

# ELJÁRÁSJOGI SZEMLÉ

## SULYOK MÁRTON

A bizalmi kapcsolattartás bizonyítási védelme a magyar polgári eljárásban  
– alkotmányjogi szempontok

3. oldal

## HORVÁTH E. ÍRISZ

Az Európai Unió Bíróságának európai polgári eljárásjogot érintő esetjoga 2016-ban

15. oldal

## CSATLÓS ERZSÉBET

Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt

22. oldal

## MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN

Az alkotmánybíróságok konkrét normakontroll-hatáskörének alakulása nemzetközi szinten

29. oldal

## SZILÁGYI NORBERT

A közbeszerzéssel kapcsolatos közigazgatási perek gyakorlata (2017)

36. oldal

## BÉRCES VIKTOR

A határozással kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó eljárási szabályokról  
– de lege ferenda

45. oldal

## FOLTA DÓRA

Jobb lehet az új?

Az előzetes letartóztatás megszűnése és megszüntetése az új Be. tükrében

52. oldal

# 2

II. évfolyam,  
2017. június  
[www.hvgorac.hu](http://www.hvgorac.hu)

## hvgorac

TEMATIKUS JOGI SZAKLAPOK

## TARTALOM / CONTENTS

SULYOK Márton <b>A bizalmi kapcsolattartás bizonyítási védelme a magyar polgári eljárásban – alkotmányjogi szempontok</b> The Evidential Protection of the Trusted Relationship in the Hungarian Civil Procedures – Constitutional Aspects	3
HORVÁTH E. Írisz <b>Az Európai Unió Bíróságának európai polgári eljárásjogot érintő esetjoga 2016-ban</b> The Civil Procedure-Related Case Law of the European Court of Justice in 2016	15
CSATLÓS Erzsébet <b>Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égíse alatt</b> The Cooperation of the Consular Authorities Under the Aegis of the European Union	22
MANHERTZ Tamás István <b>Az alkotmánybíróságok konkrét normakontroll-hatáskörének alakulása nemzetközi szinten</b> The Development of the Jurisdiction of the Constitutional Norm Control in a Certain Case in the Light of the Foreign Practices	29
SZILÁGYI Norbert <b>A közbeszerzéssel kapcsolatos közigazgatási perek gyakorlata (2017)</b> The Practice of the Procurement-Related Administrative Procedures (2017)	36
BÉRCES Viktor <b>A határozással kapcsolatos bűncselekményekre vonatkozó eljárási szabályokról – de lege ferenda</b> Procedural Rules about the Crimes in accordance with the Closing of the Hungarian Borders – de lege ferenda	45
FOLTA Dóra <b>Jobb lehet az új?</b> <b>Az előzetes letartóztatás megszűnése és megszüntetése az új Be. tükrében</b> The New Could Be Better? The Dissolution and Extinction of the Pre Trial-detention in the Light of the New Criminal Procedure Code	52

**SZERKESZTŐBIZOTTSÁG  
ELNÖKE:**

Darák Péter

**FŐSZERKESZTŐ:**

Harsági Viktória

**SZERKESZTŐBIZOTTSÁG:**

Bárd Károly  
Belovics Ervin  
Darák Péter  
Erdei Árpád  
Harsági Viktória  
Németh János  
Patyi András  
Varga István  
Varga Zs. András

## IMPRESSZUM

## ELJÁRÁSJOGI SZEMLE

**ALAPÍTÓ:** Harsági Viktória

**KIADJA:** HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.  
1037 Budapest, Montevideo u. 14.  
Telefon: (1) 340-2304, 340-2305

**FELELŐS KIADÓ:** Frank Ádám, a kft. ügyvezetője**FELELŐS SZERKESZTŐ:** Gábor Zsolt**MŰSZAKI SZERKESZTŐ:** Bors Kriszta**TÖRDELŐ:** Máthé József**KORREKTOR:** Nagy Márton**NYOMTATÁS:** Multiszolg Bt.

ISSN 2498-6062 (Nyomtatott)  
ISSN 2498-6070 (Online)

A borítón Moot Court terem,  
University of Notre Dame,  
Law School (Indiana, USA)

**ELŐFIZETÉS** a kiadónál.

A folyóirat előfizetési díja nyomtatott formában: 8800 Ft.

A folyóirat a [www.eljarasjog.hu](http://www.eljarasjog.hu) oldalon ingyenesen elérhető.

Megjelenik évente 4-szer.

Tájékoztatjuk tisztelt Szerzőinket, hogy a folyóirat publikációs felhívását, szerkesztési szabályait és a beküldendő szerzői adatlapot a [www.eljarasjog.hu](http://www.eljarasjog.hu) oldalon a „Szerzőknek” menü alatt találja.

Az Eljárásjogi Szemle tanulmányai kutathatóak a Jogkódex Szakcikk Adatbázisában is. [www.jogkodex.hu](http://www.jogkodex.hu)

hoz hasonló eljárásban jár el, és azt vizsgálja, hogy ilyen körülmények között e tagállam bíróságai rendelkeznek-e joghatósággal az ilyen, a kötelezett által az előírt határidőben ellentmondással megtámadott fizetési meghagyás alapját képező ígérennyel kapcsolatos per lefolytatására, a rendelet 26. cikke értelmében továbbra is a tagállam nemzeti joga alkalmazandó, mivel az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet nem szabályozza a bíróság jogait és kötelezettségeit. A Brüsszel-I. (44/2001/EK) rendelet azonban megköveteli, hogy az európai fizetési meghagyás származási tagállama bíróságai joghatóságának kérdését olyan eljárási szabályok alapján bírálják el, amelyek lehetővé teszik az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet rendelkezései hatékony érvényesülésének és a védelemhez való jognak a biztosítását, akár a kérdést előterjesztő bíróság, akár az általa az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló követelés elbírálására a polgári peres eljárás szerint hatáskörrel és illetékességgel rendelkezőként kijelölt bíróság határoz e kérdésekről. Abban az esetben, ha valamely tagállami bíróság az európai fizetési meghagyás származási tagállama bíróságainak joghatóságáról határoz, és a Brüsszel-I. rendeletben foglalt szempontokra tekintettel megállapítja az ilyen joghatóság fennállását, a Brüsszel-I. rendelet és az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet arra kötelezik e bíróságot, hogy a nemzeti jogot úgy értelmezze, hogy az lehetővé tegye számára az ezen eljárás lefolytatására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság meghatározását vagy kijelölését, továbbá abban az esetben, ha valamely tagállami bíróság a joghatóság hiányát állapítja meg, e bíróság nem köteles hivatalból, az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló

rendelet 20. cikkével való analógia útján felülvizsgálni e fizetési meghagyást.<sup>36</sup>

### 3. ÖSSZEZÉS

Az EU Bíróságának a fentiekben röviden ismertetett, 2016. évi európai polgári eljárásjogot érintő esetjoga kapcsán leszögezhető, hogy a korábbi időszak 'trendjét' követte, így ismét fontos szerep jutott a 44/2001/EK rendelet értelmezésének, emellett a Brüsszel-IIA. rendeletet és a fizetésképtelenségi eljárásra vonatkozó rendeletet is több alkalommal vetették vizsgálat tárgyává. Örömteli, hogy 2016-ban már megjelent az 1215/2012/EU rendelet is az előzetes döntéshozatali eljárások tárgyaként, ugyanakkor sajnálatos, hogy van olyan rendelet<sup>37</sup>, melyek vonatkozásában még egyetlen ítéletet sem született előzetes döntéshozatali eljárás keretében.

Az EU Bíróságának 23 bemutatott (melyek közül 3 magyar kezdeményezésre indult és további 1 bír. magyar vonatkozással), 2016-ban hozott döntése kapcsán elmondható, hogy mindegyik a maga módján hiánypótló és abban segíti a tagállami bíróságokat, illetve magukat az uniós polgárokat is, hogy minél pontosabb tartalommal tudják kitölteni a másodlagos jogforrások rendelkezéseit.

<sup>36</sup> *Flight Refund Ltd kontra Deutsche Lufthansa AG* C-94/14. sz. ügyben 2016. március 10-én hozott ítélet (ECLI:EU:C:2016:148).

<sup>37</sup> Pl. az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről, HL L 199., 2007.7.31., 1–22.

## KONZULI HATÓSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓ ÉGISZE ALATT<sup>1</sup>

CSATLÓS ERZSÉBET  
adjunktus (SZTE ÁJTK)

Az Európai Unió a különböző politikai hatékony végrehajtása kapcsán épít a tagállami hatóságok együttműködésére. A 2015. április 20-án elfogadott tanácsi irányelv<sup>2</sup> mellett, hogy ismét a figyelem középpontjára

ba helyezte az uniós polgárok azon jogát, hogy harmadik államokban bármely tagállamhoz fordulhatnak konzuli védelem okán, új lendületet adott a jogalkalmazás oldalának azzal, hogy – a hatásköri korlátok között maradván – a korábbinál nagyobb hangsúlyt fektetett a konzuli hatóságok együttműködésében rejlő potenciálba, részletesebben lefektetve annak kereteit, már a címben is kiemelve a *koordinációs és együttműködési intézkedések* fogalmát.

A konzuli hatóságok feladataikat különböző együttműködési formákon keresztül – különböző típusú közgazgatási jogviszonyok alanyaiként – valósítják meg,

<sup>1</sup> Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-16-4-iii. Kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

<sup>2</sup> A Tanács (EU) 2015/637 Irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselttel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről [Konzuli irányelv] HL L 106. 2015.4.24. 1.

amelyek alapvetően két csoportra oszlanak aszerint, hogy a saját államuk hatóságaival, vagy más államok hatóságaival való kooperációról van szó. E körben fontos meghatározni az így létrejött jogviszonyok jellegét, ez ugyanis a jogalkalmazási kérdések alapja, és kérdésként merül fel, hogy a konzuli irányelv rendelkezései miként hatnak majd a fennálló rendre, illetve milyen alapokra kerül a 2018. május 1-jei hatályba lépésével.<sup>3</sup> Az előző számban megjelent tanulmány igyekezett számba venni a különböző jogviszonyokat, jelen tanulmány pedig ezzel összefüggésben vizsgálja meg a konzuli hatósági együttműködések az EU értelmezésében.

## 1. A KONZULI HATÓSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK AZ EU ÉRTELMEZÉSÉBEN

A konzul feladatai ellátása során többféle jogalannyal kerül kapcsolatba, így az együttműködés kifejezés tágan értelmezve lefed valamennyi ilyen módon létrejövő jogviszonyt. A konzuli képviselőt közigazgatási szervezeti egység, ennek a kapcsolatnak pedig a java része – de korántsem kizárólagosan,<sup>4</sup> a közigazgatási jog által meghatározott *közigazgatási jogviszony*. A konzuli képviselők közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszonyainak típusai között különbséget tehetünk azok jellemzői szerint, így beszélhetünk hatósági ügyekben az ügyfelekkel fennálló kapcsolat alapján *hatósági jogviszonyokról*, szervezeti struktúra elemei közötti *hierarchikus jogviszonyról*, illetve a feladatellátásban egymás tevékenységeinek interdependenciájára épülő *együttműködési jogviszonyokról*. Szűk értelemben véve az együttműködés tehát kifejezetten csak a feladat- és hatáskörben eljáró konzuli hatóság más hatóságokkal mellérendelt helyzetben lévő, ilyen módon létrejövő jogviszonyait tekinthetjük együttműködésnek.<sup>5</sup> Akármelyik értelmezést vesszük alapul, közös bennük, hogy az uniós jog mindegyik típusú jogviszonyra nézve tartogat szabályozási elemeket, és ezzel együtt jogalkalmazásra nézve kihívásokat.

A jogirodalomban az 1990-es évek óta forgó *európai közigazgatási tér* által lefedett jelenség alatt egy többszintű közigazgatási rendszert érthetünk, amelyben az európai és a tagállami nemzeti közigazgatási rendszer szoros kölcsönhatásban állnak egymással.<sup>6</sup> Az európai közigazgatás jelenlegi fejlődési útja a szektorális fragmentáltság irányából a jelenlegi tendencia szerint már a közigazgatási együttműködés és koordináció irányá-

ba tolódik, és akár vertikális, horizontális vagy sugaras szerkezetű kooperációról van szó, új kihívásokat tartogat. A közigazgatási hatóságok közötti együttműködési formákat az EU égisze alatt alapvetően két csoportra lehet osztani: a klasszikus jogsegély, és az annak nem minősülő, egyéb operatív együttműködés területére, amelynek során hálózatba rendeződnek a feladat- és hatáskörben érintett tagállami és uniós hatóságok. Az Európai Unióban jogsegély során egyik tagállam hatósága illetékességi területén kívül jár el és egy másik tagállam hatósági eljárásának kapcsán felmerült eljárási cselekmények tekintetében nyújt jogi segítséget. A másik esetben előzetes kérés nélküli, uniós jogon alapuló adatmegosztási mechanizmusról van szó. Egyre nő ugyanis azon szabályozások száma, amelyek a tagállami hatóságok közötti közvetlen kapcsolatot igénylik, vagy kifejezetten előírják. Ennek oka nem utolsósorban az, hogy ezek az együttműködési mechanizmusok a Bizottság által működtetett adatmegosztásra épülő hálózatok révén működnek, és személyes adatokat is tartalmazó adatok, információk, dokumentumok megosztására épülnek. Ebből kifolyólag az átlátható működés és nyitottság követelményének fényében a felelősségi kérdések és a jogorvoslat lehetőségei felértékelődnek, kiszámítható és világos szabályozásuk hiánya így még inkább szembetűnő.<sup>7</sup>

A speciális hatósági kapcsolatok miatt, amelyre az uniós politikák építenek, indokolják azt, hogy az EU égisze alatti együttműködések külön cím alatt, külön kategóriaként tárgyaljuk.

Alapvetően az EU esetében konzuli szervekről nem beszélhetünk, hatásköröket tekintve a konzuli szervezetre és tevékenységre nézve az EU általános felhatalmazást nem kapott.<sup>8</sup> Ez azonban nem azt jelenti, hogy egyéb politikákat illetően a konzuli igazgatás nem érintett: a vízumpolitika kapcsán a tagállami konzuli hatóságok vízumhatósági jogkörrel bírnak, míg az uniós polgárság által keletkeztetett jogosítványok okán bármely harmadik államban tartózkodó uniós polgár irányába konzuli védelemmel összefüggő feladatok terhelik az adott harmadik államban működő tagállami külképviseleti szerveket.<sup>9</sup>

## 2. EGYÜTTMŰKÖDÉSI MECHANIZMUS A SCHENGENI VÍZUM KIADÁSA TERÉN

A schengeni térséghez való csatlakozáskor az államok felelősséget vállaltak a többi schengeni állam nevében a térség külső határainak ellenőrzéséért, valamint rövid távú tartózkodásra jogosító egységes vízu-

<sup>3</sup> Konzuli irányelv, 18. cikk.

<sup>4</sup> Bizonyos kérdések kapcsán a konzuli képviselőt és a másik jogalany között nem közigazgatási jogviszony, hanem pl. munkajogi viszony áll fenn, vagy polgári jogi viszony. Lásd: PETRIK FERENC: A közigazgatási jogviszony fogalma elhatárolása már jogviszonyoktól. *Magyar Jog*, 2010/9. 527.

<sup>5</sup> Ennek részleteiről lásd a szerző előző lapszámban megjelent *Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései* című írását.

<sup>6</sup> Dezső Márta – Vincze Atila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2014. 490. Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. CSATLÓS ERZSÉBET: Gondolatok az Alaptörvény E) cikk (1) bekezdésének margójára. In: BALOGH ELEMÉR (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről*. Budapest, Magyar Közlöny Lap és Könyvkiadó Kft. 2016. 375.

<sup>7</sup> CSATLÓS ERZSÉBET: Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/2. 17.; 19.

<sup>8</sup> Vö. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. 1. [EUMSZ] 23. cikk 2. fordulat.

<sup>9</sup> Ana Mar FERNANDEZ: *The Europeanisation of Consular Affairs: The Case of Visa Policy*. The Hague, Netherland Institute of International Relations, 2006. 3. [http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000\\_cdsp\\_paper\\_dip.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cdsp_paper_dip.pdf) (2016.12.13.)



mok (*schengeni vízumok*) alkalmazásáért<sup>10</sup>, amelyet harmadik állam polgárai a célország konzuli hatóságánál kérelmezhetnek, és amelynek birtokában megnyílik előttük Európa kapuja.<sup>11</sup> 2015-ben az EU tagállamai 14 407 594 vízumot bocsátottak ki, ebből több mint 14 300 000-at a konzuli hatóságok. A vízumkérelmet a célország – kizárólagos úti cél, vagy több tagállam esetén az a tagállam, ahol a kérelmező a legtöbbet tartózkodik – kérelmezésénél szükséges benyújtani. Ahhoz, hogy a *forum shopping* elkerülhető legyen, a tagállamok konzuli hatóságai speciális együttműködési jogviszonyban állnak, amelynek tartalmát a Vízumkódex<sup>12</sup> tölti meg, vízumhatósági kérdésekben felülírva minden tagállami szabályozást, amely a konzuli hatóságokra irányadó. Az információmegosztás, illetve hatósági kapcsolattartás alapja a közös vízuminformációs rendszer és annak adatbázisa (VIS).<sup>13</sup> A vízumhatóságok közötti együttműködési jogviszony speciális, mert nem ad hoc jellegű, hanem tartós, normatív rendelkezéseken alapuló folytonos kooperatív mechanizmus<sup>14</sup>, és ebben különbözik például egy jogsegélyjellegű adatcseréből. Unióis jog határozza meg a vízumpolitika anyagi és eljárásjogi szabályait, a vízumosztályok működési rendjét, valamint a helyi schengeni együttműködések szabályait, így helyezve keretbe a tagállamok vízumkibocsátásban illetékes konzuli hatóságait.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról [Harmtv.] 8. cikk. A három hónapot meghaladó tartózkodásra szóló vízumok továbbra is a nemzeti eljárások hatáskörébe tartoznak, és birtokosukat egy adott nemzeti területen való tartózkodásra jogosítják fel. (1. cikk).

<sup>11</sup> Lásd: Council recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas. OJ C 080, 18/03/1996. 0001.

<sup>12</sup> A Bizottság javaslata COM(2006) 403 végleges (2006. július 19.) Európai Parlament és Tanács rendelete a Közösségi Vízumkódex kialakításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 810/2009/EK rendelete (2009. július 13.) a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról. HL L 243., 2009. 09. 15., I. [Vízumkódex]

<sup>13</sup> A közös vízumpolitika végrehajtása, a konzuli együttműködés és a központi vízumhatóságok közötti konzultáció céljából 2008-ban a Tanács és az Európai Parlament rendelettel szabályozta a VIS-t, amely 2011. október 11-én kezdte meg működését a schengeni államok észak-afrikai (algériai, egyiptomi, líbiai, mauritániai, marokkói és tunéziai) vízumkibocsátó konzuli képviseletein, majd 2015 végére minden régióra kiterjesztették annak teljes hatályú működését. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. HL L 218., 2008.8.13., 60.

<sup>14</sup> Feladat- és hatáskörében eljárva az uniós politikák végrehajtásának keretén belül több hatáskör is illetékes az adatbázis használatára és abba adat feltöltésére, ily módon valószínűleg az együttműködési mechanizmust. A tagállamok kijelölik azon hatóságokat, amelyek a VIS-adatokhoz való hozzáféréshez felhatalmazást kapnak, továbbá azokat a központi hozzáférési pont(ka)t, amely(ke)n keresztül a hozzáférés történik. A kijelölt hatóságok betekintés céljából a hatáskörükön belül férhetnek hozzá a VIS-hez. A Tanács 2008/633/IB határozata 2008. június 23. j a vízuminformációs rendszerhez (VIS) a tagállamok kijelölt hatóságai, valamint az Europol számára a terrorcselekmények és egyéb súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése és kivizsgálása érdekében, betekintés céljából történő hozzáféréséről. HL L 218. 2008.08.13. 129. 3.; 5. cikk.

<sup>15</sup> A Bizottság C(2010) 3667 végleges határozata (2010. június 11.) a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről szóló kézikönyv létrehozásáról. Brüsszel, 2010.6.11.; A Bizottság C(2010) 1620 végleges határozata (2010. március 19.) a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról (Vízumokra vonatkozó kézikönyv) és a Bizottság C(2011) 5501 végleges végrehajtási határozata (2011. augusztus 4.) vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézi-

Harmadik államokban nem minden tagállam rendelkezik külképviselettel, így vízumhatósággal sem<sup>16</sup>, emiatt a tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy kétoldalú megállapodást<sup>17</sup> kössenek egy olyan tagállammal, amely az adott országban rendelkezik konzulátussal abból a célból, hogy az az adott tagállam nevében a kérelmeket megvizsgálja és a vízumokat kiadja. Ezekben az esetekben államközi megegyezés alapján – és a fogadó állam beleegyezésével<sup>18</sup> – egyik állam vízumhatósága a másik állam nevében jár el. Magyarország isztambuli főkonzulátusa vízumképviseleti megállapodás keretében például Észtország, Portugália Szlovénia és Norvégia részére is állít ki vízumot. Magyarország nevében például Afganisztánban Csehorország kabuli nagykövetsége ad ki vízumot, Djiboutiban pedig a fővárosban működő francia főkonzulátus.<sup>19</sup> A megállapodás lehet szűkebb körű is, amely kizárólag a kérelmek átvétele és a biometrikus azonosítók felvételére ad felhatalmazást az eljáró tagállam konzuli hatóságának.<sup>20</sup> Vízumhatósági feladatok ellátására, az érintett tagállamok által kötött nemzetközi megállapodások alapján a harmadik államban konzuli hatósággal rendelkező állam konzuli hatósága illetékes hatósággá válik, és attól függően, hogy a két tagállam megállapodása mire terjed ki, (a) eljáró illetékes vízumhatóságként, (b) közreműködő hatóságként fog eljárni a kérelmek vonatkozásában. A kétoldalú képviseletről szóló nemzetközi megállapodás az államokat kötelezi, az eljáró vízumhatóság feladat- és hatásköréit a Vízumkódex által nem szabályozott részekben a megbízott állam belső joga határozza meg: a tagállamok felelősek konzulátusaik vízumosztályainak megszervezéséért, továbbá minden tagállam maga felel a vízumkérelmekhez kapcsolódó eljárások szabályozásáért.<sup>21</sup> Ez esetben az ügyfél, a kérelmet benyújtó személy és az eljáró konzuli hatóság között hatósági jogviszony áll fenn, a tagállam központi vízumhatósága – akinek a nevében kiadják a vízumot – és az eljáró vízumhatóság között pedig együttműködési jogviszony áll fenn, amelynek tárgyát a Vízumkódex, mint keretrendelkezés, valamint a kétoldalú képviseleti megállapodás adja, többek között olyan részletekkel, hogy milyen típusú vízumok, illetve kérelmezők esetében kívánja, hogy a vízumhatóság a

könyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C(2010) 1620 végleges bizottsági határozat módosításáról.

<sup>16</sup> List of consular presence and representation. [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa\\_policy/docs/list\\_of\\_consular\\_presence\\_and\\_representation\\_en.xlsx](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa_policy/docs/list_of_consular_presence_and_representation_en.xlsx) (2017.01.25.)

<sup>17</sup> Ennek tartalmi elemeit lásd: Vízumkódex, 8. cikk. A tizenötök idején mindez regionális csoportosulásként elsősorban Franciaország és Németország konzuli hatóságaira koncentrált képet mutatott, de emellett megfigyelhető volt egy balti, Benelux és dél-európai centrum is. Mogens Hvam HOBOLTH: *Border Control Cooperation in the European Union: The Schengen Visa Policy in Practice. Thesis*, London, European Institute of the London School of Economics, 2012. 98–102.

<sup>18</sup> Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 261. [kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: BKE] 8. cikk; Harmtv. 12. cikk (2).

<sup>19</sup> Vízumkiadás Magyarország nevében. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/vizumkiadas-magyarorszag-neveben> (2017.01.25.)

<sup>20</sup> Vízumkódex, 8. cikk (4) bek.

<sup>21</sup> Lásd Vízumkódex IV. címe (Hivatali irányítás és vezetés), különösen: 37. cikk (1); 40. cikk (1) bek.

megbízó állam központi hatóságait informálja.<sup>22</sup> Sajátosan keveredik a kétfajta jogviszony abban az esetben, ha a kérelem elutasítása szükséges, ekkor ugyanis a konzuli hatóság átteszi a vízumkérelmet a képviselt tagállam megfelelő hatóságaihoz, hogy ők hozzák meg a kérelemről az érdemi döntést, tehát a helyszínen vízumhatóságként eljáró szerv közreműködő hatóságként jár el.<sup>23</sup> Az ilyen – a vízum elutasítása, megsemmisítése vagy visszavonása – esetekre a Vízumkódex formanyomtatvány alkalmazását írja elő, amelyet a döntés közlésekor és kézbesítésekor el kell látni a nemzeti jog szerinti jogorvoslati tájékoztatással.<sup>24</sup>

Képviselési megállapodások kötésén kívül is gondoskodhat egy tagállam arról, hogy vízumhatóságot tudjon biztosítani olyan harmadik államban, ahol egyébként nincs külképviselete. Szerződhet *külső szolgáltatókkal*, illetve a *tiszteletbeli konzulját* is felhatalmazhatja<sup>25</sup> – meghatározott korlátok között – olyan feladatok ellátásával, amelyekkel a vízumhatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartást elősegítik, sőt kérelmek átvétele érdekében együttműködhetnek *akkreditált kereskedelmi közvetítőkkel* – gyakorlatilag utazási irodákkal – is.<sup>26</sup> Ezek közfeladat ellátásával megbízott kvázi közigazgatási szervek, amelyek hatósági jogkört nem gyakorolhatnak, de kérelmet, befizetett díjat továbbíthatnak.<sup>27</sup> A kérelmek elbírálását, a személyes elbeszélések lefolytatását, és adott esetben a kérelmekről való döntéshozatalat, valamint a vízumbélyegek kinyomtatását és beillesztését, illetve a VIS-rendszerben való kommunikációt kizárólag a vízumhatóságok végezhetik.<sup>28</sup> A külső szolgáltatók a tagállami hatóságokkal állnak jogviszonyban, tevékenységükért az ügyféllel szemben a vízumhatóságok felelnek, a vízumhatóság és a szol-

gáltató közötti felelősségi kérdésekről a kettejük megállapodása szól.<sup>29</sup>

Az együttműködés más jellegű típusa a *közös ügyintézési hely*. Itt egy tagállam konzulátusának személyzete hajtja végre a másik tagállam konzulátusán keresztül hozzájuk címzett kérelmekkel kapcsolatos eljárásokat, továbbá használják a másik tagállam eszközeit is. Az érintett tagállamok megállapodnak a közös ügyintézési hely fenntartásának időtartamáról és megszüntetésének feltételeiről, továbbá abban, hogy a vízumdíj mekkora hányadát kell megkapnia azon tagállamnak, amelynek konzulátusát igénybe veszik.<sup>30</sup> Ettől annyiban különbözik a *közös igénylési központ*, hogy több tagállam konzulátusainak személyzetét egy közös épületbe vonják össze, ahová a kérelmezők kérelmüket benyújthatják. A kérelmezőket a vízumkérelem elbírálásáért és az arról való döntéshozatalért felelős tagállamhoz kell irányítani. A tagállamok megállapodnak az ilyen együttműködés időtartamáról és megszüntetésének feltételeiről, valamint a részt vevő tagállamok közötti költségmegosztásról, a fogadó állammal fennálló diplomáciai és logisztikai kapcsolatért pedig egyikükük lesz felelős.<sup>31</sup> A kétféle „ügyfélszolgálat” az ügyfelek szempontjából ugyanolyan: a vízumkérelmek a célország vízumhatóságai által lefolytatott hatósági eljárás tárgyai.

Az első ilyen kérelembefogadó helynek Chisinau (Moldova) városában Magyarország külképviselete adott helyt, ahova kezdetben Ausztria, Szlovénia és Litvánia, majd Dánia és Észtország is csatlakozott.<sup>32</sup> Magyarország külső szolgáltatók útján biztosítja a vízumhatóságokhoz való hozzáférést például Gomelben (Belorusszia), Manamában (Bahrein) vagy Bangalorban (India). Tiszteletbeli konzulra viszont nem telepít ilyen feladatot, Olaszországgal ellentétben, amely a tagállamok közül a legnagyobb számban alkalmazza őket vízumkérelmek továbbítására.<sup>33</sup> Az ilyen jellegű szolgáltatásokat nyújtó helyek a konzuli tevékenységek meghosszabbított karjaként a fogadó állam beleegyezésével működhetnek, a kérelmet benyújtók és a vízumhatóságok közötti hatósági jogviszonyba közvetítőként beékelődő jogalanyokról van szó, akinek szerepe – jogai és kötelezettségei – korlátozottak, tevékenységük a hatósági eljárási jogviszony érdemét nem érinti, a kvázi közigazgatási szervként végzett szolgáltatói tevékenységükre a már ismertett szabályokat kell irányadónak tekinteni.<sup>34</sup>

Nem tekinthető jogi értelemben hatóságok közötti együttműködésnek a közös vízumpolitika harmonizált

<sup>22</sup> Vízumkódex, 31. cikk (1) bek.

<sup>23</sup> Vízumkódex 8. cikk (2) bek.

<sup>24</sup> Vízumkódex VI. melléklet.

<sup>25</sup> Vízumkódex 42. cikk. Ennek listáját lásd: Overview of Member States' diplomatic missions and consular posts responsible for processing visa applications and representation arrangements in accordance with Article 8 (1) of the Visa Code. Where applications are submitted to an external service provider in accordance with under Article 43 of the Visa Code, this is indicated by an asterisk (\*). (21 December 2016) és Overview over Member States' honorary consuls authorised to collect visa applications under Articles 42 and Article 43 (6) of the Visa Code (21 December 2016) [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/list\\_of\\_consular\\_presence\\_and\\_representation\\_en.xlsx](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/list_of_consular_presence_and_representation_en.xlsx) (2017.01.25.)

<sup>26</sup> A kérelem átvétele esetében a biometrikus adatok átvételére nem terjed ki. Vízumkódex 45. cikk.

<sup>27</sup> Megjegyzendő, hogy a Ket. az eljárás illetékét, illetve a díj megfizetésének lehetőségét a közvetítői hatóság által végezhető eljárási cselekményként említi, addig a Vízumkódex ezt a nézetet nem osztja és azt nem minősíti hatósági eljárási cselekménynek. A külső szolgáltató, illetve a tiszteletbeli konzul az alábbiakban felsorolt egy vagy több feladat ellátásával bízható meg: a) általános tájékoztatás a vízumszerzés feltételeiről és a vízumkérdőívekről; b) a kérelmezők tájékoztatása a szükséges támogató dokumentumokról egy ellenőrző lista alapján; c) az adatok és a kérelmek (többek között a biometrikus azonosítók) felvétele, valamint a kérelmek továbbítása a konzulátus részére; d) a vízumdíj beszedése; e) a konzulátuson, illetve a külső szolgáltatónál való személyes megjelenés céljából adott időpontok egyeztetése; f) az úti okmányoknak a konzulátustól való átvétele (ideértve adott esetben az elutasításról szóló értesítést is), majd a kérelmezőhöz való visszajuttatása. Vízumkódex 43. cikk (6) bek.

<sup>28</sup> Vízumkódex 43. cikk (4)–(5) bek.

<sup>29</sup> Ehhez lásd: Vízumkódex, X. melléklet, C. D.

<sup>30</sup> Vízumkódex 41. cikk (1) bek.

<sup>31</sup> Vízumkódex 41. cikk (2) bek.

<sup>32</sup> The first EU „Common Visa Application Centre” opens in Moldova. Brussels, 25 April 2007. IP/07/561. Evelien BROUWER: Extraterritorial Migration Control and Human Rights. In: BERNHARD RYAN – VALSAMIS MITSILEGAS (eds.): *Extraterritorial Migration Control: Legal Challenges*. The Hague, BRILL, 2010. 204–205.

<sup>33</sup> A teljes listát lásd: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/list\\_of\\_consular\\_presence\\_and\\_representation\\_en.xlsx](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/list_of_consular_presence_and_representation_en.xlsx) (2017.01.25.)

<sup>34</sup> A Vízumkódex 43. cikk (6) bekezdésében felsorolt tevékenységekre korlátozódnak.

alkalmazásának biztosítása érdekében a tagállamok konzulátusai és a Bizottság valamennyi illetékességi területen való kooperációja, amelynek során ülések és jelentések nyomán a közös vízümpolitika alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati információkat osztanak meg a vízumkibocsátásokkal kapcsolatban.<sup>35</sup> Ez a tevékenység ugyanis azon a hierarchikus kapcsolaton alapul, amelyben a Bizottság mint – az EU közvetlen közigazgatási szintjének – szakigazgatási csúcsszerv, míg a tagállami konzuli hatóságok a végrehajtói hatalmi ág legalacsonyabb szintjét képező – az EU közvetett közigazgatási szintjén – vízumhatóságokként járnak el, így ez az irányításfelügyeleti jogviszony keretében megvalósuló visszacsatolás az uniós vízümpolitika megvalósulásáról.

### 3. AZ UNIÓS POLGÁR KONZULI VÉDELME ÉRDEKÉBEN SZÜKSÉGES KONZULI HATÓSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A Maastrichti Szerződés által bevezetett uniós polgárság intézményéhez kapcsolódik az uniós polgárok azon joga, hogy jogosultak bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel. Jelesül: ugyanolyan feltételekkel jogosultak konzuli védelemre, mint az adott tagállam állampolgárai.<sup>36</sup> A 2015-ben elfogadott, és 2018 májusában hatályba lépő konzuli irányelv új dimenziókat nyit meg a hatóságok kapcsolatrendszerében. Az irányelv, ahogyan a korábbi határozat is, csak példálózóan sorolja fel azokat a körülményeket, amikor ilyen eljárás indokolt<sup>37</sup>, egyebekben nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét. Az Alapjogi Karta ellenben az egyenlő bánásmód követelménye mellé alapjoggá emelte a konzuli védelemhez való jogot, amely proaktív hozzáállást igényelt azoktól, akik eddig nem jogként szabályozták a kérdést, az alapjog hatékony érvényesüléséhez ugyanis beleértendő a megfelelő garanciarendszer elérhetősége is.<sup>38</sup> Nem keletkezett viszont automatikus konzuli védelmi kötelezettséget, ilyen értelemben nem írja át a nemzeti szabályokat, hanem elsődlegesen egy

kooperációs mechanizmus kiépítésére törekszik az érintett tagállamok illetékes külképviseleti szervei között azzal acéllal, hogy az uniós polgár a számára szükséges konzuli védelmet megkapja.<sup>39</sup> Az irányelv rendelkezései szerint, amennyiben valamely tagállam konzuli hatóságához konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képvisellel nem rendelkező polgárnak valló személy, vagy ha a konzuli hatóság tudomást szerez egy ilyen személyről, a rendkívül sürgős eseteket kivéve<sup>40</sup>, minden esetben haladéktalanul kapcsolatba kell lépnie a polgár állampolgársága szerinti tagállam illetékes hatóságaival, és tájékoztatnia kell azt minden lényeges körülményről, még mielőtt bármilyen segítséget nyújtana. A konzultációnak olyan módon kell megvalósulnia, hogy az érintett hatóságok megosztassák egymással a releváns információkat annak érdekében, hogy az állampolgárság szerinti tagállam saját maga nyújthasson konzuli védelmet, de elkerülhetővé váljon az, hogy az uniós polgárok visszaéljenek a konzuli védelemhez való joggal. Alapesetben a konzuli védelemhez való jog korábbi, 95/553/EK határozati szabályozásához hasonlóan tehát eljárási kötelezettséget keletkeztet<sup>41</sup>, de elsősorban közreműködő-hatósági funkciókat vár el a tagállamoktól harmadik állam területén, helyben található illetékes konzuli hatóságaiktól, és csak másodsorban azt, hogy a helyszínen képviselt tagállam hatósága járjon el érdemben. Az uniós polgár szempontjait figyelembe véve a nem elérhető közelségben lévő saját konzuli hatóság hiánya esetén is nyitva áll a lehetőség, hogy egy közelebbi – uniós tagállamhoz tartozó – konzuli hatóság segítségét kérje. Eszerint abban a harmadik államban, ahol nincs elérhető konzuli képviselő, és az állampolgárság szerinti állam nem tud vagy nem kíván konzuli védelmet nyújtani, a magyar konzuli képviselő is el kell hogy lássa az uniós polgár érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi. A magyar állampolgárral ellentétben azonban, ilyen esetekben hatósági eljárást kizárólag kérelemre indít meg.<sup>42</sup> Ez esetben a magyar konzuli hatóság nem az uniós polgár államának nevében jár el, eljárása és döntése azonban az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 23. cikke, valamint az Alapjogi Karta 46. cikke hatékony érvényesülése érdekében automatikusan kölcsönös elismerés tárgyaként *res iudicata*nak tekinthető. Alapjogról lévén szó, a garanciarendszer léte kulcskérdés, így a konzuli hatóság eljárása és döntése ellen az irányadó eljárási szabályok alapján kell jogorvoslati lehetőséget is biztosítani.<sup>43</sup>

A konzuli védelem körébe eső intézkedések azonban különbözőek lehetnek, anyagi jogi jogharmonizáció csak az uniós polgár ideiglenes úti okmánnal ellátása,

<sup>35</sup> Vízümkódex, 48. cikk (1), (4) bek.

<sup>36</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés. HL C 326, 2012.10.26. 13. [EUSz] 20. cikk. (2) c); 23. cikk. Alapjogi Karta 46. cikk.

<sup>37</sup> A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről 95/553/EK. HL 314, 1995.12.28. 73. 5. cikk.; Konzuli irányelv 9. cikk.

<sup>38</sup> Ennek elsősorban azokban a tagállamokban van jelentősége, ahol a konzuli védelem nyújtása nem jogként van szabályozva. Egy 2010-es felmérés szerint az akkor 27 tagállamból 16 esetében beszélhetünk konzuli védelemhez való jogról, míg a többi esetben van példa arra, hogy nem jogi, hanem politikai kérdésként állnak hozzá, mint Ausztriában, vagy diszkrecionális jogkörbe tartozó közigazgatási hatósági döntésnek tartják, mint Spanyolországban, vagy egyszerűen csak nem is rendelkeznek róla, mint Lengyelországban. CARE Final Report (2010) Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> (2016.11.18.) [CARE Report] 611–613.

<sup>39</sup> Annemarieke VERMEER-KUNZLI: Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union. *International and Comparative Law Quarterly*, 60. 2011. 969.

<sup>40</sup> Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) 22. cikk (3) bek.

<sup>41</sup> A határozatot egyöntetűen egyszerűsített formában elfogadott nemzetközi szerződésnek minősítették a tagállamok. CARE Report, 576.

<sup>42</sup> 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről (Konzvtv.) 3. cikk (4) bek., 19. cikk (9) bek.

<sup>43</sup> Konzvtv. 19. cikk (7) bek.

illetve a hazatérési kölcsön esetében létezik, egyéb esetekben az egyenlő bánásmód követelménye alapján részben konzuli védelemben a képvisellel nem rendelkező polgár. A magyar konzuli hatóságok ilyen esetben az egyébként irányadó jogszabályok szerint járnak el az uniós polgár, illetve a vele tartózkodó családtag ügyében, a konzuli védelem nyújtására irányuló jogviszonyok mindkettő alanyai. A nem uniós polgárságú családtag felvet azonban némi problémát többek között az ideiglenes úti okmány kibocsátása során, mivel az ennek kiadására irányuló hatósági jogviszonyban csak uniós polgár lehet jogalany, ügyfél.<sup>44</sup> Ez esetben nem tisztázott a konzuli hatóság további eljárási kötelezettségének köre. További jogviszony létesítése a nem uniós polgár családtag államának illetékes hatóságaival pedig – előzetes, erre a kérdésre ki nem terjedő nemzetközi megállapodás hiányában – elsősorban diplomáciai kérdés, és csak másodsorban hatóságok közötti együttműködés, amelyre jelenleg nincs irányadó uniós jogi rendelkezés azon kívül, hogy az uniós polgárral utazó családtagot is megilleti származékos jogként a konzuli védelem. Egyúttal jogértelmezési probléma adódhat a családtag fogalommal is, amelyet a konzuli irányelv nem határoz meg, a Ket. pedig az uniós családtagok irányelvével szemben szűkebb körben vonja meg, és nem köti önfenntartással összefüggő feltételekhez sem a hozzátartozói minőséget.<sup>45</sup> A nemzeti jog konzuli védelmet előíró uniós jog *effect utile* elvnek megfelelő értelmezése a konzuli hatóság eljárási kötelezettségét megalapozza, de minden további eljárás függ attól, hogy ehhez a harmadik állam miként viszonyul, illetve hogy az eljáró konzuli hatóság állama milyen nemzetközi kapcsolatokat ápol a nem uniós családtag állampolgárság szerinti államával. Az uniós jog kötelezi a tagállamot a konzuli védelemmel összefüggésben meghatározott eljárásra, ellenben a harmadik államra nézve, amelynek területén a konzuli hatóság a tevékenységet kifejti, kifejtené, az EU-jognak nincs kötőereje. A nemzetközi jog általános szabályai alapján a harmadik államok számára az EU joga *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*<sup>46</sup>, vagyis a harmadik állam számára a szerződés valamely rendelkezése – az EUMSz 23. cikke, illetve az Alapjogi Charta 46. cikke – csak akkor teremt kötelezettséget – ti. annak tűrését, hogy az uniós tagállam, akivel konzuli szerződése van, nem a saját állampolgárának nyújtson konzuli védelmet –, ha a szerződésben részes felek szándéka arra irányul, hogy a rendelkezés

kötelezettséget állapítson meg, és a harmadik állam ezt a kötelezettséget kifejezetten, írásban elfogadja. A harmadik államokkal való megállapodás ez esetben nem megkerülhető, akkor sem, ha a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény (BKE) írásbeliséget *expressis verbis* nem követel meg.<sup>47</sup> A konzuli védelem nyújtásával összefüggő egyéb rendelkezések megtétele, amelyek nem a szerződéses rendelkezésekből folynak, hanem a határozatokból, az irányelvből, illetve a *soft law* körébe tartozó iránymutatásokból következnek, és a tagállamok hatóságainak eljárását determinálnák, ugyanis még *pactum*nak sem tekinthetők.<sup>48</sup> Ebből eredően a hatékony konzuli védelmi rendelkezések megtétele nem a szerződéses rendelkezésekből indokolt szerződni a harmadik államokkal.

Többek között ilyen problémák kiküszöbölése végett hívja fel a konzuli irányelv a figyelmet a gyakorlati megállapodások kötésére, továbbá a részletszabályok kidolgozására, illetve a feladatok és az ezzel járó munka-terheltség megosztás céljából.<sup>49</sup> Ennek szükségességéről már a korábbi, határozati formában született szabályozás is szólt, eredménytelenül. Magyarországnak például Angolában nincs külképviselete, viszont 10 másik tagállamnak igen.<sup>50</sup> Ez jelenleg párhuzamos illetékességet jelent, az illetékességi vita eldöntésére pedig nincs szabály, így a konzuli védelemért folyamodó uniós polgár szabad döntése lehet, hogy melyik állam konzuli hatóságánál fogja a kérelmét benyújtani, de ugyanígy dilemma az is, ha csak két választás létezik, például Fidzsi esetében, ahol csak Franciaország és az Egyesült Királyság rendelkezik külképviselettel.<sup>51</sup> Ez elsősorban a válsághelyzetek<sup>52</sup> esetében jelent problémát, amikor tömeges konzuli védelem iránti kérelmekkel kell számolni. Válsághelyzet esetén nyer igazán jelentőséget az, hogy a harmadik állam területén képvisellel rendelkező tagállamok választottak-e vezető államot, akinek konzuli hatósága a konzuli védelmi tevékenységet koordinálja. Felmerül a kérdés, hogy ilyen esetekben szuprematív vagy együttműködési jogviszony létesül

<sup>47</sup> Vö. BKE 8. cikk; KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog-Állam Politika*, 2010/1. 108.

<sup>48</sup> VERMEER-KUNZLI (2011) i. m. 990.

<sup>49</sup> Konzvt. 3. cikk; Konzuli irányelv, 7., 10.; 12. cikk.

<sup>50</sup> Konzuli védelem európai uniós polgárok számára külföldön. Magyarország–Angola. [http://ec.europa.eu/consularprotection/representations\\_hu?f%5B0%5D=im\\_field\\_country\\_of\\_origin%3A%5B%2A%20TO%20%2A%5D&f%5B1%5D=im\\_field\\_target\\_country%3A70&iE=1&fr=52&solrsort=ss\\_ms\\_country%20asc](http://ec.europa.eu/consularprotection/representations_hu?f%5B0%5D=im_field_country_of_origin%3A%5B%2A%20TO%20%2A%5D&f%5B1%5D=im_field_target_country%3A70&iE=1&fr=52&solrsort=ss_ms_country%20asc) (2017.01.20.)

<sup>51</sup> Konzuli védelem európai uniós polgárok számára külföldön. Magyarország–Fidzsi. [http://ec.europa.eu/consularprotection/representations\\_hu?f%5B0%5D=im\\_field\\_country\\_of\\_origin%3A%5B%2A%20HU%20%2A%5D&f%5B1%5D=im\\_field\\_target\\_country%3A139&solrsort=ss\\_ms\\_country+asc&form\\_build\\_id=form-y6xqr3gVpIcXwEORtQ6XB9U3DMLix-7\\_qVVzBv4Iv8&form\\_id=just\\_cp\\_core\\_form](http://ec.europa.eu/consularprotection/representations_hu?f%5B0%5D=im_field_country_of_origin%3A%5B%2A%20HU%20%2A%5D&f%5B1%5D=im_field_target_country%3A139&solrsort=ss_ms_country+asc&form_build_id=form-y6xqr3gVpIcXwEORtQ6XB9U3DMLix-7_qVVzBv4Iv8&form_id=just_cp_core_form) (2017.01.20.)

<sup>52</sup> A válsághelyzet fogalmát az irányelv ugyan nem határozza meg, de a polgári védelmi mechanizmus igénybevételi lehetőségéből következően az ilyen helyzet felőleli mindazt, amit például a magyar Konzvt. végrehajtási rendelete itt felsorol. 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól, 1/A. cikk c) pont válsághelyzet: rendkívüli körülmények vagy események által előidézett olyan helyzet, amely jelentős számú magyar, illetve uniós polgárt hátrányosan érint vagy érinthet, és szükségessé teszi a konzuli szolgálat haladéktalan fellépését a konzuli védelem biztosítása érdekében. Válsághelyzetnek minősül különösen az életet, testi épséget külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háborús cselekmény vagy fegyveres összeütközés.

<sup>44</sup> A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról, 96/409/KKBP. HL L 168, 1996.07.06. 4. II. melléklet 1.

<sup>45</sup> A Ket. 172. cikk h) pontja alapján hozzátartozó az egyeneságbeli rokon és annak házastársa; az örökbe fogadó és a nevelőszülő; az örökbe fogadott és a nevelt gyermek; a testvér, a házastárs, az élettárs; a házastársnak, az élettársnak egyeneságbeli rokona, testvére és a testvér házastársa. Lásd még 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 8:1. cikk (1) 1–2. pont. Vö. A Tanács 2003/86/EK irányelve (2003. szeptember 22.) a családtagok jogáról HL L 251, 2003.10.3. 12–18. 4. cikk.

<sup>46</sup> A szerződés harmadik állam számára – annak beleegyezése nélkül – sem kötelezettségeket, sem jogokat nem hoz létre. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 U.N.T.S. 331, [kihirdetve: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény] 34. cikk.



az illetékes – különböző tagállami – konzuli hatóságok között, tekintettel arra, hogy nemzetközi jogi keretmegállapodás jelenleg nincs, az uniós jogi rendelkezések pedig a konzuli igazgatást ilyen mértékben nem írják és hatásköri korlátok miatt nem is értelmezhetőek ekként, például Magyarország esetében egy külgazdasági és külügyminiszteri (kkm) utasítást felülről való irányítás esetén egy vezető állami konzuli hatósági rendelkezéssel.

A vezető állam – ha a tagállamok kijelöltek ilyen – ugyanis a tagállamok a harmadik államba rendelt misszió- vagy képviselővezetője révén, és az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal<sup>53</sup> együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket. Jelentős konzuli válság esetén pedig a vezető állam misszió- vagy képviselővezetője hozza meg az uniós polgárok érdekét szolgáló konzuli védelmi intézkedéseket, továbbá szervezi és irányítja a segítségnyújtást és szükség esetén az evakuálást. Konzuli feladataik azonban nincsenek, azokat a tagállami konzuli hatóságok látják el.<sup>54</sup> A vezető állam képviselővezetőjének feladatai körében a vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó iránymutatás a többi tagállam – és azok harmadik államba akkreditált képviselői munkájának – irányába koordinációról beszél, amelynek célja, hogy erősítse az EU tagállamai közötti konzuli együttműködést. Ennek érdekében hozott intézkedése a tagállamok irányába ugyan nem lehet kötelező, nem adhat utasítást a tagállamok konzuli védelmet ellátó külképviseleti szervei vezetőjének, ha viszont kötőerő nélküliek, akkor nem biztosítható az egységes fellépés, hiszen a konzuli hatóságok irányítása végső soron az államuk kezében van. Jelenleg uniós kötelező hatályú szabályozás az együttműködés mikéntjére nézve nincs, a *soft law*<sup>55</sup> pedig nem köti az államot, így annak hatóságait sem, az együttműködési jogviszony tartalmát pedig képlékenyvé teszi. A közigazgatási jogviszonyok sajátossága ugyanis a közhatalom, és ezzel a kikényszeríthetőség jellemzője, ami a *soft law* esetében kétséges. Kétségesé válik ezzel továbbá a hatósági jogviszony – amely a konkrét bajba jutott uniós polgár, illetve családtagja, és az eljáró konzuli szolgálat között fennáll – tartalma is, hiszen jelen esetben a kéttípusú jogviszony egymással interdependens. Köti azonban a tagállamokat a lojális együttműködés kötelezettsége<sup>56</sup>, és az, hogy tevékenyen és fenntartások nélkül kötelesek az EU kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében támogat-

ni, és tiszteletben tartják az Unió e területen folytatott tevékenységét, e fölött a Tanács és a Főképviselet örökösök.<sup>57</sup> Az ő szavaikat pedig a küldöttségek tolmácsolják, akikkel a tagállamok diplomáciai képviselői és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek és hozzájárulnak a közös intézkedések kialakításához és végrehajtásához. A konzuli hatóságok, illetve uniós szervek közötti együttműködési és információmegosztási kötelezettség a tagállamok és a harmadik államok közötti bilaterális kapcsolatokat nem érinti<sup>58</sup>, ám azzal, hogy a tagállamok együtt munkálkodnak kölcsönös politikai szolidaritásuk erősítésén és továbbfejlesztésén, és ennek szolgálatában kötelesek tartózkodni minden olyan cselekvéstől, amely ellentétes az EU érdekeivel, illetve ronthatja az EU mint kohéziós erő eredményességét a nemzetközi kapcsolatokban, kihatással bír a kétoldalú kapcsolatokra is, hiszen mindegyre csak a fogadó állam hozzájárulásával kerülhet sor annak területén. Az együttműködési jogviszony tartalmának problémái pedig kihatnak a hatósági jogviszony tartalmára is, ami szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy jelenleg az uniós közigazgatási eljárásjog fragmentált, és nincs átfogó szabályozása, amihez biztos kézzel nyúlhatnánk akkor, ha például a konzuli védelem során született döntésekkel szemben az uniós polgár jogorvoslattal kívánna élni. A jogelmeleti probléma ugyanis nem áll meg ott, hogy konzuli feladatokat csak a tagállami konzuli hatóságok jogosultak végezni, így jogviszonyba a polgár csak a hatósággal kerül. A konzuli feladatok kapcsán létrejövő jogviszonyok felelősségi kérdések is egyben, amelyeket a jogalkalmazási problémák kiküszöbölése érdekében tisztázni szükséges és egyben megteremteni a kiszámítható és átlátható eljárást ilyen esetekben.

#### 4. A JELENLEGI HELYZET ÉS A JÖVŐ NAGY KÉRDÉSEI

Olyan esetben, amikor képviselettel nem rendelkező polgárok védelemre szorulnak egy harmadik országban, hatékony együttműködésre és annak koordinációjára van szükség. A harmadik országban jelen lévő és segítséget nyújtó tagállamnak és a polgár állampolgársága szerinti tagállamnak szorosan együtt kell működnie. A képviselettel nem rendelkező polgárok esetében a helyi konzuli együttműködés összetettebb lehet, mivel a helyszínen nem képviselt hatóságokkal – adott esetben például az illetékes nagykövetségekkel vagy konzulátusokkal – való koordinációt igényel.<sup>59</sup>

Ahogy a konzuli hatóságok közötti kialakult a vízumhatósági képviselői rendszer, úgy a konzuli védelem esetében is valószínűsíthető, hogy működni fog a természetes rendeződési folyamat. Ellentétben azonban a megosztott uniós hatáskör vízumpolitikaként<sup>60</sup>

<sup>53</sup> Dimitar DERMENDZHIEV: The Emergence of a Network of 'European Embassies': Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. *EU Diplomacy Papers*, 10/2014. 9–10.

<sup>54</sup> A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12. 6. 2. pont.

<sup>55</sup> Lásd például: Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries. Brussels, 5 November 2010, 15613/10. COCON 40 PESC 1371.; Common practices in consular assistance and crisis coordination. Common practices in consular assistance and crisis coordination. Brussels, 9 June 2010, 10698/10. COCON 28, PESC, 745; Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. Brussels, 24 June 2008, 11113/08. PESC 833 COCON 10.

<sup>56</sup> EUSz 4. cikk (3)

<sup>57</sup> EUSz 24. cikk (3) bek.

<sup>58</sup> DERMENDZHIEV i. m. 14.

<sup>59</sup> Konzuli irányelv, preambulum, (7) bek.

<sup>60</sup> EUSz 4. cikk (2) bek. j) pont.

egységes anyagi jogi rendelkezések és eljárásjogi kereteket adott, úgy ez a háttér a konzuli védelem esetén hiányzik. Maga a konzuli irányelv deklarálja, hogy az uniós polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni. Ehhez azonban az irányelv csak felhívást tesz közzé annak ellenére, hogy ez esetben több konzuli feladattípus – és ezzel több lehetséges jogviszonytípus – is érintett, a jogbiztonság és a kiszámítható eljárás érdekében, szükséges lenne továbbgondolni, hogy ne a tagállamok megállapodásaira várjunk, hanem az igazgatási együttmű-

ködésre fókuszálva, kiegészítő, támogató, összehangoló hatáskörben eljárva az uniós jogalkotásra bízni a szükséges részletkérdések eljárásjogi alapjainak megalkotását az anyagi rendelkezések érvényre juttatása érdekében.<sup>61</sup> Ezáltal, a szuprematív jogviszonyok szükségképpen determinálni fogják a konzuli hatósági együttműködési jogviszonyokat is.

<sup>61</sup> Diana-Urania GALETTA: *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*. Heidelberg, Springer, 2010. 11.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGOK KONKRÉT NORMAKONTROLL-HATÁSKÖRÉNEK ALAKULÁSA NEMZETKÖZI SZINTEN

MANHERTZ TAMÁS ISTVÁN  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

### 1. BEVEZETÉS

A normakontroll az alkotmánybíróságok egyik legjellegzetesebb funkciója. Vizsgálódásunk középpontjában az utólagos felülvizsgálat, azon belül is a bírói kezdeményezés áll. Ebben a tekintetben az alkotmánybíróság már egy kihirdetett jogszabályt vizsgál, amely egy egyedi ügy elbírálása kapcsán lenne alkalmazandó.

A konkrét normakontroll lényeges eleme, hogy az alkotmányellenes norma észlelésekor az alapügyben eljáró bíróság nem semmisítheti meg azt, de nem is tekinthet el az alkalmazásától. Ebben az esetben a rendes bíróság az alkotmánybírósághoz fordul, kérelmezve az érintett norma alkotmányossági felülvizsgálatát. E hatáskört vizsgálva az alkotmánybíróság és a rendes bíróságok közötti munkamegosztás elve tapasztalható. Egy jogszabály alkotmánykonformitásáról való határozat meghozatala az alkotmánybíróság feladata, mivel az ennek megítéléséhez szükséges szakértelemmel rendelkezik. Az alapügyben eljáró bíróság azonban minden elé kerülő ügyben köteles megvizsgálni, hogy az alkalmazandó norma, ill. annak egyedi ügyben történő alkalmazása az alkotmánynak megfelel-e. Ebből következően a rendes bírónak az alkotmány szabályait is tiszteletben kell tartania, nem csak az adott esetre vonatkozó joganyagot.<sup>1</sup>

A konkrét normakontroll főként az európai modell alkotmánybíróságain ismeretes hatáskör (a francia Alkotmánytanácsot kivéve). E hatáskör gyökerei az amerikai rendszerben találhatók meg, mivel a decentralizált modell valamennyi – szövetségi és tagállami – bíróság számára is lehetővé teszi, hogy megállapítsák

olyan jogszabály alkotmányellenességét, amely az alkotmányba ütközik, ha a normát az adott ügyben alkalmazni kellene.<sup>2</sup>

#### 1.1. AUSZTRIA

Hans Kelsen, az európai modell alapjául szolgáló osztrák alkotmánybíróság elméleti megalapozója szerint minden alkotmányos érintettségű jogvita eldöntése az alkotmánybíróságok kizárólagos hatásköre kell legyen, míg az alkotmánynál alacsonyabb szintű törvények alkalmazását igénylő ügyeket a rendes bíróságok (végső soron a legfelsőbb bíróság) bírálják el. Ennek ellenére az 1920. évi alkotmány még csak az absztrakt normakontrollt ismerte, így érdemi kapcsolat nem volt a rendesbíróságok és az alkotmánybíróság között.<sup>3</sup>

A bírósági megkeresés intézménye Charles Eisenmann elméleti munkássága hatásának, eredménye (1928), amely a gyakorlat szintjén 1929-ben valósult meg: a Közigazgatási Bíróság és a Legfelsőbb Bíróság ugyanis előterjesztővé lépett elő törvények alkotmányosságának kérdése kapcsán, ha a kifogásolt normák az említett bíróságok valamely határozatát érintik. E jogosítvánnyal inkább a Közigazgatási Bíróság élt, a Legfelsőbb Bíróság kevésbé. Az Alkotmánybíróság hivatalból járt el, ha a kifogásolt törvény a testület valamely határozatát érintette.<sup>4</sup> Ha az Alkotmánybíróság

<sup>2</sup> TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex Kiadó, 2006, 217–218., ill. 253.

<sup>3</sup> LECH GARLICKI: Alkotmánybíróságok kontra legfelső bíróságok. *Fundamentum*, 2010/1. szám, 5–6.

<sup>4</sup> SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, PPKE-JÁK, 2010. 505–506. [Ausztria 1920. évi alkotmányának 1929-es novelláris módosítása 140. cikk (1) bekezdés].