

MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KORMÁNYA

T/1743. számú

törvényjavaslat

a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

**Előadó: dr. Göncz Kinga
külügyminiszter**

Budapest, 2006. december

2007. évi törvény

a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény módosításáról

1. §

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) 1. §-ának (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(1) A Magyar Köztársaság a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el (a továbbiakban: konzuli védelem). A konzuli szolgálat a magyar állampolgárok érdekei külföldön történő védelmének előmozdítása érdekében együttműködik hazai és külföldi szervezetekkel és magánszemélyekkel. Ez az együttműködés kiterjedhet pénzeszközök átvételére, és az érintett magyar állampolgárok részére történő továbbítására is.”

2. §

A Konztv. 5. §-ának (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

„(4) A konzuli kölcsön nyújtása iránti kérelemmel összefüggésben a konzuli tisztviselő köteles vizsgálni a kérelmező önhibáját. A kérelmező nyilvánvaló önhibája esetén a kölcsön megtagadható. A kölcsönnyújtást meg kell tagadni a (3) bekezdésben foglalt feltételek hiányában, valamint, ha a kérelmező valótlan adatokat közölt vagy az általa korábban igénybe vett konzuli kölcsön nem térült vissza.”

3. §

A Konztv. 7. §-a a következő (5) bekezdéssel egészül ki:

„(5) A magyar állampolgárok az e § szerinti intézkedések végrehajtásának előmozdítása érdekében a Külügyminisztérium internetes honlapjának igénybevételel előzetesen is bejelenthetik külföldi tartózkodásukat a konzuli szolgálatnak.”

4. §

A Konztv. 9. §-a a következő (4) bekezdéssel egészül ki:

„(4) A külügyminiszter az 5. § (6) bekezdésében foglalt fejezeti kezelésű előirányzat terhére vissza nem térítendő eseti támogatást nyújthat, ha a fogva tartás körülményei a fogva tartott életét, testi épségét vagy egészségét nyilvánvalóan és súlyosan veszélyeztetik, és támogatására nincs más lehetőség.”

5. §

A Konztv. 19. §-a a következő új (2) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a jelenlegi (2)-(6) bekezdés számozása (3)-(7) bekezdésre változik:

„(2) Olyan közigazgatási hatósági ügyben, mely nem tartozik az 1. § (2) bekezdésének hatálya alá, a konzuli szolgálat a Ket. joghatóság hiányára irányadó rendelkezéseit az 1. § (3) bekezdésének megfelelően alkalmazza.”

6. §

A Konztv. 24. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

„24. § Ez a törvény a következő uniós jogi aktusoknak való megfelelést szolgálja:

- a) az Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés 20. cikke,
- b) az Európai Közösségek tagállamai kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által 1995. december 19-én elfogadott 95/553/EK határozata az Európai Unió polgárainak a diplomáciai és konzuli képviseletek által nyújtott védelméről,
- c) a tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által 1996. június 25-én elfogadott 96/409/KKBP határozata egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról.”

7. §

(1) Ez a törvény a kihirdetését követő hónap első napján lép hatályba.

(2) E törvény hatálybalépésével egyidejűleg a Konztv. 5. § (2) bekezdése a) pontjában a „vészhelyzeti úti okmányt” szövegrész helyébe az „ideiglenes úti okmányt” szöveg, a Konztv. 19. § (1) bekezdésében az „az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény” szövegrész helyébe az „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény” szöveg lép.

INDOKOLÁS

ÁLTALÁNOS INDOKOLÁS

A konzuli védelemhez fűződő jog alkotmányos alapjog. Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése szerint „Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.” Ennek alapján 2001. november 1-je óta törvény - a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) - határozza meg a konzuli védelem tartalmát, nyújtásának feltételeit.

A Konztv. a hatálybalépése óta eltelt öt év alatt jól betöltötte, s jelenleg is jól betölti szerepét, megfelelő normatív alapot biztosít a magyar állampolgárok és a magyarországi honosságú jogi személyek külföldi érdekeinek állami eszközökkel történő védelméhez. A szolgáltató közigazgatás követelménye azonban mind hangsúlyozottabban fogalmazódik meg a konzuli szolgálat működésével szemben is, egyszersmind változik a konzuli védelem speciális, határokat átlépő igazgatási területén jelentkező állami feladatok tartalmának és terjedelmének közvélemény általi megítélése. Mindez időszerűvé teszi a Konztv. kiegészítését, melynek szükségességét tovább nyomatékosítják a konzuli szolgálat által a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépését követően szerzett jogalkalmazási tapasztalatok.

A Konztv. kis terjedelmű, jobbára technikai jellegű módosításai ezért elsősorban a konzuli jogalkalmazás hatékonyságának növelését célozzák a bajba jutott magyar állampolgárok érdekeinek védelmét szolgáló - a gyakorlatban részint már ismert - néhány további együttműködési forma, konzuli szolgáltatás törvényi nevesítésével, a részükre nyújtott konzuli kölcsönök visszafizetését az eddigieknél hatékonyabban biztosító rendelkezés beiktatásával, valamint a konzuli szolgálat eljárásának sajátosságaira, ezen belül joghatóságára irányadó tételes előírások bővítésével.

RÉSZLETES INDOKOLÁS

Az 1. §-hoz

A konzuli védelem hatékonyságához elengedhetetlen, hogy a Külügyminisztérium és a külképviseletek együttműködjenek áldozatvédelmi, humanitárius, karitatív és szociális feladatokat ellátó állami és nem-állami, társadalmi szervezetekkel, egyesületekkel, egyházakkal és magánszemélyekkel. E szervezetek és személyek többnyire kiterjedtebb ismeretekkel rendelkeznek a fogadó állam viszonyairól, a bajba jutott (bűncselekmény áldozatává vált, súlyos betegségben szenvedő, fogva tartott stb.) magyar állampolgároknak nyújtható segítség különféle módzatairól, mint a konzuli szolgálat. Előállhat azonban olyan helyzet is, hogy az általuk nyújtott anyagi segítséget éppen a konzuli szolgálat közreműködése nélkül nem lehet eljuttatni a rászorulókhöz. Figyelemmel a fogadó államok sajátosságaira, előfordulhat, hogy a konzuli képviselet (pl. nemzetközi jogi mentességei folytán) nagyobb jogi mozgástérrel rendelkezik egy adott fogadó államban, mint az egyébként nagyobb helyismerettel bíró karitatív szervezet vagy

magánszemély. A rendelkezés egyfelől e külső szervezetek segítő szándéka és az ehhez járuló gyakorlati tapasztalatok, másfelől a konzuli szolgálatot megillető nemzetközi jogi lehetőségek nyújtotta előnyök között teremt jogi kapcsolatot, növelve ezzel a konzuli védelem hatékonyságát. A hatályos pénzügyi jogi (államháztartási, költségvetési, számviteli stb.) szabályozás az együttműködés e módjának megfelelő normatív háttérrel biztosít, így további (alacsonyabb) szintű jogszabályban történő részletesebb szabályozására nincs szükség.

A 2. §-hoz

Az Alkotmány 69. §-ának (2) bekezdése szerint magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet. A hazatérés jogának biztosítása általában, és az esetek túlnyomó többségében az állam részéről jellemzően passzív magatartás tanúsítását igényli, vagyis azt, hogy a közhatalom gyakorlására feljogosított szervek és személyek adminisztratív eszközökkel ne akadályozzák e jog gyakorlását. Kivételes esetekben azonban az államnak aktív módon, a szükséges segítség megadásával, tevőlegesen is elő kell segítenie a hazatérés jogának gyakorlását. E felfogást tükrözi, hogy a konzuli szolgálat a hazatéréshez fűződő alkotmányos alapjog érvényesítése érdekében konzuli kölcsönt köteles nyújtani mindazokban az esetekben, ha a külföldön bajba jutott magyar állampolgár hazatérése elősegítésének más módjára nincs lehetőség, és a késedelem súlyos érdeksérelmet okoz.

A konzuli kölcsön nyújtásának kötelező esetkörét a hatályos szabályozás azonban olyan tágan határozza meg, hogy széles körben nyílik lehetőség különféle visszaélésekre. A kölcsön ugyanis csak akkor tagadható meg, ha az érintett hazatérésének elősegítése más módon is megoldható és/vagy a késedelem nem okoz súlyos érdeksérelmet, valamint akkor, ha a kérelmező valótlan adatokat közölt vagy a korábban igénybe vett kölcsönt nem térítette vissza.

A konzuli szolgálat jelenleg tehát nem vizsgálhat, és nem mérlegelhet egyéb szempontokat, hanem a törvényi feltételek fennállása esetén az eset további - akár nyilvánvalóan visszaélésre utaló - körülményeitől függetlenül is eleget kell tennie a konzuli kölcsön nyújtása iránti kérelemnek.

A tapasztalatok szerint e kölcsönök jelentős részét nem fizetik vissza, a kölcsönösszeg nem térül meg. Az előterjesztés ezért – az önhiba kötelező vizsgálatának előírásával – fokozottabban kívánja biztosítani, hogy kizárólag az arra valóban rászorulók juthassanak konzuli kölcsönhöz, a nyilvánvalóan önhibájukból bajba jutott személyek vonatkozásában pedig ne álljon fenn kölcsönnyújtási kötelezettség, hanem ilyenkor a konzuli tisztviselő az eset körülményeinek szabad mérlegelésével dönthessen.

A 3. §-hoz

A Külügyminisztérium feladat- és hatáskörét érintő, a tárca intézkedését igénylő, külföldön bekövetkező válsághelyzetek túlnyomó része magyar állampolgárok és magyarországi honosságú jogi személyek érdekeit is érinti. Tekintettel a törvényben rögzített intézkedési kötelezettségekre, a konzuli szolgálat kialakította a válságok kezelésére irányadó, az Európai Unió tagállamai közötti együttműködés elveinek megfelelő eljárásrendjét.

A magyar konzuli szolgálat rendelkezik azokkal a szervezeti, tárgyi (technikai) és személyi feltételekkel, melyek az unió tagállamainak válságkezelő egységeivel folytatandó gyors és hatékony kommunikációhoz szükségesek. E feltételek tovább bővültek a 2004. decemberi délkelet-ázsiai természeti katasztrófa tapasztalatai nyomán. Létrejött a Külügyminisztérium válságkezelő központja, mely „éles helyzetben” azonnal működésbe lép.

„Békeidőben” a megelőzés a fő cél, vagyis – konzuli olvasatban – az, hogy minél kevesebb magyar állampolgár kerüljön veszélybe, az esetleg kialakuló válsághelyzet pedig minél kevésbé érje felkészületlenül a polgárokat és a konzuli szolgálatot. A megelőzés stádiumában ezért főként a kölcsönös tájékoztatáson van a hangsúly. Az ügyfelek részéről megnyilvánuló fokozott érdeklődésre is figyelemmel ennek előmozdítására már 2005 óta kérdőív szerepel a Külügyminisztérium Internet-honlapján. E kérdőív önkéntes kitöltésével a külföldre utazó magyar állampolgárok a saját, valamint az értesítendő személyek adatainak, elérhetőségének előzetes közlésével elősegíthetik a konzuli védelem nyújtását, ha külföldi tartózkodási helyükön válsághelyzet állna elő.

A rendelkezés ennek a gyakorlatnak biztosít törvényi háttérrel, eleget téve annak az állampolgári elvárásnak, hogy a magyar konzuli szolgálat által e tekintetben nyújtott szolgáltatások színvonala azonos legyen a fejlett uniós tagállamokéval.

A 4. §-hoz

E rendelkezés megteremti azt a lehetőséget, hogy a Külügyminisztérium konzuli kölcsönökre szolgáló költségvetési előirányzatának terhére vissza nem térítendő eseti támogatás legyen nyújtható a külföldön fogva tartott magyar állampolgárnak, ha a fogva tartás körülményei életét, testi épségét vagy egészségét nyilvánvalóan és súlyosan veszélyeztetik, és támogatására nincs más lehetőség. Tekintettel arra, hogy ilyen támogatás nyújtására hangsúlyozottan kivételes esetekben kerülhet csak sor, indokolt az erről szóló döntést a külügyminiszter mérlegelési jogkörébe utalni. A támogatás szükségessége ultima ratioként felmerülhet az olyan államban fogva tartott magyar állampolgárok tekintetében, ahol a büntetés-végrehajtási rendszer nem biztosítja ellenszolgáltatás nélkül még a minimális létszükségleteket (pl. ivóvíz, élelmiszerek, életmentő gyógyszerek) sem. Mindazonáltal ezekben az esetekben is szigorúan érvényesül e segítségnyújtási forma szubszidiárius jellege, vagyis az a feltétel, hogy az érintett személy más általi vagy más módon történő támogatására nincs lehetőség.

Az 5. §-hoz

A konzuli szolgálat eljárása jelentős részben más állam területén, a fogadó állam hatóságainak közreműködésével és közrehatásával, idegen jogi környezetben, gyakran az ügyféltől jelentős távolságban, sajátos szervezeti és kommunikációs lehetőségekkel zajlik. A törvények e sajátosságok figyelembevételével határozzák meg szabályait.

A törvény hatályos utaló rendelkezése szerint a külföldön működő magyar konzuli tisztviselők a Ket. rendelkezéseit kötelesek alkalmazni eljárásukban. Ez az előírás azonban nem számol azzal, hogy a Ket. szabályainak következetes alkalmazása külföldön - a nemzetközi jogból, a fogadó állam jogszabályaiból adódó nyilvánvaló korlátok, mint objektív természetű akadályok folytán - maradéktalanul nem lehetséges. Ezért egyértelművé kell tenni, hogy a konzuli szolgálatnak, mint

az államhatárt átlépő közigazgatás legfontosabb szervének sajátos működési feltételei között (külföldön működő közhatalmi szervről van szó) hogyan kell alkalmaznia a közigazgatási hatósági eljárás joghatóságra vonatkozó szabályait.

A nemzetközi jog alapvető elve, hogy adott állam konzuli szolgálata joghatóságának fennállását vagy kizártságát döntően az ügyfél állampolgársága határozza meg. A magyar konzuli szolgálatnak ennek megfelelően csak magyar állampolgárok tekintetében van általános eljárási kötelezettsége. Egyéb esetekben a joghatóság fennállása vagy hiánya - a szervezetrendszer sajátosságai, a külföldi működés, a fogadó állam konzuli szolgálatának eljárásával fennálló esetleges párhuzamosságok miatt - nem minden további nélkül tisztázott. A joghatóság tisztázását elősegíti, hogy az érdekvédelmi alaptevékenységen kívüli ügyek körében minden egyes ügyfajta vonatkozásában külön, kifejezett jogszabályi felhatalmazás szükséges ahhoz, hogy a magyar konzuli szolgálat - külföldi állampolgár tekintetében is - eljárási cselekményt végezhesen (Konztv. 1. § (2) bek.). Ezek az ágazati jogszabályok nemcsak hatásköri, hanem egyúttal joghatósági normák is.

Az érdekvédelmi alaptevékenységen kívüli ügyfajták szabályozási szempontból két nagy csoportra bonthatók:

a) a Konztv. 1. §-ának (2) bekezdése szerint nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet a magyar konzuli szolgálat részére további közigazgatási feladatokat is meghatározhat. E feladatcsoport vonatkozásában tehát a konzuli szolgálat joghatósága, hatásköre és illetékessége a jogszabály rendelkezéséből következően adott, ennek megfelelően a szóban forgó ügyekre irányadó magyar eljárási jogszabályokat is természetesen maradéktalanul alkalmazni köteles. Ez számos esetben független az ügyfél állampolgárságától, sőt, például a vízumrendészeti ügyekben a konzuli szolgálat kizárólag külföldi állampolgárok tekintetében jár(hat) el.

b) az a) pont esetkörén kívül eső bizonyos ügyek vonatkozásában azonban a nemzetközi jog szerződésekben nem rögzített (szokásjogi, viszonsági) szabályai is meghatározzák-megalapozzák a Magyar Köztársaság és más államok konzuli képviselői közötti nemzetközi ügymegosztást – tehát a konzuli képviselők joghatóságát. Előfordulhat például, hogy viszonsági gyakorlat (vagy az adott állam belső jogszabálya) az adott állam Magyarországon működő konzuli képviselője számára szélesebb jogi lehetőséget biztosít a magyar állampolgárok által a küldő állam valamely hatóságához címzett közigazgatási tárgyú kérelmek átvételére, s az illetékes hatósághoz történő továbbítására, mint amekkorát a Ket. joghatóságra vonatkozó szabályai az adott államban működő magyar konzuli képviselőnek biztosítanak a fogadó állam polgárai által a magyar hatóságokhoz címzett kérelmekkel összefüggésben. A Ket. ugyanis csak hatáskör vagy illetékesség hiánya esetére ír elő áttételi kötelezettséget, joghatóság hiánya esetére nem (Ket. 22. § (1)-(2) bek.).

Az a tételes rendelkezés tehát, amely szerint a magyar konzuli szolgálatnak olyan közigazgatási hatósági ügyben, melyet valamely nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet kifejezetten nem szabályoz, a Ket. joghatóság hiányára vonatkozó rendelkezéseit úgy kell alkalmaznia, hogy a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok alapján és a fogadó állam jogszabályainak tiszteletben tartásával jár el, jogalapot teremt a fenti - vagy ahhoz hasonló - viszonsági gyakorlat folytatásához is.

A 6. §-hoz

E rendelkezés - tekintettel arra, hogy a Magyar Köztársaság a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény hatálybalépését követően vált az Európai Unió tagjává - pontosítja a törvény jogharmonizációs záradékát.

A 7. §-hoz

E rendelkezés a törvénynek a kihirdetést követő hónap első napján történő hatályba léptetésével megfelelő időt biztosít a jogalkalmazásra történő felkészüléshez, továbbá a korábbi rendelkezések tartalmát nem érintő két fogalmi pontosítást tartalmaz.