

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Szerkesztette
Ganczer Mónika • Knapp László



GONDOLAT

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG
ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

AZ UNIÓS POLGÁRSÁG ELMÉLETE ÉS GYAKORLATA

Szerkesztette

Ganczer Mónika • Knapp László

Gondolat Kiadó
Budapest, 2022

A kötet kiadása az Igazságügyi Minisztérium
jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai
keretében valósult meg.

Szakmai lektorok

Fazekas Judit • Mohay Ágoston

Szerzők

*Barták Áron • Csatlós Erzsébet • Friedery Réka • Ganczer Mónika •
Gyenyey Laura • Horváthy Balázs • Knapp László • Milassin László • Papp Nikolett •
Schiffner Imola • Siska Katalin • Takó Dalma*

https://doi.org/10.24362/unios_polgarsag.ganczer_knapp.2022

Minden jog fenntartva. Bármilyen másolás, sokszorosítás,
illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulásához van kötve.

© Szerzők, 2022

Szerkesztés © Ganczer Mónika, Knapp László, 2022

www.gondolatkiado.hu

facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István

Szöveggondozó Gál Mihály

A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 556 271 8

Tartalom

Előszó	7
--------	---

I. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG KIALAKULÁSA ÉS TERMÉSZETE

MILASSIN LÁSZLÓ Az uniós polgárság kialakulásának története	11
--	----

GANCZER MÓNIKA Az uniós polgárság természete, összevetése az állampolgársággal	27
---	----

PAPP NIKOLETT Az uniós polgárság és a tagállamok szabályozási mozgásteret. Az Európai Bíróság V. M. A. kontra Stolichna obshtina-ügyben hozott ítélete	42
---	----

II. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁG MEGSZERZÉSE ÉS ELVESZTÉSE, HARMADIK ÁLLAM ÁLLAMPOLGÁRAINAK KÜLÖNLEGES STÁTUSZA

HORVÁTHY BALÁZS Befektetői állampolgársági programok és az uniós polgárság intézménye	61
--	----

SISKA KATALIN Az uniós polgárság és a török aspektusok, az esetleges török csatlakozás uniós polgársággal összefüggő vonatkozásai	81
---	----

TAKÓ DALMA Az uniós polgárság elvesztése a Brexitet szabályozó egyes nemzetközi szerződések fényében	104
--	-----

III. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGGAL ÖSSZEFÜGGŐ GAZDASÁGI JOGOSULTSÁGOK ÉS KAPCSOLÓDÓ JOGOK

GYENEY LAURA

A gazdasági aktivitás peremén mozgó uniós polgárok jogai.
Az álláskeresőök különleges jogállása az Európai Unió Bíróságának
legújabb gyakorlatában 123

SCHIFFNER IMOLA

Az uniós polgárok családtagjainak jogi helyzete az uniós jogban 145

BARTÁK ÁRON

Az uniós polgárok egyenlő bánásmódhoz való joga az üzemanyagárakat
szabályozó hazai rendelet kontextusában 173

IV. RÉSZ. AZ UNIÓS POLGÁRSÁGHOZ FŰZŐDŐ KÖZJOGI ÉS POLITIKAI JOGOSULTSÁGOK

FRIEDERY RÉKA

Az Európai Ombudsman helye az uniós intézményrendszerben 193

CSATLÓS ERZSÉBET

A bajba jutott uniós polgár védelmének rendszere harmadik
állam területén 208

KNAPP LÁSZLÓ

Az uniós polgárok petíciós joga a közvetlen részvételi jogok rendszerében 223

A BAJBA JUTOTT UNIÓS POLGÁR VÉDELMENEK RENDSZERE HARMADIK ÁLLAM TERÜLETÉN

Csatlós Erzsébet

PhD, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

1. BEVEZETÉS

Az összetartozás-tudat és egységképzet megerősítéseként¹ hozta létre a Maastrichti Szerződés² az uniós polgárság koncepcióját. Az *európai démosz*³ szellemiségéhez hozzátartozik az, hogy az Európai Unió (EU) valamennyi tagállamának állampolgára jusson segítséghez abban az esetben, ha az EU területén kívül bajba jutna, akkor is, ha a saját állampolgárság szerinti állama nem rendelkezik az adott területen ehhez szükséges infrastruktúrával.

A jogok azonban csak akkor lépnek a deklarációk talajáról a lehetőségek világába, ha azokkal a jogosultak valóban élni tudnak, és érezhetik az egyenlő elbánás elvéből eredő egységet.

Jelen tanulmány azt igyekszik áttekinteni, hogy mi az a jogosítvány, ami alapjogi szinten megilleti az uniós polgárt a harmadik államok területén, amikor a szerződés úgy fogalmaz, hogy az uniós polgárok „jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai”⁴ Ebből

¹ Florian Geyer: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. *Centre for European Policy Studies* (CEPS), No. 136. (2007), 2.

² Treaty on European Union, OJ C 191., 29.7.1992, 1–112. [Maastrichti Szerződés], 8c. cikk; jelenleg: Szerződés az Európai Unió működéséről (egységes szerkezetbe foglalt változat, 2016), HL C 202., 2016.6.7., 47–199. (a továbbiakban: EUMSz.), 23. cikk.

³ Steffen Bay Rasmussen: Constructing the European Demos through External Action? The Case of Consular Assistance to EU Citizens. In Beatriz Pérez de las Heras (ed.): *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017. 278.

⁴ EUMSz. 20. cikk (1) c) pont (az EKSz. korábbi 17. cikke).

kiindulva pedig vizsgálja, hogy ez milyen kötelezettséget keletkeztet a tagállamok részére, valamint azt, hogy a jelenleg is folyamatban lévő értékelő-módosító időszak milyen potenciális lehetőségeket nyithat meg a jövőben.

2. BÁRMELY TAGÁLLAM DIPLOMÁCIAI VAGY KONZULI HATÓSÁGAINAK VÉDELME HARMADIK ÁLLAMBAN

2.1. A tagállami feladat

A tagállamok külképviseleti szervei az állam közigazgatásának meghosszabbított karjaiként látnak el külügyi igazgatási feladatokat. Ezek közül konzuli védelemről akkor beszélünk, amikor a külföldön bajba jutott, kiszolgáltatott élethelyzetbe került állampolgárnak segítségre van szüksége, és az ekkor foganatosított hatósági ügyeket és egyéb szolgáltatás jellegű feladatokat soroljuk ide, amelyek ellátásában a legszélesebb körben kompetens a hivatásos konzuli tisztviselő.⁵ Állama válogatja, hogy a konzuli feladatok tekintetében mennyire számolnak a tiszteletbeli konzullal, illetve hogy adott harmadik államban milyen szintű konzuli képviseletet tartanak fenn, ha fenntartanak egyáltalán.⁶

A küldő állam a fogadó állam előzetes beleegyezésével és a fogadó államban nem képviselt harmadik állam felkérésére harmadik állam és állampolgárai érdekeinek időleges védelmét is elláthatja,⁷ és végezhet konzuli feladatokat is, *feltéve hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi*.⁸ Erre a nemzetközi jogban is ismert és elismert gyakorlatra épül az EU uniós polgárokat védő koncepciója. Ebből eredően, kezdetben a kormányközi együttműködés égisze alatt, a tagállamokat hívta fel arra, hogy a cél megvalósulása érdekében 1993. december 31-ig egymás között alakítsák ki a szükséges szabályokat, és kezdjék meg a védelem biztosításához szükséges

⁵ O'Brien, John: *International Law*. Cavendish, London, 2001. 313.

⁶ A diplomácia és a konzuli feladatok kapcsolódásáról lásd Kishan S. Rana: *21st Century Diplomacy. A Practitioner's Guide*. Continuum, New York, 2011. 210–212.

⁷ Vienna Convention on Diplomatic Relations, Vienna, 18 April 1961, 500 UNTS 95. [Bécsi Diplomáciai Egyezmény, BDE] Kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet. 46. cikk.

⁸ Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963, 596 UNTS 261. [Bécsi Konzuli Egyezmény, BKE] Kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet. 8. cikk. A küldő állam által megküldött értesítés önmagában is elegendő (szóbeli jegyzék) ahhoz, hogy megalapozza a képviselő állam szervének eljárását, ha a fogadó állam nem válaszol, hallgatólagosan elfogadja azt, és a tiltakozásnak kell kifejezettnek lennie. Hargitai József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005. 369–370; Madalina Moraru: *Securing Consular Protection of the EU Citizens Abroad: What Role for the EU?* In Inge Govaere – Sara Poli (eds.): *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2014. 173.

nemzetközi tárgyalásokat.⁹ Ennek alapján a szerződéses rendelkezés tartalommal való megtöltése a második pillérré jellemző formában történt: határozati formában¹⁰ és *soft law* eszközökkel. A tagállamok kormányai a Tanács keretén belül elsőként 1995-ben fogadták el azt a határozatot, amelyben az egymás – képviselet nélküli – polgárainak biztosítandó segítségnyújtás természetét úgy pontosították, hogy azok a tipikusnak mondható konzuli védelmi feladatokkal egybevágóak.¹¹ Többek között a haláleset, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás miatti, vagy erőszakos bűncselekmények áldozatává válás, esetleg egyéb okból bajba kerülés, illetve a hazajutásban való segítség, amelyet kiemeltek, és mindez magában foglalhatta – végső esetben – a visszatérítendő pénzügyi támogatás juttatását is.¹² Ezt egészítette ki egy évvel később az egyszeri utazásra szóló *ideiglenes úti okmány* forma létrehozása is, amivel a nem saját állampolgár hazajutását segíthették az útlevél elvesztése, megrongálódása vagy ellopása esetén.¹³ A két határozatot *soft law* eszközök egészítették ki, többek között a vezető állam kijelölésének lehetőségével, amellyel a konzuli válsághelyzetekre, a veszélyhelyze-

⁹ Maastrichti Szerződés, 8c cikk 2. mondat.

¹⁰ Az összes szükséges ratifikációt követően, hét évvel az elfogadása után, 2002. május 3-án lépett hatályba. CARE Final Report. Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. Citizens Consular Assistance Regulation in Europe. 2010. (CARE Final Report) 571–573, 576; Alessandro, Ianniello-Salicetti: The Long Road to the Protection of EU Citizens Abroad. In Sebastiano Faro – Mario P. Chiti – Erich Schweighofer (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. 7. A 95/553/EK határozat 8. cikke értelmében a rendelkezések akkor léptek hatályba, amikor valamennyi tagállam értesítette a Tanács Főtitkárságát, hogy a határozat alkalmazására jogrendszerükben előírt eljárások befejeződtek.

¹¹ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről (95/553/EK határozat), HL L 314., 1995.12.28., 73–76., magyar különkiadás, 20. fejezet, 1. kötet, 19–22., 5. cikk, vö. A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel 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., 9. cikk; Stefano Battini: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In Edoardo Chiti – Bernardo Giorgio Mattarella (eds.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011. 177–178; Schiffner Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Vol. 72. No. 22. (2009), 535–543; Becánics Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. International Research Institute s.r.o. Komárno, 2015. 25–26.

¹² 95/553/EK határozat, 5–6. cikkek.

¹³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról (96/409/KKBP), HL L 168., 1996.7.6., 4–11, magyar különkiadás, 18. fejezet, 1. kötet, 26–33.

tekben való tömeges megkeresések miatti munkamegosztás kezelésére reagáltak, valamint az érintett tagállamok közötti együttműködésnek igyekeztek keretet teremteni egészen addig, amíg a Lisszaboni Szerződés új alapokra nem helyezte a konzuli védelmi politikát.¹⁴ Ez többek között az Alapjogi Charta 46. cikke révén az alapjogi státusz egyértelműsítését jelentette, és azt a felhatalmazást, amelynek eredményeként jelenleg a határozatokat felváltó irányelvek alapozzák meg a tagállamok feladatellátásának *koordinációs és együttműködési* rendelkezéseit.¹⁵

2.2. A segítségnyújtás természete: mihez is van joga az uniós polgárnak?

Az anyagi jog, a konzuli védelem körébe tartozó intézkedések nem harmonizált területnek minősülnek: a tagállamok belső joga az, ami meghatározza, hogy milyen szolgáltatások, milyen eljárás keretében és hogyan, milyen ellenérték fejében azok, amelyeket a saját állampolgáraiknak biztosítanak, vagy esetleg milyen körre terjesztik ki a védett személyek táborát (letelepedettek), és mindezt helyenként árnyalhatja a fogadó állammal kötött konkrét megállapodás (konzuli szerződés) és a fogadó állam belső joga, amelyet a küldő állam köteles tiszteletben tartani.¹⁶ Ilyen heterogén anyagi (és eljárás-) jogi környezetben szükséges biztosítani az *egyenlő elbánás* elvét a képviselet nélküli – nem állampolgár – uniós polgár számára, és a 2018-tól alkalmazandó *konzuli védelmi irányelv* nyomán a kísérő nem uniós polgár családtag számára is a védelmet, amennyiben a megkeresett konzuli tisztviselő az általa alkalmazott nemzeti jog szerint a saját állampolgár nem uniós polgár családtagja esetén biztosítaná.¹⁷ A rendelkezés önmagában is egyenlőtlenségeket rejt, hiszen a jelenlegi szabályok szerint a képviseletnélküliség nemcsak a képviselet teljes hiányát jelenti, hanem a térben és időben nem vagy nehezen elérhető olyan képviseletet is magában foglalja, amelytől érdemlegesen nem tud segítséget kérni,¹⁸ és ha több tagállam képviselete is rendelkezésre áll az adott harmadik államban, akkor az uniós polgár bármelyikhez fordulhat, párhuzamos illetékességük okán. Emiatt akár ugyanabban a harmadik államban is különböző lehet a konzuli védelem minősége, attól függően, hogy melyik tagállam külképviseletét nézzük, ami akár a *forum shopping* jelenségéhez is vezethet. Az adott területen képviselettel rendelkező tagállamok ugyan munkamegállapodásokkal racionalizálhatják

¹⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306., 2007.12.17., 1–271. 188q. cikk (2) bekezdés.

¹⁵ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve, valamint a Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 163., 2019.6.20., 1–12.

¹⁶ Lásd Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (5) preambulumbekkezdés.

¹⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 5. cikk

¹⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 6. cikk.

a terheiket,¹⁹ az uniós polgár tájékoztatása tekintetében azonban alapvető fontosságú lenne, hogy hol található tagállami külképviseleti szervet, ahova fordulhat, amennyiben a saját államáé számára nem elérhető. Az áttétel kötelezettsége ugyan terheli a megkeresett külképviseleti szervet, de meghosszabbítja magát az eljárást, legfőképpen, hogy erre nézve nincs általánosan rögzített határidő.²⁰ A jogosultság tehát, hogy az uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni, tulajdonképpen nem konkrét szolgáltatások igénybevételéhez nyit alanyi jogot, hanem ahhoz, hogy a segítségre szoruló uniós polgár kérelemmel forduljon egy számára elérhető tagállami külképviseleti szervhez, amelynek kötelessége gondoskodnia arról, hogy a belső joga szerinti meghatározottak szerint, de megkülönböztetésmentesen segítséget nyújtson. Az, hogy ez adott ügyben konkrétan miben fog testet öltetni, pedig több tényező együtt hatásának eredménye, többek között annak, hogy milyen feladat- és hatáskörrel bíró szervhez fordult, és az ő adott ügyében ki tud hatékonyan eljárni.

Ami a jelenleg hatályos szabályok alapján körvonalazódik az az, hogy az EU hatásköri korlátjai okán heterogén és lokálisan változó tartalommal bíró konzuli segítségnyújtáshoz való jog kapcsán az eljárási szabályok azok, amelyek kiszámíthatóságot, transzparenciát és valamiféle egységet képviselnek az uniós polgár irányába.²¹

3. AZ UNIÓS POLGÁR ÉS A SZOLGÁLATÁBA ÁLLÍTOTT KOOPERÁCIÓS MECHANIZMUS

3.1. A segítségnyújtás elérhetőségének biztosítása

Ahogy olyan sok esetben, a konzuli védelmi politika kapcsán is a tagállami végrehajtói apparátusra épít az EU, jelesül: a tagállamok külképviseleti szervei azok, amelyek végső soron a bajba jutott uniós polgár kapcsán az uniós jogból eredő feladatot megvalósítják. Az EU-nak ugyanis – legalábbis egyelőre – nincs konzuli feladatok vitelére felhatalmazott szerve. A közel 150 országban jelen lévő küldöttségi háló a tagállamok szerveit kérés esetén – különösen válsághelyzetben – segítik.²² Az alapeset – amelyet a 2015-ben elfogadott és 2018. május 1-je óta alkalmazandó

¹⁹ A tagállamok értesítik a Bizottságot és az Európai Külügyi Szolgálatot (EKSZ) ezekről a megállapodásokról, amelyeket a képviselettel nem rendelkező polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az Uniónak és a tagállamoknak közzé kell tenniük. Tanács 2015/637 irányelve, 7. cikk (2) bekezdés.

²⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 7. cikk (3) bekezdés.

²¹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (7) preambulumbekkezdés.

²² A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU), HL L 201., 2010.8.3., 30–40., 5. cikk (10) bekezdés, Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11. cikk, lásd még 12–13. cikkek.

2015/637 tanácsi irányelv fektet le – ugyanakkor az, hogy amennyiben valamely tagállam külképviseleti szerve részére konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képvisellel nem rendelkező polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomására jut, hogy egy képvisellel nem rendelkező polgár vészhelyzetbe került, a tagállam haladéktalanul konzultál azon tagállam külügyminisztériumával vagy adott esetben illetékes külképviseleti szervével, amelynek az érintett állampolgárának vallja magát, és azt tájékoztatnia kell minden, rendelkezésére álló lényeges körülményről, többek között az érintett személy személyazonosságáról, a konzuli védelem lehetséges költségeiről, valamint azokról a családtagokról, akiket szintén szükséges lehet konzuli védelemben részesíteni. A rendkívül sürgős eseteket kivéve ezt a konzultációt a segítség nyújtása előtt kell lefolytatni, és elő kell segíteni az érintett polgár és a saját államának hatóságai közötti információcserét, ugyanis az állampolgárság szerinti tagállam illetékes szerve kérheti az ügy átadását, hogy nemzeti jognak vagy gyakorlatnak megfelelően konzuli védelmet tudjon nyújtani a saját állampolgárának.²³ Ennek hiányában fog a megkeresett állam konzuli védelmet biztosítani az uniós polgárnak, olyan módon, mint ha a sajátjának tenné, és a felmerült költségek kapcsán is a képvisellel nem rendelkező polgárokat csak azon költségek visszafizetésének a vállalására lehet kötelezni, amely költségeket a segítséget nyújtó tagállam állampolgárainak ugyanolyan feltételek mellett viselniük kellene, illetve az állampolgárság szerinti tagállamtól kérhető ennek megtérítése.²⁴ A képet pedig árnyalja az, ha válsághelyzetben tömeges kérelmek és a rendkívüli sürgősség felülírja az általános mechanizmust, nem beszélve arról, ha vezető állam fellépése az, amely a koordinációt ellátja, illetve bevonásra kerül az uniós polgári védelmi mechanizmus anyagi és infrastrukturális eszközrendszere is.²⁵

Az alap keretmechanizmusra épít a 2019-ben elfogadott irányelv, amely az uniós ideiglenes úti okmány reformjának manifesztációja. Egyelőre ugyan a szabályok alkalmazására való felkészülés még folyamatban van,²⁶ de a rendelkezések alapján az europizáció mértéke ugrásszerűen megnő. Ez többek között a hatóságok közötti együttműködés határidőkkel ellátott folyamatként segíti a harmadik országban képvisellel nem rendelkező uniós polgárt ahhoz, hogy mihamarabb

²³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 10. cikk (1)–(2) bekezdések, illetve 3. cikk.

²⁴ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 14. cikk

²⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 13. és 15. cikkek, A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06), HL C 317., 2008.12.12., 6–8., 1., 2. és 5. pontok.

²⁶ A Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el, amelyek alkalmazhatóságát a tagállamok belső jogukban 24 hónapon belül biztosítják, hogy az irányelv alkalmazását a Bizottság végrehajtási aktusai további technikai előírásokra vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását követő 36 hónappal követően meg tudják kezdeni. Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 18–19. cikk.

ideiglenes úti okmányhoz jusson, amely az állampolgársága vagy lakóhelye szerinti tagállamba, vagy kivételes esetben más célállomásra történő egyszeri utazásra jogosítja fel.²⁷ A 2019/997-es tanácsi irányelv alapján ugyanis uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelem esetén a kérelmet befogadó fórum a lehető leghamarabb, de legkésőbb a kérelem kézhezvételét követő két munkanapon belül köteles megkereséssel élni az állampolgárság szerinti tagállam erre kijelölt központi szervéhez a kérelmező állampolgárságának és személyazonosságának ellenőrzése céljából azon iratok és információk megosztásával, amelyet a kérelmezőtől be tud szerezni. A megkeresésre legkésőbb három munkanapon belül válaszolni kell, ellenkező esetben a várható válaszadás idejéről kell tájékoztatással élni. A kérelmező állampolgárságának megerősítését követően a segítséget nyújtó tagállam konzuli hatósága a lehető leghamarabb, de legkésőbb a megerősítés kézhezvételét követő két munkanapon belül kiállítja az uniós ideiglenes úti okmányt a kérelmező részére. Előzetes egyeztetés nélkül csak kivételesen sürgős esetben állítható ki az uniós ideiglenes úti okmány.²⁸ Ezzel tulajdonképpen olyan eljárásjogi háttérrel kap az uniós konzuli védelmi politika, amely kiszámítható és közvetlen hatályal bíró rendelkezésként egységet teremt, hiszen ennek alapján – extrém esetet kivéve – biztosra veheti az uniós polgár, hogy hét napon belül rendelkezésére áll a hazautazásához szükséges okirat, függetlenül attól, hogy azt melyik harmadik államban elérhető tagállami külképviseletétől igényli.

3.2. Intézményesülés az eredményesség végett: az uniós közigazgatási szintér szerepének növelése

Az új típusú úti okmány létrehozatalával erősödik nemcsak az uniós polgárság érzete, de az EU kvázi állam jellege is. Az útiokmány-reform oka az, hogy a konzuli védelmi rendelkezések java az úti okmányok pótlására irányult, de a korábbi eszköz sem okiratbiztonsági szempontból, sem általános elfogadottság tekintetében nem örvendett osztatlan sikernek, holott már 2017-es felmérések is alátámasztották, hogy a leggyakoribb konzuli védelmi eljárástípus a hazautazáshoz szükséges úti okmány pótlása. Az uniós szabályok – és ezen jelenleg a 96/409/KKBP határozatot kell érteni – szerinti ideiglenes úti okmány kibocsátásainak száma viszonylag alacsony. Becslésekre lehet csak hagyatkozni, mivel minden tagállam készít statisztikát,²⁹ viszont vannak államok, amelyek teljes mértékben elutasítják az

²⁷ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 3. cikk.

²⁸ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 4. cikk.

²⁹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Strengthening Citizens' Rights in a Union of Democratic Change Brussels, EU Citizenship Report 2017, 31.1.2017,

uniós formula alkalmazását (Németország, Írország, Görögország, Franciaország, és idetartozott a legnagyobb külképviseleti hálóval rendelkező Egyesült Királyság is),³⁰ elsősorban azért, mert a gyenge biztonsági jellemzői miatt könnyen hamisítható, és ezzel visszaélésre ad lehetőséget amellet, hogy ezzel üressé válhat maga a rendelkezés is.

Az útlevélkiadás joga az állam diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés, ahogyan az is, hogy miként szabályozza a különböző típusú úti okmányok kiadásának anyagi és eljárási szabályait is.³¹ Az EU ebbe a rendszerbe igyekezett eddig is beilleszteni az ideiglenes úti okmány intézményét, a 2019/997-es tanácsi irányelv azonban nemcsak a tagállami végrehajtói apparátussal számol, hanem az európai közigazgatás közvetlen szintjével is. A Bizottság nemcsak végrehajtói jogalkotási jogköröket kapott,³² valamint felhatalmazást,³³ hogy a lehető leginkább nemzetközi standardoknak megfelelő,³⁴ olyan biztonsági és technikai feltételekkel bíró okmány szülessen, amely valódi alternatívája lehet egy útlevélnek arra az időre, amíg a birtokosa hazatér, hanem átlép egy küszöböt is. Az irányelv ugyanis szakít azzal a közel harmincéves gyakorlattal, ami egyébként még a 2015-ben elfogadott konzuli védelemmel összefüggő kooperációs és koordinációs intézkedéseket tartalmazó irányelvnek is része, hogy a tagállamokat hívja fel a harmadik országokkal való megegyezésre annak érdekében, hogy az uniós konzuli védelmi politikát sikerrel alkalmazhassák valamennyi uniós polgár esetében. Ennek alapján valamennyi feladat megvalósítója a tagállami infrastruktúra,³⁵ amelybe csak kivételesen és tagállami kérésre kapcsolódik be a közvetlen uniós igazgatási szint. Az uniós ideiglenes úti okmány kapcsán viszont hatáskör-telepítés figyelhető meg: az *Európai Külügyi Szolgálat* (EKSZ) továbbítja az uniós ideiglenes úti okmány egy-

COM(2017) 30 final/2. 18. Csatlós Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében*. Iurisperitus, Szeged, 2019. 79.

³⁰ Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 3.

³¹ Luke T. Lee: *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger, New York, 1961. 176; John Torpey: *The Invention of the Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. 161–162; Cornelia Hagedorn: Passport. In *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law. Oxford Public International Law*. January 2008, <http://opil.ouplaw.com> (előfizetés esetén érhető el) 7. pont. Hargitai József: Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar Jog*, 42. évf. 12. szám (1995), 710.

³² Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 9. cikk.

³³ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 11. cikk.

³⁴ Az okmány és az előállítás a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (ICAO) géppel olvasható úti okmányokról szóló 9303. sz. dokumentumának (Hetedik Kiadás, 2015) 3. részében meghatározott szabványokat követi. 4. cikk b) pont; 8. cikk (2)–(3) bekezdések; II. melléklet 4–5., 10. pontok.

³⁵ Vö. BKE 8. cikk.

séges formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait az EU harmadik országbeli küldöttségei számára. Ez jelenleg is kiterjedtebb külképviseleti hálózatot jelent, mint a tagállamoké.³⁶ Ezek birtokában a küldöttségek lesznek azok, amelyek értesítik az adott harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány használatáról, valamint annak egységes formátumáról és fő biztonsági elemeiről, és ennek keretében referenciaként a rendelkezésükre bocsátják az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait. Ha esetleg egy harmadik országban nincs uniós küldöttség, a képviselt tagállamok helyi konzuli együttműködés keretében döntenek arról, hogy melyik tagállam értesítse az adott harmadik ország illetékes hatóságait.³⁷ Ezzel nemcsak az EU mint egység és külpolitikai aktor erősödik, de a tagállamokra hagyatkozást áttöri egy centralizáltabb megközelítés a hatékony végrehajtás irányába.³⁸

A 2019/997-es tanácsi irányelv rendelkezései nyomán így halványul a konzuli védelmi politika államközi együttműködési jellege, és egyre erősödik az uniós jog égisze alatti hatósági együttműködési mechanizmus szerepe, ezzel pedig javuló tendenciát mutat a szabályozás is, aminek révén az uniós polgár számára megfoghatóbb, hogy mire számíthat. Ezzel közelebb kerülünk ahhoz az ideális állapothoz, amit a 2015/637 tanácsi irányelv megfogalmazott, miszerint az uniós polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni, a hatékony védelem biztosítása érdekében pedig pontosítani kell a már létező intézkedéseket is.³⁹ A folyamat ugyanakkor csak az első lépcsőfok a konzuli védelem europizációjának létráján.⁴⁰

³⁶ 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. EU in the World, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en#collapse-c0d930fe3146658e5c2c9b3f82d8c9c6; Madalina Bianca Moraru: Effective Consular Protection of Unrepresented EU Citizens in Third Countries during the COVID-19 Pandemic: Law and Policy. *Global Citizenship Observatory* (GLOBALCIT) 2021, https://globalcit.eu/wpcontent/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf.

³⁷ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 13. cikk (2)–(3), (5) bekezdések.

³⁸ Ezzel összefüggésben lásd Torma András – Ritó Evelin: Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *KözigazgatásTudomány*, 1. évf. 1. szám (2021), 111.

³⁹ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, (7) preambulumbekkezdés.

⁴⁰ Erről bővebben, és részben a tanulmány által is érintett kérdésekről közigazgatási aspektusban lásd Csatlós Erzsébet. A konzuli védelem európai közigazgatása. *KözigazgatásTudomány*, 2022. (megjelenés alatt).

4. A JÖVŐ UNIÓS KONZULI VÉDELMI POLITIKÁJÁNAK PERSPEKTÍVÁJA

A 2018-ban hatályba lépett konzuli védelmi irányelv felülvizsgálata, a tapasztalatok értékelése és a jövőbeni irány meghatározása egyébként is 2021-ben volt esedékes,⁴¹ a feladatok tekintetében viszont a járványhelyzet kezelése⁴² és a brexit által kiesett, kiterjedt brit külképviseleti háló mélyreható elemzések nélkül is irányt szabnak. Nehézkes az uniós polgárok tájékoztatása az utazási körülmények kapcsán, a küldöttségek koordinációs szerepkörének nincs konkrét jogalapja egy válsághelyzet kezelése érdekében, és a meglévő szabályozás bizonytalanságokkal teli a képviselettel rendelkező uniós polgároknak nyújtott segítség (társ)finanszírozása tekintetében. A szabályozás ugyanis a képviselettel *nem* rendelkező uniós polgárra vonatkozik, a szükség – a pandémia kitörésekor a globális válsághelyzet – viszont felülírta azt, és kapacitáshiány miatt sok esetben a képviselettel rendelkezők se voltak jobb helyzetben, mint akik – saját hiányában – idegen tagállam konzuli védelmére szorultak. Ennek kapcsán többek között alternatívaként szerepel a javaslatban, hogy vagy közösen felállított konzuli egységek, vagy egyenesen az uniós küldöttségek vegyék át a konzuli védelmi feladatokat, vagy legalábbis a tömeges válsághelyzetekben a leginkább szükségeseket. Harmadik opcióként a jelenlegi *status quo* fenntartása is szerepel. Költői kérdés, hogy a 2020-as év tanulságai alapján racionálisan számításba veendő-e egyáltalán az, hogy minden maradjon a régiiben.⁴³

4.1. Az uniós küldöttségekben rejlő potenciál

Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy már az első reformok idején, amikor a 2015/637 tanácsi irányelv előkészületeinek hajnalán volt arra törekvés, hogy egy európai konzuli kódex rendelkezzen a tagállamok konzuli hatóságai és a delegációk közötti együttműködésről, amely gondot viselt arra is, hogy azok a harmadik államok is a hatálya alá kerüljenek, amelyekben egyik tagállamnak sincs konzuli képviselete, illetőleg rendezte volna azt, hogy minden harmadik államban egy előre lefektetett szabályrendszer szerint határozzanak arról, hogy mely tagállam melyik másik tagállam uniós polgáraiért felelős. Emellett közös konzuli testüle-

⁴¹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 19 cikk (1) bekezdés.

⁴² Lásd Csatlós Erzsébet: A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében. *Közigazgatás Tudomány*, 1. évf. 2. szám (2021), 34–36.

⁴³ Consular protection – review of EU rules. Inception Impact Assessment. DG JUST D3 (co-lead EEAS) Ref. Ares(2021)282291 – 13/01/2021. B. pont 2. alpont.

tek felállításáról és egységes operatív szabályok bevezetéséről is beszélt.⁴⁴ A *status quo* azonban végül amellet tette le a voksát, hogy a küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselteleivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket,⁴⁵ és szerepük komplementer, nem alternatívája a tagállami külképviseleteknek a konzuli védelem területén; ez világosan következik a szabályozásból.⁴⁶ A képviseltelel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az Unió küldöttsége közötti feladatmegosztásnak egyértelműnek kell lennie, hiszen ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés megfelelő színvonalának biztosításához.⁴⁷

Ugyan arra nézve nincs tapasztalat, hogy vajon melyik a sikeresebb konstrukció: a tagállami szervek munkája vagy egy közös szervé, de több érv szól a válsághelyzeti közös fellépés és a delegációk kihasználtságának növelése mellett, annak ellenére, hogy korábban elvetették az ún. eurokonzulátus gondolatát.⁴⁸ Ugyanakkor a segítségnyújtás garanciája és a szolgáltatás azonos szintű és színvonalú igénye továbbra is a küldöttségek feladatellátásban játszott szerepének növelése irányába billenti a mérleg nyelvét. Az egyenlő bánásmód kritériumának uniós polgárnak nem minősülő kísérő családtagra való kiterjesztése ugyanis további színeket adott az egyébként is tarka konzuli védelmi képnek. Emellett a konzuli védelemnek egyébként is lehetnek olyan formái, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjukban harmadik országbeli családtagok számára nyújtani. Emellett a 2019/997-es tanácsi irányelv is rendkívül széles körű lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy milyen személyi és tárgyi hatállyal implementálják az úti okmány szabályokat az alapot jelentő uniós polgárokon és harmadik államokon kívül,⁴⁹ ismét növelve ezzel – a legjobb szándék mellett is – az intézkedések sokszínűségét. Kétségtelen, hogy egy közös, tagállamok szervezetrendszerén kívüli fórum általi egységes feladatellátás olyan bizonytalanságokat is eloszlatna, mint most azt, hogy

⁴⁴ Michel Barnier: For a European Civil Protection Force. Europe Aid. Report, 9 May 2006, 24–25, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf; Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 147–148.

⁴⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (a továbbiakban: EUSz.), HL C 326., 2012.10.26., 13–390., 32. cikk

⁴⁶ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11–13. cikk. vö. 2008/C 317/06, 5.2. alpont.

⁴⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (20) preambulumbekkezdés.

⁴⁸ 2006-ban, félve a Bizottság külképviseleti hatáskörének bővülésétől, Franciaország, Nagy Britannia és Portugália, valamint Ausztria és Írország hatására lekerült a napirendről. Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 14; Ana Mar Fernández: Consular Affairs in an Integrated Europe. In Jan Melissen – Ana Mar Fernández (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. 97–114.

⁴⁹ Lásd Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 7. cikk.

uniós jogok gyakorlásakor mennyiben minősülnek harmadik állam területének az olyan népszerű, tipikusan trópusi turisztikai úticélok, amelyek Európától fizikailag távol vannak, a hazatérés nehezített, ugyanakkor valamelyik tagállamhoz tartozó területekről van szó, így *de iure* nem harmadik államok.⁵⁰

Ha anyagi jogi alapon nem is lehetséges a teljes harmonizáció, a *tájékoztatás megfelelése*, illetve a helyben lévő külképviseleti hatóságok közötti eljárási cselekmények pontos – határidőkkel ellátott – szabályozása kiegyenlíthetné a különbözőségeket. Emellett a jövőbeni fejlődés kapcsán már az elektronikus ideiglenes úti okmány bevezetésének lehetősége mellett az egységes eljárási illeték alkalmazása – a jelenleg alkalmazott nemzeti jog szerinti díjszabás helyett, amely igen széles skálán mozog⁵¹ – is napirenden van.⁵² Ha ehhez egy kiszámítható és mindenhol azonos fórumrendszer is társulna, a jogalkalmazási egység mellett a fórumválasztás is egyértelműbbé válna. A delegációk azonos szabályok mentén való segítségnyújtása a párhuzamos illetékesség csökkentése, illetve a *forum shopping* kiküszöbölése miatt is fontos tényező lenne. Jelenleg a jóhiszeműség védelme fényében az uniós polgár választása az irányadó az illetékesség kérdésében: a főszabály az, hogy az uniós polgár *bármely* uniós tagállam külképviseletéhez fordulhat, amennyiben a sajátjához nem tud.⁵³ Ha e helyütt a delegációk lennének azok, amelyek fórumként szolgálhatnának a kérelem benyújtása végett, akkor a további lépések az egyablakos ügyintézési metódus szerint, a kiszámítható eljárási szabályok alapján következnenek. Evégett az eljárási cselekmények minden körülmények közötti, főszabály szerinti eljárási határidőhöz kötése, és a többnyelvű

⁵⁰ A harmadik állam minden olyan államra enged következtetni, amely nem kimondottan az EU tagállama, független attól, hogy milyen kapcsolata van az EU-val, illetve annak valamely tagállamával. Az uniós jog alkalmazása kapcsán a helyzet azonban ennél összetettebb. Ezeket részletesen lásd Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 106–108; Dimitry Kochenov: The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, Vol. 20. No. 3.2012. 739–740, továbbá: C-390/95. P. sz. ügy, *Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, A Bíróság (hatodik tanács) 1999. február 11-i ítélete, EU:C:1999:66, 442. pont; C-260/90. sz. ügy, Bernard Leplat kontra Territoire de la Polynésie française, A Bíróság 1992. február 12-i ítélete, EU:C:1992:66, 10. pont; C-110/97. sz. ügy, *Holland Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa*, A Bíróság 2001. november 22-i ítélete, EU:C:2001:620, 46. pont.

⁵¹ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007–2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 5. Csatlós: A konzuli védelem európai közigazgatása. *i. m.* 96.

⁵² Lásd Tanács (EU) 2019/997 irányelve, (22) preambulumbekzdés; 8–9., 11–12. cikkek, illetve I–II. melléklet.

⁵³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, (8) preambulumbekzdés és 1–2., 6. cikkek.

formanyomtatványok alkalmazása⁵⁴ egyébként is megfontolandó lenne az uniós ideiglenes úti okmány kérelmén⁵⁵ túl a hatóságok és szervek közötti kommunikációra, nemcsak a nyelvi különbségek kiküszöbölése végett, hanem a plusz eljárási cselekményekből adódó idővesztés miatt is. Ezzel a megbízható, kiszámítható eljárás érdekében főként az anyagi jogi különbségekben rejlő nehézségek, és amennyiben a tagállamok által kiadott vízumok közös adatbázisához való hozzáférésre is kiterjesztjük a rendelkezéseket, akkor a jogszerűen az EU területén tartózkodó egyéb személyi kör számára is biztosítható a segítségnyújtás. A tanácsadás és információszolgáltatás, valamint az átvett kérelmek ellenőrzése és továbbítása tekintetében a küldöttségek ilyen feladattal való felruházása nagyobb joganyag-módosítás nélkül is kivitelezhető lenne.

4.2. A tájékoztatás jelentősége az útkeresés során

Ha a feladatellátás tapasztalatai alapján a hatékonyság érdekében a küldöttségeket helyezzük fókuszba, érdemes szót ejteni a tájékoztatási kérdésekről, hiszen kritikaként merült fel, hogy az uniós polgárokhoz nehéz információt eljuttatni, illetve velük kapcsolatot tartani harmadik állam területén. A konzuli védelmi politika sikere kapcsán azonban kardinális kérdés az, hogy az érintettek tudjanak arról, hogy egyrészt milyen jogaik vannak, és leginkább azt, hogy hova forduljanak azok érvényesítése érdekében. A rendelkezések alapján ugyan bármelyik elérhető tagállami külképviseleti szervhez fordulhatnak, de profán okok akadályt képezhetnek, vagy a nemzeti konzuli jogból eredő különbségek szignifikáns különbségeket eredményezhetnek a szolgáltatások jellege, az eljárási díjak, esetleges illetékek tekintetében.

Az azonos harmadik államban található külképviseletek tevékenysége okán a munkamegállapodások kötése lehetőség,⁵⁶ ellenben, ha vannak is ilyenek, egy gyors internetes kereséssel is látszik, hogy az erre vonatkozó információk nem koherens módon kommunikáltak, illetve a tájékoztatás minősége és helytállósága is kétségekkel teli.⁵⁷

⁵⁴ Lásd például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/1191 rendelete (2016. július 6.) egyes közokiratoknak az Európai Unión belüli bemutatására vonatkozó előírások egyszerűsítése révén a polgárok szabad mozgásának előmozdításáról és az 1024/2012/EU rendelet módosításáról, HL L 200., 2016.7.26., 1–136. III. fejezete.

⁵⁵ Tanács (EU) 2019/997 irányelve, 4. cikk (9) bekezdés.

⁵⁶ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 7. cikk (2)–(3) bekezdések.

⁵⁷ A Bizottság oldalán (https://ec.europa.eu/consularprotection/index_en) például a *Find an embassy/consulate* oldal az nem, de a keresési feltételek legördülő sávja magyar nyelven elérhető. A példának okáért arra keresve, hogy Magyarország mint származási ország rendelkezik-e bármilyen típusú képvisellel Angolában, csak a nemleges választ adja ki a rendszer (<https://>

A tagállamok hatásainak szorosan együtt kell működniük és tevékenységüket koordinálniuk kell egymással és az EU-val, mindenekelőtt a Bizottsággal és az EKSZ-szel. Kérdés, hogy az uniós polgár szempontjából ez mit jelent, hiszen arra nézve a tagállamoknak nincsenek jelenleg kötelezettségei, hogy mérlegeljék, hogy a rendelkezésre álló információk alapján vajon érdemes-e átadni az ügyet másik tagállami külképviseleti szervnek, ha az hatékonyabban tudna adott ügy kapcsán eljárni. Az EU küldöttségeinek viszont már jelenleg is, a 2015/637 irányelv rendelkezései alapján „általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képvisellel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról”.⁵⁸ Ez akár jelentheti azt is, hogy a delegációk a konzuli védelmi intézkedések és eljárások fényében irányítják a megfelelő helyre az uniós polgárt, amennyiben van alternatíva.

Ehhez hozzájárul a tagállamok azon kötelezettsége, miszerint biztosítják, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok kellő tájékoztatásban részesüljenek erről a döntésről, és arról, hogy a tiszteletbeli konzulok egy adott ügyben milyen hatáskörrel rendelkeznek védelem nyújtására.⁵⁹

Az elérhetőség, a gyorsaság és a flexibilitás indokoltá teszi, hogy a tagállami külképviseletek párhuzamos illetékességét ne számolja fel egy reform, legalábbis a kérelem befogadhatósága tekintetében, de indokolt volna az eljárásba becsatornázni a küldöttségeket is mint potenciális fórumokat. Megfontolandó a tagállamok külképviseleti szervei közötti munkamegosztás egzaktabb leszabályozása annak érdekében, hogy a hatósági eljárás – így tipikusan az úti okmány kibocsátása – szükségessége esetén minden harmadik államban biztosított legyen ebből a célból az olajozott együttműködésen keresztüli segítségnyújtás. Ennek kapcsán indokolt lenne a munkamegállapodási keretek és az áttételi kötelezettség irányelvbe foglalása. Az, hogy nem a tagállam, hanem maga az EU legyen felhatalmazva úti okmány kiadására a küldöttségein keresztül, mélyebb gyökerű hatáskör-mó-

cutt.ly/UFQKr5Z), de azt nem, hogy bármely más tagállamnak van-e ott képvisellete, akihez potenciálisan fordulni lehetne, de például egy ciprusi állampolgárságú uniós polgár szemszögéből nézve ugyanez az eredmény. A magyar kormányzati tájékoztató oldalon rákeresve (<https://konzuliszolgalat.kormany.hu/afrika?angola>) ugyenerre a harmadik államra, az elérhető külképviseletként a luandai nagykövetség és a konzuli hivatal is megjeleníthető. Ugyan a bizottsági oldal felhívja a figyelmet arra, hogy az elérhetőségek megváltozhatnak, és az nem biztos, hogy azonnal kikerül az oldalra, viszont ilyen körülmények között jogosan merülhet fel a kérdés, hogy akkor mi célt szolgál egyáltalán a szóban forgó bizottsági oldal.

⁵⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 11. cikk.

⁵⁹ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, 2. cikk.

dosítást igényelne,⁶⁰ mint ami a koordinációs és kooperációs intézkedések meghozatalának lehetőségéből következik.⁶¹

2015-ös felmérés szerint 10-ből 7 válaszadó tisztában van azzal, hogy az EU-n kívül, ha a saját állampolgárság szerinti államának nincs külképviselete, akkor bármely más tagállamtól kérhet segítséget.⁶² Ez az arány 2020-ra is megmaradt a maga 76%-ával. Ugyanakkor 10-ből 9 válaszadó – pontosabban a megkérdezettek 92%-a – inkább az uniós küldöttséghez fordulna, ha olyan harmadik államban szorulna konzuli segítségre, ahol a saját tagállami szerveitől nem tud kérni. Ehhez kapcsolódóan viszont csak a válaszadók harmada tudja, hogy milyen lehetőségei vannak, ha az uniós polgársághoz kapcsolódó jogai sérülnek.⁶³ Emiatt a rendelkezésre álló hatásköri kereteket figyelembe véve a delegációk információszolgáltatási szerepét és kérelembefogadó képességét nem lehet figyelmen kívül hagyni.

5. ÖSSZEZEGÉS

Az uniós polgárok jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. A Maastrichti Szerződés óta a jogosultság érvényesítése számos változáson ment át, alapjogi státuszt nyert, és a jelenlegi helyzetkép korántsem a végső állomása az egykori kormányközi együttműködésen alapuló folyamat europizációjának. Immáron hatósági együttműködési mechanizmus az, amely a folyamatot uralja. Az ideiglenes úti okmány reformja önmagában is jelentős mérföldköve emiatt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődésének a hatóságok egymás közötti kapcsolatának kiszámítható és átlátható, közvetlen hatályra alkalmas módon való megfogalmazásával. Emellett az EU jogi státuszát erősíti és valamennyi uniós polgárt képviselő fellépést is lehetővé tesz a harmadik államok előtt egy olyan uniós úti okmány nemzetközi elfogadtatása érdekében, amely hozzájárul az uniós polgársághoz kapcsolódó ezen jogosítvány kézzelfoghatóbb élvezetéhez. A brexit és a világválság kitörésekor tapasztalt gyengeségek és erősségek pedig a további europizáció irányába tolják el az uniós polgárok szolgálatának szervezeti és eljárásjogi kereteit.

⁶⁰ Vö. az EU érdekében, az uniós intézményeknek a tagjai és alkalmazottai számára kiadható *laissez-passer* jogalapját, A Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott *laissez-passer* formátumának megállapításáról, HL L 353., 2013.12.28. 26–39.

⁶¹ Vö. EUMSz. 23. cikk.

⁶² Flash Eurobarometer 430. European Union Citizenship – Publication Reports. European Commission, March 2016, 30. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2101>.

⁶³ Flash Eurobarometer 485: European Union citizenship and democracy – Publication Reports, 35, 39, 48, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260>.

Az uniós polgárság bevezetése új korszak kezdetét jelentette a tagállami állampolgárok európai integráción belüli helyzetét illetően. A státusz alapvető jogállásukká vált, amely által különböző jogosultságokat anélkül is gyakorolhatnak, hogy egy másik tagállamban gazdasági tevékenységet végeznének. A kötet a polgárságot érintő aktuális kérdések átfogó elméleti és gyakorlati elemzésére vállalkozik. A négy tematikus egység közül az első az uniós polgárság kialakulásával és természetével foglalkozik, amely a jogállás fejlődésének bemutatásán felül annak nemzeti és nemzetközi joghoz fűződő viszonyát is górcső alá veszi. Az uniós polgárság megszerzésének és elvesztésének időszerről témái mellett a második rész átfogó képet ad a török állampolgárok különleges helyzetéről. Az ezt követő tanulmányok azt mutatják be, hogy a gazdasági tevékenység más tagállamban történő végzése mely új elemekkel bővült a státusz bevezetése révén, illetve ez napjainkban milyen kérdéseket vet fel. Az elemzések utolsó csoportja a jogálláshoz fűződő közjogi és politikai jogosítványokat vizsgálja meg, amelyeknek tárgyát képezi a polgároknak az uniós intézményekhez fűződő viszonya mellett a harmadik államok területén felmerült probléma esetére kialakított mechanizmus is. Ez az átfogó szemléletmód és teljességre való törekvés teszi hiánypótlóvá a kötetet, melynek eredményei egyaránt számot tarthatnak az alkotmányjoggal, az európai uniós joggal, a külpolitikával és a nemzetpolitikával foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek, a joghallgatók, továbbá a téma iránt érdeklődő nem jogász olvasók széles körének érdeklődésére.

ISBN 978 963 556 271 8



9 789635 562718