

Csatlós Erzsébet
adjunktus (SZTE ÁJTK)

AZ EU IDEIGLENES ÚTI OKMÁNYÁNAK HELYE AZ EU KONZULI VÉDELMI POLITIKÁJÁBAN¹

BEVEZETÉS

Az Európai Unió (EU) konzuli védelmi politikája 2018-ban új alapokra helyeződött, amikor a Tanács 2015. április 20-án elfogadott 2015/637-es irányelve hatályba lépett. Jelentős módosítások mellett kibővítették azon kiemelt esetek körét, amelyek során a képvisellel nem rendelkező uniós polgár joggal számíthat más tagállam külképviseleti szerve részéről olyan jellegű segítségnyújtásra, amelyet az a saját állampolgárának is biztosítana ugyanilyen helyzetben. A korábbi szabályozáshoz képest a segítségnyújtás típusai között így külön nevesítették azt az esetet, amikor felmerülhet „ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint”². Kérdés, hogy miként értékelhetjük a rendelkezést: jelent-e ez újat a tagállami kötelezettségek körében, valamint az uniós polgárok jogai tekintetében. Az uniós konzuli védelmi politika az egyenlő elbánás elvére épít anélkül, hogy a tagállamok konzuli jogát – akár anyagi, akár eljárásjogi szempontból – harmonizálná. A konzuli védelmi irányelv hatálybalépése mellett 2018 májusa ugyanis más szempontból is mérföldkönek mutatkozik: ekkor született meg a Tanács 96/409/KKBP határozat³ hatályon kívül helyezéséről szóló irányelvtervezete, amely egy új típusú *uniós ideiglenes úti okmány* létrehozásáról rendelkezik.⁴ Ennek kapcsán érdemes tisztázni, hogy az ideiglenes úti okmány milyen szerepet tölt be az uniós polgársághoz fűződő jogosítványok között, és ebben a tekintetben milyen kötelezettség terheli a tagállamokat. A tervezet áttekintése nyomán több kérdés is felmerül, többek között az egységes schengeni vízumhoz hasonló, egységes uniós útlevél kialakulását eredményezi, illetve annak megítélése, hogy vajon az uniós konzuli védelmi politika indult-e el az európaizáció újabb stádiuma felé. Jelen tanulmány ezekre a kérdésekre igyekszik választ a közigazgatási struktúra szempontjából, megalapozva a következő számban megjelenő, az irányelv-javaslat alapjogi aspektusaira fókuszáló, az uniós polgárság szemszögéből elemzett alapjogi kérdéseket.

1. AZ IDEIGLENES ÚTI OKMÁNY HELYE AZ EU-S KONZULI VÉDELMI POLITIKA RENDSZERÉBEN

1.1. AZ UTAZÁSHOZ VALÓ JOG ÉS ANNAK ADMINISZTRATÍV FELTÉTELE

¹ A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

² A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106., 2015.4.24., 1–13. o. [EU 2015/637 irányelv] 9 f).

³ A Tagállamok Kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (96/409/KKBP) (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168., 1996.7.6., 4–11. o. [96/409/KKBP határozat]

⁴ Javaslat A Tanács irányelve az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. COM(2018) 358 final 2018/0186 (CNS) Brüsszel, 2018.5.31. [Irányelvjavaslat]

Az Európai Unió egyik alapeszménye a határok nélküli térség, a szabad mozgáshoz való jog érvényesítése, ugyanakkor a határátlépés még EU-n belül is – még ha egyszerűsített módon is – érvényes személyazonosító igazolvány meglétéhez kötött.⁵ Nem volt ez mindig így, még az első világháborút megelőző időszakban is az egyének alapvetően olyan mozgásszabadsággal bírtak, amelyet nem csorbított adminisztratív akadály; az útlevelek elterjedése mint határátlépéshez szükséges engedély a 20. század terméke.⁶

Az állampolgárság szerinti ország elhagyása, és az oda való visszatérés napjainkban olyan alapjog, amelyet a nemzetek közössége – ideértve az európai emberi jogokat is – elismer;⁷ ezek biztosítása egy jogállam alapvető feladata.⁸ Ugyanakkor belső igazgatási szempontok, legfőképpen határrendészeti okok igazolják azt, hogy az államhatáron való mozgást az államok útlevélhasználatához kötik.⁹ Ennek okán az, hogy a szabad mozgáshoz, az ország elhagyásához, valamint az oda való visszatéréshez való jog gyakorlása érvényesíthető legyen, az államnak szükségképpen biztosítania kell az ehhez szükséges úti okmányt. Az útlevél a legáltalánosabb értelemben véve igazolás arról, hogy annak birtokosa a kiállító állam állampolgára,¹⁰ élvezi annak védelmét,¹¹ és bármikor¹² visszatérhet annak területére.¹³ Az útlevélkiállítás többek között emiatt szorosan kapcsolódik az állampolgárság koncepciójához; az állam szuverenitásának egy fontos eleme, és emiatt kifejezetten nemzeti hatáskörbe tartozó kérdés az is, hogy az állam hatóságai kinek és milyen feltétellel biztosítanak úti okmányokat, legyen az akármilyen típusú és név alatt futó.¹⁴

A nemzetközi jog ismeri a konzuli védelem azon esetét, amikor a külföldön tartózkodó állampolgár azon elveszett, megrongálódott vagy ellopott úti okmányát szükséges pótolni, amely

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve (2004. április 29.) az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről, EGT vonatkozású szöveg. HL L 158., 2004.4.30., 77–123. o. 4-5. cikk.

⁶ Robert E. Bauman: *The Passport Book. The Complete Guide to Offshore Residency, Dual Citizenship and Second Passports.* The Sovereign Society, Delray, 2009. 1820. o.

⁷ Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, Paris, UN GA Res 217A, Article 13(2); International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 16 December 1966, 999 UNTS 171, (Magyarországon kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet) [ICCPR] 12. cikk 2. és 4.; Protocol n 4 of the ECHR, Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto, 16.11.1963, Strasbourg, ETS 46, 2 cikk (2); Guofu Liu: *The Right to Leave and Return and Chinese Migration Law.* Brill, Leiden, 2007. 2932. o.

⁸ Liu: i. m. 84. o. l. Luke T. Lee: *Consular Law and Practice.* Frederick A. Praeger, New York, 1961. 175. o.

⁹ Hargitai József: Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar jog*, 1995. 42. évf. 12. szám, 710. o. A hazatérés korlátozását csak szűk körben tekintik elismertnek és elfogadottnak, többek között az állam biztonságának, közrendjének, közérkölcének, mások jogainak megóvása érdekében. ICCPR 12. cikk 3.; Elspeth Guild: *The right to leave a country.* Issue Paper by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, 2013. <https://insan haklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/07/31/Ayrimla.pdf> 13. (2019.05.20.) 13. o.

¹⁰ Lee: i.m. 175. o.

¹¹ Hargitai: i.m. 715. o.

¹² ICCPR, 12. cikk 3; Guild: i.m. 13. o.

¹³ Liu: i.m. 53. o.; John Torpey: *The Invention of the Passport, Surveillance, Citizenship and the State.* Cambridge University Press, Cambridge, 2000. 163. o.

¹⁴ Cornelia Hagedorn: *Passport.* In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law.* Oxford Public International Law, January 2008. <http://opil.ouplaw.com> (2019.05.20.) 7. pont.

nélkül az nem tudna visszatérni a szokásos tartózkodási helye szerinti országba.¹⁵ Az, hogy az állam konzuli hatóságai milyen feladat-és hatáskörben járnak el egy adott fogadó állam területén, alapvetően az állam belső jogának függvénye, nevesen, hogy az milyen jogkörrel ruházza fel a konzuli tisztviselőt, valamint annak, hogy a fogadó állammal kötött konzuli egyezményben miben állapodnak meg, valamint hogy a fogadó állam joga mit enged meg. Többek között emiatt sokszínű a konzuli védelem gyakorlása, amelynek egységesítése nem uniós hatáskör.¹⁶ Sokszínű az a kép is, amelyet az uniós tagállamok ideiglenes utazásra jogosító okiratként kibocsátanak.¹⁷ A 96/409/KKBP határozat ugyanis nem váltotta fel a tagállamok által kibocsátott ilyen célú iratokat, nem is válthatta fel azt, hanem pusztán azt hivatott szolgálni, hogy megkönnyítse a tagállamok feladatát olyan esetben, amikor az adott iratot képvisellel nem rendelkező uniós polgár számára állítják ki. A közös formanyomtatvány felett azonban eljárt az idő, több ponton is problémákba ütközött annak alkalmazása, és a tagállamok egy része inkább a saját ideiglenes útiokmány típusukat bocsátja ki erre vonatkozó kérés esetén, de nem alkalmazza a határozatban rögzített közös formát.¹⁸ Többek között emiatt került sor arra, hogy az uniós polgárok harmadik államokban való hatékony védelme érdekében revízió alá vegyék az ideiglenes úti okmányra vonatkozó szabályokat, és ezzel új fejezetet nyissanak az uniós konzuli védelmi igazgatás történetében.

1.2. AZ IDEIGLENES ÚTI OKMÁNY KIBOCSÁTÁSA MINT KONZULI VÉDELMI INTÉZKEDÉS

¹⁵ Vienna Convention on Consular Relations, Vienna, 24 April 1963, 596 UNTS 261 (Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet) [VCCR] 5 cikk d).

¹⁶ Az EUMSZ 23. cikk 1. fordulata szinonimaként kezeli a 'konzuli' és a 'diplomáciai' jelzőt, holott a diplomáciai védelem és a konzuli védelem alapvetően különbözik. Az uniós cél a konzuli védelem biztosítása, amelyet a másodlagos források egyértelművé tesznek. A két koncepció különbségéről, illetve az uniós politika céljáról bővebben l.: Schiffner Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica Politica*, 2009, 72. évf. 18. tanulmány, 535–543. o.; Patricia Vigni: The Protection of EU Citizens: The Perspective of International Law. In: Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty. (szerk. Joris Larik – Madalena Moraru): EUI Working Papers, Law 2011/10, 100. o.; Stefano Battini: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. (szerk. Edoardo Chiti – Bernardo Giorgio Mattarella) Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011. 177–178. o.; Becánics Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In: *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. (szerk. Karlovitz János Tibor) International Research Institute s.r.o., Komárno, 2015. <http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/index.html> (2019.05.20.) 25–26. o. vö. Vigny: i. m. 17. o. és *Odigitria AAE v Council of the European Union and Commission of the European Communities* [1996] ECJ, 28 November 1996, Case 293/95, ECR II-02025. 4345. pont. A konzuli védelmet konzuli feladatként konzuli hatóságok látják el, kivételes esetben azonban a diplomáciai képviselő erre felhatalmazott tagjai is eljárhatnak konzuli feladat-és hatáskörben a VCCR 70. cikke alapján, ezért helytálló minkét jelző használatára törekszik.

¹⁷ Az ideiglenes úti okmány reformjával kapcsolatos elnökségi dokumentum rögzítette, hogy nyolc tagállam bocsát ki többféle ideiglenes úti okmányt, papír alapú formátumot kilencen alkalmaznak, kiskönyv alakot hárman, továbbá hárman használnak papír alapú *laissez-passez*-t, míg egy tagállam kiskönyv formátumút, ideiglenes útlevél néven hét tagállam bocsát ki papírt, míg sürgősségi útlevél néven kettő tagállam ad ki papír formátumú utazási dokumentumot és hatan kiskönyvet. Emergency Travel Document (ETD) - Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. [ETD Presidency reflection paper] 9. o.

¹⁸ ETD Presidency reflection paper, 3. o.

Az uniós polgárok konzuli segítséghez való jogát deklaráló Maastrichti Szerződés¹⁹ hatálybalépést követően nem sokkal megjelent a Tanács azon határozata, amely részletezte, hogy többek között melyek azok a körülmények, amelyek során biztosítani kell a harmadik állam területén elérhető segítségnyújtást azon uniós polgárok számára, akiknek állama az adott területen nem rendelkezik erre alkalmas fórummal. Itt az úti okmányok pótlásának esete nem szerepelt a példálózó felsorolásban, de tekintve, hogy tipikus és gyakran előforduló konzuli védelmi feladat azok helyettesítése, pótlása,²⁰ ezért került sor 1996-ban arra, hogy a jog tényleges érvényesítése végett erről is alapszinten megegyezzenek az államok.²¹

A 96/409/KKBP által létrehozott *ideiglenes úti okmány* egy útra – kivételes és szükséges esetben közbelső állomást beiktatva – szóló úti okmány típus, amely az uniós polgár származási tagállamába, állandó lakóhelye szerinti országába, kivételesen más célállomásra történő egyszeri utazásra állítható ki.²² A magyar fordítás ugyan kategorikusan kijelenti, hogy „[a]z ideiglenes úti okmányt a tagállamok állampolgárai részére azon állam hatósága állíthatja ki, amelynek a személy állampolgára”,²³ de az angol és a francia verzió²⁴ egyértelművé teszi, hogy ez valószínűleg félrefordítás. Azzal, hogy a saját tagállami hatóság lenne a kiállító hatóság pont az uniós polgárt szolgáló rendelkezés lényege veszne el, a képviselt tagállam konzuli hatóságát közreműködő hatóság szintjére szorítaná, valamint jelentős mértékben meghosszabbítaná az eljárás folyamatát, ez pedig ellentétes lenne a célkitűzéssel. Másrészt az az értelmezés, hogy a tagállam a saját állampolgárának bocsásson ki ilyen jellegű úti okmányt, szintén nem következik a rendelkezés szövegéből akkor sem, ha a területi hatályra (harmadik államban) vonatkozó megjelölést sehol nem olvashatjuk a határozat szövegében.

Az ideiglenes úti okmány egy biztonsági formalitásokkal ellátott papír, amin egy fénykép, valamint a név, születési hely és dátum, magasság, nemzetiség és aláírás szerepel.²⁵ Mivel nem

¹⁹ Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992, 1112. o. [Maastrichti Szerződés] 8c.

²⁰ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről (HL L 314., 1995.12.28. (hatályon kívül helyezve) 7376. o. [95/553/EK határozat]; 5. cikk; EU 2015/637 irányelv, 9. cikk.

²¹ 96/409/KKBP határozat, preambulum 3. bekezdés.

²² 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 1.; irányelv – javaslat, preambulum (2).

²³ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 1. pont.

²⁴ Angolul: It may be issued to nationals of Member States on the authority of the State of which the person is a national. Franciául: Il peut être délivré à tout ressortissant des États membres, sous l'autorité de l'État dont la personne concernée est ressortissante. (kiemelés a szerzőtől) A különböző nyelvű szövegösszehasonlítást lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-FR/TXT/?uri=CELEX:41996D0409&from=HU> (2019.05.20.)

²⁵ 96/409/KKBP határozat, I. és II. Melléklet: az ideiglenes úti okmány kinyitva: 18 × 13 cm, összehajtva: 9 × 13 cm. Optikai fehérítőtől mentes biztonsági papírra (körülbelül 90 g/m²) kell nyomtatni, az okmány előállítójának jogilag védett szabványos "CHAIN WIRES" vízjele használatával, ultraibolyafényben fluoreszkáló két láthatatlan szállal (kék és sárga, SSI/05), vegyi eltávolítás elleni reagensekkel. Mindegyik tagállam az okmányokat egy központi számozási rendszer szerint számozza, amelyeket a kiállító tagállam azonosítójával kombinál. A számot az okmány 1. és 4. oldalán magasnyomással, OCR-B karakterekkel UV-fényben zölden fluoreszkáló fekete színnel nyomtatják. A tulajdonos fényképét az egyszerű eltávolítás megelőzése érdekében biztonságosan kell az okmányon elhelyezni. A fényképet a nemzeti gyakorlatnak megfelelően kell fóliázni, azzal együtt, hogy a tagállamok megteszik a szükséges lépéseket az okmány megfelelő biztonsági szintjének biztosítására. A tulajdonos személyes adatainak az ideiglenes úti okmány formanyomtatványba történő bejegyzését egységes módon kell végezni. Ezen adatokat kézzel vagy gépirással jegyzik be és fóliával lefedik. Az ideiglenes úti okmány kiállításakor a kiállító hatóság pecsétjét részben az okmányon, részben a tulajdonos fényképén helyezik el. Az ideiglenes úti okmányt közvetett magasnyomású négyszínű guilloche védőháttérrel kell nyomni azokon az oldalakon, ahol adatokat jegyeznek be, az írisznyomás megfelelő figyelembevételével. Emellett a határozat megszabja a nyomdai technológiát is azzal, hogy a felhasznált tintáknak másolásbiztosnak kell lenniük, amelyeken a színes másolásra irányuló kísérlet egyértelműen felismerhető

célja az útlevél teljeskörű pótlása, ezért a hazajutáshoz szükséges minimális időre érvényes, és ettől csak kivételes esetben, például csatlakozó járatok esetében lehet eltérni.²⁶ A határozat konjunktív feltételeket állít fel: kizárólag olyan személy számára állítható ki, aki (a) az EU valamely tagállamának állampolgára, és akinek (b) útlevele vagy úti okmánya elveszett, azt ellopták, megrongálódott vagy átmenetileg nem áll rendelkezésre, és (c) egy olyan ország területén tartózkodik, ahol származási tagállama nem rendelkezik úti okmány kiállítására felhatalmazott, elérhető diplomáciai vagy konzuli képviselettel, vagy ahol az említett állam más módon képviselettel nem rendelkezik, továbbá (d) az eljáró konzuli hatóság a származási tagállam hatóságainak engedélyét megszerezték.²⁷ Az ideiglenes úti okmány kibocsátása kérelemre induló eljárás, amelyet egy formanyomtatvány kitöltésével, és a harmadik államban található bármely uniós tagállam külképviseletéhez való benyújtásával indíthat meg az ügyfél, és egyúttal igazolnia kell saját magát, valamint az állampolgárságát, amennyiben ehhez megvannak a szükséges okmányai. Az eljáró hatóság a vélelmezett származási ország e célra kijelölt hatóságának ezek másolatát megküldi, és amint megerősítést nyer, hogy az ügyfél valóban az adott állam uniós polgára, az eljáró hatóság szokásos díjai fejében kiállítja az ideiglenes úti okmányt.²⁸

A tagállam saját belátása szerint szabadon kiterjesztheti az okmány alkalmazását más személyekre,²⁹ de a felmérés alapján ez nem jellemző.³⁰ A magyar jog is ismeri az ideiglenes magánútlevél fogalmát, amelyet csak magyar állampolgár számára lehet kiállítani, továbbá mind formailag és tartalmilag, mind az érvényesség tekintetében eltér az EU-s szabályok szerinti ideiglenes úti okmánytól, amelyről szintén rendelkezik az utazások adminisztratív feltételéről rendelkező, releváns jogszabályi háttér.³¹ Ez utóbbi esetében a magyar jog rendelkezik arról, hogy a magyar állampolgár mikor jogosult más hatóságtól ideiglenes úti okmányt kapni,³² és arról is, hogy magyar konzuli hatóság milyen esetben bocsát ki ilyet a nem magyar állampolgár uniós polgár számára.³³

színelteréseket okoz. Ezenkívül legalább egy színárnyalatnak fluoreszcens anyagot kell tartalmaznia. A tinták vegyi eltávolítás elleni reagenseket is tartalmaznak.

²⁶ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 4.

²⁷ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 2.

²⁸ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 3.

²⁹ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 6.

³⁰ ETD Presidency reflection paper, 5. o.

³¹ 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról, 10. cikk; 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról, 4. cikk (2) a).

³² 1998. évi XII. törvény, 10. cikk (1) A magyar állampolgár részére külföldön való további tartózkodásához, tovább- és hazautazásához legfeljebb egy évig érvényes ideiglenes magánútlevelet lehet kiállítani, ha az állampolgárnak a külföldre utazáshoz felhasznált útlevele vagy személyazonosító igazolványa a személyazonosság megállapítására alkalmatlanná vált, megrongálódott, lejárt, elveszett vagy eltulajdonították, és az utazásig magánútlevél nem állítható ki. (2) Külföldön tartózkodó magyar állampolgár kérelmére hazatérés céljából ideiglenes magánútlevelet kell kiállítani legfeljebb hat hónapos érvényességi időtartammal, ha az állampolgárnak a külföldre utazáshoz felhasznált útlevele vagy személyazonosító igazolványa a személyazonosság megállapítására alkalmatlanná vált, megrongálódott, lejárt, elveszett vagy eltulajdonították, és a hazautazásig magánútlevél nem állítható ki. (3) Az ideiglenes magánútlevelet legfeljebb hat hónapos érvényességi időtartammal hivatalból kell kiadni a) annak a külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak a hazatérése céljából, aki külföldre utazást korlátozó rendelkezés hatálya alatt áll, és nem rendelkezik személyazonosító igazolvánnyal, b) annak a külföldön tartózkodó magyar állampolgárnak, akire nézve a tartózkodási helye szerinti külföldi állam illetékes hatósága az ország területének elhagyását rendelte el, és nem rendelkezik érvényes útlevéllel vagy személyazonosító igazolvánnyal. (4) Az ideiglenes magánútlevél Magyarország területére történő egyszeri beutazásra jogosít.

³³ 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól, 14H cikk (1) Ha a képviselettel nem rendelkező uniós polgár úti okmánya elveszett, azt eltulajdonították, megsemmisült, megrongálódott vagy más okból nem rendelkezik utazásra alkalmas okmánnyal, és az állampolgárság szerinti állam által kiállított úti okmány

1.3. IDEIGLENES ÚTI OKMÁNYHOZ VALÓ JOG?

A határozat rendelkezéseit látva érdemes tisztázni, hogy az ideiglenes úti okmány kiállításával kapcsolatban mire is terjed ki a tagállamok kötelezettsége. Sem az EUMSZ, sem az EU 2015/637 irányelv nem teremt ugyanis kötelezettséget arra, hogy a tagállamok ideiglenes úti okmánnyal lássák el a bajba jutott uniós polgárt. A hazatéréshez való jog ugyan magában foglalja az állam tevőleges kötelezettségét arra nézve, hogy az ehhez szükséges okmányt az állampolgára rendelkezésére bocsássa,³⁴ de a vonatkozó uniós jog erre nem teljed ki. A tagállami kötelezettség arra vonatkozik elsősorban, hogy a konzuli hatóság segítséget nyújtson – „to ensure assistance”³⁵ – a hozzá forduló uniós polgárnak a saját nemzeti joga által kínált eszközökkel és módon, és nem jelent kötelezettséget, hogy a belső jogban nem ismert jogintézményt honosítsanak meg. Ha ez abban merül ki, hogy ideiglenes úti okmányt bocsát ki, akkor ekként teljesíti a kötelezettségét, ha abban, hogy a kérelmet átteszi egy olyan konzuli hatósághoz, amely ténylegesen tud az adott kérdésben eljárni és okmányt kibocsátani, akkor akként. Ha az állam konzuli hatósága nem rendelkezik úti okmány kiállítására vonatkozó feladat-és hatáskörrel, akkor tehát a kötelezettség tartalmából az következik, hogy abban nyújtson segítséget, hogy az uniós polgár más módon hozzájusson a hazatéréséhez szükséges okmányhoz.³⁶ Ezt az értelmezést támogatja a generális szabályozási háttérrel jelentő, a 95/553/EK határozatot felváltó, 2018. május 1.-jén hatályba lépett EU 2015/637-es konzuli irányelv által felvázolt eljárási rend is. Ez felvázolja a nem állampolgár uniós polgár által benyújtott, konzuli védelmi célú kérelme esetén alkalmazandó forgatókönyvet: a tagállam konzuli hatósága, bármilyen konzuli segítség-nyújtásra irányuló kérelem esetén – így ideiglenes úti okmány igénylése esetén is –, arra köteles, hogy a vélelmezett származás szerinti állam illetékes hatóságával felvegye a kapcsolatot – szükség esetén a személyazonosság tisztázása végett is –,³⁷ és a körülményekre vonatkozó információk megosztását követően megteremtse annak lehetőséget arra, hogy az állampolgárság állama biztosítsa a szükséges segítséget a saját állampolgárának. A kérelem benyújtásának helye szerinti konzuli hatóság csak abban az esetben jár el, ha a saját állampolgárság szerinti állam nem tud, vagy nem akar; ettől a közbenső eljárástól csak rendkívüli sürgősség esetén tekinthetnek el.³⁸ Emellett nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az irányadó uniós jogi rendelkezés arra vonatkozik, hogy „[a] képvisellel nem rendelkező polgárok részére biztosítani kell a jogot arra, hogy védelem iránti kérelemmel forduljanak bármely

beszerzése aránytalan nehézséggel járna vagy aránytalanul hosszú időt venne igénybe, a konzuli tisztviselő a képviselettel nem rendelkező uniós polgár számára a tagállami konzuli hatóság engedélye alapján, és az abban foglaltaknak megfelelően az egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról szóló, 1996. június 25-i 96/409/KKBP tanácsi határozat I. mellékletében meghatározott ideiglenes úti okmányt állít ki. (2) A miniszter az ideiglenes úti okmány kiállítása iránti kérelem benyújtásához formanyomtatványt rendszeresít. A kérelem a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben foglaltakon túl tartalmazza a kérelmező születési helyét és idejét, állampolgárságát, családi állapotát, magasságát, az utazás útvonalát, valamint az úti okmány kért érvényességi idejét. Az adattartalmat angol és francia nyelven is meg kell határozni.

³⁴ Marjoleine Zieck: Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return. *Michigan Journal of International Law*, 2018. évf. 1. szám, 88. o.

³⁵ EU 2015/637 irányelv, 9. cikk.

³⁶ „A 2. cikk szerinti konzuli védelem – többek között – az alábbi helyzetekben nyújtandó segítséget foglalhatja magában: (...) ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint.” EU 2015/637 irányelv, 9. cikk (f).

³⁷ EU 2015/637 irányelv, 8. cikk.

³⁸ EU 2015/637 irányelv, 10. cikk (2).

tagállam nagykövetségéhez vagy konzulátusához”,³⁹ és nem arra, hogy attól a hatóságtól kapják is meg a konzuli védelmet. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a tagállamok állandó jelleggel is képviseljenek más tagállamokat, a tagállamok nagykövetségei és konzulátusai pedig – szükség esetén – gyakorlati megállapodásokat köthetnek a felelősség megosztására, képviselettel nem rendelkező polgárok részére nyújtandó konzuli védelem biztosítása céljából. Ezekről a megállapodásokról a tagállamok kötelesek értesíteni a Bizottságot és az *Európai Külügyi Szolgálatot* (EKSZ), az uniós polgárok tájékoztatása és általában az áltáthatalóság érdekében pedig közzé kell tenni az ilyen megállapodásra, és ezzel a területileg illetékes hatóságra vonatkozó információt.⁴⁰ Ilyen esetben a kérelem benyújtásának helye a kérelem áttételével teljesíti az uniós jogból folyó kötelezettségét.

2. KOORDINÁCIÓS ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI INTÉZKEDÉSEK AZ ÚJ TÍPUSÚ IDEIGLENES ÚTI OKMÁNY ALKALMAZÁSA ÉRDEKÉBEN

2.1. A REFORM SZÜKSÉGESSÉGÉNEK MEGFOGALMAZÁSA ÉS IRÁNYA

A 96/409/KKBP határozat közel két évtizedes múltja alatt a konzuli védelemhez fűződő jog felértékelődött: amellet, hogy az Alapjogi Karta 46. cikkében foglaltan egyértelműen alapjogi státuszt nyert több más, az érvényesítést célzó egyéb rendelkezés mellett. A Lisszaboni Szerződés nyomán pedig hatáskör tekintetében is bővülés mutatkozott, ennek eredményeként született meg a jelenlegi rendszer alapját képező irányelv is: a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében a konzuli védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.⁴¹ Ilyen jogi háttér mellett került napirendre 2011. január 18-án az ideiglenes úti okmányról szóló határozat felülvizsgálata, amelynek érdekében a Tanács felkérte a Bizottságot az ehhez szükséges javaslat elkészítésére. A Bizottság 2017-es jelentésében feltárta, hogy az újra szabályozás létjogosultságát: a harmadik államokban felmerült segítségkérés több, mint 60%-a a hazajutáshoz szükséges úti okmányokkal kapcsolatos. Összességében azonban az ideiglenes úti okmány kibocsátás száma viszonylag alacsony. A Bizottság nem tudott pontos számadatokkal dolgozni, mert azok nem álltak rendelkezésre, de becslések szerint az EU-n kívül évente 320, míg az EU területén 250 alkalommal került sor útlevél helyetti úti okmány kibocsátásra, és ezen felül 400-500 lehet azon esetek száma, amikor a nemzeti szabályok szerinti úti okmányt állítanak ki a képviselet nélküli uniós polgároknak ahelyett, hogy a közös formulát alkalmaznák. Pontos statisztikát ezekről azért nem lehet készíteni, mert nem minden tagállam készít a nemzeti szabályok alapján kiállított ideiglenes úti okmányokról efféle feljegyzést, adatgyűjtést.⁴² A kép tehát meglehetősen színes, de arra nézve nincs adat, hogy akárcsak egy esetben is úti okmány nélkül maradt volna bármely olyan uniós polgár, akinek szüksége lett volna rá, így ebből a szempontból jogsértés, vagy kötelezettségmulasztás felmerültéről nincs tudomásunk. Ugyanakkor kiderült az is, hogy vannak államok amelyek teljes mértékben elutasítják az uniós formula alkalmazását (Németország, Írország, Görögország, Franciaország, Egyesült

³⁹ EU 2015/637 irányelv, 7. cikk (1).

⁴⁰ EU 2015/637 irányelv, 7. cikk (2)-(3).

⁴¹ EUMSZ 23. cikk 2. ford.

⁴² Irányelvjavaslat 1. o. 4. lábjegyzet; 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, COM(2017) 30 final/2. [Citizenship Report] 18. o.

Királyság),⁴³ elsősorban annak gyenge biztonsági szabályai miatt, ez pedig már sokkal jelentősebb problémára világít rá: az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos lehetséges visszaélésekre, és az ezzel szorosan összefüggőmellyel szorosan összefügg annak elértéktelenedése, amely ténylegesen is befolyásolhatja ezen konzuli védelmi intézkedés sikerét és hatékonyságát.

2017. szeptember 12 és december 5-e között (később december 8-ig meghosszabbították) az érintett felek bevonásával konzultáció zajlott (*stakeholder consultation*), amelynek segítségével az ideiglenes úti okmány alkalmazásával kapcsolatos problémákról igyekeztek információt szerezni.⁴⁴ Tagállami hatóságok mellett mintegy 50 szervezet, légitársaságok, utazási irodák, biztosítók, vettek részt a felmérésben. Ezzel szemben a nyilvános konzultációnak kisebb volt a sikere,⁴⁵ a jogalkotási irány azonban egyértelműen körvonalazódott: mind a biztonsági szabályokon, mind pedig a szabályozás módján változtatni kell.⁴⁶

Az ideiglenes út okmányt felváltó *európai uniós ideiglenes úti okmányról (European Union emergency travel document)* szóló tanácsi irányelv javaslatot 2018. május 31-én terjesztették elő (irányelv-javaslat), ugyanazon rendelkezésre alapítva az elfogadására vonatkozó uniós hatáskört, mint a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló, a Tanács 2015. április 20-án elfogadott irányelvét.

Az EU – annak ellenére, hogy a konzuli védelem szabályozása továbbra sem harmonizáció tárgya – továbbra is egy egységes úti okmánytípusban látja a megoldást az uniós polgárok harmadik államokban felmerülő úti okmány-pótlására, de ezúttal merőben más szemlélettel igyekszik szabályozni azt: koordinációs és együttműködési intézkedésekkel. A tanulmány a továbbiakban az irányelv-javaslat ezen rendelkezéseit igyekszik elemezni és értékelni.

2.2. EGYSÉGBEN AZ ERŐ? A KONZULI VÉDELMI POLITIKA KÖZVETLEN KÖZIGAZGATÁSI SZINTJÉNEK FELÉRTÉKELŐDÉSE

Az európai uniós konzuli védelmi politikájának az alapja – a tagállami konzuli jog egységesítése nélküli, valamint a tagállamok külkapcsolatait nem érintő módon – az egyenlő bánásmód követelményére épül, de nem szabad szem elől téveszteni, hogy mindez kizárólag a tagállamok számára jelent kötelezettséget, harmadik államok irányába *pacta tertiis*.⁴⁷ A nemzetközi jog tipikus konzuli feladatként ismeri el a küldő állam honosai részére az útlevelek és egyéb útiokmányok

⁴³ ETD Presidency reflection paper, 3. o.

⁴⁴ Public consultation on the EU Emergency Travel Document (EU ETD) https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-eu-emergency-travel-document-eu-eta_en (2019.05.20.)

⁴⁵ Összességében 23 uniós polgár, 14 tagállam, 5 közigazgatási szerv és 3 egyéb szerv reagált. Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document 'Proposal for a Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP, Brussels, 31.05.2018. SWD(2018) 273. [Hatástanulmány] 65–66. o.

⁴⁶ A kifejezetten tagállamoknak szóló kérdőívet Németország, Ciprus és Görögország kivételével minden állam kitöltötte, a hiányzó államok pedig telefonon adtak választ. Ciprus és Görögország úgy nyilatkozott, hogy a addig a napig még egyetlen ideiglenes úti okmányt sem adtak ki, ezért a kérdőívre adandó válaszok nem tekinthető informatívnak. Hatástanulmány, 55. o. A kérdőívre érkezett válaszok táblázatba foglalt feldolgozását, l. 56–64. o.

⁴⁷ *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt* vagyis a szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem keletkeztet. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331. (Magyarországon kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet) 34. cikk. L. még: Sulyok Gábor: Nemzetközi jog. In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Nemzetközi jog rovat. (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovat szerkesztő: Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2019.05.20.) [27].

kiállítását,⁴⁸ továbbá azt, hogy a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat. Ehhez azonban szükséges a fogadó államot erről kellőképpen értesíteni, és ezt követően is csak akkor gyakorolható, ha ezt a fogadó állam nem ellenzi.⁴⁹ A korábbi rezsim szabályai alapján ezt a tagállamok voltak kötelesek a saját külkapcsolataik vonatkozásában lerendezni – erre a Maastrichti Szerződés is tartalmazott felszólítást –,⁵⁰ és ezzel lehetővé tenni, hogy ne legyen potenciális akadálya a többi tagállam uniós polgárainak érdekében történő eljárásnak. Az EU 2015/637-es irányelve sem szakít ezzel a gyakorlattal, sőt újból felszólítja a tagállamokat arra, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy ne legyen a konzuli védelem nyújtásának, illetve a konzuli segítségnyújtásnak akadálya.⁵¹ A Lisszaboni Szerződés nyomán azonban a „kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és” szövegrészt helyébe az „elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és” szöveg lépett, valamint a cikk a következő bekezdéssel egészült ki: „[a] Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.”⁵² A többi pedig már ismert, ez utóbbi fordulat alapján került sor az EU 2015/637-es irányelv elfogadására, illetve erre alapoz az irányelv-javaslat, amely azonban szabályozási minőségi szintet is ugrik. Az irányelv-javaslat a tagállamok helyett az EU közvetlen közigazgatási szintjét igyekszik a folyamat középpontjába helyezni: a Bizottság végrehajtási szabályozási jogkört kap, az információ-megosztási mechanizmusban igazgatási csúcsszervként lép elő, a harmadik államokba akkreditált küldöttségei pedig végrehajtói apparátusként diplomáciai feladatokat látnak el az ideiglenes úti okmány egységes, uniós típusú úti okmányként való elfogadtatása érdekében.

2.2.1. A siker alapja: megfelelő biztonsági szabályok

Az ideiglenes úti okmány elfogadottságának fokozása érdekében – megalapozva ezzel a várható sikeres alkalmazást és egyúttal az EU és annak polgárai egységként kezelését –, az irányelv-tervezet jelentős okmánybiztonsági szabályokkal operál.⁵³ A költséghatékonyság⁵⁴ érdekében elvetették a biometrikus azonosítási mód alkalmazását⁵⁵, és a schengeni vízumoknál már jól bevált

⁴⁸ VCCR 5. cikk (d).

⁴⁹ VCCR 8. cikk.

⁵⁰ A tagállamok kötelesek a rendelkezés érvényesüléséhez kialakítják egymás között a szükséges szabályokat és egyúttal a védelem érdekében megkezdik a szükséges nemzetközi tárgyalásokat is, hogy a rendelkezések érvényesülését 1993 december 31-re biztosítsák. Maastrichti Szerződés, 8c cikk 2. ford.

⁵¹ EU 2015/637 irányelv, preambulum (6).

⁵² Lisszaboni Szerződés, 36. pont.

⁵³ Irányelvjavaslat, 3. o.

⁵⁴ Számítások szerint körülbelül napi 93 euro megspórolását jelentheti időben és tényleges költségekben az új típusú ideiglenes úti okmány használata. Éves szinten, ha 1000 alkalommal bocsátanak ki ideiglenes úti okmányt, annak a becsült előállítási költsége 8 euro. A járulékos hasznot nehéz összegekben mérni, de mindenképpen költségsökkenés tapasztalható: gyorsabban és egyszerűbben juthat haza az uniós polgár akkor, ha biztosra lehet menni, hogy nem lesz fennakadás a határ átlépésekor, nem merülnek fel extra költségek sem számára, sem a tagállam számára a harmadik állam hatóságai, illetve a légitársaságok irányába, azért, mert a felszállást megtagadják az el nem ismert úti okmány miatt. Hatástanulmány, 6869. o.

⁵⁵ A biometrikus azonosítók használata esetén a szükséges berendezés és technika kiépítését ideiglenes úti okmány kibocsátó pontonként 10 és 15 ezer euro közötti összegre becsülik. Jelenleg a tagállamok csekély részénél rendelkezik a konzuli hatóság ilyen eszközrendszerrel, a legtöbben a biometrikus útlevelet egy hazai központi hatóságnál, vagy legfeljebb regionálisan kialakított központokban bocsátják ki, és nem az egyes konzulátusokat ruházzák fel a feladat- és hatáskörrel. A biometrikus útlevelekre ilyen esetekben többnapról több hétig terjedő időszakot kell várni, ami az ideiglenes úti okmányok iránti kérelem esetében túl sok, a szolgáltatás lényege veszne el ilyen hosszú várakozási idő

matrica formátumú adattárolást alkalmaznák az új típusú okmányokon.⁵⁶ A matrica az úti okmány birtokosának adatait tartalmazná, mégpedig a korszerű és általánosan elfogadott ICAO standard szerint nyomva.⁵⁷ Technikai *vis maior* esetét kivéve semmilyen kézzel végzett módosítás nem lenne megengedett,⁵⁸ ha a matrica leolvasáskor hibaüzenetet jelez a leolvasó, azt a matrica azonnali érvénytelenítésével, és az úti okmánnyal együttes megsemmisítését eredményezné.⁵⁹ Az igénylő fényképet az igénylés helyén készítenék digitális eszközökkel,⁶⁰ a jelenlegi formátumhoz képest pedig többletoldalakokat is tartalmazna az úti okmány azért, hogy az esetleg szükséges tranzitvízumot is rögzíteni lessen benne.⁶¹ Kizárólag vészhelyzet adhatna lehetőséget arra, hogy ezekről a biztonsági szabályoktól eltérjenek.⁶² Kiemelendő, hogy mindemellett a Bizottságot az irányelv-javaslat felhatalmazná arra, hogy az új típusú ideiglenes úti okmány technikai részleteire, valamint a matricákra és a biztonsági előírásokra nézve végrehajtási aktust alkosson.⁶³ A biztonsági szabályok szigorításával, valamint az EU 2015/637-es irányelv által is vázolt információ-áramlási mechanizmusra épülő közvetlen adatellenőrzés szükségtelessé tehetné a jelenleg szétaprózódott tagállami gyakorlatot, ami szerint vannak államok amelyek eltérő feltételek mellett bocsátanak ki ideiglenes úti okmányt, így például van, ahol a kérelem szükségképpen melléklete a lopásról, eltűnésről vagy megsemmisülésről készült rendőrségi jegyzőkönyv felmutatása, van ahol nem, és ez utóbbi helyen nyilvánvalóan gyorsabb és könnyebb a hazautazáshoz szükséges úti okmányt beszerezni, mint az előbbinél.⁶⁴

2.2.2. Hatásköri szabályok

Az EU nem rendelkezik hatósági jogkörrel, illetve feladat-és hatáskörrel arra nézve, hogy konzuli védelmet lásson el. Az EU nemzetközi szervezetként nem ad ki útlevelet, a harmadik államban őt

esetében, ráadásul jelentős költségtöbbletet jelentene a külföldön rekedt utazónak. A jelenlegi ideiglenes úti okmány kibocsátási számok mellett viszont a konzulátusok felszerelése lenne aránytalanul drága, a régiónkénti központosított okmánykiállítás pedig - amellet, hogy ez is igen jelentős költségekkel járna, amely nem állna arányban az előnyökkel, hiszen az eljárás idejét növelné meg – az időtényező miatt került elvetésre. A kiskönyv alak darabonként 60-100 euro előállítási költséget jelentene. Hatástanulmány, 38. o.

⁵⁶ Irányelvjavaslat, 8. cikk 1. I és II. melléklet; Commission Implementing Decision C(2018) 674 of 9 March 2018 as regards further technical specifications for the uniform format for visas and repealing Commission Decision C(2010) 3191.

⁵⁷ Irányelvjavaslat, 8. cikk 2. A montreáli székhelyű Nemzetközi Polgári Repülési Szervezetet (ICAO) az ENSZ szakosított szerveként a nemzetközi polgári repülésről szóló Chicagói Egyezmény hívta életre 1944-ben. A repülésbiztonság fejlesztése érdekében célja többek között, hogy megfelelő utas-azonosítási szisztémát dolgozzon ki az államok számára, amelyeket az úti okmányokon alkalmazva a lehető legmagasabb szintű és biztonságos légiforgalmat lehessen megvalósítani. Ennek érdekében a szakértők standardokat és ajánlásokat fogalmaznak meg. L. Traveller Identification Program: ID Management Solutions for More Secure Travel Documents. <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Pages/default.aspx> (2019.05.20.) Az EU ad hoc megfigyelő státuszt tölt be az ICAO szerveinél (a Közgyűlésen és a technikai bizottságokban is). Az irányelv-javaslat az így kidolgozott Gép eszköz által beolvasható úti okmányokra (Machine Readable Travel Documents – MRTD) vonatkozó javaslatok alkalmazására épít. Ennek technikai részletei I. ICAO Doc. 9303 Machine Readable Travel Documents (MRTD). Part 2: Specifications for the Security of the Design, Manufacture and Issuance of MRTDs https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p2_cons_en.pdf (2019.05.20.) 1. o.

⁵⁸ Irányelvjavaslat, 8. cikk 45.

⁵⁹ Irányelvjavaslat, 8. cikk 6.

⁶⁰ Irányelvjavaslat, 4. cikk 2. (b).

⁶¹ Irányelvjavaslat, preambulum (13).

⁶² Irányelvjavaslat, 8. cikk 8.

⁶³ Irányelvjavaslat, 9. cikk.

⁶⁴ Vö. ETD Presidency reflection paper, 9–11. o.

képviselő diplomatáinak sem;⁶⁵ a diplomata útlevél alternatívájaként ismert *laissez-passez*-t állít ki számukra.⁶⁶ A Bizottság – és ahogyan Wouters és Duquet rámutat, nem annak egyik alelnöke, a közös kül-és biztonságpolitikai főképviseelő (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy* HR/VP)⁶⁷ – felelős azért, hogy ezeknek a dokumentumoknak az elfogadottságát letárgyalja a harmadik államokkal,⁶⁸ illetve, hogy a közös okmány biztonsági kérdéseivel kapcsolatban egyeztessen.⁶⁹

Az irányelv-javaslat információ-megosztási hálózatot létesít a Bizottság, valamint a tagállamok ideiglenes úti okmány nyersanyaga előállításáért felelős, erre kijelölt hatóságai között,⁷⁰ a majdani hatálybalépést követő 21 hónapon belül pedig mindegyikük köteles lesz az államuk megkülönböztető jelzését viselő okmány címpéldányát eljuttatni a Bizottsághoz, illetve az *Európai Külügyi Szolgálat*hoz. Ez utóbbi, brüsszeli központi szerv meghosszabbított karjai az EU harmadik államokba akkreditált *küldöttségei*, amelyek kvázi diplomáciai testületekként képviselik az EU érdekeit, de hatósági jogkörrel nem rendelkeznek.⁷¹ Az EKSZ megküldi azonban számukra az okmányok, valamint a matricák címpéldányait, és ezek feladata lenne, hogy a harmadik államokkal az EU nevében egyeztetést folytasson arról, hogy az ideiglenes úti okmányokat azok hatóságai – és ennek folyományaként például a légitársaságok munkatársai beszállításkor, vagy a nemzetközi vonatokon jegy-, és ezzel összefüggésben úti okmány vizsgálatot végzők – elismerjék és tiszteletben tartsák.⁷² Jelentős problémát okozott a felmérések szerint ugyanis az, hogy a jelenlegi ideiglenes úti okmányt annak gyenge biztonsági szabályai miatt nem fogadják el úti okmányként, nem ismerik, illetőleg nem ismerik el akként. Adott esetben alapjaiban rengeti meg a konzuli védelem ezen eszközének sikerét, ha a határátlépéskor nem fogadják el, esetleg nem engedik a repülőgépre felszállni az utast.

A rendelkezésnek úttörő szerepe lenne az uniós diplomácia megerősítésében. A Lisszaboni Szerződés eleve jelentős fejlesztést végzett azért, hogy – *Austermann* szavaival élve – *európai*

⁶⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. OJ C 326, 26.10.2012. 13–390. o. [EUSz] 32. cikk 3. bekezdés és 35. cikk.

⁶⁶ Jan Wouters – Sanderijn Duquet: The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law: New Horizons. Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 62. Leuven, 2011. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet (2019.05.20.) 16. o. Az uniós intézmények elnökei az uniós intézmények tagjai és alkalmazottai részére a Tanács által egyszerű többséggel előírt formájú útiokmányt (*laissez-passer*) állíthatnak ki, amelyet a tagállamok hatóságai érvényes útiokmányként fogadnak el. Ezt az útiokmányt az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatában és az egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított előírásoknak megfelelően a tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére állítják ki. A Bizottság megállapodásokat köthet annak érdekében, hogy ezeket az útiokmányokat harmadik államok területén is érvényes útiokmányként ismerjék el. (7.) Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. OJ C 326, 26.10.2012. 266–272. o. 6. cikk.

⁶⁷ A diplomáciai kapcsolatok körében a bizottság alelnökként is funkcionáló közös kül – és biztonságpolitikai főképviseelő (Főképviseelő) – a Tanács és a Bizottság egyetértésével –, jogosult harmadik állam területén küldöttséget nyitni vagy megszüntetni. A Főképviseelő folytat tárgyalást harmadik államokkal annak érdekében, hogy a küldöttségek számára a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket biztosítsák. A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010. 30–40. o. [2010/427/EU határozat] 5. cikk (1); (6). Pieter Jan Kuijper Jan Wouters Frank Hoffmeister Geert De Baere – Thomas Remopoulos: The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor. Oxford University Press, Oxford, 2015. 40–41. o.

⁶⁸ Wouters – Duquet: i.m. 16. o.

⁶⁹ Irányelvjavaslat, 9. cikk.

⁷⁰ Irányelvjavaslat, 10. cikk.

⁷¹ Wouters – Duquet: i.m. 7. o.

⁷² Irányelvjavaslat, 12. cikk.

követségek prototípusaivá váljanak a küldöttségek,⁷³ ez a hatásköri szabály pedig kifejezett előrelépés lenne ebbe az irányba, továbbá maga a koncepció is az egységes európai identitás megerősítését, és az *európai démosz*⁷⁴ nemzetközi elfogadottságát eredményezhetné. A konzuli védelem során a küldöttségek szerepének növelése az EU 2015/637-es irányelvben is kulcselem,⁷⁵ habár a jelenlegi rezsim egyelőre szervezeti értelemben komplementer szerepben tekint az uniós intézményi apparátus egészére.⁷⁶ Ezt alapvetően áttörné az irányelv-javasalt, és talán a jövőben az arányosság és a szubszidiaritás a mérleg nyelvét állam-semleges konzuli feladat ellátásának irányába billentené, ahogyan az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatban is megfigyelhető bizonyos fokú, erősödő európaizálódás.⁷⁷ A pénzügyi világválság nyomán a tagállamok több külképviseletet is bezártak, összevontak, illetve szerződtek más tagállamokkal a képviselet ellátása végett. Már 2015-ben közép -illetve hosszútávú következményként számoltak a küldöttségekben rejlő potenciállal,⁷⁸ a luxemburgi elnökség idején kifejezetten az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos szerepről is elhangzottak javaslatok.⁷⁹ Azok a tagállamok, amelyek jelentős külképviseleti hálózattal rendelkeznek, jobb helyzetben vannak az állampolgárai védelme érdekében, a kisebb államok állampolgárai pedig jobban rá vannak utalva az uniós szabályok adta előnyökre, amelyek a különbség kiküszöbölését szolgálják, és láthatóan fejlődnek.⁸⁰

3. HORIZONTÁLIS KAPCSOLATOK FEJLESZTÉSE – AZ ÚJ LEHETŐSÉGEK ÉS KIHÍVÁSOK

⁷³ Frauke Austermann: *European Union Delegations in EU Foreign Policy. A Diplomatic Service of Different Speeds*. Palgrave Macmillan, New York, 2014. 39. o.; 175. o.

⁷⁴ Steffen Bay Rasmussen: *Constructing the European Demos through External Action? The Case of Consular Assistance to EU Citizens*. In: *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos* (szerk. Beatriz Pérez de las Heras) Palgrave Macmillan, EBook, 2017. 278. o.

⁷⁵ L. EU 2015/637 irányelv, 11. cikk: Az Unió küldöttségeinek szorosan együtt kell működniük és koordinálniuk kell a tagállamok nagykövetségeivel és konzulátusaival annak érdekében, hogy hozzájáruljanak a helyi és válsághelyzeti együttműködéshez és koordinációhoz, így különösen azáltal, hogy a rendelkezésre álló keretek között logisztikai támogatást nyújtanak, többek között rendelkezésre bocsátanak irodahelyiségeket, szervezeti eszközöket és létesítményeket, például átmeneti szállást biztosítanak a konzuli személyzet és az intervenciók csapatainak részére. Az Unió küldöttségeinek és az EKSZ székhelyének elő kell segíteniük továbbá a tagállamok nagykövetségei és konzulátusai közötti, illetve – adott esetben – a helyi hatóságokkal folytatott információcserét. Az Unió küldöttségeinek emellett általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képviselettel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról. L. még EU 2015/637 irányelv, 12–13. cikk.

⁷⁶ 2010/427/EU határozat, 5. cikk 10.; Vö. Christian Lequesne: *At the Center of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations*. In: *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* (szerk. Rosa Balfour – Caterina Carta Kristi Raik) Farnham, Ashgate, 2015. 46. o.

⁷⁷ A konzuli feladatok az állampolgárság szerinti állam személyi szuverenitásának meghosszabbodása annak érdekében, hogy az állampolgárai számára a védelmet, bizonyos kiemelten fontos ügyek intézését – és esetenként a kötelezettségek külföldön való betartását – biztosítani tudja. A feladatot a fogadó állam engedélyével, és jogrendszerének, valamint a nemzetközi jog vonatkozó szabályainak tiszteletben tartásával lehet csak ellátni. Vö. VCCR 5. cikk; Jana Maftai: *The Normative Interaction between International and National in the Consular Law. Acta Universitatis Danubius Juridica*, 2016. 12. évf. 1. szám. 68. o., l. még: Becánics Adrienn: *Konzuli kapcsolatok*. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia. Nemzetközi jog rovat*. (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovat szerkesztő: Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/konzuli-kapcsolatok> (2019.05.20.) [45] [53].

⁷⁸ Hatástanulmány, 21. o.; ETD - Presidency reflection paper, 4. o. l. Lequesne: i.m. 48–49. o.

⁷⁹ ETD Presidency reflection paper, 4. o.

⁸⁰ Hatástanulmány, 3949. o.

A konzuli védelmi politika ideiglenes úti okmányra vonatkozó szabályozása nemcsak a közvetett közigazgatási szint bevonásával jelent újat a struktúrában, hanem igyekszik a közvetett és közvetlen közigazgatási szint közötti együttműködési kapcsolatot is új jogi mederbe terelni. Jelentős változást hoz ugyanis az irányelv-javaslat azon része, amely egzakt, másodlagos jogforrásbeli eljárási szabályokat jelentene az eddig *soft law* által uralt igazgatási együttműködési részre. Az igazgatási együttműködési szakaszra alapvetően jellemző ez a helyzet, így a konzuli védelem ezen részletkérdéseire nézve is iránymutatások és javaslatok azok, amelyek döntően a hatóságok munkakapcsolatát megalapozzák;⁸¹ hiszen hatásköri korlátok miatt korábban az EU nem rendelkezett egyéb eszközzel, a praktikum viszont életre hívta őket. A Lisszaboni Szerződés utáni körülmények között ez a megoldás jogi szempontból egyre több kihívás elé néz: mind az egyén szempontú alapjogi, mind pedig a *rule of law* mint uniós alapérték szempontjól.

Az irányelv-javaslat szerint, ha valamely tagállamhoz uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelem érkezik, ez a tagállam 24 órán belül konzultációt folytat az állampolgárság szerinti tagállammal a kérelmező állampolgárságának ellenőrzése céljából. A megkeresett tagállam illetékes hatóság 36 órán belül köteles reagálni, és megerősíteni vagy tagadni a kérelmező állampolgárságát. Abban az esetben, ha az állampolgárság szerinti állam nem biztosítja a megfelelő eljárást, a kérelem benyújtásának fóruma a válasz megérkezését követő munkanapon biztosítja az uniós ideiglenes úti okmányt a kérelmező részére. Ezen határidőktől, illetve eljárási cselekmény-sorozattól kizárólag válsághelyzetben, illetve egyéb rendkívüli körülmény esetében lehet eltérni,⁸² magát az okmányt pedig 2 napos érvényességi idővel lehet kiállítani, amelyet egyéb határidőre okot adó rendkívüli körülmény esetében is legfeljebb 15 napra lehet kitolni.⁸³ Az okirat-biztonsági kérdések és a dokumentáció szerepe is felértékelődik a szabályozásban: a kibocsátott ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatban nem áll meg a tagállam kötelezettsége ezen a ponton, mert a másolatok őrzésére és megsemmisítésére is tartalmaz szabályozást az irányelv-tervezet. Az irányelv-javaslathoz készített hatástanulmány kiemeli, hogy a CoOl-hoz⁸⁴ hasonló zárt és biztonságos hálózatot kell használni az együttműködés során való kommunikációra, és mindennek során kötelesek az uniós jogot, beleértve az alapjogokat és az adatvédelmet biztosítani.⁸⁵ Ez utóbbi kérdés kapcsán merül fel az uniós közigazgatási eljárásjog fejlődésének következő stádiuma, amelynek elemzése terjedelmi okokból nem célja a jelen tanulmánynak.⁸⁶

⁸¹ Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06, REV 2, PESC 534, COCON 14 Brussels, 16 June 2006; Guidelines for further implementing a number of provisions under Decisions 95/553/EC. 11113/08, PESC 833, COCON 10. Brussels, 24 June 2008; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 15613/10, PESC 1371, COCON 40, Brussels, 5 November 2010.

⁸² Irányelvjavaslat, 4. cikk 24.

⁸³ Irányelvjavaslat, 4. cikk.

⁸⁴ Hatástanulmány, 37. o. A tagállamok hatóságainak a kölcsönös tisztelet és szolidaritás szellemében szorosan együtt kell működniük és tevékenységüket koordinálniuk kell egymással. Ez leginkább a Bizottság hatáskörében érintett szervezeti egységével, valamint az Európai Külügyi Szolgálattal (EKSZ) való együttműködést jelenti. Az együttműködés gyors és hatékony módja érdekében az EKSZ biztonságos honlapján keresztül (Consular OnLine) folyamatosan frissülő tájékoztatást kell nyújtaniuk a tagállamokban elérhető illetékes kapcsolattartókról. Az EU 2015/637 irányelv, preambulum (16). Az EKSZ feladat – és hatáskörrel rendelkező egysége, az EU SITCEN köteles biztosítani a harmadik államokban a konzuli hivatalok CoOl weboldallal való kapcsolatát. A CoOl alkalmas arra, hogy tájékoztassák egymást az olyan új megállapodásokról, amelyek a konzuli munkát érintik, és arra is, hogy tapasztalatokat osszanak meg. Ahhoz, hogy ez megfelelően működjön, minden tagállam köteles tevőlegesen hozzájárulni. Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010. 13. o.

⁸⁵ Hatástanulmány, 38. o.

⁸⁶ A tanulmány a Közjogi Szemle soron következő számában olvasható.

IV. ÖSSZEGZÉS

Az uniós konzuli védelmi politika a Maastrichti Szerződés óta fejlődik és formálódik, és annak ellenére, hogy alapvetően nem célja a tagállamok konzuli jogának harmonizációja, az európaizáció kétségtelenül tetten érhető. A legújabb fordulatot az EU 2015/637-es irányelv fényében készített irányelv-javaslat jelentheti, amely elfogadása esetén újabb lépés nemcsak az uniós polgárok hatékonyabb konzuli segítséghez juttatása, de egyúttal az EU egységként kezelése, az uniós polgárság homogén képének kialakítása és elfogadtatása, valamint az uniós konzuli védelmi politika közigazgatási struktúrájának kiépülése irányába is. Az ideiglenes úti okmány mint az uniós polgároknak harmadik államokban való segítségnyújtás egy eszköze mindezt egymagában testesíti meg a rá vonatkozó reform- rendelkezések tükrében, amelyeket az EUSz 23 cikkére alapítva igyekszik a Tanács megalkotni: az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében a konzuli védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el. Új szemléletből közelíti meg tehát a kérdést az EU: együttműködési rendelkezésekkel igyekszik az uniós közigazgatás közvetlen és közvetett elemének koherens működését megteremteni, és az arányosság és szubszidiaritás árnyékában egyúttal szintet is lép. A szintlépés a közvetlen közigazgatást jelentő Bizottság, valamint annak szerveire való hatásköri szabályokban ölt testet, amellyel a tagállamok egyedi végrehajtási tevékenységét igyekeznek központilag, meghatározott esetekben szabályozni, más esetben támogatást és háttérbázist biztosítani a tagállamok konzuli hatóságainak munkájához. Mindemellett szükséges leszögezni, hogy a reform sem eredményez tényleges anyagi jogi harmonizációt, uniós úti okmányhoz való jogot, pusztán a hatásköri korlátokat tiszteletben tartva adna lehetőséget egy koherens és sikeres, uniós polgárokat szolgáló konzuli segítségnyújtási módra alapot teremteni. Ennek azonban az egyén jogai szempontjából történő elemzése egy másik lapra tartozik.