



Szerzőknek

Eljárásjogi Szemle

2017. ÉVFOLYAM / 2017/1.

Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései^[1]

🕒 2017-05-05



Kattintson a Fullscreen ikonra, ha a folyóiratot nagyobb méretben kívánja olvasni!

A konzuli hatóságok a feladataikat különböző együttműködési formákon keresztül valósítják meg, amelyek alapvetően két csoportra oszlanak aszerint, hogy a saját államuk hatóságaival, vagy más államok hatóságaival való kooperációról van szó.

A konzuli hatóságok együttműködését azonban új megvilágításba helyezte az Európai Unió (EU). Nem újdonság, hogy az EU a különböző politikai hatékony végrehajtása kapcsán épít a tagállami hatóságok együttműködésére. A 2015. április 20-án elfogadott, majd 2018. május 1-jével hatályba lépő tanácsi irányelv^[2] viszont amellet, hogy

ismét a figyelem középpontjába helyezte az uniós polgárok azon jogát, hogy harmadik államokban bármely tagállamhoz fordulhatnak konzuli védelem okán, új lendületet adott a jogalkalmazásnak azzal, hogy – a hatásköri korlátok között maradván – a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektet a konzuli hatóságok együttműködésében rejlő potenciálba. Már az irányelv címe is kiemeli a *koordinációs és együttműködési intézkedések* fogalmát, ezért egyre sürgetőbb a feladat, hogy az európai közigazgatás ezen ágát rendszertanilag is elhelyezzük, valamint magát a kifejezést, illetve annak tartalmát is definiáljuk ezen a jogterületen.

Jelen tanulmány a konzuli hatósági együttműködések azon általános elméleti kérdéseit igyekszik áttekinteni, amelyeket azelőtt érdemes tisztázni, mielőtt az uniós jogi vetületet, és az ebből eredő kötelezettségeinket ezzel összefüggésben – a következő lapszámában megjelenő írásban – számba vennénk.

1. A konzuli hatósági együttműködések fogalma

Mielőtt részletesen tanulmányoznánk az egyes együttműködési típusokat, tisztázni szükséges, hogy mit értünk *konzuli hatósági együttműködés* alatt.

A konzuli képviseletek – mint a külképviseletek egyik fajtája^[3] – nem önálló jogi személyek, hanem a Külügyi és Külgazdasági Minisztérium – a külpolitikáért felelős miniszter által irányított központi államigazgatási szerv hivatali szervezetének, a Kormány döntése alapján létrehozott –

külföldön működő, önálló szervezeti egységei.^[4] A Magyarország diplomáciai és konzuli képviseletei – ideértve a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviseletet is –, valamint a miniszter és a konzuli tisztviselő alkotta magyar *konzuli szolgálat* (a) közigazgatási hatósági tevékenységet, és (b) annak nem minősülő közigazgatási feladatot lát el külföldön, a fogadó állam területén. Ezeket hívjuk összefoglaló néven konzuli feladatoknak^[5], amelyek teljesítése során a konzuli tisztviselő „*együttműködik hazai és külföldi szervezetekkel, valamint magánszemélyekkel.*”^[6]

Magyarország *konzuli tisztviselője* a diplomáciai^[7] vagy konzuli képviseleten a miniszter megbízása alapján konzuli feladatot ellátó személy. Konzuli tisztviselőnek minősül a hivatásos konzuli tisztviselő és a tiszteletbeli konzuli tisztviselő.^[8] A konzuli képviselet vezetője konzuli tisztviselő.

Közigazgatási hatósági jogkörrel, hatáskörrel csak a külügyi és külgazdasági miniszter mint konzuli tisztviselő,^[9] illetve az a hivatásos konzuli tisztviselő rendelkezik, akit ő erre felhatalmazott.^[10] A konzuli képviseletet, valamint a konzuli tisztviselő munkáját a külügyi és külgazdasági miniszter irányítja.^[11]

A konzuli képviseletek létesítése, továbbá az, hogy a konzuli tisztviselő külföldön milyen tevékenységek vitelére jogosult, mindig a tevékenység helye szerinti állammal fennálló aktuális kapcsolatok függvénye, konkrétan Magyarország és az adott fogadó állam által kötött nemzetközi szerződés által meghatározott.^[12] Általánosságban tehát csak az évszázadok alatt kikristályosodott, gyakorlatra épülő,

és az azt azóta is formáló szokásjogi alapokon nyugvó konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény (BKE) szabályaira hagyatkozhatunk a konzuli feladatok tekintetében, a tevékenység korlátaira vonatkozó konkrétumot a kétoldalú konzuli szerződésben kell keresni. A konzuli feladatok sokszínűek: (a) vannak kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztésének előmozdítására irányuló, a diplomáciai feladatokhoz hasonló tevékenységek; (b) vannak kifejezetten segítségnyújtásra és érdekvédelemre irányuló feladatok, amelyek elsősorban a külföldön-fogadó államban – bajba jutott állampolgároknak nyújtott különböző jellegű – a hatósági eljárástól az egyszerű tájékoztatásig terjedő – szolgáltatásokban öltenek testet; (c) vannak, amelyek kifejezetten a hazai közigazgatási eljárásokhoz való könnyebb hozzáférést szolgálják azzal, hogy meghatározott eljárások a konzuli hatóságok előtt is megindíthatók, esetleg a teljes alapeljárás lefolytatására is van lehetőség, illetve (d) meghatározott közjegyzői jellegű tevékenységek is elérhetőek, mint a felülhitelesítés, vagy a fordításkészítés.^[13]

Ezen belül viszont az, hogy melyek a közigazgatási jellegű feladatok, az állam a közigazgatás mely ágazatához biztosít hozzáférést az adott fogadó államban tartózkodó vagy élő állampolgárának, és hogy ennek keretén belül a konzuli tisztviselőnek milyen feladat-és hatásköre van, a fogadó állam jogi normáinak tiszteletben tartása mellett a magyar jogszabályok határozzák meg. A konzuli szolgálat a munkáját cél-eszköz viszonyban másokkal való interakció útján tudja ellátni, szükségképpen együttműködik a saját és a fogadó állam, valamint bizonyos esetekben

más államok szerveivel, magánszemélyekkel és szervezetekkel. Ezen érintkezés mindegyike sajátos jogviszony keretében valósul meg, az abban részt vevő jogalanyok jogait és kötelezettségeit, az alkalmazandó jog pedig a jogviszony jellegétől függően alakulnak.

A konzul feladatai ellátása során többféle jogalannyal kerül kapcsolatba, és lévén a konzuli képviselet közigazgatási szervezeti egység, ennek a kapcsolatnak java része – de korántsem kizárólagosan^[14] – a közigazgatási jog által meghatározott *közigazgatási jogviszony*. A konzuli képviseletek közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszonyainak típusai között különbséget tehetünk azok jellemzői szerint.

A hatósági jogviszonyokról akkor van szó, amikor a közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványok birtokában dönt a jogviszony másik alanyának jogai, illetve kötelezettségei felől, továbbá kvázi judiciális szervként eldönti az egymással jogviszonyban álló jogalanyok vitáját. Abban az esetben, ha a konzuli tisztviselő hatósági jogkörben eljárva kerül kapcsolatba a jogalanyokkal, a hatósági eljárás szabályai az irányadók. Ez utóbbi, ún. külső jogviszony esetében beszélhetünk a legrészletesebb szabályozásról az eljárási garanciák miatt. Az *irányítási-felügyeleti jogviszonyok* szuprematív kapcsolatot takarnak. A közigazgatási szerv hatáskörében eljárva irányítja, felügyeli a hierarchiában alatta álló szerveket. Ennek megfelelően a konzuli igazgatás intézményrendszeren belüli jogviszonyai is – államigazgatáshoz tartozó ágazat lévén – hierarchikus jogviszonyok. Ezzel szemben a *mellérendeltségi* – más néven:

együttműködési vagy koordinációs – jogviszonyok azok, amelyek a közigazgatási szerv és egy másik közigazgatási szerv között, valamint a közigazgatási szerv és az irányítása alá nem tartozó közigazgatás szerv vagy egyéb társadalmi szerv vagy személy között áll fenn. E jogviszonyoknak is fogalmi kelléke a közigazgatási jogi szabályozottság, hiszen enélkül a közigazgatási jog (és általában a jog) nézőpontjából érdektelen viszonyok.^[15] Míg a szuprematív jogviszonyok esetében az irányítási-felügyeleti tevékenységet gyakorlónak meghatározó befolyása van a jogviszony tartalmát meghatározó szabályok alapján, addig az együttműködési jogviszony alanyai – ahogyan az elnevezés utal rá – nincsenek egymással hierarchikus viszonyban, és annak ellenére, hogy a jogviszony egyik oldalán mindig közigazgatási szerv áll, amely a közérdek szem előtt tartásával cselekszik, de a kapcsolata a másik jogalannyal – legyen az akár hazai, akár külföldi szerv, természetes vagy jogi személy – egyenrangú, a közöttük lévő kapcsolat az érdekek kölcsönös egyeztetésén alapul.^[16] Ez utóbbi jogviszonyok képezik a konzuli hatósági együttműködések körét, és a jogviszony specifikumát – így az együttműködés kihívást jelentő oldalát – a közigazgatási jogviszony tartalmát alakító jogi normák adják. A konzuli képviselet a közigazgatás külföldre telepített ága, amelynek funkciója kettős: a diplomáciai kapcsolatokhoz hasonló célok mellett^[17] azt szolgálja, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgár számára is elérhető legyen a hazai közigazgatás, továbbá a személyi főhatalom révén biztosítja a magyar állampolgár érdekeinek védelmét a fogadó államban. Közfeladatról lévén szó, annak – a nemzetközi jogi alapokon nyugvó és azáltal befolyásolt – legjelentősebb

jogforrása a közigazgatási jog. Ahogy arra már utaltunk, a konzuli tevékenység esetén egyszerre vannak jelen a nemzetközi közjog és az érintett államok belső joga: a nemzetközi közjog teremtette jogi keretek között a konzuli hatóság hazája közigazgatási jogi szabályait alkalmazza a fogadó állam jogi normái által lehetővé tett esetekben. Ezt a háromelemű normacsomagot elsőként Lorenz von Stein kategorizált *nemzetközi közigazgatási jogként*, majd *Donato Donati* pontosította úgy, hogy élesen különbséget tett a nemzetközi jog részét képező, nemzetközi szervezetek igazgatási kérdéseire fókuszáló *nemzetközi közigazgatási jog* és az inkább nemzeti joghoz tartozó *közigazgatási nemzetközi jog* között. Ez utóbbi az olyan közigazgatási jogi normákat foglal magában, amely a nemzetközi elemet tartalmazó, zömmel konzuli hatóságok által kifejtett tevékenység normaháttéré.^[18]

A konzuli hatóság idegen állam területén a nemzetközi közjog által szabályozott keretek között, de a nemzeti joga által megszabottan, és a fogadó állam nemzeti joga jelentette korlátok között, a szervezeti és tevékenysége sajátosságai miatt gyakorlatilag más szervekkel való kapcsolatra építve tudja a feladatait megvalósítani. Ezeket a kapcsolatokat együttműködési jogviszonyok alkotják, amelyek jellegüknél fogva sokfélék lehetnek, de a közös bennük, hogy valamennyien a *Donati-féle* közigazgatási nemzetközi jog által meghatározottak. Ebben a típusú közigazgatási jogviszonyban a felek jogait és kötelezettségeit tehát nem egyszerűen a közigazgatási jog, hanem egy joganyagmassza határozza meg, attól függően, hogy milyen célú az együttműködésük.

A továbbiakban ebből a szempontból tárgyaljuk a konzuli hatóságok jogviszonyait.

2. A konzuli képviseletek feladatai és azok kapcsolata az együttműködési jogviszonyokkal

A konzuli képviseletek funkcionális mentességgel^[19] bírnak egy idegen állam területén, a fő rendeltetésüket és feladatukat együttműködési jogviszonyok révén tudják betölteni: a magyar állampolgárok érdekében és javára hatósági és annak nem minősülő feladatokat ellátni.

A konzuli hatóság magánféllel való együttműködése közigazgatási jogviszonyt keletkeztet, azaz a konzuli hatóság által – a konzuli törvényben meghatározottak szerint – irányított jogviszony. A konzuli szolgálat a kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztésének előmozdítása, és a küldő, valamint a fogadó állam baráti kapcsolataik elősegítésén túli tevékenysége hatósági és hatósági ügynek nem minősülő feladatokat takar, elsősorban a hozzá forduló személyek érdekében.^[20]

A konzuli szolgálat hatósági^[21] és egyéb tevékenységeiről^[22] összefoglalóan a konzuli védelem körébe eső feladatok kapcsán a 2001. évi XLVI. törvény [Konztv.] rendelkezik, illetve egyes ágazati jogszabályok telepítenek a konzuli tisztviselőre önálló feladatkört – mint például a vízumkiállítás –, vagy közreműködő hatósági hatáskört, amikor a konzuli hatóság különböző hatósági ügyek esetében a kérelmek átvételére illetékes, de az érdemi

eljárást az egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hazai közigazgatási hatóság végzi.

A konzuli feladatok meghatározó része hatósági jogviszonyban valósul meg. Ennek során a konzuli tisztviselő mint hatóság a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.^[23] Speciális ágazati rendelkezés hiányában a Ket. szabályai irányadóak a legtöbb konzuli hatósági eljárásra, de kivételek természetesen adódnak, mint például a vízumeljárás, amelyet a Vízumkódex szabályoz.

Közös a konzuli feladatokban, hogy alapvetően a magánfél érdekében kifejtett tevékenységről van szó, így a hatósági jogviszonyok is jellemzően jogosító, illetve deklaratív érdemi döntést eredményeznek. A konzuli szolgálat zömmel szolgáltatási jellegű tevékenységet végez, így a közigazgatási jogviszony azon sajátossága, hogy közhatalmi eszközök állnak mögötte, és a közérdek érvényesítése érdekében végső soron a közigazgatási szerv döntése kikényszeríthető, háttérbe szorul.^[24] Ennek ellenére nem hanyagolható el a jogviszony jellegének meghatározása, mert az a jogviszony szereplőinek eljárási jogait és kötelezettségét alapvetően befolyásolja. Konzuli érdekvédelem körében létrejött hatósági jogviszony esetében – amelyeket *expressis verbis* a Konztv. megnevez^[25] – az eljárási jogok és kötelezettségek forrása beazonosítható^[26], azok megsértése esetén jogorvoslatra van lehetőség: az elsőfokon eljáró konzuli tisztviselő döntéseivel szemben a külügyekért felelős miniszterhez lehet fellebbezni.^[27] Kérdésként merül azonban fel, hogy amikor nem

hatósági ügyekről van szó, akkor milyen jogviszony jön létre a konzuli szolgálat és a magánfél között. Ezzel összefüggésben segítségül hívható *Petrik Ferenc* gondolatmenete, amely szerint, ha a jogviszonyban a közigazgatási jog elemei dominálnak, közigazgatási jogviszonyról van szó akkor is, amikor az érdekvédelem körében ún. szolgáltató jellegű, közigazgatási tevékenységet végez a szerv, akkor is, ha magánjogi jogág szabályainak alkalmazására került sor.^[28]

A konzuli szolgálat tevékenysége során egymásra épülnek a jogviszonyok abban az értelemben, hogy a konzuli szolgálat az érdekvédelmi tevékenységét ellátva nemcsak a magánszeméllyel áll jogviszonyban, hanem ebből az alapjogviszonyból kinőve, a Konztv.-ben foglalt feladatának teljesítése érdekében együttműködési jogviszonyt képez például a fogadó állam konzuli hatóságaival^[29], illetve kvázi képviselőként – kirendelés nélkül, gyakorlatilag ügygondnokként^[30] – eljár az illető ügyében.^[31] Emiatt a konzuli szolgálat hatósági és nem hatósági jogkörben ellátott tevékenysége, és az ezzel összefüggésben keletkező jogviszonyok nem különíthetők el egymástól, interdependensek.

Összegezve a jogviszony kérdését: a konzuli szolgálat feladatai során a jogviszony egyik oldalán egy közigazgatási szervezeti egység áll, míg a jogalanyok közötti viszonyt a közigazgatási jog – a közigazgatási nemzetközi jog – szabályai határozzák meg, de úgy tűnik, hogy a hatósági eljárásjog garanciái nem érvényesülhetnek, nem hatósági ügyről lévén szó. Ezzel összefüggésben *Petrik* arra is rávilágít, hogy a szolgáltató közigazgatás számos ponton

érintkezik a közigazgatási hatósági tevékenységgel, viszont amiatt, hogy „a szolgáltató közigazgatásnak nincs eljárásjoga, a törvényhozó az ilyen eljárásra is a hatósági eljárást rendeli – ha rendeli – alkalmazni”.^[32] Jelen esetben a konzuli feladatok kapcsán a Konztv. nem tér ki arra, hogy az általa szabályozott – hatósági eljárásnak nem minősülő – szolgáltató közigazgatási tevékenység esetén a jogviszonyban a felek eljárási jogait és kötelezettségeit milyen joganyag határozza meg. Indokolt lenne egyértelműen rendelkezni róla, hiszen minden esetben a közigazgatási szerv eljárásáról, döntéséről van szó, amelyben a magánszemélynek jogai vannak^[33], a közigazgatás – jogot vagy jogos érdeket sértő – döntéseivel szembeni jogorvoslat lehetőségét pedig az Alaptörvény biztosítja.^[34] Szabályozás hiányában úgy tűnhet, hogy a konzuli szolgálat teljes mértékben diszkrecionális hatáskörben jár el érdekvédelmi feladatainak teljesítésekor, ez pedig az EU konzuli védelemmel összefüggő vívmányainak fényében nem értelmezhető ekként. Az uniós polgárok harmadik államokban nyitva álló konzuli védelemhez való joga alapjog, és mint ilyen, az EU-jog megköveteli az érvényesüléshez kapcsolódó garanciák biztosítását.^[35]

Visszakanyarodva az alapkérdéshez, a konzuli szolgálat együttműködési jogviszonyait emiatt nem határolhatjuk el élesen a konzuli hatósági együttműködési jogviszonyoktól. A továbbiakban az együttműködési jogviszonyokat vizsgáljuk, a jellemzőik által meghatározottak szerinti tipizálásban.

3. A konzuli hatóságok együttműködéseinek

típusai

Együtműködésről, azaz mellérendeltségi vagy koordinációs jogviszonyról olyankor van szó, amikor a konzuli hatóság, valamint a közigazgatási szerv és az irányítása alá nem tartozó közigazgatás szerv vagy egyéb társadalmi szerv vagy személy között jöhet létre.

A hatóságok eljárási cselekményeket csak az illetékességi területükön folytathatnak, abban az esetben, ha azon kívül szükséges eljárni, szükséges az azonos hatáskörű, területileg illetékes hatóságot megkeresni, és őt felkérni egy adott eljárási cselekmény elvégzésére, adatok szolgáltatására, iratok átadására.^[36] Ez a *jogsegély*, amelynek során a megkeresett szerv anyagi és eljárási szabályai szerint folyik az eljárás, az ügy érdekében az eljárást és a döntéshozatalt a megkereső szerv végzi. Ettől elkülönül az *ügy áttételének* esete, amely a hatóságok közötti együttműködések azon formáját takarja, amikor az ügy nem a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál van, és eljárási cselekmények végzése nélkül az ügy iratainak megküldésével az illetékes hatósághoz juttatják azt az eljárás lefolytatása és az érdemi döntés meghozatala végett. Abban az esetben, ha bizonyos eljárási cselekmények elvégzésére is jogosítvánnyal rendelkezik a hatóság, mielőtt az ügyet érdemben áttenné, *közreműködői hatósági tevékenységről* van szó. A konzuli hatósági együttműködések során mindhárom esetre van példa, és mindegyik más jogviszonyt keletkeztet az ügyfél-hatóság, és a hatóság-hatóság viszonylatban. Az interdependencia miatt az együttműködési jogviszony és a hatósági jogviszony nem egymástól

elszeparált terület, hiszen a feladat- és hatáskör teljesítése, továbbá a tényállás tisztázása érdekében fennálló együttműködési kötelezettség^[37] összeköti a kettőt^[38], akár csak a hatósági jogviszony másik oldalán álló ügyfelet megillető eljárási jogok.^[39]

3.1. A magyar konzuli hatóság együttműködése a magyar hatóságokkal

A külszolgálat szervei feladat- és hatáskörük gyakorlása során hazai és külföldi hatóságokkal is jogviszonyban állnak, amelynek tartalmát a cél szerint különböző normák töltik meg tartalommal.

3.1.1. Együttműködési viszonyok a hazai hatóságokkal

A konzuli hatóságok hazai hatóságokkal való kapcsolata két irányból meghatározott: egyrészt az államigazgatás szervezetrendszerének részeként szervezeti jogviszonyok alanyai, másrészt feladat- és hatáskörükben eljárva hatósági és együttműködési jogviszonyok alanyai is lehetnek.

3.1.1.1. A hatósági együttműködési jogviszony és az irányítási jogviszony közötti határvonal

Ahogy arra már utaltunk, a konzuli képviselet a KKM fogadó országba telepített szervezeti egysége, ahol a konzuli képviseletet, valamint a konzuli tisztviselő munkáját a külügyi és külgazdasági miniszter irányítja, és ennek során gondoskodik a konzuli szolgálat feladatainak összehangolásáról is.^[40] Ez szuprematív jogviszony, amelynek alanya az adott országban – vagy szomszédos országban – működő diplomáciai képviselet. A konzulátusok általában a diplomáciai

képviselőt konzuli (fő)osztályaként működnek, de lehetnek azon kívüliek, és működhetnek a diplomáciai képviselőt székhelyétől különböző, egyéb nagyvárosokban is, akár több helyen is egy adott országban, illetve olyan államokban is, ahol diplomáciai képviselőt nem működik; ez mind a fogadó állammal való államközi megállapodás vagy viszonyosság függvénye.^[41] A közös mindegyikben, hogy a konzuli képviselőt minden esetben –vagy az adott országban található, vagy valamely szomszédos államban székelő – a diplomáciai képviselőt közvetlen irányítása alatt működik.^[42]

A konzuli képviselőt és a diplomáciai képviselőt is rendelkeznek az ország érdekeinek előmozdítására bizonyos politikai-kulturális-tudományos-gazdasági jellegű feladatokkal, és míg az országnak nagykövetsége, követsége általában egy van egy országban, konzuli hivatala több városban is székelhet, ezért a diplomáciai képviselőt vezetője hangolja össze a fogadó államban működő konzuli képviselőtnek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét. Erre figyelemmel ugyan, de alapvetően önállóan jár el a konzuli képviselőt vezetője a saját konzuli kerületén belül a kereskedelmi, gazdasági, kulturális, tudományos és baráti kapcsolatok fejlesztésével összefüggő, valamint a minisztérium által közvetlenül rábízott egyéb feladatok teljesítése során. Ha a diplomáciai és konzuli képviselőt között hatásköri összeütközés adódna, és az egyeztetés sem vezetne eredményre, a KKM 24 órán belül kijelöli az eljáró külképviseletet.^[43]

Új helyzet elé állítja a konzuli feladatok végrehajtását az EU

külképviseleti szervezetének fejlődése. Az EU Lisszaboni Szerződéssel létrejött közös kül- és biztonságpolitikai intézménye, az *Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)*,^[44] nem rendelkezik és nem is rendelkezhet önálló konzuli feladatok végzésére hatáskörrel^[45], ellenben válsághelyzet esetén a tagállami külképviseletek által végzett konzuli feladatok koordinálására van hatásköre.^[46] Az EKSZ-t a Főképviseelő irányítja, szervezetét pedig egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő *küldöttségek* alkotják.^[47] A küldöttségek, akárcsak a tagállamok külképviseleti szervei, bilaterális szerződések révén látják el feladataikat a fogadó állam területén.^[48] Élükön a küldöttségvezető áll, aki a Főképviseelőtől és a Bizottságtól is kaphat utasításokat.^[49] Az EU-t képviselik, és ebbéli minőségben kiegészítik és támogatják a harmadik államokban működő tagállami külügyi szerveket azok munkájában, továbbá az információáramoltatást és a kapcsolatfelvétel megkönnyítését végzi a tagállamok, azok konzuli hatóságaik, a helyi hatóságok, valamint az uniós polgárok között.^[50] Az uniós jog nem helyezi alá-fölé rendeltségi viszonyba a küldöttségeket és a külképviseleti szerveket, szerepük komplementer, közöttük együttműködés jogviszony áll fenn, amelyet az EKSZ határozat és a konzuli irányelv határoz meg.^[51] Szerepe elsősorban a válsághelyzetekben értékelődik fel, amelyről a következő lapszámban megjelenő írásunkban szólunk.

3.1.1.2. Közreműködő hatósági feladatok során létesülő együttműködés

A hatóság közreműködése azt jelenti, hogy az valamely másik

közigazgatási hatóság eljárásához kapcsolódóan lát el feladatokat: kérelmet továbbít, illetve meghatározott eljárási cselekményt végez, és ez utóbbi körülmény különbözteti meg az egyszerű átvételtől, hiszen a nem megfelelő helyre benyújtott kérelmet a hatóságnak egyébként is továbbítania kellene az arra hatáskörrel rendelkező hatósághoz. A Ket. keretjellel szabályozást tartalmaz, amelyet ágazati joganyag tölt meg tartalommal a tekintetben, hogy milyen esetekben jelölhető ki közreműködő hatóság, és az milyen eljárási jogosítványokat élvez.[52]

A közreműködő hatóság a kérelmet, illetve kérelmeket az átvételtől számítva – főszabály szerint öt napon belül, jelen esetben – az első diplomáciai postával továbbítja a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz[53], az ügyintézési határidő pedig inentől datálódik. A kérelmet benyújtó és a konzuli hatóság hatósági jogviszonyba kerül, amelynek során az utóbbi a Ket. alapján bizonyos eljárási cselekményekre jogosult[54], mielőtt együttműködési jogviszony keretén belül az illetékes hazai hatósághoz továbbítja a kérelmet, és a fogadó állam hatóságaival való kapcsolat a postaforgalom háborítatlan lebonyolításával összefüggően együttműködési jogviszonyban áll, melynek során a külföldi hatóságok zömmel tűrés és nem tevési kötelezettséget tanúsítanak.[55]

Az önálló feladat- és hatáskörök, valamint a közvetítői feladatok sokszor összefonódnak, így a jogviszonyok is többszöröződnek. A házassági névviselési forma módosítása iránti kérelmet például a konzuli tisztviselőnél is be lehet adni, aki azt az illetékes

anyakönyvvezetőnek továbbítja a bejegyzés végett, együttműködési jogviszony keretén belül^[56], a névváltoztatási eljárással összefüggésben az anyakönyvi kivonatot viszont ilyen esetben a hivatásos konzuli tisztviselő állítja ki^[57], amire viszont már hatósági jogviszony keretében kerül sor az ügyfél és a konzuli tisztviselő közötti jogviszonyban.

A közreműködő hatósági feladattól elhatárolandó az az eset, amikor a konzuli szolgálat irattovábbítást, illetőleg kézbesítést végez, illetve jogsegélykérelmet továbbít, amely együttműködési jogviszony minden oldalról: a hazai hatóság és a konzuli tisztviselő együttműködését a magyar jog, a konzuli tisztviselő konzuli kerületben végzett tevékenységét pedig a fogadó állammal fennálló ezzel összefüggő nemzetközi szerződések, illetve a fogadó állam joga határozza meg.^[58]

3.1.2. Atipikus eset: a tiszteletbeli konzullal való együttműködés

A tiszteletbeli konzul intézménye a világ számos állama által ismert és általánosan elfogadott.^[59] A második világháború után a magyar közigazgatásból kivezették az alkalmazását, a rendszerváltást követő időkben azonban felélesztették a hagyományát.^[60]

Magyarország tiszteletbeli konzulja olyan köztisztviselőben álló személy, aki szolgáltató jellegű közigazgatási tevékenységet végez a külügyminiszter által ezzel megbízott diplomáciai vagy konzuli képviselő vezetőjének irányítása alatt, közöttük tehát irányításfelügyeleti jogviszony van.^[61] Kvázi közigazgatási szerv, amely közigazgatási feladatot végez, funkciója célszerűségi és hatékonysági okokon nyugszik^[62],

hiszen olyan közmegebecsülést élvező személyt nevez ki a külügyekért felelős miniszter ilyen tisztségre, aki a fogadó vagy harmadik állam állampolgára, illetőleg a fogadó államban élő olyan magyar állampolgár, aki ezt a feladatot vállalni tudja.^[63] A tiszteletbeli konzul hatósági jogkört nem gyakorolhat: általános, kulturális feladatokon^[64] túl a konzuli hatóság konzuli védelmi, valamint egyéb érdekvédelmi tevékenységének kiegészítését végezheti, felhatalmazás alapján tanúsítványt állathat ki^[65], továbbá a közreműködő hatósághoz hasonló feladatkörében biztosít kérelemtovábbítást.^[66] A magyar szabályozás szerint a tiszteletbeli konzul főszabály szerint saját költségén végzi a rá bízott feladatokat, költségeit konzuli díjból fedezi, illetőleg – szükség esetén – a tiszteletbeli konzullal még kinevezése előtt szerződésben állapodik meg a tiszteletbeli konzul működésének anyagi-pénzügyi feltételeiről.^[67] Így olyan helyen is biztosítható a konzuli szolgálat meghosszabbított karjaként az állampolgár és a hazai közigazgatás közötti kapcsolat, ahol konzuli vagy diplomáciai képviselő nincs^[68], vagy nehezen érhető el, messze van.^[69]

A tiszteletbeli konzul feladatait a konzuli képviselő, ennek hiánya esetén a területileg illetékes diplomáciai képviselő irányítja, illetve hivatásos konzuli tisztviselő működése esetén a hatáskörgyakorlást összehangolja, szervezeti hierarchiát és szuprematív közigazgatási jogviszonyt létesítve közöttük.^[70] A tiszteletbeli konzul helyi hatóságokkal való kapcsolatát ezenfelül a fogadó állam határozza meg, a BKE egyébként a hivatásos konzuli tisztviselőre irányadó rendelkezéseket megkülönböztetés nélkül rendeli alkalmazni a tiszteletbeli konzulok tevékenységére

– ide nem értve a jogállásukkal és mentességükre vonatkozó rendelkezéseket – is, amelynek főként akkor van jelentősége, ha magyar tiszteletbeli konzul olyan területen működik, ahol egyéb magyar külképviseleti szerv nem működik.^[71] Magyarország tiszteletbeli konzulja a közreműködő hatósághoz hasonlóan az idegen állam területén a konzuli kerületében állandó lakóhellyel rendelkező, vagy ott tartózkodó személytől – a személyazonosítás megfelelő elvégzése után – magyar útlevél, továbbá magyarországi beutazásra, illetőleg tartózkodásra jogosító engedély iránti kérelmet vehet át. A kérelmet, annak jogszabályban előírt mellékleteit és díját a tiszteletbeli konzul három napon belül megküldi az irányítási jogkört gyakorló diplomáciai vagy konzuli képviseletnek.^[72] Hatósági jogkört nem gyakorolhat, így közreműködő hatóságnak sem minősül: tevékenysége csupán kérelmek átvételében és továbbításában merül ki.^[73] Hatósági eljárásban való fellépésük így legfeljebb együttműködési jogviszonyt keletkeztethet a fogadó állam hatóságaival, illetve a fogadó állam jogának függvényében képviselőként járhatnak el a honosok érdekeinek védelme céljából. Emiatt eljárási cselekmények megtételére sem jogosult, az ideiglenes úti okmány iránti kérelem formanyomtatványának átvételekor a személyazonosság és állampolgárság ellenőrzését a továbbítást követően a konzuli hatóság végzi.^[74]

3.2. A magyar konzuli hatóság együttműködése a fogadó állam hatóságaival

Míg a diplomáciai képviseletek a fogadó állam központi szerveivel való

kapcsolattartásra hivatottak, addig a konzuli képviseletek inkább a konzuli feladatokkal összefüggésben a fogadó állam konzuli kerületben illetékes – kivételes esetben azon kívüli^[75] – helyi hatóságaival működnek együtt.^[76] A fogadó állam illetékes központi hatóságaihoz csak abban az esetben fordulnak, amikor és amilyen mértékben ezt a fogadó állam törvényei, más jogszabályai és szokásai, vagy az e tárgyban kötött nemzetközi megállapodások lehetővé teszik.^[77] Az együttműködés kereteit Magyarország és a fogadó állam közötti *konzuli egyezmény* határozza meg, amelyeknek az általános alapja a BKE, de ezen belül a részletekben való megállapodás tekintetében rendkívül vegyes a gyakorlat: vannak az együttműködésre nézve részletezőbb egyezmények, és vannak olyanok, amelyek meglehetősen szűkszavúak.

A hatóságok közötti együttműködési jogviszony alapja – és további jogviszonyok előidézője – legtöbbször a fogadó állam *notifikációs kötelezettsége* mint jogi tény. Bizonyos, a küldő állam honosait érintő élethelyzetek beálltakor a fogadó állam hatóságai ugyanis kötelesek a küldő állam konzuli szolgálata felé jelzéssel élni. A BKE szerint értesíteni kell a konzuli szolgálatot akkor, ha az adott konzuli kerületben magyar honossággal rendelkező személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak, és ezt az érintett személy kéri. Az általános nemzetközi jogi szabályok alapján a konzuli tisztviselőknek joga van ahhoz, hogy az ilyen helyzetbe került személyt felkeresse, vele személyesen beszéljen, illetve levelezenek és ellássák a jogi képviseletét.^[78] A Konztv. ezt leszűkíti és egyértelműen deklarálja,

hogyan a konzuli tisztviselő csak a nemzetközi jogi szabályokban és a fogadó állam jogszabályaiban meghatározott korlátozásokkal léphet fel a fogadó állam bírósága vagy hatósága előtt folyó eljárásban, amelynek során jogi képviseletet nem láthat el.^[79]

Ezenfelül a küldő állam honosának halála, gyám- vagy gondnokrendelés szükségessége, vagy légi járművek esetén annak a fogadó állam területén történt balesete ugyancsak megalapozza a hatóságok haladéktalan értesítési kötelezettségét.^[80] Ezekben az esetekben ugyanis a konzuli tisztviselőnek a BKE által elismert feladatai vannak a honos személyek érdeke védelmében a hazai, illetve esetenként a fogadó állam hatóságai előtt. Ez utóbbi esetben – a konzuli hatóság és a fogadó állam területileg illetékes hatósága között – együttműködési jogviszony keletkezik a honos személy érdekeinek védelme céljából, a jogviszony tartalmára, a jogalanyok jogaira és kötelezettségeire pedig a – BKE rendelkezéseire alapított – két érintett állam által kötött konzuli egyezmény ad keretszabályozást, amelyet viszont a vonatkozó nemzeti jog(ok) tölt(enek) meg tartalommal. A konzuli egyezmények azonban rendkívül változatosak a rendelkezések részletezését tekintve^[81], a személyi szabadságot korlátozó rendelkezéseknél például gyakori, hogy egzakt határidőt szabnak a notifikációs kötelezettség teljesítésére^[82], de alapvetően eljárási szabályokat nem tartalmaznak. A konzuli hatóság, illetve a jogviszony másik oldalán álló hatóságok a saját anyagi és eljárási joguk alapján cselekednek, a két jogrend találkozásakor pedig a BKE értelmében a fogadó állam joga és a konzuli feladatok végzésére vonatkozó engedélye a

determináns^[83], de a jogviszony elemeire vonatkozó joghézagok, jogértelmezési ellentétek kitöltése végett ezeknél az együttműködési jogviszonyoknál az udvariasság, a viszonzosság és a szokásjog szerepe felértékelődhet.^[84] A BKE a fogadó állam hatóságához fordulás jogáról beszél^[85], illetve információkérésről, és nem eljárásindítási jogról, ezért általánosságban ebben az esetben együttműködési jogviszony keretén belül maradunk, mert a fogadó állam hatósága hivatalból indítja meg a hatáskörébe tartozó konzuli védelmi eljárást, kezdeményezi a fogadó állam hatósága előtti eljárást, amelynek során a konzuli tisztviselőnek bizonyos jogosítványai vannak, de nem lesz ügyfele az ilyen eljárásnak. Gyám szükségessége esetén ilyen például értesíti a hatóságot az eljárás szükségességéről, illetőleg javaslatot tesz a gyám személyére^[86], sőt arra is van példa, hogy ideiglenes gyámként maga a konzuli tisztviselő járjon el.^[87] Ez utóbbi esetben már nem együttműködési, hanem hatósági jogviszonyról beszélhetünk.

Itt szükséges elhatárolni a hatósági együttműködést attól az esettől, amikor a konzuli hatóság a magánfél képviseletében lép fel. Ez utóbbi ugyanis már hatósági jogviszony, ahol nem a honos érdekében, hanem a nevében jár el a konzuli tisztviselő, amennyiben ezt a fogadó állam hatósági eljárásjoga – vagy az erre vonatkozó nemzetközi megállapodás – megengedi. Ez alapján a konzuli tisztviselőknek kölcsönösen – tehát a magyar konzuli tisztviselőnek az adott államban, és az adott állam konzuli tisztviselőjének magyar hatóságok előtt – joga van a konzuli kerületében arra, hogy a fogadó állam hatóságai előtt olyan honfitársát képviselje, aki távol van, vagy valamilyen fontos okból nincs abban a helyzetben, hogy jogait és érdekeit