

A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében

C S A T L Ó S E R Z S É B E T *

Absztrakt: A COVID-19 az élet valamennyi területén érezteti a hatását, olykor szó szerint megbénítva azt. Többek között ez történt a járvány kitörésekor, amikor a kormányok a világ minden táján az államhatárok lezárásával reagáltak a dinamikusan terjedő fertőzésre. 2020. április 17-én a schengeni övezet államai közül 17-en jelezték az Európai Bizottságnak a határelőzések visszaállítását.¹ A bezárkózásnak köszönhetően jött el az uniós konzuli védelmi politika működésének igazi próbája, hiszen ebben az időszakban nagyszámú uniós polgár rekedt olyan harmadik állam területén, ahonnan a hazatérése akadályozott, ha nem lehetetlen volt.² Felmerült a kérdés, hogy vajon miként vizsgázott az Európai Unió által szabályozott konzuli védelmi kooperáció.

A tanulmány a harmadik államokban rekedt uniós polgárok számára a hazaszállításban nyújtott segítség mint konzuli védelmi intézkedés megvalósításának tanulságai alapján vizsgálja a kérdést. Az e tekintetben rendelkezésre álló statisztikai adatok, illetve az azóta történt jogalkotás fényében igyekszik választ adni, továbbá felállítani a prognózist: a repatriálás szempontjából a közös konzuli védelmi politika működőképes, azonban a hatékonysága fejlesztésre szorul, amelynek érdekében az első jogalkotási fejlemények még az események sűrűjében megszülettek.

Kulcsszavak: repatriálás, konzuli védelem, európai közigazgatás, uniós polgári védelmi mechanizmus

1. AZ EURÓPAI UNIÓS KONZULI VÉDELMI POLITIKA CÉLJA

A harmadik államban tartózkodó uniós polgárok konzuli védelem érdekében bármely tagállam külképviseletéhez fordulhatnak, amennyiben a saját államuké nem elérhető. Ez az Európai Unió működéséről szóló szerződésben megjelenő³ jogositvány, amelyet az EU Alapjogi Chartája⁴ is deklarál. A rendelkezés az uniós polgárság jogintézményét megeremtő 1992-es Maastrichti Szerződés⁵ óta változatlan formában része a Szerződéseknek, a tartalmát pedig a jelenleg hatályos, *a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló 2015/637 tanácsi irányelv* (konzuli védelmi irányelv) tölti meg tartalommal.⁶ A 2018. május 1-jén hatályba lépett rendelkezések többek között arra nézve nyújtanak egy forgatókönyvet a tagállamoknak, hogy harmadik államokban milyen eljárási rend szerint kell biztosítaniuk az uniós polgár – és az öt kísérő nem uniós polgár családtagok – számára, hogy a számukra szükséges, alapvető konzuli segítséget megkaphassák,⁷ és kit terhel(het)nek ennek költségei.⁸ A saját állampolgárral való egyenlő bánásmód biztosítása⁹ mellett a konzuli védelem gyakorlásának és igénybevételének részletszabá-

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet.

lyait továbbra is a nemzeti jog területeként kezeli az irányelv,¹⁰ így a gyakorlatban ez meglehetősen sokszínű képet mutathat, mondhatni: ahány ház – jelen esetben ország –, annyi szokás.¹¹ Alapjogok, uniós polgárság, külpolitika: ezek csak a fő irányok, amelyek a sikeres közös, uniós konzuli védelmi politika megvalósítása érdekében szükségképpen átfedésbe kerülnek, mégpedig úgy, hogy mindennek szabályozására az EU jogalkotási hatásköre különböző mértékben terjedhet ki. Emiatt van az, hogy a konzuli védelmi irányelv csak felsorolja¹² – „*inter alia*” – azokat a tipikus eseteket, amikor a konzuli védelemhez való hozzájutást biztosítani szükséges valamennyi uniós polgár – és vele utazó, nem uniós polgár családtagja – számára, függetlenül attól, hogy a segítségért, védelemért felkeresett konzulátus vagy nagykövetség államának polgára („saját” állampolgár) vagy sem. Ez a felsorolás tartalmazza a veszélyhelyzet során való segítségnyújtást és a repatriálást (hazaszállítást) is,¹³ ugyanakkor a veszélyhelyzet fogalmát és a konkrét intézkedés kérdését a nemzeti jogra bízza. A járvány kitörésekor ez bizonyult a leggyakoribb konzuli védelmi segítségnek és a leginkább költségigényesnek, amely kapcsán azonnal közvetlen közigazgatási szintű intézkedésre és finanszírozásra került sor. Egy állam külképviseletének konzuli védelmi intézkedései kapcsán sok esetben él az a kép a fejünkben, hogy a nyilvánvaló jogi keretek mellett az egy erősen politikai kapcsolatok által dominált, *ad hoc* jellegű tevékenység, amelynek szolgáltatási jellege van, és a jogi szabályozottság másodlagos; mondhatni – szó szerint – szükség törvényt bont. Ugyanakkor az uniós jog általi átítatottság és az EU általános működési jogelveinek való megfelelés akkor is szabályozási hálót képez a rendszer elemei köré, ha egy olyan, semmihez sem hasonlítható, minden tekintetben határokon átívelő uniós politikáról van szó, mint az uniós polgárok konzuli védelme, ez pedig szükségképpen hatást gyakorol a konzuli igazgatás szervezetére.

2. A KONZULI VÉDELEM HARMADIK ÁLLAMOKBAN VALÓ VÉGREHAJTÁSA AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS KERETÉN BELÜL

A segítségre szoruló uniós polgár számára kifejlesztett védelmi háló hatékonysága érdekében a konzuli védelmi irányelv különbséget tesz a mindennapos segítségnyújtás, illetve a válsághelyzet során felmerülő helyzetek kezelése között, és ennek megfelelően szabályozza a koordináció és együttműködés kereteit. Az uniós jognak megfelelő védelem biztosítása ugyanis végső soron az adott harmadik állambeli helyszínen működő tagállami konzuli hatóságok kezében van, akik szükségképpen együttműködési jogviszony¹⁴ keretében igyekeznek a tagállamot terhelő kötelezettségnek eleget tenni.

2.1. AZ UNIÓS POLGÁRNAK BIZTOSÍTOTT ÁLTALÁNOS KONZULI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

Normál körülmények között a helyszínen elérhető konzuli hatóság(ok)¹⁵ és az állampolgárság szerinti állam illetékes szerve között zajlik az együttműködés a konzuli védelem biztosítása érdekében, amelynek része többek között a személyazonosság ellenőrzése,¹⁶ valamint annak biztosítása, hogy választása szerint az állampolgárság szerinti állam gondoskodhasson a segítségnyújtásról, és csak ennek hiányában járjon el a helyben elérhető – valamely egyéb tagállami – külképviselet.¹⁷

A harmadik állam területén megkeresett tagállam (külképviselete) és a segítséget kereső uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam (külképviselete) szorosan együttműködik egymással, amely összetett folyamatot jelent. A *képviselettel nem rendelkező uniós polgár*¹⁸ számára ugyanis biztosítani kell, hogy a saját képviselet hiánya esetén – amely inkább az

elérhetőség lehetőségének hiányát jelenti – *bármely* tagállam diplomáciai vagy konzuli szervéhez forduljon. A megkeresett szervnek pedig kötelessége elsősorban az állampolgárság szerinti tagállam megkeresése, hacsak ezt a sürgősség nem teszi lehetetlenné, és arról is meg kell győződnie, hogy az uniós polgár nem visszaélészerűen gyakorolja az uniós jog által biztosított jogát. Az *in situ* külképviseletek munkamegosztására irányuló megállapodás hiányában ugyanis az uniós polgár dönt, hogy az esetleg több elérhető tagállami képviselő közül melyikhez fordul és melyik nemzeti joga szerinti konzuli védelmi intézkedést veszi igénybe, ami adott esetben a *forum shopping* problémáját is felvetheti. A rendelkezésre álló adatok alapján a saját állam illetékes szerve dönthet úgy, hogy az ügy áttételét kéri, ellenkező esetben az uniós polgárság fennállásának megerősítését követően a megkeresett hatóság köteles olyan módon segíteni a hozzá kérelemmel forduló, ahogyan a saját állampolgárát is segítené,¹⁹ ideértve az uniós polgársággal nem rendelkező, de az uniós polgárt kísérő családtagot is.²⁰ A szolgáltatás nincs ingyen, főszabály szerint visszatérítési nyilatkozatot kell tenni az abban részesülőnek.²¹

2.2. A VÁLSÁGHELYZETI EGYÜTTMŰKÖDÉS SZERVEZETI HÁTTERE

Krízis, veszélyhelyzet, válsághelyzet, katasztrófa – akárhogy nevezzük, a konzuli védelmi irányelv nem ad részletes magyarázatot arra, hogy mi a válsághelyzeti együttműködési rendelkezés ebbéli hatálya, és emiatt a válsághelyzet fennállta akár eltérően is értelmezhető.²² Az irányelv tartalma, valamint a kapcsolódó joganyagok²³ alapján azonban az általános következtetés vonható le, hogy legtágabb értelemben olyan helyzetekről van szó, amelyeknek eredményeként tömeges mértékben merül fel a konzuli segítség iránti igény egy harmadik állam területén, és ez mind munkaszervezési, mind pedig pénzügyi kihívás elé állítja a jelenlévő külképviselet(ek)et. Az ilyen esetekben előtérbe kerül a válsághelyzeti készség és a válságkezelés jelentősége, és ezek keretén belül a tag-

államok nagykövetségei és konzulátusai nemcsak egymással, de az EU küldöttségeivel is szorosan együtt kell, hogy működjenek, különösen a logisztika terén.²⁴ Ezzel kapcsolatban uniós határozat rögzíti, hogy az Unió küldöttségei – a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.²⁵

Válsághelyzetben tehát az uniós közvetlen közgazgatási szint is bekapcsolódik a konzuli segítségnyújtás egyes folyamataiba, többszintű igazgatási együttműködéssé alakítva a konzuli védelem intézményi hátterét. Az uniós igazgatási struktúrát azonban nem az államigazgatási hierarchiára jellemző irányításra épülő szervezeti jogi kapcsolat uralja, hanem a koordináció és az együttműködés.²⁶ Ez nemcsak a közvetlen igazgatási szintre, hanem annak közvetett szintjével kapcsolatban, mind horizontális, mind vertikális irányban elsősorban a kooperáció és a koordináció által működésben tartott terület, amelynek eszközrendszere az adott politikára nézve az uniós jogalkotási hatáskörökhöz igazodóan, elsősorban az adott szakpolitika *európaizációjának* szintjétől függ; abszorpció, alkalmazkodás vagy transzformáció valósul-e meg.²⁷ Jelen esetben a szervezet – és a folyamat – centrumába válsághelyzetben a *vezető állam*²⁸ – amennyiben ilyen van – kerül, valamint az Európai Bizottság, illetve az EU önállóan működő, a főképviseelő irányítása alatt álló szerve, az *Európai Külügyi Szolgálat* (a továbbiakban: EKSZ) kap főszerepet.

A *vezető állam* fogalma az adott harmadik országban diplomáciai képvisellel rendelkező azon egy vagy több tagállam, amely vagy amelyek a képvisellel nem rendelkező polgároknak válsághelyzetekben nyújtandó – a konzuli védelmi irányelvvel összhangban álló – támogatás koordinálásáért és irányításáért felel (vagy felelnek)²⁹ a többi érintett tagállam, az EKSZ illetékes szervezeti egységének, valamint annak helyi meghosszabbított karjaként funkcionáló küldöttségei támogatásával. A tagállamok ennek érdekében minden releváns információt átadnak a vezető államnak vagy a se-

gítségnyújtást koordináló tagállam(ok)nak a válsághelyzetben lévő, képvisellel nem rendelkező polgáraikról. Emellett alapvető kötelezettsége az adott harmadik országban képvisellel rendelkező tagállamoknak, hogy a vészhelyzeti terveiket egymás között és az EU küldöttségével is egyeztessék és összehangolják annak biztosítása érdekében, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok válsághelyzet esetén megkapjanak minden szükséges segítséget. A képvisellel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az EU küldöttsége közötti feladatmegosztásnak ugyanis egyértelműnek kell lennie, ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés megfelelő színvonalának biztosításához, főként a jogi szabályozás keretjellege és a külpolitikai átitatottsága miatt.³⁰ Az illetékes külképviseleteket megfelelően tájékoztatni kell a válsághelyzeti készülségi intézkedésekről, és adott esetben azokba be kell őket vonni. A vezető állam vagy a képvisellel nem rendelkező polgárok támogatását koordináló tagállam(ok) adott esetben igénybe veheti(k) az EKSZ válságkezelési struktúráit és az *uniós polgári védelmi mechanizmust*.³¹ A vezető állam koordinátori és szervezői szerepet vállal elsősorban súlyos konzuli válsághelyzet idején, nem pedig azt, hogy önköltségen és saját infrastruktúrával teljes mértékben egymaga lássa el a felmerülő feladatokat.³² A válsághelyzetek esetében azonban, annak sajátosságaiból adódóan – amikor is jelentős számú polgár igényeire kell gyorsan reagálni – nem lehet szükséges feltétel a visszafizetési nyilatkozat megléte ahhoz, hogy a segítséget nyújtó tagállam költségtérítést kérjen és kapjon a képvisellel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam(ok)tól. A képvisellel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamoknak meg kell téríteniük a felmerült költségeket a segítséget nyújtó tagállamok részére.³³

Az adott területen a vezető állam külképviseletének vezetője elősegíti a helyi együttműködést azon tagállamok között, amelyek további személyzet, pénzügyi források, felszerelés és orvosi segítségnyújtó csoportok tekintetében hozzájárulást tesznek a válságkezelés érdekében, és információáramlást biztosít a tagállamok (jelenlévő külképviseletei) és a közvetlen igazgatási szervek

között.³⁴ Kiemelten fontos felelőssége van az evakuálás megszervezéséért, összehangolásáért és vezetéséért, a többi érintett tagállam támogatásával, és a felmerült költségek *pro rata* megtérítésének igénylése mellett.³⁵ Ez a támogatás azonban nem kikényszeríthető, és a vezető államra vonatkozó előírások *útmutatások*, és nem *hard law* kötelezettségek. Ha egy tagállam nem kíván együttműködni a vezető állammal, attól ugyanúgy fennáll az uniós jog alapján a konzuli védelem nyújtására irányuló kötelezettsége, és elsődlegesen mindig az állam felelőssége az állampolgárai védelme,³⁶ viszont a vezető államtól minden arra jogosult személy konzuli segítségnyújtást igényelhet,³⁷ az evakuálásban azonban nem kötelező résztvenni. A vezető állam felelőssége ugyanis arra terjed ki, hogy egy általa biztonságos helyre menekítse a bajban lévőket, nem arra, hogy mindenkit hazajuttasson.³⁸

Az előbbieken feltárt jogi keretrendszer nyilvánvalóvá teszi a szervezeti háttérben rejlő bizonytalan, instabilitást tartalmazó vonásokat, hiszen a tagállamok szervei ugyan dogmatikai értelemben az Unió szervei, amikor uniós politikát valósítanak meg, de szervezeti értelemben ez konkrét jogi előírások nélkül nem változtat azon a tényen, hogy az uniós szervek irányítási jogkört nem gyakorolnak a tényleges végrehajtói apparátus tekintetében.³⁹ Ehhez pedig külön adalék, hogy az EKSZ maga sem mentes hatásköri-felelősségi tekintetben a bizonytalan, pontosabban nem kellően lehatárolt kérdésektől.⁴⁰ A hatékonyság (és a gyors reakcióképesség) pedig az együttműködési szervezeti csatornák bonyolultságával fordítottan arányos.

Az EU küldöttségei hibrid igazgatási szervekként uniós érdekeket védő diplomáciai feladatok mellett elsősorban kereskedelmi célokat szolgálnak az EKSZ meghosszabbított karjaiként,⁴¹ a diplomáciai kapcsolatokra irányadó nemzetközi jogi keretek között.⁴² Az EU (szervei) konzuli hatáskör ellátására azonban nem kaptak felhatalmazást, azok közvetlenül az uniós polgárokat (és kísérő családtagokat) nem segítik: a tagállami konzuli hatóságok azok, amelyek végrehajtói szerepben ténylegesen a feladatot ellátják. Ugyanakkor, ahogy *Moraru* rávilágított, a tagállamok külképviseleti hálózata csekélyebb, mint az EU küldöttségeinek

száma.⁴³ Valamennyi tagállam mindössze négy EU-n kívüli országban, harmadik államban rendelkezik külképviselettel: az USA, India, Kína és Oroszország területén, és a statisztikát tekintve öt olyan tagállama van az EU-nak, amely a világ országainak több, mint felében tart fent külképviseletet.⁴⁴ Mindez kiegészülve a jogi szabályozottság szintjével nem éppen a hatékony szükséghelyzeti fellépés felé billenti a mérleget.

A szolidaritási klauzula generálisan kötelezi mind magát az EU-t, mind az egyes tagállamokat, hogy egymást segítsék terrorizmus, illetve természeti vagy ember által okozott katasztrófa esetén.⁴⁵ Ugyanakkor a Bizottság támogató hatáskörrel rendelkezik a polgári védelem területén, vagyis a katasztrófák megelőzésében, az azokra való felkészülésben és reagálásban továbbra is a tagállamoké az elsődleges felelősség. Egyes katasztrófák azonban túlterhelhetik bármelyik tagállam reagáló képességét, és a jól koordinált és gyors kölcsönös segítségnyújtás a tagállamok között alapvető cél, amely túllépi a szubszidiaritás és az arányosság tesztjének terheit. Ezért a szolidaritást kiterjesztett módon értelmezik arra is, ha Európa megóvándó polgárai az integráció területén kívül vannak, de ki vannak téve a fent említett kihívásoknak. Ez húzódik meg az uniós polgári védelmi mechanizmus koncepciójában, amely, amikor közös fellépésre van szükség, kiterjeszti a katasztrófák kezelésének, a vonatkozó uniós szabályozásnak a területi hatályát az EU-n kívülre.⁴⁶

Az Európai Bizottság Humanitárius Segélyek és Polgári Védelem Főigazgatósága a Bizottság tengerentúli országoknak nyújtott humanitárius segítséggel és polgári védelemmel foglalkozó szervezeti egysége (DG ECHO), a *Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ* (a továbbiakban: ERCC)⁴⁷ és a küldöttségek által segít a tagállamoknak abban az esetben, ha erejüket meghaladó válsághelyzettel állnak szemben. 2001 óta⁴⁸ ennek intézményesített formája az uniós polgári válságkezelési mechanizmus, amely az ERCC által koordinált együttműködési forma kifejezetten azért, hogy az uniós tagállamok és a részt vevő országok között a polgári védelem területén, az EU-n belüli és kívüli katasztrófák megelőzésének, felkészültségének

és reagálásának javítása eredményesebb legyen.⁴⁹ Amikor egy vezető állam vagy más (tag)állam a mechanizmus aktiválását kéri, az abban résztvevő államok⁵⁰ megteszik a segítségre vonatkozó hozzájárulásukat, amelynek felhasználását az ERCC koordinálja. Az EU intézményi szinten a költségeket meghatározott részben támogathatja, habár egyes esetekben ez a ráta a teljes finanszírozásig is emelkedhet.⁵¹ Az ERCC van így abban a pozícióban, hogy a párhuzamos tevékenységeket kiiktassa, az erőforrásokat optimalizálja, és az esetleges hiátusokat felmérje, és azok pótlására javaslatot tegyen, elsősorban uniós forrásokból.⁵²

3. A 2020-AS HAZAJUTÁST SEGÍTŐ KÖZÖS INTÉZKEDÉSEK, AVAGY A PUDING PRÓBÁJA...

Természetesen a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedések eddig sem voltak példa nélküliek,⁵³ csak a nagyságrend volt teljesen más, mint amivel 2020 tavaszán szembesült a világ. A koronavírus rohamos terjedése következtében egyik napról a másikra hozott állami (ön)védelmi intézkedések következtében számos uniós polgár rekedt harmadik állam területén.

A cél egy ideig a kereskedelmi célú járatokkal való hazatelepítés volt, miután pedig ez a lehetőség már nem állt fenn, aktiválták a polgári védelmi mechanizmust, amelynek égisze alatt különjáratokon, hajóval és repülővel igyekeztek a hazajutást lehetővé tenni. 2020 júniusáig több, mint 590 000 ember juthatott vissza Európába a tagállamok által szervezett járatokon, mintegy 60 000 uniós polgár pedig az uniós polgári védelmi mechanizmus révén.⁵⁴ Az egyes tagállamok által szervezett hazautakra és a bajba jutottak állampolgárságára nézve egységes szempontú statisztika ugyan nincs, az adatokat a tagállamok a *közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszeren* (CECIS)⁵⁵ keresztül jelentették.⁵⁶ A Bizottság Németországot emelte ki, lévén a német állam a történelem legnagyobb mértékű repatriálási mozgalmát hajtotta végre több, mint 240 000 harmadik államban rekedt német, és mintegy 7 500 egyéb uniós

polgár érdekében.⁵⁷ A Bizottság 2020 decemberében tette publikussá az EU által koordinált műveletek számadatait, amelyek szerint január és július között 90 060 uniós polgár, és több, mint 10 000 egyéb személy⁵⁸ részesült a hazajutást elősegítő konzuli védelmi intézkedésben 408 járat révén – 360 járat a polgári válságkezelési mechanizmus keretén belül indult.⁵⁹

Összességében elmondható, hogy ugyan előfordultak már válsághelyzetek, de az igazi próba a közös konzuli védelmi politika működésének tesztelésére 2020 első felében következett be, amikor minden harmadik utas más ország állampolgára volt, mint a hazajutását lehetővé tevő repülőgépet biztosító tagállam.⁶⁰ Tekintettel arra, hogy az elmúlt évtizedekben a válsághelyzet fogalmát kimerítő események, helyzetek száma egyre fokozódott,⁶¹ a válsághelyzeti együttműködés fejlesztése folyamatosan napirenden szereplő kérdés kell, hogy legyen. Elég csak a számadatokra tekinteni: a közös, összehangolt fellépés elkerülhetetlen, így a non-stop műveleti koordinálására készenlétben álló ERCC autonómiájának növelése előtérbe kerül. Kérés, illetve a mechanizmus aktiválásának elfogadását követően azonnal mozgásba tud lendülni, hogy erőforrásokat aktiváljon a gyorsabb és következetesebb európai válaszreakció érdekében.⁶² Az aktiválást kérő állam elfogadó nyilatkozata azonban fontos elem: ugyan a résztvevők ingyen vagy részleges térítés mellett is segítséget nyújthatnak, de elvileg a kérelmezőnek kell állnia a költségeket, és a COVID-19 hullám okozta helyzet kezelésében az EU is jelentősen kivette a részét: már 2020 márciusában 45 millió euróval emelte meg a rendelkezésre álló költségvetést, hogy a repatriálások finanszírozhatóak legyenek.⁶³

4. 2020-AS ÉV KÖZVETLEN KÖVETKEZMÉNYEI ÉS TANULSÁGAI A KONZULI IGAZGATÁSRA NÉZVE

Az Európai Bizottság a repatriálás tekintetében a 2020-as évben tanúsított válságkezelési együtt-

működést sikertörténetként könyvelte el,⁶⁴ ugyanakkor az események több szunnyadó kérdést (újra) felszínre hoztak, amelyek közvetlenül-közvetlenül érintik az uniós konzuli védelem igazgatási kérdéseit is.

A konzuli védelem európaizálódásának első lépései során felmerült a küldöttségek esetleges eurokonzulátussá alakítása, amely kétség kívül költség-hatékonyabb és homogén fellépési lehetőséget jelentene,⁶⁵ ez azonban sokáig nem nyert széleskörű támogatottságot, elsősorban a nagyobb külképviseleti kapcsolatrendszerrel rendelkező tagállamok ellenezték a tagállami hatáskörök ilyen módon való csökkentését. Így a küldöttségek a tagállami külképviseletek melletti, szubszidiárius szereppel bíró szervekké váltak, amelyek kérés esetén hozzájárulnak a helyi válságkezelési műveletek sikeréhez. Logisztikai támogatást, különösen irodai és szervezési platformot jelentenek, például a konzuli személyzet és a beavatkozó csoportok ideiglenes elszállásolása, valamint az információcsere megkönnyítése terén.⁶⁶ Az ideiglenes úti okmány⁶⁷ 2019-ben elfogadott, új alapokra helyezett szabályozása a konzuli védelmi irányelvet kiegészítő reform része volt. Ennek keretén belül a küldöttségek szerepe felértékelődött:⁶⁸ a bennük rejlő – közös célt szolgáló – potenciál kiaknázása végett az új irányelv az ideiglenes úti okmány harmadik államban való elfogadtatása terén diplomáciai feladatokkal ruházta fel a küldöttségeket. Ez szervezetenként egy szintugrás volt a korábbi állapothoz képest, amikor a tagállamokat terhelő kötelezettség volt az uniós konzuli védelmi intézkedések elfogadottságához fűződő nemzetközi jogi előfeltételek rendezése. A hatékonyság és a közös cél – ti. ha csak ideiglenes jelleggel kibocsátva, de egy európai uniós útlevéltípus elismertetése – érdekében a Bizottság is számos részletkérdés kapcsán felhatalmazást nyert – erősítve ezzel a pozícióját a végrehajtói apparátus szabályozási joga formájában⁶⁹ – többek között a dokumentum megfelelő, nemzetközi standardokhoz igazodó kialakítása és szabályozása végett.⁷⁰

Emellett nem elhanyagolható az a tény, amely szerint az EU-nak olyan intézményi struktúrája is van, amely állandó szervezeti háttérrel képes biztosítani a válságkezelésnek.⁷¹ A tagállamok körében

végzett, pont a COVID-19 előtti évben publikált felmérés már felhívta a figyelmet a rendszerben rejlő buktatókra: vannak államok, amelyek képesek megbirkózni a saját nemzeti válságkezelési infrastruktúrájukkal a kihívásokkal, és többen felszólaltak az ellen, hogy az uniós válságkezelési mechanizmus túlbürokratizált, ami lassú reakciót eredményez, továbbá a tagállamok irányába irreális elvárásokat támaszt. A mechanizmus önkéntessége nem jelent(het) kötelezettséget, az EU túl sok szervezeti egysége pedig összességében pont a koordinációt teszi bonyolulttá, a szabályozási környezet által felvetett kérdések pedig a legitimitást firtatják.⁷² Egyre több azonban az olyan helyzet, ami nyilvánvalóvá teszi, hogy a közvetlen igazgatási szint bevonása nélkül a tagállamok egyedül nem tudnak reagálni. Például a COVID-19 indukálta tömeges repatriálás is ilyen volt, amikor a költségvetés növelése mellett 2020 márciusában közös konzuli munkacsoportot is felállított az EKSZ és a Bizottság a repatriálás koordinálásában való részvétel végett.⁷³ Emiatt a Bizottság szükségképpen abba az irányba igyekezett elmozdítani a válságkezelési mechanizmust, hogy az hatékony alternatívát jelentsen az egyoldalú fellépésnek, kiküszöbölje a párhuzamos erőforrásokat, és mindig az adott helyzetre nézve tudjon reagálni. A hozzájáruló államok terheinek csökkentése érdekében az ERCC már közvetlenül is kapcsolatba léphet a rászoruló ország nemzeti polgári védelmi hatóságaival, és pénzügyileg is támogathatja a polgári védelmi csoportok és eszközök szállítását az érintett országba.⁷⁴ Az Európai Tanács 2020. március 26-i közös nyilatkozatában ezért előírta a jelenlegi válság összes tanulságainak fényében a reagálási képességek újragondolását, és úgy foglalt állást, hogy elérkezett az idő egy ambiciózusabb és szélesebb körű válságkezelő együttműködési rendszer bevezetésére az EU-n belül.⁷⁵ Mindez pedig a további európaizálódást vetítette előre a szervezeti struktúra – tagállamoktól függetlenedő – erősítése útján.⁷⁶ A Bizottság ennek érdekében 2020. június 2-án az uniós polgári védelmi mechanizmusra vonatkozó szabályok módosítását kezdeményezte arra hivatkozva, hogy a tagállamokat egyidejűleg érinti ugyanaz a vészhelyzet, ezért nem tudnak segítséget nyújtani egymásnak, és a nagyméretű válságok kezelésének ebbéli hiá-

nyát az EU sem képes hatékonyan pótolni a meglévő eszközeivel. A javaslatot az Európai Parlament és a Tanács a 2021. május 20-i 2021/836 rendeletével elfogadta és ezzel módosította a mechanizmus jogi keretrendszerét jelentő határozatot.

A kezelhetetlen helyzetekben történő segítségnyújtás céljából 2019-ben létrehozott *rescEU*-képessegek már kifejezetten az extrém időjárási helyzetek miatt előállt válsághelyzetek kezelését célozta ugyanezen okból, és a segítségre szoruló emberek eléréséhez szükséges idő csökkentése érdekében az adminisztratív eljárások hosszú távú racionalizálása és egyszerűsítése volt a motiváció.⁷⁷ Ehhez pedig most a vírushelyzet is csatlakozott: az akut egészségügyi veszélyhelyzetekkel bővült az uniós mechanizmus hatálya.⁷⁸ A tagállamokat a nemzeti struktúráik teljes mértékben történő tiszteletben tartása mellett ösztönözni kell, hogy gondoskodjanak arról, hogy megfelelő felszereléssel rendelkezzenek és fel legyenek készülve a katasztrófákra való reagálásra. Ezzel párhuzamosan a katasztrófákra való közös reagálást igénylő helyzetekben a gyors beavatkozás érdekében az igazgatási folyamatokat lehetőség szerint tovább kell egyszerűsíteni. Mindez a mechanizmus flexibilitásának és autonómabb működésének irányába tolja el a szervezeti hátteret úgy, hogy az *uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélon*⁷⁹ keresztül az uniós mechanizmus megerősítésének az uniós szakpolitikákat és alapokat kiegészítenie, nem pedig helyettesítenie kell.⁸⁰ Ezeket a Bizottság a tagállamokkal együttműködve határozza meg és dolgozza ki, majd nem kötelező erejű ajánlasként fogadja el.⁸¹ Az eszköz keretében végrehajtott reformok és beruházások hozzá kell, hogy járuljanak ahhoz is, hogy már meglévő szakpolitikai területeket támogató intézkedések szülessenek, és ne újak alakuljanak ki. Az eszköz keretében nyújtott vissza nem fizetendő pénzügyi támogatás *sui generis* uniós hozzájárulás formáját ölti.⁸² A hatékony megvalósítás pedig az ERCC, a tagállamok, illetve a többi érintett uniós szerv közötti együttműködés gördülékenységére épít.⁸³ Nem váltja fel ugyanakkor az uniós mechanizmusban testet öltő szolidaritás a tagállamok azon *elsődleges felelősségét*, hogy megelőzzék, valamint megfelelően és következetesen tudják kezelni az olyan természetű és nagyságren-

dű katasztrófákat (és azok következményeit), amelyekre észszerűen számítani lehet és fel lehet készülni.⁸⁴ Ezt csak kiegészíti a közös fellépés, illetve figyelembe véve a közelmúltbeli operatív tapasztalatokat, az uniós mechanizmus további megerősítése és különösen az ún. *rescEU* elnevezésű program keretében a gyors végrehajtási folyamat egyszerűsítése érdekében az összes költség teljes mértékben uniós költségvetésből finanszírozható,⁸⁵ ha ez a tagállamok együttes hatékonyságát előmozdítja.⁸⁶ Ennek keretén belül, többek között, a közlekedésre és szállításra kiterjedő intézkedésekre nézve – vizsgálóbizottsági eljárással – végrehajtási jogi aktusokat fogadhat el a Bizottság,⁸⁷ illetve támogathatja a tagállamokat a logisztikai erőforrásokhoz való hozzájárásban.⁸⁸ Ha a katasztrófára reagálás rendkívül sürgős, a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktussal módosíthatja a rendelkezésre álló költségvetési előirányzatokat, de ezzel együtt, az azonnaliság, a szervezeti komplexitás és a szükségképpen flexibilitás triászának megfelelő jogi keretek között maradása érdekében külön rendelkezéseket szenteltek a transzparencia biztosításának.⁸⁹

A válsághelyzeti konzuli igazgatás látképe sok tényező függvénye, többek között az uniós polgári védelmi mechanizmus aktiválásán múlik, amely egyáltalán nem kötelező, ám sok esetben szükségesnek bizonyuló folyamat. Az önkéntesség és a koordináció eszközei a feladatellátás szempontjából szintén újabb flexibilitást hordoznak magukban a szolidáris együttműködés égisze alatt is. Ugyanakkor a megkülönböztetésmentes, egyenlő bánásmód a bajba jutott uniós polgárok esetében felveti annak a kérdését is, hogy mennyiben van helye egyoldalú nemzeti intézkedésnek, amikor közös koordinációval is biztosítható a problémakezelés. Ez utóbbi viszont nemcsak az EU megfelelően rugalmas reagálását tartja szem előtt, hogy hatékonyan tudjon reagálni a kiszámíthatatlan jellegű katasztrófákra, hanem bizonyos fokú kiszámíthatóságot is biztosít.⁹⁰ Ez nem elsősorban a szervezeti – együttműködési – szabályokban, hanem a pénzügyi kérdésekre vonatkozó átláthatósági szabályok fejlesztésén látható. Ez pedig szervezeti-hatásköri szabályokra visszavezető következménnyel bír.

Mindez a konzuli védelmi igazgatás közvetlen szintjének szervezeti tovább-építkezését is közvetlenül érinti, amennyiben konzuli válsághelyzetben kerül sor az uniós mechanizmus aktiválására. A tagállamok és külképviseleti szerveik mint konzuli feladatot végrehajtó apparátus, valamint az uniós mechanizmus a Bizottság potenciális válsághelyzeti aktusaival és a közvetlen igazgatási szervezeti háttere a szorosabb és intézményesebb együttműködés irányába haladnak.

5. ÖSSZEZGÉS

Az egységes Európa koncepciója egy szemvillanás alatt eltűnni látszott a koronavírus- világvárvány okozta határlezárások miatt. A tanulmány ezt igyekezett megvizsgálni és a 2020-as év tanulságai fényében, az általa indukált jogi keretrendszer változását a konzuli védelmi szervezetre vetíteni, és az arra (potenciálisan) gyakorolt hatását megvilágítani. Az alapvető kutatási kérdés az volt, hogy a konzuli védelemmel kapcsolatos együttműködés jól sikerült -e a globális válság első évében, és milyen üzenetet közvetít az európaizáció és a konzuli védelem európai igazgatásának fejlődése szempontjából. Az igazi választ azok az emberek adhatnák, akik megtapasztalták a konzuli intézkedést harmadik államokban, a segítségnyújtás fajtái ugyanis nagyon eltérő természetűek lehetnek, ezért jelen tanulmány csak a hazajutásban való segítségnyújtásról rendelkezésre álló, nyilvános adatok alapján igyekezett levonni az intézményi-eljárási keretekre nézve a következtetéseket. A harmadik államban rekedt uniós polgárok válsághelyzetben történő repatriálása ugyanis azon konzuli intézkedések közé tartozik, amelyet az uniós konzuli védelmi politika olyan kiemelten fontos eszköznek tekint, amelyet valamennyi uniós polgárnak az egyenlő bánásmód szem előtt tartása mellett, alapjogként szükséges biztosítani. Évétgett az egyébként külpolitikai területen működő, lényegében tagállami hatáskörben hagyott konzuli igazgatás szervezetrendszerét válsághelyzetben kiegészíti az uniós közvetlen közigazgatási szint. A világvárvány kitörésekor pedig soha nem látott méreteket öltött a konzuli segítség, a hazajuttatás iránti igény, így a közvetlen és közvetett igazga-

tási szint kooperációja és megfelelő koordinációja fókuszba került a feladat (repatriálás) időben és költségekben is hatékony végrehajtása kapcsán. Az ugyanis nyilvánvalóvá vált, hogy olyan mértékű fellépés, amire hirtelen szükség volt, együttműködés és uniós pénzügyi források nélkül kivitelezhetetlen; ezt a számadatok egyértelműen bizonyítják.

A 2020 első felére nézve összegzett statisztika egyértelművé teszi azt is, hogy a veszélyhelyzeti konzuli intézkedések során a koordináció és kooperáció szükségképpen egy réteggel bővül, és az uniós polgári védelmi mechanizmusnak, és ezzel együtt az európai közigazgatás közvetlen szintjének szervezeti háttere dominánssá válik. Nyitott kérdés, hogy egy további szervezeti szint a gyorsaság, flexibilitás és hatékonyság metszetében mennyire il-

leszhető rá azokra a szervezeti jogi kötöttségekkel bíró, tagállami hatáskörben lévő igazgatási ágazatokra, amilyen a konzuli igazgatás is. Az uniós jogi rendelkezések részletekbe nem mennek, az együttműködés, szolidaritás és koordináció elveinek megfelelő tagállami hozzáállásra építve igyekeznek célt érni. Nyilvánvalóan egyszerűsödne a helyzet, ha a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedéseket az uniós küldöttségek hatáskörébe adnák, viszont erről egyelőre továbbra sincs szó. Ugyanakkor az a koordinációs és finanszírozási infrastruktúra, amelyet a közvetlen szint ilyen esetekben jelent a jövőben – és a potenciálisan növekvő igény az igénybevételére – hosszabb távon mindenképpen a további európaizáció irányába fogja eltolni a szervezeti hátteret, amely egyes konzuli feladatok uniós szintre központosításához vezethet.

Jegyzetek

- 1 Sabbati, Giulio – Dumbrava, Costica (2020) The impact of coronavirus on Schengen borders. European Parliament, PE 649.347 - April 2020. A listát lásd: Temporary Reintroduction of Border Control. *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en (2021.08.28.). Az utazási korlátozásokról szóló statisztikát lásd: Piccoli, Lorenzo et al. (2020) International travel restrictions in response to the COVID-19 outbreak dataset. EUI Research Data, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. <https://cadmus.eui.eu//handle/1814/68359> (2021.08.28.).
- 2 Moraru, Madalina Bianca (2021) Effective consular protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy. *Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT)* https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf (2021.08.28.) 1.
- 3 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 47-390. 20. cikk (2) c) pont; 23. cikk.
- 4 Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326. 2012.10.26. 391-407. 46. cikk; A Brexit uniós polgárságra gyakorolt hatásáról: Eksteen, Riaan (2020) Diplomatic and Consular Protection with Special Reference to Article 46 of the EU Charter of Fundamental Rights. *Laws*, 9(4) 8-10.
- 5 Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. 1-112. [Maastrichti Szerződés] 8c cikk.
- 6 A Tanács 2015. április 20-i (EU) 2015/637 irányelve a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106. 2015.4.24. 1-13. [Konzuli védelmi irányelv]
- 7 Konzuli védelmi irányelv 1-8. cikk; illetve 2. fejezet.
- 8 Konzuli védelmi irányelv 3. fejezet.
- 9 Poptcheva, Eva Maria (2014) *Consular Protection Abroad: A Union Citizenship Fundamental Right?* (Brussels: PIE Peter Lang) 171-173.
- 10 Csatlós Erzsébet (2019) *A konzuli védelem európai közigazgatása: az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében.* (Szeged: Iurisperitus) [a továbbiakban: Csatlós (2019a)] 81.
- 11 Kozłowski, Krzysztof (2020) Pending the Implementation of Article 23 TFEU and Article 35 TEU – Still Incomplete Right of EU Citizens to Diplomatic and Consular Protection, *Studia Iuridica Lublinensia*, 29(5) 153-163.
- 12 Konzuli védelmi irányelv 9. cikk. A 2. cikk szerinti konzuli védelem – többek között – az alábbi helyzetekben nyújtandó segítséget foglalhatja magában: a) letartóztatás vagy fogva tartás; b) bűncselekmény áldozatává válás; c) súlyos baleset vagy súlyos betegség; d) haláleset; e) segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; f) ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint.

- 13 Konzuli védelmi irányelv 9. cikk f) pontja szó szerint megismétli az ezen irányelv által 2018. május 1-jén felváltott, az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről szóló, a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat 5. cikkének (e) pontját. (1995. december 19.) HL L 314. 1995.12.28. 73.
- 14 Csatlós Erzsébet (2017) Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égíse alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 2(2) 23-28.
- 15 Konzuli védelmi irányelv 7. cikk (3).
- 16 Konzuli védelmi irányelv 8. cikk.
- 17 Konzuli védelmi irányelv 3. cikk.
- 18 A képviselet nélküli uniós polgár jelenti mindazon, az EU tagállamok bármelyikének állampolgárságával rendelkező személyt, akinek az állampolgárság szerinti államának egyáltalán nincs az adott harmadik állam területén külképviselete, és azt is, akinek számára – az adott helyzetben és időben – nincs elérhető olyan külképviselete, amely olyan helyzetben lenne, hogy biztosítani tudja számára a szükséges konzuli segítséget. Lásd: Konzuli védelmi irányelv 4. és 6. cikk. Ez utóbbi rendelkezés az uniós polgár hatékony védelme érdekében született rugalmasságot biztosító klauzula, és nem a legjobb nemzeti jog szerinti szolgáltatás igénybevételét célzó rendelkezés. Csatlós, Erzsébet (2019) EU ETD: Towards a New Chapter in EU Citizens' Rights and a Better Administrative Cooperation. *International Law Review*, 10(2) 70; 72-74.
- 19 Konzuli védelmi irányelv 10. cikk.
- 20 A családtagot megillető járulékos konzuli védelemhez való jog tárgyalása túlmutat jelen tanulmány keretein, arról bővebben: Csatlós (2019a) 111-118.
- 21 Konzuli védelmi irányelv 14. cikk., I. melléklet.
- 22 Becánics Adrienn (2018) A konzuli védelem „európaizálódása” - válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára. *Jog, állam, politika*, 10(2) 150-151.
- 23 Konzuli védelmi irányelv, (28). Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról. HL L 347 2013.12.20. 924. például a katasztrófáról beszél, ezalatt értendő minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet (4. cikk 1.).
- 24 Konzuli védelmi irányelv, 11. cikk, vö. az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326. 2012.10.26. 13-390. 35. cikk.
- 25 A Tanács 2010. július 26-i 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról. HL L 201. 2010.8.3. 30-40. 5. cikk (10).
- 26 Vincze Attila – Chronowski Nóra (2018) *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik átdolgozott, bővített kiadás. (Budapest: HVG-ORAC) 609-610. Ehhez lásd még: Torma András – Ritó Evelin (2021) Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *Közigazgatás Tudomány*, 1(1) 107-113.; Csatlós (2019a) 123-127.
- 27 Gerencsér Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog*. (Budapest: Pázmány Press) 121-122.
- 28 Az a tagállam, amely a vezető állam tisztségét be kívánja tölteni egy harmadik országban, a COREU hálózaton keresztül értesíti a többi tagállamot. Ha 30 napon belül nincs ellenvetés egy másik tagállam részéről, vagy ha a COREU hálózaton keresztül nem mond le a feladatról, a tagállamot az érintett harmadik ország vezető államává nyilvánítják. Ha nincs egy területen vezető állam, *ad hoc* jelleggel is vállalható a feladat, továbbá a vezető állami tisztségről bármikor lemondhat egy tagállam. European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept. OJ C 317, 12.12.2008. [Vezető államra vonatkozó iránymutatás] 6-8. 1.
- 29 Konzuli védelmi irányelv, (23).
- 30 Lásd: Gross, Eva (2011) *The Europeanisation of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis management*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan) 171-172.
- 31 Konzuli védelmi irányelv, (20)-(22), 13. cikk.
- 32 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 2.1. (b).
- 33 Konzuli védelmi irányelv, (28); 15. cikk. A segítséget nyújtó tagállam maga dönt arról, hogy kéri-e és milyen formában a felmerült költségek megtérítését. A segítséget nyújtó tagállam és a képviselettel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam számára lehetővé kell tenni, hogy megállapodhassanak a költségek adott határidőn belüli megtérítésének részletes szabályairól. Olyan válsághelyzet esetén, amely jelentős számú uniós polgárt érint vagy érinthetett hátrányosan, és amennyiben a segítséget nyújtó tagállam ezt kéri, a képviselettel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamok arányosan is megtéríthetik a költségeket, úgy, hogy a felmerült költségek teljes összegét elosztják a segítségben részesített polgárok számával.
- 34 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 4.

- 35 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 5.2.-5.4.
- 36 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 5.1.
- 37 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 3.1.
- 38 Vezető államra vonatkozó iránymutatás, 2.3.
- 39 Lásd: Csatlós (2019a) 118-119. Csatlós Erzsébet (2018) A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete. *Pro Futuro*, 8(1), 61-64.
- 40 Erről részletesen: Carta, Caterina-Duke, Simon (2015) Inside the European External Action Service's Institutional Sinews: an Institutional and Organisational Analysis. In: Rosa Balfour - Caterina Cara and Kristi Raik (szerk) *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (Farnham: Ashgate) 64-70.
- 41 Helly, Damien et al. (2014) A closer look into EU's external action frontline. Framing the challenges ahead for EU Delegations. European Centre for Development and Policy Management, *Briefing Note*, no. 62. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf> (2021.08.28.) 4.; Antoniadis, Antonis – Schütze, Robert – Spaventa, Eleanor (2011) *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*. (Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing) 255.
- 42 Kuijper, Pieter Jan et al. (2015) *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. (Oxford: Oxford University Press) 40-41.
- 43 EU in the World. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en#collapse-c0d930fe3146658e5c2c-9b3f82d8c9c6 (2021.08.28.).
- 44 Az Európai Bizottság honlapján közzétett adatok alapján (European Commission (ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en) lásd: Moraru (2021) 1.
- 45 EUMSZ 222. cikk (szolidaritási klauzula) (1) Ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az Unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy: (...) b) természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson. (2) Amennyiben egy tagállamot terrortámadás ér, illetve, ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, e tagállam politikai vezetésének kérésére a többi tagállam segítséget nyújt számára. E célból a tagállamok a Tanács keretében egyeztetnek egymással. (3) E szolidaritási klauzulának az Unió általi végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat – a Bizottság és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének együttes javaslata alapján – a Tanács határozatban állapítja meg. (...) Az Unió és tagállamai eredményes fellépésének biztosítása érdekében az Európai Tanács rendszeresen értékeli az Uniót fenyegető veszélyeket. [kiemelés a szerzőtől]
- 46 Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1313/2013/EU határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT-vonatkozású szöveg. OJ L 347 20.12.2013. 924. [utoljára 2021. május 20-án módosított, egységes szerkezetbe foglalt szövegváltozat: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013D1313-20210101> (2021.08.28.) UPVM határozat] (4).
- 47 *Emergency Response Coordination Centre*; brüsszeli székhelyű kommunikációs és koordinációs központ a polgári védelem szereplői számára. A 2020-as év folyamán 102 alkalommal aktiválták rajta keresztül az uniós polgári védelmi mechanizmust, amelynek több, mint kétharmadára COVID-19 vírussal összefüggésben volt szükség. Emergency Response Coordination Centre (ERCC). https://ec.europa.eu/echo/sites/default/files/activations_2020.jpg (2021.08.28.).
- 48 A közösségi polgári védelmi mechanizmust eredetileg a Tanács 2001. október 23-i 2001/792/EK, Euratom határozata a polgári védelmi segítségnyújtási beavatkozások terén a fokozott együttműködés előmozdítását segítő közösségi eljárás kialakításáról [HL L 297, 15/11/2001. 7-11], illetve a Tanács 2007. november 8-i 2007/779/EK, Euratom határozata a közösségi Polgári Védelmi Mechanizmus kialakításáról (EGT-vonatkozású szöveg) [HL L 314, 1.12.2007. 9-19] hívta életre, de a koncepció története ennél régebbre nyúlik vissza, l. Wendling, Cécile (2009) *The European Union Response to Emergencies. A Sociological Neo-Institutionalist Approach*. European University Institute, Florence, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11315/2009_Wendling.pdf?sequence=2&isAllowed=y (2021.08.28.) 98.
- 49 UPVM határozat, 2. cikk; az Európai Parlament és a Tanács 2019. március 13-i (EU) 2019/420 határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról. HL L 77I 20.3.2019. 1-15. [UPVM módosítás (2019)] Parker, Charles F. – Persson, Thomas – Widmalm, Sten (2019) The Effectiveness of National and EU-level Civil Protection Systems: Evidence from 17 Member States. *Journal of European Public Policy*, 26(9) 1313-1314.

50 Az uniós mechanizmus nyitva áll (a) az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) azon országai előtt – az EGT-megállapodásban rögzített feltételekkel összhangban –, amelyek tagjai az Európai Gazdasági Térségnek (EGT), és meghatározott feltételek esetén más európai országok előtt; (b) csatlakozó országok, tagjelöltországok és potenciális tagjelöltek előtt, a szóban forgó országok uniós programokban való részvételének a vonatkozó keretmegállapodásokban és társulási tanácsi határozatokban vagy hasonló megállapodásokban meghatározott általános alapelvei és általános feltételei szerint. Nemzetközi vagy regionális szervezetek is együttműködhetnek az uniós mechanizmus keretében végzett tevékenységekben, amennyiben az e szervezetek és az Unió közötti vonatkozó kétoldalú vagy többoldalú megállapodások ezt lehetővé teszik. UPVM határozat, 28. cikk.

51 UPVM határozat, 23. cikk.

52 UPVM határozat, 12. cikk; Emergency Response Coordination Centre (ERCC). European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Facts & Figures Last updated 15/01/2021. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (2021.08.28.).

53 Már jóval a Lisszaboni Szerződésre épített jelenlegi irányelvi szabályozást megelőzően is láthattunk erre példákat Libanon (2006), Csád (2008) vagy Grúzia (2008) esetében: Faro, Sebastiano–Moraru, Madalina (2012) Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, In: Sebastiano Faro– Mario P. Chiti – Erich Schweighofer (szerk.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. (Napoli: Editoriale Scientifica) 259. Ugyanakkor az uniós polgárok védelmére vonatkozó teljes hiátust és annak következményeit taglalta Larik a szomáliai partoknál való kalózok elleni védelmi művelet kapcsán: Larik, Joris (2011) Operation Atalanta and the Protection of EU Citizens: Civis Europaeus Unheeded? *Perspectives on Federalism*, 3(2) 50-59.

54 Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad. EEAS homepage 07/06/2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.07.28.) Ugyanitt olvasható egy összefoglaló arról, hogy az EU milyen tevékenységet végzett a határain kívül, harmadik államokban.

55 A közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszer egy webes riasztási és értesítési alkalmazás. Integrált platform biztosít riasztások és értesítések részére. Elbez, Regis- Alevantis, Tacis (2004) The Role of CECIS – Common Emergency Communication and Information System. Proceedings ISCRAM, Brussels, May 3-4 2004. http://idl.iscram.org/files/elbez/2004/105_Elbez+Alevantis2004.pdf (2021.07.28.).

56 European solidarity in bringing people home. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en#european-solidarity-in-bringing-people-home (2021.07.28.).

57 Germany Carries Out the Largest Repatriation Process in Its History. SchengenVisaInfo.com, May 11, 2020. <https://www.schengenvisa.info.com/news/germany-carries-out-the-largest-repatriation-process-in-its-history/> (2021.07.28.).

58 Az uniós polgári védelmi mechanizmusban résztvevő nem EU-tagállam 874 polgárát (40 izlandi, 13 montenegrói, 18 észak-macedón, 600 norvég, 54 szerb, 149 török állampolgárt), valamint 2652 főt az Egyesült Királyság részéről. Summary table - repatriation flights under the Union Civil Protection Mechanism. 3 December 2020 – final. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_3_december_2020.pdf (2021.08.28.) 14.

59 Summary table - repatriation flights under the Union Civil Protection Mechanism. 3 December 2020 – final. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/summary_tables_of_repatriation_flights_3_december_2020.pdf (2021.08.28.).

60 European solidarity in bringing people home. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/coronavirus-european-solidarity-action_en#european-solidarity-in-bringing-people-home (2021.08.28.).

61 Frisell, Eva Hagström – Oredsson, Maria (2006) *Building Crisis Management Capacity in the EU*. FOI – Swedish Defence Research Agency, Stockholm. 13-14.

62 UPVM határozat, 7. cikk.

63 Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad. EEAS homepage. 07/06/2020. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.08.28.).

64 Summary of the success story of repatriation. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/76203/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_enb (2021.08.28.).

65 Csatlós (2019a) 147-148.

66 Konzuli védelmi irányelv, 11. cikk.

67 A Tanács 2019. június 18-i (EU) 2019/997 irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1-12. [ETD irányelv]

- 68 Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document, Proposal for a Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP, Brussels, 31.05.2018. SWD(2018) 273. 21.; Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper, COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 4., Lequesne, Christian (2015) At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations. In: Rosa Balfour – Catherine Carta – Kristi Raik (szerk.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (Farnham: Ashgate), 48-49. Csatlós, Erzsébet: The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law Theoretical Remarks. *Jogelméleti Szemle*, 2021/1. 10.
- 69 Zdobnoh, Dimitri (2018) Competition between Articles 290 and 291 TFEU: what are these two articles about? In: Eljalill Tauschinsky – Wolfgang Weiss: (szerk): *The Legislative Choice between Delegated and Implementing Acts in EU Law. Walking a Labyrinth*. (Cheltenham: Edgar Elgar) 69-71.
- 70 A harmadik országokban működő uniós küldöttségek az egységes uniós úti okmány formátumáról és annak minden későbbi módosításáról értesítik a harmadik országok illetékes hatóságait, jelentést tesznek annak harmadik országok általi elfogadásáról, és elő kell mozdítaniuk annak használatának sikerét. Az erre a célra használt mintákat egy tagállamnak a Bizottság támogatásával kell eljuttatnia az Európai Külügyi Szolgálatához, amelyen keresztül a küldöttségek rendelkezésére áll. ETD irányelv, (19) és 13.3. cikk.
- 71 Lindström, Madelene (2009) EU Consular Cooperation in Crisis Situations. In: Stefan Olsson (szerk.): *Crisis Management in the European Union. Springer, Cooperation in the Face of Emergencies*. (Heidelberg: Springer) 111-119.
- 72 Widmalm, Sten – Parker, Charles F. – Persson, Thomas (2019) *Civil Protection Cooperation in the European Union. How Trust and Administrative Culture Matter for Crisis Management*. (Cham: Palgrave Macmillan) 65-66.
- 73 Joint statement of the Members of the European Council. Brussels, 26 March 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (2021.08.28.) 5-6. 21-22. pont.
- 74 Emergency Response Coordination Centre (ERCC). European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. Facts & Figures Last updated 15/01/2021. https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en (2021.08.28.).
- 75 Joint statement of the Members of the European Council. Brussels, 26 March 2020. <https://www.consilium.europa.eu/media/43076/26-vc-euco-statement-en.pdf> (2021.08.28.) 6.
- 76 Ebben az összefüggésben lásd: Morsut, Claudia – Kruke, Bjørn Ivar (2020) Europeanisation of Civil Protection: the Cases of Italy and Norway. *International Public Management Review*, 20(1) 23-37.
- 77 A rescEU olyan kezelhetetlen helyzetekben való segítségnyújtás céljából jött létre, amelyekben a tagállami szinten meglévő és a tagállamok által az európai polgári védelmi eszköztár céljára előzetesen rendelkezésre bocsátott képességek összessége az adott körülmények között nem elegendő. A rescEU-képességeknek azoknak a tagállamoknak kell otthont adnia, amelyek megszerzik, bérlik vagy lízingelik e képességeket. Közös közbeszerzés esetén azoknak a tagállamoknak kell otthont adnia a rescEU-képességeknek, amelyek nevében e képességeket beszerzték. A rescEU-képességek az ERCC-n keresztül benyújtott segítségnyújtás iránti kérelmet követően vehetők igénybe az uniós mechanizmus keretében végzett reagálási műveletekre. A telepítésükről és leszerelésükről szóló határozatot, továbbá az egymással ütköző kérelmek esetén meghozandó összes határozatot a Bizottság hozza meg, szoros koordinációban a kérelmező tagállammal és a képességet tulajdonló, bérlő vagy lízingelő tagállammal. Az a tagállam felelős a reagálási műveletek irányításáért, amelynek területén a rescEU-képességeket telepítik. Az Unión kívüli telepítés esetén a rescEU-képességeknek otthont adó tagállamok felelősek annak biztosításáért, hogy a szóban forgó képességek maradéktalanul beépüljenek a reagálás egészébe. A rescEU-képességeket kizárólag akkor lehet nemzeti célokra használni, amikor nem használják őket vagy nincs rájuk szükség az uniós mechanizmus valamely reagálási műveletéhez. Lásd: UPVM módosítás (2019) 7. pont UPVM határozat 12. cikk.
- 78 Az Európai Parlament és a Tanács 2020. május 20-i (EU) 2021/836 rendelete az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg). HL L 185, 26.5.2021, 1-22. [UPVM módosítás (2021)] 1. pont. UCPM határozat, 1. cikk.
- 79 Az uniós katasztrófavédelmi rezilienciacélok a polgári védelem területén meghatározott, nem kötelező erejű célkitűzések, amelyek célja, hogy a megelőzési és felkészültségi intézkedések támogatása révén javítsák az Unió és tagállamai képességét arra, hogy ellenálljanak a több országot érintő, határokon áttérjedő hatásokat okozó vagy azok kiváltására alkalmas katasztrófa hatásainak. UPVM módosítás (2021), 2. pont; UCPM határozat, 4a. cikk.
- 80 UPVM módosítás (2021), (10).
- 81 UPVM módosítás (2021), (5).

82 Az Európai Parlament és a Tanács 2021. február 12-i (EU) 2021/241 rendelete a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról. OJ L 57, 18.2.2021. 17-75. (8)-(9); (17)-(18). A rendelet megvalósításakor a Magyarország részére nyújtott források felhasználására a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 413/2021. (VII. 13.) Korm. rendeletet kell alkalmazni.

83 UPVM módosítás (2021), (17).

84 UPVM módosítás (2021), 1. pont; UCPM határozat, 1. cikk (3).

85 UPVM módosítás (2021), (30).

86 UPVM módosítás (2021), 21. pont, UCPM határozat, 23. cikk (4).

87 UPVM módosítás (2021), 10. pont; UCPM határozat, 12. cikk (2), 3; 3a; 3b.

88 UPVM módosítás (2021), 15. pont; UCPM határozat, 18. cikk.

89 UPVM módosítás (2021), 18. pont; UCPM határozat, 20a cikk. A módosítási javaslat szerint uniós polgári védelmi mechanizmus számára a 2021-től 2027-ig tartó időszak tekintetében elkülönített teljes költségvetés összege folyó áron kifejezve 3 455 902 000 EUR. Javaslat az Európai Parlament és a Tanács határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU határozat módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg) Brüsszel, 2.6.2020 COM(2020) 220 final 4. pont. A UPVM módosítás (2021) 16. pontja az uniós mechanizmus 2021. január 1. és 2027. december 31. közötti időszakban történő végrehajtását szolgáló pénzügyi keretösszegként folyó áron 1 263 000 000 EUR-t határozott meg.

90 UPVM módosítás (2021), (42).