

Suha György

A TISZTELETBELI KONZULI INTÉZMÉNYRENDSZER MŰKÖDÉSÉNEK JOGI KÖRNYEZETE

The Institution of Honorary Consuls and Its Legal Environment

Dr. Suha György, habil., miniszteri biztos, Külgazdasági és Külügyminisztérium, gyorgy.suha@mfa.gov.hu

A tiszteletbeli konzulok működése a nemzetközi jog által elismert, és a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény rendszerében számos kiváltsággal és mentességgel honorált nemzetközi gyakorlat. Eredete az ókori görög proxenos tevékenységére nyúlik vissza, aki ellenszolgáltatás nélkül látta el más államok börtönben lévő polgárainak érdekképviselését. Jelen gazdasági környezetben egyre növekvő értékű erőforrás a tiszteletbeli konzuli intézmény, amely a szereplők elhivatottságára építve, megfelelő nemzetközi jogi beágyazottság mellett, hatékony eszközrendszer lehet a sikeres külpolitika megvalósításában és a külgazdasági stratégia végrehajtásában. A cikk áttekinti a releváns szabályozás főbb elemeit, valamint a tiszteletbeli konzuli tevékenység tartalmi átalakulásának tendenciáját, a működés esetenként ellentmondásos jogi kereteit.

KULCSSZAVAK:

Bécsi Egyezmény, diplomata, konzul, kiváltság, mentesség, nemzetközi jog

Honorary consuls are recognized in international law and enjoy several privileges and immunities provided by the Vienna Convention on Consular relations. This institution has its roots in the ancient Greek 'proxeny', who exercised custody of foreign nationals without remuneration. In the present economic setting, the institution of honorary consuls is beginning to be recognized more highly than before, though it still represents a resource that has so far been unexploited. It is built upon the commitment of its participants, who will – in case the appropriate international legal background has been established – eventually become part of an effective mechanism that helps execute the successful strategies of foreign policy and trade. The article provides an overview of the relevant international processes and also offers an insight into the tendencies, along which the restructuring of the scope of honorary consuls has been developed; in this discourse, particular importance will be attached to the contradictory legal framework of the operations of honorary consuls.

KEYWORDS:

consul, diplomat, immunities, international law, privileges, Vienna Convention

Az államok közötti kapcsolatrendszer egyik meghatározó manifesztumának, a konzuli jognak a gyökerei egészen az ősi időkig nyúlnak vissza. A jogfejlődés keretében azonosítható változások nem érintették ugyan az intézményrendszer filozófiai lényegét, az egyes történelmi korszakok azonban különféle hangsúlyokat adtak a konzuli működés szabályozásának. A 20. század utolsó harmada egyre növekvő erővel tépázta meg a kodifikált nemzetközi szokásjogi normák hatékony és következetes alkalmazásának lehetőségét. Különösen igaz ez a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény (a továbbiakban Egyezmény) által megszabott jogértelmezési környezetre, amelyet számos kritika mellett mégis iránymutató univerzális normának tekinthetünk. A bírálatok fókuszában a korszerűség és az alkalmazhatóság kérdései állnak, a szakmai közvélekedés szerint „...a konzuli jog kodifikátorainak jeles munkássága, [az Egyezmény] rendelkezései a jelenkor követelményeit csupán elégségesen szolgálják ki”.

E szemlélet képviselői nem felejtik el hangsúlyozni, hogy napjainkban a konzuli kapcsolatok dinamikája ismét növekszik, az intézményrendszer fejlődésének iránya a tradicionális érdekképviseleti funkciók háttérbe szorulása mellett szakdiplomáciai feladatok, jelesül gazdaság- és kultúrdiplomáciai célok megvalósítása felé mutat. Ez a tartalmi szemléletváltás megváltozott kontextusba helyezi a konzuli kapcsolatok művelőinek feladatát, jogállását, és rámutat a nemzetközi szabályozás lényeges hiányosságaira, valamint annak elméleti és gyakorlati következményeire. A változás egyik látványos eleme az Egyezmény által meghatározott működési kereten belül a tiszteletbeli konzuli szerep és a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselet újraértelmezett funkciója. A nemzetközi kapcsolatok rendszerében aktívan részt vevő tiszteletbeli konzulok száma világszerte kb. 20 000-re tehető, míg az Európai Unió tagállamaiban hozzávetőlegesen 3000 ilyen jogállású tisztviselő dolgozik.

A viszonylag magas szám és a folyamatosan növekvő tendencia egyik oka, hogy az állami aktorok jelentős része számára komoly kihívás a diplomáciai képviseletek működtetésének költségeit fedezni, aminek következtében a tiszteletbeli konzuli tisztviselők szerepe egyre inkább felértékelődik, hiszen egyre több állam nevez ki tiszteletbeli konzulokat nemzetközi kapcsolataik, diplomáciai ügyeik intézésére. Tipikusan ilyen profil a konzuli missziók multilaterális diplomáciai szerepvállalása – jellemzően Bécsben, Genfben vagy Brüsszelben –, de feladathoz juthatnak a tiszteletbeli konzul által vezetett képviseletek olyan kétoldalú viszonyrendszerek expanziója esetén is, ahol az egyik fél politikai stratégiája és/vagy erőforrásai nem teszik lehetővé a kiegyensúlyozott rezidens diplomáciai képviseleti modell megteremtését. (Erre példa Magyarország déli nyitásának intézményfejlesztése, amelynek keretében Ghánában, Etiópiában, valamint Új-Zélandon nyíló nagykövetségeink esetében a partnerállam budapesti rezidens képviseletét tiszteletbeli (fő)konzul irányítja.)

Az Egyezmény és a joggyakorlat alapján a konzulok elsősorban a küldő állam állampolgárainak érdekvédelmét, valamint a küldő állam kereskedelmi és hajózási érdekeit szolgálva látják el feladataikat. Főszabály szerint politikai kapcsolatok tekintetében nincs számottevő szerepvállalásuk, mégis a modern gyakorlat egyre inkább elmosni látszik a határokat diplomáciai és konzuli képviselet között. Ez a gyakorlat legfőképpen a kisebb államokra jellemző, melyek gyakran ahelyett, hogy diplomáciai követeket akkreditálnának más államokba, csupán konzult küldenek, aki a fogadó állam beleegyezésével arra kap felhatalmazást, hogy

konzuli minőségének érintése nélkül diplomáciai feladatokat lásson el. Ugyanakkor az ilyen feladatokat ellátó konzul sem diplomáciai státust nem szerez, sem diplomáciai kiváltságok és mentességek nem illetik meg, kivéve, ha a két állam másként állapodik meg.

A konzuli szerepvállalás jelentőségének megnövekedésével együttesen a hivatásos és a tiszteletbeli konzuli intézmény szereplői között továbbra is érdemi a különbség. A legáltalánosabban fogalmazva – a Nemzetközi Jogi Bizottság 1956-os nyolcadik ülészakán meghatározott kritériumokat is figyelembe véve – a hivatásos konzulok (*consules missi*) a küldő állam közhivatalnokai és honosai, akik fizetés fejében főfoglalkozásként látják el konzuli feladataikat, és nem végeznek magánjellegű üzleti tevékenységet. Ezzel szemben a tiszteletbeli konzulok (*consules electi*) végezhetnek jövedelmező tevékenységet konzuli feladataik teljesítése mellett, valamint kinevezésükre a fogadó állam rezidensei közül kerül sor, legyenek a fogadó, a küldő vagy egy harmadik állam honosai. További fontos különbség a hivatásos és tiszteletbeli konzulok között a számukra biztosított kiváltságokban és mentességekben rejlik, jóval több nyújtva az előbbieknél. Néhány állam évtizedeken át ragaszkodott a hivatásos konzuli intézményhez, a legtöbben mindkét típust előszeretettel alkalmazzák, de olyanok is akadnak, amelyek a tiszteletbeli konzulok küldését preferálják.

Mint hogy a konzuli feladatok többé-kevésbé helyi jellegűek, a legtöbb állam több konzult nevez ki a nagyobb országokba, valamennyiük tevékenységét egy meghatározott területre, a konzuli kerületre korlátozva, „*ahol egy konzuli képviselő konzuli feladatok végzésére jogosult*”. Az egyes konzuli tisztviselők általában egymástól függetlenül látják el feladataikat az egyes konzuli kerületekben. Főszabály szerint a konzuli tisztviselő feladatainak teljesítése során nem terjeszkedhet túl e pontosan körülhatárolt területen, ám „*különleges körülmények fennállta esetén ... a fogadó állam beleegyezésével konzuli kerületén kívül is elláthatja feladatait*”. Felvetődik a kérdés, hogy e tekintetben mi számít ilyen körülménynek, bár talán némi könnyedséggel állítható, hogy az, ha a szóban forgó kerületen kívüli területen lehetetlenné vált a konzuli feladatok hatékony ellátása vagy a kerületen kívüli eljárás feltétlenül szükségesnek mutatkozik egy kerületen belüli eljárás eredményességéhez, ám erre mégis az a válasz tűnik a legelfogadhatóbbnak, hogy adott szituációban az érintett államok konszenzusának kell meghatározónak lennie.

Jóllehet, a konzulok közvetlenül érintkeznek saját kormányukkal, a legtöbb ország nemzeti joga szerint alárendeltjei a küldő állam által abban a fogadó államban akkreditált diplomáciai képviselőnek, pontosabban annak vezetőjének, ahol kifejtik konzuli tevékenységüket. Ennek megfelelően a misszióvezetői (nagyköveti) autoritás és kontroll gyakorlója a konzulok felett, akiket akár utasíthat is, ugyanakkor védelmet nyújt számukra, amennyiben a fogadó állam hatóságai jogsértő módon járnak el. A konzuli és diplomáciai intézmény – bár nem ennyire erőteljesen vertikális – összefonódását jól példázza az is, hogy a küldő államok számos fővárosban külön konzuli képviselőt alapítása helyett gyakran a diplomáciai képviselőt alakítanak ki konzuli osztályt.

A konzuli kapcsolatoknak *mutatis mutandis* nincsenek politikai konzekvenciái, s konzuli képviselők fenntarthatók akár nem szuverén államok területein, akár el nem ismert rezsimek által irányított területeken is. Az el nem ismert államok territóriumán vagy a hadviselő fél által elfoglalt területeken a konzuli képviselők testesítik meg az egyetlen kapcsolatot,

kommunikációs csatornát az uralmon lévő hatóságok felé, mind a küldő állam honosainak védelme, mind a fennálló nemzetközi szerződések nyújtotta jogok fenntartása érdekében. Ilyen körülmények között a politikamentes konzuli kapcsolatok mégis rendkívül fontos politikai, diplomáciai szerephez juthatnak. Az el nem ismert államok által napjainkban alkalmazott gyakorlat vezérelve ugyanakkor a diplomáciai viszonyt tekintő igazodási pontnak, ezért létezik az, hogy például az ún. 'Észak-ciprusi Török Köztársaság' németországi, olasz, finn, ausztrál stb. konzuli képviselőit a fogadó országok *de jure* nem tekintik konzuli képviselőnek, de például a Tajvanon működő – a pekingi kormányt diplomáciai értelemben el nem ismerő – Saint Vincent and the Grenadines konzuli képviselője az Egyezmény alapján működik. Ahol a diplomáciai kapcsolatok felvétele egy kormány el nem ismerése okán nehézségekbe ütközik, ott az államok azon nyomban a konzuli kapcsolatok felvételére és megerősítésére helyezik a hangsúlyt. Erre szintén példa Tajvan, ahol Pápua Új-Guinea – diplomáciai kapcsolatok hiányában – tiszteletbeli konzult bízott meg a képviselővel.

Ebben a kontextusban különleges jelentőséghez jut az Egyezmény azon rendelkezése, mely szerint a konzuli feladatok körébe tartozik az ott felsoroltakon kívül „a küldő állam által a konzuli képviselőre bízott bármely más feladat elvégzése, amelyet a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltanak, illetve amelyeket a fogadó állam nem ellenez, vagy amelyeket a küldő állam és a fogadó állam között hatályban levő nemzetközi megállapodások tartalmazzanak”. E rendelkezés alapján ugyanis – *ceteris paribus* – a diplomáciai kapcsolatok bármelyik eleme *de facto* megvalósulhat anélkül, hogy formálisan létezne diplomáciai kapcsolat a két állam között. A konzuli kapcsolatok függetlenségének jelentőségét igazolja még az államok azon gyakorlata, miszerint gyarmatokon és protektorátusokon is egyaránt széles körben létesítették és tartották fenn konzuli képviselőket egész hálózatait. Hong Kong ismert példája, amely szerint a világ majdnem minden jelentős nemzetének volt konzuli képviselője a városállamban már akkor is, amikor brit gyarmat volt.

A nemzetközi jog nem írja elő az államok számára a konzulok fogadásának kötelezettségét, ugyanakkor érdekeik oly jelentősek, hogy a gyakorlatban szinte bármelyik állam konzuli tisztviselője fogadtatásra talál. Kereskedelmi és konzuli egyezmények gyakran előírják, hogy a részes államok jogosultak konzul kinevezésére a többi olyan részes állam területére, ahol harmadik állam konzuljának hivatalbalépésének elfogadása már megtörtént vagy az a jövőben várható. Ahhoz nem fér kétség, hogy minden szuverén államnak joga van konzul kinevezésére, sőt arra is van lehetőség, hogy két vagy több állam a fogadó állam beleegyezésével közösen nevezze ki ugyanazt a személyt. Habár a konzulok legfőképpen állampolgári, kereskedelmi, ipari és hajózási érdekeket képviselnek, számos más funkciót is betöltenek, amiket a szokásjog, a kereskedelmi és konzuli szerződések, a nemzeti jogok és a belső konzuli utasítások tartalmaznak kimerítően. Hagyományosan a konzuli védelem, azaz a küldő állam honosainak képviselője és érdekvédelme a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt a konzuli tevékenység egyik legfontosabb megnyilvánulása. Ezen túlmenően a legjelentősebb feladatok közé általában a gazdasági kapcsolatok fejlesztése, a kereskedelem előmozdítása és a közjegyzői jellegű tevékenységek tartoznak.

A konzuli és a diplomáciai képviselők közötti egyik legalapvetőbb különbség kiváltságaik és mentességeik vonatkozásában mutatkozik meg. Míg a nemzetközi jogban általánosan

minden nemzet által garantáltan elismertek a diplomáciai mentességek, addig a konzuli kiváltságok és mentességek elsősorban különböző nemzetközi szerződések rendelkezéseire és az államok gyakorlatára alapultak, továbbá az államok általában vonakodtak a diplomáciai kiváltságok konzuli tisztviselőkre való alkalmazásától, s ekképpen a szabályozásra mindig az egyes esetekben került sor szerződés megkötése vagy belső szabályozás útján. A jogfejlődési folyamatban végül a diplomáciai mentességek közül csupán kettő vált univerzális jelleggel elfogadottá: A konzuli irattár és a konzuli okmányok sérthetlensége, valamint a fogadó állam joghatósága alóli *funkcionális* mentesség.

Nem csoda, hogy a konzuli kiváltságok és mentességek kapcsán meglehetősen következetlenül és bizonytalanul alakult az államok gyakorlata, aminek egységesebb tételét sokan az Egyezmény megalkotásától várták. Éppen ezért célszerűnek látszik ezen a ponton hangsúlyozni, hogy az Egyezmény nem érinti más érvényben levő nemzetközi szerződések hatályát, valamint lehetőség van e tárgyban további nemzetközi szerződések megkötésére is – *inter alia* –, ezért a következetlenség és bizonytalanság – ha nem is olyan mértékben, mint az Egyezmény létrejöttét megelőzően – ma is a konzuli kapcsolatok jogának legfontosabb jellemzői között található.

Mindennek ellenére érdemes az Egyezménynek a nemzetközi szokásjogra, ill. a szélesebb körben elfogadott nemzetközi gyakorlatra reflektáló rendelkezéseire részletesebben kitérni. Először is, az Egyezmény különbséget tesz a hivatásos és a tiszteletbeli konzulok között, több kiváltságot és mentességet biztosítva az előbbieknél. Ez a megkülönböztetés elsősorban a nemzetközi porondon amúgy is gyenge félként, mintegy mellékszereplőként megforduló kisebb államok nézőpontjából vet fel különösebb aggályokat. A szóban forgó országok különböző gazdasági, politikai okokból – döntően képviselési hálózatuk híján és erőforrásszempontra miatt – nem csupán a hivatásossal szemben preferálják a tiszteletbeli konzuli intézményt, hanem gyakran ez utóbbira bízzák a diplomáciai feladatok teljes körű ellátását is. Arról már szó esett, hogy az „ilyen feladatok végzése a konzuli tisztviselőt nem jogosítja diplomáciai kiváltságokra és mentességekre”, ráadásul egy tiszteletbeli konzul olyan helyzetbe is kerülhet adott esetben, hogy a küldő állam által rábízott feladatok hatékony és biztonságos végzése az Egyezmény által számára biztosított kiváltságokon és mentességeken túl jóval szélesebb körű jogosítványokat kíván meg, ám ezeket a „mellékszereplő” kis állam éppen gyengébb pozíciójánál fogva nem képes bilaterális szinten kivívni.

A konzuli képviselő kiváltságai és mentességei közül a legfontosabbak a konzuli helyiségek sérthetlensége, az érintkezés szabadsága, a konzuli irattár és a konzuli okmányok sérthetlensége, továbbá az érintkezés a küldő állam honosaival. Ezeket túlmenően még a konzuli helyiségek adómentessége, valamint a nemzeti lobogó és címer használata érdemes említésre.

Fontos kiemelni még, hogy a konzuli képviselő vagyontárgyai, valamint közlekedési eszközei ugyan mentesek a honvédelmi vagy közérdekű célokra történő igénybevétel minden formája alól, ilyen célból azok kisajátítása mégis lehetséges, amit a konzuli működés gyakorlásának akadályozása elkerülésével kell végrehajtani, és a küldő állam részére azonnali, megfelelő és tényleges kártérítés fizetendő. Maga a kisajátítás egy állam területi felségjogával és a konzuli kapcsolatok konszenzuális jellegével egyértelműen igazolható, ám egy nagyon fontos rendelkezés elmaradt az Egyezményből: A tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzulátus

kisajátítása esetére nem állapít meg olyan garanciális szabályt, hogy a konzuli működés gyakorlásának akadályozását kerülni kell, sőt, magáról a kisajátításról sem rendelkezik. Ez a hiányosság még akkor is kifogásolható, ha szem előtt tartjuk az Egyezmény azon rendelkezését, miszerint „a fogadó állam a konzuli képviselet feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad”. Ha azonban a gyakorlat mégis azt igazolná, hogy ez a szabály teljességgel kielégítő a kisajátítási esetekben, akkor az mondható el, hogy ez a különbségtétel felesleges, hiszen könnyedén félrevezető lehet, és komoly értelmezésbeli különbségekhez vezethet.

A konzuli irattár és a konzuli okmányok mindenkor és mindenhol sérthetetlenek. Ez a kiváltság alapvető fontosságú a konzuli feladatok ellátása szempontjából, ugyanakkor a modern kor által felvetett problémákra önmagában nem szolgál elégséges megoldással. Felmerülhet ugyanis a kérdés, hogy minek számít a konzuli tisztviselők által kiállított elektronikus okirat, ha ugyanis ennek eldöntése a nemzeti jogalkotó feladata, előfordulhat, hogy a nemzeti jogrendszerek közötti disszonancia következtében az egyik országban okiratnak, még hozzá konzuli okmánynak számít, egy másikban azonban nem. Napjainkban a kommunikáció egyik legelterjedtebb formája az elektronikus levelezés (e-mail). Vajon egy hipotetikus szituációban egyaránt konzuli okmánynak – és ezáltal sérthetetlennek – minősítik-e a szerződésben részes felek a fogadó országban megszerkesztett és ott akár merevlemezen (vagy bármilyen más adattárolón) tárolt, de a konzuli helyiségekből, irattárból eltávolított, vagy onnan az interneten keresztül elküldött okiratot? Nem vitatható, hogy az érintkezés szabadsága alapján a konzuli képviseletek hivatalos levelezése is sérthetetlen, az Egyezmény szerint legalábbis a küldő állam kormányával, bárhol levő diplomáciai képviseleteivel és más konzuli képviseleteivel szabadon érintkezhetnek, és ehhez minden megfelelő eszközt felhasználhatnak. Ebbe a fogalomba minden bizonytalanságot elhárít az elektronikus levelezés is, ám életszerű az a helyzet, amelyben a konzuli tisztviselő hivatalos tevékenységi körében feljegyzéseket készít vagy különféle adatokat tárol munkája elősegítéséhez hordozható számítógépén, amit rendeltetésénél fogva rendszerint hordoz is. A hivatalos helyiségekben azok sérthetlensége folytán jogszerűen hozzáférhetetlen, a szolgálati gépjárműben ennek okán úgyszintén, de amint onnan kikerül, csupán a konzuli képviselet vagyontárgyaként illeti meg valamilyen szintű sérthetlenség, de annak tisztázása, hogy az a hordozható számítógép és az azon tárolt adatok valóban a konzuli képviselet tulajdonát képezik és a konzuli feladatok teljesítését szolgálják, meglehetősen hosszú időt vehet igénybe. A tulajdoni viszonyok tisztázásának azért van jelentősége, mert a konzuli tisztviselő személyes használati tárgyai nem részesülnek ilyen fokú védelemben. További problémát jelenthet, hogyha például a tiszteletbeli konzuli tisztviselő számítógépén tárolt adatok egy része a konzuli irattár és okmányok körébe tartozik, míg más adatok magánjellegűek. Vajon ilyen esetben mi számít megfelelő technikai elkülönítésnek (ti. tiszteletbeli konzuli tisztviselő esetében az irattár és okmányok az egyéb iratoktól való elkülönítés esetén sérthetetlenek), csupán az, ha fizikailag elkülönült adattárolón (merevlemez, CD stb.) tárolják, vagy az is, ha egyetlen adattárolón különítik el?

Az érintkezés a küldő állam honosaival egyrészt a konzuli védelem hatékony teljesülésének egyik sarokköve, másrészt gyakorlati megvalósulása komoly értelmezési nehézségeket, sőt, emberi jogi problémákat is felvethet. Ennek alapján a konzuli tisztviselők és a küldő

állam honosai szabadon érintkezhetnek, felkereshetik egymást, a küldő állam szabadságától megfosztott honosának kérésére a fogadó állam hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviselőjét, közlését szintén haladéktalanul továbbítani az utóbinak, továbbá a hatóságok kötelesek késedelem nélkül felvilágosítani az érdekelt személyt e jogairól. Ezenkívül a konzuli tisztviselőknek joguk van ahhoz, hogy ellássák a küldő állam fogva tartott honosának jogi képviselőtét, kivéve, ha az illető ezt kifejezetten ellenzi.

A hivatásos konzuli tisztviselők védelme alapján a fogadó állam azon túl, hogy a konzuli tisztviselőkkel illő tisztelettel bánik, köteles mindent megtenni a személyük, szabadságuk és méltóságuk ellen irányuló bármely sérelem megakadályozása érdekében. A tiszteletbeli konzuli tisztviselők védelme kapcsán az Egyezmény jóval óvatosabban fogalmaz, amikor csupán azt a kötelezettséget írja elő a fogadó állam számára, hogy biztosítson minden védelmet, amelyre a konzulnak hivatali állásából következően szüksége lehet. Ez a rendelkezés jóval szűkebb körű védelmet biztosít a tiszteletbeli konzulok számára, hiszen míg hivatásos kollégáik magánszférájukban is élvezhetik a fogadó állam speciális védelmét, addig számukra ez kizárólag a hivatali állásukból fakadó esetleges szükségesség alapján jár. Ez ugyan értelmezhető úgy is, hogy ez szükségszerűen megilleti őket magánemberként is ahhoz, hogy funkcióikat maradéktalanul és sérelem nélkül betölthessék, ám ez is csak azt támasztja alá, hogy a „gumijellegű” szabályozás következtelen értelmezéshez és széthúzó gyakorlathoz vezethet. Ha azonban ennek a különbségtételnek gyakorlati jelentősége nem volna, akkor ismételtelen felesleges lenne a differenciált szabályozás.

A hivatásos és tiszteletbeli konzuli tisztviselőket és konzuli alkalmazottakat funkcionális jellegű joghatóság alóli mentesség illeti meg, vagyis a fogadó állam bírói és államigazgatási joghatósága alól csupán a konzuli feladatok gyakorlása során végzett cselekményeik tekintetében élveznek mentességet. A polgári eljárásokban gyakran vetődik fel a hivatalos feladatok köre terjedelmének problémája. Felmerült már e kérdés többek között konzuli tisztviselők által a közszféra szereplőivel összefüggésben tett, állítólagosan rágalmozó kijelentések, valamint bérleti szerződések, és számos más ügy kapcsán is. Mindamellet adott esetben akár a kétséget kizáróan hivatalos feladatainak ellátása során végzett cselekményeiért is felelősségre vonható egy konzuli tisztviselő a helyi bíróságok előtt, sőt egy konzul vagy maga a képviselő olykor még a küldő állam képviselőjeként is perelhető, ám ez utóbbi esetben inkább az államok immunitásának kérdése merül fel elsődlegesen. Jóllehet, a konzuli tisztviselőket megilleti a joghatóság alóli mentesség, kötelesek tiszteletben tartani a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait, s tartózkodni annak a belügyeibe való beavatkozástól. A konzuli feladatok végzésével kapcsolatos tényeket, valamint a küldő állam nemzeti jogának szakértőjeként való vallomástételt leszámítva a konzuli képviselő tagjai nem mentesülnek a tanúzási kötelezettség alól, ám ez nem akadályozhatja a tisztviselőt feladatai teljesítésében. A konzuli kapcsolatok zavartalan fenntartásának biztosításához elengedhetetlen a hivatalos levelezés és más hivatalos közlések harmadik államokban való szabadsága és védelme, valamint a konzuli futároknak és az átmenő konzuli poggyásznak a sérthetlensége, éppen úgy, ahogy az a fogadó államban is kívánatos. A tranzitország tehát köteles e rendkívüli fontosságú kiváltságok oly mértékben való nyújtására, ahogyan az Egyezmény alapján arra a fogadó állam is köteles. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Egyezmény a tiszteletbeli

konzuli tisztviselők tranzitállamon való áthaladása, ill. ott való tartózkodása esetére nem állapít meg kötelezettségeket a harmadik állam számára, csupán a hivatalos levelezés és más hivatalos közlések, valamint a konzuli futárok és a konzuli poggyász védelmére vonatkozó szabályt rendeli alkalmazni, ezzel tulajdonképpen ismét lényegesen hátrányos helyzetbe hozva a tiszteletbeli konzulokat.

Az Egyezmény hiányosságai és értelmezési bizonytalanságai napjainkra nem könnyítik meg a szabályozási kérdések gyakorlati alkalmazhatóságát. A kritikai szemlélet cáfolata ugyanakkor az Egyezmény univerzális jellege, amely éppen azt kívánja meg, hogy az államok egymás közötti viszonyaikra a lehető legnagyobb rugalmassággal, az adott körülményeknek megfelelően, szabadon alakíthassák konzuli kapcsolataikat, ám a szélsőséges értelmezési lehetőségek megkívánják ezen prioritások szűk korlátok közé szorítását. Jóllehet, a *pacta sunt servanda* elv alapján a szerződések értelmezésére is kiterjed a jóhiszeműség követelménye, valamint a szerződés teljesítése elmulasztásának belső jogi rendelkezésre való hivatkozással történő igazolásának tilalma; csakhogy a „nemzetközi jogrend lényege következtében a felek a szerződést egyoldalúan értelmezik, melynek során az értelmező tevékenység egybeolvad a szerződés gyakorlati alkalmazásával”, ami – különösen a jelen témakörben – gyakran önkényes aktusok meghozatalának lehet táptalaja, sőt könnyedén akár az emberi jogokat is sértő túlkapásokhoz vezethetnek, melyek ellehetetlenítik az Egyezmény rendelkezéseinek hatékony érvényesülését.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselőkre vonatkozó univerzális szabályozással kapcsolatban felmerülő problémák feltehetőleg elemi módosításokkal (értve ezalatt a tiszteletbeli konzulok védelmének és személyes sérthetlenségének kiszélesítését) lényegében megoldódnának, ami különösen nagy jelentőséggel bírna a kisebb országok számára.

Az Egyezményben részes államok számára az Egyezmény rugalmassága, „gumijellege” folytán – a már bemutatott értelmezhetőségi nehézségeket most ide nem értve – meglehetősen széles körű az eltérésre való lehetőség, elsősorban az Egyezmény preambulumban fellelhető, ún. Martens-klauzulának és az Egyezménynek más nemzetközi szerződésekhez való viszonyát rendező szabályoknak köszönhetően. Ez a kérdéskör annak további elemzését igényelné, hogy képes-e a nemzetközi szokásjog a maga rugalmasságával, de ugyanakkor inkonzisztenciájával megfelelően reagálni a gyakorlat által felvetett problémákra, pontosabban fellelhető-e az Egyezménytől, ha nem is eltérő, de azt kiegészítő, a változásokra reagálni képes nemzetközi gyakorlat.

BIBLIOGRÁFIA

1. A booming trade, *The Economist* (sz. n.), 31 Aug. 2013.
2. William J. ACEVES: *The Vienna Convention on Consular Relations: A study of rights, wrongs, and remedies*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, March 1998.
3. Roberto AGO: *The first International Communities in the Mediterranean World*, *British Yearbook of International Law*, 53(1982)/1.
4. Chittharanjan F. AMERASINGHE: *Diplomatic Protection*, Oxford University Press, New York, 2008.
5. BOZSÁN Dávid: *A konzuli kapcsolatok jogának bemutatása, különös tekintettel az univerzális szabályozás egyes meghatározó vonatkozásainak kritikai szemléletű vizsgálatára*, *Consul Contact Konzuli Hírlevél, különlenyomat*, Budapest, 2006.
6. BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog*, Budapest–Pécs, 2004.
7. R. G. FELTHAM: *Diplomatic Handbook*, 6th ed., Longman Group UK Limited, London, 1988.
8. eds. Robert JENNIGS, Arthur WATTS: *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Longman Group UK Limited, 1993.
9. Luke T. LEE: *Consular Law and Practice*, 2nd ed., Oxford, 1991.
10. Biswanath SEN: *A Diplomat's Handbook of International Law and practice*, 3rd rev. ed., Dordrecht, 1988.
11. SUHA György: *A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer paradigmaváltása*, *Külügyi Szemle*, 2015/1, 73–82.

Dr. Suha György, PhD, habil. (gyorgy.suha@mfa.gov.hu): A Külgazdasági és Külügyminisztérium tiszteletbeli konzuli kapcsolattartásért felelős miniszteri biztosa, címzetes egyetemi tanár, számos hazai és külföldi egyetem vendégprofesszora, a Magyar Tudományos Akadémia Afrikisztika Albizottságának alapító tagja. Két évtizede a nemzetközi kapcsolatok területén dolgozik, szakterülete a multilaterális diplomácia, a tiszteletbeli konzuli intézmény és a szubszaharai Afrika geopolitikája. 2004 és 2010 között nagyköveti rangban misszióvezetőként dolgozott. 2001–2003 között alapító tisztségviselőként, majd 2009-től ismét a Magyarországon akkreditált Tiszteletbeli Konzuli Testület elnöke. Geofizikus egyetemi végzettsége mellett eredetileg újságíró, a kommunikációs tanácsadói üzleti szektorban, majd a közigazgatásban szerzett gyakorlatot. Több mint 150 publikáció, valamint számos felsőoktatási tankönyv szerzője. Alapítása óta a Geopolitikai Tanács Afrika Kutatási Központ elnöke, az Országgyűlés külügyi tanácsadója.