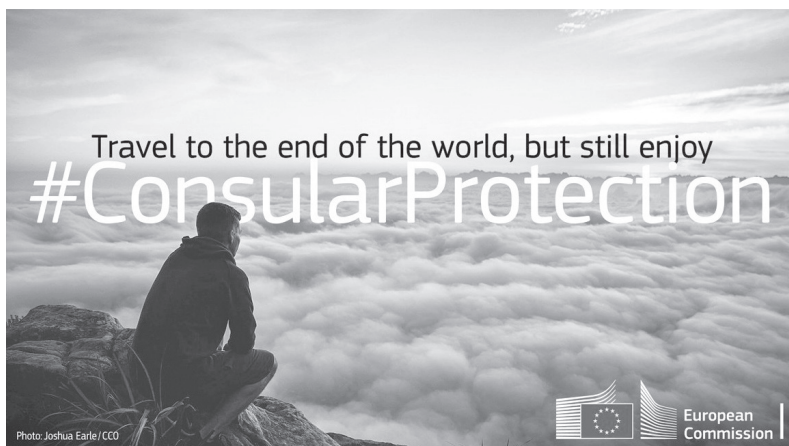


Csatlós Erzsébet

A konzuli védelem európai közigazgatása
Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az
uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében



Forrás: https://twitter.com/EU_Commission/status/990897812509425664/photo/1

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karának
Közigazgatási Jogi Tanszékén.

Tanszékvezető:
Takács Albert
egyetemi tanár

Csatlós Erzsébet

A konzuli védelem európai közigazgatása

Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós
polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2019

A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára

Sorozatszerkesztő:
Balogh Elemér
egyetemi tanár

© *Csatlós Erzsébet*, 2019

Lektorálta:
Sulyok Gábor
Schiffner Imola
Siket Judit

Kézirat lezárva: 2019. augusztus 20.

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.

Műszaki szerkesztő:
Kovács Ildikó

Felelős kiadó:
Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke
Készült az Innovariant Kft.-ben
Felelős vezető: Drágán György
ISSN 1786-352X
ISBN 978-615-5411-83-0

TARTALOM

Ábrajegyzék	9
Rövidítések	11
Előszó	13
Bevezetés	15
I. A konzuli igazgatás rendszertani helye és az együttműködés szerepe.....	17
1.1. A külpolitika és a külügyi hatalom	18
1.2. A külügyi igazgatás és a konzuli igazgatás kapcsolata	19
1.3. A konzuli igazgatás összevetése és elhatárolása a diplomáciától	25
1.3.1. A konzuli jogintézmény gyökerei	25
1.3.2. A diplomácia gyökerei	27
1.3.3. A kifejezett kapcsolódási pont a diplomácia és a konzuli igazgatás között.	28
1.4. A modern kor konzuli tisztségviselői és feladataik	30
1.4.1. Az együttműködés jellege és a konzuli feladatok változásai	30
1.4.1.1. A konzul a középkorban: a kereskedelmi érdekektől az állami szerepvállalás megjelenéséig.	30
1.4.1.2. A konzul az újkorban: államközi együttműködések és a jogintézmények szervezeti kiépülése	32
1.4.2. Az államközi konzuli együttműködés általános nemzetközi jogi alapjai	41
1.4.4. Az államközi konzuli együttműködések új céljai és területei	44
II. Konzuli hatósági együttműködések a konzuli feladat ellátása során	47
2.1. A konzuli hatósági együttműködések meghatározása	47
2.2. Konzuli feladatok és az így létrejövő jogviszonyok	49
2.3. A konzuli hatóságok együttműködéseinek típusai	51
2.3.1. A konzuli hatóság együttműködése a hazai hatóságokkal	53
2.3.1.1. A hatósági együttműködési jogviszony és az irányítási jogviszony közötti határvonal.	53
2.3.1.2. Közreműködő hatósági feladatok során létesülő együttműködés.	55
2.3.2. Atipikus eset: a tiszteletbeli konzullal való együttműködés.	56
2.3.3. A konzuli hatóság együttműködése a fogadó állam hatóságaival .	58
2.4. A konzuli hatósági együttműködések az EU égisze alatt	60
2.4.1. A hatósági együttműködések fogalma és jellemzője az EU égisze alatt.	60

2.4.2. Konzuli hatósági együttműködés a schengeni vízum kiadása terén: a prototípus	62
III. Az európai konzuli védelmi politika születése: államközi együttműködéstől a hatósági együttműködésekig	69
3.1. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány: a Maastrichti Szerződés által nyitott két évtized együttműködési modellje	69
3.2. A konzuli védelmi politika új alapokra helyezve: a Lisszaboni Szerződés vívmányai és koordináció és kooperáció előtérbe állítása . . .	75
2.3. Újabb irányelv a koordináció és kooperáció jegyében	78
IV. Az európai unió 'konzuli védelem' fogalma	81
4.1. A konzuli védelem és az uniós jogból fakadó tagállami kötelezettség viszonya.	81
4.1.1. A tagállami kötelezettség tartalma: segítségnyújtás „ <i>ugyanolyan feltételek mellett</i> ”	88
4.1.2. Az „ <i>ugyanolyan feltételek</i> ” és a megkülönböztetés-mentes, egyenlő bánásmód.	94
4.1.3. Az ideiglenes úti okmány mint kiemelt konzuli védelmi eszköz.	97
4.1.3.1. Az utazáshoz való jog és annak adminisztratív feltétele.	97
4.2.3.2. Ideiglenes úti okmányhoz való jog?	101
4.2.3.3. A megfelelő biztonsági szabályokkal az egységért	102
4.2. A képviselet nélküli, harmadik államban tartózkodó uniós polgár mint jogosult	104
4.2.1. A képviselet nélküliség.	104
4.2.2. Harmadik állam területe	106
4.3. Egyéb jogosultak köre	111
V. Az európai konzuli védelmi igazgatás szervezeti és személyzeti háttere	119
5.1. Az európai közigazgatás szervezetének természete és jellemzői	119
5.1.1. Az európai közigazgatás szervezete.	119
5.1.2. Az európai közigazgatás szervezeti joga	123
5.2. A harmadik államokban nyújtott konzuli védelmi eljárásában érintett aktorok közötti szervezeti kapcsolat	127
5.2.1. A konzuli védelmi politika aktorai: fő- és mellékszereplők köre	127
5.2.1.1. A közvetett közigazgatási szinten elhelyezkedő aktorok: a végrehajtás monopolszervei.	127
5.2.1.2. A közvetlen közigazgatási szint aktorai: a komplementer mellékszereplők.	131
5.2.1.3. Az uniós polgári védelmi mechanizmus.	136
5.2.2. A konzuli védelmi eljárás aktorai közötti szervezeti jogi kapcsolat	137
5.3. Új fejezet: a közvetlen közigazgatási szintjének felértékelődése az ideiglenes úti okmány kapcsán	144
5.4. A küldöttségek mint lehetséges eurokonzulátosok: realitás a lehetőségek mögött	147

VI. Az európai konzuli védelmi politika közigazgatási eljárása	151
6.1. Az európai közigazgatás és a közigazgatási eljárásjog	151
6.1.1. A demokratikus jogállam közigazgatási eljárásjoga	151
6.1.3 Az európai közigazgatási eljárásjogról általában	152
6.2. A konzuli védelem együttműködési mechanizmusa	154
6.2.1. A képviselet nélküli uniós polgár konzuli védelmének forgatókönyve	154
6.2.2. Az illetékes konzuli hatóság meghatározása a harmadik állam területén	155
6.2.3. Az együttműködés szabályozásának szerepe és a megfelelő ügyintézés	159
6.3. Horizontális kapcsolatok fejlesztése – az új lehetőségek és kihívások az ideiglenes úti okmány kibocsátása kapcsán	169
6.4. Modell szabályok az együttműködési jogviszonyokra	174
Összegző gondolatok	181
Melléklet	187
Irodalomjegyzék	193

ÁBRAJEGYZÉK

1. A külügyi igazgatás államon kívüli fő szervtípusainak összehasonlítása	22
2. A konzuli tisztség és feladat közötti különbség nyugaton és keleten	35
3. A konzuli bírósági modellek	40
4. Általános együttműködési modell a konzuli feladatok kapcsán	44
5. A jogsegély és az együttműködési mechanizmus elhatárolása	61
6. A 27-ek külképviseleteinek száma harmadik államokban 2007-ben	74
7. A 27-ek állampolgárainak képviselő nélkülsége harmadik államokban, 2007-es adatok szerint.	74
8. A 95/553/EK határozat átültetésére vonatkozó megoldások 27 tagállam válasza alapján készült 2010-es felmérés szerint	82
9. A konzuli védelem tagállamok általi szabályozása 2010-es felmérés adatai alapján (Horvátországgal kiegészítve)	84
10. A konzuli védelemhez való jog jogosultságként kezelése a tagállamokban, azok nyilatkozata alapján. (Horvátországgal kiegészítve)	84
11. A konzuli védelemre okot adó leggyakrabban előforduló körülmények az akkori 27 tagállam 15 válaszadójának véleménye alapján.	86
12. A tagállamok Európán túli területeinek jogállása az EU-ban.	108
13. A tagállamok Európán túli területei	109
14. A konzuli védelem személyi hatálya nemzeti jog szerint 2007-es és 2010-es felmérések adatai alapján, valamint Horvátországgal kiegészítve.	114
15. Az EU küldöttségei a világban	133
16. Az EKSZ központi szervezete (a konzuli ügyekért felelős egység jelölésével)	135
17. A konzuli védelem európai közigazgatásának szereplői és egymás közötti kapcsolatuk	139
18. Az uniós polgárok által potenciálisan élvezhető előnyök az új típusú uniós ideiglenes úti okmány kapcsán az EKSZ 2007-es felmérése nyomán	146
19. Az európai konzuli védelmi eljárás együttműködési jogviszonyai és az eljáró hatóságok sematikus ábrája	158

20. A tagállamok harmadik államokba akkreditált külképviseleti szerveinek száma	162
21. Harmadik államban potenciálisan más tagállamok konzuli védelmére szorulóok, 2010-es adatok alapján	162
22. A képviselet nélküli harmadik államba utazók potenciális száma utazási szokások figyelembevételével, 2010-es adatok alapján	163
23. Harmadik országok száma, ahol a tagállamok potenciálisan képviselet nélküli tagállam állampolgárát konzuli védelemben részesíthetik, 2010-es adatok alapján	164
24. Jogorvoslati lehetőség a konzuli védelem körében a nemzeti jog szerint, 2007-es és 2010-es felmérések adatai alapján	167
25. Az új típusú ideiglenes úti okmány kibocsátási eljárása a tanácsi irányelv-javaslat alapján	170
26. Az új típusú ideiglenes úti okmány kibocsátási eljárása a 2019/997 tanácsi irányelv alapján	172
27. A konzuli eljárás együttműködési mechanizmusának ideális modellje	175
28. Az európai uniós konzuli védelmi politikát megvalósító együttműködések fejlődésének sematikus bemutatása	184
29. A tagállamok külképviseletei harmadik államokban a 2015/637 tanácsi irányelv előkészületekor	187

RÖVIDÍTÉSEK

AT	Ausztria
BDE	Bécsi diplomáciai egyezmény (1961)
BE	Belgium
BG	Bulgária
BKE	Bécsi konzuli egyezmény (1963)
CARE	Citizens Consular Assistance Regulation for Europe (Polgárok konzuli segítségnyújtásának európai szabályozása)
CECIS	Közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszer
CFSP	Common foreign and security policy (Közös Kül- és Biztonságpolitika)
CoOl	Consul online
COREU	Corespondance européenne
CY	Ciprus
CZ	Csehország
DE	Németország
DK	Dánia
EE	Észtország
EERC	Európai veszélyhelyzet-kezelési képesség
EGT	Európai Gazdasági Térség
EK	Európai Közösség
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EL	Görögország
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ERCC	Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ
ES	Spanyolország
EU	Európai Unió
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz	Az Európai Unióról szóló szerződés
FI	Finnország
FR	Franciaország
GB	Egyesült Királyság
HP/VR	High Representative/Vice-President (Főképviseelő)
HR	Horvátország

HU	Magyarország
IE	Írország
IT	Olaszország
KKBP	Közös kül- és biztonságpolitika
KKU	Közös Konzuli Utasítások
KM	Külügyminiszter
Konztv.	2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről
LT	Litvánia
LU	Luxemburg
LV	Litvánia
MFA	Ministry of foreign affairs (külügyminisztérium)
MT	Málta
NL	Hollandia
OJ	Official Journal of the European Union (Az Európai Unió Hivatalos Lapja)
PL	Lengyelország
PT	Portugália
ReNEUAL	Research Network on EU Administrative Law
RO	Románia
SE	Svédország
SI	Szlovénia
SITCEN	Situation Centre
SK	Szlovákia
UPVM	Uniós polgári védelmi mechanizmus

ELŐSZÓ

Az uniós konzuli segítségnyújtás feladata, hogy biztosítsa a harmadik államokban képviselet nélkül maradt uniós polgárok védelmét. A téma rendkívül aktuális, és egyre inkább az Európai Unió jogalkotóinak célkeresztjébe kerül. Bár már az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben is rendelkeztek az uniós polgárok külső védelmének jogáról, a jogosultság érvényesíthetősége a részletes szabályok hiányában nem valósulhatott meg maradéktalanul. Az egyre szaporodó nemzetközi válsághelyzetek viszont újra és újra előtérbe helyezték a tagállamok közötti konzuli együttműködés szükségességét, mígnem végül az áttörést a Lisszaboni Szerződés, és az azt követő kapcsolódó uniós jogalkotás hozta meg.

A konzuli segítségnyújtás jelenlegi közigazgatási rendszerét bemutató kötet mindezek fényében egyedülálló feladatra vállalkozik. Magyar nyelven elsőként foglalja össze és elemzi a rendelkezésre álló joganyagot, és az aktuális problémákat. A szerző a mű legfőbb céljaként jelöli meg azoknak a szervezeti-eljárásjogi elemeknek a vizsgálatát, amelyek az uniós konzuli igazgatási politikát meghatározzák, és az európai közigazgatás részeként szabályozzák. Ennek érdekében először igyekszik tisztázni a konzuli igazgatás jellemzőit, amelyek az uniós jogi szabályozás során kiemelt jelentőséggel bírnak. Ezt követően a könyv foglalkozik az uniós konzuli védelem rendszerével, bemutatva a legfontosabb jogszabályi, alapjogi rendelkezéseket, különös tekintettel a Lisszaboni Szerződést követő jogalkotás főbb változásaira és azok értékelésére. A szerző ezen témakör kapcsán kitér a konzuli együttműködés tagállamok közötti gyakorlatára is. A könyv végül tárgyalja a konzuli együttműködési mechanizmus eljárásjogi hátterét és az európai közigazgatási előírások érvényesülésének módját.

A könyv a szerző témában szerzett széleskörű ismereteinek kiváló összefoglalása, a konzuli segítségnyújtás szabályainak és rendszerének vizsgálata minden részletre kiterjedően alapos, tekintettel arra, hogy Csatlós Erzsébet az elmúlt években több tanulmányt és szakcikket publikált a konzuli védelem témakörében.

Jó szívvel ajánlom tehát e könyvet mindazoknak, akik a konzuli segítségnyújtás uniós gyakorlatát kívánják megismerni, mindeközben a kialakulóban levő uniós közigazgatás egyik legizgalmasabb területének aktuális kérdései iránt érdeklődnek.

Szeged, 2019. augusztus 20.

Dr. Schiffner Imola, PhD

BEVEZETÉS

A konzuli igazgatás hagyományosan az állam és az állampolgára közötti viszonyrendszerhez, és ezzel összefüggésben az állam külkapcsolati tevékenységéhez, külpolitikájához erősen kötődő közigazgatási terület, és mint ilyen, a nemzeti szuverenitás egyik alapköve. A konzuli feladatok jellege és azok elvégzésének helye eredendően determinálja az érintett szereplők közötti *együtműködés* szükségességét és kulcsszerepét. Valaha kereskedelmi érdekek megóvása mozgatta a jogintézményt, majd fokozatosan az állam szerepvállalása átalakította az együtműködés formáját és tartalmát, a jelenlegi korszakban pedig az Európai Unió (EU) hatása egyre inkább megmutatkozik itt is.

Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványként került a Maastrichti Szerződésbe 1992-ben a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok azon joga, hogy harmadik államokban saját államuk védelme hiányában, bajba jutásuk esetén a helyben képviselt tagállam(ok) külképviseleti szerveihez fordulhassanak segítségért. Jogharmonizációs cél nélkül, az európai identitástudat erősítése okán született a szabályozás. Ugyanakkor az elmúlt két évtized kapcsán olyan változások zajlottak a közvetlen – közvetett jogi környezetében, amelyek eredményeként az alapvetően nemzeti szuverenitáshoz és állampolgársághoz nagyon erősen kötődő, uniós jog szempontjából marginális hatáskörrel bíró jogterületen is mára egy komplex európai közigazgatási területről beszélhetünk. Ennek jelentősége pedig az anyagi jogi kérdések mellett szervezeti és eljárásjogi aspektusból is kiemelkedő. A közigazgatás, a közösségi, majd uniós jog végrehajtása ugyanis szintén klasszikus nemzeti hatáskör, mondhatni EU-mentes terület volt. Az integráció hajnalán nem szerepelt ugyanis napirenden, az integráció vívmányaival kapcsolatban eredménykötelem terhelte a tagállamokat. Ebben a kérdésben is jelentős változások zajlottak, és az közös alkotmányos hagyományokon, demokratikus elveken nyugvó *európai közigazgatási tér* mellett napjainkra többszintű európai közigazgatási szervezetrendszerre érett az EU és a tagállamok közigazgatási kapcsolata. Egyre nő azon politikák száma is, amelyek horizontális és/vagy vertikális kapcsolati hálót igényelnek végrehajtásuk során az érintett hatóságok és egyéb, annak nem minősülő szervek vonatkozásában (aktorok); ennek minősége és szabályozottsága azonban eltérő, és sok esetben a tagállami közigazgatás elé állított, valamint magának az EU működésének alapértékeként meghatározott *rule of law – kritérium* szűrőjén fennakadnak. Úgy értelmet nyer tehát az *együtműködés* fogalma, olyan jellemzők által meghatározott tartalmat is hordoz ezúttal, ami a korábbi magáncélú, majd államközi együtműködések korában ismeretlen volt. Az integráció fejlődése azonban olyan irányt vett, amely okán szükségképpen át kell értelmezni a korábbi fogalomrendszert és az új jelentéstartalomnak megfelelő közjogi keretek tisztázása is szükségessé válik.

Az EU konzuli védelmi politikája több, különböző uniós hatáskörbe tartozó, és különbözőképpen szabályozott politika metszéspontja: többek között alapjogok, uniós polgárság, közös kül- és biztonságpolitika az, amely alapvetően a szabályozási háttérrel adja amellet, hogy a nemzeti jog és a tagállami külkapcsolatok főszabály szerinti dominanciája miatt sajátos a jogterület helyzete. Ugyanakkor, nem elhanyagolható a tény, hogy az európai közigazgatás egy szegmenséről van szó, amelyre nézve a közvetett közigazgatási szint is

rendelkezik meghatározó feladat-és hatáskörrel, valamint a közvetlen anyagi jogi jogharmonizációt kizáró célok ellenére az alapjogi szabályozás, valamint az általános, alapjogi szintre emelt közigazgatási eljárásjogi garanciák alapvetően meghatározzák és igények elé állítják a tagállami végrehajtó hatóságokat – akkor is, ha ez *expressis verbis* nincs koherens szervezeti jogi és eljárásjogi konzuli védelmi jogi aktusban kimondva.

Ennek bemutatása és elemzése a cél: vizsgálni a szervezeti-eljárásjogi elemeket, amelyek az uniós konzuli igazgatási politikát meghatározzák, és az európai közigazgatás szakágazataként determinálják. Ennek érdekében először igyekszik tisztázni a konzuli igazgatás jellemzőit, elsősorban azokat, amelyek az uniós jogi szabályozás során kiemelt jelentőséggel bírnak. A konzuli feladatok kialakulása és jogi háttere miatt a jogintézmény történeti gyökereit és hagyományait, az alapjait jelentő együttműködés jellegének változásait szükséges meghatározni (I. fejezet). Ezt követően szükséges arra a gyakorlatra kitérni, ami a nemzetközi kapcsolatokban általánosan elismert, és amire végső soron az EU konzuli védelmi politikája is épít: egy állam más állam polgárának is biztosíthat egy harmadik állam területén védelmet, amennyiben erről az érintett államok megállapodtak. Ennek kapcsán meg kell vizsgálni a különböző tárgyú államközi együttműködéseket és a konzuli feladatokat. Ezt követően érdemes azt elemezni, hogy a konzuli feladat ellátása során milyen jogviszonyok jönnek létre, ez ugyanis alapvető determinálni fogja az alkalmazandó anyagi jogot. Mindezek tisztázása szükséges annak megvilágításához, hogy az együttműködés, kooperáció fogalmát megtöltsük tényleges tartalommal, és különbséget tegyünk a típusai között. (II. fejezet) A következő lépés annak vizsgálata, hogy miként fejlődött és alakult ki az európai konzuli védelmi politika mai képe, ez határozza meg azokat a jellemzőket – és forrása azoknak a jogi kihívásoknak – amelyek a szervezeti és eljárási kérdéseket is determinálják. (III. fejezet) Az EU konzuli védelmi politikájának keretrendelkezése ugyanis az együttműködésre fókuszál, és ennek körében kell meghatározni azt, hogy mi is az európai uniós konzuli védelem tartalma, milyen kötelezettséget jelent ennek körében a tagállamokra, és pontosan hol és kivel szemben keletkezik eljárási kötelezettsége egy tagállami konzuli szervnek, hatóságnak, valamint milyen módon kell mindezt biztosítani. Az uniós alapjogok garanciarendszere átfogja a kötelezettségeket akkor is, ha anyagi jogi jogharmonizációval nem jár az uniós politika, ez esetben is meg kell azonban találni azokat a szabályozási pontokat – vagy feltérni azok hiányát és megoldást keresni –, amelyek megfelelő módon az uniós jogrendbe illeszkedővé teszik az adott terület normatív hátterét. (IV. fejezet). Ennek pdeig szerves része az együttműködés aktorai, a folyamatban résztvevő hatóságok, intézmények, szervek feladat- és hatásköre, valamint egymással való kapcsolata; a kooperáció, valamint a koordináció fényében ennek elemzése a következő lépés. (V. fejezet). Mindezek után az együttműködési mechanizmus eljárásjogi hátterének bemutatása, elemzése és értékelése következik: az európai közigazgatásra vonatkozó előírások érvényesülésének, érvényesülési lehetőségének kutatása, valamint a fejlődés csíráinak számba vétele. (VI. fejezet)

A következtetések a szabályozás célja és eszköze által szabott keretben az európai közigazgatás ezen ágának jogállami keretek közötti helyét igyekeznek meghatározni, és azok feltárt hiányosságaira megoldási irányokat megjelölni.

I. A KONZULI IGAZGATÁS RENDSZERTANI HELYE ÉS AZ EGYÜTTMŰKÖDÉS SZEREPE

A független államok alapvető ismérve a külkapcsolatok szabad alakításának joga. A nemzetközi kapcsolatok politikai, gazdasági és társadalmi kapcsolatok összessége, amelyeknek, ha nem is kizárólagos, ámbr kétségtelen főszereplői az államok. A *külkapcsolati tevékenység* az állami szerveknek a más államokkal kialakított olyan politikai, gazdasági, kereskedelmi, kulturális és tudományos kapcsolatrendszere, amelyben az állami szervek feladata elsősorban az, hogy – a külpolitikai elvekkel és célokkal összhangban – tevékenységükkel gondoskodjanak az állam feladatainak ellátásáról, érdekeinek érvényesítéséről. A külkapcsolatokat a *külpolitika* mozgatja, amely az állam belpolitikája által meghatározott alapvető érdekeket kifejező elvek és célok összessége. Az állam feladatainak ellátására a közigazgatás hivatott, az a fajta igazgatási tevékenység, amely pedig a meghatározott külkapcsolati feladatokat végrehajtja, illetve az különböző állami szervek ezirányú munkáját összehangolja, a *külgügyi igazgatás*.¹ A külgügyi igazgatásnak emiatt kulcseleme a más államokkal való *együtműködés*, amelynek alapja az államok közötti nemzetközi jog által meghatározott kapcsolat.

A külgügyi igazgatás tág értelemben felöleli a külkapcsolatokkal foglalkozó valamennyi állami szervet és azok tevékenységét. Szűk értelemben a külgügyi tevékenységekért felelős minisztérium mint ágazati csúcsszerv² elsősorban diplomáciai eszközökkel való végrehajtó, összehangoló közigazgatási tevékenysége, amelynek kereteit az alkotmányjog és a kormányzat politikai iránymutatásai adják.³ Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a tevékenység alapjait és korlátait alapvetően meghatározza és befolyásolja a nemzetközi jog és az utóbbi néhány évtizedben az Európai Unió joga is, ezáltal az államok közötti együtműködés jellege is más értemet nyer.

¹ PRANDLER Árpád: Külgügyi igazgatás. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Rendészeti Igazgatás*. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1994. p. 7.

² Általában a külgügyminisztérium nevet viseli. Magyarországon a jelenlegi kormányzati ciklusban Külggazdasági és Külgügyminisztérium. 2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról. 1. cikk g). . Az első felelős magyar kormány során külgügyminisztérium nem alakult, a külgügyi aktivitása a bécsi magyar külgügyminisztérium tevékenysége során részben kapcsolatok kialakításával, részben biztonságpolitikai kérdésekkel (szerb felkelés, orosz veszély), a hadsereg korábbi egységéből fakadó ügyekkel, továbbá a pénzügyi vagy kereskedelmi viszonyok önállóságának biztosításával vagy azok megvédélmezésével foglalkozott. Részletesen lásd: URBÁN Aladár: Batthyány Lajos és a bécsi Magyar Külgügyminisztérium. *Századok*, 144 (2010) 3. p. 531-562; 547.

Az első világháború befejezését követően Károlyi Mihály kormányára hívta életre az önálló magyar külgügyi igazgatást azután, hogy a Minisztertanács 1918. november 9-én felhatalmazta a külgügyminisztérium apparátusának megszervezésére. Jelenleg is a magyar külgügyekért felelős minisztérium megalakulásának időpontjaként a jogfolytonosság alapján 1918. december 13-át tekintik. A néptörvény kimondta a Magyar Népköztársaság külgügyi önállóságát. A külgügyi igazgatás élére a külgügyminiszter került, aki vezette a külgügyi igazgatás szerveit: a magyar külgügyminisztériumot, a magyar diplomáciai képviselőket és a magyar konzuli hivatalokat. ÉLÍÁS Pál: Egy klasszikus jogintézmény: a tiszteletbeli konzul. *Külpolitika*, 13 (1986) 3. p. 118

³ PRANDLER (1994) p. 7.; HARGITAI József: Külgügyek igazgatása. In: Hargitai József – Horváthné Fekszki Márta – Éliás Pál – Zanathyné Martin Györgyi: *Közigazgatási szakvizsga. Külgügyi és konzuli igazgatás*. BM Kiadó, Budapest, 1997. p. 14.

Az EU nem állam, hanem speciális nemzetközi szervezet, ami jogi személyként a kapott hatásköreinek keretei között nemzetközi síkon is megjelenik aktorként.⁴ Az Európai Unió a külügyi igazgatás terén a többi közös politikával összevetve a leggyengébb befolyással rendelkezik a tagállamok irányába. Az EU külső tevékenységére vonatkozó általános, és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó különös rendelkezések a többi szakpolitikától külön, az *Európai Unióról szóló szerződés* (EUSz), valamint az *Európai Unió működéséről szóló szerződés* (EUMSz) keretei között nyert szabályozást, egyedi, speciális döntéshozatali mechanizmussal, ahol az egyhangú döntéshozatal dominál, és jelentős szerepe van a tartózkodásnak, valamint az azzal való döntéshozatal-blokkolásnak. A tagállamok ugyan a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az EU e területen folytatott tevékenységét, de a külpolitika az integráció történetének több, mint fél évszázados története, és az EU külpolitikai aktorként való erősödése,⁵ a közös külpolitika intézményesülése ellenére is a nemzeti szuverenitás egy bástyája.⁶ Ugyanakkor vannak olyan politikák, amelyekre nézve az EU jogalkotói kompetenciái jelentősek, és közvetve vagy közvetlenül, de szükségképpen érintik a külkapcsolatokat, az uniós intézmények ekként hatnak a nemzeti külpolitikára,⁷ ahogyan az a konzuli védelmi politika esetén is megfigyelhető.⁸

1.1. A külpolitika és a külügyi hatalom

A külügyi igazgatás alapvető sajátossága az erős politikai átitatottság, amely miatt érdemes első körben elkülöníteni a külpolitikától.

A *külpolitika* a nemzetközi jogalanyok (leginkább államok) hivatalos külügyi kapcsolatai vitelét jelenti.⁹ Állam esetében ez a nemzeti érdekek és célok a többi állammal való mindennemű kapcsolatában történő érvényesítése. Egy szuverén államnak a határon túlnyúló politikai, gazdasági, katonai, társadalmi vagy kulturális tevékenysége, mely a nemzetközi környezetre irányul annak érdekében, hogy a belpolitikai viszonyait a legteljesebb mértékben tudja megvalósítani és képviselni nemzetközi szintéren is. A külügyi helyzet ugyanis, mint közigazgatási feladatot meghatározó tényező, alapvetően befolyásolja az államon

⁴ WESSEL, Ramses A.: Revisiting the International Legal Status of the EU. *European Foreign Affairs Review*, 5 (2000) 4. p. 511.

⁵ SMITH, Michael H.: The EU as a Diplomatic Actor in the Post- Lisbon Era: Robust or Rootless Hybrid? In: Koops, Joachim A. – Macaj, Gjovalin (eds.): *The European Union as a Diplomatic Actor*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015. p. 18.

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. p. 13–390. [EUSz] 24.; 31 cikk; lásd még DUKE, Simon: Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon. The Case of the European External Action Service. *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2. p. 215-224.

⁷ GROSS, Eva: *The Europeanisation of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Palgrave Macmillan, 2011. p. 8.

⁸ Lásd: CSATLÓS Erzsébet: Europeanisation of Consular Protection for EU Citizens in Third States. *Jogelméleti Szemle*, 17 (2017) 2. p. 13-23.; CSATLÓS Erzsébet: EU Law Influence on National Administrative Law to Protect EU Citizens Abroad. Harmonisation via Fundamental Rights Protection and Cooperation Rules. In: Glavanits Judit (szerk.): *Impacts of the EU law on National Legislation / Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra*. Győr, 2018. http://ces.sze.hu/images/Days%20of%20EU%20Law/conference_proceedings_eu_days_of_law_2017_final.pdf (2019.08.20.) p. 28-37.

⁹ Lásd: TAYFUR, M. Fatih: Main Approaches to Study Foreign Policy. A Review. *METU Studies in Development*, 21 (1994) 1. p. 113-117.

belüli közigazgatási feladatokat is.¹⁰ A népszuverenitás eszméjéből következik, hogy a demokratikus állam külpolitikája tükrözi a népakaratot. A *külgügyi hatalom* vagyis azon jogi eszközök által szabályozott feladat-és hatáskörök, amelyek egy államnak a többi állammal való kapcsolatának alakítására vonatkoznak, kezdetben az uralkodó kezében összpontosult, majd a modern demokráciák sajátosságává vált az, hogy több elemre szétesve, több, különböző hatalmi ághoz tartozó alkotmányos szerv osztozik a külpolitika alakításával összefüggő egyes feladatokon. *Hargitai József* alkotmány összehasonlító elemzése arra következtettek, hogy a külgügyi hatalom megoszlása a demokratikus államok esetében az alábbiak szerint alakul. A (1) háborúindítás és békekötés jogát a legfelsőbb népképviselői szerv gyakorolja. Az államfő feladatkörébe tartozik (2) a külképviselői szervek létesítése és a saját területen idegen államok számára a külképviselő létesítésének megengedése: az idegen államokba területére való képviselő – küldés, valamint az onnan küldött képviselők fogadásának joga. Az állam mozgásterét korlátozó, más államok irányába (3) jogi kötelezettséget vállaló nyilatkozatok megtételének, valamint nemzetközi szerződések kötésének joga, és ezen keresztül nemzetközi szervezeti tagság létesítése, egyéb nemzetközi kötelezettségeknek való alávetés joga pedig megoszlik az országgyűlés, az államfő és a kormány között. Az, hogy egyes államokon belül miként oszlik el a külgügyi hatalom az egyes állami szervek között, a nemzeti jog sajátossága. A (4) külpolitika tényleges irányítása és a többi állami szerv ezzel kapcsolatos feladat-és hatáskörének koordinálása azonban kivétel nélkül a végrehajtói hatalom kezében van, a végrehajtói hatalom gyakorlójának privilégiuma, amit *Rousseau*, *Locke* és *Montesquieu* sem vont kétségbe.¹¹ A külpolitika olyan alapvető állami feladat, amelynek kiszervezése (*outsourcing*) sem elfogadott,¹² és ez a jelenlegi szabályozási környezetben, az EU égisze alatti, közös gyakorlása során is kifejeződik.

1.2. A külgügyi igazgatás és a konzuli igazgatás kapcsolata

A külgügyi igazgatás sok eltérést mutat más igazgatási tevékenységtől, legfőbb sajátosságai az alábbiakban foglalhatók össze: erősen politikai színezete van, speciális intézményrendszeren keresztül valósítja meg a feladatait, és viszonylag csekély területen jellemzi a közigazgatásra jellemző hatósági tevékenység.¹³

A külgügyi igazgatás elsősorban a *külpolitika megvalósítására irányul*. Az állam külpolitikája alapvetően a hivatalosan kinyilvánított külpolitikai kijelentésektől a szerződésekben vállalt kötelezettségeikig terjedő skálán mozog, ezért az állam külpolitikai lépések előtt elemez és mérlegel,¹⁴ az állam külgügyi hatalma ugyanis nem korlátlan: határt szab

¹⁰ Lásd: ATTSTRÖM, Karin: *Role and Effect of External Support to Public Administration*. European Commission Brussels, 2018. p. 10-30.; CHON-KYUN Kim: *Public Administration in the Age of Globalization*. *International Public Management Review*, 9 (2008) 1. p. 1-42.; FARAZMAND, Ali: *Globalization and Public Administration*. *Public Administration Review*, 59 (1999) 6. p. 512-514.

¹¹ HARGITAI (1997b) p. 7.; HARGITAI József: *A külgügyi hatalom és a külgügyi közigazgatás*. *Magyar Közigazgatás*, 47 (1997) 3. p. 144-146.; HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005. p. 29-31. Vö. KINCSES László: *Diplomáciatörténet*. HVG-ORAC, Budapest, 2005. p. 186.

¹² SEGALLA, Patrick: *Foreign policy as a „core state function”, in which case the constitution prohibits to „out-source” public law decision making to private law bodies*. Constitutional Court, decision 2. October 2003, VfSlg. 16.995. *ICL Journal*, 4 (2010) 2, p. 221.

¹³ HARGITAI (1997b) p. 15.

¹⁴ Részletesen lásd: MARTON Péter: *A külpolitika elemzése fogalmak és módszerek a külpolitika forrásainak feltárására*. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2013. p. 15-17.

neki más államok szuverenitása, valamint az állam saját maga által vállalt kötelezettségei, többek között az uniós tagságból eredőek. Az államok közötti kapcsolatok egyik alaptétele a vesztfáliai békeszerződés óta az államok szuverenitása. Ennek alapköve a szuverén – akinek személye vagy intézménye történelmi koronként változó¹⁵ – abszolút hatalma a területe és polgárai felett,¹⁶ a nemzetközi jogi elismerés nyomán magában foglalja az államok jogi önállóságának, területi sérthetlenségének, formális egyenlőségének és diplomáciai immunitásának elvét. Ezt a szuverenitás-felfogást töri meg a globalizáció hatása és az állami önkorlátozás elmélete¹⁷ által eredményezett folyamat, amelynek eredménye az egyre inkább összefonódó államközi kapcsolatok nyomán az állam által közvetlenül ellenőrizhető társadalmi viszonyok szűküléséhez vezet. A nemzetközi szervezeti tagságok, és a nemzetközi kötelezettség-vállalások vezetnek a kölcsönösen függő, *interdependens szuverenitás-felfogás* elterjedéséhez.¹⁸ Ennélfogva az állam a külpolitikáját ugyan a saját maga által meghatározott elvek mentén, de csak bizonyos keretek között gyakorolhatja.¹⁹

A külpolitika megvalósítását intézményi megközelítésben *államon belüli és államon kívüli szervek végzik*, emiatt az államok egymás közötti megegyezése alapvető determináló tényező a külügyi igazgatás működése kapcsán. A más államok területén kifejtett tevékenység miatt ezt a jogterületet alapvetően a nemzetközi jog szabályai határozzák meg, a döntések többsége pedig – ugyancsak a nemzetközi jog keretein belül – mérlegelően alapulnak. A külügyi igazgatás területén a közigazgatási szervek és az annak nem minősülő állami szervek tevékenysége összedódik, és a külkapcsolatokkal összefüggő feladatok végrehajtásának színtere alapján megkülönböztetjük a jellemzően az (1) állam területén belül feladatot ellátó szerveket és az idegen államokban tevékenykedő (2) ún. *külképviseleti szerveket*. Az állam területén kívül kifejezetten a külkapcsolati tevékenység ellátására létrehozott speciális külképviseleti szervek végzik a külügyi igazgatást a nemzetközi jog keretei között a nemzeti jog ide vágó normái alapján: ezek (a) diplomáciai képviseletek, (b) a konzuli képviseletek; (c) a nemzetközi szervezetek melletti állandó képviseletek, és ide tartoznak a (c) missziók is.²⁰ *A konzuli képviselet* ezek közül az állam külföldön létesített

¹⁵ A szuverenitás évszázadokig személyhez kötött volt. A kezdetben az uralkodók egyházi hatalomtól való függetlenségét hirdető *rex est imperator in regno suo* fokozatosan a többi állam uralkodójától való teljes függetlenséget is jelentette. A 17. század közepén Hobbes volt az, aki már a modern államfogalom értelmében az uralkodói szuverenitás helyett az állam szuverenitásáról beszélt, ami annak elismerése, hogy létezik mind a hatalmat gyakorló személy(ek)től, mind a kormányzottaktól elkülönülő és felettük álló személytelen közhatalom, egy legfőbb politikai tekintély egy meghatározott terület felett, amely az állampolgári hűség elsődleges tárgya. SASHALMI Endre: A nyugat-európai államfejlődés vázlatja (1000-1700) I. rész 1000-1450. *Világtörténet*, (2005) 1. p. 6.

¹⁶ A személyi felségjogról lásd: HARGITAI József: A belső jogalkotás és a más állam belügyeibe történő beavatkozás. *Magyar Jog*, 48 (2001) 12. p. 710-711.

¹⁷ LAUTERPACHT, Hersch: *The Function of Law in the International Community*. The Lawbook Exchange, New Jersey, 1933. p. 409-410.

¹⁸ BAYER József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 174 (2013) 4. p. 378-379.

¹⁹ Az Alaptörvény is rögzíti, hogy Magyarország jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját, valamint a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [Alaptörvény] Q. cikk [A rendelkezés egybevág az egykori 1949. évi XX. törvénybe foglalt Alkotmány 7. cikk (1) bekezdésével]

²⁰ PRANDLER (1994) p. 8. Magyarországon az állam területén külügyi igazgatási feladatokat ellátó szervek az alábbiak: a közigazgatás csúcsszerveként maga a Kormány és annak miniszterei, legfőképpen a külügyminiszter, az Országgyűlés mint törvényhozó hatalom, valamint a köztársasági elnök lát el többek között külkapcsolati

és ott működő, konzuli feladatokat ellátó államigazgatási szerve.²¹ A *konzuli feladatok* körében a konzuli tisztviselő külföldön, a fogadó állam területén közigazgatási hatósági tevékenységet²² és az annak nem minősülő egyéb közigazgatási feladatot végez, amelyek teljesítése során a konzuli tisztviselő – a diplomáciai vagy konzuli képviseleten konzuli feladatot ellátó hivatásos konzuli tisztviselő és a tiszteletbeli konzuli tisztviselő²³ – együttműködik hazai és külföldi szervezetekkel, valamint magánszemélyekkel.²⁴

feladatokat a nemzeti jogi szabályok szerint. BABA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Dialóg Campus, Budapest, 2016. p. 101-113. Magyarország esetén a külképviseletek közé tartozik Magyarországnak a Kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai képviselete, konzuli képviselete, az előbbieket alá rendelt, a fogadó államban, illetve – nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján – harmadik államban működő kereskedelmi képviselete, hivatala és irodája, a nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselete, illetve a külképviselet részeként a kulturális és tudományos szempontból kiemelt állomáshelyeken működő külföldi magyar kulturális intézet, továbbá a többi állomáshelyen működő kulturális szolgálat (külföldi magyar intézet). Lásd: 17/2018. (VI. 11.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról [KKM SzMSz] 1. cikk (4) b).

²¹ Magyarország esetében 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. Lásd: KKM SzMSz, 2. cikk (1); 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a tartós külszolgálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetésről, 3. cikk 2.; vö. BH2009. 252.

²² Magyarországon közigazgatási hatósági jogkörrel, hatáskörrel csak a külügyi és külgazdasági miniszter mint konzuli tisztviselő, illetve az a hivatásos konzuli tisztviselő rendelkezik, akit ő erre felhatalmazott. [2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről [Konztv.] 19. cikk (1).] A konzuli képviseletet, valamint a konzuli tisztviselő munkáját a külügyi és külgazdasági miniszter irányítja. [Konztv. 2. cikk (1).] Méltányossági jogkörben dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítés kérdésében [89. cikk (2) da), Konztv. 5. cikk (5)], ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat a diplomata- és a külügyi szolgálati útlevelek vonatkozásában, valamint a magánútlevelek tekintetében a konzuli szolgálat, mint útlevelhatóság által hatáskörébe utalt feladatokat [89. cikk (2) ea)], illetve hatósági jogkörben eljárva felülhitelesíti a külföldi felhasználásra szánt okiratokat. [Konztv. 19. cikk (5)]. A konzuli szolgálat feladat- és hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági jogkört minden egyéb esetben a miniszter által erre felhatalmazott konzuli tisztviselő, valamint a miniszter is gyakorolhatja. [Konztv. 19. cikk (1)]. lásd még: HARGITAI József: Határon átlépő közigazgatás és a közigazgatási eljárás reformja. *Magyar Közigazgatás*, 48 (1998) 12. p. 718-720.

²³ Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 261. [BKE] 70. cikk; Konztv. 2. cikk (2). Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.; rendelkezéseit az 1987. évi július hó 19. napjától kell alkalmazni.

²⁴ Vö. Konztv. 1. cikk (2).

	Diplomáciai képviselet	Nemzetközi szervezetek melletti állandó képviselet	Misszió	Konzuli képviselet	Tiszteletbeli konzul
Célja	állami érdek képviselete	állami érdek képviselete	meghatározott feladat elvégzése	állampolgárok érdekeinek védelme, szolgáltatás-nyújtás	állami érdek és az állampolgárok védelme
Eszköze	Diplomácia; állami érdekek szolgálata		diplomáciai, feladat szerinti egyéb	Egyéni érdekvédelem, hatósági ügyek és diplomáciai feladatok	Közreműködés egyéni érdekvédelem és hatósági ügy intézésében, és diplomáciai feladatok
Jogalapja	BDE, kétoldalú szerződések	speciális egyezmények, rendelkezések	speciális egyezmények, szerződések	BKE, szerződések, nemzeti jog	

1. A külügyi igazgatás államon kívüli fő szervtípusainak összehasonlítása
(Szerző)

A diplomáciai kapcsolatok felvételéről és a külképviseletek létesítéséről és megszüntetéséről szóló döntést az állam hozza, de annak lényeges előfeltétele az érintett állammal való kölcsönös megegyezés. A diplomáciai kapcsolatok felvétele – ellenkező utalás hiányában – magában foglalja a konzuli kapcsolatok felvételét is, ugyanakkor a diplomáciai kapcsolatok megszakadása nem vonja maga után *ipso facto* a konzuli kapcsolatok megszakadását.²⁵ Az államok közötti kapcsolatot a megegyezésen felül minden esetben a nemzetközi szokásjog és annak általánosan elfogadott manifesztációja, a *diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es* (BDE) és a *konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as* (BKE) bécsi egyezmények szabályozzák. Az EU ugyan nem állam, és ekként nem részese az egyezményeknek, de igyekszik BDE-konform módon szervezni a külügyi tevékenységeit.²⁶ A kodifikáció eredményeként született két nemzetközi egyezmény foglalja össze a több évszázados tapasztalat alapján azt, hogy milyen elvek mentén működnek az államok diplomáciai kapcsolatai, de a konkrét külkapcsolati szervek létesítését minden esetben a két érintett állam közötti konkrét nemzetközi megállapodás előzi meg. Külkapcsolati szervek esetében a küldő állam szemszögéből nézve extra-territoriális joghatóságról beszélhetünk. Az, hogy a küldő állam tisztviselője milyen tevékenységet és milyen korlátokkal láthat el

²⁵ Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. 500 UNTS 95. [BDE] Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről. 4. cikk alapján a törvényerejű rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, rendelkezéseit azonban 1965. szeptember 3. napjától kezdődően kell alkalmazni. 2. cikk, BKE 2.

²⁶ BUTLER, Graham: The European Union and Diplomatic Law. An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy. In: Behrens, Paul (ed.): *Diplomatic Law in a New Millennium*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 320-322.; WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn: The EU and International Diplomatic Law. New Horizons? *The Hague journal of Diplomacy*, 7 (2012) 1. p. 44.

a küldő állam érdekében, a fogadó állam joghatósága alól kivéve, a nemzetközi jog szerint szabályozott, a tevékenység részletei az állami feladat megvalósítása pedig a küldő állam joga szerint meghatározott, és az államon belüli szervek irányításával történik. A *tiszteletbeli konzul* a fogadó országokban jelentős szerepet tölt be a gazdasági, tudományos, kulturális és idegenforgalmi életben, bizonyos szinten ötvözi a diplomáciai és a konzuli intézményt a megbízó állam állampolgárainak és a megbízó állami érdekek védelme tekintetében, és a hivatásos konzuli tisztviselői jogainál jóval csekélyebb jogok birtokában, személyre szabott felhatalmazás útján hivatott eljárni.²⁷

A diplomáciai kapcsolatok speciális fajtája a *nemzetközi szervezetek mellett működő képviselő* és a *misszió*. A diplomáciai képviselő vezetője, vagy a képviselő diplomáciai személyzetének tagja ugyan bármely nemzetközi szervezetnél képviselheti a küldő államot,²⁸ de bizonyos esetekben kifejezetten az adott nemzetközi szervezetben ellátott tagsággal összefüggő, meghatározott feladatot végrehajtó külön képviselő felállítására is sor kerülhet. Ezek jogállására vonatkozó kodifikációs munka nem lépett hatályba (a nemzetközi szervezetek mellé akkreditált missziókról szóló 1975. évi bécsi egyezmény).²⁹

A *missziók* vagy küldöttségek jellemzője, hogy konkrét, speciális kérdést letárgyaló vagy egy megtározott feladatot megvalósító delegációról van szó, *ad hoc* jelleggel felállítva

²⁷ Vö. BKE 58. cikk.

²⁸ BDE 5. cikk 3.

²⁹ Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character. Vienna, 14 March 1975. *American Journal of International Law*, 69 (1975) 3. p. 730-758. Magyarország 1976. február 12-én aláírta és 1978. július 28-án ratifikálta. A hatályra vonatkozó adatokat lásd: Status. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=III-11&chapter=3&lang=en (2019.08.20.) MULLER, A. Sam: *International Organizations and Their Host States. Aspects of Their Legal Relationship*. Kluwer, The Hague, 1995. p. 32. Általános bázis-dokumentumként a legnagyobb generális nemzetközi szervezet, az ENSZ égisze alatt is több egyezmény született, mint például a különleges diplomáciai missziókról szóló 1969. évi New York-i egyezmény. Az ENSZ és szakosított intézményei vonatkozásában születtek leghamarabb a képviselők jogi helyzetét szabályozó megállapodások, de az ENSZ-családon kívüli nemzetközi szervezetek is rendszerint vagy saját státútumukban, vagy külön megállapodásokban rögzítetik az általuk, illetve a hozzájuk akkreditált missziók által élvezett kiváltságokat és mentességeket. Ilyen képviselők működnek például az Európa Tanács, az Európai Unió, az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* (EBESZ), vagy a *Nemzetközi Duna Bizottság* mellett. Itt szükséges említést tenni arról, hogy a nem békés eszközökkel való állami érdekérvényesítés, így a katonai és különböző egyéb béketeremtő missziók nem tartoznak az speciális diplomáciai képviselők körébe, ugyanakkor ezen küldöttségek fogadó, illetve tranzitállamokban való jogi helyzetének – joghatósági és immunitási kérdések – szabályozási alapja is diplomáciai jog szabályaira vezethető vissza. Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. New York, 13 February 1946. 1 UNTS 15 és 90 UNTS 327 [hatálybalépés: 1947.12.14.] Magyarország 1956. júl. 30-án csatlakozott az egyezményhez. [Magyarországon kihirdette: 1957. évi 15. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban, 1946. évi február hó 13. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről] A 3. cikke értelmében az egyezmény a Magyar Népköztársaságra nézve az 1956. évi július hó 30. napján lépett hatályba. Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies. New York, 21 November 1947. 33 UNTS 261 [hatálybalépés: 1948.12.02.] Magyarország 1967. augusztus 2-án csatlakozott. [Magyarországon kihirdette: az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről New Yorkban 1947. november 21-én kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1967. évi 23. törvényerejű rendelet] A 3. cikke a törvényerejű rendelet kihirdetése napján lép hatályba; rendelkezéseit azonban 1967. augusztus 2-től kell alkalmazni. O'KEEFE, Roger – TAMS, Christian J.: *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2013. p. 4-5. HARGITAI (1997b) p. 22.; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. (Digitális Tankönyvtár) 939. ill. 960-967. bekezdés; ENGBAHL, Ola: *Protection of Personnel in Peace Operations. The Role of the 'Safety Convention' Against the Background of General International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2007. p. 121-122.

és megbízva azzal, hogy azt egy másik államban hajtsák végre. Ehhez esetenként át kell haladni a küldő és a fogadó államtól különböző harmadik államokon, ezért itt szükségképpen több állam érdekeit egyeztetve kell megállapodni a misszió jogi helyzetéről.³⁰ A speciális misszió elnevezés a jogi helyzetüket kodifikáló egyezmény (a különleges missziókról szóló New Yorki egyezmény)³¹ nyomán terjedt el, azonban a *hivatalos látogatás* elnevezéssel is szokás illetni ezeket.³² Itt szükséges említést tenni az EU *küldöttségeiről* (delegációk) harmadik államok területén, valamint egyes nemzetközi szervezetek mellett. Ezek az *Európai Külügyi Szolgálat* (EKSZ) részeként, – az EU és az adott harmadik állam megállapodása alapján – harmadik államok területén működő hibrid közigazgatási szervek, és az EU-t képviselik annak kereskedelmi, fejlesztési és egyéb feladatai kapcsán.³³ A tagállamok diplomáciai szolgálataival szoros együttműködésben dolgoznak, és támogató szerepet játszanak az uniós polgárok harmadik országokban való konzuli és diplomáciai védelme tekintetében, de hatósági jogkörrel nem bírnak, konzuli feladatot – hatáskör hiányában – nem végezhetnek, és diplomáciai szerepük is a szerződésekből meghatározott korlátok között érvényesülhet.³⁴

A külpolitika mint cél megvalósítása érdekében a többi szakigazgatási ágazatra jellemző *hatósági tevékenység tipikusan háttérbe szorul*.³⁵ Ez alól a külképviseletek konzuli feladatai jelentenek kivételt, melyeket sok esetben átruházott hatáskörben végeznek. A konzuli feladat összetett, és számos ponton rokonságot mutat a diplomáciai tevékenységgel. Ennek oka történelmi gyökerekre vezethető vissza, amikor még a konzul egy személyben az állam külföldön tevékenykedő hivatalnok volt, aki a küldő államot érintő közigazgatási ügyeket átvette és elintézte, vagy továbbította az illetékes hazai közigazgatási szervnek. Ezek az ügyek az állam személyi felelősségjogaival függtek össze, amelyek a személyek mozgását követően, a területi felségjogra épülő modern államokban is fennmaradtak, és a határon átlépő közigazgatási ügyek intézésére a konzuli tisztviselőt vették igénybe.³⁶ A külügyi igazgatás és tevékenység alapelvei azonban alapvetően ugyanazok, amelyek a hatósági eljárások során is mozgatórugóként működnek: törvényesség, demokratizmus, törvény előtti egyenlőség, az ügyféli jogok védelme, gyorsaság, egyszerűség és költséghatékonyság, valamint a humanizmus, legfőként a gyermeki érdekek védelmét

³⁰ FRANK Tímea – SÜLYOK Gábor: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002. p. 63.

³¹ Convention on Special Missions. New York, 8 December 1969. 1400 UNTS 231. [hatálybalépés: 1985.06.21.] Magyarország az egyezménynek nem részese. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en (2019.08.20.)

³² Lásd: WOOD, Michael: The Immunity of Official Visitors. In: von Bogdandy, Armin – Wolfrum, Rüdiger (eds.) *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 16 (2012) p. 40-41. Mindazonáltal, ezek az *ad hoc* hivatalos látogatások rendelkeznek a történelemben a legrégebbi múlttal, még a Biblia is említést tesz Sába királynő Salamon, Izrael királyához küldött delegátusáról, de alkalmazták ezt a jogintézményt az ókori görögök, a rómaiak, egyiptomiak, babiloniak, perzsák és kínaiak is, de a Bizánci Birodalom és az itáliai városállamok is. NIKOLAJEW, Jerzy: The Concept and Classification of Special Missions under International Law Doctrine. *Review of Comparative Law*, 18 (2013) p. 145.

³³ HELLY, Damien – HERRERO, Alisa – KNOLL, Anna – GALEAZZI, Greta – SHERRIFF, Andrew: A Closer Look into EU's External Action Frontline Framing the Challenges ahead for EU Delegations. ECDPN, *Briefing Note*, (2014) 62. p. 9.

³⁴ CSATLÓS Erzsébet: Vertical Cooperation of Authorities and Consular Protection Procedure in Third States. In: Csatlós Erzsébet (ed.): *Recent Challenges of Public Administration 2. Papers Presented at the Conference of 2nd Contemporary Issues of Public Administration. Iurisperitus, Szeged, 2018.* [Csatlós (2018b)] p. 38-39.

³⁵ HARGITAI (1997b) p. 15.

³⁶ HARGITAI (1997b) p. 15.

célozva.³⁷ A konzul tevékenysége azonban mindenekelőtt a küldő és a fogadó állam kapcsolatán alapult, a kölcsönösség és a jó viszony fényében. Emiatt meg kell vizsgálni, hogy hol húzódik a határ a diplomáciai és a konzuli jogintézmény között.

1.3. A konzuli igazgatás összevetése és elhatárolása a diplomáciától

A külügyi igazgatás két klasszikus területe a diplomácia és a konzuli igazgatás, a kettő egyrészt összefonódik, másrészt élesen kettéválik. Ennek oka és rációja a jogintézmény történeti kialakulásában keresendő, ezért érdemes erre kitérni. A *Hargitai* szerint a konzuli intézmény létrejötte időben megelőzte a diplomáciai képviselők kialakulását,³⁸ viszont mindkettő az államiság megjelenése előtti időkre vezethető vissza, és az ókori társadalmak korában gyökereznek. Míg a diplomáciai kapcsolatok elsősorban a háborús helyzetek tisztázásával, ezzel összefüggő tárgyalásokkal volt összefüggésbe hozható, és a politikai jellegét a mai napig megőrizte, addig a konzuli tisztség kialakulása inkább a népek közötti kereskedelmi kapcsolatokkal függött össze, napjainkban pedig a közigazgatás külföldi karjaként biztosít alapvető szolgáltatást a külföldön tartózkodó – elsősorban – állampolgároknak, és ekképp közigazgatási aktusokban ölt testet.³⁹

1.3.1. A konzuli jogintézmény gyökerei

A konzulok szerepének előhírnökei az ókori népeknél jelentek meg az idegenek jogi oltalom alá vételének formájában. A különböző népcsoportok elsősorban kereskedelmi célból érintkeztek, az idegenekkel szemben azonban meglehetősen kirekesztőek voltak, így az idegen kereskedő a vele üzleti kapcsolatban lévők területén jogfosztott állapotba került.⁴⁰ Az idegen kereskedők tevékenységére azonban szükség volt, ezért kiváltságok biztosításával érték el a kapcsolat fennmaradását. A konzuli intézmény közvetlen gyökerét a görög városállami időszakban találjuk: amikor a városállamok idegenek betelepítését is engedélyezték, a jogaikat azonban csak korlátozottan ismerték el, akkor az ún. *oltalmazó védnöksége* alatt álltak. Ez volt a *proxenia* vagy *vendégjog* intézménye, amely során a városállam tiszteletben álló, teljes jogú polgárai – mint *Tuküdidész*, *Démosztenész*, *Pindaros* és *Alkibiadész*⁴¹ – saját elhatározásukból, illetve később az idegen származási helyétől kapott megbízás alapján, látták el az idegenek fogadását, védelmét és jogi képviselését a helyi hatóságok előtt anélkül, hogy ők maguk hivatalos tisztviselővé váltak volna.⁴² A *proxenos* gyakran közvetítő és békéltető bíró is volt a városok közötti vitákban, valamint – többek

³⁷ KINCSES (2005) p. 194.

³⁸ HARGITAI (1997b) p. 16.

³⁹ Lásd: CHITI, Mario P. – MORARU, Madalina: The Right to Consular Protection Before and After Lisbon. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 24.

⁴⁰ GHERARI, Habib: L'institution consulaire entre tradition et modernité. In: *La protection consulaire. Journée d'étude de Lyon*. Pedone, Paris, 2006. p. 13.

⁴¹ ECONOMIDES, Constantin: Consul. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law. Instalment 1*, North-Holland, Amsterdam, 1981. p. 40.

⁴² Ugyanakkor II. Amasis ie. VI. századból származó kiváltságlevele a legrégebbi ismert dokumentum, ami bizonyítja, hogy az egyiptomiak a Memfisben és Naukratisban a leteleplő spártai kereskedők számára megengedték, hogy az egymás közötti jogvitákat saját maguk közül választott személy elé vigyék, aki a

között – olyan kiváltságokkal is rendelkezett ami alapján vagyona és személye sérthetetlen maradt, ha a saját városa és az általa képviselt város között háború tört ki.⁴³ A *proxenos* szerepéhez hasonló volt a *prosztatész* kvázi közvetítő és jogvédő tevékenysége a görög telepések görög városállamok által gyarmatosított területeken felmerülő ügyeiben.⁴⁴ Az ókori rómaiaknál,⁴⁵ ahol a társadalom szintén idegenellenes volt, hasonló szerepet töltött be a *patrone*, akit a patríciusok közül választottak, hogy képviselje a plebejusok érdekeit, majd később, mikor a plebejusok kivívták a politikai jogaikat, az idegenek vonatkozásában kezdték alkalmazni ezt a gyakorlatot. A *patronus* írásos okmányt is kapott a hazájától, amit szokás volt kifüggeszteni a ház ajtajára.⁴⁶ Egy római másik római jogintézmény, a *praetor peregrinus* feladata az idegenekkel kapcsolatban viszont az volt, hogy segítse őket, valamint elrendezze a vitáikat, amelyek egymással vagy Rómával adódtak. A jog, amelyet alkalmazott nem a római jog, hanem a *ius gentium* (népek joga) volt, amelyben keveredett a kereskedelmi szokásjog és az idegen joga, akinek az ügyében a *magistratus* éppen eljár.⁴⁷

Az ókorban tehát az idegenek védelme elsősorban a kereskedelmi kapcsolatokhoz kötődő jogvédelem és a vitás kérdések kezelése volt a fogadó hely nagy tekintélyű személyei, és nem állami tisztviselők által. Alapja a kölcsönös gazdasági függőség által indukált szokás, ezáltal egyfajta *hallgatólagos együttműködés* a különböző népcsoportokat tömörítő városállamok között. Ezek az intézmények a római birodalom hanyatlásával letűntek, de az idegenek jogvitájának kiemelése az akkori állami entitások joghatósága alól, tovább élt.

Ezzel szemben a diplomácia szó a görög *diplun* (összehajt) szóból vezethető le. Az elnevezés eredetileg a római birodalom útlevelét jelentette, amely egy összehajtott, fémllemezre pecsételt iratra utalt. Kezdetben ezt nevezték diplomának, majd később azokat a kiváltságleveleket is ezzel az elnevezéssel illették, amelyek idegen törzseknek biztosítottak. Ezen okmányok kezelésének irattározásának tevékenységét illették a *res diplomatica* elnevezéssel,⁴⁸ a háborítatlan utazáshoz fűződő érdekként pedig szintén szokásként, a népek egyfajta hallgatólagos együttműködésén alapult.

saját, görög jogok szerint ítélkezhetett. LERS Vilmos: *A konzuli bíraskodás intézménye*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1904. p. 15-16.; HARGITAI (2005) p. 250-251.

⁴³ NAGY Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Antalógia, Lakitelek, 1995. p. 11.

⁴⁴ BECÁNIC, Adrienn: Konzuli kapcsolatok. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Nemzetközi jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovat szerk.: Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/konzuli-kapcsolatok> (2019.08.20.) [10]

⁴⁵ A jelenleg használt konzul kifejezés és az ókori Rómát jellemző *consul* tisztsége között nincs összefüggés, a *consul* a legmagasabb állami méltóságok egyike, választott tisztviselő volt, a Szenátus tanácsadója, az államigazgatás vezetői, másrészt a hadsereg főparancsnokai, a távoli provinciák vezetői, majd consuli hivataluk lejárta után azokban tényleges helytartóként, a Rómában tartózkodó consulok helyetteseként (proconsul) igazgatták azt. Ugyanígy nincs kapcsolata a francia forradalom idején kialakult, a köztársaságot képviselő legmagasabb tisztséggel sem. ÉLIÁS Pál: A konzuli igazgatás. Általános rész. In: Hargitai József – Horváthné Fekszti Márta – Éliás Pál – Zanathyné Martin Györgyi: *Közigazgatási szakvizsga. Külügyi és konzuli igazgatás*. BM Kiadó, Budapest, 1997. p. 109-110.; HARGITAI (2005) p. 251. 514-es lányszegyet.

⁴⁶ NAGY (1995) p. 14.

⁴⁷ LERS (1904) p. 5. HERSHEY, Amos S.: The History of International Relations during Antiquity and the Middle Ages. *American Journal of International Law*, 5 (1911) 4. p. 921.

⁴⁸ KINCSES (2005) p. 21.

1.3.2. A diplomácia gyökerei

A *diplomácia* mint igazgatási tevékenység elsősorban államok – másodsorban, illetve történetileg később kialakulva: államok és a nemzetközi jog egyéb alanyai, aktorai – közötti kapcsolatok szisztematikus szervezése, menedzselése, amelynek igazgatási ágazattá és szervezetileg is megalapozott jogintézménnyé formálódása az államiság kialakulása utáni időszakban vette kezdetét. A legtágabb értelemben a diplomácia felölel minden szervet és tevékenységet,⁴⁹ amely nemzetközi elemet tartalmaz, a tevékenység zavartalanságát pedig a diplomáciai kiváltságok biztosítják,⁵⁰ mint tevékenység pedig tárgyalásokkal, a tárgyalások során alkalmazott mechanizmusokkal, a közigazgatás adott, érintett ágazatával és diplomáciai protokollal azonosítják.⁵¹ A diplomácia a külpolitika végrehajtásának békés – elsősorban tárgyalásokkal megvalósított – eszköze.⁵²

Már ókorban is a szokások uralták a más államokkal való érintkezés formáit, de igen sokáig a diplomáciának inkább a politikai, mintsem jogi oldala érvényesült. A vesztfáliai békekötés (1648) óta a nemzetközi kapcsolatok alapelveinek kölcsönös elismerése és követése képezi az államközi érintkezés alapját.⁵³ Államok szemszögéből ez a külpolitika kialakításában, formálásában és vitelében ölt testet az államot képviselő személyek tevékenységei során, az eszközrendszere pedig az érdekérvényesítés palettája alapján meglehetősen változatos: formális és informális levelezés, tárgyalások, álláspontok ütköztetése, véleménycsere, látogatás, mindenfajta lobbitevékenység, de mindenképpen békés tevékenység, habár egyes álláspontok esetén a fenyegetés is beletartozik.⁵⁴ A *diplomáciai képviselők*⁵⁵ az állam idegen államok területén működő legfontosabb államigazgatási szervei. Az állandó, intézményesült formája csak a XV. században kezdett kialakulni, de a követküldés, az *ad hoc* missziók már az ókorban is bevett gyakorlat volt. Megjegyzendő, hogy tényleges diplomáciai képviselő hiányában is létezhet az államok között kapcsolat: úgy, hogy nemzetközi megállapodás alapján harmadik állam diplomáciai képviselője látja

⁴⁹ A diplomáciai képviselő feladata, hogy az erre hivatott intézményrendszer útján tevékenységük a klasszikus diplomáciai feladat-és eszköztárból merítve képviselje a küldő államot a fogadó államban; tárgyal a fogadó állam kormányával; tájékozódjon minden megengedett módon a fogadó államban levő viszonyokról és fejleményekről és ezekről jelentést tegyen a küldő állam kormányának; előmozdítsa a baráti kapcsolatokat a küldő és a fogadó állam között és fejlessze a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolataikat. BDE 1. cikk.;

⁵⁰ FRANK-SÜLYOK (2002) p. 17.

⁵¹ KINCSES (2005) p. 21-22; Apáthy István: Tétéles európai nemzetközi jog. Franklin Társulat, Budapest, 1888. p. 337.

⁵² ZORIN, V. A.: *Ami a diplomáciáról tudni kell.* (ford. Szabó Tamás) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1965. p. 12.

⁵³ KISS István: *Európai nemzetközi jog.* Érsek-Líceumi Kő- és Könyvnyomda, Eger, 1876. p. 150-151.

⁵⁴ Vannak álláspontok, amelyek a diplomácia alatt magát az intézményrendszert értik – nemcsak a tevékenységet –, ami felöleli az államon belüli nemzetközi kapcsolatokkal összefüggésbe hozható szereplőket, szerveket, vagyis a külügyi igazgatás államon belüli szerveit. Emellett ide sorolják az összes államon kívüli szervet is, függetlenül a tevékenysége kifejezett jellegétől, a különleges missziókat, és a XX. század folyamánaként a nemzetközi szervezeti tagság miatt külföldön nemzeti érdeket képviselő szervek, személyek körét is. KISS (1876) p. 150.; BARSTON, Ronald Peter: *Modern Diplomacy.* Routledge, New York, 2014. p. 1.; RANA, Kishan S.: *21st Century Diplomacy. A Practitioner's Guide.* Continuum, New York, 2011. p. 13. A különböző jelentéstartalmakat lásd: SILVA, do Nascimento e: *Diplomacy.* In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law.* Instalment 1, North-Holland, Amsterdam, 1981. p. 78-82.

⁵⁵ A diplomáciai képviselő tagjai a képviselő vezetője (pl. nagykövet, követ, ügyvivő) és a képviselő személyzetének tagjai: a diplomáciai rangban lévő diplomáciai személyzet, az igazgatási és műszaki, valamint kiegészítő személyzetének tagjai. BDE 14. cikk.

el azt.⁵⁶ A történelem során az alapvető jellemzőit a konzuli intézménnyel ellentétben megőrizte, ahogyan azt is, hogy kezdetektől az *államközi együttműködés* jelentette az alapját.

1.3.3. A kifejezett kapcsolódási pont a diplomácia és a konzuli igazgatás között

A két jogintézmény – eltérő gyökerek és jellemzők okán – sokáig párhuzamosan volt jelen, kapcsolatuk pedig az államiság megjelenésével, az állami érdek külképviselésének intézményesülésével, és a konzuli feladatok ókori jellegének elhagyásakor fonódott össze.

A külföldön tartózkodó állampolgárok érdekvédelmét és ügyeit a konzuli igazgatás szervezetrendszerre hivatott ellátni. Ezt a diplomáciai testületek azon feladata sem írja felül, amely szerint a testület védelmezi a fogadó államban a küldő állam, valamint a küldő állam polgárainak érdekeit a nemzetközi jog által megengedett keretekben. Ez az esetkör az ún. *diplomáciai védelem*,⁵⁷ amely minden esetben az állam érdekében való eljárást jelenti, így szükségképpen különbözik az ún. *konzuli védelemtől*, amelynek fókuszában az egyének állnak.

Ha a küldő államnak a fogadó államban diplomáciai és konzuli képvisellete is van, akkor a hatáskörök világosan megoszlanak. A diplomáciai és a konzuli feladatok azonban nem minden vonatkozásban választhatóak el élesen egymástól. Vannak esetek, hogy a konzuli feladatokat is a diplomáciai képviselő látja el, fordítva viszont nem jellemző, hogy a konzuli tisztviselők kapnának diplomáciai munkák elvégzésére megbízatást, amely a jogi státuszában nem eredményez azonban változást.⁵⁸ Olyan államokban, ahol a küldő állam kereskedelmi kapcsolatai csekélyek, nincs számottevő utasforgalom, és a küldő állam állampolgárai nem laknak nagy számban a fogadó állam területén, költséghatékonyabb és észszerűbb megoldás.⁵⁹ Vannak olyan esetek is, amikor a konzuli kerület – a fogadó állam azon része, ahol a konzuli képviselő eljárhat – csak a fogadó állam egy részére tejed ki. Ilyen esetben a konzuli kerületen kívül a diplomáciai testület látja el a konzuli teendőket is. Ilyen esetek a különböző képviseltek jogi helyzetét nem befolyásolják: a diplomáciai képviseltek a konzuli feladatok ellátása során is a diplomáciai kiváltságokat és mentességeket élvezik, a konzuli feladat ellátásával összefüggésben viszont alkalmazandóak a bécsi konzuli egyezmény szabályai is.⁶⁰ A diplomáciai képviselő azon tagjainak nevét

⁵⁶ BDE, 6. cikk; PRANDLER (1997) p. 17.

⁵⁷ SCHIFFNER Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 72 (2009) 22. fasc. 18. p. 523-544.; SCHIFFNER Imola: Jog vagy kötelezettség – avagy a diplomáciai védelem az államok gyakorlatában. *De iurisprudentia et iure publico*, 4 (2010) 2. p. 1-29. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-2-05.pdf> (2019.08.20.)

⁵⁸ BKE 17. cikk. 1. Olyan államban, ahol a küldő államnak diplomáciai képvisellete és harmadik állam diplomáciai képvisellete révén sincs képviselve, a konzuli tisztviselő – a fogadó állam beleegyezésével és anélkül, hogy ez konzuli minőségét érintené – megbízható diplomáciai feladatok végzésével. Az ilyen feladatok végzése a konzuli tisztviselőt nem jogosítja diplomáciai kiváltságokra és mentességekre. 2. A fogadó állam értesítése után a konzuli tisztviselő megbízható azzal, hogy a küldő államot bármely nemzetközi szervezetnél képviselje. Ha a konzuli tisztviselő ilyen minőségben jár el, joga van mindazokra a kiváltságokra és mentességekre, amelyeket a nemzetközi szokásjog vagy a nemzetközi megállapodások a kormányközi szervezetekhez küldött képviselőknél biztosítanak; konzuli működésének gyakorlásában azonban nincs joga szélesebb körű joghatóság alóli mentességre, mint amely a konzuli tisztviselőt e Szerződés alapján megilleti.

⁵⁹ USTOR Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965. p. 121-122.

⁶⁰ BKE 70. cikk 4.; PRANDLER (1997) p. 20. Vö. BDE 41. cikk.

azonban, akik a képviselet konzuli osztályán dolgoznak, vagy akiket más módon konzuli feladatok végzésével bíztak meg, közölni kell a fogadó állam külügyminisztériumával vagy e minisztérium által kijelölt hatósággal.⁶¹

Az államok között konzuli kapcsolatok felvétele szintén kölcsönös megegyezéssel történik, a diplomáciai kapcsolatok felvételében történt megegyezés – ellenkező utalás hiányában – magában foglalja a konzuli kapcsolatok felvételét is, de a diplomáciai kapcsolatok megszakadása nem vonja maga után *ipso facto* a konzuli kapcsolatok megszakadását is.⁶² Mindkét esetben tehát alapvetően a nemzetközi jog szabályai szerint létesül a kapcsolat. Mindenképpen azonos a két ág intézményrendszerében az, hogy a külügyi igazgatás államon belüli szervezetrendszere azonos, az államon kívüli pedig tipikusan kettéválik. A konzuli képviselet a diplomáciai képviselettel ellentétben nem elsősorban a fogadó állam központi szerveivel, annak Kormányával működik együtt, hanem azokkal a helyi szervekkel, amelyekkel a küldő állam állampolgárai a különböző ügyekkel összefüggésben kapcsolatba kerülnek.⁶³ Ennek megfelelően a diplomáciai képviselet általában a fogadó állam fővárosában van, míg a konzuli képviselet a fogadó állam beleegyezésével akár több városban is fenntarthat hivatalokat, de az is előfordulhat, hogy egy épületen belül található minkét szervtípus.

A diplomácia és a konzuli igazgatás tehát számos ponton hasonlóságot mutat, feladataik útján mintegy kiegészítik egymást, ugyanakkor jellemzően alapvetően eltér az államon kívüli szerveik, a feladatkörük és az eszközrendszerük, és ezek mentén elválasztható a kettő. A nemzetközi jog is különbséget tesz közöttük, ugyanis a feladatellátáshoz kapcsolódó kiváltságok és mentességek köre is eltér a két terület, de még az egyes funkcionáriusok beosztása és feladatai – sőt családtagjai – szerint is.⁶⁴ A konzuli igazgatás eszközrendszere ugyanis a nemzeti jog ágazati szabályai szerint alakul,⁶⁵ a tevékenység gyakorlásának a részletszabályait a belső jog tölti meg tartalommal. Ez az a terület, ahol a közigazgatási jog teret nyer, hiszen alapvető konzuli feladatok közé tartozik bizonyos közigazgatási hatósági ügyek elintézésre való lehetőség biztosítása, illetőleg a kérelmek illetékes nemzeti hatóságához való továbbítása ugyanezen célból.

Megjegyzendő, hogy a nemzetközi szervezetek mellett működő képviseltek és az *ad hoc* missziók jogállására vonatkozó nemzetközi szabályok eredete azonos: a diplomáciai személyzetre vonatkozó több évszázada követett szokásjog, illetőleg annak kodifikált egyezményei jelentenek mintát,⁶⁶ a tevékenységük jellege – és a jogbiztonság – azonban megköveteli, hogy minden esetben a küldő és a fogadó állam közötti speciális szabályozás tárgyai legyenek. A tiszteletbeli konzul pedig az összehasonlítás szempontjából a konzuli képviseltek jellemző jogok és kötelezettségek töredékével rendelkezik, amelyről később esik szó.

⁶¹ BKE 70. cikk 2.

⁶² BKE 2. cikk.

⁶³ FRANK–SÜLYOK (2002) p. 49.

⁶⁴ Vö. BKE 15. cikk (3).

⁶⁵ Ennek rendszerbe foglalt példáját lásd a francia konzuli kézikönyvben: *Mémento de droit consulaire. Droit des français à l' étranger*. Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1997.

⁶⁶ Tulajdonképpen a nemzetközi jog legrégebbi szabályozási tárgyáról van szó: a követek, diplomaták immunitása a fogadó állam joghatósága alól. ENGDAHL (2007) p. 121.

1.4. A modern kor konzuli tisztségviselői és feladataik

A konzuli feladatok alapvető jellegüket ugyan megőrizték, azonban az évszázadok során jelentős változásokon estek át, mire a XX. század derekán kodifikálták a jelenleg is alapvető szabályokként elfogadott, konzuli kapcsolatokra vonatkozó normákat.

1.4.1. Az együttműködés jellege és a konzuli feladatok változásai

1.4.1.1. A konzul a középkorban: a kereskedelmi érdekektől az állami szerepvállalás megjelenéséig

Az ókori birodalmak hanyatlása nem rántotta magával az idegen kereskedők speciális jogait: a kora középkorban a Földközi-tenger térsége és a Bizánci Birodalom közötti nemzetközi kereskedelem fellendülésével megjelent a *consul* tisztsége, elsősorban jogviták eldöntésének feladatával. Keleten, nyugaton, és a tengeri kereskedelem⁶⁷ során is ismert volt, hogy az itáliai, francia, spanyol kereskedők jelölték ki maguk közül olyan személyeket, konzulokat (konzuli bíró, kereskedelmi konzul), akiknek a feladata az volt, hogy segítse a vitás kérdések megoldását, és képviselje érdekeiket azon helyek helyhatóságai előtt, ahol kereskedelmi tevékenységet folytattak, és ahol ezen a kiváltságukat elismerték.⁶⁸ Hozzá tartozik a történethez, hogy a középkorban a hűbéri viszonyokkal összhangban a személyi elv dominált a jogviszonyokban, nem pedig a mai jogrend alapját képező terület joga, emiatt egy ügy 'nemzetközi' jellegét a szembenálló felek személyes joga határozta meg, és a konzuli intézmény számos verzióban⁶⁹ biztosította a kereskedők érdekeit idegen

⁶⁷ Az első, valószínűleg XI. századból származó tengeri kereskedelmi kódex, amely rendelkezett a konzulról, a *Tabula Amalfitana* volt: az induló, majd hazatérő hajóskapitányoknak jelentkeznük kellett a konzulnál. A legnagyobb szokásjogot kodifikáló tengeri kereskedelmi kódex a Barcelonában összeállított és 1494-ben publikált *Consolato del Mare* pedig a hajók kísérőjeként írta le a konzult, mint egy mozgó bírói fórumot. A hazaérkezés időpontjáig ugyanis teljes joghatósága volt nemcsak a hajó utasai (hajósok és kereskedők), hanem az idegen területen letelepedett honpolgárok felett is, és nemcsak a magánszemélyek érdekeit óvták, hanem bizonyos esetekben államuk érdekei is képviselték. NAGY (1995) p. 36. LERS (1904) p. 21.

⁶⁸ Velence volt az első, aki 1060-ban megkapta a jogot, hogy Konstantinápolyba tisztviselőt küldjön, aki a velencei kereskedők ott felmerült polgári és büntető ügyeit intézhette, és később hasonló jogot nyert Genova is, aki III. Ferencről kapott engedélyt arra, hogy Sevilla területére konzult küldjön azzal a felhatalmazással, hogy az ott kereskedő genovaiak, valamint a genovai és a sevillai polgárok közötti jogvitákat elbírálja. Marseille például engedélyt kapott, hogy konzult küldjön Bejrutba, Montpellier Antiochiába és Tripoliba, de ismert volt hasonló intézmény már a VIII. századi Kínában és a IX. századi Indiában, valamint az arab területeken is. Az ázsiaiak esetében sok helyen vallási dogmák tiltották a terület elhagyását, ezért nincs adat arra nézve, hogy ők a nyugati területekre küldtek volna tisztviselőket, ellenben nem zárkoztak el az idegen kereskedők – és árucikkeik – fogadásától, így ezen okból kifolyólag a konzuli intézményt ismerték. SEN, Biswanath: *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1965. p. 202.; LERS (1904) p. 18.

⁶⁹ (a) a kereskedelmi konzulok (*consul mercatorum*, de elterjedt volt a francia kifejezés is: *juge marchand*, *juge consul*) helyi tisztviselők voltak, akiket azzal bíztak meg, hogy a kereskedelmi érdeket védve bíraskodjanak; (b) a kikötőkben szolgálatot teljesítő helyi hivatalnokként tevékenykedő konzulok (*consulatus maris*), akik a bemenő és kimenő forgalmat figyelték a tengeri hajózással összefüggő saját helyi érdekek megóvása érdekében és egyúttal a kereskedelmi viták elbírálására is jogosultak voltak; (c) a tengeri hajóút során a hajót kísérő konzul (*capitanei universitatis mercatorum*) a kereskedők érdekében gyakorolt joghatóságot a jogviták felett, amelyek közöttük és a hajó legénysége, valamint a célterületen való kereskedelmi tevékenység során, továbbá a külhonban letelepedett kereskedők esetében adódik; (d) a kereskedő származási helyének

földön. Ennek alapja azonban nem államközi együttműködés, hanem elsősorban magánérdekeken alapuló kölcsönös érdekszövetség volt, ami a mai választottbírói rendszerrel mutat hasonlóságot.

Nem volt azonban mindegy, hogy nyugati vagy keleti területekről volt-e szó a kereskedelmi érdekek érvényesítésekor. A népek közötti egyenlőség ekkor ugyanis még nem volt ismert, és ennek kereskedelmi kérdésekben való megnyilvánulását tovább árnyalták a nyugati keresztény hatalmak és a keleti muzulmán népek esetében az ún. *kapitulációs szerződések* mint az államközi együttműködés egy speciális tartalommal bíró formája, amelyben a konzuli hatáskör kibővült a büntető bíraskodás irányába, és alapvetően a népek-nemzetek hierarchiájához kapcsolódtak. A kapituláció szó jelentésére több elmélet is van. Egyrészt utalhat arra, hogy a keresztények és a mohamedánok csak fegyverszünetet kötöttek egymással, másrészt a szerződések létrejöttének módjáról is kaphatta a nevét. A diplomáciai meghatalmazottak ugyanis feljegyzésekkel mentek tárgyalni a leendő szerződés tartalmáról, amelyeken a napirendi pontok viselték a *capitula* elnevezést, így a pontokból álló végleges szöveg a *capitulatio* nevet viseli.⁷⁰ Ezeket a Bizánci Birodalom 1453-as összeomlása és a török térhódítása után kötötték az európai uralkodók abból a célból, hogy a kereskedőiket továbbra is saját joghatóságuk alatt tartsák, mégpedig teljeskörűen: büntető, polgári és kereskedelmi téren is. Ennek oka többek között abban is keresendő, hogy a muzulmán igazságszolgáltatás a hitetlenekre nem terjedt ki, így a saját bírói fórum külhoni létrahozatala nemcsak praktikus, hanem szükségszerű is volt.⁷¹ A konzuli bíraskodás ezirányú alapja a Törökország és Velence között – az 1479-ben kötött egyezséget nem számítva – 1535-ben létrejött államközi szerződés volt, ennek a mintájára szerveződött később számos államközi együttműködés.⁷² Érdekes ebből a szempontból a törökkel számos háborút vívó Magyarország helyzete. Az osztrák-magyar esetekben a törökkel folytatott évszázados háborúk nem engedték a kapitulációs szerződéseinek érvényre juttatását, ellenben arra nézve van bizonyíték, hogy az ottomán területeken toszkán kereskedőket bíztak meg a magyar kereskedők érdekeinek védelmével.⁷³ A mérföldkő az 1718-ban Ausztria (és Magyarország) és Törökország között megkötött pozsareváci békeszerződés, amely a többszöri megerősítés után is gyakorlatilag Ausztria-Magyarország keleti konzuli kapcsolatainak alapjait adta, a kiváltságok és mentességek, valamint a büntető és polgári ügyekben való joghatóság gyakorlásának jogát tartalmazta. VI. Károly német-római császár (III. Károly magyar király) és Ahmet török szultán 1718-ban kereskedelmi és hajózási szerződést kötöttek.⁷⁴ A szerződés hatására olyan államok is önálló szerződéseket kezdtek kötni a kelettel, akik eddig semmilyen kapcsolatban nem álltak a

vezetője által kinevezett tisztviselő, aki külhonban, a kereskedelmi tevékenység helyén gyakorol joghatóságot a származási ország kereskedőinek tevékenysége felett (*consules in partibus ultramarinis*). Ez utóbbi kategória a tényleges előzménye a mai konzuli intézménynek. MAGALHÄES, José Calvet de: *The Pure Concept of Diplomacy*. Greenwood Publishing Group, Westport, 1988. p. 123. HARGITAI (2005) p. 251; CSARADA János: *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1901. p. 250.; ULBERT, Jörg: *La fonction consulaire à l'époque moderne: définition, état des connaissances et perspectives de recherche*. In: Ulbert, Jörg – Le Bouëdec, Gérard (dir.): *La fonction consulaire à l'époque moderne. L’Affirmation d’une institution économique et politique (1500-1800)*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006. p. 10.

⁷⁰ LERS (1904) p. 33.

⁷¹ REY, Francis: *La protection diplomatique et consulaire dans les échelles du levant et de barbarie*. Larose, Paris, 1899. p. 5. lásd még: ÉLLÁS (1997) p. 110. SEN (1965) p. 202.; LERS (1904) p. 19-20.

⁷² TEGHZE Gyula: *Nemzetközi jog*. Városi nyomda, Debrecen, 1930. p 310.

⁷³ ÉLLÁS (1997) p. 112.

⁷⁴ Részletesen lásd: LERS (1904) p. 76-84

Portával, így Svédország, Dánia, Poroszország, Oroszország, Spanyolország, Belgium, Portugália, Görögország és az USA. A konzulokat megillető jogok és kiváltságok egész Törökország területén egységesek voltak.⁷⁵ Emellett nemcsak török, hanem az afrikai és a távol-keleti tájakon is létezett a kapitulációs szerződésekhez hasonló gyakorlat.⁷⁶

1.4.1.2. A konzul az újkorban: államközi együttműködések és a jogintézmények szervezeti kiépülése

A XVI. században a konzuli tisztséggel összefüggésben lényeges változások történtek. Átalakultak ugyanis a hatalmi viszonyok, központosított államok, abszolút monarchiák korában a szuverenitásuk és joghatóságuk kizárólagossága elleni támadásként értékelték a konzul bíraskodási jogkörét. Ezzel szemben az ún. nem keresztény keleti államokban a konzulok továbbra is szabadon gyakorolták a polgári és büntető joghatóságot ezekben a – magukhoz képest alsóbbrendű – államokban tartózkodó kereskedők felett.⁷⁷ Ezzel párhuzamosan az állam a konzul küldésének és fogadásának jogát a kereskedők öntevékenységéből a saját hatáskörébe kezdte vonni, majd ahogyan az államközi együttműködés átalakult, úgy kezdék el a XVII-XVIII. század során nemzeti jogalkotással szabályozni a tisztség, illetve a tevékenység alapvető szabályait. Az első konzuli szolgálatot szabályozó jogi norma a franciáknál született meg, és *Colbert* nevéhez fűződött 1681-ben. A feudális rendszer felbomlását követő ipari forradalom akkora lendületet hozott a nemzetközi kereskedelemben, amely szükségképpen magával hozta a többi állam részéről is a szabályozás szükségességét, így a konzuli tevékenységre vonatkozó államok közötti, extraterritorialitást tükröző bilaterális szerződések száma is jelentősen megnövekedett. Az első, a konzulok jogállását részletesen rendező együttműködés eredményének az 1769-ben, Spanyolország és Franciaország között kötött *Pardo* Egyezményt tekintik.⁷⁸

A mai rendszernek megfelelő állapot pedig a XIX. század végére alakult ki: a keresztény államok ekkor kezdték kölcsönösen engedélyezni a konzuli tisztviselő köré intézményesült külképviseleti szervek, a konzulátusok egymás területén való felállítását, bírói joghatóság nélkül, egyedül arra való jogosultsággal, hogy védenek érdekeit az állami hatóságok előtt képviselhesék.⁷⁹ Ennek első nyoma már a XII. században felbukkant, amikor a Szíriában működő konzul már a német császár megbízása nyomán ellátta a birodalom polgárainak védelmét, de a jelenség a XVI. századra vált általánossá.⁸⁰ A konzul ezzel már nemcsak a kereskedők, hanem az őt küldő állam hivatalos képviselője is lett, és *államközi együttműködés* kezdte el uralni a konzuli tevékenység alapját.

⁷⁵ CSARADA (1901) p. 277.

⁷⁶ Például Franciaországnak ilyen megállapodásai voltak Marokkóval (1767), Kínával (1844), a mai Ománt jelentő Mascattal (1844), Perzsiával (1855) és Sziámmal (1856) PILLAUT, Julien: *Manuel de droit consulaire*. Berger- Levrault, Paris, 1910. p. 4-5. MONNET, Raphaël: *Manuel diplomatique et consulaire. Aide mémoire pratique de chancelleries*. Berger- Levrault, Paris, 1910. p. 100-103. Az afrikai területek vonatkozásában lásd: YAKEMTCHOUK, Romain: *Droit consulaire des états africains*. Édition Scientifique Erasme, Anvers, 1967. p. 12-14.

⁷⁷ CSARADA (1901) p. 251. MÜLLER, Andreas T.: Friedrich F. Martens on 'The Office of Consul and Consular Jurisdiction in the East'. *European Journal of International Law*, 25 (2014) 3. p. 882-883.

⁷⁸ LEIRA, Halvard – NEUMANN, Iver B.: The Many Past Lives of the Consul. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. p. 239-240.

⁷⁹ CSARADA (1901) p. 251.

⁸⁰ HARGITAI (2005) p. 254.

Az intézményesülés útján ezúttal a diplomáciai képviseltek szervezetrendszerének kiforrása beelőzte a konzulátusok rendszerének meghonosodását. Míg az állandó diplomáciai képviseltek a vesztfáliai békét (1648) követően váltak általánossá, a külügyekre szakosodott központi szerv (külügyminiszter) pedig a XVIII. századra, az ún. alkotmányos monarchiák korára alakult ki. A mai formában ismert konzuli szolgálat ezzel szemben Angliában keletkezett 1825-ben, a XIX század végére kialakult konzuli rendszer viszont a Lajos Fülöp uralma alatt kiépített francia mintát követte.⁸¹ A követségi jogot kezdetben

⁸¹ Poroszországban 1728-ban, Ausztriában 1753-ban, Franciaországban IV. Lajos korára tehető a külügyminisztériumnak megfelelő szerv kialakulása. A külföldön tevékenykedő diplomaták és konzulok azonban nem voltak még a mai szabályok szerinti szervek. HARGITAI (2005) p. 258.; Magyarország vonatkozásában a diplomáciai szervezetrendszer kialakulásának történetét lásd: BRAUN Zsolt Zoltán: A Magyar Diplomáciai Szervezetrendszer I Hunyadi Mátyás uralkodásától a kiegyezés koráig. *De iurisprudentia et iure publico*, 8 (2014) 2. p. 2-11. Egyes források szerint a magyar konzuli tevékenység megjelenésére a bolgár önállóság elvesztését követően került sor, és ezáltal egybefonódik az osztrák történelemmel. III. Károly korából származnak az első önálló hivatal kiépítésének nyomai, aki 1752-ben császári leirattal rendelte el az magyar és az osztrák örökös tartományok részére a konzuli hivatalok számának növelését. Mária Terézia folytatta a munkát, 1763-ban már 27 állomáshely működött, sőt Bécsben konzuli akadémiát emeltetett a konzuli hivatalnokok képzése céljából. Az Osztrák Udvarban a kereskedelmi feladatok dominánsak voltak, Magyarországra pedig kiterjedtek a kereskedelmi szerződések. A konzulátusok felettes hatósága Mária Terézia korában a bécsi udvari kereskedelmi tanács volt, majd a Kereskedelmi Minisztérium alá kerültek. Az Osztrák Magyar Monarchia korában önálló magyar diplomáciáról vagy külpolitikáról nem beszélhetünk, de a konzulok által végzett tevékenység java része nem tartozott a közös ügynek minősülő külpolitika közé, a kiegyezéssel azonban az 1867. évi XII. tc. 8. cikke a birodalom diplomáciai és kereskedelmi képviseltekét a közös külügyminiszter hatáskörébe utalta. Az 1867. évi XVI tc. vám és kereskedelmi szövetség IX. cikke, összhangban az 1878. évi XX. tc. az újabb vám és kereskedelmi szövetségről szóló tc IX. cikkével az összes konzulátusi ügyet a közös külügyminiszter alá vonta. A külügyek esetén közös jelleg az alábbiakban magyarázatra szorul. A diplomáciai és kereskedelmi képviseltek más államok, illetve nemzetközi szervezetek irányába a két fél minisztériumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett, a közös külügyminiszter teendői közé tartoztak, a nemzetközi szerződések pedig mindegyik minisztérium – és nem a külügyminiszter – saját törvényhozással közölte. Azok a közös ügyek, amelyek a két államot nem együtt illetik, nem közös ügyek, de mivel a magyar államnak nem volt a külügyek intézésére külön szervezete, így annak nevében is a közös külügyminiszter járt el, anélkül, hogy lett volna a közös a külügyekre vonatkozó törvényhozás. A klasszikus konzuli feladatok minden esetben kettéváltak, figyelemmel az ügyek természetére más szabályok vonatkoztak a magyar és más az osztrák konzuli teendőkre, attól függően, hogy közös területre eső tárgykörökről van-e szó, vagy önállóan gyakorolhatóról. Ez utóbbi legfőképpen a bíraskodásra állt, hiszen az igazságszolgáltatás nem közös ügy, legfeljebb a konzuli bíraskodás jogát megszerző szerződések, a konzuli tisztviselők megbízása és az *exequatur* igénylése, a jogsegélyek megszervezése és a szuverenitás gyakorlásának megvédése tartozhat a közös ügyek táborába. 1885-ben valamennyi törvényszékhez és járásbírószághoz intézett 3503. számú kirendeletben úgy határoztak, hogy a magyar korona országait az oszmán birodalomban megillető bíraskodás végleges szabályozásáig a fennálló állapotot tartsák meg, vagyis a bíraskodást továbbra is a császári és királyi konzuli hatóságok gyakorolják. A helyzet addig tartott, ameddig a konzuli bíraskodásra vonatkozó, 1891-ben hozott magyar törvény hatályba lépett. Az Osztrák-Magyar Monarchia a XX. század fordulójára már igen kiterjedt konzuli szervezettel rendelkezett: 1903-ban 95 hivatásos és 392 tiszteletbeli konzul működött a világ különböző országaiban. Ausztria-Magyarország szerződéseinek elemzését lásd: TESCHMAYER Gábor: Az Osztrák-Magyar Monarchia által kötött konzuli egyezmények a konzuli feladatokra vonatkozó rendelkezéseinek bemutatása és összehasonlítása. Osztrák-Magyar Kelet-ázsiai expedíció eredményei 1868-1871. *Gazdasági és Társadalomtudományi Közlemények*, 3 (2011) 1. p. 300-307.; NAGY Ernő: *Magyarország közigazgatás (államjog)*. Athenaeum, Budapest, 1914. p. 425; 427.; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. p. 66.; 1891. évi XXXI. törvénycikk a consuli bíraskodás szabályozásáról, vö. ANTAL Tamás: A konzuli bíraskodás a dualizmus korában. Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötté. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Publicationes doctorandorum juridicorum*, 4 (2004) Fasc. 1-15. p. 16-18.; ÉLIÁS (1997) p. 112-115.; CSARADA (1901) p. 251.; TEGHZE (1930) p. 295.; LERS (1904) p. 167-168.; 177.; HARGITAI (2005) 264. Az osztrák-magyar konzulátusokról az USA-ban, lásd: AGSTNER, Rudolf: From

nagyfokú perszonalitás jellemezte, vagyis maga a bizalmi személy, a követ, illetve a konzul személye jelentette az intézményt; a munkatársaik a személyes kíséretnek számítottak. A XIX. század második felére viszont már evidens volt, hogy a konzulok magasan képzett tisztviselők voltak.⁸² A XVIII. század második felétől a konzulok díjszedési jogosítvánnyal bíró kinevezett személyek voltak, 1825-től pedig rendes fizetést kaptak. A követség és a konzulátus mint külügyi igazgatási szervezet fokozatosan alakult ki, egymással párhuzamosan, számos változáson átesve, és ugyan jelenleg sok esetben kapcsolódnak szervezetenként és helyileg [lásd: 1.3.3. fejezet], a személyzeti rendszere viszont meglehetősen állandó képet mutat: a konzuli pálya, a diplomáciai pálya, valamint a küldő állam központi szervénél tevékenykedő hivatalnokai réteg elkülönül.⁸³ Apáthy 1888-as nemzetközi jogi könyvének

Apalachicola to Wilkes-Barre: Austria(-Hungary) and Its Consulates in the United States of America, 1820-1917. *Austrian History Yearbook*, 37 (2006) p. 163-180.

⁸² A német birodalmi kancellár szabályzatban írta elő az előtanulmányi vizsgálatot a kinevezés feltételeként, Franciaországban kétévi külügyminisztériumi munka után tölthetett be – konzuli vizsgát követően – konzuli tisztséget, az olaszoknál pedig jogtudori és ügyvédi oklevél vagy bírói képesítés volt a kinevezés előfeltétele CSARADA (1945) p. 255-256. Máshol is felismerték a külügyi szervek esetében a képzés fontosságát. Lásd: Training for Consular Service. *The Law Student's Helper*, 18 (1908) p. 357-358. A konzuli szolgálatra való képesség érdekében Mária Terézia bécsi császári és királyi konzuli akadémiát alapított, amely a jezsuita rend kezében biztosította a katolikus és egyben császárhű szellemben való oktatást, amely a nemesek mellett a polgári származásúak előtt is nyitva állt. A Habsburgok Mária-Terézia óta, de különösen Ferenc József uralkodásától kezdve a közigazgatásban a korábbinál erőteljesebben támaszkodtak a jól képzett hivatalnokokra. A főnemes-séggel szemben így jutott előre az ún. „*Dienstadel*”, melynek tagjai a hivatalnokai munka révén emelkedtek a ranglétrán, és ehhez a külügyi szolgálat lehetőséget biztosított. A képzés ötéves volt, a felvétel előfeltétele az osztrák vagy a magyar állampolgárság, az osztrák vagy magyar gimnáziumban szerzett bizonyítvány és a német és francia nyelv tudása. Tanultak gazdasági, kereskedelmi, történelmi, politikai tárgyakat, valamint állam- és jogtudományt, osztrák és magyar magánjogot, büntető jogot, bűnvádi perrendtartást, kereskedelmi és váltójogot, magyar és osztrák közjogot, valamint közigazgatási és nemzetközi jogot. A képzés során egyedül a nyelvtanítás volt speciális aszerint, hogy keleti vagy nyugati konzuli területen kívánt később szolgálatot teljesíteni a hallgató. A keleti területekre szánt hallgatók a török mellett arab és perzsa nyelvet tanultak, a kelet-ázsiai tanulmányok pedig kínai nyelvű képzést is nyújtottak. A nyugati területre szánt leendő konzulok angol nyelvet tanultak. KÁPOSZTA Lajos: A bécsi Konzuli Akadémia válságos éve és átalakítása 1918 őszétől 1923-ig. *Bács-Kiskun megye múltjából*, (1999) 15. p. 368.; CSARADA (1945) p. 255-256. A Monarchia dualista átszervezése a külpolitikát nem érintette, de az Osztrák-Magyar Monarchiában a dualista paritás követelménye volt a magyar tisztviselők alkalmazása. Egyébként is jellemző volt, hogy a XVIII. század óta, zömmel nyugat-magyarországi, katolikus arisztokrata családok tagjai, akik a bécsi udvar közvetlen közelében tartottak palotát, s akik legalább annyira kötődnek a birodalomhoz, mint a szűkebb Magyarországhoz, magas rangú pozíciókat töltöttek be. Az Esterházyak, Apponyiak, Zichyek, Pálffyok, Károlyiak és Széchenyiek fontos állomáshelyeken álltak missziók élén. Erről bővebben: SOMOGYI Éva: Magyar Diplomata és a Közös Külügyminisztériumban. *Századok*, 138 (2004) 3. p. 603-604. A második világháborút követően a képzés a Magyar Külügyi Intézet keretében folyt, a megfelelő ismeretek költségmentes megszerzését lehetővé tették, és a tanfolyamokon a vezetőknek módjukban áll azoknak a tehetségeknek a kiválasztására is, akiknek továbbképzése érdekében az új, demokratikus állam anyagi áldozatot hozott. Többek között nemzetközi közjogból, szociálpolitikából, gazdaságpolitikából, nemzetközi magánjogból és büntetőjogból, konzuli jogból és konzuli igazgatásból, valamint a külpolitika aktuális kérdéseiből kellett számot adni az ismeretekről. Ezt követően továbbképzési tanfolyamot szerveztek, amely a külügyi szakvizsgára készítette fel, 1948-ban pedig megnyitották a *Külügyi Akadémiát* (1948. évi LVIII. törvény a Külügyi Akadémia létesítéséről). A nyelvtudás és a fordítási ismeretek szerepe mindvégig kiemelkedő maradt. SÁRINGER János: Fejezetek a magyar külügyi igazgatás 1945 és 1948 közötti történetéből. *Külügyi Szemle*, 10 (2011) 4. p. 132-133. A *Külügyi Akadémia* helyett az 1952. évi 18. törvényerejű rendelet létesítette a *Külügyi Főiskolát*, ami 1954. szeptember 1-jével megszűnt. Az egyetemi, főiskolai vagy ezzel egyenértékű képzéssel rendelkezők számára szervezett egyéves diplomáciai tanfolyam a továbbiakban a Külügyminisztérium keretében működött. 1954. évi 27. törvényerejű rendelet, 1. cikk.

⁸³ HARGITAI (2005) p. 262.

nemzetközi szakirodalomra alapított megfogalmazása szerint a „*consulok kereskedelmi ügynökök, akiket a fejedelem, vagy a souverain államhatalom, a nevezetesebb piacokon kereskedelmi és forgalmi érdekeinek, nem különben alattvalói jogainak és kiváltságainak ellenőrzése végett alkalmaz.*”⁸⁴ A konzuli jog forrásai ennek megfelelően alapvetően kereskedelmi és hajózási, valamint újabban a konzuli szerződésekben található államközi megegyezésen alapuló szabályok, és a szokásjog.⁸⁵ Különbég volt azonban aközött, hogy keresztény államban vagy nem keresztény államban gyakorolják a konzuli tevékenységet. Ez utóbbi területeket összefoglaló néven csak keleti államokként emlegették, függetlenül attól, hogy földrajzilag hol helyezkedtek el a keresztény európai államokhoz képest. Az alapvető különbségeket az alábbi táblázat veti össze, a részletek pedig a következő címek alatt olvasható.

	Nyugat	Kelet
Tisztség	<i>consules missi</i> és <i>consules electi</i>	<i>consules missi</i>
Immunitás	funkcionális	teljes
Extraterritorialitás	nincs	van
Feladat jellege	érdekképviselet, érdekvédelem, közigazgatási és közjegyzői feladatok elsősorban – de nem kizárólagosan – az állampolgár érdekében	bírászkodás
Jogalap	szokás, majd nemzetközi szerződések	nemzetközi szerződések

2. A konzuli tisztség és feladat közötti különbség nyugaton és keleten
(Szerző)

a) A konzuli tisztség és szervezet a keresztény államok területén

A konzulátusok intézményének államosításával megszilárdult az a gyakorlat, hogy az idegen állam területén csak annak jóváhagyásával állíthatóak fel, amit annak jogában áll akár általában, akár bizonyos személy vonatkozásában megtagadni. A küldő állam megbízólevelet (konzuli pátenst) állít ki a képviselő vezetője részére, amely tartalmazza a konzul nevét, rangját, működési kerületét és székhelyét. A fogadó állam pedig kiállítja a működési engedélyt (*exequatur*), mely a fogadó állam beleegyezése a képviselő vezetőjének személyébe és amely beleegyezés a hivatalbalépés feltétele. A beleegyezést az *exequatur*⁸⁶ átadása teszi egyértelművé. A főkonzul hatásköre és illetékessége az egész országra rendszerint kiterjed, és az ugyanazon állam területén alkalmazott konzulok és alkonzulok tevékenysége felett felügyeletet gyakorol. A konzul ebben a korban a küldő állam honosa (*consules missi*) és fogadó állam vagy egyéb más állam honosaként választott

⁸⁴ A fogalomhoz kapcsolva Apáthy *Martens, Heffler, Bluntschi, Klüber, Alt* és *Resch* műveit idézte. APÁTHY (1888) p. 402.

⁸⁵ CSARADA (1901) p. 251.; TEGHZE (1930) p. 295.

⁸⁶ Az *exequatur* elnevezése esetenként más volt, „*placet*”, „*dépêche d'approbation*” török területen „*berat*” (szabadságlevél) vagy „*ferman*” (parancs). A diplomáciai feladatokkal megbízott konzul esetében még egy további megbízólevelet is kiállítottak, amelynek elfogadásával a konzul diplomáciai minősége elismerést nyert. CSARADA (1901) p. 256-257.

konzul (*consules electi*) lehetett.⁸⁷ Ez utóbbit *Teghze Gyula* már 1930-ban *tiszteletbeli konzulnak* nevezte,⁸⁸ de nem minden esetben tettek különbséget az elnevezésben.⁸⁹ A konzulok ekkor főhivatásként, és mellékfoglalkozásként is elláthatták feladatukat, és jellemzően a *consules electi* szűkebb hatáskörrel bírt.⁹⁰ A konzulok nem diplomaták, nem a küldő állam érdekeit képviselik elsősorban, hanem magánérdeket, így a követeket megillető kiváltságokra, protokolláris szertartásokra, a területenkívüliségre, és a vele járó szabadságokra igényt nem tarthatnak, mindazonáltal a tevékenységük megköveteli, hogy nemzetközi jogi oltalom alatt álljanak, így sérthetetlenek és csak súlyos bűncselekmény esetén lehet őket letartóztatni, de a fogadó állam polgári joghatósága alá vannak vetve, a konzullal szemben ugyanis csak annyiban érvényesült már ekkor is a büntetőjogi és polgári jogi mentesség, amennyiben a felelősségre vonás, illetve a magánjogi eljárás a hivatali feladatát érintené.⁹¹ Vannak azonban bizonyos mentességek, amelyeket élvezhetnek, abban az esetben, ha nem a fogadó állam honosai, például egyes adók alól mentesek, és a levéltára és a hivatalos iratai már ekkor teljesen sérthetetlenek, és soha át nem kutathatóak voltak.⁹²

⁸⁷ PUENTE, Julius I.: The Nature of the Consular Establishment. *University of Pennsylvania Law Review*, 78 (1930) 3. p. 327-328.

⁸⁸ TEGHZE (1930) p. 295.

⁸⁹ Például a magyar-olasz konzuli egyezmény (1875. évi III. tc.) szerint a III., IV., V. cikk szerinti kiváltságokat és mentességeket csak olyan konzulok élvezhetik, akik a megbízó állam állampolgárai. A magyar bolgár egyezmény (1912. évi XXVII. tc.) IV. cikke a közigazgatási és pénzügyi mentességet csak azoknak a konzuli tisztviselőknek adja meg, amelyek nem állampolgárai annak az államnak, amelyben működnek, az egyes adók alóli mentességet pedig kizárólag azok a hivatásos konzulok élvezhették, akik a kinevező állam állampolgárai. SZONDY Viktor – JÓNÁS Endre: *Diplomáciai lexikon*. Kulcsár Andor Könyvnyomdája; Budapest, 1947. p. 542.

⁹⁰ Az Osztrák-Magyar Monarchiában a választott konzult olyan területen alkalmazták például, ahol az állam érdekeltsége csekély volt, de alattvalói megfordultak ott. Ilyen esetekben egy helyi személyt vagy egy harmadik állam konzulját bízták meg, akik általában csak útlevelet állíthattak ki, illetve jogvédelemmel összefüggő intézkedéseket tehettek. TEGHZE (1930) p. 295-296. CSARADA (1901) p. 252.

⁹¹ SZONDY–JÓNÁS (1947) p. 561. A kérdés kifejezett, részletes szabályozására egyébként csak a XX. században került sor, lásd például: 1940. évi XXV. törvénycikk az Ankarában, 1938. évi július hó 18. napján kelt magyar-török konzuli egyezmény becikkelyezéséről; 11. cikk

⁹² TEGHZE (1930) p. 295. APÁTHY (1888) p. 402-405. A konzul általában személyes mentességet élvezett a lakásával és levéltárával, valamint irodájával együtt. (Például: 1874. évi XXXII. törvénycikk a Portugallal 1873. évi jan. 9-én kötött consulsági egyezményről II. cikk; 1875. évi XIII. törvénycikk az Olaszországgal 1874. évi május 15-én kötött consulsági egyezményről, V. cikk; 1912. évi XXVII. törvénycikk az 1911. évi május hó 31-18-ik napján Bulgáriával kötött konzuli egyezmény becikkelyezése tárgyában, IX. cikk.) Van egyezmény, ami szerint tanúként nem megidézhetőek – de vallomásukat egyéb módon felvették (Például: 1875. évi XIII. törvénycikk IV. cikk), más egyezményben pedig a bíróság elé idézhető, ha honfitársának védelemre van szüksége. (Például: 1871. évi XXXVI. törvénycikk az észak-amerikai Egyesült-Államokkal 1870. évi július 11-én kötött consulsági egyezményről, III. cikk) Van példa arra, hogy összeférhetlenségi ok a kereskedelmi és üzleti tevékenység, (Például: 1875. évi XIII. törvénycikk IV. cikk) más szerződés csak akként rendelkezik, hogy ha ilyen tevékenységgel foglalkozik a konzul, akkor az üzleti könyveket és iratokat el kell különíteni a konzuli levéltárban őrzött hivatalos iratoktól. (Például: 1874. évi XXXII. törvénycikk V. cikk.) A legtöbb esetben a közigazgatási és pénzügyi jellegű jogosítványok megtalálhatóak voltak a konzuli egyezmények részeként: katonai igénybevétel alóli mentesség, honvédelmi szolgáltatások alóli mentesség, beszállásolás alóli mentesség, vámmentesség és a beviteli és kiviteli tilalmak alóli mentesség. (Például: 1875. évi XIII. tc. II. cikk; 1912. évi XXVII. tc. IV. cikk; 1926. évi XXI. tc. XV. cikk) Tiszteletbeli jogosítványok, úgy, mint lobogóhasználat ünnepekkor, címerhasználat az épületen is megillették a konzul, bár ezek szerep inkább csak a helyiségek hivatalos megjelölését, így beazonosíthatóságát szolgálják, jelentősebb azonban a helyi adók és katonai szolgálat, illetve egyéb beszállásolás alóli mentesség. (Például: 1875. évi XIII. törvénycikk III.) Konzuli kiváltságok és mentességek. In: SZONDY–JÓNÁS (1947) p. 550.; 566.; 1875. évi XIII. tc. II. cikk; 1912. évi XXVII. tc. IV. cikk; 1926. évi XXI. tc. XV. cikk.

Ebben a korban a konzulok feladatát részben az érintett államok között keletkezett szerződések jelölték ki, részben pedig az érintett államok jogszabályai rendelkeztek arról, hogy milyen típusú feladatok azok, amelyeket a konzulra bízhatnak, illetve amelyek esetében a tevékenységét megengedik, ilyen jogszabály hiányában pedig a kinevezési okirata, illetve az exequatur tartalma volt az irányadó. Emiatt a belső jogi rendelkezésekben található felhatalmazásokból lehet tipikus példákat hozni arra, hogy milyen feladatokat láttak el a konzuli tisztviselők. Általános feladataként öröködt a kinevező állam kereskedelmi érdekei felett, és az alattvalóit pedig a külföldi hatóságok előtt jogaik érvényesítésében segítette. Emellett a modern államok korában az érintett államok között kötött nemzetközi szerződések megtartásának őrévé tették. A konzulok mindkét típus esetében ebben a korban már a kereskedelemmel és hajózással kapcsolatos tevékenység,⁹³ és ezzel összefüggő jelentéstétel⁹⁴ mellett közelebb hozták a külföldön tartózkodó személyt a saját államához, pontosabban bizonyos ügyintézkést lehetővé tettek vagy megkönnyítettek külföldön is, amellett, hogy bizonyos szintű védelmet jelentettek a fogadó állammal szemben. Ez szükség szerint a hatóságokkal való érintkezésben, tanácsadásban, illetve pénzbeli segítyezésben jelentkezett, ha arra volt szükség a hazautazáshoz, hazaszállításhoz, bizonyos esetekben viszont csak akkor, ha a konzuli anyakönyvbe a külföldön tartózkodó magát előzetesen bejegyeztette.⁹⁵

A távollévő állampolgárok érdekeit ekkor azonban még azzal is védhette, hogy a közöttük lévő vitát *választottbírói minőségben* elintézhette, joghatóságot azonban csak úgy gyakorolhatott, hogy ha erre külön felhatalmazták, a fogadó állam pedig ehhez hozzájárult. A védelmezői funkcióban az állampolgár vagyont, hagyatékát őrizet alá veheti, pecsét és zár alá vonhatta, valamint a külföldi hatóságok előtt közbenjárhatott és panaszt emelhetett a honfitársa érdekében. A konzulok emellett útlevelet állíthattak ki, vagy a lejárt okmányt meghosszabbíthatták,⁹⁶ a küldő/megbízó állam állampolgárai számára bármilyen úti cél elérése érdekében, az idegeneknek pedig azért, hogy a küldő/megbízó állam területére

⁹³ A fogadó állam gazdasági viszonyairól, a be- és kiviteli forgalomról, a termésről, és minden egyéb fontosabb nemzetgazdasági momentumról és információról időszakonként jelentést kellett tennie. Ilyen adatoktól függ ugyanis az, hogy a küldő állam önmagára nézve mikor köthet előnyös kereskedelmi szerződést a fogadó állammal. A kereskedelmi hajókra vonatkozóan kifejezett feladatok a hajópapírok megvizsgálása, be- és kimeneteli engedély megadása, a hajóskapitány és az utasok vagy a legénység közötti vitában közvetítő eljárás, bizonyítás, és ideiglenes biztosítási intézkedés megtétele. A kikötőben lévő hajó általában a terület szerinti állam joghatósága alatt állt, de ha a jogvita a hajón lévő személyek között merült fel, akkor a konzul is eljárhat a vita rendezésében, ha ez az államrendet nem veszélyeztette és az érintettek is beleegyeztek, szökés esetén pedig a helyi hatóságok segítségét kérhette a szökevény hajóra való visszakisérése érdekében. (Lásd például: 1875. évi XIII. törvénycikk XI-XII. cikk) A hajókárról – szükség esetén szakértői vélemény kikérése után – okiratot állíthatott ki, és engedélyezhette a szállítmány tengerbe vetését vészhelyzet esetén, illetve rendelkezhetett a hajó javítása, eladása végett továbbá annak engedélyezéséről, hogy a veszélyben lévő személyek és áruk mentéséhez szükséges cselekményeket megtegyék. KISS (1876) p. 147. APÁTHY (1888) p. 408-409.

⁹⁴ Nemcsak gazdasági, hanem egészségügyi szempontból is jelentéstételi kötelezettség terhelte a konzulokat a konzuli kerületükben tapasztalt emberi és állati egészségügyi viszonyokról. A cholera-járvány idején a nemzetközi érintkezésben alkalmazandó közös védelmi intézkedésekről szóló 1894. évi IX. törvénycikk I. melléklet I. cím, illetve 1898. évi XXXI. törvénycikk a mekkai zarándoklásnál való óvintézkedések és a persa öbölben szervezendő egészségügyi felügyelet tekintetében követendő eljárás szabályozása iránt 1894. évi április hó 3-án Párisban kötött nemzetközi egyezmény, valamint az ennek függelékét képező és 1897. évi október hó 30-án kelt „nyilatkozat” beczikkelyezéséről VI. cikke, IV. számú melléklete szerinti betegségekről és járványokról tájékoztatja államát. TESCHMAYER Gábor: A konzuli bíraskodás intézménye az Osztrák–Magyar Monarchia külügyi igazgatásában. *Acta Berekasiensis*, 9 (2010) 3. p. 111.

⁹⁵ TESCHMAYER (2010) p. 110.; CSARADA (1901) p. 270-271.

⁹⁶ Például: 1903. évi VI. törvénycikk az útlevélügyről, 8. cikk.

utazhassanak. Az útlevelkiadásról jegyzéket vezethettek, a születési és halálozási eseteket felvehették (anyakönyvezés), a vagyont óvták,⁹⁷ gondoskodtak az elhalt gyermekeinek gyámügyeiről,⁹⁸ a házasságok megkötésénél pedig a polgári hatóságot helyettesíthették, és kivételesen korengedélyt is kiadhattak hozzá,⁹⁹ de szükség esetén a konzul jogsegélyügyekben is közreműködhetett mint kézbesítő.¹⁰⁰ Fontos feladatuk volt továbbá a hadköteles személyeket nyilvántartani, ugyanis az állam szükség esetén hazarendelhetette a külföldön tartózkodó hadköteles állampolgárait, így ezen személyeknek a külföldre utazáskor az érkezés és távozás alkalmával az útlevelüket a konzullal láttamoztatni kellett.¹⁰¹ A konzul az említett szolgáltatásokat tarifaszzerűen megállapított illetékek és díjak mellett végezte, amelyek az államkasszába folytak, a tiszteletbeli konzul azonban megtarthatta őket.¹⁰²

Az összes konzulátus az állam diplomáciai képviseletéhez képest alárendelt szerepben volt, a konzulok felett az egész ország területén a követ gyakorolt felügyeletet, a konzulok az utasításokat a követtől vették át, és a követhz fordulhattak abban az esetben, ha a helyi hatóságok nem tartották tiszteletben a jogaikat.¹⁰³

⁹⁷ Állampolgár halála esetén a helyi hatóság és a konzul kölcsönös tájékoztatási kötelezettséggel tartozott egymásnak, a konzulnak ugyanis a vagyoni érdekek védelme körében is feladatai voltak, amelyre részletes példa a magyar-olasz 1875-ben kötött konzuli egyezmény. Pecsét alá helyezték az elhunyt minden értékét, ingóságait és irományait, leltárba vette az elhunyt minden ingó javait és értékét, amelyek során a helyi hatóság jelen lehetett. A helyi hatóság a jelenlétében fölvetett jegyzőkönyveket maga is aláírta. A romlandó vagy nehezen eltartható ingókat a konzul elárvereztette a fogadó állam illetékes hatóságai által és törvényei szerint. A többi leltárba vett tárgyát és értéke biztos helyen tárolták, a behajtott követelések, valamint a felvetett járadékokból befolyt összegeket megőrizték, a távollevő, kiskorú és gondnokság alá tartozó örökösöket képviselték. A fogadó állam hatóságai ilyenkor is közreműködtek, főként az örökösödési, illetve átruházási illeték megfizetésének biztosítása végett. A fogadó állam törvényei voltak az irányadók ugyanis arra nézve, hogy a hagyatékra vonatkozó igényeket hogyan és milyen határidőn belül lehetett érvényesíteni. 1875. évi XIII. törvénycikk az Olaszországgal 1874. évi május 15-én kötött consulsági egyezményről XII. czikk; lásd még: 1874. évi XXXII. törvénycikk a Portugallal 1873. évi jan. 9-én kötött consulsági egyezményről, X-XI. czikk; 1871. évi XLVII. törvénycikk az uruguayi köztársasággal 1870 december 7-én kötött barátsági, kereskedelmi és hajózási szerződésről, XVII-XVIII. czikk.

⁹⁸ Magyarország például 1911-ben törvényben hirdette ki a kiskorúak gyámságának szabályozása végett az 1902. évi június hó 12-én Hágában kötött nemzetközi egyezményt, ennek nyomán a külföldön tartózkodó kiskorú gyámságáról a diplomáciai vagy konzuli tisztviselő gondoskodott, amennyiben külföldön a kiskorú gyámság nélkül marad. Lásd: 1911. évi XXIII. törvénycikk indokolása a kiskornak gyámságának szabályozása végett az 1902. évi június hó 12-én Hágában kötött nemzetközi egyezmény becikkelyezése tárgyában. Szentesítve: 1911. X. 19. Kihirdetve: 1911. X. 31. A megerősítő okirat Hágában, 1911. IX. 22-én tétetett le. Lásd még: 1912. évi XXVII. tc 18. cikk.

⁹⁹ Például: 1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról, 29. cikk e) bekezdés; 1984. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről, 79. cikk. APÁTHY (1888) p. 408–407. Az európai törvények többnyire ismerik a konzul vagy követ előtt kötött házasságokat, a melyeknek leginkább keleten van jelentősége, ahol a házasságkötésre vonatkozó európai intézmények jobbra hiányzanak. A konzul vagy követ előtt kötött házasságokat némely állam csak az esetben ismerte el érvényeseknek, ha mindkét fél a konzul vagy követ államának honosa, egyes országokban pedig az ilyen házasságok csak akkor érvényesek, ha legalább a férj, másol, ha bármelyik fél az illető állam honosa. A magyar jogrendszer csak azokat a követ vagy konzul által celebrált házasságokat ismeri el, amelyek magyar családát alapítanak, tehát a melyeknél legalább a férj magyar honos. Kívánatos továbbá, hogy ezeket a házasságokat belföldön is anyakönyvezzék, amelyre az anyakönyvi törvény rendelkezései az irányadók. 1894. évi XXXI. törvénycikk indokolása a házassági jogról. Forrás: Képviselőházi Irományok 1892/96. XV. kötet 25–266. oldal, irományszám: 513. Netjogtár. <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/77/id/89400031.TVI/ts/10000101/> (2019.08.20.)

¹⁰⁰ Lásd: 1899. évi XIII. tc., 4. cikk 3. pont.

¹⁰¹ KISS (1876) p. 308., lásd például: 15893. számú külügyminiszteri rendelet, idézte: CSARADA (1901) p. 269.

¹⁰² KISS (1876) p. 309.; lásd: 1901. évi XXVI. törvénycikk a consuli illetékek szabályozásáról, 2. cikk; 5. cikk.

¹⁰³ CSARADA (1901) p. 253–254.; Konzul. In: SZONDY–JÓNÁS (1947) p.542.

b) A konzul keleten

A keresztény államok keleti területre akkreditált konzuljai a középkorban kialakult rend szerint szélesebbkörű hatáskörrel és kiváltságokkal rendelkeztek, amelyeket egyrészt a kapitulációs szerződések biztosítottak, másrészt a gyakorlat során felszínre került szükség szerinti körülmények. A konzuli bíróság tulajdonképpen kereskedelmi bíróság volt, honfitársaik ügyében peres és nemperes ügyekben is eljárhattak. A keleti területeken a személyi állományt a tolmácsként is működő *dragomán* is kiegészítette.¹⁰⁴ A keletre küldött konzulok a fogadó állam joghatósága alól teljes mértékben mentesek voltak, a diplomáciai követekhez hasonló kiváltságaik voltak, extraterritorialitást élveztek, hivatalos személyzetükkel, családtagjukkal és cselédségükkel együtt teljes polgári és büntetőjogi immunitást élveztek.¹⁰⁵ A kora középkor kapitulációs szerződéseit követően, a török-velencei 1535-ös szerződés mintáját követve számos európai állam kötött olyan szerződéseket Törökországgal, amelyekben biztosítva volt a konzuli bírászkodás lehetősége.¹⁰⁶ A fellebbviteli fórum is biztosítva volt, vagy az anyaországban működő megfelelő bírósági szinthez, vagy a legközelebb eső küldő állami befolyás alá eső területen megszervezett bírói szervhez, jellemzően azonban harmadik és végső fokon az anyaország felsőbb bírói szerve volt illetékes.¹⁰⁷

A konzuli bírászkodás rendszerére a francia minta gyakorolta a legjelentősebb befolyást, de alapvetően háromféle modellt követtek, amelyeket az alábbi ábra szemléltet.

¹⁰⁴ TEGHZE (1930) p. 296; 302, 310; LERS (1904) p. 198-199.

¹⁰⁵ LERS (1904) p. 162. Megoszlik a jogirodalom abban, hogy menedékjogot nyújthattak-e. KISS (1876) p. 148. CSARADA (1901) p. 275.

¹⁰⁶ Anglia 1580-ban, Poroszország 1761-ben, Svédország 1757-ben, Dánia 1756-ban, Oroszország 1774-ben, Spanyolország 1783-ban, az USA 1830-ban, Belgium 1838-ban, Portugália 1843-ban, Görögország 1883-ban kötött hasonló tartalmú szerződést a Portával, amelyeknek a lausanne-i békeszerződés hatálybalépése vetett véget. Nem Törökország volt azonban az egyetlen, ahol konzuli bíróságok működtek, az Egyesült Államok Anglia és Franciaország például a maszkati Imamatus területén gyakorolt ilyen típusú konzuli jogokat, míg az Osztrák-Magyar Monarchia Perzsiára és Sinára nézve is gyakorolhatta a konzuli bírászkodás jogát. TEGHZE (1930) p. 310. A konzuli bírászkodás leginkább a Porta területein volt jellemző, ahol így a személyi elem függvényében három típusú bíróság működött: (a) a török bíróságok török alattvalók ügyeiben járt el, az elnök és a bírák is török alattvalók voltak; a (b) vegyes perekben, a török és idegen alattvalók közötti vitákban a török bíróságok bírtak joghatósággal, de az idegen államának oltalma kifejezésre juthatott abban, hogy a bírói fórum elnöke török volt, míg a bírák fele idegen alattvalókból állt, de a dragomán jelen volt a kihallgatásánál és a tárgyalásokon is; és a (c) konzuli bíróságok csak idegen alattvalókból tevődtek össze. Ezek a bírói fórumok, vagyis a konzul által vezetett tanácskozás úgy működtek, mintha az idegen felett a saját államának bírói fórumai döntenének. A vegyes perek jellemzőiről részletesen lásd: LERS (1904) p. 145-161.

¹⁰⁷ LERS (1904) p. 163.

Ügýtípus	Francia		Angol		Orosz	
	polgári	büntető	polgári	büntető	polgári	büntető
Elsőfok	konzul (tanácsban)	konzul (res iudicata)/ anyaország bírósága	konzul (tanácsban)	konzuli esküdtszék	konzuli kerületi bíróságok/teheráni követségi bíróság	
Másodfok	anyaországon kívül felállított	anyaországban	fogadó államban felállított bíróság		teheráni követségi bíróság	
Harmadfok	anyaországban		–	–	–	–

3. A konzuli bírósági modellek

Forrás: LERS (1904) p. 169-173. TEGHZE (1930) p. 311-312. (Szerző)

A konzuli bíraskodás rendszerének alkonyát a Török Birodalom megszűnése hozta el, majd a többi függetlené váló keleti állam is sorban felmondta az erre vonatkozó szerződéseket.¹⁰⁸ A második világháború végére a kapitulációs szerződések történeti kategóriává váltak, a többi, konzuli bíraskodásra jogot biztosító szerződést előbb-utóbb felmondták, vagy az államok – elismerve ezzel az egyenlőséget – lemondtak a jogról, mint például az Szovjetunió az Oroszország által kötött szerződésekkel összefüggésben.¹⁰⁹

c) A diplomáciai teendőkkel is megbízott konzulok

Diplomáciai teendőkkel megbízott konzuli tisztviselőt felszuverén államokba, illetve más államoktól függő államok székhelyeire volt szokás küldeni. Ők az államukat a követekhez hasonlóan képviselik, de a rájuk jellemző személyi sérthetlenséggel nem rendelkeznek. Törökország vazallus-államaiban a keresztény konzulok az ottani külügyi hivatalhoz szóló egyszerű megbízólevéllel (*creditiva*) is elláthatták a tisztséget, ugyanúgy, mint a szuverén államoknál alkalmazott diplomáciai ügyvivők, így ekkor a rájuk jellemző területenkívüliség jogát is élvezték.¹¹⁰

¹⁰⁸ Franciaország Tuniszban 1881-ben, Annamban és Tonkinban 1884-ben, Marokkóban 1919-ben szüntette be, Anglia Egyiptomban 1907-ben, Zanzibárban 1907-ben törölte el, Japán 1894-ben szüntette meg a saját területén. Az Etiópiával kötött szerződések az olasz megszállással veszítették hatályukat, a Sziámmal az 1924 után kötött szerződések szüntették meg azt. Törökország 1914-ben felmondta az összes kapitulációs szerződését, amelyet 1923-ban a lausanne-i békeszerződés általánosan elismert. TEGHZE (1930) p. 310. Részletesen lásd: LERS (1904) p. 133-146. Vö. Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco (United States v. France), Judgment of August 27th, 1952. ICJ Reports 1952, p. 186.; 196-203. p. 212. Néhány évvel korábban az Állandó Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményben fejtett ki hasonló gondolatokat Nagy Britannia kapitulációs jogainak fennállról Franciaország érveivel szemben. Lásd: Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (dispute between France and Great Britain) Advisory Opinion of 7 February, Series B. 1923. p. 27-30.

¹⁰⁹ HARGITAI (2005) p. 261.

¹¹⁰ KISS (1876) p. 145-146.

1.4.2. Az államközi konzuli együttműködés általános nemzetközi jogi alapjai

A konzuli tisztség hosszú története során alapvető változásokon ment keresztül, mire a jelenkori képe kialakult: a kezdetben volt jogvédő és bíraskodó funkció mellől a bíraskodási ág folyamatosan eltűnt, majd az újkor hajnalán már a saját államának képviselével is megbízzák. A XX. századra a modern kereskedelmi viszonyokkal összefüggő feladatok válnak dominánssá, illetve az állampolgár számára külföldön elérhető közigazgatási szolgáltatásokat és általános oltalmazói kar jelenlétét hordozza a jogintézmény.¹¹¹ A modern kor hajnala tehát a konzuli bíraskodás intézményének lehanyaglásán kívül alapvető változást nem jelentett, pusztán a pusztán a korhoz idomultak a feladatok.¹¹² Ugyanakkor a XIX. századra az államok közötti konzuli kapcsolatok megnövekedett száma igényelte az intézmény jogának általánosan elismert szabályozását, kodifikációját, ez pedig már az 1800-as évek második felében megkezdődött: először egyéni jogirodalmi munkaként, majd regionális kezdeményezések eredményeként.¹¹³

A regionális kodifikáción túlmutató munka a Nemzetek Szövetségében indult meg. 1924-re készült el egy hét tárgykört tartalmazó lista azokkal a kérdésekkel, amelyek szabályozása a leginkább kívánatos, és egyben reálisan megvalósíthatónak tűnt: a terminológiai kérdések, illetve annak elhatárolása, hogy mit szabályozzon a nemzetközi jog és mi maradjon a belső jogi rendelkezések tárgya. A fennálló nemzetközi szokásjogot és a megkötött egyezményeket és szerződéseket vizsgálva választották külön azokat a rendelkezéseket, amelyek minden, vagy legalábbis a legtöbb konzuli kapcsolatra alkalmazhatóak. 1927 áprilisában a létező szokásjogi szabályok legteljesebb feltérképezése céljából kérdőív formájában továbbították a részes kormányoknak: 26 válasz érkezett vissza, ebből 16-an favorizálták a multilaterális szerződés létrehozását.¹¹⁴ Emiatt az igazi munka csak a jogutód

¹¹¹ Lásd: LEIRA–NEUMANN (2011) p. 225.; ÉLIÁS (1997) p. 111. Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Zourek, Special Rapporteur. Doc. A/CN.4/108, *Yearbook of the International Law Commission*, 1957, vol. II. [A/CN.4/108 (1957)] p. 74-77.

¹¹² A századelőn például egy háborúra való felkészülés érdekében a konzuli szolgálaton belül alkalmazták a katonai és polgári hírszerzés alkalmazottait. HARGITAI (2005) p. 262-263. Számos állam van, ahol az iszlám vallásúakkal való vegyesházasságok, és ezzel összefüggésben a keleti és nyugati világ családjogi felfogása miatt, elsősorban a gyermekelhelyezéssel kapcsolatos kérdések kapcsán építenek a konzuli tisztviselők adott államon belüli munkájára. Ez megfigyelhető az USA, Kanada, Franciaország iszlám konzuli szerződéseiben, amelyeket Észak-Afrikai vagy Közel-Keleti államokkal kötnek. Hasonlóképpen bővebbek a nagyszámú kivándoló munkavállalóval rendelkező államok konzuli tisztviselőinek feladatai a munkavégzés államában, ahol a kivándorló munkaerő védelme, a diaszpóra közösségek segítése is konzuli feladat például India, Mexikó, vagy a Fülöp-szigetek esetében. HAYNAL, George – WELSH, Michael – CENTURY, Louis – TYLER, Sean: *The Consular Function in the 21st Century A report for Foreign Affairs and International Trade Canada*. Munch School of Global Affairs – University of Toronto. 27 March 2013. <https://munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2013/06/The-Consular-Function-in-the-21st-Century-.pdf> (2019.08.20.) p. 14-16.

¹¹³ A svájci *Johann Gaspart Bluntschli* 1868-as munkája volt az első a sorban, majd az amerikai *David Dudley Field* követte 1972-ben. Az összes ilyen munka jellemzője, hogy nem tényleges kodifikációs anyagok születtek, hanem a kor nemzetközi jogi szabályait vegyítették saját véleményeikkel arról, hogy mi lenne az ideális szabályozás. Ezért a tényleges kodifikáció a nemzetközi joggal foglalkozó intézetekhez köthető. Elsőként a Nemzetközi Jogi intézet (*Institute of International Law*) 1888-tól kezdett a konzul jogállásával, legfőképpen az immunitásával foglalkozni, hivatalos, tehát államok általi kezdeményezések egy esetleges multilaterális konzuli egyezmény kidolgozására azonban a XX. századig vártak magukra. Az első kezdeményezés Dél-Amerikában látott napvilágot: a konzuli feladatok vonatkozásában Bolívia, Columbia, Ecuador, Venezuela és Peru kötött megállapodást 1911-ben Caracasban, majd 1928-ban Havannában is aláírtak egy egyezményt. A/CN.4/108 (1957) p. 77-78.

¹¹⁴ A/CN.4/108 (1957) p. 80-82.

szervezet, az Egyesült Nemzetek Szervezetében (ENSZ) indult meg, 1949-ben, amikor a Nemzetközi Jogi Bizottság az első ülésén napirendre tűzte a konzuli kapcsolatok és a konzuli immunitás kodifikációjának kérdését.¹¹⁵ A munka a 13. ülésre készült el, 1961-ben,¹¹⁶ majd annak aláírására akkor 30 állam által egy 1963 március 4-22-ig tartó konferenciát követően, Bécsben, április 24-én került sor.¹¹⁷ Jelenleg 48 aláírója és 179 részes állama van.¹¹⁸ Az egyezmény részben szokásjogot kodifikál, részben a progresszív fejlődéshez alkalmazkodó szabályokból áll.¹¹⁹ Ennek azért van jelentősége, mert az egyezménnyel ellentétben a szokásjogi szabályok *ipso facto* kötelezik az államokat, függetlenül attól, hogy írásba foglaltak-e vagy sem. Az egyezmény tárgykörei kapcsán pedig a Nemzetközi Bíróság a konzuli tisztviselők és alkalmazottak privilégiumaira és immunitására, a konzuli épületre és irattárra nézve egyértelműen elismerte a szokásjogi jelleget,¹²⁰ így a rájuk vonatkozó szabályozás tiszteletben tartása nem függhet az egyezményben való részességtől.¹²¹ A konzuli feladatokra nézve egy általános, exemplikatív felsorolást tartalmaz,¹²² ezek részleteire nem tér ki, azokat az érintett államok közötti kétoldalú konzuli szerződésekben kell keresni, a konkrét tartalmat pedig az állam belső, konzuli joga jelenti. Az általánosan ismert és államközi kapcsolatokban elismert konzuli feladatok napjainkban is 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.¹²³

¹¹⁵ Lásd: Consular intercourse and immunities. Analytical Guide to the Work of the International Law Commission. http://legal.un.org/ilc/guide/9_2.shtml (2019.08.20.)

¹¹⁶ Lásd: Draft Articles on Consular Relations, with commentaries 1961. A/CN.4/137. Yearbook of the International Law Commission, 1961, vol. II. [A/CN.4/137. (1961)] http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_2_1961.pdf (2019.08.20.)

¹¹⁷ Lásd: Resolution 1813 (XVII) of 18 December 1962 international conference on plenipotentiaries of consular relations.

¹¹⁸ Vienna Convention on Consular Relations. Status. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en (2019.08.20.)

¹¹⁹ O'BRIEN, John: *International Law*. Cavendish, London, 2001. p. 313.

¹²⁰ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, (United States of America v Iran)* Judgment, ICJ Reports 1980, p. 20. WATTS, Athur: *The International Law Commission 1949-1998. The treaties. Part I*. Oxford University Press, Oxford, 1999. p. 227. ; PRZETACZNIK, Frank: Reaffirmation of Basic Principles of Diplomatic and Consular Law by the International Court of Justice in the American Diplomatic Case in Iran. *Sri Lanka Journal of International Law*, 3 (1991) p. 124-125. 128-129. 131-132.; 133; 135-136.; 137; 139; 141; 142. vö. p. 146-147.

¹²¹ HARGITAI (2005) p. 268.

¹²² CZUBIK, Paweł – SZWEDO, Piotr: Consular Functions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL] July 2013. <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e913> (2019.08.20.) para. 6.

¹²³ A konzuli feladatok a BKE 5. cikke szerint a következők: a) a küldő állam, valamint a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban, a nemzetközi jog által megengedett

A konzuli feladatok általános szabályozása kérdésében említést érdemel az 1967-ben, az Európa Tanács égisze alatt készült konzuli feladatokról szóló európai egyezmény,¹²⁴ amely ugyan az ötödik ratifikációt követően 2011-ben hatályba lépett, azonban a csekély érdeklődés miatt nem vált széleskörben elfogadottá.¹²⁵ A sokat emlegetett *konzuli védelem* kifejezést ez sem tartalmazza, ahogyan általános definíciót sehol nem találunk erre nézve. Az, hogy melyek azok a konzuli feladatok, amelyek az állam ekként szabályoz, az államok belső, konzuli joga határozza meg, vagyis azok a belső, nemzeti szabályok, amelyek a konzul feladat-és hatáskörét megszabják, továbbá azok a konzuli egyezmények, amelyek adott államban az alkalmazásukat lehetővé teszik. Emiatt a feladatok azon köre, amit konzuli védelemnek nevezhetünk, államonként változik, az egyetlen közös pont az, hogy minden esetben egy védett személyi kör – általában saját állampolgárok – megsegítése érdekében történik az eljárás. Legáltalánosabban és leginkább kifejezően: a konzul az, akin keresztül az állam oltalmazó karja védelmet nyújt a Föld legtávolabbi szegletében

keretek között; b) a küldő állam és a fogadó állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztésének előmozdítása, és baráti kapcsolataik elősegítése minden más módon, az Egyezmény rendelkezéseinek keretei között; c) tájékozódás minden megengedett módon a fogadó állam kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos életének viszonyairól és alakulásáról, ezekről jelentéstétel a küldő állam kormányainak és felvilágosítás adása az érdekelt személyeknek; d) útlevelek és egyéb útiokmányok kiállítása a küldő állam honosai részére, valamint vízumok és megfelelő iratok kiadása a küldő államba utazó személyek számára; e) segítség és támogatás nyújtása a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei részére; f) eljárás közjegyzői és anyakönyvvezetői minőségben és ezekhez hasonló, valamint egyéb közigazgatási feladatok végzése, amennyiben ezt a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltják; g) a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó állam területén folyó hagyatéki ügyekben, a fogadó állam törvényeinek és más jogszabályainak megfelelően; h) a fogadó állam törvényei és más jogszabályai által megszabott keretek között a küldő állam kiskorú és cselekvőképtelen állampolgárai érdekeinek védelme, különösen, ha számukra gyámság vagy gondnokság elrendelése szükséges; i) a fogadó államban hatályban levő gyakorlat és eljárási szabályok figyelembevételével a küldő állam honosainak képviselője vagy megfelelő képviselőjük biztosítását szolgáló intézkedések tétele a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt avégből, hogy a fogadó állam törvényeinek és más jogszabályainak megfelelően ideiglenes intézkedések hozatalát kérjék ezen állampolgárok jogainak és érdekeinek megővésére, amennyiben azok távollétük vagy bármely más ok miatt jogaikat és érdekeiket nem tudják időben megvédeni; j) bírósági és peren kívüli iratok továbbítása vagy megkeresésének teljesítése a hatályos nemzetközi megállapodásoknak megfelelően vagy ilyen megállapodások hiányában a fogadó állam törvényeivel és más jogszabályaival összeegyeztethető minden más módon; k) a küldő állam törvényeiben és más jogszabályaiban előírt ellenőrzési és felügyeleti jogok gyakorlása a küldő állam szerinti nemzeti hovatartozással rendelkező tengeri és folyami hajók, a küldő államban lajstromozott repülőgépek, valamint ezek személyzete felett; l) segítség nyújtása a jelen cikk k) pontjában említett hajóknak és repülőgépeknek, valamint azok személyzetének, a hajók útjáról szóló nyilatkozatok átvétele, a hajóokmányok megvizsgálása és láttamozása, valamint a fogadó állam hatóságai jogkörének csorbítása nélkül vizsgálat folytatása az útközben történt balesetekre vonatkozóan, és amennyiben a küldő állam törvényei és más jogszabályai engedélyezik, a kapitány, a tisztek és a tengerészek közötti mindenfajta vitás ügy rendezése; m) a küldő állam által a konzuli képviselőre bízott bármely más feladat elvégzése, amelyet a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltanak, illetve amelyeket a fogadó állam nem elnevez vagy amelyeket a küldő állam és a fogadó állam között hatályban levő nemzetközi megállapodások tartalmaznak.

¹²⁴ European Convention on Consular Functions Paris, 11.XII.1967. European Treaty Series – No. 61. Lásd részletesen: MAFTEL, Jana: The Contribution of the European Convention on Consular Functions to the Development of International Law. In: The 11th Edition of the International Conference 'European Integration Realities and Perspectives. 2016. https://www.researchgate.net/publication/311576884_The_Contribution_of_the_European_Convention_on_Consular_Functions_to_the_Development_of_International_Law (2019.08.20.) p. 102-108.

¹²⁵ Lásd: Chart of signatures and ratifications of Treaty 061. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/061/signatures?p_auth=177h3yYL (2019.08.20.)

is.¹²⁶ Ennek érdekében államközi együttműködés nemzetközi jogi keretein belül a konzuli hatóság együttműködik az adott ügyben feladat- és hatáskörben érintett hazai hatóságokkal, illetve a fogadó állam szerveivel, valamint meghatározott esetekben más, adott területen külképviselettel rendelkező más tagállamok oda akkreditált tisztviselőivel, és esetenként nemzetközi szervezetekkel is. Az alábbi ábra szemlélteti az együttműködés nemzeti és nemzetközi jog hatálya alá eső területeit.



4. Általános együttműködési modell a konzuli feladatok kapcsán
(Szerző)

1.4.4. Az államközi konzuli együttműködések új céljai és területei

Az államok egymással különböző érdekszövetségeket kötnek évszázadok óta, és ezalól egymás állampolgárainak védelmével kapcsolatos konzuli feladatok ellátása sem kivétel. Az osztrák-magyar konzuli rendszer is ismerte már a *védeenc* fogalmát, akiknek az Osztrák-Magyar Monarchia konzuljai nemzetközi megállapodás alapján nyújtottak védelmet, és fordított esetre is akadt elvétve példa. A honfitársaknak és védeenceknek nyújtott támogatás kiterjedhetett arra is, hogy a konzuli tisztviselő a konzuli kerületük hatóságaihoz fordulhatnak szükség esetén, ha saját államuknak diplomáciai képviselője az adott területen nincsen. A megállapodás alapján az érdekvédelem arra is kiterjedt, hogy a konzul a fogadó állam kormányánál is felszólalhatott bármely visszaélés ellen, amely a honfitársaknak panaszra adott okot, és jogukban állt minden szükségesnek ismert lépést megtenni, hogy gyors és kellő igazságot nyerjenek, mint a mai diplomáciai védelemhez hasonló intézmény esetén.¹²⁷

¹²⁶ LUKE T. Lee: *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger, New York, 1961. p. 124.

¹²⁷ Védeenceknek minősültek (1) a korábbi Német-Római Császárságból kivándorolt keresztény családok és ezek leszármazottai, akik osztrák, illetve magyar belföldi községi illetőséggel nem rendelkeztek; (2) kétoldalú nemzetközi szerződés rendelkezése alapján az Osztrák-Magyar Monarchiával baráti viszonyban álló másik állam polgára, amennyiben nincs államának az adott országban konzulátusa; (3) Törökországban azon török alattvalók, akik a konstantinápolyi nagykövetségnél, vagy valamely konzulátusnál állnak munkaviszonyban a szolgálati viszonyuk ideje alatt; (4) a Török Birodalom területén szolgálatot teljesítő katolikus templomok procuratorai, tisztségük fennállásának ideje alatt; és (5) ritka esetben, de a gyakorlatban ismert volt az, amikor az illető személy egyéni kérelemmel, ún. ösztönösen folyamodott a konzulhoz védelemért; (6) gyakrabban fordult elő viszont, hogy háború esetén a hadviselő felek alattvalóikat kölcsönösen egy barátságos szemleges állam konzuli védelme alá helyezték. Lásd: 1874. évi XXXII. tc. VIII. cikk; LERS (1904) p. 196-197.; TESCHMAYER (2010) p. 109. 4. l. ábrájegyzet.; CSARADA (1901) p. 264.

Emellett a külföldön tartózkodó magyar vagy osztrák állampolgárok, illetve védencek esetében minden konzuli hivatal fel volt jogosítva az 1840-ik királyi udvari rendelet nyomán arra, hogy az inséges helyzetbe került alattvalókat segíezzék, a hazajutásban anyagilag segítsék őket, viszont ellenőrizhető volt a segély célszerű felhasználása.¹²⁸

A kodifikáció során nagyszámú állami gyakorlatról beszéltek, amikor a BKE végleges szövegébe elismert szokásként iktatták be – jelenleg a konzuli egyezmények által is gyakran hivatkozott 8. cikk – a saját állampolgáron túli személyi kör érdekében való konzuli eljárást: „a küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”¹²⁹ Ugyanakkor a tárgyalások során azt is elismerték, hogy nyilvánvaló és praktikus okokból csekély azon konzuli feladatok száma, amelyet az állam más állam polgárainak érdekében is kifejthet.¹³⁰

Az általános nemzetközi jogi szabályok tehát gyakorlatként, szokásként tekintenek a jelenségre, a jelenkori kép pedig azt mutatja, hogy számos okból és formában hívják életre és tartják fent a konzuli feladatok tekintetében az együttműködést. A közösnek tekinthető konzuli képviseltek fenntartása azon államok között gyakori, akiknek régmúltra visszavezethető, közös történelmen alapuló a kapcsolata. Ilyen kapcsolat van például Kanada és Ausztrália¹³¹ között, de egyre gyakoribbak a harmadik államokban tartózkodó saját polgárokat érintő válsághelyzetekbeni együttműködésre vonatkozó megállapodások, amelyek ad hoc segítség helyett előre lefektetett forgatókönyvön alapulnak a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetsége (*Association of Southeast Asian Nations – ASEAN*), a dél-amerikai Andok által összekötött államok, valamint az Amerikai Államok Szervezete esetén is.¹³²

Európában – az EU-konzuli politikájától függetlenül – is hagyománya van az együttműködésnek: a skandináv államok 1962,¹³³ míg a balti államok 1999 óta¹³⁴ kooperálnak egymással ilyen módon, de vannak kétoldalú megállapodások is. Magyarország és Ausztria között például vízumkiadás kérdésében,¹³⁵ Luxemburg és Belgium között pedig 1965 óta élő gyakorlat, hogy olyan helyen, ahol egyiküknek nincs képviseltek, a másik állam külképviselete ellátja a megállapodásban rögzített konzuli feladatokat, például anyakönyvi ügyeket, valamint a konzuli védelmet a képviseltek nélküli állampolgár és jogi személy számára is.¹³⁶ Az elmúlt évtizedekben több kétoldalú megállapodás is született, amelyeket 2010-ben a *Citizens Consular Assistance Regulation for Europe Project* keretében egy,

¹²⁸ CSARADA (1901) p. 270-271.

¹²⁹ BKE, 8. cikk.

¹³⁰ A/CN.4/137. (1961) p. 99.

¹³¹ Canada Australia Consular Services Sharing Agreement (CACSSA) Vancouver, 7 August 1986. <https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/framework/canada-australia> (2019.08.20.)

¹³² HAYNAL–WELSH–CENTURY–TYLER (2013) p. 11-14.

¹³³ Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden Agreement concerning Co-operation. Helsinki, 23 March 1962. 434 UNTS 182, Article 31.

¹³⁴ Agreement on the consular assistance and co-operation between the Government of the Republic of Latvia, the Government of the Republic of Estonia and the Government of the Republic of Lithuania. Vilnius, 5 February 1999. <https://m.likumi.lv/doc.php?id=224482> (2019.08.20.)

¹³⁵ Lásd például: Agreement Between the Republic of Austria and the Republic of Hungary on the Mutual Representation by their Diplomatic and Consular Missions in Processing Visas, 06 March, 2007, Vienna. [hivatalos fordítás: Magyar Közlöny, 2007/38]

¹³⁶ Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique relative à la coopération dans le domaine consulaire, signée à Bruxelles, le 30 septembre 1965. <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1966-51-fr-pdf.pdf> (2019.08.20.) p. 2-3.; 7. cikk. A megállapodást 2018. május 15-én módosították az (EU) 2015/637 irányelv okán, többek között azzal a rendelkezéssel bővítették ki, hogy az uniós polgárokat

akkor 27 tagállamra kiterjedő empirikus vizsgálat (*CARE Project*) alapján készült jelentés számba vett, és megállapította, hogy közös bennük, hogy tárgyon és célon kívül konkrétabb együttműködésre vonatkozó rendelkezést nem tartalmaznak. Emellett arra is van példa, hogy minden szerződéses rendelkezés nélkül, a gyakorlatban *ad hoc* jelleggel is létesülnek adott ügy kapcsán együttműködések.¹³⁷

A továbbiakban az államközi együttműködések konkrét tárgya kapcsán a konzuli feladatokkal összefüggésben felmerülő együttműködések, és az így létrejövő jogviszonyok vizsgálatának részletes elemzése következik.

a luxemburgi állampolgárokkal azonos szintű konzuli védelemben részesítik. (1. cikk – a <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2018/05/15/a393/jo> (2019.08.20.)

¹³⁷ CARE Final Report. Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. Citizens Consular Assistance Regulation in Europe. 2010. <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> (2019.08.20.) [CARE Final Report (2010)] p. 20-20. Az egyes együttműködések magyar nyelvű elemzését lásd: SCHIFFNER Imola: Az uniós polgárok konzuli védelmének lehetőségei a tagállamok gyakorlatában. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2 (2012) 1. p. 174-179.

II. KONZULI HATÓSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEK A KONZULI FELADAT ELLÁTÁSA SORÁN

A konzuli kapcsolatok joga a nemzetközi közjog részeként *államközi együttműködések* takar, amelyek alapja nemzetközi kapcsolatokat meghatározó, békés egymás mellett élésre épülő alapelvek rendszere.¹³⁸ Ennek részeként a BKE-ben kodifikált normaanyag határozza meg az ezirányú államközi együttműködés alapjait, kihangsúlyozva az *Egyesült Nemzetek Szervezetének* (ENSZ) államok szuverén egyenlőségére, a nemzetközi béke és biztonság fenntartására, valamint a nemzetek közötti baráti kapcsolatok előmozdítására vonatkozó céljait és elveit.¹³⁹

Ezen belül említést kell arról tenni, hogy a kereteket kijelölő nemzetközi megállapodások szabta térben a konzuli hatóságok a feladataikat is különböző együttműködési formákon keresztül valósítják meg, amelyek alapvetően két csoportra oszlanak aszerint, hogy a saját államuk hatóságaival, vagy más államok hatóságaival, szerveivel való kooperációról van szó, és ez utóbbi kör egészül ki az Európai Unió intézményeivel és szerveivel való speciális kapcsolati formákkal.¹⁴⁰ Mielőtt részletesen tanulmányoznánk az egyes együttműködési típusokat, tisztázni szükséges, hogy mit értünk *konzuli hatósági együttműködés* alatt.

2.1. A konzuli hatósági együttműködések meghatározása

A konzuli tisztviselő 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 résztvevő jogalanyok jogai és kötelezettségei, az alkalmazandó jog pedig a jogviszony jellegétől függően alakulnak.

¹³⁸ Ez az alábbi alapelveket jelenti: a) az erőszak tilalma a másik állam területi integritásának illetve politikai függetlenségének megsértése érdekében vagy bármilyen ENSZ célokkal összeegyeztethetetlen módon; b) a viták békés rendezésének módját; c) a belügyekbe való be nem avatkozás tilamát; d) más államokkal az ENSZ Alapokmányának megfelelő módon való együttműködés kötelezettségét; e) a népek egyenlőségét és önrendelkezéshez való jogának tiszteletben tartását; f) a szuverén állam egyenlőségét, valamint g) a kötelezettségek jóhiszemű és az ENSZ Alapokmányával konform teljesítését. ROSENSTOCK, Robert: The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations. A Survey. *The American Journal of International Law*, 65 (1971) 5. p. 713., lásd még: General Assembly resolution 2625 (XXXV) of 24 October 1970 (Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations). Lásd bővebben: HAIGHT, George Winthrop: United Nations. Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States (1966). *The International Lawyer*, 1 (1966) 1. p. 96-133.; ARANGIO-RUIZ, Gaetano: Friendly Relations Resolution. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Instalment 9, North-Holland, Amsterdam, 1986. p. 135-139.

¹³⁹ BKE Preambulum.

¹⁴⁰ A fejezet alatt tárgyalt kérdések az alábbi formában jelentek meg: CSATLÓS Erzsébet: Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései. *Eljárásjogi Szemle*, 2 (2017) 1. p. 33-42.

A konzul feladatai ellátása során többféle joggalannyal kerül kapcsolatba, és lévén a konzuli képviselőt közigazgatási szervezeti egység, ennek a kapcsolatnak java része – de korántsem kizárólagosan¹⁴¹, a közigazgatási jog által meghatározott *közigazgatási jogviszony*. A konzuli képviselők 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 ill. 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 legérzékenyebb 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.¹⁴² Míg a szuprematív jogviszonyok esetében az irányítási-felügyeleti tevékenységet gyakorlóknak 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 joggalannyal – legyen az akár hazai, akár külföldi szerv, természetes vagy jogi személy – egyenrangú, a közöttük lévő kapcsolat az érdekek kölcsönös egyeztetésén alapul.¹⁴³ 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 képviselőt a közigazgatás külföldre telepített ága, amelynek funkciója kettős: a diplomáciai kapcsolatokhoz hasonló célok mellett¹⁴⁴ 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

¹⁴¹ Bizonyos kérdések kapcsán a konzuli képviselőt és a másik joggalanny között nem közigazgatási jogviszony áll fenn, hanem pl. munkajogi viszony vagy polgári jogi viszony. Lásd: PETRIK Ferenc: A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása más jogviszonyoktól. *Magyar Jog*, 57 (2010) 9. p. 527.

¹⁴² SZAMEL Lajos: Az államigazgatási jog. In: Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. p. 146-147.

¹⁴³ SZALAI Éva: A közigazgatási jogviszony. In: Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Budapest, 2005. p. 75.

¹⁴⁴ BKE 5. cikk a) -b); vö. BKE 17. cikk.

tett esetekben. Ezt a három elemű 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 foglalja magában, amely a nemzetközi elemet tartalmazó, zömmel konzuli hatóságok által kifejtett tevékenység normaháttere.¹⁴⁵

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.

2.2. Konzuli feladatok és az így létrejövő jogviszonyok

A konzuli képviseltek funkcionális mentességgel¹⁴⁶ 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 irányított jogviszony. A konzuli képviselteken a konzuli tisztviselők *hatósági és hatósági ügynek nem minősülő* feladatokat látnak el.¹⁴⁷

A konzuli feladatok meghatározó része *hatósági jogviszonyban* valósul meg: a konzuli feladatokkal felruházott szerv egyedi ügyben jogviszonyt alakít, közhatalmi tevékenységet végez. Az, hogy milyen hatósági jogkört kap, a küldő állam konzuli joga határozza meg, illetve a fogadó állammal kötött konzuli egyezmény szab határt annak, hogy az adott állam területén ezek közül melyiket gyakorolhatja. Gyakoriak a különböző okmánykiállítással összefüggő jogosítványok, így például útlevél hiányában az ideiglenes úti okmány kiadása, vízumkiadás, az adott területen elhunyt állampolgár hazaszállításával kapcsolatos engedély kiadás, de az is előfordul, hogy hatáskör hiányában a konzuli tisztviselő *közvetítő hatóságként* teremt kapcsolatot az anyaállam megfelelő hatósága és a külföldön tartózkodó állampolgár között. Emellett hatósági jogkörön kívül jellemzően a kereskedelmi, gazdasági, kulturális

¹⁴⁵ VOGEL, Klaus: Administrative Law, International Aspects. In: Rudolf Bernhardt (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 9. Elsevier, Amsterdam, 1986. p. 3-4.

¹⁴⁶ BKE 43. cikk.

¹⁴⁷ Konztv. 20. cikk (1). Magyarországon a konzuli tisztviselő a konzuli védelem ellátása érdekében hatósági jogkörben a Konztv. 19. cikk (3)-(4) bekezdése szerint ideiglenes úti okmányt bocsát ki, hazatérési kölcsönt nyújt, halottszállítási engedélyt ad ki, konzuli letéti szolgáltatást nyújt, hatósági bizonyítványt állíthat ki, egyéb hatósági tevékenységei közé tartozik például a vízumkiadás Magyarország, illetve más schengeni állam nevében is. 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról. 12. cikk. Nem minősül viszont hatósági ügynek többek között a Konztv. 4-13. cikkében szabályozott konzuli védelem körében végzett érdekvédelmi tevékenység. Lásd: Konztv. 1. cikk (1); 15. cikk.

és tudományos kapcsolatok fejlesztésének előmozdítását, és a küldő, valamint a fogadó állam baráti kapcsolatainak elősegítését végzik az állam javára, valamint tanácsadást, míg a segítségnyújtás különböző formáját, tanácsadást pedig a magánfelek érdekében végzik.

Itt szükséges kitérni a *konzuli védelemre*, amely tulajdonképpen egy gyűjtőfogalom, azon – hatósági és nem hatósági jellegű – konzuli feladatoknak az összessége, amelyet az állam a külföldön tartózkodó, jellemzően saját állampolgárának érdekeinek védelme céljából így szabályoz, ide sorol.¹⁴⁸

Közös a konzuli védelmi feladatokban, hogy alapvetően a magánfél érdekében kifejtett tevékenységről van szó, így a hatósági jogviszonyok is jellemzően jogosító, illetve deklaratív érdemi döntést eredményeznek, vagy döntéshozatallal sem járnak: kapcsolatfelvétel, látogatás, tanácsadás, információ-szolgáltatás. A konzuli védelem körében a konzuli tisztviselő 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. Ennek ellenére nem hanyagolható el a jogviszony jellegének meghatározása, mert az a jogviszony szereplőinek eljárási jogait és kötelezettségét alapvetően befolyásolja.

A hatósági jogviszony esetében az eljárási jogok és kötelezettségek forrása az általános hatósági eljárási szabályok formájában beazonosítható, azok megsértése esetén az általános szabályokat követve jogorvoslatra van lehetőség.¹⁴⁹ Sok állam a konzuli védelem kérdését nem szabályozza részletesen.¹⁵⁰ 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.¹⁵¹

A konzuli képviselő 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 felada-

¹⁴⁸ Magyarországon a konzuli védelemről törvény rendelkezik, amely leszögezi, hogy a konzuli tisztviselő a konzuli védelem ellátása érdekében a következő közigazgatási hatósági ügyekben jár el: a) úti okmányok kiállítása, b) hazatérési kölcsön nyújtása, c) halottszállítási engedély kiállítása, d) okirat, pénz és egyéb érték megőrzésre való átvétele (konzuli letét); e) a konzuli védelem ellátása érdekében hatósági bizonyítványt állíthat ki; f) a miniszter közigazgatási hatósági jogkörében eljárva hitelesíti felül a külföldön felhasználásra kerülő okiratokat. A konzuli tisztviselő, azokban az állampolgársági és közigazgatási hatósági eljárásokban, melyekben közreműködőként vesz részt, jogosult a hatóság által kiállított elektronikus közokiratról papíralapú hiteles másolatot kiállítani. Konztv. 19. cikk (3)–(6). Emellett számos olyan feladatot rögzít-e körben, amelyek nem minősülnek hatósági ügynek, de konzuli védelemnek minősülnek: tanácsadás és segítségnyújtás, bajba jutott magyar állampolgárok védelme, segítségnyújtás baleset vagy bűncselekmény áldozatainak, illetve súlyos, sürgős ellátást igénylő betegnek, segítségnyújtás katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén, személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelme, haláleset idején fennálló feladatok, kiskorú vagy cselekvőképességében korlátozott magyar állampolgár védelme, valamint ügyeinek vitelében akadályozott személy érdekében érdekeiben tett intézkedések. Konztv. 4-13. cikk.

¹⁴⁹ Magyarország esetében a konzul hatósági eljárása során a közigazgatási rendtartás szabályai irányművek, kivéve azokat az eseteket, amikor a feladathoz speciális eljárási rendelkezések tartoznak (például vízumszabályok esetében a Vízumkódex), az elsőfokon eljárt konzuli tisztviselő döntéseivel szemben a külügyekért felelős miniszterhez lehet fellebbezni. Konztv. 19. cikk (3). Konztv. 19. cikk (7).

¹⁵⁰ CARE Report (2010) p. 580-585.

¹⁵¹ PETRIK (2010) p. 528; 531.

tának teljesítése érdekében együttműködési jogviszonyt képez például a fogadó állam konzuli hatóságaival,¹⁵² illetve kvázi képviselteként eljár az illető ügyében.¹⁵³ 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”.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵

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

2.3. A konzuli hatóságok együttműködéseinek típusai

Együttműködésről, azaz mellérendeltségi vagy koordinációs jogviszonyról olyankor van szó, amikor a konzuli hatóság, valamint a közigazgatási szerv és az irányítása alá nem

¹⁵² Például: amennyiben a konzuli szolgálat arról értesül, hogy magyar állampolgár számára gyám vagy gondnok rendelése válik szükségessé, erről haladéktalanul értesíti a magyar gyámhatóságot. A további eljárásra a magyar gyámhatóság intézkedése irányadó azzal, hogy az eljárás során a konzuli szolgálat a fogadó állam gyámhatóságával való együttműködésre törekszik. Konztv. 12. cikk (2)-(3).

¹⁵³ Például: ha a konzuli szolgálat magyar állampolgár külföldön történt elhalálozásáról értesül, haladéktalanul értesíti az elhunyt legközelebbi ismert hozzátartozóját, és felvilágosítást nyújt számára a temetéshez vagy a holttest hazaszállításához szükséges intézkedésekről. Amennyiben az eltemetésre kötelezett személy az elhunyt halotti anyakönyvi kivonatát méltányolható egyedi körülményeire való tekintettel saját maga beszerezni nem tudja és a fogadó ország jogszabályai azt lehetővé teszik, a konzuli szolgálat megkeresi a fogadó ország illetékes hatóságát a halotti anyakönyvi kivonat beszerzése érdekében. Ha az elhunyt után külföldön kiskorú, cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes nagykorú magyar állampolgár maradt, a konzuli szolgálat gondoskodik megfelelő ellátásának biztosításáról, ennek keretében szükség esetén kezdeményezi gyám vagy gondnok kirendelését, vagyis megindítja a megfelelő eljárást. Konztv. 11. cikk (1).

¹⁵⁴ *PETRIK* (2010) p. 531. Magyarországon 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, a közigazgatás – jogot vagy jogos érdeket sértő – döntéseivel szembeni jogorvoslat lehetőségét pedig az Alaptörvény biztosítja. Vö. *VÁCZI Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013. p. 42.

¹⁵⁵ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391. [Alapjogi Charta] 46. cikk.

tartozó közigazgatás szerv vagy egyéb társadalmi szerv vagy személy (együttesen: aktor) között jöhet létre.

A konzul feladatai ellátása során többféle joggalannyal kerül kapcsolatba, így az együttműködés kifejezés tágan értelmezve lefed valamennyi ilyen módon létre jövő jogviszonyt. A konzuli képviselőt közigazgatási szervezeti egység, ennek a kapcsolatnak pedig a java része – de korántsem kizárólagosan¹⁵⁶, 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.¹⁵⁷ Akármelyik értelmezést vesszük alapul, közös bennük, hogy az uniós jog mindegyik típusú jogviszonyra nézve tartogat szabályozási elemeket, és ezzel együtt jogalkalmazásra nézve kihívásokat.

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.¹⁵⁸ Ez a *jogsegély*,¹⁵⁹ amelynek során a megkeresett szerv anyagi és eljárási szabályai szerint folyik az eljárás, az ügy érdemében 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 el 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 összeköti a kettőt,¹⁶⁰ akárcsak a hatósági jogviszony másik oldalán álló ügyfelet megillető eljárási jogosítványok.

¹⁵⁶ Bizonyos kérdések kapcsán a konzuli képviselőt és a másik joggalanny között nem közigazgatási, hanem pl. munkajogi, vagy polgári jogi jogviszony áll fenn. Lásd: PETRIK (2010) p. 527.

¹⁵⁷ Ennek részleteiről lásd CSATLÓS (2017a) p. 33-42.

¹⁵⁸ SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás. In: Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. p. 677.; Vö. GALETTA, Diana-Urania – HOFMANN, Herwig C. H. – SCHNEIDER, Jens-Peter – TÜNSMEYE, Vanessa M.: Book V – Mutual assistance. In: Hofmann, Herwig C. H. – Schneider, Jens-Peter – Ziller, Jacques (eds.): *Model Rules on EU Administrative Procedure*. Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL). http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_Books_VI_2014-09-03.pdf (2019.08.20.) [Model Rules] V-1. pont.

¹⁵⁹ A magyar közigazgatási rendtartás megkeresésnek hívja. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról [Ákr.] 25. cikk.

¹⁶⁰ Ahogyan arra az adóhatósági eljárással összefüggésben a Kúria 7/2015. számú közigazgatási elvi határozata (Kfv.VI.35.306/2013) rámutatott: a nemzetközi megkeresésbe és az arra adott válaszba az adózó betekintethet,

2.3.1. A konzuli hatóság együttműködése a hazai hatóságokkal

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

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.

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

A konzuli képviseletek külhoni állami szervek, amelyek a nemzeti jog alapján tagozódnak a hazai közigazgatási szervezetrendszerbe,¹⁶¹ szuprematív jogviszony keretében. A konzulátusok általában a diplomáciai képviselet konzuli (fő)osztályaként működnek, de lehetnek azon kívüliek, és működhetnek a diplomáciai képviselet székhelyétől különböző, egyéb nagyvárosokban is, akár több helyen is egy adott országban, illetve olyan államokban is, ahol diplomáciai képviselet nem működik; ez mind a fogadó állammal való államközi megállapodás vagy viszonyosság függvénye.¹⁶² A közös mindegyikben, hogy a konzuli képviselet minden esetben – vagy az adott országban található, vagy valamely szomszédos államban székelő – a diplomáciai képviselet közvetlen irányítása alatt működik.¹⁶³ A konzuli képviseletek és a diplomáciai képviseletek 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 képviselet vezetője hangolja össze a fogadó államban működő konzuli képviseleteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét. Erre figyelemmel ugyan, de alapvetően önállóan jár el a konzuli képviselet 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, így a konzuli védelem körében is. Ugyanakkor figyelemmel arra, hogy ez nem minden esetben jelenti a saját állampolgár érdekében való eljárást, hanem egyéb megállapodás okán más személyi kört is jelenthet, és egyéb olyan körülmények is adódhatnak, amelyek külpolitikailag kényes helyzetet eredményezhetnek. Továbbá konzuli feladatot főszabály szerint a konzul lát el a konzuli kerületben – kivételesen azon kívül –,¹⁶⁴ ám bizonyos esetekben diplomáciai képviseletek is eljárhatnak ekként.¹⁶⁵

azok nem tekinthetők adóhatóságok közötti belső levelezésnek, mivel nem technikai jellegűek, hanem az ügy érdemére kihatnak.

¹⁶¹ Magyarország esetében a konzuli képviselet a Külgazdasági-és Külügyminisztérium 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. Konztv. 2. cikk (1).

¹⁶² BESNYÓ Károly (szerk.): *Államigazgatás A-tól Z-ig*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1973. p. 351. A negatív és pozitív viszonyosságról a konzuli kapcsolatokban lásd: HARGITAI József: A viszonyosság a nemzetközi jogban és a belső jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 57 (2002) 10. p. 420-422.

¹⁶³ 2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról [Külszoltv.] 14.; 5. cikk.

¹⁶⁴ BKE 4. cikk 3-2.; 6. cikk.

¹⁶⁵ BKE 3. cikk; 70. cikk. Magyarország esetében a külgazdasági és külügyminiszter a jogszabályban, valamint az egységes külképviseleti rendszer működését szabályozó, a minisztérium és az egyes szakminisztériumok

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),¹⁶⁶ nem rendelkezik és nem is rendelkezhet önálló konzuli feladatok végzésére hatáskörrel,¹⁶⁷ ellenben válsághelyzet esetén a tagállami külképviseletek által végzett konzuli feladatok koordinálására van hatásköre.¹⁶⁸ Az EKSZ önálló, *sui generis* szerve az EU-nak, a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által ki-rendelt személyzetből áll, de nem váltja fel a hagyományos kétoldalú kapcsolaton alapuló külképviseleteket, hanem a Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviselet (Főképviselet) segíti munkája ellátásában, és együttműködik a tagállamok diplomáciai szolgálataival. Az EKSZ-t a Főképviselet irányítja, szervezetét pedig egy központi igazgatási szerv és az Uniót a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben képviselő *küldöttségek* (delegációk) alkotják.¹⁶⁹ A küldöttségek, akárcsak a tagállamok külképviseleti szervei, bilaterális szerződések révén látják el feladataikat a fogadó állam területén.¹⁷⁰ Élükön a küldöttségvezető áll, aki a Főképviseletől és a Bizottságtól is kaphat utasításokat.¹⁷¹ 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 hatóságai, a helyi hatóságok, valamint az uniós polgárok között.¹⁷² Az uniós jog nem helyezi alá- fölérendeltségi viszonyba a küldöttségeket és a külképviseleti szerveket, szerepük komplementer, közöttük együttműködés jogviszony áll fenn, amelyet az EKSZ határozat és a 2015/637 tanácsi irányelv határoz meg.¹⁷³ Szerepe elsősorban a válsághelyzetekben értékelődik fel, amelyről a következőkben szólnunk [V. fejezet].

között létrehozott együttes utasításokban meghatározott irányítási és felügyeleti jogát közvetlenül vagy a minisztérium vezetői, valamint a Központ szervezeti egységei útján gyakorolja a külképviseletek általános irányítását és felügyeletét a szervezeti egységek hatásköri megosztás szerint végzik. Az illetékes szervezeti egységek feladat- és hatáskörükben végzik a külképviseletek egyes tevékenységeinek szakmai irányítását és felügyeletét. A külképviseletek az ilyen szakmai feladatok ellátásáról a szakmai irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egységnek jelentenek, egyidejűleg tájékoztatva az általános irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egységet. Feladat- és hatáskörében a minisztérium bármely szervezeti egysége – a külképviselet általános irányítását és felügyeletét ellátó szervezeti egység vezetőjének egyidejű tájékoztatásával, valamint a koordinációt igénylő kiemelt ügyekben a területet felügyelő helyettes államtitkár jóváhagyásával – utasítást adhat a külképviseleteknek. KKM SzMSz, 98. cikk (1)-(5).

¹⁶⁶ EUSz 27. cikk (3). TÜRKE András István: Az Európai Külügyi Szolgálat: a szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Víták és tervek az európai diplomáciai szolgálat kiépítéséről és jövőjéről. *Külügyi Szemle*, 9 (2010) 2, p. 97.; GÖMBÖS Csilla: Két év távlatából: Az Európai Külügyi Szolgálat. Kálmán János (szerk.): *Quot Capita, Tot Sententiae - A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II.* Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. p. 80.

¹⁶⁷ SCHMIDT, Juliane: Between Irrelevance and Integration? New Challenges to Diplomacy in the 21st Century and the Role of the EEAS. *EU Diplomacy Paper No. 8.*, 2014. <http://aei.pitt.edu/58683/> (2019.08.20.) p. 22.

¹⁶⁸ 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. OJ L 106, 24.4.2015, p. 1–13. [2015/637 tanácsi irányelv] preambulum (16).

¹⁶⁹ A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU) HL L 201 03.08.2010. p. 30. [2010/427/EU határozat] 1. cikk (3)-(4).

¹⁷⁰ 2010/427/EU határozat, 5. cikk (6).

¹⁷¹ 2010/427/EU határozat, 5. cikk (3); SZABÓ Fruzsina Mariann: Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe és fejlődése. *Jogelméleti Szemle*, 14 (2014) 3, p. 197.

¹⁷² 2015/637 tanácsi irányelv, 11. cikk, 2010/427/EU határozat, 5. cikk (8); (10) bek.

¹⁷³ Lásd: EUSz 35 cikk (1) és 35 cikk (2); DERMENDZHIEV, Dimitar: The Emergence of a Network of 'European Embassies'. Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. EU

2.3.1.2. 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 áttételtől, hiszen a nem megfelelő helyre benyújtott kérelmet a hatóságnak egyébként is továbbítania kellene az arra hatáskörrel rendelkező hatósághoz. Nemzeti szabályozás tárgya, hogy milyen esetekben jelölhető ki közreműködő hatóság, és az milyen eljárási jogosítványokat élvez.¹⁷⁴

A konzuli hatóság mint közreműködő hatóság a kérelmet, illetve kérelmeket továbbítja a döntés meghozatalára hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz, hogy az ügykörön belül eljárhasson, emiatt konzuli védelmi eljárások esetében az időtényező a megfelelő intézkedés megválasztása okán kulcsfontosságú. A kérelmet benyújtó és a konzuli hatóság hatósági jogviszonyba kerül, amelynek során az utóbbi meghatározott eljárási cselekményekre jogosult, 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 tūresi és nem tevési kötelezettséget tanúsítanak.¹⁷⁵

Az önálló feladat- és hatáskörök, valamint a közvetítői feladatok sokszor összefonódnak, így a jogviszonyok is többszöröződnek,¹⁷⁶ azonban mindig a nemzeti jog által meghatározott szabályok töltik meg tartalommal, akkor is, ha adott helyzetre nézve analógia útján kell megoldást találni.

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.¹⁷⁷ Elhatárolandó továbbá a közreműködő hatósági minőségtől az *áttétel*. Áttételről akkor van szó, ha a kérelem benyújtásának helye a kérelem elbírálására

Diplomacy Papers, 2014/10. <https://www.coleurope.eu/research-paper/emergence-network-european-embassies-increasing-cooperation-between-eu-delegations> (2019.08.20.) p. 11-12.

¹⁷⁴ Lásd: BOROS Anita: Ket. 34-39/A. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.) *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. CompLex, Budapest, 2013. p. 321-322.

¹⁷⁵ BKE 27. 33; 35. cikk. A fogadó állam megengedi és védelemben részesíti a képviselőt szabad érintkezését minden hivatalos ügyben, a képviselőt és annak tevékenységével kapcsolatos minden levelezés (hivatalos levelezés) sérthetetlen. A diplomáciai poggyászt alkotó csomagokat a jellegükre utaló látható külső jellel kell ellátni, azok csak diplomáciai okmányokat, vagy hivatalos használatra szolgáló tárgyakat tartalmazhatnak. A fogadó állam a diplomáciai futár tevékenységének gyakorlása során védelemben részesíti, a diplomáciai poggyászt pedig nem szabad sem felnyitni, sem visszatartani. BOROS (2013) p. 324.

¹⁷⁶ Magyarország esetében 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, a névváltoztatási eljárással összefüggésben az anyakönyvi kivonatot viszont ilyen esetben a hivatásos konzuli tisztviselő állítja ki, amire viszont már hatósági jogviszony keretében kerül sor az ügyfél és a konzuli tisztviselő közötti jogviszonyban. 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról, 48. cikk (2a); 4. cikk (7).

¹⁷⁷ Vö. A polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény] 8-9.; 21. cikk. Magyarország az alábbi fenntartást tette az egyezményhez (3. cikk): Magyarország ellenzi azt, hogy a külföldi államok diplomáciai vagy konzuli képviselői közvetlenül

nézve nem rendelkezik feladat- és hatáskörrel, valamint illetékességgel, ezért – amennyiben az ismert – a kérelmet a feladat- és hatáskörrel, valamint illetékességgel rendelkező hatósághoz megküldi azzal a céllal, hogy az az abban indítványozott eljárást lefolytassa és a döntést meghozza, jelen esetben, a megfelelő konzuli védelmi intézkedést meghozza.

2.3.2. Atipikus eset: a tiszteletbeli konzullal való együttműködés

A tiszteletbeli konzul intézménye a világ számos állama által ismert és általánosan elfogadott,¹⁷⁸ elsősorban a hivatásos konzuli tisztviselő jelentette pénzügyi terhek miatt.¹⁷⁹

Kvázi közigazgatási szerv, aki közigazgatási feladatot végez, funkciója célszerűségi és hatékonysági okokon nyugszik,¹⁸⁰ hiszen olyan közmegbecsülést 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.¹⁸¹ A tiszteletbeli konzul hatósági jogkört nem gyakorolhat: általános, kulturális-feladatokon¹⁸² túl a konzuli hatóság konzuli védelmi, valamint egyéb érdekvédelmi tevékenységének kiegészítését végezheti, továbbá a közreműködő hatósághoz hasonló feladatkörében biztosít az eljárásra jogosult hatósághoz való kérelemtovábbítást.¹⁸³ Így

kézbessenek iratokat a területén, kivéve, ha a címzett a diplomáciai vagy konzuli képviselő küldő államának állampolgára. A konzuli úton továbbított kézbesítendő iratokat az Igazságügyi Minisztérium fogadja.

¹⁷⁸ BKE 3. fejezet. A második világháború után a magyar közigazgatásból kivezették az alkalmazását, a rendszerváltást követő időkben azonban felélesztették a hagyományát. A népi demokratikus országok nemzetközi kapcsolatai nem kívánták meg a tiszteletbeli konzuli intézmény alkalmazását, és emellett ahhoz olyan negatív értékképlet kapcsolódott, hogy Magyarországon ezt az intézményt az 1950. évi 8. tvr. megszüntette, és csak 1988-ban szabályozták újból a tiszteletbeli konzuli tisztviselők intézményéről szóló 2/1988. (VIII. 1.) KÜM rendelettel. Éliás (1986) p. 118. 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 irányítás-felügyeleti jogviszony van. 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet a tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról, 5. cikk (1); 11. cikk (3)-(4). Magyarország részéről a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselő létesítéséről, illetőleg megszüntetéséről a külügyminiszter dönt. 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet, 2. cikk (2). Lásd még: CSATLÓS (2017a) p. 39.

¹⁷⁹ JARVIS, Robert M.: The Honorary Consul in Modern International Practice: Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should be Amended to Provide a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls. *Duquesne Law Review*, 23 (1985) p. 906.; STRINGER, Kevin D.: *Honorary Consuls in Small State Diplomacy. Through Liechtenstein's Lens*. Clingendael, The Hague, 2011. p. 6-7.; STINGER, Kevin D.: *Think Global, Act Local. Honorary Consuls in a Transforming Diplomatic World*. Clingendael, The Hague, 2007. p. 5-12.

¹⁸⁰ Kvázi közigazgatásról más néven „(k)özzetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat valamely célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai ritkábban politikai megfontolások alapján, tehát a feladatok kikerülnek a közigazgatásból.” BALÁZS István: Az autonóm közigazgatási struktúrákról és a közigazgatási szervek önállóságának egyes kérdéseiről. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. p. 33.

¹⁸¹ DIDAT, M. Maxime: Le consul honoraire: parent pauvre du droit international? *Annuaire français de droit international*, 56 (2010) p. 103-105.; 122-123. Vö. 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet, 2. cikk.

¹⁸² Vö. 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet, 9. cikk b) c).

¹⁸³ DIDAT (2010) p. 123-126.; STRINGER (2007) p. 3-5. A magyar joggyakorlat kapcsán lásd: 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet 9. cikk a) d) e) f) g) h). Magyarország tiszteletbeli konzulja a nemzetközi jog által megengedett keretek között védelmezi Magyarországot, valamint állampolgárai, jogi személyei és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei általános érdekeit a fogadó államban, illetőleg a fogadó állam területén folyó

olyan helyen is biztosítható a konzuli szolgálat meghosszabbított karjaként az állampolgár és a hazai közigazgatás közötti kapcsolat, ahol konzuli vagy diplomáciai képviselet nincs,¹⁸⁴ vagy nehezen érhető el, messze van.¹⁸⁵

A tiszteletbeli konzul feladatát a küldő állam határozza meg, amely sok esetben szűkebb a hivatásos konzulénál, és olykor csak szimbolikus szerepe van: emiatt gyakorlatilag alá van rendelve a területileg illetékes diplomáciai képviseletnek, illetve hivatásos konzuli tisztviselő működése esetén a hatáskörgyakorlásuk összehangolt kell legyen, szervezeti hierarchia és szuprematív közigazgatási jogviszony alapján. Ennek oka a történelmi gyökerekben rejlik: tiszteletbeli konzult zömmel olyan helyen bíztak meg, ahol nem volt a küldő államnak hivatásos konzulja, vagy éppen őt segítő szándékkal működhetett.¹⁸⁶ A tiszteletbeli konzul helyi hatóságokkal való kapcsolatát ezen felül 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 a tiszteletbeli konzul olyan területen működik, ahol egyéb hivatásos külképviseleti szerv nem működik.¹⁸⁷

A tiszteletbeli konzul leginkább segítségnyújtással, tájékoztatással és irat-továbbítással segíti a hozzá fordulókat, hatósági jogkörrel jellemzően nem rendelkezik.¹⁸⁸ Hatósági eljárás-

hagyatéki ügyekben, továbbá a fogadó állam jogszabályai által megszabott keretek között védelmezi a kiskorú és cselekvőképtelen magyar állampolgár érdekeit különösen, ha számukra gyámság vagy gondnokság elrendelése szükséges. A fogadó államban hatályban lévő gyakorlat és eljárási szabályok figyelembevételével képviseli a magyar állampolgárokat vagy intézkedéseket tesz megfelelő képviseletük biztosítására a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt, azért, hogy a fogadó állam jogszabályainak megfelelően ideiglenes intézkedések hozatalát kérjék ezen állampolgárok jogainak és érdekeinek megóvására, amennyiben azok távolléttük vagy bármely más ok miatt jogaikat és érdekeiket nem tudják időben megvédeni. Emellett segítséget és támogatást nyújt a Magyarország állampolgárai, jogi személyei és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetei részére, valamint segítséget nyújt a magyar felségjelű tengeri és folyami hajóknak, valamint a küldő államban lajstromozott repülőgépeknek és ezek személyzetének. A magyar szabályozás szerint a tiszteletbeli konzul főszabály szerint saját költségén végzi a rábízott feladatokat, költségeit konzuli díjból fedezi, illetőleg – szükség esetén – a tiszteletbeli konzullal még kinevezése előtt szerződésben állapodik meg a tiszteletbeli konzul működésének anyagi-pénzügyi feltételeiről 2/1995. (III. 24.) KüM rendelet, 11. cikk.

¹⁸⁴ Jamaicában például csak tiszteletbeli konzul működik Kingston városában, akit a havannai (Kuba) külképviselet irányít. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/amerika?jamaica> (2019.08.20.) de említhetnénk Kamerunt is, ahol Douala városában van magyar tiszteletbeli konzul, akit az Abujában működő nigériai magyar külképviselet irányít. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/afrika?kamerun> (2019.08.20.)

¹⁸⁵ Ilyen például az USA esetében, ahol konzuli hivatal (Washington) és több főkonzulátus (Chicago, New York, Los Angeles) is működik, mellette azonban az államok területén számos tiszteletbeli konzul működik különböző jogkörrel a különböző területileg illetékes főkonzulátusok irányítása alatt. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/amerika?egyesult-allamok-usa> (2019.08.20.)

¹⁸⁶ Lásd: DELA, Mirosław: Legal Status of the Honorary Consul. *Review of Law, Administration & Economics*, 4 (2014) 1. p. 71. Magyarország esetében lásd: 2/1995. (III. 24.) KüM rendelet, 5. cikk (2). A tiszteletbeli konzul hatásköre konzuli kerületében nem kizárólagos, ott konzuli feladatokat a fogadó államban működő diplomáciai vagy hivatásos konzuli képviselet is elláthat.

¹⁸⁷ BKE 58. cikk (1).

¹⁸⁸ 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. Hatósági jogkört nem gyakorolhat, így közreműködő hatóságnak sem minősül: tevékenysége csupán kérelmek átvételében és továbbításában merül ki. Vö. Konztv. 19. cikk (2); BOROS (2013) p. 324. A tiszteletbeli konzul az azonos

rásban 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.

2.3.3. A konzuli hatóság együttműködése a fogadó állam hatóságaival

Míg a diplomáciai képviselők a fogadó állam központi szerveivel való kapcsolattartásra hivatottak, addig a konzuli képviselők inkább a konzuli feladatokkal összefüggésben a fogadó állam konzuli kerületben illetékes – kivételes esetben azon kívüli¹⁸⁹ – helyi hatóságaival működnek együtt.¹⁹⁰ 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.¹⁹¹

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 levelezzenek és ellássák a jogi képviselést.¹⁹²

Ezen felül 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.¹⁹³ 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

konzuli kerületben illetékes konzuli képviselő vezetőjének irányítása alatt áll. Ha az adott ország területén a konzuli feladatokat a diplomáciai képviselő erre felhatalmazott tagja látja el, vagy az adott országban konzuli képviselő egyáltalán nem működik, akkor valamely szomszédos államban működő diplomáciai képviselő irányítása alá tartozik. 2/1995. (III. 24.) KúM rendelet, 5. cikk (1).

¹⁸⁹ Különleges körülmények fennállta esetén a konzuli tisztviselő a fogadó állam beleegyezésével konzuli kerületén kívül is elláthatja feladatait, illetve a küldő állam, miután az érdekelt államokat erről értesítette, megbízhatja az egyik államban létesített konzuli képviselést azzal, hogy a konzuli feladatokat egy másik államban ellássa, kivéve, ha ezt valamelyik érdekelt állam kifejezetten ellenzi. BKE 6-7. cikk.

¹⁹⁰ HARGITAI (2005) p. 287. BKE, 38. cikk a).

¹⁹¹ BKE 38. cikk b).

¹⁹² BKE 36. cikk.

¹⁹³ BKE 37. cikk.

egyezmények azonban rendkívül változatosak a rendelkezések részletezését tekintve,¹⁹⁴ a személyi szabadságot korlátozó rendelkezéseknél például gyakori, hogy egzakt határidőt szabnak a notifikációs kötelezettség teljesítésére,¹⁹⁵ 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,¹⁹⁶ de a jogviszony elemeire vonatkozó joghézagok, jogértelmezési ellentétek kitöltése végett ezeknél az együttműködési jogviszonyoknál az udvariasság, a viszonyosság és a szokásjog szerepe felértékelődhet.¹⁹⁷ A BKE a fogadó állam hatóságához fordulás jogáról beszél,¹⁹⁸ 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,¹⁹⁹ sőt, arra is van példa, hogy ideiglenes gyámként maga a konzuli tisztviselő járjon el.²⁰⁰ 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 tisztviselőnek 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 kellő időben megvédje. Ez a képviselet addig áll

¹⁹⁴ A Magyar Népköztársaság és a Ciprusi Köztársaság között, Budapesten, 1989. május 24-én aláírt konzuli egyezmény [kihirdette: 2000. évi V. törvény] például gyakorlatilag csak a konzuli tisztviselő jogállásáról szól, a feladatokról említést sem tesz. Igen részletes ezzel szemben a mai napig hatályos, jóval a konzuli kapcsolatok jogának kodifikációja előtt az Ankarában, 1938. évi július hó 18. napján kelt magyar-török konzuli egyezmény [kihirdette: 1940. évi XXV. törvény, a továbbiakban: magyar-török konzuli egyezmény]

¹⁹⁵ A személyi szabadság korlátozásával járó intézkedések megtörténtéről például haladéktalanul, de legkésőbb három napon belül jelzési kötelezettsége van a hatóságnak, és 4 napon belül lehetővé kell tenni a látogatást. Ilyen kitétel van például a Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között Budapesten, 1991. május 31-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2000. évi VIII. törvény] 36. cikk; a Magyar Köztársaság és az Oroszországi Föderáció között, Budapesten, 2001. január 12-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2003. évi X. törvény; magyar-orosz konzuli egyezmény] 14. cikk 1.

¹⁹⁶ Lásd BKE 5. cikk.

¹⁹⁷ Vö. USTOR (1965) p. 79-80.

¹⁹⁸ BKE 38. cikk.

¹⁹⁹ Például: magyar-orosz konzuli egyezmény, 13. cikk; a Magyar Köztársaság és a Portugál Köztársaság között, Budapesten, 2002. november 4. napján aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2006. évi LXXVI. törvény, a továbbiakban: magyar-portugál konzuli egyezmény] 13. cikk. Vö. a Magyar Köztársaság és a Kazak Köztársaság között Almatiban, 1995. március 9-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2000. évi VI. törvény, a továbbiakban: magyar kazak konzuli egyezmény] 35. cikk; a Budapesten, 1936. évi április hó 24. napján kelt magyar-lengyel konzuli egyezmény [kihirdette: 1938. évi I. törvénycikk, a továbbiakban: magyar-lengyel konzuli egyezmény] 18. cikk.

²⁰⁰ Magyar-török konzuli egyezmény, 4-5. cikk.

fenn, amíg a képviselt személy nem jelöli ki a meghatalmazottját, vagy saját maga nem gondoskodik a saját ügyéről.²⁰¹

2.4. A konzuli hatósági együttműködések az EU égisze alatt

A konzul feladatai ellátása során többféle jogalannyal kerül kapcsolatba, így az együttműködés kifejezés tágan értelmezve lefedi a hatósági, a hierarchikus és a szűk értelemben vett együttműködési jogviszonyt is. Közös bennük, hogy az uniós jog mindegyik típusú jogviszonyra nézve tartogat szabályozási elemeket, és ezzel együtt a jogalkalmazásra nézve kihívásokat.²⁰²

2.4.1. A hatósági együttműködések fogalma és jellemzője az EU égisze alatt

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 kapcsolatban és kölcsönhatásban állnak egymással.²⁰³ Az európai közigazgatás a közigazgatási együttműködési szakasszal bővül, 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.²⁰⁴ 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 információ-megosztási mechanizmusról van szó. Egyre nő ugyanis azon uniós politikák száma, amelyek a tagállami hatóságok közötti közvetlen kapcsolatot igénylik, vagy kifejezetten előírják, hálózatos együttműködési formákat létesítve ezzel.²⁰⁵ Ezek tartalma és a Bizottság megfe-

²⁰¹ Magyar-ukrán konzuli egyezmény, 35. cikk; a magyar-kazak konzuli egyezmény, 37. cikk; a Magyar Népköztársaság és az Olasz Köztársaság között Rómában, 1969. október 16-án aláírt konzuli egyezmény [1975. évi 10. törvényerejű rendelet] 11. cikk; Konzvtv. 2/A. cikk (2). Vö. például a magyar-portugál konzuli egyezmény, 7. cikk 1. b) pontjával, amely a fogadó állam jogszabályainak és gyakorlatának betartásával, a fogadó állam bíróságai előtt is megengedi a küldő állam olyan állampolgárának képviselőt, vagy szükséges képviseletüket biztosítsát, akik távol vannak, vagy valamilyen más okból nincsenek abban a helyzetben, hogy jogaikat és érdekeiket kellő időben megvédjék.

²⁰² Jelen fejezet az alábbi tanulmányon alapszik: CSATLÓS Erzsébet: Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 1 (2017) 2. p. 22-29.

²⁰³ DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest, 2014. p. 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. p. 375.

²⁰⁴ Például a belső piaci irányelv kapcsán létrejövő hatósági hálózatról lásd: VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik átdolgozott, bővített kiadás. HVG-ORAC, 2018. p. 600.

²⁰⁵ CORKIN, Joseph – BOEGER, Nina: Endogenous Transformations in European Public Administration: Soft-Law, Transnationally Networked Governance as a Self-Reinforcing Trend. In: Bohne, Eberhard – Graham, John D. – Raadschelders, Jos C. N. – Lehrke, Jesse Paul (eds.): *Public Administration and the Modern State*.

elő szervezeti egysége, esetleges egyéb uniós szervek, valamint a tagállami hatáskörben érintett hatóságok közötti jogi kapcsolat és annak szabályozottsága uniós politika-függő, és leginkább keretjellegű rendelkezésekből áll, amelyeknek az EU jogalkotási hatásköre szab határt. A Szerződések tartalmaznak felhatalmazást a tagállamok közötti közigazgatási kooperációhoz szükséges másodlagos normák kibocsátására,²⁰⁶ de ennél bővebb a kör, amely során a hatóságok feladat- és hatáskörükben együttműködnek. Az operatív szabályok uniós hatáskör hiányában javarészt útmutatókban, iránymutatásokban és egyéb elnevezésű *soft law* dokumentumokban öltenek testet.²⁰⁷ 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 jogorvoslati lehetőségei felértékelődnek, kiszámítható és világos, jogi kötőerővel bíró szabályozásuk hiánya így még inkább szembetűnő.²⁰⁸

Együttműködés	Klasszikus együttműködési forma	Összetett közigazgatási eljárási alapú együttműködési forma
Elnevezése	jogsegély	együttműködési mechanizmus
Jogalapja	államok közötti nemzetközi megállapodás vagy viszonyosság alapján előzetes kéresem alapul	EU jogi (adott politikára vonatkozó elsődleges és másodlagos jogi aktusok) célok megvalósítására irányuló automatikus információ-megosztáson alapul
Szintje	miniszteri szint	közvetlenül a feladat- és hatáskörben érintett hatóságok
Elutasítása	lehetséges	nem

5. A jogsegély és az együttműködési mechanizmus elhatárolása
(Szerző)

A konzuli hatósági együttműködések nem csak a konzuli védelem tárgyában való kooperációra vonatkoznak. Az EU politikái közül ugyanis a konzuli védelmi politika mellett egy másik terület is épít a tagállamok külképviseleteinek aktív végrehajtói szerepére. Az EU-nak ugyanis csekély végrehajtói apparátusa van, emiatt a tagállami hatóságok az uniós

Assessing Trends and Impact. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014. p. 223. TERPAN, Fabien: *Soft Law in the European Union - The Changing Nature of EU Law. Sciences Po Grenoble*, working paper n. 7. 2013. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911460/document> (2019.08.20.) p. 33-34.; DEZSŐ-VINCZE (2014) p. 261.

²⁰⁶ Az EUMSZ 33. cikke a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és a *Bizottság* közötti vámügyi együttműködés erősítésére, az EUMSZ 89. cikke a büntetőügyekben folytatott kormányközi rendőrségi együttműködésre, az EUMSZ 74. cikke a tagállamok szervezeti egységei közötti, illetve az ezen egységek és a Bizottság közötti igazgatási együttműködés biztosítására szolgáló intézkedések elfogadását teszi lehetővé a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozóan (belső határokon történő ellenőrzések alóli mentesség, menekültügy, bevándorlás és a külső határok ellenőrzése). DEZSŐ-VINCZE (2014) p. 272.

²⁰⁷ VERDIER, Pierre-Hugues: *Transnational Regulatory Networks and Their Limits. The Yale Journal of International Law*, 34 (2009) 1. p. 167.; SENDEN, Linda: *Soft law and its implications for institutional balance in the EC. Utrecht Law Review*, 1 (2005) 1. p. 82. vö. Štefan, Oana: *Soft Law and the Enforcement of EU Law*. In: Jakab András – Kochenov, Dimitry (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 203.

²⁰⁸ CSATLÓS Erzsébet: *Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. Eljárásjogi Szemle*, 1 (2016) 2. p. 17.; 19.

jog megvalósítói, a konzuli hatóságokat pedig a közös vízumpolitika kapcsán sikerrel fűzi hálózattá a vonatkozó uniós politika,²⁰⁹ és ebbéli minőségében számos elemében mintaként szolgál a konzuli védelem céljából kiépülő együttműködési hálózat számára. A konzuli feladatok kapcsán való konzuli együttműködés ugyanis elsőként az 1990-es évek közepén került a szabályozás miatt napirendre, amikor a belső piac és a személyek szabad áramlása nyomán a schengeni együttműködés alapjait meghatározták, kézzel fogható eredményt pedig a *Közös Konzuli Utasítások* elfogadásakor öltött 2005-ben.²¹⁰

2.4.2. Konzuli hatósági együttműködés a schengeni vízum kiadása terén: a prototípus

Az állami szuverenitás egyik megnyilvánulási formája az, hogy az állam eldöntheti: kit milyen feltételekkel enged a területére, és hogy más államok állampolgáraival szemben alkalmaz-e korlátozást.²¹¹ Az Európai Unióban a belső határok nélküli szabad mozgás és a közös külső határok által nyújtott védelemre épülő schengeni térség alapköve az a megállapodás, amely alapján az EU-n kívüli államok állampolgáraival szemben igyekeznek egységet tükrözve, nemzeti külpolitikai prioritásokat háttérbe szorítani, és a rövid időtartamra (3 hónap) szóló beutazási engedélyek vonatkozásában közös vízumszabályokat és az egységes rövid tartózkodásra jogosító, ún. *schengeni vízumot* alkalmazni,²¹² amelyet harmadik állam polgárai a célország konzuli hatóságánál kérelmezhetnek,²¹³ és amelynek birtokában megnyílik előttük Európa kapuja.

Az eredendően kormányközi megállapodásokon nyugvó rendszer²¹⁴ az Európai Unió harmadik pillérébe tartozott, a rendszer működtetésének kulcsszereplői pedig a részes

²⁰⁹ FERNANDEZ, Ana Mar: *The Europeanisation of Consular Affairs: The Case of Visa Policy*. The Hague, Netherland Institute of International Relations, 2006. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cdsp_paper_dip.pdf (2019.08.20.) p. 3.

²¹⁰ WESSELING, Mara – BONIFACE, Jérôme: New Trends in European Consular Services. Visa Policies in the EU Neighbourhood. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. p. 121-122.

²¹¹ BERTA Krisztina – MOLNÁR Tamás – TÖTTÖS Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom*, (2012) 1. <http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%911-az> (2019.08.20.) I.; Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration. Fundamental Rights Agency, Vienna, 2014. http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf (2019.08.20.) p. 26.

²¹² 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. Harmtv. 1. cikk.

²¹³ A vízumok javát a konzuli hatóságok adják ki. A számadatokat lásd: Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States. <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats> (2019.08.20.)

²¹⁴ A közös államhatáraiton történő ellenőrzés fokozatos megszüntetéséről, valamint a külső határaiton fokott véelméről eredetileg a Benelux államok, Franciaország és az NSZK 1985. június 14-én Schengenben írt alá nemzetközi szerződést. 1990. jún. 19-én az érintett államok a határaiton végzendő ellenőrzésekről részletes szabályokban állapodtak meg, amelyek kiterjedtek a bevándorlási jogszabályok harmonizálására, a rendőri szervek együttműködéséről, továbbá egységes szabályok kidolgozására a fegyverek, a robbanóanyagok és a kábítószer csempészetének megakadályozása céljából. Lásd: Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaiton történő

államok külképviseletei lettek.²¹⁵ A vízumkötelezettség alá tartozó külföldieknek,²¹⁶ akik valamely szerződő fél területére be kívántak lépni, a célország diplomáciai vagy konzuli képviseletén vízumot kellett kérelmezniük, amelyről maga a diplomáciai vagy konzuli képviselet²¹⁷ döntött.²¹⁸ A rendszer alapja az információk és adatok cseréjének csatornája a közös vízumrendszer volt, amely működtetésére vonatkozó eljárási szabályok forrása az 1999-ben született, többször módosított és bővített, a konzulátusokon dolgozók gyakorlati tennivalóit meghatározó *Közös kézikönyvben és Közös Konzuli Utasítások* (KKU)²¹⁹ volt. A két okmányt a *Végrehajtó Bizottság* fogadta el, amely a schengeni egyezményben foglaltak végrehajtását célzó részletszabályok megalkotására volt hivatott.²²⁰ Az Amszterdami Szerződés 1999. május 5-i hatálybalépése óta a vízumpolitika a *schengeni acquis* részeként a harmadikból az első pillérbe került át, közös politikává vált az EU jogi és intézményi keretein belülre került, amely a tagállami kötelezettségekben is változást hozott.²²¹ Tekintettel arra, hogy a vízumkérdés a változás ellenére is érzékeny terület a harmadik országokkal fennálló politikai kapcsolatok tekintetében és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó második pillért az Amszterdami Szerződés ebben a kérdésben nem érintette, ezért a *Végrehajtó Bizottság* szerepét a szintén tagállami érdekeket képviselő Tanács vette át azzal, hogy fenntartotta a jogot, hogy szabályozza a vízumpolitika részleteit és megfelelő

ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról. Schengen, 1990. június 19. HL L 239 , 22/09/2000. p. 19 -62.

²¹⁵ Lásd: Council recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas. OJ C 080, 18/03/1996. p. 1.

²¹⁶ Lásd: I. melléklet. Jelenleg: a Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L 81., 2001.3.21. p. 1-7.

²¹⁷ A nemzetközi jog szabályai alapján a konzuli feladatokat a konzuli képviselet látja el, ennek hiányában azonban a diplomáciai képviselet erre felhatalmazott részlege is elláthat ilyen típusú feladatot. BKE, 3.; 70. cikk. A magyar szabályozás szerint a tiszteletbeli konzul is felruházható a vízumkérelmek átvételére, hatósági jogköre azonban nem lehet. Konztv. 19. cikk (2). A konzuli feladatokat (5. cikk) – így a vízumhatósági teendőket is – leginkább a konzuli képviseletek látják el.

²¹⁸ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [Convention implementing the Schengen Agreement] 12. cikk.

²¹⁹ *Végrehajtó Bizottság* határozata (1999. április 28.) a *Közös Kézikönyv és a Közös Konzuli Utasítás* végleges változatáról [SCH/Com-ex (99)13], HL L 239. 2000.09.22. p. 317.

²²⁰ A részes államok mindegyikének egy miniszteri szintű képviseletéből álló szerv egyhangúan hozta döntéseit, így annak ellenére, hogy jogforrási szempontból a KKU a diplomáciai és konzuli képviseleteknek címzett soft law nemzetközi szervezeti okmány volt, az egyezményben foglaltak megvalósításának fontos és egyben egyetlen forrása volt a vízumhatóságok szükségszerű együttműködésének irányítására. Convention implementing the Schengen Agreement, 12. cikk 3.; 132. cikk.

²²¹ Így amikor Magyarország a schengeni térséghez 2007. december 21-én csatlakozott, már zömmel EK rendeletek uralták a vízumpolitika területét. A schengeni acquis elfogadása egyébként feltétel volt a csatlakozás során. A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés. HL L 236., 2003.9.23., p. 17-930. I. melléklete.

gyakorlati eljárásokat alakítson ki e téren.²²² Ennek fényében címezte közvetlenül a diplomáciai és konzuli képviselőknek az újabb *Közös Konzuli Utasítást* 2005-ben közlemény formájában.²²³ A *schengeni acquis* java részét – többek között a KKV-t is – egységes szerkezetbe foglalva, általános hatállyal bíró, teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó rendeleti formában a 2009-ben elfogadott, 2010. április 5-ét követően hatályos *Vízumkódex*²²⁴ ötvözte a vízumpolitika anyagi és eljárásjogi szabályait, így közvetlenül a tagállamok konzulátusai számára tartalmaz követendő előírásokat. Ezeket cizellálja a *Bizottság* két végrehajtási rendelkezéseket tartalmazó határozata, kézikönyve a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról,²²⁵ valamint a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről.²²⁶

A kézikönyvek a *Vízumkódex* gyakorlati alkalmazásának céljából állapítanak meg a tagállamok konzulátusi személyzete – ideértve a vízumkérelmek átvételére feljogosított tiszteletbeli konzult is – feladatainak ellátására vonatkozóan operatív utasításokat, iránymutatásokat, bevált gyakorlatokat és ajánlásokat anélkül, hogy új jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg, és egyúttal kikötik, hogy a rendelkezéseikre bíróság előtt nem lehet hivatkozni. Céljuk csupán az, hogy biztosítsák az alapjául szolgáló *Vízumkódex* és a vonatkozó egyéb jogi aktusok rendelkezéseinek a harmonizált végrehajtását.²²⁷ A határozati formában kiadott kézikönyvek címzetti köre a schengeni térséget alkotó tagállamok.²²⁸ A vízumokra vonatkozó kézikönyv a *Vízumkódex* rendelkezésein alapulva iránymutatást nyújt

²²² Ennek korlátait lásd: C-257/01 az *Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2005:25; 49-60. pont, 65-83. Vö. *Léger főtanácsnok indítványa* a C-257/01. sz. ügyben. ECLI:EU:C:2004:226. 40-61. pont.

²²³ Tanács vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítása a diplomáciai és konzuli képviselők számára (2005/C 326/01).HL 326/1. 2005.12.22., p. 1-149.

²²⁴ 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. p. 1-58. [*Vízumkódex*]

²²⁵ 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 kézikönyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C (2010) 1620 végleges bizottsági határozat módosításáról.

²²⁶ 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. [*Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv*]

²²⁷ *Vízumokra vonatkozó kézikönyv*, p. 9.; *Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv*, p. 7.

²²⁸ A határozat címzettje a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Cseh Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, az Olasz Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Portugál Köztársaság, Románia, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Finn Köztársaság és a Svéd Királyság. Franciaország és Hollandia tekintetében a közös vízumpolitika csak e tagállamok európai területére alkalmazandó, Norvégia esetében pedig a Svalbard-szigetekre (a Spitzbergákra) nem alkalmazandó. Bulgária, Ciprus és Románia még nem hajtja végre a schengeni vívmányokat teljes körűen, ezért csak a saját területükön való rövid távú tartózkodásra jogosító nemzeti vízumokat ad ki. Bulgária, Ciprus és Románia teljes körűen alkalmazza a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendeletet. *Vízumokra vonatkozó kézikönyv*, p. 10-11. A határozat joghatásait tekintve közvetlenül alkalmazandó jogforrás, a jogalanyok a rendelkezésekre a nemzeti bíróságnál hivatkozhatnak, ha a rendelkezés feltétel nélküli és eléggé egyértelmű és pontos ahhoz, hogy alkalmas legyen a tagállamok és jogalanyaik közötti jogviszonyokban közvetlen joghatások előidézésére. Ugyanakkor ez azt jelenti, ahogy az adott ügy körülményeiből

a konzulátusoknak nemcsak az anyagi jogi szabályok alkalmazásához, hanem bizonyos eljárásjogi kérdésekhez is a vízumkibocsátásra illetékes tagállam, illetve annak illetékes konzulátusának meghatározásához,²²⁹ a vízumkérelem megvizsgálásához,²³⁰ továbbá a döntéshozatalra irányadó időtartamra nézve.²³¹ Ezzel szemben a vízumosztályok működési rendjére vonatkozó kézikönyv konzuli képviselők működési rendjéért és működéséért, valamint a tagállamok központi és helyi hatóságai között folyó együttműködésért – így a helyi schengeni együttműködésért is – felelős központi és konzuli tagállami hatóságoknak szóló operatív utasításokat, bevált módszereket és ajánlásokat tartalmaz. Ez a kézikönyv azonban kifejezetten előírja a tagállamok azon kötelezettségét, hogy utasítsák az illetékes nemzeti hatóságait a kézikönyv útmutatóként való használatára, amely némiképp ellentmond annak, hogy mindez csak javaslat.²³² Ez tartalmazza többek között a tagállami hatóságok egymással való együttműködésének szabályait, és amelynek alapja a közös vízuminformációs rendszeren (VIS) keresztüli információ-megosztás, kapcsolattartás, amelynek részletszabályait a VIS-rendelet és a VIS- határozat tartalmazza.²³³

A vízumkérelmet a célsország – kizárólagos úti cél, vagy több tagállam esetén az a tagállam, ahol a kérelmező a legtöbbet tartózkodik – külképviselőtén szükséges benyújtani. Ahhoz, hogy a *forum shopping* elkerülhető legyen, a tagállamok konzuli hatóságai speciális együttműködési jogviszonyban állnak, amelynek tartalmát a Vízumkódex tölti meg, vízumhatósági kérdésekben felülírva minden tagállami szabályozást, amely a konzuli hatóságokra irányadó. Az információ-megosztás, illetve hatósági kapcsolattartás alapja a közös vízuminformációs rendszer és annak adatbázisa (VIS). A vízumhatóságok közötti együttműködési jogviszony speciális, mert nem *ad hoc* jellegű, hanem tartós, normatív rendelkezéseken alapuló folytonos kooperatív mechanizmus,²³⁴ és ebben különbözik például egy jogsegély-jellegű adattovábbítástól. Uniós jog határozza meg a vízumpolitika anyagi és eljárásjogi szabályait, a vízumosztályok működési rendjét, valamint a helyi schengeni

is kiténik, hogy az egyén hivatkozhat erre a hatósággal szemben, és nem a közigazgatási szerv az egyénnel szemben. DEZSŐ-VINCZE (2014) p. 60-61.

²²⁹ Jogalap: a vízumkódex 5. cikke, Vízumokra vonatkozó kézikönyv, p. 19. 2.

²³⁰ Jogalap: a vízumkódex 21. cikke, Vízumokra vonatkozó kézikönyv, p. 51. 7.

²³¹ Jogalap: a vízumkódex 23. cikke, Vízumokra vonatkozó kézikönyv, p. 63. 8.

²³² A vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv, preambulum (5). A határozat kialakításában és elfogadásában nem vettek részt, és speciális helyzetére vonatkozóan a rendelkezései nem alkalmazhatóak Dániára, az Egyesült Királyságra és Írországra.

²³³ 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 képviselőit, majd 2015 végére minden régióra kiterjesztették annak teljes hatályú működését. Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízum információs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. HL L 218., 2008.8.13. p. 60-81.

²³⁴ Feladat- és hatáskörében eljárva az uniós politikák végrehajtásának keretén belül több hatóság is jogosult az adatbázis használatára és abba adat feltöltésére, ily módon valósítva meg 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.) 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 hozzáférésről. HL L 218, 2008.08.13. p. 129-136. 5. cikk.

együttműködések szabályait, így helyezve keretbe a tagállamok vízumkibocsátásban illetékes konzuli hatóságait.

Harmadik államokban nem minden tagállam rendelkezik külképviselettel, így vízumhatósággal sem,²³⁵ emiatt a tagállamoknak törekedniük kell arra, hogy kétoldalú megállapodást²³⁶ 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 beleegyezésével²³⁷ – egyik állam vízumhatósága a másik állam nevében jár el. Magyarország isztambuli főkonzulátusa vízumképvisleti megállapodás keretében például Észtország, Portugália, Szlovénia és Norvégia nevében is állít ki vízumot, míg Magyarország nevében például Afganisztánban Csehország kabuli nagykövetsége ad ki vízumot, Djiboutiban pedig a fővárosban működő francia főkonzulátus.²³⁸ A megállapodás lehet szűkebb körű is, amely kizárólag a kérelmek átvételére és a biometrikus azonosítók felvételére ad felhatalmazást az eljáró tagállam konzuli hatóságának.²³⁹ 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 hatásköreit 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.²⁴⁰ Ezesetben 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 megbízó állam központi hatóságait informálja.²⁴¹ 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.²⁴² Az

²³⁵ 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 (2019.08.20.)

²³⁶ 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. HOBOLTH, Mogens Hvam: *Border Control Cooperation in the European Union. The Schengen Visa Policy in Practice*. Thesis, London, European Institute of the London School of Economics, 2012. http://etheses.lse.ac.uk/551/1/Hobolth_Border_control_cooperation.pdf (2019.08.20.) p. 98-102.

²³⁷ BKE 8. cikk; Harmtv. 12. cikk (2).

²³⁸ Vízumkiadás Magyarország nevében. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/vizumkiadas-magyarorszag-neveben> (2019.08.20.)

²³⁹ Vízumkódex, 8. cikk (4).

²⁴⁰ Lásd Vízumkódex IV. címe (Hivatali irányítás és vezetés), különösen: 37. cikk (1); 40. cikk (1).

²⁴¹ Vízumkódex, 31. cikk (1).

²⁴² Vízumkódex 8. cikk (2).

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.²⁴³

Képviseleti 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 felhatalmazhatja²⁴⁴ – meghatározott korlátok között – olyan feladatok ellátásával, amelyekkel a vízumhatóság és az ügyfél közötti kapcsolattartást elősegítik, sőt kérelmek átvétele érdekében együttműködhetnek *akkreditált kereskedelmi közvetítőkkal* – gyakorlatilag utazási irodákkal – is.²⁴⁵ Ezek közfeladat ellátásával megbízott kvázi közigazgatási szervek, amelyek hatósági jogkört nem gyakorolhatnak, de kérelmet, befizetett díjat továbbíthatnak.²⁴⁶ A kérelmek elbírálását, a személyes elbeszélgetések lefolytatását, és adott esetben a kérelmekről való döntéshozatalt, valamint a vízumbélyegegy kinyomtatását és beillesztését, illetve a VIS-rendszerben való kommunikációt kizárólag a vízumhatóságok végezhetik.²⁴⁷ A külső szolgáltatók a tagállami hatóságokkal állnak jogviszonyban, tevékenységükért az ügyféllel szemben a vízumhatóságok felelnek, a vízumhatóság és a szolgáltató közötti felelősségi kérdésekről a kettejük megállapodása szól.²⁴⁸

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.²⁴⁹ 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 résztvevő tagállamok közötti költségmegosztásról, a fogadó állammal fennálló diplomáciai és logisztikai kapcsolatért pedig egyikőjük

²⁴³ Vízumkódex VI. melléklet.

²⁴⁴ 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 (2019.08.20.)

²⁴⁵ A kérelem átvétele esetében a biometrikus adatok átvételére nem terjed ki. Vízumkódex 45. cikk.

²⁴⁶ 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).

²⁴⁷ Vízumkódex 43. cikk (4)-(5).

²⁴⁸ Ehhez lásd: Vízumkódex, X. melléklet, C. D.

²⁴⁹ Vízumkódex 41. cikk (1).

lesz felelős.²⁵⁰ A két típusú „ügyfélszolgálat” az ügyfelek szempontjából ugyanolyan: a vízumkérelmek a célország vízumhatóságai által lefolytatott hatósági eljárás tárgyai.

Az első ilyen kérelem-befogadóhelynek Chisinau (Moldova) városában Magyarország külképvisellete adott helyt, ahova kezdetben Ausztria, Szlovénia és Litvánia, majd Dánia és Észtország is csatlakozott.²⁵¹ Magyarország külső szolgáltatók útján biztosítja a vízumhatóságokhoz való hozzáférést például Gomelben (Belorusszia), Manamaban (Bahrein) vagy Bangalorban (India). Tiszteletbeli konzulra viszont nem telepít ilyen feladatot, Olaszországgal ellentétben, amely a tagállamok közül a legnagyobb számban alkalmazza őket vízumkérelmek továbbítására.²⁵² 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 ismertetett szabályokat kell irányadónak tekinteni.²⁵³

Nem tekinthető jogi értelemben hatóságok közötti együttműködésnek a közös vízumpolitika harmonizált alkalmazásának biztosítása érdekében a tagállamok konzulátusai és a Bizottság valamennyi illetékességi területen való azon kooperációja, amelynek során ülések és jelentések nyomán a közös vízumpolitika alkalmazásával kapcsolatos gyakorlati információkat osztanak meg a vízumkibocsátásokkal kapcsolatban.²⁵⁴ Ez a tevékenység ugyanis azon a hierarchikus kapcsolaton alapul, amelyben a Bizottság mint – az EU közvetlen közigazgatási szintjének – szakigazgatási csúcscsere, míg a tagállami konzuli hatóságok a végrehajtói hatalmi ág legalacsonyabb szintjét képező – az EU közvetett közigazgatási szintjén – vízumhatóságokként járnak el, így ez az irányítás-felügyeleti jogviszony keretében megvalósuló visszacsatolás az uniós vízumpolitika megvalósulásáról.

A közös vízumpolitika kapcsán való igazgatási kapcsolat számos tanulsággal szolgál, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy olyan jogterületről van szó, amelyben a tagállami önállóság háttérben áll, és anyagi jogi harmonizációról van szó. Ez szükségképpen kihat a szervezeti és eljárási kapcsolatra és emiatt a konzuli védelmi politika síkján analógia térnyeréséről nem beszélhetünk.

²⁵⁰ Vízumkódex 41. cikk (2).

²⁵¹ The first EU „Common Visa Application Centre” opens in Moldova. Brussels, 25 April 2007. IP/07/561. BROUWER, Evelien: Extraterritorial Migration Control and Human Rights. In: Bernhard, Ryan – Valsamis, Mitsilegas (szerk.): *Extraterritorial Migration Control. Legal Challenges*. BRILL, The Hague, 2010. p. 204-205., lásd még: 2010. évi XXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaságnak a Moldovai Köztársaságban működő nagykövetségén a vízumkérelmek kezelésével kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.

²⁵² A teljes listát lásd: List of consular presence and representations. 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 (2019.08.20.)

²⁵³ A Vízumkódex 43. cikk (6) bekezdésében felsorolt tevékenységekre korlátozódnak.

²⁵⁴ Vízumkódex, 48. cikk (1), (4).

III. AZ EURÓPAI KONZULI VÉDELMI POLITIKA SZÜLETÉSE: ÁLLAMKÖZI EGYÜTTMŰKÖDÉSTŐL A HATÓSÁGI EGYÜTTMŰKÖDÉSEKIG

„A tagállamok, amennyiben szükséges, tárgyalásokat folytatnak egymással annak érdekében, hogy állampolgáraik javára biztosítsák: a személyek védelmét, valamint a jogok gyakorlását és védelmét ugyanazokkal a feltételekkel, mint amelyeket minden egyes állam a saját állampolgárainak biztosít; (...).”²⁵⁵ Az integráció a kezdetektől célul tűzte ki, hogy a jogvédelem minden tagállam állampolgárának ugyanolyan feltételek mellett legyen biztosított, és az ennek keretét jelentő közös európai identitásról már 1973-ban említést tettek.²⁵⁶ A tagállamok polgárai számára a közösségi jogból fakadó, azonos jogosítványok igénye 1974-ben,²⁵⁷ míg a népek Európája (*People's Europe*) koncepció 1985-ben került napirendre.²⁵⁸ Az 1985-ös milánói csúcson egy külön jelentést is készítettek, amelyben már konkrétan a harmadik államokba utazó, közösségi tagállamok polgárai számára elérhető olyan konzuli védelemről vizionáltak, amelyet saját állami külképviselet hiányában más tagállamok külképviseleti szerveitől kérhettek a bajba jutottak.²⁵⁹ A konkrét jogalkotási irányba tett lépéseket viszont az 1990-ben kitört Öböl-háború – és a segítséget jelentő külképviselet nélkül ott rekedt európaiak – tanulsága hozta el, aminek hatására az Európai Bizottság 1990. október 21-én betervezte a későbbi Maastrichti Szerződésbe került rendelkezés első szövegváltozatát.²⁶⁰

3.1. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány: a Maastrichti Szerződés által nyitott két évtized együttműködési modellje

Az európai polgárságra vonatkozó elgondolás a Maastrichti Szerződés 1993-as hatályba lépése óta létezik létező jogintézmény,²⁶¹ az összetartozás-tudat és egységképzet egyfajta

²⁵⁵ Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957 Rome, 294 UNTS 3. 220. cikk.

²⁵⁶ Declaration on European Identity. Copenhagen, 14 December 1973. Bulletin of the European Communities. December No 12/1973. 1. 2. 22. pont.

²⁵⁷ Final communiqué of the Paris Summit, 9 and 10 December 1974. Bulletin of the European Communities. December No 12/1974. 11. pont.

²⁵⁸ The European Council, Milan, 28-29 June 1985. Bulletin of the European Communities, No. 6/1985.

²⁵⁹ Report by the Committee on a People's Europe submitted to the Milan European Council, Milan, 28 and 29 June 1985. Bulletin of the European Communities. 1985, No Supplement 7/85. 2.6.pont (The citizen as traveller outside the Community).

²⁶⁰ IANNIELLO-SALICETTI, Alessandro: The Long Road to the Protection of EU Citizens Abroad. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 6.

²⁶¹ Treaty on European Union. OJ C 191 of 29.7.1992. [Maastrichti Szerződés] 8c. cikk; jelenleg: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. 1–390. [EUMSz] 23 cikk.

megerősítéseként.²⁶² Ennek révén minden uniós polgár, aki az Európai Uniót kívül olyan országban tartózkodik, ahol az állampolgársága szerinti országnak nincs számára elérhető külképviselete, jogosult bármely más uniós ország diplomáciai vagy konzuli hatóságaitól konzuli védelmet kérni és kapni. A kezdeti megközelítések arról beszéltek, hogy az uniós polgárok jogosultak diplomáciai és konzuli védelemre, majd tisztázódott a másodlagos jogforrások, illetőleg a jogirodalmi következtetések segítségével, hogy a rendelkezés konzuli védelmi intézkedéseket takar.²⁶³ A koncepció teljes mértékben államközi együttműködésre épít, a közös politika jogalapja pedig a nemzetközi jog által elismert gyakorlatra támaszkodik, amely szerint egy állam a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat „feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenezi.”²⁶⁴ A rendelkezés a BKE kodifikációja idején közös angol-német javaslatra került az egyezmény szövegébe, és rugalmasan kezelt gyakorlatot jelent: a küldő állam által megküldött értesítés önmagában is elegendő (szóbeli jegyzék) ahhoz, hogy megalapozza a képviselő állam szervének eljárását, ha a fogadó állam nem válaszol, hallgatólagosan elfogadja azt, és a tiltakozásnak kell kifejezettnek lennie.²⁶⁵

Gyakorlatilag erre a rendelkezésre épít az EU konzuli védelmi politikája, ugyanakkor arra is felhívja a tagállamokat, hogy a rendelkezések megvalósulása érdekében 1993. december 31-ig egymás között alakítsák ki a szükséges szabályokat, és kezdjék meg a védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.²⁶⁶ Ennek jelentősége sokrétű: a cél kitűzése mellett a konzuli védelmi szabályok harmonizálására felhatalmazás nem született, az a külpolitikai kapcsolódás miatt a tagállami szuverenitásba tartozó kérdés maradt, és az akkor második pilléres kormányközi kapcsolatok területe lett. A megvalósítás sikere tehát alapvetően államközi együttműködésben rejlett. Az uniós jog másik vetülete azonban, amely erősen érinti a konzuli igazgatást, az uniós polgárság jogosítványait képező diplomáciai és konzuli védelemhez való jog harmadik államokban. A rendelkezés ugyanis egyértelműen az *uniós polgársághoz kapcsolódó jogként* került az Európai Unióról szóló Szerződésbe, és került ezzel a legmagasabb jogforrási szintre.

²⁶² GEYER Florian: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, (2007) 136. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/external-dimension-eu-citizenship-arguing-effective-protection-citizens-abroad/> (2019.08.20.) p. 2. A polgárok Európájának eszménye már az 1970-es években napirendre került, majd az 1976-os Tindemans-jelentésben kiemeleten artikulálódott, ezt követően bizottsági munka tárgya lett, elfogadott jogintézménnyé azonban csak 1992-ben vált. Lásd: HANSEN, Peo – HAGER, Sandy Brian: *The Politics of European Citizenship. Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. Berghahn Books, New York-Oxford. 2012. p. 51-52.

²⁶³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995, p. 73–76. [95/553/EK határozat] 5. cikk vö. 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk; BATTINI, Stefano: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: Chiti, Edoardo – Mattarella, Bernardo Giorgio (eds.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011. p. 177-178.; SCHIFFNER (2009) p. 535-543.; BECÁNICUS Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. International Research Institute s.r.o. Komárno 2015. <http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/index.html> (2019.08.20.) p. 25-26.

²⁶⁴ BKE 8. cikk Konzuli feladatok végzése harmadik állam részére.

²⁶⁵ HARGITAI (2005) p. 369-370.; MORARU, Madalina: Securing Consular Protection of the EU Citizens Abroad: What Role for the EU? In: Govaere, Inge – Poli, Sara (eds.): *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2014. p. 173.

²⁶⁶ Maastrichti Szerződés, 8c cikk 2. mondat.

A tagállamok között az egyetlen közös pont a konzuli segítségnyújtással kapcsolatos jogi kérdésben az, hogy mindannyian részesei a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-ban létrejött bécsi egyezménynek. A többi témába vágó egyezmény tekintetében már vegyes a kép, legyen szó akár a BKE-hez elfogadott jegyzőkönyvekről,²⁶⁷ vagy egyéb nemzetközi megállapodásról, illetve egymás közötti, illetőleg harmadik államokkal kötött, bajba jutottakra vonatkozó konzuli feladatokkal összefüggő megállapodásról.²⁶⁸ Ezek megfelelő alakítása szükséges ahhoz, hogy az uniós polgárság újonnan létrehozott jogait és annak konkrét előnyeit érvényesíteni és élvezni lehessen, ennek kulcsa pedig az egyes tagállamok kezében volt.

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői 1995. december 19-én fogadták el végül azt a határozatot (95/553/EK), amelyben az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről megállapodtak. Kilenc cikk igyekezett tartalmat adni a szerződés által biztosított jognak, ami szerint az uniós polgár saját állampolgárság szerinti diplomáciai vagy konzuli tisztviselő hiányában harmadik államokban bármely más uniós tagállam ezen szerveihez fordulhatott, ha halál, súlyos baleset vagy súlyos betegség, őrizetbe vétel vagy letartóztatás miatt, vagy erőszakos bűncselekmények áldozatává válva, esetleg egyéb okból bajba kerülve, illetve a hazajutásban szorult segítségre. Ez magában foglalhatta – végső esetben – visszatérítendő pénzügyi támogatás juttatását is.²⁶⁹ A *sui generis* határozatot nem a tagállamok képviselői írták alá, hanem a Tanács elnöke; gyakorlatilag egy egyszerűsített formába öltött nemzetközi szerződésnek tekintették,²⁷⁰ amely az összes szükséges ratifikációt követően, hét évvel az

²⁶⁷ Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning Acquisition of Nationality, Vienna, 24 April 1963, 596 UNTS 469. [hatálybalépés: 1967.03.19.] a részes feleket és a fenntartásokat lásd: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=III-7&chapter=3&clang=_en (2019.08.20.) Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 487, [hatálybalépés: 1967.03.19.] a részes feleket és a fenntartásokat lásd: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtsg_no=III-8&chapter=3&clang=_en (2019.08.20.)

²⁶⁸ International Convention on the transportation of corpses of 10 February 1937, Berlin. A legutolsó frissítés szerinti részes feleket lásd: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/248440/08f91ccb4f89206634845ff47050c090/statusliste-en-data.pdf> (2019.08.20.) The Agreement on the Transfer of Corpses, Strasbourg, 26 October 1973, ETS 080. [hatálybalépés: 1975.11.11.] a részes feleket és a fenntartásokat lásd: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/080> (2019.08.20.) European Convention on the Abolition of Legalisation of Documents executed by Diplomatic Agents or Consular Officers, London, 06 June 1968. [hatálybalépés: 1970.08.14.] <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/063> (2019.08.20.) Magyarország például egyiknek sem részese.

²⁶⁹ 95/553/EK határozat, 5-6. cikk.

²⁷⁰ CARE Final Report (2010) p. 576. A francia jogban például az általánosan elismert 1963-as konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezményre, valamint kétoldalú konzuli szerződésekre alapozva biztosítanak konzuli védelmet saját állampolgáraiknak, míg az uniós polgárokra vonatkozóan az egykori határozat végrehajtását megkönnyítő rendelkezésként léptettek hatályba egy rendeletet (Lásd például, Décret n° 2002-701 du 29 avril 2002 relatif à la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires de la France) amely gyakorlatilag megismétli a határozat rendelkezéseit arra nézve, hogy: letartóztatás vagy fogva tartás; bűncselekmény áldozatává válás; súlyos baleset vagy súlyos betegség; haláleset; illetve hazaszállítás esetében nyújt segítséget A magyar konzuli jogban a már egyébként is létező konzuli törvény módosítására került sor az uniós polgárok konzuli védelme érdekében, ugyanakkor tartalmazza azt a fordulatot is, amely az 1963-as bécsi egyezményben is megjelenik idegen állam polgárának nyújtott konzuli védelem esetén: ez kizárólag akkor lehetséges, ha a fogadó állam nem ellenzi. Konztv. 3. cikk (4). vö. VCCR 8. cikk. Sok állam azonban pusztán a határozat kihirdetésével, vagy egyébként közvetlen hatályt biztosítva neki emelte a belső joga részévé a 95/553/EK határozatot. Lásd: CARE Final Report, p. 571-573.

elfogadása után, 2002. május 3-án lépett csak hatályba.²⁷¹ Formailag tehát egy közösségi jogi eszközbe foglalt, de ténylegesen viszont államközi együttműködés manifesztációja. A cél megvalósítása érdekében szükséges kooperáció eredménykötelemként a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) kormányközi égisze alatt született meg, amelyet egy konkrét konzuli védelmi eszköz közös létesítése egészített ki.

A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői 2006-ban KKBP határozatban (96/409/KKBP) létrehozta egy *ideiglenes úti okmány* formátumot. A mintegy tíz évvel az elfogadása után hatályba lépett határozat igyekezett lehetővé tenni az úti okmányok elvesztése, azok ellopása, megrongálódása vagy átmeneti elérhetetlensége miatt a harmadik államokból való hazajutást. Az ezt elősegítő intézkedések meghozatalát – az úti okmánytípusok eltérő tagállami szabályozása miatt – egy közös úti okmány formula alkalmazásával vélték megvalósítani. Az *ideiglenes úti okmány* a nemzeti útlevélet nem pótolja, de annak birtokában az uniós polgár – saját hiányában – bármelyik tagállam külképviseleti szervének közreműködésével, egyszeri utazásra feljogosítva hazautazhat saját államába vagy tartózkodási helyére.²⁷²

A 95/553/EK keretén belül az Európai Unió minden polgára bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli képviseletének konzuli védelmére jogosult, ha tartózkodási helye szerinti állam felségterületén saját tagállama vagy az azt képviselő más állam állandó jelleggel nem rendelkezik elérhető állandó képviselettel vagy az ilyen ügyekben eljárni illetékes elérhető tiszteletbeli konzullal.²⁷³ A megkeresett diplomáciai és konzuli képviseletek akkor járnak el az adott személy védelem iránti kérelmére, ha a kérelmező útlevél vagy személyazonossági igazolvány bemutatásával igazolta, hogy az EU egyik tagállamának állampolgára. Ha ezekkel az okmányokkal nem rendelkezik, az állampolgárság bármilyen egyéb igazolása elfogadható, szükség esetén pedig annak a tagállamnak a központi hatósága, illetve legközelebbi diplomáciai vagy konzuli képviselete által történő felülvizsgálatot követően, amelynek az érintett személy állítása szerint az állampolgára. Ezzel egy egyszerű együttműködési formát fogalmaztak meg, amelynek kapcsán a Tanács konzuli ügyekre szakosodott munkacsoportja (COCON) igyekezett iránymutatásokkal²⁷⁴ segíteni a tagállami kötelezettségek értelmezését. Ezek közül kiemelkedik a harmadik államban képviselettel rendelkező államok leterheltségével és a válsághelyzeti konzuli védelem összehangolásával foglalkozó iránymutatás, amely a képviseltek közötti *vezető állam*²⁷⁵ kijelölését szorgalmazza. Az iránymutatások azonban nem kötelező erejű jogi rendelkezések,²⁷⁶

²⁷¹ IANNIELLO–SALICETTI (2012) p. 7. A 95/553/EK határozat 8. cikke értelmében a rendelkezések akkor léptek hatályba, amikor valamennyi tagállam értesítette a Tanács Főtitkárságát, hogy a határozat alkalmazására jogrendszereikben előírt eljárások befejeződtek.

²⁷² A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata. HL L 168. 1996.7.6. p. 4-11. [96/409/KKBP határozat]

²⁷³ 95/553/EK határozat, 1. cikk

²⁷⁴ Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. PESC 833 COCOM 10 1113/08, Brussels, 24 June 2008.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries.; 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010.

Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2 Brussels, 16 June 2006.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. COCON 40 PESC 1371 15613/10 Brussels, 5 November 2010.

²⁷⁵ KRÜMA, Kristine: *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. an Ongoing Challenge*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 2013. p. 170.

²⁷⁶ A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12. [2008/C317/06 iránymutatás] p. 6-8.

és ahogyan a határozatok is, elsősorban a tagállamok kormányainak együttműködésére építenek.²⁷⁷

A konzuli védelmi politika eszközeinek fejlesztését elsősorban az ezredforduló katasztrófahelyzetei alapozták meg. A 2001 szeptemberi terrortámadás, Bali 2002 októberi bombázása, a 2004 decemberében történt dél-kelet-ázsiai szökőár – ahol a katasztrófa által érintett Thaiföldön 17, Srí Lankán 6, Bruneiben pedig 3 tagállam rendelkezett képvisellel –, valamint a 2006 júliusában kitört libanoni válság hozta felszínre az *állandó és elérhető* képviseletek közötti különbség okozta kihívások, és a harmadik államokban való tényleges és hatékony konzuli segítségnyújtás problémáját. A Bizottság a 2006-os zöld könyvében rámutatott, hogy a meglévőnél összetettebb közös szabályozásra van szükség amiatt, hogy mindössze három olyan állam van a világon, ahol az EU valamennyi tagállamának van képviselete: Kínában, Oroszországban és az Egyesült Államokban.²⁷⁸ A cél továbbra sem a tagállami hatáskörbe való beavatkozás volt, hanem olyan kiegészítő rendelkezések meghozatala, amellyel áthidalható az a helyzet, ami szerint 2006-ban 18 állam területén egyáltalán nem volt uniós tagállami külképviselet, 17 olyan államot számoltak, ahol csak egy, és 11 olyat, ahol kettő tagállam rendelkezett külképviselettel. Ezen államok között turizmus szempontjából közkedvelt olyan területek is megtalálhatóak voltak, mint például a Bahamák – ahol egyáltalán nincs uniós tagállami külképviselet –, vagy Barbados, Madagaszkár, a Maldív- és a Seychelles-szigetek.²⁷⁹ A legtöbb külképviselettel magasan vezet Franciaország, míg a sereghajtó Málta, valamint Luxemburg lett.²⁸⁰

²⁷⁷ CARE Final Report (2010) p. 24-25.

²⁷⁸ Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries. Brussels, 28.11.2006, COM (2006)712 final. [Zöld könyv (2006)] p. 4., 1.5. pont; BALFOUR, ROSA – RAIK, KRISTIN: Introduction. In: Balfour, Rosa – Raik, Kristi: *Equipping the European Union for the 21st century*. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy. FIIA Report 36. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. 2013. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3232_equipping_the_eu_for_the_21st_century.pdf (2019.08.20.) p. 12.; FERNÁNDEZ, Ana Mar: Consular Affairs in an Integrated Europe. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. p. 102.

²⁷⁹ 2005-ös felmérésre alapozva a legkevésbé lefedett területek az alábbiak voltak: a Közép-Amerika és a karibi térség, ahol 1 tagállam rendelkezett képvisellel Belizében, Haitin 3, Salvadorban 4, a Bahama-szigeteken egy sem; Közép-Ázsiában Tadzsikisztánban egyetlen, Türkmenisztánban 3 tagállam; Közép- és Kelet-Afrika területén 1 Libériában és São Tomé és Príncipe-n 1, Maliban és a Kongói Köztársaságban 3 tagállam rendelkezett képvisellel. Zöld könyv (2006) p. 4., 7-es lábjegyzet. A mellékletben részletes bontásban megtalálhatóak a tagállamok képviseleteire vonatkozó információk.

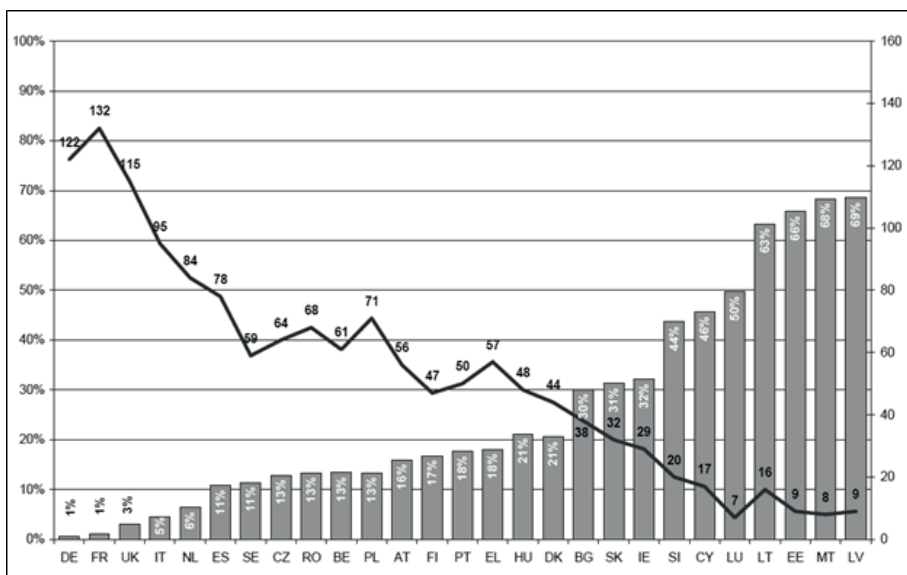
²⁸⁰ Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. [Hatástanulmány (2007)] p. 5.

Tagállam	Külképvislet száma harmadik államban	Tagállam	Külképvislet száma harmadik államban
Franciaország (FR)	132	Magyarország (HU)	48
Németország (DE)	122	Finnország (FI)	47
Egyesült Királyság (UK)	115	Dánia (DK)	44
Olaszország (IT)	95	Bulgária (BG)	38
Hollandia (NL)	84	Szlovákia (SK)	32
Spanyolország (ES)	78	Írország (IE)	29
Lengyelország (PL)	71	Szlovénia (SI)	20
Románia (RO)	68	Ciprus (CY)	17
Csehország (CZ)	64	Lettország (LT)	16
Belgium (BE)	61	Litvánia (LV)	9
Svédország (SE)	59	Észtország (EE)	9
Görögország (EL)	57	Málta (MT)	8
Ausztria (AT)	56	Luxemburg (LU)	7
Portugália (PT)	50	Σ	1436

6. A 27-ek külképvisleteinek száma harmadik államokban 2007-ben

Forrás: Hatástanulmány (2007)

Az uniós polgár képvislet nélküliségének fokát a számadatok alapján az alábbi ábra szemlélteti.



7. A 27-ek állampolgárainak képvislet nélkülisége harmadik államokban, 2007-es adatok szerint

Forrás: Hatástanulmány (2007) p. 13.

A *Barnier-jelentés* felhívta a figyelmet arra, hogy az európai jelenlét az Európai Bizottság küldöttségein keresztül biztosított azokban az országokban is, ahol a nemzeti képviselőt néha nagyon korlátozott, hatáskör hiányában azonban a források kölcsönös megosztását kellene előtérbe helyezni.²⁸¹ A Bizottság küldöttségei hatáskörének bővítését és az ún. „eurókonzultások” gondolatát ugyanis a nagy tagállamok hatására elvetették, ugyanakkor szót emeltek annak kiküszöbölése érdekében, hogy a kiterjedt külképviselet hálóval rendelkező államok túl legyenek terhelve. Emiatt a Bizottság zöld könyvében a közösségi fellépést hosszú távon – a küldöttségeken keresztül – egyedül a harmadik államok jóváhagyásának biztosításában látták megvalósíthatónak ún. *vegyes megállapodások*²⁸² formájában.²⁸³ Ez utóbbi megoldás hangsúlyozásával egyben elismerték, hogy a tagállamok számára egyesével leszerezni a harmadik államokkal annak érdekében, hogy azok ne gördítsenek akadályt az uniós polgároknak biztosítandó konzuli védelem elé, elvárhatatlan teher.²⁸⁴ A Bizottság 2007-2009-es időszakra vonatkozó akcióterve ennek megfelelően foglalkozott a harmadik államok beleegyezésének kérdésével, a nem uniós polgár családtagok lehetséges konzuli védelméről, továbbá ezen feladatokat megvalósító közös irodák lehetőségéről. Napirenden volt a vezető állam kérdése abban az esetben, ha több tagállam konzuli védelemre alkalmas külképviselete is adott egy szóban forgó területen, és egyúttal a koordinációs és kooperációs mechanizmus kiépítésének szükségességét is egyértelmű célként fogalmazták meg.²⁸⁵

3.2. A konzuli védelmi politika új alapokra helyezve: a Lisszaboni Szerződés vívmányai és koordináció és kooperáció előtérbe állítása

Az Amszterdami Szerződés a közösségi konzuli védelmi politika síkján újdonságot nem hozott; gyakorlatilag megőrizte a kormányközi szabályozási jelleget, amelyen az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok gyakorlása érdekében kimunkált határozatok sem hidalták át a nemzeti szabályozás és a külpolitika különbözőségeit. Az uniós polgársághoz kapcsolódó jog pedig inkább a más állami külképviseleti szervek által nyújtott szolgáltatás diszkrimináció-mentességét hivatott garantálni, mintsem alanyi jogot biztosított.

A Lisszaboni Szerződés alapvető változásokat hozott közvetve és közvetetten is. Egyrészt deklarálták hogy az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtása az EU megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen, közös érdekű ügy, emiatt az igazgatási együttműködés kérdése felértékelődött.²⁸⁶ Másrészt, az Alapjogi Charta jogilag kötelező, a

²⁸¹ BARNIER, Michel: *For a European Civil Protection Force. Europe Aid. Report*, 9 May 2006. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006barnier_/031006barnier_en.pdf (2019.08.20.) p. 22-23. Zöld könyv (2006) p. 4. 1.5. pont.

²⁸² A vegyes megállapodások olyan nemzetközi szerződések, amelyet a tagállamok, az EU és harmadik országok kötnek úgy, hogy a tagállamok az EU mellett szerződő partnerek. KLAMERT, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014. p. 183.

²⁸³ Zöld könyv (2006) p. 12. 5. pont.

²⁸⁴ Hatástanulmány (2007) p. 14-15; FERNÁNDEZ (2012) p. 104.

²⁸⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009. Brussels, 5.12.2007. COM(2007) 767 final. 8-10.

²⁸⁶ EUMSz 197. cikk. (1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni. (2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásait

Szerződésekkel egyenértékű elsődleges jogforrássá vált,²⁸⁷ a 46. cikke pedig alapvető jogként fogalmazta meg az uniós polgár konzuli védelemhez való jogát harmadik államokban, amennyiben saját államuk erre alkalmas külképviseleti szervvel nem rendelkezik.²⁸⁸ Emellett számos olyan közigazgatási eljárást is meghatározó alapjogot rögzít, amelyek a konzuli védelmi eljárásra is irányadóak. Mindemellett a jogállamiság alapértéke szintén felőleli valamennyi politika kapcsán az európai közigazgatást, és az azzal kapcsolatos elvárásokat.

A Maastrichti Szerződéssel bevezetett rendelkezés alapja érintetlen maradt: olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai. Ennek érdekében a tagállamok elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és megkezdik az ilyen védelem biztosításához szükséges nemzetközi tárgyalásokat.²⁸⁹ A gyeplő tehát továbbra is a tagállamok kezében van, de ezúttal uniós kötelező jogalkotási aktusban ölt testet az együttműködés eredménye: a Tanács – az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – különleges jogalkotási eljárás keretében fogadhat el irányelvi rendelkezéseket, amelyekkel a konzuli védelem megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket állapíthatja meg.²⁹⁰ Emellett kiemelkedő változást jelent az a potenciál, ami abból ered, hogy az EU jogi személyiséget nyert és a Szerződésekől eredő hatáskörökkel összefüggésben szerződő félként lehet jogviszonyok alanya.²⁹¹

A Lisszaboni Szerződés reformjainak manifesztációjaként 2015-ben a 95/553/EK határozatot hatályon kívül helyezte és felváltotta a 2018. május 1-jétől alkalmazható és alkalmazandó, a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő *koordinációs és együttműködési intézkedésekről* szóló 2015/637 tanácsi irányelv. Ezzel háttérbe szorult az államközi együttműködés és teret nyert az egyenlő elbánás elvére épülő rendszer alapját képező hatósági együttműködési kötelezettség. Ezúttal a horizontális mellé vertikális kapcsolattal együtt az irányelv egy alap forgatókönyvet szövegezett meg arra az esetre, ha a képviselő nélküli állampolgár harmadik állam területén fordul a saját államától eltérő állam külképviseleti szervéhez segítségnyújtás végett. A rendelkezések

javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az *Európai Parlament* és a *Tanács* állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a *Bizottság* előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

²⁸⁷ EUSz 6. cikk.

²⁸⁸ Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad. COM/2011/0881 final – 2011/0432 (CNS), p. 2. 1.2.

²⁸⁹ Kizárólag ilyen célú tárgyalások kezdeményezése nem ismert. DENZA, Eileen: Article 46. Diplomatic and Consular Protection. In: Peers, Steve – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward, Angela (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Bloomsbury Publishing, Oxford, 2014. p. 1190.

²⁹⁰ Vö. Maastrichti Szerződés 8c cikk és Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007.12.17., p. 1-271. [Lisszaboni Szerződés] 36. pont (jelenlegi EUMSZ, 23. cikk). WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn – MEUWISSEN, Katrien: The European Union and Consular Law. *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper* No. 107. 2013. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2013/107woutersduquetmeuwissen (2019.08.20.) p. 6.

²⁹¹ CHITI–MORARU (2012) p. 27.

külön kezelik az egyedi eseteket, valamint az EU infrastruktúrájának igénybevételével zajló válsághelyzeti együttműködést, amikor a tagállami hatóságok mellett az EU szervei is aktorként jelennek meg.

A 2015/637 tanácsi irányelvben az EU külkapcsolatai támogatására intézményesült *Európai Külügyi Szolgálat*²⁹² különböző szervezeti egységei, valamint az EU diplomáciai testületeként a harmadik államokba akkreditált *küldöttségek* is szerepet kaptak a tagállami konzuli hatóságok mellett.²⁹³ Az EKSZ és a küldöttségek szorosan együttműködni kötelesek a tagállami külképviseleti szervekkel, főként válsághelyzet esetén, az EU közvetlen közigazgatási szintje fontos intézményi és szervezeti háttérországot jelenthet az ilyen esetekben.

Jelenleg tehát a konzuli védelmi politika az uniós jog szempontjából két irányból meghatározott: egyrészt az alapjogi nézőpontból az uniós polgárság vonatkozásában, ezzel összefüggésben a megfelelő garanciarendszer tekintetében, ide értve a közvetlen és közvetett európai közigazgatási ágazat működését érintő követelményeket (a *jó közigazgatáshoz való jog*), másrészt továbbra is speciális jogrend alá tartozó közös kül- és biztonságpolitika részéről.²⁹⁴ Ez további kérdéseket vet fel, amelyeket a szervezeti, valamint eljárási jogi részen tárgyaljuk [V. és VI. fejezet].

A jelenlegi konzuli védelmi politika alapjának fontos tényezője az, hogy az EU külpolitikai erősödését segítő szerződéses rendelkezések ellenére a 2015/637 tanácsi irányelv kifejezetten deklarálja, hogy rendelkezései nem érintik a harmadik államokkal fennálló tagállami kapcsolatokat,²⁹⁵ ezzel mintegy megkötve az EU külpolitikai szerepkörét annak érdekében, hogy a 2006-ban megcélzott vegyes szerződésekkel kapcsolatos célokat véghez vigye. A külképviseleti szervek beleértve az állampolgárok részére jellemzően szolgáltatást nyújtó konzuli szolgálat az állam extra-territoriális közigazgatását testesíti meg, de pont az idegen állam területén fenntartott épület és végzett tevékenység az, ami miatt szorosan kapcsolódik a külpolitikához és az államközi viszonyokhoz. A külpolitika pedig a Lisszaboni Szerződést követően is érzékeny terület, a tagállamok közigazgatása pedig továbbra is nemzeti hatáskör: az EU jogalkotási hatásköre csak az igazgatási együttműködések támogató intézkedések meghozatalára terjed ki annak érdekében, hogy eredményesebb legyen az uniós jog végrehajtása, de anélkül, hogy a nemzeti közigazgatási jog harmonizációját eredményezné.²⁹⁶ Ez nem azt jelenti, hogy az EU joga nem hat a nemzeti közigazgatásra, pusztán azt, hogy a hatékony végrehajtás a tagállamok felelőssége, és ennek keretén belül a közigazgatási szervezet és eljárás szabályainak szükségszerű módosításait nemzeti szinten kell rendezni. Ugyanígy – a 2015/637 tanácsi irányelv által is deklaráltan – nemzeti hatáskörbe tartozik továbbra is a konzuli kapcsolatok joga, az egyes tagállam harmadik államokkal való nemzetközi kapcsolata. Ezt az EU konzuli politikája nem kívánja módosítani, ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a 2015/637 tanácsi irányelv rendelkezései meghatározott pontokon átalakították az egyes tagállamok konzuli igazgatását.

Másrészről, determináló körülmény az a hatásköri változás, amely utat nyithat az egyéni jogok megfelelő érvényesítése irányába. A Lisszaboni Szerződést megelőzően a

²⁹² Az EU jogi személyiséggel bír, de nem állam, viszont a tagállamok diplomáciai hálózatában aktív résztvevő és lévén minden tagállama részese a jogterületet szabályozó bécsi egyezményeknek (BDE, BKE). VAN VOOREN, Bart – WESSEL, Ramses A.: External representation and the European External Action Service. Selected legal challenges. *CLEER Working Papers* 2012/5. p. 59.

²⁹³ Lisszaboni Szerződés 30. pont, 13a cikk; 188 Q cikk.

²⁹⁴ Lásd: EUSz V. fejezete, kiemelten: 22. cikk, 29-31. cikk.

²⁹⁵ 2015/637 tanácsi irányelv, 1. cikk.

²⁹⁶ EUMSZ 197. cikk.

részletszabályok megalkotása tulajdonképpen a tagállamok egymás közötti kormányközi megállapodását takarta (EKSz 20. cikk). Mivel erre a közös kül- és biztonságpolitikára jellemző konszenzusos döntéshozatal, és nem kötelező tanácsi iránymutatás vonatkozott,²⁹⁷ ezért az egyéni jogok érvényesítéséhez a közvetlen hivatkozási alapot nem biztosították.²⁹⁸ A 95/553-as, illetve a 96/409-es határozatokra a tagállamok speciális, kevésbé formális nemzetközi szerződésként tekintenek, amelyet a kormányfők a Tanács keretében hoztak létre és ratifikáció helyett elegendő volt a Tanács Titkárságának értesítése arról, hogy a belső jogban az alkalmazásukhoz szükséges módosításokat végrehajtották.²⁹⁹ A Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Charta kötelező elsődleges forrássá válása azonban szükségképpen változásokat generált. Az uniós polgárság alapvető státusza és az abból eredő egyes jogok gyakorlásának lehetősége (*fundamental status*) az esetjogban megerősítést nyert,³⁰⁰ a konzuli védelemhez való jog kapcsán azonban egyelőre jogértelmezést segítő esetjogról – a második pilléres másodlagos források két évtizedes története miatt, valamint a tanácsi irányelv közelmúltbeli hatálybalépése okán – nem beszélhetünk, ráadásul a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések továbbra sem tartoznak az Európai Unió Bíróságának hatáskörébe.³⁰¹ Az EUMSZ 23. cikke által generált hatáskörben a Tanács ezúttal már – ugyan különleges jogalkotási eljárás keretében, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, de a KKBP alá tartozó területektől eltérően – *irányelv* formáját öltő *jogalkotási aktusban* szabályozhatja a konzuli védelmi politika tárgyában a koordinációs és együttműködési rendelkezéseket.³⁰²

2.3. Újabb irányelv a koordináció és kooperáció jegyében

A 96/409/KKBP határozat közel két évtizedes múltja alatt a konzuli védelemhez fűződő jog felértékelődött, a reformfolyamat azonban nem állt meg a 2015/637 tanácsi irányelv

²⁹⁷ Consular Guidelines on the protection of EU citizens in third countries adopted by the COCON and endorsed by the PSC 15613/10, of 5 November 2010.

²⁹⁸ Lásd, MORARU, Madalina: Protection of EU Citizens Abroad. A Legal Assessment of the EU Citizen's Right to Consular and Diplomatic Protection. *Perspectives on Federalism*, 3 (2011) 2. E-87-90.

²⁹⁹ CARE Final Report (2010) p. 576.

³⁰⁰ C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458. 31. pont; C-413/99 *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493. 82. pont; C-413/99 *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493. 43. pont; SHAW, Jo: The Treaty of Lisbon and Citizenship. *European Policy Brief*. 2008. http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/PolicyBrief_Citizenship.pdf (2019.08.20.) p. 3.; VÖRÖS, Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti Szemle*, 12 (2012) 2. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf> (2019.08.20.) p. 238.; MOHAY, Ágoston – MUHVÍC, Davor: Az uniós polgárság jogi természete nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország*. Pécs – Eszék: University of Pécs – J. J. Strossmayer University. 2012. p. 120.

³⁰¹ A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások hatálya alá tartozik. Ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, a közös kül- és biztonságpolitikát az Európai Tanács és a Tanács egyhangúlag határozza meg és hajtja végre. Jogalkotási aktusok elfogadása kizárt. A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok hajtják végre a Szerződésekkel összhangban. Az *Európai Parlament* és a *Bizottság* e területre vonatkozó különös szerepét a Szerződések állapítják meg. Az *Európai Unió Bírósága* e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét. EUSZ 24. cikk (1) második fordulat.

³⁰² EUMSZ 23. cikk 2. ford.

megalkotásával. Ennek alapján 2011. január 18-án napirendre került az ideiglenes úti okmányról szóló határozat felülvizsgálata, és évégett a Tanács felkérte a Bizottságot az ehhez szükséges javaslat elkészítésére. A Bizottság 2017-es jelentésében feltárta, hogy a kérdés létjogosultsággal bír: a harmadik államokban felmerült segítségkérés több, mint 60 %-a úti okmányokra irányult. Összességében azonban az ideiglenes úti okmány kibocsátás száma viszonylag alacsony. A Bizottság nem tudott pontos szám adatokkal dolgozni, mert azok nem álltak rendelkezésére, de becslések szerint az EU-n kívül évente 320, míg az EU területén 250 alkalommal került sor útlevel helyetti úti okmány kibocsátásra, és ezen felül 400-500 lehet azon esetek száma, amikor a nemzeti szabályok szerinti úti okmányt állítanak ki a képviselő nélküli uniós polgároknak ahelyett, hogy a közös formulát alkalmaznák. Pontos statisztikát nem lehet készíteni, mert nem minden tagállam készít a nemzeti szabályok alapján kiállított ideiglenes úti okmányokról kimutatást,³⁰³ de a kép így is meglehetősen beszédes, és arra nézve pedig nincs adat, hogy akár csak egy esetben is úti okmány nélkül maradt volna bárki is, így ebből a szempontból jogsértés, vagy kötelezettség-mulasztás felmerültéről nincs tudomás. Ugyanakkor kiderült az is, hogy vannak államok, amelyek teljes mértékben elutasítják az uniós formula alkalmazását (Németország, Írország, Görögország, Franciaország, Egyesült Királyság),³⁰⁴ elsősorban azért, mert a gyenge biztonsági jellemzői miatt könnyen hamisítható, és ezzel visszaélésre ad lehetőséget. Ez már sokkal jelentősebb problémára világít rá: az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos visszaélésekre, és az ezzel szorosan összefüggő elértéktelenedésére, amely viszont már 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 felekkel folytatott konzultáció zajlott (*stakeholder consultation*), amelynek segítségével az ideiglenes úti okmány alkalmazásával kapcsolatos problémákra igyekeztek információt szerezni.³⁰⁵ Tagállami hatóságok mellett mintegy 50 szervezet, légitársaságok, utazási irodák, biztosítók vettek részt a felmérésben. Ezzel szemben a nyilvános konzultációnak kisebb volt a sikere,³⁰⁶ az irány azonban egyértelműen kijelölődött: mind a biztonsági szabályokon, mind pedig a szabályozás módján változtatni kell.³⁰⁷ Az ideiglenes úti 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 annak létjogosultságát, mint a harmadik országokban

³⁰³ Irányelvjavaslat, p. 1. 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. [EU Citizenship Report] p. 18.

³⁰⁴ ETD Presidency reflection paper, p. 3.

³⁰⁵ Public consultation on the EU Emergency Travel Document (EU ETD) https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-eu-emergency-travel-document-eu-eti_en (2019.08.20.)

³⁰⁶ 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. [ETD Hatástanulmány (2018)] p. 65-66.

³⁰⁷ 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 addig a napig még egyetlen ideiglenes úti okmányt sem adtak ki, ezért a kérdőívre adandó válaszaik nem tekinthető informatívnak. ETD Hatástanulmány (2018) p. 55. A kérdőívre érkezett válaszok táblázatba foglalt feldolgozását lásd p. 56-64.

képvisellett 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 egyes eszközeinek anyagi jogi szabályozása továbbra sem kifejezetten harmonizáció tárgya – továbbra is egy egységes úti okmánytípusban látja a megoldást az uniós polgárok harmadik államokban felmerülő úti okmánypótlására, de ezúttal merőben más szemlélettel igyekezik szabályozni annak kérdését: koordinációs és együttműködési intézkedések útján igyekezik a közös forma mellett célt érni. Ez többek között abban ölt testet, hogy az államközi együttműködés utolsó csíráját is kiiktatja, és a harmadik államokkal való egyeztetés és az úti okmány címpéldányainak elfogadtatását az egyes harmadik államban képviselt tagállamok helyett az EU intézmény struktúrájával kívánja megvalósítani. Ezzel az egykori államközi együttműködésre építő konzuli védelmi politika teljes mértékben hatósági együttműködési vágányra térhet, azáltal, hogy a *pacta tertiis* problémakörére egységes szupranacionális megoldást kínál.

Az Európai Parlament 2019. január 16-án elfogadott véleményét követően a Tanács félévvel később, június 18-án fogadta el a végleges szövegtervezetet, amelyben az irányelv-javaslat reform-rendelkezéseit életre keltette. Az irányelv hatálybalépésétől számítva – ami a közzétételt követő huszadik nap – 24 hónapon belül kell a nemzet-specifikus technikai részleteket³⁰⁸ tisztázni és a Bizottságnak bejelenteni, majd ennek megtörténtétől számított 36 hónap áll majd rendelkezésre az új típusú úti okmány alkalmazására való felkészülésre, vagyis a rendelkezésekből ezt követően profitálhatnak majd az uniós polgárok.³⁰⁹

³⁰⁸ A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163. 20.6.2019. p. 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv] 8. cikk 4.

³⁰⁹ Council adopts directive for an EU emergency travel document. Press Release 480/19 18/06/2019, Council of the EU. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-adopts-directive-for-an-eu-emergency-travel-document/> (2019.08.20.) 2019/997 tanácsi irányelv, 19. cikk 1.; 20. cikk.

IV. AZ EURÓPAI UNIÓ 'KONZULI VÉDELEM' FOGALMA

A *konzuli védelem* azon intézkedések – hatósági aktusok és szolgáltatásnyújtás formájában egyéb intézkedések – gyűjtő elnevezése, amelyet az államok külföldön biztosítanak a saját – vagy esetenként más ország – állampolgárainak a konzuli joga alapján olyan helyzetekben, amikor azok segítségre szorulnak. Erre nézve csak általánosan elfogadott feladatok azok, amelyek például szolgálnak, az állam joga ugyanis annak eldöntése, hogy mely jogi és nem jogi eszközt biztosít és milyen helyzetekben a külföldön tartózkodó állampolgárának; melyek azok a konzuli feladatok, amelyeket így nevez, ha egyáltalán nevesít külön konzuli védelemként.

Az uniós szabályozás előbb az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseltek *általi védelméről* beszélt,³¹⁰ az irányelv pedig az uniós polgárok *konzuli védelméről*³¹¹ használja fogalomként. Ennek okán érdemes részletesen vizsgálni, hogy tulajdonképpen mi a tagállamok által végrehajtandó feladat pontos köre, hiszen ez alapvetően meghatározza a megvalósítására irányuló együttműködési mechanizmust is.

4.1. A konzuli védelem és az uniós jogból fakadó tagállami kötelezettség viszonya

A tagállamok szabályozását nem eszköz, hanem körülmény vonatkozásában lehet vizsgálni, és az uniós jogból fakadó követelmény az, hogy a nevesített körülmények során a tagállamok helyszínen elérhető hatásai biztosítsanak segítséget a bajba jutott uniós polgárnak. Az uniós polgárok jogainak fejlődését kutató, minden akkori tagállam részvételével zajló CARE-program³¹² 2010-ben összegzett felmérés során is egyhangú volt a tagállamok álláspontja abban a kérdésben, hogy alapjogként illeti meg a harmadik államban képvisellel nem rendelkező uniós polgárt a konzuli segítségnyújtás akkor is, ha a saját állama ezt nem tudja biztosítani; ezt *de iure* csak megerősítette az a tény, hogy a Lisszaboni Szerződés az elsődleges joganyag részévé tette az Alapjogi Kartát, és annak 46. cikként a szóban forgó jogot. Abban is egyetértés mutatkozott, hogy *közvetlen hatályt* tulajdonítottak az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdés c) pontja, illetve a 23. cikkben foglalt rendelkezésnek, de azok is, akik kifejezetten nem nyilatkoztak ekként, hasonló megközelítésben kezelik a rendelkezéseket.³¹³ A közvetlen hatály okán a többség nem látta szükségét annak, hogy belső jogalkotással teremtsen ennek keretét, míg mások belső jogalkotással segítették

³¹⁰ Lásd: 95/553/EK határozat címe; EUMSZ 20. cikk (2) c); 23. cikk; Alapjogi Charta 46. cikk.

³¹¹ Lásd. 2015/637 tanácsi irányelv címe.

³¹² Citizens Consular Assistance Regulation in Europe (CARE) Project. Bővebben lásd: <http://www.careproject.eu/> (2019.08.20.)

³¹³ Ausztria, Ciprus, Csehország, Észtország, Franciaország, Magyarország, Írország, Olaszország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Portugália, Szlovákia, Spanyolország, Svédország, Hollandia és az Egyesült Királyság. CARE Final Report (2010) p. 571.

azt.³¹⁴ Az eredeti, Maastrichti Szerződésben foglalt kötelezettséget részletező – alapvetően nemzetközi jogi jogforrásra hasonlító másodlagos, KKBP joganyagot jelentő – 95/553/EK határozat belső joggá tételében is különböző megoldások születtek, és különböző mélységben készítették fel a jogalkalmazót az uniós polgárok konzuli védelmével kapcsolatos feladatok végrehajtására (lásd az alábbi, 8. számú táblázatot),³¹⁵ így a Lisszaboni Szerződést követően a jelenlegi rezsim szerződéses alapjainak közvetlen hatályként kezelése pozitív, ám jogérvényesítési szempontból kétségtől további kérdéseket vet fel.

Átültetés módja		Tagállam
Törvényi formában	újonnan, speciális törvényben	Belgium, Görögország
	meglévő törvény módosításával	Észtország, Magyarország, Litvánia, Lettország
Hivatalos lapban való változatlan formában való közzététel		Ausztria, Szlovákia, Hollandia
Végrehajtási normákban (is)	nyilvános, mindenki számára hozzáférhető normában	Ausztria, Belgium, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Magyarország, Lettország, Luxemburg, Málta, Portugália, Románia, Szlovákia, Spanyolország, Svédország
	nem nyilvános, belső szervezeti normában	Ausztria, Dánia, Finnország, Németország, Málta, Szlovákia, Spanyolország
Nem jogi eszközökkel, a külképviseleti szervek irányába	útmutató	Csehország, Németország
	értesítés	Írország

8. A 95/553/EK határozat átültetésére vonatkozó megoldások 27 tagállam válasza alapján készült 2010-es felmérés szerint
 Forrás: CARE Final Report (2010) p. 573-579.

Az Európai Unió tagállamainak gyakorlata sokszínű képet mutat arról, hogy milyen jellegű védelmet biztosítanak külföldön az állampolgárainak, illetve nemzeti jog szerint egyéb személyi körnek. A 2006-os zöld könyv nyomán tartott nyilvános konzultáció során az akkor 27 tagállamból 15-től érkezett visszajelzés a feltett kérdésekre, ennek alapján állítható, hogy a 95/553/EK határozat – az elveszett vagy ellopott úti okmányok pótlásán kívül – csokorba gyűjtötte azokat az eseteket, amelyeket minden választ nyújtó tagállam konzuli joga ismert, és ezek esetében valamilyen módon segítséget biztosít külföldön az

³¹⁴ Ez alól kivétel Ausztria, Dánia, Finnország, Észtország, Finnország, Görögország, Litvánia, Lettország, Portugália, Szlovénia és Svédország. CARE Final Report (2010) p. 571.

³¹⁵ Horvátország az Alkotmányában rögzíti az EUMSZ 23. cikkének megfelelő kötelezettséget, a külügyi törvénybe pedig annak 2018. április 24-i módosításával vezette át a 2015/637 tanácsi irányelv személyi hatályának kísérő családtagra vonatkozó részét. A külügyi törvény ezen módosításának hatálybalépését követően a részletszabályokat a külügyminiszter állapítja meg. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanjskim poslovima, 24. travnja 2018. (fordította: Heka László) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_04_39_744.html (2019.05.20.) [A horvát külügyi törvény módosításáról szóló törvény] 15i; 15o.; 13. és 15. cikk. A jogszabály felkutatásáért és a fordításért köszönettel tartozok Dr. habil Heka László docens úrnak (SZTE ÁJTK Összehasonlító Jogi Intézet).

állampolgárának: a vészhelyzetben való segítségnyújtás, pénzügyi támogatás, bebörtönzéskor, illetve halálesetkor nyújtott segítség, háborús helyzetben vagy hasonló jelentős válsághelyzetben az evakuálásról szóló tájékoztatás minden tagállam esetében biztosított, továbbá a külföldön élő állampolgároknak mindegyikük nyújt különböző szolgáltatást a határon túli közigazgatása körében.³¹⁶ A tagállamok által az uniós polgárnak – a saját állampolgárral megegyező módon – biztosítandó szolgáltatások köre ezen belül változatos, a jogot alapító körülmények azonban azonosnak tekinthetőek, már csak a 95/553/EK határozat kötelezése okán is.

A konzuli védelem koncepciójáról, annak jogi jellegéről az államok azonban különböző szabályozással bírnak,³¹⁷ azok közelítésére pedig közvetlen uniós jogalkotási hatáskör nincs. A 2006-os bizottsági zöld könyv kapcsán készült 2007-es felmérés szerint voltak tagállamok, amelyek nem kezelték jogként a konzuli védelem kérdését és nemzeti jogi szabályozásuk sem volt rá; vannak, akik jogrendszerük esetében nemzetközi szerződésekben foglaltan jelent meg, leginkább úgy, hogy részesei a BKE-nek, ugyanakkor arra is volt példa, hogy alkotmányos szinten rögzítették a jogot, sőt, voltak államok, ahol részletes szabályozást is nyert a kérdés.³¹⁸ A CARE-program felmérése ugyanezt a képet erősítette meg 2010-ben: az akkor 27 tagállamból 16 esetében beszélhetünk kifejezetten szabályozott konzuli védelemhez való jogról.³¹⁹ A tagállami szabályozások sokszínűségét az alábbi táblázat szemlélteti.

³¹⁶ Hatástanulmány (2007) p. 79-80. A válaszadó tagállamok az alábbiak: Ausztria, Bulgária, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Németország, Hollandia, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Málta, Portugália, Szlovákia, Szlovénia.

³¹⁷ PAVLOVIĆ, Peter: Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomatic Protection as Defined by International Law? *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, 2 (1) 2012. p. 33.

³¹⁸ Hatástanulmány (2007) p. 71-75.

³¹⁹ CARE Final Report (2010) p. 611-613. SCHWEIGHOFER, Erich: The Protection of Union Citizens in Third Countries. Aspects of European and International Law. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. p. 94.

Szabályozás jellege	Tagállam
Alkotmányos alapjog	Magyarország, Bulgária, Észtország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Portugália, Románia, Horvátország
Speciális konzuli törvénybe foglalt szabályozása (is) van	Észtország, Finnország, Németország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália
Nemzetközi szerződésekben jelenik meg elsősorban	Ausztria, Belgium, Ciprus, Franciaország, Görögország, Írország, Luxemburg, Szlovákia, Svédország, Hollandia, Egyesült Királyság
Speciális, külön szabályozás nélkül, különböző jogi normá(k) ban elszórva említik	Spanyolország, Románia, Csehország, Dánia, Szlovénia, Szlovákia, Horvátország
Speciális szabályozási háttér nélkül, inkább közigazgatási joggyakorlatban értelmezve került elő ³²⁰	Írország, Málta, Egyesült Királyság
Nem garantálják a konzuli védelemhez való jogot	Ausztria, Belgium Csehország, Ciprus, Németország, Spanyolország, Luxemburg, Málta, Hollandia, Görögország, Egyesült Királyság, Franciaország

9. A konzuli védelem tagállamok általi szabályozása 2010-es felmérés adatai alapján (Horvátországgal kiegészítve³²¹)

Forrás: CARE Final Report (2010) p. 609; 611-613. alapján, vö. SCHWEIGHOFER (2012) p. 94. (Szerző)

A jogi szabályozás szintje és formája mellett eltérő a tagállamok felfogása abban is, hogy miként kezelik a konzuli védelmet: jogosultságként, vagy egy olyan szolgáltatás-ként, amelyre nézve nincs alanyi joga a vonatkozó jogi normák személyi hatálya által lefedetteknek.

	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	HR	IE	IT	LV	LT	LU	MT	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	NL	UK
Jogosultság	-	-	✓	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	-	-

10. A konzuli védelemhez való jog jogosultságként kezelése a tagállamokban, azok nyilatkozata alapján. (Horvátországgal kiegészítve)

Forrás: CARE Final Report (2010) p. 611-613. alapján (Szerző)

A kézzel fogható szabályozáson túl a tagállamok által biztosított érdekvédelem a gyakorlatban lényegesen árnyaltabb képet mutat. Azon túl, hogy egyes tagállamokban törvényi szinten szabályozott-e a konzuli védelem vagy sem, a védelmet megvalósító, akár a

³²⁰ Itt szükséges megjegyezni, hogy a legtöbb tagállamban egyáltalán nem beszélhetünk esetjogról a konzuli védelem területén. CARE Final Report (2010) p. 585.

³²¹ Lásd: A horvát alkotmány 10. cikke, valamint az uniós polgárok jogait rögzítő 146. cikk. A Horváth Köztársaság alkotmánya. (ford.: Heka László). In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016. p. 426; 446.

külgügyek vitelével foglalkozó minisztérium, akár az idegen állam területén feladatot ellátó külképviseleti szerv rendkívül széleskörű diszkrecionális jogkörrel bír az adott esetben nyújtható védelmet illetően.³²² A 2007-es felmérés alapján a válaszadó tagállamok – 15-en az akkori 27-ből – a leggyakrabban az alábbi esetekben [lásd: 11. ábra] találkoznak a konzuli védelem nyújtásának szükségességével az EU-n kívüli, harmadik államokban ideiglenesen vagy tartósan tartózkodó állampolgáraik vonatkozásában. A felmérésben részt nem vevő tagállamok jobbra nem rendelkeznek a konzuli védelemre vonatkozó bővebb belső jogi normával, amely ilyen részletekbe menően kitérne a konzuli feladatokra, és nem szabad elfelejteni, hogy a közigazgatás legkevésbé dokumentált területéről van szó, míg a 2017-ben csatlakozott Horvátország esetében a felmérésben részvételről nem beszélhetünk, ellenben a külügyi törvény a 95/553/EK határozatban foglaltakat, továbbá a 96/409 /KKBP határozatban foglalt úti okmánnyal kapcsolatos segítségnyújtást rögzíti olyan feladatként, amelynek során az uniós polgárt a horvát állampolgárral azonos módon kell segíteni.³²³

³²² BECÁNIC (2008) [72].

³²³ A horvát külügyi törvény módosításáról szóló törvény, 15.b cikk.

Tagállam	Harmadik államokba utazó állampolgárok leggyakoribb problémái	Harmadik államokban élő állampolgárok leggyakoribb problémái
AT	Balesetek, pénzügyi segítség, útlevél és pénz elvesztése	Baleset, haláleset
BG	Útlevél elvesztése, haláleset, baleset	Baleset, haláleset
DK	Útlevél elvesztése, haláleset, baleset, lopás	Baleset, haláleset, útlevél elvesztése
UK	Nincs adat	Nincs adat
EE	Útlevél elvesztése, haláleset, baleset, pénzügyi segítség	Útlevél elvesztése, lopás
FI	Útlevél elvesztése, lopás vagy rablás, sérülés vagy betegség, haláleset, letartóztatás	A statisztika nem tesz különbséget utazó és letelepedett között. Útlevél elvesztése, lopás vagy rablás valószínűleg arányosan kevesebb a külföldön élők esetében, míg a sérülés vagy betegség miatti segítségkérés több, de ez nem ellenőrizhető.
DE	Lopás, balesetből eredő sérülések	Lopás, balesetből eredő sérülések (Minden hatósági ügy intézhető a konzulátusokon keresztül, amely szolgáltatásokat Németország a saját területén biztosít)
NL	Baleset, haláleset, útlevél elvesztése, letartóztatás	Baleset, haláleset, útlevél elvesztése, letartóztatás
PL	Pénzügyi problémák, útlevél elvesztése; bűncselekmények, hirtelen betegség, haláleset	Ugyanaz, ami az utazók esetében
LT	Lopás és az útlevél elvesztése, baleset; haláleset	Az útlevél elvesztése és érvényességi idejének lejárata; baleset, haláleset
HU	Útlevél elvesztése, haláleset, letartóztatás, bűncselekmény elkövetése, baleset	Útlevél érvényességi idejének lejárata, letartóztatás, bűncselekmény elkövetése, baleset, illegális munkavállalásból eredő ügyek, egészségbiztosítás hiányából eredő ügyek
MT	Lopás	Nincs adat
PT	Baleset, lopás és okmányok elvesztése	Munkahelyi vagy közúti balesetek, haláleset, úti okmányok érvényességi idejének lejárata
SL	Okmányok és pénz ellopása vagy elvesztése	Nincs adat
SI	Útlevél vagy egyéb okmány elvesztése, ellopása, baleset, letartóztatás	Új útlevél kiállítása, hatósági eljárások (születés és a személyi státusz változásának anyakönyvezése), okmányok hitelesítése

11. A konzuli védelemre okot adó leggyakrabban előforduló körülmények az akkori 27 tagállam 15 válaszadójának véleménye alapján

Forrás: Hatástanulmány (2007) p. 70-71.

A közvetlen hatály elve azonban megköveteli a rendelkezés alkalmazásának feltétel nélkülségét és világos tartalmát, amely jelen esetben vitára adhat okot. A rendelkezések feltétel nélkülinek tekinthetők abban az értelemben, hogy kivétel nélkül megkövetelik a tagállamoktól azt, hogy harmadik államokban a konzuli védelem nyújtására felhatalmazott külképviseleti szervük a saját állampolgárral való azonos bánásmódot tanúsítson a képvisellel nem rendelkező uniós polgár irányába. Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát³²⁴ rögzítő, kifejezetten az uniós polgárságra vonatkozóan az állampolgárságon alapuló bármilyen megkülönböztetés tilalmát kimondó EUMSZ 18. cikk elismerten közvetlen hatállyal bír,³²⁵ továbbá olyan jogterületek vonatkozásában is kötik a tagállamot, amelyek szabályozása ugyan nemzeti hatáskörben van, de ezzel az uniós jog alapszabadságait veszélyeztetnék.³²⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája deklarálja, hogy nem keletkeztet új feladatokat és hatáskört,³²⁷ ugyanakkor az alapjogok érvényesülése megköveteli a tagállami hatáskör bizonyos mértékű csorbítását: a nemzeti intézkedések és azok jellege ugyanis nem foszthatja meg az uniós polgárokat az őket megillető jogok lényegének élvezetétől.³²⁸ „[A]z, hogy valamely kérdés a tagállamok hatáskörébe tartozik, nem akadályozza meg, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk.”³²⁹

Az EUMSZ 23. cikkének rendelkezése önmagában azonban nem világos, legalábbis az eltérő nyelvi változatokban a terminológia olykor megtévesztő, nem mind bír olyan megfogalmazással, amelyből egyértelmű különbség látszik a diplomáciai és a konzuli védelem továbbá a diplomáciai és konzuli hatóság által nyújtott védelem között.³³⁰ A vonatkozó másodlagos jogforrások alkalmazásával együtt azonban a jog tartalma beazonosítható. A 95/553/EK határozat, valamint a 2015/637 tanácsi irányelv a konzuli feladatellátás tipikus körülményeinek felsorolásából³³¹ valamint az ideiglenes úti okmányról szóló 96/409/KKBP határozat tartalmából lehet következtetni arra, hogy a rendelkezések a konzuli védelemre vonatkoznak, és ennek körében keletkeztetnek jogokat.³³² Emellett a 23. cikk (2) bekezdése is utal arra, amire már a Maastrichti Szerződés is tartalmazott rendelkezést,³³³ hogy

³²⁴ EUMSZ 18. cikk (korábban EK Sz. 12. cikke) *A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében az ilyen megkülönböztetés tilalmára vonatkozó szabályokat fogadhat el.* Lásd: CRAIG, Paul - DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases, and Materials.* Oxford, Oxford University Press, 2011. p. 187-188.

³²⁵ C-2/74 *Reyners v. Belgian State*, ECLI:EU:C:1974:68. 30. pont; MORARU (2011) p. E-87.

³²⁶ EUMSZ 18. cikk (az EK Sz. korábbi 12. cikke); Alapjogi Charta, 52. cikk 1; ASZTALOS Zsófia: Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához való joga. *Miskolci Jogi Szemle*, 2 (2007) 2 p. 58.; BAUBOCK, Rainer – PASKALEV, Vesco: Cutting Genuine Links. A Normative Analysis of Citizenship Deprivation. *Georgetown Immigration Law Journal*, (2015) 30. p. 92.

³²⁷ Alapjogi Charta, 51. cikk 2.

³²⁸ Alapjogi Charta, 51. cikk 1; C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2011:124 45. pont; C-135/08 *Janko Rottman v. Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104. [Rottmann-ügy] 42. pont; VÖRÖS (2012) p. 240.

³²⁹ *Rottmann-ügy*, 41. pont.

³³⁰ VERMEER-KÜNZLI, Annemarike: Where the Law Becomes Irrelevant. Consular Assistance and the European Union. *International and Comparative Law Quarterly*, 60 (2011) 4. p. 967-968.; Érvek és ellenérvek részletes összevetését a védelem konzuli vagy/és diplomáciai értelmezése kapcsán, lásd: KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog-Állam-Politika* 2 (2010) 1. p. 98-100.

³³¹ 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk; 95/553/EK határozat, 5. cikk.

³³² MORARU (2011) p. E-82-84.

³³³ Maastrichti Szerződés, 8c. cikk.

a jog érvényesüléséhez szükség van a tagállamok között kialakítandó elengedhetetlen rendelkezések elfogadására és a védelem biztosításához nélkülözhetetlen nemzetközi tárgyalások megkezdésére, ennek megtörténtéről azonban nincs hitelt érdemlő információ. Ez pedig a konzuli védelem nyújtásának tartalmi feltétele szempontjából lehet aggályos, hiszen mindenfajta tevékenység, amit egy állam tisztviselője a másik állam területén kifejt, nem nélkülözheti a terület szerinti állam (fogadó állam) hozzájárulását, ezért is kiemelt a nemzetközi megállapodások kezdeményezésének szükségessége.³³⁴

4.1.1. A tagállami kötelezettség tartalma: segítségnyújtás „ugyanolyan feltételek mellett”

A jogalapot jelentő szerződéses rendelkezés szerint a harmadik államokban, saját állam képviselőjének hiányában az *uniós polgárt* megillető jogosultság az, hogy „*bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.*”³³⁵ A másodlagos források pontosítanak, hogy melyek azok a helyzetek, *többek között*, amelyek esetében az uniós polgár joga – és ezzel párhuzamosan a tagállamok kötelezettsége – fennáll a saját állampolgárra irányadó konzuli jogi rendelkezések uniós polgárra való alkalmazására:

- (a) az uniós polgár letartóztatása vagy fogva tartása;
- (b) ha az uniós polgár bűncselekmény áldozatává vált;
- (c) az uniós polgárt súlyos baleset érte vagy súlyos betegsége merült fel;
- (d) az uniós polgárt érintő haláleset;
- (e) segítségnyújtás és hazaszállítás, ha az uniós polgár vészhelyzetbe került;
- (f) ha az uniós polgárnak ideiglenes úti okmányra van szüksége, akkor a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint – illetve majd az azt felváltó 2019/997 tanácsi irányelv szerint – kell a tagállami hatóságnak eljárnia.³³⁶

A 2015/637 tanácsi irányelv nem keletkeztet automatikus konzuli védelmi kötelezettséget, hanem egy *kooperációs mechanizmus* kiépítésére törekszik elsősorban az érintett tagállamok illetékes külképviseleti szervei között annak céljából, hogy az uniós polgár a számára szükséges konzuli védelmet, intézkedést megkapja.³³⁷

Az irányelv rendelkezései szerint amennyiben valamely tagállam részére konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képviselővel nem rendelkező polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomást szerez egy ilyen személyről, a rendkívül sürgős eseteket kivéve, minden esetben haladéktalanul kapcsolatba kell lépnie a polgár állampolgársága szerinti tagállammal, és tájékoztatnia kell azt minden lényeges körülményről, még mielőtt bármilyen segítséget nyújtana. A konzultációnak olyan módon kell megvalósulnia, hogy az érintett tagállami hatóságok megoszthassák 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

³³⁴ MORARU (2011) p. E-87.; KNAPP (2010) p. 102-103.

³³⁵ EUMSZ 23. cikk 1. ford.; az egyenlő bánásmód tekintetében lásd: POPTCHEVA, Eva Maria: *Consular Protection Abroad. A Union Citizenship Fundamental Right?* PIE Peter Lang, Brussels, 2014. p. 171-173.

³³⁶ 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk. vö. 95/553/EK határozat, 5. cikk. Az ideiglenes úti okmány szükségességének esete az eredeti felsorolásban nem szerepelt, az a 2015/637 tanácsi irányelv részeként lett szabályozva.

³³⁷ VERMEER-KUNZLI (2011) p. 969.

védelemhez való joggal, például *forum shopping* révén. Többek között ennek elkerülése végett a tagállamoknak együtt kell működniük a részletszabályok kidolgozásában, illetve a munkateher megosztásában.³³⁸

A 2015/637 tanácsi irányelv szabad kezet ad a tagállamok számára, hogy mely kapcsolati szervekre telepítik a konzuli védelem nyújtásával összefüggő hatáskört, leggyakrabban ez azonban a konzuli tisztviselő feladata.³³⁹ Itt kiemelendő, hogy a 2015/637 tanácsi irányelv értelmezésében a képviselő hiányának nem feltételen kell szó szerinti jelentést tulajdonítani, sőt ajánlatos lenne a *hiány* szó helyett a *nem elérhető* kifejezést alkalmazni, az irányelv ugyanis figyelembe veszi a távolságot, az utazási költségeket és az egyéb akadályozó körülményeket is, amikor képviselővel nem rendelkező uniós polgárról beszél.³⁴⁰ A 2015/637 tanácsi irányelv az uniós polgárt kísérő uniós polgárnak nem minősülő családtag esetében az uniós polgárral azonos bánásmódot követeli meg,³⁴¹ ennek részleteit azonban az irányelv nem tartalmazza, a személyek szabad mozgásakor érvényesülő családtagok elv azonban köti a tagállamok mozgásszabadságát e körben, de nem köti a harmadik államot, így ez is olyan terület, amely további megállapodások tárgyát kell, hogy képezze.³⁴²

Harmadik államokban a saját államának elérhető képviselővel nem rendelkező uniós polgár esetében a konzuli védelem nyújtására irányuló eljárás legalább három szereplős: (1) az uniós polgár, (2) a megkeresett tagállam harmadik államban található külképviseleti szerve, (3) és az állampolgárság szerinti tagállam megfelelő hatósága vesz részt abban. Ehhez válsághelyzetben lévő harmadik állam esetén csatlakoznak az EU szupranacionális szervei is. Az EU konzuli politikája ugyanis különbséget tesz a hétköznapi konzuli tevékenység (*normal/daily consular affairs*) és a konzuli válsághelyzet között (*consular crisis situations*). Ez utóbbi esetet az EU égisze alá helyezi azzal, hogy együttműködési kötelezettséget ír elő (4) a tagállamok helyszínen működő konzuli képviselői, köztük is kiemelten a vezető állam, valamint az (5) EU helyi küldöttségeinek és a központi szupranacionális szerv, (6) az EKSZ között.³⁴³ Válsághelyzet esetén az állampolgárság szerinti állam értesítése *ex post facto* jellegű lehet,³⁴⁴ de az együttműködési mechanizmus ekkor is működik.

A konzuli védelmi politika tehát elsősorban arra kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós polgár számára teremtsen lehetőséget a saját államuk illetékes szerveivel való kapcsolatra, és nem arra, hogy azonnal védelmi intézkedéseket tegyen.³⁴⁵ Ebből a szempontból a tagállami konzuli hatóság *eljárési kötelezettsége* a kérdés. A konzuli védelem természetéből adódóan kérelemre induló eljárást feltételez, a hivatalbóliség a legtöbb esetben nem értelmezhető. A konzuli tisztviselő mérlegelési jogköre – nemzeti konzuli joga alapján – az eljárás megindítására, a nemtevésre és az eljárás megszüntetésére is kiterjed. Ami az

³³⁸ 2015/637 tanácsi irányelv, 7., 10.; 12. cikk. vö. Konztv. 3. cikk.

³³⁹ BDE 3.2. cikk; BKE 3., 70. cikk; BATTINI (2011) p. 177-178.; SCHIFFNER (2009) p. 535- 543.

³⁴⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, (8), 6. cikk.

³⁴¹ 2015/637 tanácsi irányelv, 5. cikk.

³⁴² GYÉNEI Laura: Uniós polgárság: a piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rottmann-, a Zambrano-, a Mccarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, 8 (2012) 2. p. 164.; PIERLUIGI, Simone: Nationality and Regional Integration: the Case of the European Union. In: Forlati, Serena – Annoni, Alessandra (eds.): *The Changing Role of Nationality in International Law*. Routledge, London, 2013. p. 182.

³⁴³ DERMENDZHIEV (2014) p. 11-12.

³⁴⁴ 2015/637 tanácsi irányelv, 10. cikk.

³⁴⁵ Lásd. BKE 36.cikk c) A konzuli tisztviselőknek azonban tartózkodniuk kell a bebörtönzött, előzetes letartóztatásba helyezett vagy bármely más módon feltartóztatott személy érdekében való fellépéstől, ha az illető ezt kifejezetten ellenzi.

eljárás megindítását illeti, ha az hivatalból történik, a legtöbb esetben az ügyfél kérelmére megszüntethető. A 95/553/EK határozat egyértelműen kérelemre indulóként határozza meg az eljárást, amikor úgy rendelkezik, hogy „*megkeresett diplomáciai és konzuli képviselők helytadnak az adott személy védelem iránti kérelmének*”³⁴⁶, ellenben a 2015/637 tanácsi irányelv már arról beszél, hogy az uniós polgár jogosult „*bármely másik tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.*”³⁴⁷ Ez tulajdonképpen magában foglalja a kérelemre, valamint meghatározott esetekben az uniós polgár érdekében való hivatalbóli eljáráshoz való jogot is. A hivatalbóli eljárás által potenciálisan élvezhető védelem, és az annak során tehető intézkedések köre is nemzeti jog függvénye, és ennek részletei további kérdésekhez vezethetnek. A konzul feladat-és hatáskörébe tartozó intézkedések megtétele például egy harmadik állam területén elhunyt állampolgára ügyében nemzeti jog függő, és ennek kapcsán a jelenlegi uniós szabályozás fényében a képviselő nélküli uniós polgár harmadik államban bekövetkező halála esetén az idegen tagállam konzuli hatósága kötelezettségének köre nyilvánvaló okokból kimerülhet az állampolgárság szerinti állammal való kapcsolatfelvétellel, a további lépések pedig a nemzeti konzuli jog adta keretek között a szolidaritás és a lojális együttműködés által meghatározottak. Más a helyzet, ha az uniós polgár amiatt kér segítséget, mert a harmadik államban, kísérlőjét/családtagját érintő haláleset okán neki van szüksége az ügyintézésben segítségre. A másodlagos források rendelkezése haláleset kapcsán rendkívül szűkszavúan csak egyszerűen a „halál” szót használják, mint körülmény megjelölése,³⁴⁸ de arra nézve nincs utalás, hogy kinek a halála ad alapot az uniós konzuli védelmi rendelkezések alkalmazására: az uniós polgár halála vagy ha őt érintően történik haláleset a vele utazók társaságában. A cél szerinti értelmezés és a hatékonyság elve ugyanakkor megköveteli a rendelkezés kiterjesztő módon való alkalmazását, és a kooperációs mechanizmus keretén belül, kérelem vagy tudomásszerzés esetén a vélelmezett állampolgárság szerinti állammal való kapcsolatot fel kell venni.

Ugyanakkor egyértelmű intézkedési kötelezettség áll fenn, amennyiben a konzuli védelemre okot adó, nevesített körülmények fennállta alapján arra lehet következtetni, hogy az állampolgár/uniós polgár segítségre szorul például letartóztatása vagy fogva tartás esetén,³⁴⁹ esetleg eszméletlen baleseti sérültként látszik szükségesnek a konzuli hatóság részéről érdekvédelmi feladatok elvégzése, és ilyenkor tipikusan hivatalból tesz a hatóság intézkedéseket, míg a logika uniós polgárok esetében azt diktálja, hogy az állampolgárság szerinti állammal való kapcsolatfelvétel és annak kimenete határozza meg a teendőket, és nem az, hogy a saját állampolgárra irányadó rendelkezéseket alkalmazzák automatikusan.³⁵⁰ Ennek azonban előfeltétele az, hogy a harmadik állam illetékes szerve, hatósága észlelje az

³⁴⁶ 95/553/EK határozat, 2. cikk (1).

³⁴⁷ 2015/637 tanácsi irányelv, 1. cikk (1).

³⁴⁸ 95/553/EK határozat, 5. cikk 1. a) „*segítségnyújtás halál esetén*”; 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk d) „*halál*”.

³⁴⁹ A BKE 36.cikk b) Amennyiben az érdekelt személy ezt kéri, a fogadó állam illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviselőt, ha annak konzuli kerületében a küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak. Esetekben uniós polgár vonatkozásában az uniós tagállami kötelezettségről beszélhetünk.

³⁵⁰ A magyra szabályozás szerint, ha a konzuli védelem nyújtásának feltételei fennállnak, a konzuli szolgálat az uniós polgár a magyar állampolgárral azonos elbánásban részesíti. Konztv. 3. cikk (5). Az uniós polgár érdekvédelmére irányuló közigazgatási hatósági eljárásokat a konzuli tisztviselő kizárólag kérelemre indítja meg. Konztv. 19. cikk (9). Vö. HAJAS Barnabás: Az eljárási kötelezettség. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2017. p. 57-58.

uniós polgárság tényét, és értesíteni tudja az állampolgárság szerinti állam képviselőjének hiányában valamely uniós tagállam külképviseletét. Ennek pedig előfeltétele az, hogy a képviselt tagállamnak az adott harmadik államokkal való államközi együttműködése erre a kérdésre is kiterjedő legyen.

A harmadik államokban képvisellel rendelkező tagállamok konzuli hatóságainak párhuzamos illetékessége, továbbá a nemzeti konzuli jogi eszközök sokszínűsége miatt a munkamegosztási megállapodásoknak kiemelt jelentősége lenne ilyen kérdések tisztázása érdekében. A szolidaritás és a lojális együttműködés alapján az eljárás igazolható, ellenben a párhuzamos eljárások kerülendők, illetékességi ütközés feloldására azonban nincs az irányelvben szabály, közös, felügyeleti jogkört gyakorló felsőbb szervről pedig nem beszélhetünk, így az együttműködés alapelveinek és az uniós polgár számára kedvezőbb megoldás lenne a célszerű. Ennek ilyen szintű mérlegelése azonban nem következhet az uniós politika értelmezéséből: Az anyagi jogi standard meghatározására az uniós jogalkotónak nincs hatásköre, ellenben pontosabb hatásköri és illetékességi szabályok lefektetését tartalmazó munkamegosztási megállapodásokra igen. Hasonlóan érdekes kérdés az, ha olyan harmadik állam területén szorul a 2015/637 tanácsi irányelv tárgyi hatályába tartozó segítségre az uniós polgár, ahol nincs képviselve egy tagállam sem, [lásd: melléklet] ellenben szomszédos állam területén található segítségnyújtásra képes és alkalmas tagállami konzuli hatóság. *Expressis verbis* ez esetben segítségnyújtási kötelezettségről nem beszélhetünk, ellenben a konzuli védelmi politika normatív szabályainak cél szerinti értelmezése, továbbá a *hatékonyság elve* alapján³⁵¹ az ilyen helyzetek kiküszöbölése indokolja a munkamegosztási megállapodások kötését, és a segítségnyújtás megszervezését.

Mindezek nem pusztán l'art pour l'art elméleti kérdések; 2009-es becslések szerint az uniós polgárok 8,7 %-a, azaz mintegy 7 millió személy utazik olyan harmadik államokba, valamint további 2 millió él olyan területen, ahol a saját államának nincs külképviselete.³⁵² Egy 2015-ös felmérés szerint 10-ből 7-en tisztában is vannak az Alapjogi Charta 46. cikkében foglalt joggal.³⁵³

A 2015/637 tanácsi irányelv, akárcsak elődje, nem létesít új konzuli védelmi feladatokat, pusztán felsorolja – a BKE rendelkezéseivel összhangban, amelynek minden tagállam részese – azokat a minősített élethelyzeteket, amelyben az uniós polgár konzuli védelme indokolt: ha letartóztatják vagy fogva tartják, bűncselekmény áldozatává válik, súlyos

³⁵¹ Lásd: THIES, Anne: The Search for Effectiveness and Need for Loyalty. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Hart, Oxford, 2018. p. 264-266.

³⁵² COM(2009) 263 final III.1.2. p. 5.

³⁵³ Flash Eurobarometer #430. European Union Citizenship. Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers and co-ordinated by the Directorate-General for Communication. Field work: October 2015, publication: March 2016. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-summary-flash-eurobarometer-430-citizenship_en.pdf (2019.08.20.) [Flash Eurobarometer #430] p. 29-30.; 33. Ugyanakkor az uniós polgárok 75 %-a tévesen hitte, hogy az EU tagállamok területén is megilleti őket a jog ahhoz, hogy bármely tagállam külképviseleti szervéhez fordulhassanak konzuli védelem érdekében. Flash Eurobarometer #430. p. 42-46. Az alábbi, tagállamok által kötelezően frissített információkat tartalmazó honlapok nyújtanak tájékoztatást az elérhető külképviseletekről: Consular protection for European Union citizens abroad. <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action> (2019.08.20.) Ez utóbbi honlap az utóbbi időben változáson ment keresztül, és míg korábban kiírta, hogy mely tagállam rendelkezik egy adott célszágban külképviselettel (elérhetőségi információkkal), addig a jelenlegi verzió csak arról tájékoztat, hogy az állampolgárság szerinti államnak van-e vagy sem az adott célszágban konzuli képviselője. A tagállamok külképviseleteiről az alábbi honlapról érhetünk el tájékoztatást, a célszágokra keresve: Your consulates and/or embassies. http://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/embassies/index_en.htm (2019.08.20.).

baleset vagy súlyos betegség éri, haláleset történik, egyéb okból segítségre van szüksége veszélyhelyzet esetén vagy hazajutásban, illetve ezzel összefüggésben ideiglenes úti okmányra van szüksége.³⁵⁴

Az irányelv, ahogyan a korábbi határozat is, csak példálózóan sorolja fel azokat az eseteket, amelyek konzuli védelem körébe tartoznak, az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.

Jelentős változás viszont az előző rezsimhez képest többek között az, hogy a tagállam kötelezettségét más irányból közelíti meg, amelyet az irányelv címe is kiemel: a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő *koordinációs és együttműködési intézkedésekről* szól, és ekként kapcsolódik az EUMSZ 23. cikkében foglalt rendelkezéshez. A korábbi rezsimhez képest más, hogy az Európai Unió Bíróságának hatásköre immáron kiterjed a konzuli védelempolitika területére, és alapjogról lévén szó, a tagállamok kötelesek megteremteni azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.³⁵⁵ Ezzel tulajdonképpen azon államokra ró jogalkotási kötelezettséget az uniós jog, akik a konzuli védelmet nem jogként kezelik, így az uniós polgár saját képviselétének hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolniuk, valamint a hatékony védelem biztosítása érdekében pontosítani kell a már létező rendelkezéseiket is.³⁵⁶

A közös anyagi jogi szabályok hiánya olykor probléma forrása lehet, de az is igaz, hogy a harmonizált területek is lehetnek potenciális problémaforrások. Két síkon létezik közös szabályozás konzuli védelmi tevékenységre nézve, az egyik a hazatérés elősegítése végett, az ultima ratio jelleggel adható pénzügyi segítség megtérítési kötelezvény mellett, amelynek összege kiterjedhet a vele utazó családtagok költségeire is. A jogviszonynak az illetékes konzuli hatóság mellett kizárólag az uniós polgár lesz az alanya, akivel szemben a saját tagállama érvényesítheti az általa a segítséget nyújtó államnak megtérített pénzösszegre vonatkozó igényét.³⁵⁷ A másik az ideiglenes úti okmány, ami főszabály szerint azonban csak uniós polgárnak adható ki, annak nem minősülő családtagok számára uniós jogból fakadó kötelezettségként nem,³⁵⁸ ugyanakkor ezzel összefüggésben a 2015/637 tanácsi irányelv nem tartalmaz iránymutatást a konzuli hatóság további teendőjére nézve. A kérdés nem elhanyagolható, hiszen a 2015-ös adatokat tekintve a képvisellel nem rendelkező uniós polgár részére harmadik államban a konzuli védelem leggyakrabban igényelt formája az ideiglenes úti okmány kibocsátása volt.³⁵⁹

Az uniós konzuli védelmi politika célja, hogy a harmadik állam területén képvisellel rendelkező tagállam által – nemzeti joga alapján – nyújtott szolgáltatásokat az uniós polgár is élvezhesse, állampolgárságtól függetlenül, ugyanolyan mértékben és módon, mint a fórum államának polgára. Ez vonatkozik arra az esetre is, ha az útlevél hiányában szükséges a harmadik államban konzuli segítséget kérni: amennyiben a megkeresett hatóság jogosult a saját államának joga alapján bármilyen típusú úti okmányt kiadni, akkor arra az uniós

³⁵⁴ 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk.

³⁵⁵ EUSz 19. cikk.

³⁵⁶ 2015/637 tanácsi irányelv, (7).

³⁵⁷ Lásd: 2015/637 tanácsi irányelv, I. melléklet.

³⁵⁸ 96/409/KKBP határozat, II. melléklet 1.; 2019/997 tanácsi irányelv, 1. cikk; 3. cikk. vö. 7. cikk.

³⁵⁹ Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. p. 3.

polgár is igényt tarthat, ha nem, akkor pedig a megkeresett fórum – akár hatóság, akár diplomáciai feladatokat ellátó külképviseleti szerv, akár tiszteletbeli konzuli tisztviselője a tagállamnak – akkor teljesíti az uniós jogból folyó kötelezettségét, ha megteremti annak lehetőségét, hogy a bajba jutott uniós polgár a megfelelő, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező fórumot megtalálja a problémája orvoslásához. Az útlevél szorosan kapcsolódik az állampolgárság igazolásához, nemzetközileg elismert okmány.³⁶⁰ Az útlevélkiadás joga az állam diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés,³⁶¹ ahogyan az is, hogy miként szabályozza a különböző típusú úti okmányok kiadásának anyagi és eljárási szabályait is. A hazatéréshez való jog ugyan az ehhez szükséges adminisztratív feltételek biztosítását is magában foglalja,³⁶² ennek azonban részletkérdései tagállami hatáskörbe tartozó tárgykörök, és nem befolyásolják a nem állampolgár uniós polgár irányába a segítségnyújtásra vonatkozó kötelezettség tartalmát.

Az EU konzuli politikájából fakadó kötelezettség ugyanis – a közös formanyomtatvány, az ideiglenes úti okmány létrehozatala ellenére – nem jelent úti okmány harmonizációt ezen a területen, hanem a praktikum hívta életre, és az élet igazolta: a legtöbb uniós polgárt érintő, harmadik államban előforduló konzuli segítségnyújtásra irányuló eset az úti okmányok miatti.³⁶³ Az Európai Unió tagállamai kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői úgy vélték, hogy elsősorban olyan helyeken, ahol az uniós polgárok származási tagállamai nem rendelkeznek állandó diplomáciai vagy konzuli képviselettel, egy egységes mintájú ilyen okmány létrehozása egyértelműen bizonyítja az uniós polgárság gyakorlati előnyeit, és ennek fényében valódi segítséget nyújt számukra.³⁶⁴ A tagállami kötelezettség ebben a körben a teljesség igénye nélkül meghatározott, tipikus helyzetekben való konzuli segítségnyújtásra – „(...) *may include assistance, inter alia, in the following situations: (...)*”³⁶⁵, és nem úti okmány-kibocsátási kötelezettségre vonatkozik, nem is vonatkozhat. Az Alapjogi Karta „*shall (...) be entitled to protection*” megfogalmazása sem változtat ezen, hiszen a konzuli védelmet minden állam saját konzuli joga alapján nyújtja; az okmánykiállítási hatósági jogkör telepítést olyan konzuli hatóság esetén, akinek nemzeti joga azt nem tartalmazza, hallgatólagosan nem vezethetjük le. A jelenlegi konzuli védelmi rezsim fényében pedig kijelenthető, hogy a segítségnyújtás kötelezettség, követve ugyanis az együttműködési folyamatot, annak rögtön első eljárási szakaszába a saját állampolgárság szerinti állam megfelelő hatóságával való kapcsolatfelvétel tartozik, elsősorban a személyazonosság ellenőrzése céljából, másodsorban az információk megosztása céljából, amely azt a lehetőséget is szolgálja, hogy a saját állam szerinti hatóság eljárhasson: az állampolgárság szerinti tagállam kérheti azon tagállamot, amelytől az adott, képviselettel nem rendelkező polgár konzuli védelmet kér vagy kap, hogy továbbítsa a képviselettel nem rendelkező polgár kérelmét vagy ügyét, hogy a saját állampolgárság szerinti tagállam

³⁶⁰ HARGITAI József: Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar jog*, 42 (1995) 12. p. 710.

³⁶¹ LUKE (1961) p. 176.; TORPEY, John: *The Invention of the Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000. p. 161-162. ; HAGEDORN, Cornelia: *Passport*. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. Oxford Public International Law, January 2008. <http://opil.ouplaw.com> (2019.08.20.) 7. pont.

³⁶² ZIECK, Marjoleine: *Refugees and the Right to Freedom of Movement: From Flight to Return*. *Michigan Journal of International Law*, 39 (2018) 1. p. 88.

³⁶³ Irányelvjavaslat, p. 1. 4. lábjegyzet; EU Citizenship Report, p. 18.

³⁶⁴ 96/409/KKBP határozat, preambulum; 2019/997 tanácsi irányelv, 3. cikk.

³⁶⁵ EU 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk f). vö. 95/553/EK határozat, 5. cikk.

nemzeti jogának vagy gyakorlatának megfelelően konzuli védelmet tudjon nyújtani.³⁶⁶ Az uniós konzuli politikából eredő kötelezettségek nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét,³⁶⁷ a képvisellel nem rendelkező uniós polgároknak pedig mindezt szükséges biztosítani úgy, ugyanolyan feltételekkel, mint a saját állampolgároknak.

4.1.2. Az „ugyanolyan feltételek” és a megkülönböztetés-mentes, egyenlő bánásmód

Ahogy az EU 2015/637-es irányelv preambuluma rögzíti, az EU alapvető értéként tekint a szolidaritásra, a *megkülönböztetés-mentességre*³⁶⁸ és az emberi jogok tiszteletben tartására, és ennek fényében az uniós polgárok közötti homogenitás megteremtése érdekében az Alapjogi Charta 46. cikkében foglalt jogot külső dimenzióval ruházta fel, ezzel egyúttal erősítve az EU identitását is.³⁶⁹ Az, hogy az uniós polgároknak a saját állampolgárral azonos feltételekkel fordulhatnak az EU bármely tagállamának képviselői szervéhez konzuli segítségnyújtásért, illetve jogosultak az adott tagállam szabályai szerint ugyanazt a szolgáltatást kapni, mint az adott tagállam állampolgárai, kétség kívül jelentős mérföldkő, amivel az európaiságtudat erősíthető és az európai polgárság koncepciójának tényleges, kézzel fogható, gyakorlati haszna tetten érhető. A konzuli védelmi politika alkalmazása, annak szükségképpen kiterjesztő értelmezése miatt jogalkalmazási kérdéseket érint, amelyeket a jelenlegi rezsim alatt – egyéb hatáskör hiányában – kooperációs és koordinációs intézkedésekkel lehet feloldani. Az *ugyanolyan feltételek melletti szolgáltatás* – eredően a különböző tagállami szabályozásból – ugyanis nem jelent egyúttal egyenlő bánásmódot, amit maga az EU 2015/637-es irányelv preambuluma is elismer: „[a] konzuli védelemnek lehetnek ugyanakkor olyan formái, mint amilyen például az ideiglenes úti okmányok kiállítására, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjában harmadik országbeli családtagok számára nyújtani”.³⁷⁰ Az ideiglenes úti okmányok esetében pedig a jelenlegi szabályozás mellett is meglehetősen színes kép alakult ki, sokszor inkább a nemzeti jog szerinti ideiglenes okmánnyal az uniós helyett amellel, hogy egyébként a képviselő nélküli uniós polgárok harmadik államokbeli konzuli védelme az esetek több, mint 60%-át teszik ki.³⁷¹

³⁶⁶ EU 2015/637 tanácsi irányelv, 3. cikk.

³⁶⁷ EU 2015/637 tanácsi irányelv, preambulumban (5).

³⁶⁸ A megkülönböztetésmentes bánásmód személyi hatályáról és annak korlátairól lásd: WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand: *The Europeanization of Citizenship. National and Union Citizenships as Complementary Affiliations in a Multi-Level Polity*. Paper presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference Montreal, Canada, May 17-May 19, 2007. <http://aei.pitt.edu/8025/1/wollenschlager-f-03h.pdf> (2019.08.20.) p. 8-12.

³⁶⁹ EU 2015/637 tanácsi irányelv, preambulumban (3). vö. (34) A Chartában rögzített, megkülönböztetés tilalmával összhangban, a tagállamoknak ezt az irányelvet az irányelv kedvezményezettjei közötti bármilyen alapú – úgymint nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, életkor vagy szexuális irányultság alapján történő – megkülönböztetéstől mentesen kell végrehajtaniuk.

³⁷⁰ EU 2015/637 tanácsi irányelv, preambulumban (9). vö. Emergency Travel Document (ETD) - Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. [ETD Presidency reflection paper] p. 9. Nyolc tagállam bocsát ki többféle ideiglenes úti okmányt, papír alapú formátumot kizárólag kiskönyv alakot hárman, továbbá hárman használnak papír alapú laissez-passer-t, míg egy tagállam kiskönyv formátumú, ideiglenes útlevél néven hét tagállam bocsát ki papírt, míg sürgősségi útlevél néven kettő tagállam ad ki papír formátumú utazási dokumentumot és hatan kiskönyvet.

³⁷¹ Irányelv-javaslat, p. 1. 4. lábjegyzet; EU Citizenship Report, p. 18.

A tagállami nemzeti gyakorlatra alapozó vonalat követi a kulcskérdések esetén az ideiglenes úti okmányra vonatkozó 2019/997 tanácsi irányelv is, holott az *ugyanolyan feltételek* melletti szolgáltatás eleve diszkriminatív helyzetet eredményezhet adott esetben: eljárásjogi problémáktól az anyagi jogi feltételekig számos olyan kérdés merül fel, amelyek pozitív diszkriminációt igényelnének, viszont ennek kiküszöbölése nemzeti jogszabályok módosítását, illetve külkapcsolatokat érintő lépéseket igényelne. Ezt fokozza az új típusú ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv azon rendelkezése, amely teret enged annak, hogy a tagállami gyakorlatok közötti különbség tovább erősödjön,³⁷² ezzel pedig a heterogenitást, a kiszámíthatatlanságot, továbbá a *forum shopping* lehetőségét támogatja. Holott, az uniós jog általános elvei közé tartozó *egyenlő bánásmód* és a *hátrányos megkülönböztetés tilalmának* elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben objektívan nem igazolható az ilyen bánásmód,³⁷³ ennek megvalósítása pedig proaktív hozzáállást feltételez és igényel. Az uniós jog alapján megillető jogvédelem biztosítására irányuló kérelmekre nézve az eljárási rendelkezések ugyanis nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső joggal kapcsolatos keresetekre vonatkozók (*egyenértékűség elve*), illetve nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy nem nehezíthetik meg túlzottan a közösségi jogrend által védett jogok gyakorlását (*tényleges érvényesülés elve*)³⁷⁴ amely további vonatkozásairól az eljárásjogi részben lesz szó. [Lásd: VI. fejezet] Az uniós konzuli védelmi politika átfogó, összességében való értelmezése ugyanis arra enged következtetni, hogy az anyagi jog nemzet-specifikus, heterogén jellege okán a hatóságok közötti együttműködésre vonatkozó eljárási szabályokban rejlik a jogszerűség elsődleges garanciális védvonala, amelyet az EU jog hivatott biztosítani a koordinációs és kooperációs irányelvekkel. Ezt követően kerül sor a nemzeti jog szerinti eljárásra, amit az EU alapjogi iránytűje mellett a nemzeti konzuli jog szabályoz.

Az *ugyanolyan feltételek* és a *megkülönböztetés-mentesség* alkalmazásának másik fontos kérdése a szolgáltatás ellenértéke. Tagállamfüggő az eljárás költsége, és jelentős különbségek vannak, amelyek a harmadik államokban elérhető konzuli képviseltek közötti munkamegosztást befolyásolhatják – illetékességi szabályok és harmonizációs törekvések hiányában. A 95/553/EK határozat nem tartalmazott rendelkezést a szolgáltatás ellenértékére nézve, a 96/409/KKBP határozat szerint pedig „*az okmányt kiállító képviseltek a kérelmezőtől az általa az ideiglenes útlevél kiadásakor általában felszámolt költségeket és díjakat számítja fel*”.³⁷⁵ A példának okáért, annak ellenére, hogy az ideiglenes úti okmányra nézve közös forma és keretszabályozás is létezik, 2007-es kimutatás szerint finn konzuli hatóságon €135, svéd esetében €108, ír konzulátuson €100, míg dán hatósága ezekhez képest mindössze €30 összegnek megfelelő ellenértékért cserébe bocsátották ki, de arra is volt példa, hogy az olasz konzuli hatóság a saját állampolgárának ingyen, míg uniós polgárnak €30-ért állította ki.³⁷⁶ A halottszállítási engedély a francia konzuli hatóság € 25-40 körüli,

³⁷² Lásd: 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk a további potenciális kedvezményezettekről.

³⁷³ C453/03, C11/04, C12/04 és C194/04 *egyesített ügyek*, ECLI:EU:C:2005:741. 63. pont; C344/04 *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport*, ECLI:EU:C:2006:10. 95. pont; C-300/04 *M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545. 57. pont.

³⁷⁴ C443/03 *Götz Leffler v Berlin Chemie AG*, ECLI:EU:C:2005:665. 49. és 50. pont; *Eman-ügy*, 67. pont.

³⁷⁵ 96/409/KKBP határozat, II. melléklet 3.

³⁷⁶ 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól, 14H cikk (4) pontja szerint az ideiglenes úti okmány kiállításával összefüggő konzuli díjra a magyar állampolgárok hazatéréséhez szük-

az olasz €30, a német €20, míg a holland €60 fejében állított ki, az ehhez szükséges halált igazoló okiratot a brit konzulátus €143, míg a cseh mindössze €10-nak megfelelő díjtételt alkalmazott.³⁷⁷ Az új irányelv sem teremt majd egységes alapot a szolgáltatás ellenértékével összefüggő pénzügyi kérdéseknek, illetve az uniós ideiglenes úti okmány kiállításának költségeire. A megkülönböztetés-mentesség elvével összhangban az EU 2015/637 tanácsi irányelv pénzügyi segítségnyújtásra vonatkozó rendelkezésekből, valamint az ideiglenes úti okmány reformját előkészítő elnökségi dokumentum rendelkezései nyomán ez a kérdés teljes mértékben tagállami hatáskör. A megkötés mindössze annyi, hogy ugyanaz a díj-szabás alkalmazandó az uniós polgár esetében is, mint a saját állampolgár azonos konzuli védelmi intézkedése esetén, illetve, ha az uniós polgár a kérelem benyújtásakor nem tud fizetni az ideiglenes úti okmányért, akkor a tanácsi irányelv melléklete szerinti, a konzuli védelem költségeinek visszafizetésére vonatkozó kötelezettségvállalási nyilatkozat kitöltésével tagállamok közötti megtérítési szintre tereli az ügyet, és egyúttal vállalja, hogy a saját tagállamának azt majd megfizeti.³⁷⁸

A tagállami gyakorlat 1,55 EUR és 150 EUR között mozog az ideiglenes úti okmány kibocsátása esetén,³⁷⁹ ami elég lényeges különbség ahhoz, hogy alapot adjon az ár alapján történő fórumválasztáshoz, már amennyiben világos és elérhető információi vannak az uniós polgároknak arról, hogy egy adott harmadik állam területén milyen állam milyen konzuli védelmi szolgáltatást nyújt, és legfőképpen mennyiért. A jelenlegi szabályok alapján ugyanis a fórumválasztás joga a bajba került uniós polgáré, az adott harmadik államon belül képvisellel rendelkező tagállamok hatóságai pedig párhuzamos illetékességgel bírnak. Ennek részleteire az eljárási szabályok tárgyalását követően tér ki a tanulmány. A konzuli védelem kérdése nem harmonizált terület, nem is cél a homogenizált konzuli szolgáltatások elérése, és ez önmagában jogszerű, és az egyenlő feltételek melletti konzuli védelem nyújtása nem jelent és nem is jelenthet megkülönböztetés-mentes, egyenlő bánásmódot. Formálisan és a szó szoros értelmében a nemzeti jog szerint szabott tarifa nem sérti az uniós jog előírását, sőt, az uniós polgár esetében alkalmazott magasabb tarifa sem feltétlen, ha az együttműködési mechanizmusból eredő eljárási cselekmények, és esetlegesen indokolt magasabb költségek, mint például a fordítás és tolmácsolás ellenértéke indokolhatja, amire saját állampolgár esetében nem kerül sor. Ez azonban szó szoros értelemben nem a konzuli védelmi intézkedés igénybevételével kapcsolatos *„ugyanolyan feltétel”* megsértése, hanem eljárási költségtebblet.

A konzuli védelem pénzügyi háttere az eljárás azon eleme, amelyre nézve harmonizációs rendelkezéseket tartalmazott már a 95/553/EK határozat is. Negatív, az egyenlő elbánás elvét szűkítő módon eszerint, rendkívüli sürgősség esetét kivéve, az állampolgárság szerinti tagállam illetékes hatósága – a külügyminisztérium vagy a legközelebbi külképviselet –

séges okmányok kiállítására irányadó szabályokat kell alkalmazni. Az elveszett, megsemmisült, továbbá a megrongálódott és utazásra alkalmatlanná vált úti okmány helyett kiállított új úti okmány kiadásának illetéke az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény rendelkezései (Melléklet, IX, I.) nyomán kétszerese az eredeti díjnak, továbbá különleges körülmények esetén igazgatási szolgáltatási pótdíjat kell fizetni. A magánútlevel soron kívüli, sürgősségi, valamint azonnali eljárásban történő kiállításáért fizetendő igazgatási szolgáltatási pótdíj megfizetéséről szóló 69/2011. (XII. 30.) BM rendelet I. melléklete szerint soron kívüli eljárásban történő kiállításának igazgatási szolgáltatási pótdíja 19 000 forint, sürgősségi eljárásban 29 000 forint, azonnali eljárásban 39 000 forint.

³⁷⁷ Hatástanulmány (2007) p. 5.

³⁷⁸ 2019/997 tanácsi irányelv, 5. cikk.

³⁷⁹ ETD Presidency reflection paper, p. 9-10.

előzetes engedélye birtokában adható pénzsegély. A kérelmező – a határozat mellékletében található formanyomtatványt használva – kötelezettségvállalási okmányban vállalja a felmerült költségek teljes értékének visszafizetését, és az illetékes hatóságok által előírt konzuli illeték kiegyenlítését is, kivéve, ha a kérelmező állampolgársága szerinti tagállam hatóságai kifejezetten le nem mondanak erről. A kérelmező ügyfél a saját tagállamának köteles megfizetni a költségeket, az állampolgárság szerinti tagállamnak a kormánya pedig kérésre az összes költséget megtéríti a támogatást nyújtó tagállam kormányának. A képvisellel nem rendelkező polgárokat csak azon költségek visszafizetésének a vállalására lehet kötelezni, amely költségeket a segítséget nyújtó tagállam állampolgárainak ugyanolyan feltételek mellett viselniük kellene.³⁸⁰ A 2015/637 tanácsi irányelv alapvetően megőrzi a korábbi szabályozás fő vonásait azzal a kivétellel, hogy az állampolgárság szerinti tagállam előzetes hozzájárulását a kölcsönhöz már nem követelik meg, ugyanakkor a tagállamok közötti költségmegtérítésre vonatkozóan határidőt rögzítenek, és válsághelyzet esetén eltekintenek a kötelezettségvállalási okmánytól mint a tagállamok közötti költség-elszámolás alapjától. Ilyen esetben a megtérítendő költséget arányosan, a ténylegesen felmerült költségek teljes összegét a segítségben részesített polgárok számával elosztva határozzák meg. A képvisellel nem rendelkező uniós polgár állampolgársága szerinti tagállam a költségeket ésszerű határidőn, de legfeljebb tizenkét hónapon belül köteles az eljáró konzuli hatóság tagállamának megtéríteni, majd saját állampolgárától a nemzeti jog szabályai szerint kérheti azok megfizetését. Az eljáró konzuli hatóság tagállama a saját tisztviselője részéről felmerülő utazási, szállás- és fordítási költségek megtérítését is, amennyiben a képvisellel nem rendelkező polgárok részére letartóztatás vagy fogva tartás esetén nyújtott konzuli védelem szokatlanul magas – de alapvető fontosságú és indokolt – költségekkel jár a segítségnyújtás. Az állampolgárság szerinti tagállam ezeket ésszerű határidőn, de legfeljebb tizenkét hónapon belül köteles megtéríteni.³⁸¹

Az új rendelkezések a nemzeti konzuli jog érintetlenül hagyásával igyekeznek megteremteni annak szabályozási hátterét, hogy az eljárási költségek megkülönböztetésre adjanak okot, vagy eljárási akadályként álljanak a konzuli védelem útjába.

4.1.3. Az ideiglenes úti okmány mint kiemelt konzuli védelmi eszköz

4.1.3.1. Az utazáshoz való jog és annak adminisztratív feltétele

A 96/409/KKBP határozat által létrehozott *ideiglenes úti okmány* egy útra – kivételes és szükséges esetben közbenső állomást beiktatva – szóló úti okmány típus, amely az uniós polgár származási tagállamába, állandó lakóhelye szerinti országába vagy kivételesen más célállomásra történő egyszeri utazásra állítható ki.³⁸² 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”,³⁸³ de az

³⁸⁰ 95/553/EK határozat, 6. cikk.

³⁸¹ 2015/637 tanácsi irányelv, 14. cikk (2)-(3); 15. cikk.

³⁸² 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 1.; irányelv- javaslat, preambulum (2).; 2019/997 tanácsi irányelv, 3. cikk.

³⁸³ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 1. pont.

angol és a francia verzió³⁸⁴ egyértelmű abban, 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. Ettől eltérően, a határozatot a jövőben felváltó ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv kifejezetten kiemeli, hogy az új típusú uniós ideiglenes úti okmányt a harmadik államban képviselő nélküli uniós polgárnak lehet kibocsátani azért, hogy az állampolgársága vagy tartózkodási helyének tagállamába, kivételes esetben pedig egyéb országba utazhasson. Itt esethezőségként merült fel az, hogy ha a harmadik államban nem, de egy szomszédos államban van az állampolgársága szerinti külképviselet, és ott kíván konzuli védelmet kérni, akkor van arra lehetőség, hogy az ide utazásra állítsák ki azt.³⁸⁵

Az uniós polgárok konzuli segítséghez való jogát deklaráló Maastrichti Szerződés³⁸⁶ hatálybalépését követően nem sokkal megjelent a Tanács azon határozata, amely részletezte, hogy többek között melyek azok a körülmények, amelyek során mindenképpen biztosítani kell a harmadik állam területén elérhető segítségnyújtást azon uniós polgárok számára, akiknek állampolgárság szerinti állama az adott területen nem rendelkezik az ehhez szükséges fórummal. Itt az okmánypótlás nem szerepelt, de tekintve, hogy tipikus és gyakran előforduló konzuli védelmi feladat,³⁸⁷ ezért került sor 1996-ban arra, hogy a jog tényleges érvényesítése végett erről is alapszinten megegyezzenek az államok.³⁸⁸ Eszerint az ideiglenes úti okmány egy – kinyitva 18 × 13 cm, összehajtván 9 × 13 cm méretű – biztonsági elemekkel³⁸⁹ ellátott papíron kiállított okirat, amin egy fénykép, valamint a név, születési hely és dátum, magasság, nemzetiség és aláírás szerepel, ezen kívül az útvonal és az érvényességi idő kötelező tartalmi elem. Mivel nem célja az útlevel teljeskörű pótlása, így a hazajutáshoz szükséges minimális időre érvényes, és ettől csak kivételes esetben, például csatlakozó járatok esetében lehet eltérni.³⁹⁰ A tulajdonos fényképét az egyszerű

³⁸⁴ 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.)

³⁸⁵ 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (2).

³⁸⁶ Maastrichti Szerződés, 8c.

³⁸⁷ 95/553/EK határozat, 5. cikk; 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk.

³⁸⁸ 96/409/KKBP határozat, preambulum 3. bekezdés.

³⁸⁹ Optikai fehérítőtől mentes biztonsági papírra (körülbelül 90 g/m²) kell nyomtatni, az okmány előállítójának jogilag védett szabványos „CHAIN WIRES” vízjele használatával, ultrabiolyafényben 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. Az ideiglenes úti okmányt közvetett magasnyomású négyszínű guilloche védőháttérrel kell nyomni azokon az oldalakon, ahol adatokat jegyeznek be, az irisnyomás 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 színeltéréseket okoz. Ezenkívül legalább egy színnyomatnak fluoreszcens anyagot kell tartalmaznia. A tinták vegyi eltávolítás elleni reagenseket is tartalmaznak. 96/409/KKBP határozat, III. Melléklet.

³⁹⁰ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 4.

eltávolítás megelőzése érdekében biztonságosan kell az okmányon elhelyezni. A fényképet a nemzeti gyakorlatnak megfelelően kell föliázni, a birtokos személyes adatait pedig az ideiglenes úti okmány formanyomtatványába egységesen kézzel vagy gépirással kell bejegyezni és föliával lefedni. Az ideiglenes úti okmány kiállításakor a kiállító hatóság pecsétjét részben az okmányon, részben a tulajdonos fényképén helyezik el.³⁹¹ Ezzel szemben az új típusú ideiglenes úti okmány ennél jóval összetettebb formát ölt, több biztonsági elemet alkalmaznak rajta, és a vízummatricához hasonló megoldás szolgálja majd az azonosítást. Kinézetre az új típusú ideiglenes úti okmány (*European Union emergency travel document, EU ETD*) egy kétoldalas, háromba hajtott kialakítású – egyetlen, mindkét oldalán nyomtatott és három részre hajtott – lap. A fedőlapján az EU valamennyi hivatalos nyelvén fel kell tüntetni az „EURÓPAI UNIÓ” nevet, és az úti okmány típust angolul és franciául: „EMERGENCY TRAVEL DOCUMENT”, valamint „TITRE DE VOYAGE PROVISoire” tizenkét aranyszínű, körben elhelyezett csillag társaságában. A második oldal az egységes EU ETD bélyeg helye. Ezt úgy kell a papír külső széléhez igazítva felragasztani, hogy ne lehessen könnyedén eltávolítani, és a leolvasó gép számára kezelhető legyen, a kiállító hatóságnak pedig úgy kell lepecsételnie, hogy a pecsét a matricát és a papírt is érintse. A harmadik és a negyedik oldal tartalmazza az ideiglenes úti okmány és az EU ETD bélyeg megnevezését valamennyi hivatalos nyelven való elnevezését – az angol és a francia kivételével – valamint azt a szöveget – angolul és franciául –, hogy ez az uniós ideiglenes úti okmány az EU tagállama által egy útirányra kibocsátott utazási okmány, amely feljogosítja annak birtokosát arra, hogy az állampolgársága, a lakóhelye vagy egyéb úti cél szerinti országban utazzon, és hogy a harmadik államok hatóságait ezúton kéri arra, hogy a birtokost engedjék útjára. Az ötödik és a hatodik oldal az esetlegesen szükséges vízum(ok) és a hatóságok által az ország belépésekor és/vagy kilépésekor elhelyezett pecsétjének a helye. Ezen felül az okmány formulája egy hét számjegyből álló, előre rányomtatott azonosító-számsort tartalmaz.³⁹² A formai és a technikai szabályok is abban a reményben íródtak, hogy azok a jövőben az *elektronikus ideiglenes úti okmány* (e-ETD) bevezetését is lehetővé tegyék. A tanácsi irányelv által meghatározott alapok mellett a Bizottság felhatalmazást kapott arra, hogy delegált aktusban szabályozza az ehhez szükséges, modern és biztonságos, nemzetközi standardoknak megfelelő formát és annak részleteit.³⁹³

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 képvisellel, vagy ahol az említett állam más módon képvisellel nem rendelkezik, továbbá (d) az eljáró konzuli hatóság a származási tagállam hatóságainak engedélyét megszerezték.³⁹⁴ A 96/409/KKBP határozat szerint a pénzügyi segítségnyújtással ellentétben – az ideiglenes úti okmány esetében a válsághelyzet sem adhat arra okot arra, hogy az állampolgárság

³⁹¹ 96/409/KKBP határozat, I. és III. Melléklet, 4-6.

³⁹² 2019/997 tanácsi irányelv, I. melléklet. Az egységes EU ETD matricán vízintesen, fekete betűkkel, speciális betűtípust használva helyezkedik el a hétszámjegyű azonosító számsor. A számok előtt a kibocsátó tagállam – az ICAO 9303-as dokumentuma szerinti – két betűből álló, az országot azonosító jelzés szerepel. Ezt vagy előre nyomtatják rá, vagy a bélyeg felhasználásakor teszik elé. Biztonsági okokból a számsort a matricára több helyen is elhelyezhetik. II. melléklet 5.

³⁹³ 2019/997 tanácsi irányelv, preambulumban (22); 8-9.;11-12. cikk ill. I-II. melléklet.

³⁹⁴ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 2.

szerinti tagállam engedélyétől eltekintsenek. Így ez esetben is szükségszerű együttműködési jogviszony keletkezik nemcsak az uniós polgárság ellenőrzése céljából, hanem az engedély beszerzése végett is. Az ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv ebben a rendszerben alapvető változást annyiban hoz, hogy ezentúl abban az esetben is kiállítható lesz az új típusú okmány, ha az ügyfél úti okmányhoz egyébként *ésszerű időn belül nem jutna hozzá*.³⁹⁵ Ezzel tulajdonképpen a harmadik államban való tartózkodás során felmerülő olyan gyakori problémák orvoslását kívánják megvalósítani, mint a lejáró úti okmány pótlásának nehézségei, vagy az utazás során született gyermek hazajutása.³⁹⁶ Emellett fokozza az uniós polgár érdekében való rugalmas ügykezelést azzal, hogy fokozott szükséghelyzetben az állampolgárság szerinti állam személyazonosság megerősítésére vonatkozó előzetes állásfoglalása hiányában is kibocsátható az ideiglenes úti okmány abban az esetben, ha a kérelmet befogadó hatóság valamennyi kommunikációs csatornát eredménytelenül vett igénybe. Ilyen esetben az okmány kibocsátásáról az állampolgárság szerinti államot az okmánybirtokos személyazonosságára vonatkozó információkkal együtt haladéktalanul értesíteni kell erről a tényről.³⁹⁷ Látható, hogy minősített körülmények esetén az uniós polgár érdeke előnyt élvez az úti okmánnyal való visszaélés kiküszöbölésének céljával és a biztonsági kérdésekkel szemben.

Az ideiglenes úti okmány kibocsátása kérelemre induló eljárás, amelyet egy formanyomtatvány kitöltésével és a harmadik államban található bármely uniós tagállam külképviseletéhez való benyújtással indíthat meg az ügyfél, továbbá igazolnia kell saját magát és 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.³⁹⁸

A tagállam saját belátása szerint szabadon kiterjesztheti az okmány alkalmazását más személyekre,³⁹⁹ de a felmérés alapján ez nem jellemző.⁴⁰⁰ A magyar jog is ismeri az ideiglenes magánútlevél fogalmát, amelyet csak magyar állampolgár számára lehet kiállítani, és mind formailag és tartalmilag, mind az érvényesség tekintetében eltér az EU-s szabályok szerinti ideiglenes úti okmánytól.⁴⁰¹ Ez utóbbi esetében a magyar jog rendelkezik arról, hogy a magyar állampolgár esetében mikor adható számára ideiglenes úti okmány,⁴⁰² és

³⁹⁵ 2019/997 tanácsi irányelv, 3. cikk 2.

³⁹⁶ 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (4).

³⁹⁷ 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 6.

³⁹⁸ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 3.

³⁹⁹ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 6.

⁴⁰⁰ ETD Presidency reflection paper, p. 5.

⁴⁰¹ 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).

⁴⁰² 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

arról is, hogy magyar konzuli hatóság mikor és milyen esetben bocsát ki ilyet az uniós polgár számára.⁴⁰³

4.2.3.2. 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. Való igaz, hogy a hazatéréshez való jog magában foglalja az állam tevőleges kötelezettségét arra nézve, hogy az ehhez szükséges okmányt az állampolgára rendelkezésére bocsássa,⁴⁰⁴ de a vonatkozó uniós jog erre nem terjed ki. A tagállami kötelezettség arra vonatkozik elsősorban, hogy a konzuli hatóság segítséget nyújtson – „to ensure assistance”⁴⁰⁵ – a hozzá forduló uniós polgárnak, a saját nemzeti joga által kínált eszközökkel és módon, ehhez teremt segítséget, és nem jelent kötelezettséget, hogy a belső jogban nem ismert jogintézményt honosítsanak meg. Ebből következik, hogy ha az állam konzuli hatósága nem rendelkezik erre vonatkozó feladat-és hatáskörrel, akkor a kötelezettség tartalmából az következik, hogy abban nyújtson segítséget, hogy az uniós polgár más módon hozzájusson a hazatéréséhez szükséges okmányhoz.⁴⁰⁶ Ezt az értelmezést támogatja a generális szabályozási háttérrel jelentő, a 95/553/EK határozatot felváltó, 2018. május 1.-jétől alkalmazható és alkalmazandó 2015/637 tanácsi irányelv által felvázolt eljárási rend is, amiből következik, hogy a tagállam konzuli hatósága, bármilyen konzuli segítségnyújtásra 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 is⁴⁰⁷ –, 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

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.

⁴⁰³ 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól, 14H cikk (1) Ha a képvisellel 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 beszerzése aránytalan nehézséggel járna vagy aránytalanul hosszú időt venne igénybe, a konzuli tisztviselő a képvisellel 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.

⁴⁰⁴ ZIECK (2018) p. 88.

⁴⁰⁵ 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk.

⁴⁰⁶ „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.” 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk (f).

⁴⁰⁷ 2015/637 tanácsi irányelv, 8. cikk.

abban az esetben jár el, ha a saját állampolgárság szerinti állam nem tud vagy nem akar; ettől a közbenső eljárástól csak rendkívüli sürgősség esetén tekintenek el.⁴⁰⁸ Emellett nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a jog arra vonatkozik, hogy „[a] képviselettel nem rendelkező polgárok részére biztosítani kell a jogot arra, hogy védelem iránti kérelemmel forduljanak bármely tagállam nagykövetségéhez vagy konzulátusához”,⁴⁰⁹ és nem arra, hogy attól a hatóságtól kapják is meg a konzuli védelmet. Lehetőség van ugyanis arra, hogy a tagállamok állandó jelleggel is képviseljének 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*, az uniós polgárok tájékoztatása és általában az áltáthatóság érdekében pedig közzé kell tenni az ilyen megállapodásra, és ezzel a területileg illetékes hatóságra vonatkozó információt.⁴¹⁰ Ilyen esetben a kérelem benyújtásának helye a kérelem áttételével teljesíti az uniós jogból folyó kötelezettségét.

4.2.3.3. A megfelelő biztonsági szabályokkal az egységért

Az ideiglenes úti okmány elfogadottságának fokozása érdekében – megalapozva ezzel a várható sikeres alkalmazást és egyúttal az EU és annak polgárai egységként való kezelését –, az új, 2019-es tanácsi irányelv jelentős okmánybiztonsági szabályokkal operál.⁴¹¹ A költséghatékonyság érdekében elvetették a biometrikus azonosítási mód alkalmazását,⁴¹² és a schengeni vízumoknál már jól bevált bélyeg formátumú adattárolást alkalmaznak az új típusú okmányokon.⁴¹³ Számítások szerint körülbelül napi €93 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 költségcsökkenés 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,

⁴⁰⁸ 2015/637 tanácsi irányelv, 10. cikk (2).

⁴⁰⁹ 2015/637 tanácsi irányelv, 7. cikk (1).

⁴¹⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, 7. cikk (2)-(3).

⁴¹¹ 2019/997 tanácsi irányelv, II. melléklet vö. irányelvjavaslat, p. 3. Csatlós Erzsébet: *Consular Protection of EU Citizens in Third States. Variety is Delighting? The Case of the Emergency Travel Document*. In: Csatlós Erzsébet (szerk.): *Recent Challenges of Public Administration 3*. Papers Presented at the Conference of '3rd Contemporary Issues of Public Administration' on 26th September 2018. Iurisperitus, Szeged, 2019. p. 165.

⁴¹² „A biometria szó görög eredetű, a bios (élet) és a metrein (mégmér, összemér) szavakból származik. (...) A biometrikus adat olyan adat, amely az emberek mérhető testi adatait képezik le. (...) Biometrikus azonosításra leggyakrabban a kéz, a szem, az arc, az aláírás, a hang vizsgálata és a DNS-azonosítás szolgál. (...) A nyers adatokat tartalmazó mintából valamilyen algoritmus segítségével kiemelnek bizonyos számú jellemzőt, így jön létre a biometrikus sablon. A biometrikus rendszerek többnyire csak ezt a sablont tárolják – és nem magát a képet, hangmintát stb. – valamilyen digitalizált formában, bár vannak olyan rendszerek is, amelyek ezeket a nyers adatokat tárolják sablon képzése nélkül. A folyamat végén csak egy vektortérkép marad az ujjlenyomat meghatározó pontjaival. Ezt a számítógépek számára értelmezhető számsorokká, algoritmusokká alakítják át, és a chipen rögzítik.” NAGY Klára: *A biometrikus azonosítás új iránya. Jog-állam-politika*, 2 (2010) 1. p. 73-75.

⁴¹³ 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.

illetve a légitársaságok irányába, azért, mert a felszállást megtagadják az el nem ismert úti okmány miatt.⁴¹⁴ A biometrikus azonosítók használata esetén a szükséges berendezés és technika kiépítését ideiglenes úti okmány kibocsátó pontonként €10 – 15 000 közötti összege 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 több naptól 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 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 a biztonság fokozása egyúttal az eljárás idejét növelné meg – az időtényező miatt került elvetésre. A kiskönyv alak darabonként €60-100 előállítási költséget jelentene.⁴¹⁵

Az úti okmány bélyeg az úti okmány birtokosának adatait tartalmazza, mégpedig a korszerű és általánosan elfogadott ICAO standard szerint nyomva.⁴¹⁶ Technikai *vis maior* esetét kivéve semmilyen kézzel végzett módosítás nem lenne megengedett,⁴¹⁷ ha a bélyeg leolvasáskor hibáüzenetet jelez az eszköz, azt a bélyeg azonnali érvénytelenítésével, és az úti okmánnyal együtt való megsemmisítését eredményezné.⁴¹⁸ Az igénylő fényképet az igénylés helyén készítenék digitális eszközökkel,⁴¹⁹ a jelenlegi formátumhoz képest pedig üres oldalakat is tartalmazna az úti okmány azért, hogy az esetleg szükséges tranzitvízumot is rögzíteni lessen benne.⁴²⁰ Kizárólag vészhelyzet adhat lehetőséget arra, hogy ezektől a biztonsági szabályoktól eltérjenek.⁴²¹ Kiemelendő, hogy mindemellett a Bizottságot az irányelv felhatalmazza arra, hogy az új típusú ideiglenes úti okmány technikai részleteire, valamint a bélyegekre és a biztonsági előírásokra nézve végrehajtási aktusokat alkosson.⁴²² Ez magában foglalja azt a jogot is, hogy az okmány hazatérést követő visszaszolgáltatási

⁴¹⁴ ETD Hatástanulmány (2018) p. 6869.

⁴¹⁵ ETD Hatástanulmány (2018) p. 38.

⁴¹⁶ 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 2. (b), II. mellékelt 4-5. vö. 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. Convention on Civil Aviation, Chicago, 7 December 1944, 15 U.N.T.S. 295. VII. fejezet. 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 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.) p. 1.

⁴¹⁷ Irányelvjavaslat, 8. cikk 45.

⁴¹⁸ Irányelvjavaslat, 8. cikk 6.

⁴¹⁹ Irányelvjavaslat, 4. cikk 2. (b).

⁴²⁰ Irányelvjavaslat, preambulum (13).

⁴²¹ Irányelvjavaslat, 8. cikk 8.

⁴²² Irányelvjavaslat, 9. cikk; 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk (9); 9. cikk.

kötelezettségével kapcsolatban is dolgozhat ki kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel ellensúlyozható a személyazonosság ellenőrzésének extrém vész helyzetben történő megerősítésétől való eltekintése. Itt szükséges megjegyezni, hogy az eredeti irányelv-javaslat tartalmazott egy, az úti okmány lejáratától számított 60 napon belüli – a leadott és a másolatokra vonatkozó – okmány megsemmisítési kötelezettséget, amely a végleges irányelvszövegbe nem került bele, helyette viszont szerepel a Bizottság végrehajtási aktus alkotási joga a kérdést érintően.⁴²³

A biztonsági szabályok szigorításával, valamint az EU 2015/637-es irányelv által is vázolt információ-áramlási mechanizmusra épülő közvetlen adatellenőrzésre épülő gyakorlat szükségtelemmé 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, eltűnéssel 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.⁴²⁴

4.2. A képviselet nélküli, harmadik államban tartózkodó uniós polgár mint jogosult

A harmadik államokban bármely tagállam külképviseleti szervétől való konzuli segítségnyújtási kérelem nem minden uniós polgár joga, hanem pusztán azoké, akik saját államuk képviselete hiányában másként nem tudnának alapvető segítséget kapni meghatározott problémás helyzetekben. Ilyen esetekben a harmadik államban diplomáciai vagy konzuli képviselettel rendelkező tagállam eljáró hatósága köteles ugyanazt a védelemre irányuló intézkedéseket biztosítani a saját, valamint az annak nem minősülő, más tagállam állampolgárságát viselő uniós polgár között. A hatóság eljárási kötelezettsége azonban – elsősorban hatásköri és illetékességi kérdések kapcsán – fontos előkérdéstől függ: a személyi hatály pontos meghatározása alapvető. Ennek okán két témakör köré csoportosulnak a tisztázandó körülmények: (1) mikor minősül képviselet nélkülinek az uniós polgár, továbbá (2) mi minősül harmadik állam területének.

4.2.1. A képviselet nélküliség

A személyi hatály kérdése a konzuli védelmi politika alapköve. A rendelkezések célja a *képviselet nélküli uniós polgár* számára elérhető segítséget nyújtani olyan helyen, ahol a saját állama nem tudja ezt biztosítani, ellenben a szolidaritás szellemében más tagállam igen.

A jelenlegi *acquis* alapján esetről esetre mérlegelés tárgya a képviselet hiányának megítélése, az ugyanis az elérhető segítség potenciális lehetőségével függ össze: időben, térben és egyéb körülményekből adódóan akkor is képviselet nélkülinek tekintendő az uniós polgár, ha *ad absurdum* az adott állam területén a saját állama rendelkezik valamilyen fajta külképviseleti szervvel, az azonban messze van, akadályoztatva van, vagy nem jogosult a szükséges konzuli védelmi aktus meghozatalára – például úti okmány szükségessége

⁴²³ 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 9. vö. irányelv-javaslat, 4. cikk 6.

⁴²⁴ Vö. ETD Presidency reflection paper, p. 9-11.

esetében nincs felhatalmazva ilyen okirat kibocsátására –, vagy egyéb okból nem tudja ellátni a szükséges szolgáltatást, esetleg éppen az uniós polgár számára nem biztonságos az odajutás. A tiszteletbeli konzuli tisztviselő, a példának okáért, kiemelt szereppel bír az általános segítségnyújtásban, illetve a kapcsolatteremtésben, de az általános gyakorlat szerint hatósági tevékenységet nem végez, ennél fogva a hatósági aktust igénylő konzuli védelmi ügyekben legfeljebb közvetítő tevékenységet végez. Mérlegre helyezve az ezzel járó időtényezőt, illetve egy másik tagállam elérhető konzuli tisztviselőjét, az uniós konzuli védelmi politika cél szerinti értelmezése az utóbbi lehetőség felé billenti a mérleg nyelvét, és eljárásjogi kérdésekhez vezet tovább. [lásd VI. fejezet]

Hasonló helyzetet eredményez az elérhető képviselő kérdése a *többes állampolgárok* esetében is. Az uniós polgárság megléte a tagállami állampolgárság függvénye,⁴²⁵ ami nemzeti hatáskör.⁴²⁶ Az EU joggyakorlata az uniós polgári jogállásból eredő jogok gyakorlásához elegendőnek ítéli azt, ha az állampolgárságok valamelyike az EU-hoz kapcsolja az egyént. A 2010-ben készített CARE felmérés során kevés információ derült ki a tagállamok kettős – vagy többes – állampolgársághoz való viszonyáról a konzuli védelem gyakorlása kapcsán, de az egyöntetűen, hogy egyik állampolgárság szerinti harmadik államban nem biztosítanak konzuli védelmet, speciális humanitárius esetet kivéve.⁴²⁷

Nem követeli meg tehát a ténylegességet; az állampolgárság szerinti tagállammal való érdemi kapcsolatot,⁴²⁸ így az uniós polgárságot megalapozó állampolgárságra hivatkozva érvényesíthető az uniós jogból származó alapjog.⁴²⁹ Abban az esetben, ha minden állampolgárság uniós tagállamhoz köti az egyént, esetükben valamennyi állampolgárságuk szerinti tagállami külképviseleti szervének elérhetősége a kérdés.⁴³⁰ A saját állampolgárnak nyújtott konzuli védelem, nem esik az EU jog hatálya alá, ellenben, ha ezek egyikét sem ítéli meg az egyén elérhetőnek, akkor az uniós polgár fórum-választási lehetőségét tagállami szabályozás nem korlátozhatja az *elérhetőség* kritériumának szorosabb értelmezésével. Nem a tagállam feladata ugyanis, hogy a másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait csökkentse, valamint a Szerződés által szabályozott alapvető szabadságok gyakorlásához további feltételeket írjon elő ezen állampolgárság elismeréséhez.⁴³¹ A tagállami állampolgárságok közti sorrend felállítására pedig az sem szolgáltatható alapot, ha a felek erre hivatkoznak.⁴³² Az eljárási kérdések ezzel összefüggő oldalát később tárgyaljuk.

⁴²⁵ EUMSZ 20. cikk (1).

⁴²⁶ SCHIFFNER Imola: Kettős állampolgárság az Európai Unióban. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 78 (2015) p. 593.

⁴²⁷ CARE Final Report (2010) p. 619.

⁴²⁸ Lásd: C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295. 10-11. és 14. pont.

⁴²⁹ Lásd: C-292/86 *Claude Gullung v Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne*, ECLI:EU:C:1988:15. 11-12. pont; C7/10. és C9/10 *egyesített ügyek*, ECLI:EU:C:2012:180. 36-37. pont. vö. C171/13. *Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) v M.S. Demirci, D. Cetin, A.I. Önder, R. Keskin, M. Tüle, A. Taskin*, ECLI:EU:C:2015:8. 52-57. pont. *Schiffner* rámutatott, hogy míg a C7/10. és C9/10 egyesített ügyekben a pozitív döntés és a választás lehetősége a családegysítést segítette és tette minél kedvezőbb módon lehetővé, addig a Demirci-ügyben csak a pénzügyi lehetőségek javítása volt a kérelmezők célja, érdekük és jogaik tekintetében, ezért jutott eltérő következtetésre a bírói fórum az állampolgárságokkal összefüggő jogosítványok kapcsán. SCHIFFNER (2015) p. 596-597.

⁴³⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (8).

⁴³¹ C-148/02 *Carlos Garcia Avello v État belge*, ECLI:EU:C:2003:539. 28. pont, vö. *Micheletti-ügy*, 10. pont.

⁴³² Vö. C-168/08 *Laszlo Hadadi (Hadady) v Csilla Marta Mesko, married name Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474. 53-55. pont.

4.2.2. Harmadik állam területe

A szabályozás kapcsán felmerül a kérdés, hogy mely államok területén történő tartózkodás alapozza meg azt, hogy az uniós polgár bármely más tagállam külképviseleti szervétől kérjen konzuli védelmet, ha a saját állampolgársága szerinti államé nem elérhető. Az ideiglenes úti okmány alkalmazására nézve a 96/409/KKBP határozat nem tartalmazza azt a kitétel, hogy ennek *'harmadik államnak'* kell lennie, csak azt, hogy ilyen okmányt olyan helyeken állítanak ki, ahol az uniós polgárok származási tagállamai nem rendelkeznek állandó diplomáciai vagy konzuli képviselettel. Az EUMSZ, az Alapjogi Charta, illetve az irányelv azonban a konzuli segítségnyújtás kapcsán kétséget kizáróan *'harmadik állammokról'* beszél. Ebben az esetben elegendő tisztázni, hogy a rendelkezések vonatkozásában mi a harmadik állam. A *lex generalis* fényében történő értelmezés minden olyan államra enged következtetni, amely nem az EU tagállama, vagyis ebben a kérdésben semleges, hogy milyen kapcsolata van az EU-val. *Harmadik állam* minden olyan ország, amelynek állampolgára nem uniós polgár az EUMSZ 20. cikke értelmében: az EGT- tagállamok, Svájc, és azon államok, amelyek a csatlakozási folyamat bármely szakaszában vannak, és *vica versa*: nem minősül harmadik állambeli területnek az, ami ugyan Európán kívüli térségben található, de valamely tagállamhoz tartozik, és arra a Szerződések területi hatálya kiterjed. Itt szükséges megjegyezni, hogy az Egyesült Királyság esetében a tagság megszűnését követően a brit állampolgárok nem tartoznak majd a jogosultak körébe, és a kiterjedt külkapcsolatokkal rendelkező Egyesült Királyság sem lesz kötelezett arra, hogy az uniós polgárokat konzuli védelemmel segítse.⁴³³

Az Európai Unió mint jogrendszer területe nem feltétlen egyenlő a tagállamok területeinek összességével. A szerződések területi hatálya mindig is az egységes területi koncepcióra épített.⁴³⁴ Az erre vonatkozó szerződéses rendelkezés felsorolja a tagállamokat, beleértve azokat a részeit is, amelyek alkotmányos rendelkezések kapcsán a szuverenitásuk alá tartoznak, de nem azok részei. Ezen területekkel összefüggésben az EUMSZ szabályozza a derogációt.⁴³⁵ Az EU jog tekintetében ugyanis a megkülönböztetjük azokat az Európán túli, szoros értelemben az anyatagállammal fizikailag kapcsolatban nem álló területeket, amelyek a távoli fekvéssel, a szigetjelleggel, a kis területtel, valamint a kedvezőtlen domborzati és éghajlatviszonyokkal különleges kihívásokkal küzdenek, és különböző mértékű önállóságuk ellenére gazdasági jellegű kiszolgáltatottságuk korlátot szab jövőbeli fejlődési potenciáljuknak. Ezen területek számára a Szerződések különleges jogállást biztosítanak, és az alábbi csoportokba sorolhatók.⁴³⁶

⁴³³ Notice on Travelling Between the EU and the United Kingdom Following Withdrawal of the United Kingdom from the EU. Brussels, 13 November 2018 Rev1. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/travelling_en.pdf (2019.08.20.) p. 24. 7.6.

⁴³⁴ C-34/79 *Regina v Maurice Donald Henn and John Frederick Ernest Darby*, ECLI:EU:C:1979:295. 16. pont.

⁴³⁵ EUSz 52. cikk.

⁴³⁶ KOCHENOV, Dimitry: Article 52 TEU. p. 335-336. és KOCHENOV, Dimitry: Article 334 - 355 TFEU. p. 2085. In: Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019. p. 335-336.

- (a) Legkülső régiók (*outermost regions*);⁴³⁷
 (b) tengerentúli országok és területek (*Overseas Country or Territory Associated with the Union -OCT*);⁴³⁸ és
 (c) *sui generis* jogállású területek, amelyek nem tartoznak az első két csoportba.⁴³⁹

A területek hovatarozását és összefoglaló jellemzőit lásd az alábbi táblázatban.⁴⁴⁰

	Terület	Tagállami kötődés	Elhelyezkedés	Főváros/központ
Legkülső régió	Azori -szigetek	PT	Atlanti-óceáni térség	Ponta Delgada
	Francia Guyana	FR	Dél-Amerika	Cayenne
	Guadeloupe	FR	Karib-térség	Pointe-à-Pitre
	Kanári-szigetek	ES	Atlanti-óceáni térség	Las Palmas
	Madeira	PT	Atlanti-óceáni térség	Funchal
	Martinique	FR	Karib-térség	Fort-de France
	Réunion	FR	Indiai-óceáni térség	Saint -Denis
	SaintMartin	FR	Karib-térség	Marigot
Tengerentúli ország és terület	Anguilla	GB	Karib-térség	The Valley
	Aruba	NL	Atlanti-óceáni térség	Oranjestad
	Bermuda	GB	Atlanti-óceáni térség	Hamilton
	Bonaire	NL	Karib-térség	Kralendijk

⁴³⁷ EUMSZ 349 cikk (1) bekezdése által felsorolt területek: Guadeloupe, Francia Guyana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, valamint az Azori-szigetek, Madeira és a Kanári-szigetek. 355. cikk (1).

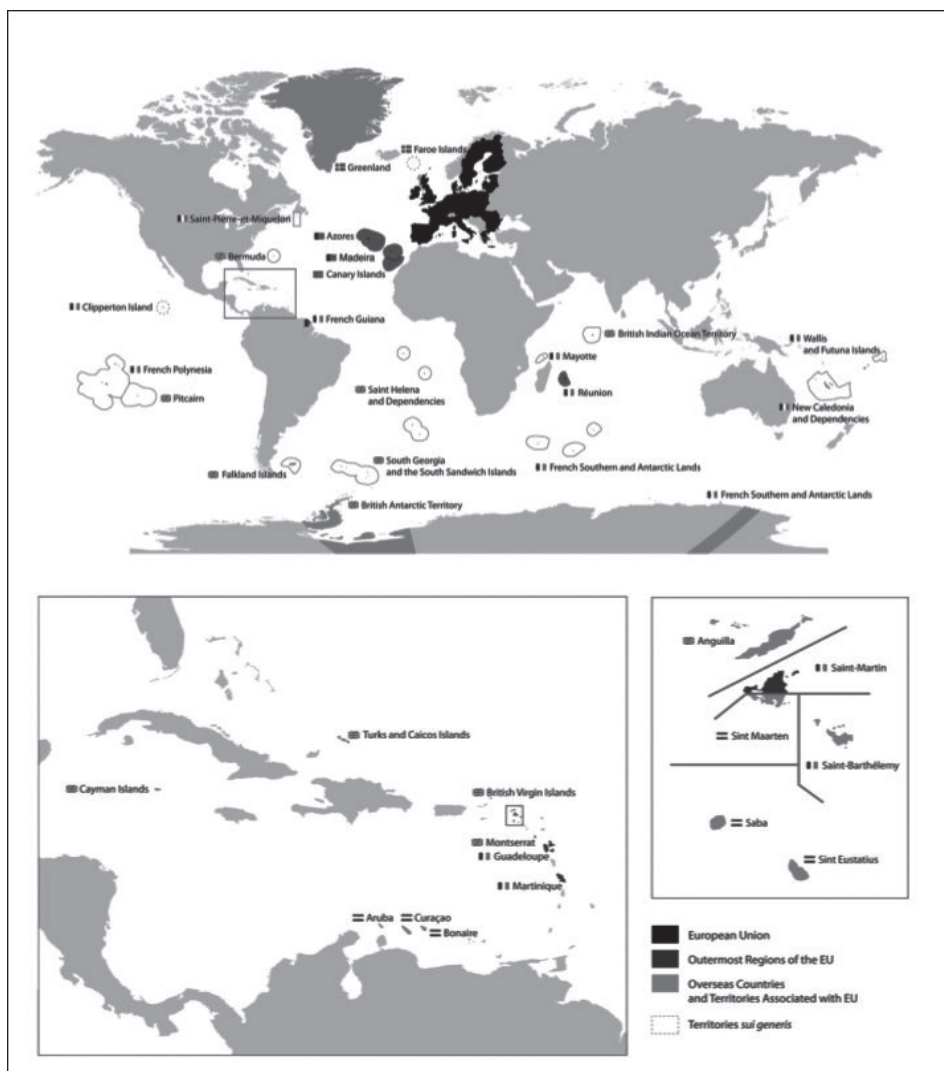
⁴³⁸ EUMSZ 355. cikk (2) II. melléklet – Tengerentúli országok és területek amelyekre az Európai Unió működéséről szóló szerződés negyedik részének rendelkezéseit kell alkalmazni: Grönland, Új-Kaledónia és a hozzá tartozó szigetek, Francia Polinézia, Francia Déli és Antarktisi Területek, Wallis- és Futuna-szigetek, Mayotte, Saint-Pierre és Miquelon, Aruba, Holland Antillák: Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten, Anguilla, Kajmán-szigetek, Falkland-szigetek, Dél-Georgia és a Déli-Sandwich-szigetek, Montserrat, Pitcairn, Szent Ilona-sziget és a hozzá tartozó területek, Brit antarktisi terület, Brit indiai-óceáni terület, Turks- és Caicos-szigetek, Brit Virgin-szigetek, Bermuda.

⁴³⁹ EUMSZ 355. cikk (3)-(5). Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával különleges kapcsolatban álló, itt fel nem sorolt tengerentúli országok és területek, valamint a Feröer-szigetekre, továbbá különleges jogállás alá tartozik a ciprusi Akrotiri és Dhekelia felségterülete, a Csatorna-szigetek és a Man-sziget, valamint az Åland-szigetek.

⁴⁴⁰ KOCHENOV, Dmitry: The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories After the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, 20 (2012) 3. p. 739-740.

	Terület	Tagállami kötődés	Elhelyezkedés	Főváros/központ
Tengerentúli ország és terület	Brit Antarktisz Terület	GB	Antarktisz	Rothera
	Brit Indiai-Óceáni Terület	GB	Indiai-óceáni térség	Diego Garcia
	British Virgin-szigetek	GB	Karib-térség	Road Town
	Curaçao	NL	Karib-térség	Willemstad
	Dél-Georgia és a Déli-Sandwich-szigetek	GB	Atlanti-óceáni térség	King Edward Point
	Falkland-szigetek	GB	Atlanti-óceáni térség	Stanley
	Francia Polinézia	FR	Csendes-óceáni térség	Papeete
	Francia Déli és Antarktisz Területek	FR	Indiai-óceáni térség	Port-aux-Français
	Grönland	DK	Arktisz	Nuuk
	Kajmán-szigetek	GB	Karib-térség	George Town
	Mayotte	GB	Indiai-óceáni térség	Mamoudzou
	Montserrat	GB	Karib-térség	Plymouth (Brades)
	Új-Kaledónia és a hozzátartozó szigetek	FR	Csendes-óceáni térség	Nouméa
	Pitcairn	GB	Csendes-óceáni térség	Adamstown
	Saba	NL	Karib-térség	The Bottom
	Saint- Barthélemy	FR	Karib-térség	Gustavia
	Saint-Pierre- et-Miquelon	FR	Atlanti-óceáni térség	Saint-Pierre
	Sint Eustasius	NL	Karib-térség	Oranjestad
	Sint Maarten	NL	Karib-térség	Philipsburg
	Szent Ilona-sziget és a hozzátartozó területek	GB	Atlanti-óceán	Jamestown
Turks- és Caicos-szigetek	GB	Karib-térség	Cockburn Town	
Wallis-és Futuna-szigetek	FR	Csendes-óceán	Mata-Utu	
Sui generis térség	Åland-szigetek	FI	Balti-térség	Mariehamn
	Feröer-szigetek	DK	Észak-Atlanti -térség	Tórshavn
	Gibraltár	GB	Földközi-tengeri térség	Gibraltár
	Guernsey	GB	La Manche csatorna	Saint Peter Port
	Jersey	GB	La Manche csatorna	Saint Helier
	Man-sziget	GB	Ír-tenger	Douglas
	Szuverén brit ciprusi területek (Akrotiri és Dhekelia)	GB	Földközi-tengeri térség	Episkopi

12. A tagállamok Európán túli területeinek jogállása az EU-ban
 Forrás: KOCHENOV (2010) p. 739-740. ábrái nyomán (Szerző)



13. A tagállamok Európán túli területei

Forrás: KOCHENOV (2012) p. 743.

A legkülső régióakra az EU jog teljes mértékben kiterjed, csak ellenkező kikötést nem tesznek, míg a tengerentúli országok és területek se nem az EU részei, se nem harmadik államok,⁴⁴¹ és a gyakorlat alapján külön rendelkezések hiányában a Szerződések általános rendelkezései nem terjednek ki rájuk.⁴⁴² Egyes szektorok kapcsán lehet ugyan eltérés, de a gyakorlatban különbözőség alig figyelhető meg a két csoport között, a kialakulásuk inkább

⁴⁴¹ C-390/95 *Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV and Guyana Investments AVV v Commission of the European Communities*, EU:C:1999:66. 36. pont.

⁴⁴² C- 260/90 *Leplat v Territory of French Polynesia*, EU:C:1992:66. 10. pont; C-110/97 *The Netherlands v Council*, EU:C:2001:620. 46. pont.

történeti okokra vezethető vissza. A *sui generis* területekre ezzel ellentétben a főszabály az, hogy ezek nem állnak az EU jog hatálya alatt, ugyanakkor mindez nem jelenti az uniós jog teljes hiányát, pusztán annak korlátozott voltát. Ebbe a csoportba tartozik a nem nevesített Gibráltár, ugyanakkor az egyetlen olyan terület, amelyre az a passzus vonatkozik, mely szerint a Szerződések rendelkezéseit alkalmazni kell azokra az európai területekre, amelyek külkapcsolataiért valamely tagállam felel.⁴⁴³

Az uniós konzuli védelemi politika kapcsán dilemmába ütközünk: a jogosult az uniós polgár, az uniós polgárság státusza pedig nem területhez kötött, ellenben az alapjog területi hatálya a harmadik államokat takarja.

Argumentum a minori ad maius, az uniós tagállamhoz kapcsolódó terület, ahol az anyaállam okán viselt állampolgárság miatt potenciálisan uniós polgárok élnek, nem minősülhet harmadik államnak. Uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára, a Szerződések pedig uniós polgársághoz és a Szerződés által biztosított jogokkal való rendelkezéshez ugyanis a valamely tagállam állampolgárságával rendelkezésén kívül semmilyen egyéb feltételt nem írnak elő. Emiatt azok a személyek, akik valamely tagállam állampolgárságával rendelkeznek, és akiknek a lakóhelyük vagy tartózkodási helyük tengerentúli országokhoz és területekhez tartozó területen található, hivatkozhatnak az uniós polgárok számára az uniós polgárságból eredő, az EU által elismert és garantált jogokra,⁴⁴⁴ még akkor is, ha távoli helyzetükből fakadóan egyes jogok gyakorlása kapcsán ez nehézségekbe és szükségszerű korlátokba ütközően is.⁴⁴⁵ A harmadik államokban való konzuli védelemhez való jog azonban nem tartozik ebbe a körbe.⁴⁴⁶ *A contrario*, ha ezek a személyek élhetnek az uniós polgárságból fakadó jogokkal, és tulajdonképpen speciális jogállású, de az EU-hoz kapcsolódó területek, akkor az oda utazó más tagállam állampolgárságát viselő uniós polgárok szemében ugyanúgy nem minősül harmadik állam területének, mint ahogy a távoli területeken élők esetében nem lesz harmadik állam az európai kontinensen található tagállami terület. Ennélfogva akármennyire is indokoltnak tűnhet, a legkülső régiókban, valamint a tengerentúli országokban és területeken az uniós polgár nem jogosult más tagállam konzuli tisztviselőjének segítségére, a *sui generis* területeken pedig főszabály szerint az uniós jog nem alkalmazandó, így állampolgáraik elvileg az uniós polgárságra vonatkozó szabályok alól is ki vannak véve, így a terület harmadik állambeli területnek is minősülhet.⁴⁴⁷

⁴⁴³ SHAELOU, Stéphanie Laulhé: Principle of Territorial Exclusion in the EU: SBAs in Cyprus. A Special Case of Sui Generis Territories in the EU. In: Kochenov, Dimitry (ed.): *EU Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 154. 3-as lábjegyzet.

⁴⁴⁴ *Eman-ügy*, 27-29. pont; 72. pont 1).

⁴⁴⁵ Lásd: KOCHENOV, Dimitry: EU Citizenship in the Overseas. In: Kochenov, Dimitry (szerk.): *EU Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 215-219.

⁴⁴⁶ KOCHENOV, Dimitry: The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU. On European Rights Overseas. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17 (2010) 3. p. 232. SKOUTARIS, Nikos: The Status of Northern Cyprus under EU Law. A Comparative Approach to the Territorial Suspension of the Acquis. In: Kochenov, Dimitry (szerk.): *EU Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 408.

⁴⁴⁷ Kochenov ennek kapcsán jegyzi meg, például, hogy Feröer -szigeteken élők a dán állampolgárságuk okán uniós polgárok, hiszen nem területalapú az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány, ugyanakkor a Dániával kötött megállapodás szerint a „közösségi jog alkalmazási körében nem minősülnek dán állampolgárnak”. Minderre azonban nincs kézzel fogható bizonyítéka addig, amíg nem a Feröer-szigetei útlevél birtokában utaznak, ami a dán útlevél zöld színű változata, alkalmazása azonban nem kötelező. KOCHENOV, Dimitry:

Kihívást jelent ebből a szempontból a konzuli politika cél szerinti értelmezése, amely azt az igényt erősíti, hogy az Európától távoli– sok esetben egzotikus – területen is elérhető legyen a konzuli védelem, ez pedig azon érvek számát növeli, amely az új típusú ideiglenes úti okmány kapcsán opcióként merült fel. Nevezetesen, hogy annak alkalmazását ki lehetne terjeszteni az EU tagállamainak területére is. [lásd: 4.3. alfejezet]

További kritérium, ami utal az ideiglenes úti okmány komplementer szerepére az, hogy elsősorban az uniós polgár *elveszett, elloptott, vagy megsemmisült* útlevél esetén hivatott a hazautazás feltétlenül szükséges adminisztratív háttérét megteremteni, vagy olyankor, amikor az *átmenetileg nem áll rendelkezésre*. Ezt megszorítva értelmezve arra lehet következtetni, hogy az ideiglenes úti okmány nem alternatívája a külföldi tartózkodás ideje alatt lejáró útlevélnek.⁴⁴⁸ Az új típusú úti okmány kapcsán a tanácsi irányelv megőrizte a feltételek körét azzal, hogy az elveszett, elloptott vagy megsemmisült úti okmány sora kiegészült a „*vagy egyébként nem szerezhető be ésszerű időn belül*” résszel.⁴⁴⁹

A kedvezőbb tagállami gyakorlat útjába nem áll az uniós konzuli politika, hanem teret enged az ilyen jellegű nemzeti rendelkezéseknek, amelyek azzal összeegyeztethetőek.⁴⁵⁰ Itt szükséges említést tenni a tagállamok egyéb formában fennálló konzuli védelmi kötelezettséget érintő nemzetközi kötelezettségeiről. Legnyilvánvalóbb ebben a körben a balti, valamint a skandináv államok együttműködése, amely egy már kialakult gyakorlatot szimbolizál és állít példának a munkamegosztási megállapodásokra nézve. Fennálló nemzetközi elkötelezettség nem csorbíthatja az uniós polgárok uniós jog alapján megillető jogosítványait, ebből eredően a tagállamok egy szűkebb csoportjának együttműködése nem eredményezhet diszkriminatív helyzetet a képviselő nélküli uniós polgár (és családtagjaik) valamint a szűkebb körű együttműködés személyi hatályával érintett uniós polgárok között.

4.3. Egyéb jogosultak köre

Az uniós konzuli védelmi politika felülvizsgálata során készült 2007-es hatástanulmány felmérése, továbbá a 2010-es CARE jelentés kimutatta, hogy a válaszadó tagállamok egy része nemcsak a saját állampolgára számára biztosít a nemzeti joga alapján konzuli védelmet. A válaszadók ugyan különbözőképpen nyilatkoztak arra, hogy a saját állampolgáraikon kívül biztosítják-e a konzuli védelmet másnak, és a felmérés nem teljeskörű. Az alábbi táblázat alapján azonban az nyilvánvaló, hogy a tagállami konzuli jog szabályai a konzuli védelem személyi hatályáról igen változatos képet mutattak a felméréskor. [lásd: 14. ábra]

EU Citizenship and Withdrawals from the Union. How Inevitable is the Radical Downgrading of Rights? London School of Economics 'Europe in Question' Discussion Papers Series, No. 111. 2016. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper111.pdf> (2019.08.20.) p. 14.; KOCHENOV (2019) p. 2088-2089.

⁴⁴⁸ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 2. (a); vö. 2019/997 tanácsi irányelv, 3. cikk (2).

⁴⁴⁹ 2019/997 tanácsi irányelv, 3. cikk (2).

⁴⁵⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (31) és 16. cikk; Irányelv-tervezet, 6. cikk; 2019/997 tanácsi irányelv, 14. cikk.

Tag- állam	Letelepedett uniós és harmadik állambeli polgároknak nyújtott konzuli védelem	Saját állampolgár idegen állampolgárságú családtagjainak nyújtott konzuli védelem
AT	nem (csak uniós polgár)	általában nem
BE	menekülteknek igen, de letelepedési engedéllyel rendelkezőknek nem; kettős állampolgárok esetében az állampolgárság államában nem biztosít konzuli védelmet (evakuálás esetében kivétel tehetők)	nem (evakuálás esetében kivétel tehetők)
BG	nem	nem
CY	nincs rá szabályozás, de a gyakorlatban igen, amennyiben van kapcsolata ciprusi állampolgárral	igen, a ciprusi állampolgár házastársa és 18. életévét be nem töltött gyerekei
CZ	nem (nincs információ arról, hogy menekülteknek, vagy letelepedetteknek biztosítottak-e, vagy emiatt elutasított kérelmekről sem)	nem
DK	Dániában kibocsátott, érvényes letelepedési engedéllyel rendelkezők	igen, a Dániában kibocsátott, érvényes letelepedési engedéllyel rendelkezők esetében is
GB	normál esetben nem	csak abban az esetben, ha brit állampolgárral együtt kell konzuli védelemben részesíteni
EE	uniós polgárok és észt útlevéllel rendelkezők	nem
FI	Finnországban letelepedettek	a külképviselet diszkrecionális jogkörben dönthet, de főszabály szerint csak válsághelyzetben indokolt szolgáltatások, valamint közjegyzői jellegű feladatok ellátása körében
FR	főszabály szerint francia állampolgárok kívül konzuli védelem senkinek nem nyújtható, menekültek és hontalannak sem	
EL	nem	nem
ES	nem	nem
NL	Hollandiában letelepedési engedéllyel rendelkezők, korlátozott mértékben	főszabály szerint nem, de evakuálás esetében a közeli rokonok (házastárs, szülők, gyermekek)
HR ⁴⁵¹	nem (csak uniós polgár)	családtag válsághelyzetben, ha horvát állampolgár kíséretében van
IE	Főszabály szerint csak ír állampolgárnak biztosítják, menekültek, hontalannak és letelepedettek sem élvezhetik, ugyanakkor elvileg az Írországgal szoros kapcsolatot felmutató személyeknek mindig biztosítanak segítséget, főleg természeti katasztrófa kitörésekor, egyedi elbírálás alapján.	

⁴⁵¹ A horvát külügyi törvény módosításáról szóló törvény, 15i. cikk.

Tag- állam	Letelepedett uniós és harmadik állambeli polgároknak nyújtott konzuli védelem	Saját állampolgár idegen állampolgárságú családtagjainak nyújtott konzuli védelem
PL	nem korlátozódik lengyel állampolgárokra	esetenként és egyedi megítéléstől függ; a polgári jogi és családi jogi szabályok szerinti családtagok számára
LV	lett útlevéllel rendelkezők	lett útlevéllel rendelkezők családtagjai, de csak vészhelyzetben
LT	nem (csak uniós polgár)	igen (házastárs és gyermek)
LU	elvileg csak luxemburgi és uniós polgároknak biztosítják	jogszabály nem rendelkezik róla, de a gyakorlat alapján luxemburgi állampolgár nem állampolgár családtagjainak biztosítanak védelmet
HU	nemzetközi megállapodás, illetve reciprocitás alapján harmadik államok állampolgárai, és a képviselő nélküli uniós polgárok, valamint az állandó letelepedési engedéllyel rendelkezők, kizárólag elveszett útlevél esetén	nem
MT	minden eset egyedi elbírálás alá esik	főszabály szerint nem, de minden eset egyedi elbírálás alá esik, humanitárius szempontok szerint
DE	német állampolgárok és állampolgárságra tekintet nélkül a családtagjaik (férj/feleség és gyermekek)	
IT	főszabály szerint csak olasz állampolgároknak és uniós polgároknak biztosított, de a belső jog megengedi, hogy menekültek, hontalanok és letelepedetteknek is segítséget nyújtson az állam sürgős veszélyhelyzetben	
PT	nem (csak képviselő nélküli uniós polgárok)	Főszabály szerint nem, de vészhelyzet esetén evakuálják a portugál állampolgár harmadik állambeli állampolgárságú családtagot
RO	állampolgáron és uniós polgáron kívül a Romániában letelepedett hontalanok	vészhelyzetben (természeti katasztrófa, polgári és katonai zavargások) állampolgárságra tekintet nélkül, egységként kezelik a családokat, de ez vízumkötelezettség esetén nem eredményezheti azt, hogy anélkül román területre lépjenek
SE	svéd állampolgár (Svédországon kívül élő is), uniós polgár, Svédországban élő menekült és hontalan, valamint egyéb jogcímen Svédország területén lakóhellyel rendelkező idegen állampolgár számára biztosítható	nincs információ
SL	nem (uniós polgárok)	eseti döntés függvénye, de általában csak szlovák útlevéllel rendelkezők élvezhetik a konzuli védelmet

Tag- állam	Letelepedett uniós és harmadik állambeli polgároknak nyújtott konzuli védelem	Saját állampolgár idegen állampolgárságú családtagjainak nyújtott konzuli védelem
SI	nem (uniós polgárok)	attól függ, hogy a házastárs, a gyermek vagy egyéb családtag a szlovén idegenrendészeti törvény alapján beléphetnek-e Szlovéniába

14. A konzuli védelem személyi hatálya nemzeti jog szerint 2007-es és 2010-es felmérések adatai alapján, valamint Horvátországgal kiegészítve

Forrás: Hatástanulmány (2007), p. 76-78.; CARE Final Report (2010) p. 614-617. (fordítás: Szerző)

A Maastrichti Szerződés az uniós polgárt jogosítja, ahogy a 95/553/EK határozat is. Az ideiglenes úti okmány kapcsán utal elsőként arra, hogy a tagállam annak alkalmazását kiterjesztheti a vele kapcsolatban álló más személyekre is, akik tartózkodását engedélyezni kívánja.⁴⁵² Itt szükséges megjegyezni, hogy vannak olyan esetek, amikor az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítványok egy részét harmadik államokbeli személyeknek is biztosítják, ez esetben azonban az uniós konzuli védelmi politika alapvető célja, szabályozásának jogalapja, valamint eszköztartalma fényében sem tekinthetők az ilyen polgárok saját jogon konzuli segítségnyújtás kérelmére jogosult polgároknak.⁴⁵³

Ugyanakkor jelentős fejlődési lépcsőként, az uniós polgársághoz tartozó jogosítvány maximális élvezete, valamint a szintén alapjogként elismert *magán- és családi élethez való jog*⁴⁵⁴ tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében, a 2015/637 tanácsi irányelv külön kiemeli a nem uniós polgár családtag azonos védelmét. Eszerint

„[a]zon családtagok számára, akik maguk nem uniós polgárok, és harmadik országban képvisellel nem rendelkező uniós polgár kíséretében tartózkodnak az adott országban, konzuli védelmet kell biztosítani, mégpedig ugyanolyan mértékben és ugyanolyan feltételek mellett, mint ahogyan a segítséget nyújtó tagállam a saját nemzeti jogával és gyakorlatával összhangban a saját állampolgárai olyan családtagjainak biztosítana konzuli védelmet, akik maguk nem uniós polgárok.”⁴⁵⁵

Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy azon államok, akiknek a joga egyébként is megengedi, hogy az állampolgáraik nem állampolgár családtagjai számára is biztosítsák a konzuli védelmet, ezentúl tegyék elérhetővé azt az uniós polgárok nem uniós polgár családtagjai számára is. Ebből a szempontból mellőzhető az a tény, hogy nem határoz meg családtag fogalmat sem a 2016/637-es irányelv, sem az irányelv-javaslat, hiszen a tagállami konzuli jog függvénye a családtagnak esetlegesen nyújtható védelem. Az újonnan elfogadott ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv preambuluma is óvatosan fogalmaz: a nem uniós polgár kísérő családtagja kapcsán a *jogszerűen letelepedett* jelzőt használja, de egyből hozzá is teszi, hogy az eset egyedi körülményeit is figyelembe kell venni az

⁴⁵² 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 6.

⁴⁵³ A vonatkozó személyi kört lásd: SCHIFFNER Imola: A harmadik államok állampolgáraik jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása. *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (2015) 1. p. 74-79.

⁴⁵⁴ Alapjogi Charta, 7. cikk. L. még egyébirányból az ide végő kötelezettségeket: ROAGNA, Ivana: *Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Human Rights Handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 2012. p. 28-30.

⁴⁵⁵ 2015/637 tanácsi irányelv, 5. cikk.

okmány kiállítása ügyében.⁴⁵⁶ Leszögezi ugyanakkor azt is, hogy ha a nem uniós polgár családtag esetén vízumra van szükség az EU-ba való visszatéréshez, akkor ezt azonnal, gyorsított és egyszerűsített eljárás útján, ingyen kell a rendelkezésére bocsátani.⁴⁵⁷

Ebből eredően az adott tagállam joga lesz az irányadó arra is, hogy mely személyi kört tekint ilyennek.⁴⁵⁸ A változatosság tehát adott. Azok, akik esetében a nemzeti szabályozás csak a saját állampolgár konzuli védelmét teszi lehetővé, azok számára pedig továbbra is csak az uniós polgárok saját állampolgárokkal való egyenlő bánásmódjára vonatkozik a kötelezettség. Ennek oka, hogy az EU-nak továbbra sincs jogalkotási hatásköre arra nézve, hogy ilyen mélységben belenyúljon a tagállamok konzuli jogába, ellenben az alapjogok érvényesítése érdekében kiegészítő és koordináló rendelkezések keretén belül a meglévő hálózatot felhasználva, segítheti az ilyen esetekben is a megfelelő fórum felkutatását; a hatáskör hiánya nem jelenti a kérelem elutasítását és a negligencia lehetőségét; erről részletesebben azonban alább lesz szó. A tagállam az uniós szabályok szerinti ideiglenes úti okmány alkalmazását kiterjesztheti a vele kapcsolatban álló más személyekre is, akik tartózkodását a területén engedélyezni kívánja,⁴⁵⁹ ez a megfogalmazás azonban nem tükröz kötelezettséget. A rendelkezést majd felváltó, az ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv kifejezetten cizellált palettát kínál a személyi hatály kiterjesztésének lehetőségére.

- (a) Az új típusú ideiglenes úti okmány alkalmazását kiterjeszthetik a *saját állampolgáraik* részére.⁴⁶⁰ Vannak tagállamok, akik nemzeti joguk szerint nem bocsátanak ki ilyen jellegű úti okmányokat, és vannak, akik többfélélt is ismernek, az egységes európai úti okmány alkalmazása irányába azonban jelentős lépés lenne, annak ellenére, hogy erre az EU-nak nincs hatásköre.

⁴⁵⁶ 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (10).

⁴⁵⁷ 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (11).

⁴⁵⁸ A magyar konzuli jog például a végrehajtási szabályok között megismétli a fenti, családtagra vonatkozó rendelkezést, de a családtag szót egyébként csak a konzuli védelem költségeire vonatkozó közös formanyomtatványok esetén kerül elő, egyéb esetben a konzuli védelemről szóló törvénnyel együtt a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozókról és közeli hozzátartozói körről beszél. A konzuli szolgálat azon családtag számára, aki maga nem uniós polgár és harmadik országban képviselttel nem rendelkező uniós polgár kíséretében tartózkodik az adott országban, ugyanolyan mértékben és ugyanolyan feltételek mellett biztosít konzuli védelmet, mint ahogyan adott esetben a magyar állampolgár uniós állampolgársággal nem rendelkező családtagjának érdekében járna el a belső jogszabályainak vagy gyakorlatának megfelelően. Ezt meghaladóan a konzuli védelem mértéke a tagállami konzuli hatóság külön kérésére kötött eseti megállapodás alapján kiterjeszthető, ha az a belső és az uniós jog előírásaiba nem ütközik. 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet, 14B cikk (5). 2001. évi XLVI. törvény 20. cikk (2). 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, 8:1. § (1) E törvény alkalmazásában 1. *közeli hozzátartozó*: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbecfogadott, a mostoha- és a nevelt gyermek, az örökbecfogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér; 2. *hozzátartozó*: a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, és a testvér házastársa. Vö. például: 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. OJ L 158, 30.4.2004. p. 77–123., 2. cikk 2. Családtag: a) a házastárs; b) az uniós polgár élettársa, akivel egy tagállam jogszabályai alapján létrejött regisztrált élettársi kapcsolatban él, ha a fogadó tagállam jogszabályai a regisztrált élettársi kapcsolatot a házassággal egyenértékűnek tekintik, és a fogadó tagállam vonatkozó jogszabályaiban megállapított feltételekkel összhangban; c) az uniós polgár, házastársa, vagy a b) élettársa egyeneságbeli leszármazottai, akik 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak; d) az uniós polgár, házastársa, vagy az élettársa eltartott egyeneságbeli felmenői.

⁴⁵⁹ 96/409/KKBP határozat, 6. pont.

⁴⁶⁰ 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk a)

- (b) Az alkalmazási kör kibővíthető az *uniós polgárokra* is. Esetükben az új tanácsi irányelv két alkategóriát nevesít, szinkronba hozva ezzel az EU-n kívüli és azon belüli közös úti okmány politikát. Emellett kiemelkedő előnnyel bírna, ha a jogalkalmazás legalább ezen a téren elmosná a különbséget a harmadik államok, illetve az EU Európán kívüli, különböző státuszú területei között.
- (b1) Az első kategória azokra az uniós polgárokra vonatkozik, akik az EU adott tagállama területén – ideértve a tengerentúli országok és területeket is, amelyeket az EUSz 355. cikkének (2) bekezdése nevesít –⁴⁶¹ *nem rendelkeznek képviselettel*. Ez jelentős változás az irányelv-javaslat szövegéhez képest, az nem tartalmazta külön nevesítve ezt a lehetőséget, pusztán azt, hogy az EU tagállamaiban is alkalmazhatóvá tehető az új típusú okmány. Azzal azonban, hogy külön kiemelte a tengeren túli uniós területeket, világossá tette, hogy ott jelenleg, alapesetben – hiába a kontinentstől való távolság – uniós polgárok számára nem élvezhető az uniós konzuli védelmi politika által nyújtott előny. A rendelkezés alkalmazásával kiküszöbölhető lenne az az anomália, amely annak az eredménye, hogy a konzuli védelmi politika gyakorlatilag csak a harmadik államokban bajba jutó uniós polgárnak kínál segítséget, és *ad absurdum* az uniós polgár így jobb helyzetben van, mint az EU-n belül maradván. Az úti okmány hiánya ugyanis nemcsak harmadik államban probléma, hanem az EU-n belül is, ha éppen nem tud az uniós polgár a repülőgépre felszállni, mert nem tudja magát a légiutaskísérőnek azonosítani.
- (b2) Az okmány alkalmazása kiterjeszhető olyan uniós – más tagállam állampolgárságát viselő – polgárokra is, *akik képviselettel rendelkeznek* az adott tagállam területén. Ebben az esetben azonban feltétel, hogy az állampolgárság szerinti tagállam és a tartózkodás (bajba jutás) szerinti tagállam között erre vonatkozóan legyen hatályos megállapodás.⁴⁶² Ezzel az *elérhető képviselet* problémáját is kiküszöbölné az uniós polgár számára, és lehetőségek sorát nyitná meg a gyors és hatékony úti okmány hiány enyhítésére.
- (c) Az ideiglenes úti okmány kibocsátható az – összes fentebb említett kategóriába tartozó – uniós polgár kísérő családtagjai részére is, akik az adott harmadik állam területén nem rendelkeznek képviselettel, és jogszerűen tartózkodnak az EU területén (*legal resident*). A jogosultság nem érinti a vízumkötelezettséget, de ilyen esetre nézve gyorsított és ingyenes vízumot kell biztosítani az érintett családtagnak.⁴⁶³ A képviselettel nem rendelkező polgárok azon *családtagjai* részére, akik maguk nem uniós polgárok, és a képviselettel nem rendelkező polgárokat kísérik, az EU 2015/637 irányelv 5. cikkének megfelelően.⁴⁶⁴ A nem uniós polgár családtagok esetében továbbra is legfeljebb származtatott jogosultság lenne a konzuli védelemhez való jog, és csak abban az esetben, ha az uniós polgárral együtt tartózkodnak az adott harmadik állam területén. Mindez persze nem válaszolja meg azt az alapkérdést továbbra sem, hogy kit tekintünk családtagnak, mennyire tágra lehet meghatározni a kört. Ugyanakkor mivel egyébként is tagállam-függő, hogy

⁴⁶¹ 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk b) vö. irányelv-javaslat, 7. cikk c).

⁴⁶² 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk c).

⁴⁶³ 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk d).

⁴⁶⁴ Irányelv - javaslat, 7. cikk a).

biztosítanak-e családtag számára konzuli védelmet, és az is, hogy családtagon kívül kit kívánnak még ebben a jogban részesíteni, ebben a kérdésben inkább továbbra is a sokszínűség dominál majd, mintsem egységes gyakorlat. Ez azonban igaz az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos tagállami nézőpontra is. Egyébként is megoszlik a nézet a különböző státuszok megítélése, a számukra biztosított jogok kapcsán: az uniós polgársághoz való közelítés, a határok elmosása⁴⁶⁵ folyamatosan napirendi kérdés, ugyanakkor az alkalmazási kör bővítésével az uniós polgárok számára létrehozott biztonsági háló kiterjesztése is valódi előrelépés lenne nemcsak a konzuli politika sikere érdekében, hanem az uniós tagságból eredő, a polgárok számára közvetlenül, testközelből tapasztalható előnyök terén is.⁴⁶⁶

- (d) Végül, de nem utolsó sorban, az új típusú ideiglenes úti okmányt a tagállam alkalmazhatja olyan személyi kör esetében is, akiket a saját vagy más tagállam nemzeti vagy nemzetközi jogi kötelezettségéből eredően konzuli védelmeben kell részesíteni, amennyiben ezen személy *jogszerűen tartózkodik az EU területén*.⁴⁶⁷ A tagállam ezzel tulajdonképpen a családtag származtatott jogosítványával ellentétben a saját jogon való ügyféli jogállás elől gördítené el az akadályt.

Összevetve az irányelv-javaslatot az elfogadott irányelv szövegével, a legszembetűnőbb különbség, hogy az uniós polgárság státuszával nem rendelkezők esetében az EU területén való *jogszerű tartózkodást* írja elő olyan plusz feltételként az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos előnyök élvezete érdekében. Az uniós jog szellemiségéből ugyan eddig is vélelmezhető volt ez a követelmény, ezúttal viszont a norma részeként teremt feltételt. A családtagok vonatkozásában a tanácsi irányelv utal az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelvére, de ennél részletesebben nem rendelkezik a tartózkodás milyenségéről. Ennek okán a jogszerű tartózkodás megítélésekor nem vizsgálendő, hogy az milyen időintervallumra vonatkozik.⁴⁶⁸ Az irányelv-javaslat szerint a tagállamok a velük kapcsolatban álló egyéb személyekre is kiterjeszthetik annak alkalmazását, és azokra, akiket be akarnak fogadni, sőt ennél kedvezőbb rendelkezéseket is vezethetnek be vagy tarthatnak fenn, amennyiben azok összeegyeztethetők az irányelv-javaslattal.⁴⁶⁹ Ezzel szemben az elfogadott irányelv kevésbé engedő lazára a gyepőt; egzakt és konjunktív feltételekkel engedí az uniós ideiglenes úti okmány kibocsátását uniós polgársággal nem rendelkezők számára.

Az ideiglenes úti okmány kibocsátására irányuló konzuli védelmi politika az opcionális személyi hatály nélkül is színes képet mutat. Ugyanakkor a jelenlegi információk alapján a tények nem adnak okot az áttekinthetlenség fokozására. Az ideiglenes úti okmány alkalmazását ugyanis a jelenlegi rezsím alapján is kiterjeszthették volna, kiterjeszthetik a tagállamok,⁴⁷⁰ a rendelkezésre álló statisztika mégis inkább ellentétes álláspontot mutat.⁴⁷¹ Egy új irányelvi alapú lehetőség legfeljebb abban jelentene újat, hogy *expressis verbis*

⁴⁶⁵ TÖTTÖS Ágnes: *Merre tart az Európai Unió legális migrációs politikája? Az Európai Unió legális migrációs politikájának hangsúlyeltolódása különös tekintettel a munkavállalási célú migrációra*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2014. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tottos-agnes/tottos-agnes-vedes-ertekezes.pdf> (2019.08.20.) p. 137-138.

⁴⁶⁶ ANDERS, Robertus: *Constructing Fortress Europe: Third Country Nationals as Unwelcome Guests*. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 1 (2014) 4. p. 30; 38.

⁴⁶⁷ 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk e)

⁴⁶⁸ Lásd: 2004/38/EK irányelv III. fejezet.

⁴⁶⁹ Irányelv-javaslat, 7. cikk e); 6. cikk.

⁴⁷⁰ 96/409/KKBP határozat, II. Melléklet, 1.; 6.

⁴⁷¹ Irányelvjavaslat, p. 1. 4. lábjegyzet; EU Citizenship Report, p. 18.

nevesítve van több személyi kör, amely számára kifejezett hasznot jelenthet az *uniós ideiglenes úti okmány* alkalmazása, és ezzel egyidejűleg kijelölésre kerülhet a további fejlődési útvonal. Egyúttal a problémát jelentő kérdések is konkrétan megfogalmazódtak, a tagállamok meglévő nemzetközi jogi kötelezettségei ugyanis előrébb valók, azokat nem kívánja felülmúlni az uniós jog, és nem is tudja.⁴⁷²

⁴⁷² Irányelv-javaslat, preambulum (9)-(10), 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (6); 2019/997 tanácsi irányelv, 7. cikk (e); BKE 8. cikk.

V. AZ EURÓPAI KONZULI VÉDELMI IGAZGATÁS SZERVEZETI ÉS SZEMÉLYZETI HÁTTERE

Az EU végrehajtói apparátusának java részét a tagállami közigazgatás adja, nincs ez más-ként az uniós konzuli védelmi politikával sem: a konzuli védelmi intézkedések megtételére és aktusok meghozatalára a tagállamok hatáskörrel és illetékességgel bíró külképviseleti szervei jelentik a szervezeti struktúra alapját. Az együttműködési mechanizmus, amelyet a 2015/637 tanácsi irányelv koordinációs és kooperációs rendelkezésekkel vázol, ezt erősíti meg, emellett pedig a feladat megvalósítása érdekében az európai közigazgatás mindkét szintjéhez tartozó aktorok szükségképpen együttműködésére épít. Az alábbiakban a konzuli védelem európai közigazgatási szervezeteként ennek részleteit tárgyaljuk.⁴⁷³

5.1. Az európai közigazgatás szervezetének természete és jellemzői

Az európai közigazgatás szervezetének minősítéséhez nehéz általános jellemzőket találni, ugyanis a különböző uniós hatáskörök miatt egy adott uniós politika közigazgatási szervezetének közvetlen igazgatási szintjén elhelyezkedő szervek feladat- és hatásköre, valamint a közvetett igazgatási szintet alkotó tagállami végrehajtói apparátus feladat- és hatáskörben eljáró hatóságaira gyakorolt hatás ennek az átruházott hatáskör-gyakorlásnak a függvénye. Emiatt az európai közigazgatást elsőként eszerint érdemes általános értelemben megközelíteni.

5.1.1. Az európai közigazgatás szervezete

Klabbers szavait idézve, a nemzetközi szervezetek szokatlan képződmények: a tagjai hozták létre, tagjai a saját érdekeik szolgálata érdekében működtetik, mégis előfordul, hogy a szervezet és az alkotó egymás vetélytársaivá válnak.⁴⁷⁴ A tagállamok nemzetközi szerződésben ruházták fel az EU intézményeit jogalkotási joggal.⁴⁷⁵ Egyes jogterületeken kizárólagosan,⁴⁷⁶ másokon a tagállamokkal megosztva,⁴⁷⁷ bizonyos esetekben az EU csak a tagállamok szabályozását kiegészítő, összehangoló, támogató hatáskörrel

⁴⁷³ A fejezetben tárgyalt téma az Szerző alábbi tanulmányán alapul: CSATLÓS Erzsébet: A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete. *Pro Futuro. A jövő nemzedékek joga*, 7 (2018) 1. p. 49 -65.

⁴⁷⁴ KLABBERS, Jan: *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002. Introduction. p. 1.

⁴⁷⁵ Lásd: Treaty on the European Union – Treaty on the Functioning of the European Union. List of decision-making procedures by article (updated 17/12/2009) http://ec.europa.eu/codcision/docs/legal_bases_en.pdf (2019.08.20.)

⁴⁷⁶ EUMSZ 3. cikk.

⁴⁷⁷ EUMSZ 4. cikk.

bír.⁴⁷⁸ Az uniós jog végrehajtása ezzel szemben eredménykötelem (*obligation de résultat*) a tagállamok részére, az EU ugyanis saját közigazgatási kapacitással csak csekély, a saját működtetésére és a politikák végrehajtásának örökösére fókuszáló mértékben rendelkezik (közvetlen közigazgatási szint),⁴⁷⁹ alapvetően a tagállami végrehajtói apparátusra épít (közvetett közigazgatási szint),⁴⁸⁰ amellyel szemben az általános – csatlakozási feltételül szabott – elvárás, hogy képes legyen megfelelő módon végrehajtani az uniós *acquit*.⁴⁸¹ Ezen túlmenően a közigazgatás szervezetére és eljárására vonatkozó uniós jogi aktusra csak elvétve találunk példát.⁴⁸²

Az EU megfelelő, *rule of law* konform működése a végrehajtás szervezetében is kereendő, az ugyanis már nemcsak tagállamok irányába elvárás, hanem maguknak az uniós szerveknek, intézményeknek is ennek megfelelően kell működniük,⁴⁸³ amiből az következik, hogy az egész európai közigazgatási struktúra mozgatórugója is az alkotmányos alapokat jelentő jogállamiság.⁴⁸⁴

Ebből kiindulva, *Hofmann* iránymutatását alapul véve, az EU jog végrehajtásának sikerességét négy szempontból kell vizsgálni. *Funkcionális szempontból* a vizsgálat tárgya a biztosított jogok és az uniós célkitűzések megvalósulása. A *szervezeti szempont* arra fókuszál, hogy a feladat megvalósítását végző szervek a tevékenységük megvalósításához megfelelő rendszerben működnek-e, illetve eszközrendszerük a célnak megfelelő-e. *Eljárási szempontból* az vizsgálandó, hogy az uniós alapértékek és uniós jogból fakadó jogosultságok érvényre juttathatók-e, míg a *felelősség* szempontjából arra keressük a választ, hogy a döntést hozó szerv joghatással bíró

⁴⁷⁸ EUMSZ 6. cikk.

⁴⁷⁹ A Szerződésnek öreként az *Európai Bizottság* felelős az EU jogának megfelelő végrehajtásáért; minden biztoshoz egy adott jogterület igazgatása tartozik, amelynek vonatkozásában többek között a jogalkotás kezdeményezése, és a jogalkalmazás figyelemmel kísérése a feladata. A *Bizottság* saját tevékenysége elősegítése, a politikaformális, döntéshozatal és végrehajtás előmozdítása végett a technikai, tudományos vagy adminisztratív feladatok ellátására bizottságokat állíthat fel. EUMSZ 352. cikk. Ezek egy részét decentralizált ügynökségeknek is nevezik, mivel azok székhelye a tagállamok területén, elsősorban található, de ezek szupranacionális központi szervek. European Agencies – The Way forward. Brussels, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 11.3.2008. COM(2008) 135 final. 4.; CHITI, Edoardo: *EU and Global Administrative Organizations*. Springer-Verlag, Berlin -Heidelberg, 2011. p. 21.

⁴⁸⁰ FICZERE Lajos: Európai közigazgatás – nemzeti közigazgatás. In: Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. p. 383–84.; BALÁZS István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)* Pázmány Press, Budapest 2015. p. 22-25.

⁴⁸¹ European Principles for Public Administration SIGMA Papers: No. 27. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. 6. [SIGMA 27. (1999)]

⁴⁸² Ilyen területek például a versenypolitika, a regionális politika és a fogyasztóvédelmi politika. Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány, 2012. november 12., a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárásáról szóló jogszabályról, 2012/2024(INI). 6. A közigazgatás szervezetére gyakorolt, a független adatvédelmi hatóságokkal szemben támasztott elvárásokat például lásd: CSATLÓS Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, 7 (2014) 4. p. 13-15.

⁴⁸³ Lásd Baratta konklúzióját is: BARATTA, Roberto: Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 8 (2016) 2. p. 371.

⁴⁸⁴ Vö. BESSON, Samantha From European Integration to European Integrity. Should European Law Speak with Just One Voice? *European Law Journal*, 10 (2004) 3. p. 259-260.

egyedi határozatai megalapozottak, indokoltak és megfelelő módon felülvizsgálat alá vonhatók-e.⁴⁸⁵

Bogdandy elmélete szerint a nemzetközi szervezetek működése esetében is érvényesülniük kell az általános közjogi alapelveknek, azonban a többszintű struktúra mélységéhez igazodóan három értelmezési szintet különböztetett meg.

- (1) A nemzetközi intézmények közhatalmi tevékenységét a jogállamiság alapvető elvei irányítják, és tevékenységük eredményét a belső jognak kell implementálnia ahhoz, hogy az egyénre joghatással bírjon.
- (2) Azoknak a nemzetközi intézményeknek, amelyek közvetlenül jogosítják vagy kötelezik az egyént, egy komplexebb elvrendszernek kell megfelelniük, amelyek arra készítetik a nemzeti közigazgatást, hogy a globális interdependencia nyomán egy merőben új szemlélettel vértesse fel magát, és teret engedjen a döntések szigorú értelemben vett területi és személyi hatálya kiterjesztésének.
- (3) A közigazgatás hatósági eljárásba legmélyebben a harmadik típus nyúl, amely az idegen eljárási szereplők okán az összetett közigazgatási eljárásban (*composite administrative procedure*) ölt testet, ahol a különböző hatóságok közötti együttműködés alapesetnek számít.⁴⁸⁶ Az EU *sui generis* többszintű rendszert alkot – többek között a közigazgatás kérdésében is –, amelyben egyszerre vannak jelen a szupranacionális és a kormányközi elemek, így mindhárom szintű értelmezésre találhatunk példát a politikái végrehajtása kapcsán, a harmadiknak azonban rohamosan növekszik a jelentősége.

Az európai közigazgatás így egy többszintű közigazgatási rendszer (*multilevel administrative system*),⁴⁸⁷ egy olyan *közigazgatási tér*,⁴⁸⁸ amelyet a közös alkotmányos hagyományok alapján jogi alapelvekre épülő, és azok alapján működő struktúra jellemez.⁴⁸⁹ Mindennek alapja és eredője a jogállamiság (*rule of law*) elve, amely alapérték a közigazgatás szervezete, működése és eljárása tekintetében is.⁴⁹⁰ A közvetlen és közvetett

⁴⁸⁵ HOFMANN, Herwig C. H.: *The future of Article 298 TFEU. Administrative procedures for EU institutions and bodies and integrated administration in the EU*. Presentation for the EU Ombudsman / ReNEUAL conference Towards an EU administrative procedure law? Brussels, March 15–16th 2012. http://www.reneual.eu/images/Events/ED_Conference_March2012/6.6.pdf (2019.08.20.) p. 4.

⁴⁸⁶ BOGDANDY, Armin von: General Principles of International Public Authority. Sketching a Research Field. *German Law Journal*, 9 (2008) 11. p. 1921-1922.

⁴⁸⁷ Vö. HOFMANN, Herwig C. H.: Which Limits? Control of Powers in an Integrated Legal System. In: Barnard, Catherine – Odudu, Okeoghene (eds.): *The Outer Limits of European Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009. p. 45.

⁴⁸⁸ DEZSŐ–VINCZE (2012) p. 490.; HEIDBREder, Eva G.: Structuring the European Administrative Space. Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance. *KFG Working Paper Series*, (2009) 5. https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeurope/publications/working_paper/wp/wp5/WP_05_September_Heidbreder.pdf (2019.08.20.) p. 5.; TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről, magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) p. 197.; KÁRPÁTI Orsolya: Az európai közigazgatási tér kialakulása. I. rész. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 29 (2011) 1. p. 234.; KOPRIĆ, Ivan – MUSA, Anamarija – NOVAK, Goranka Lalić: Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*, 61 (2011) 5. p. 1545–1546.; CURTIN, Deirdre – EGERBERG, Morten: *Towards a New Executive Order in Europe?* Routledge, London, 2013, p. 30–32.

⁴⁸⁹ BOGDANDY (2008) p. 1912.

⁴⁹⁰ Az Európai Unió Bírósága a joggyakorlatában számos kiemelten fontos alapelvev hívta fel a figyelmet, amelyek a tagállamok az EU jog alkalmazása során kötelesek alkalmazni. Ilyen többek között a közigazgatás joghoz kötöttsége, az arányosság, a jogbiztonság, a jogszerű várakozás és a kiszámítható jogalkalmazás, megkülönböztetésmentes bánásmód, a meghallgatáshoz való jog a hatósági eljárásokban, a közigazgatás bírósági felülvizsgálatának elérhetősége, a közigazgatás felelőssége. Valamennyi alapelv a közigazgatás mű-

közigazgatási szint is a maga normái alapján, de erre visszavezethetően működik, és a cél, hogy jog által meghatározottan (*administration through law*) teljesítse feladatát.⁴⁹¹ A nemzetközi szervezeti jelleg és a többszintűség okán azonban nemzeti közigazgatás és az uniós közigazgatás között alapvető különbségek vannak, egyik a másiknak teljes fogalmi átfedésekkel nem felelhet meg.⁴⁹²

Az *európai közigazgatási tér* koncepciója az integráció kormányköziséggel átszőtt történetéből ered, amikor a közvetett közigazgatás teljes mértékben, szigorúan tagállami belső kérdés volt, a közvetlen szint pedig a megfelelő, egységes végrehajtás felügyeletét látta el.⁴⁹³ A közösségi, majd uniós jog sikeres, célt érő alkalmazásának kulcsa mindig is a közigazgatás működésében rejtett,⁴⁹⁴ és egy ideje egyre nő azon uniós politikák a száma, amelyek ennek érdekében közvetlen kapcsolatot igényelnek nemcsak vertikálisan, a két szint feladat- és hatáskörben érintett szervei, hatóságai között, hanem horizontálisan is. Ezek a tagállami hatóságok együttműködését jelentik, ezért is szokás az európai közigazgatásra az *összetett közigazgatás* (*composite administration*) jelzőt alkalmazni.⁴⁹⁵ A kulcsfontosságú közigazgatási együttműködés elsőként az integráció történetében a Lisszaboni Szerződésben nyert szabályozást, új hatáskört létesítve ezzel az EU jogalkotója számára,⁴⁹⁶ megfelelő jogalapot adva az összetett közigazgatás eddigi szektorális, és sokszor nem kötelező jogforrásokban való szabályozása helyett.⁴⁹⁷ A horizontális együttműködés egymással egyenrangú tagállami hatóságok közötti munkakapcsolatot feltételez, a vertikális relációk azonban egy merőben új helyzetet fednek fel. A közvetlen szint közvetett szinttel való kooperációja, illetve gyakorolt hatása alapvetően jogterület, és ennek okán az uniós jogalkotási hatáskörök függvénye, így általános értelemben az egységes normatív hátteret legfeljebb a *rule of law* és a jogalkalmazás egységét előmozdító alapelvek jelenthetik. Az EU ugyanis nem közigazgatási unió egy egyközpontú, centrális hatósággal és annak alárendelt, területi, helyi szervekkel. Az EU szervei, csekély kivétellel, nem rendelkeznek hatósági jogkörrel, és irányítási jogkört sem gyakorolnak a tagállami hatóságok felett, így a többszintű európai közigazgatás leginkább akként írató le,

kódése kapcsán a jogbiztonságot, világos és átlátható működést, az egyértelmű felelősséget és a hatékonyságot hivatott szolgálni. SIGMA 27. (1999) p. 8. lásd: BAUER, Michael W. – TRONDAL, Jarle: The Administrative System of the European Union. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 10.

⁴⁹¹ SIGMA 27 (1999) p. 9.

⁴⁹² Kifejtve lásd: CASSESE, Sabino: The Administrative State in Europe. In: Bogdandy, Armin von – Huber, Peter M. – Cassese, Sabino (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 78-86.; lásd még: BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 2014/58. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2019.08.20.) p. 5-7.; BALÁZS (2015) p. 28.

⁴⁹³ Általános jellemzőit lásd: BALÁZS István: Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog. In: Lapsánszki András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatásaink köréből. I. kötet*. Complex, Budapest, 2013. p. 64-65.

⁴⁹⁴ The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. Presidency Conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10241> (2019.08.20.) 9. és 17. pont; DRECHSLER, Wolfgang: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, 10 (2009) p. 7.; 10.

⁴⁹⁵ JORDAN, Andrew – SCHOOT, Adriaan: *The Coordination of the European Union. Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 3.

⁴⁹⁶ Lisszaboni Szerződés, 2e. cikk g); 176d. cikk, EUMSZ 197. cikk.

⁴⁹⁷ CSATLÓS Erzsébet: Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU. *Jogelméleti Szemle*, 16 (2016) 3. p. 45-55.; CSATLÓS (2016c) p. 14-23.

mint egy vertikálisan differenciált szerkezet, amelyet az aktorok aszimmetrikus interakciója jellemez.⁴⁹⁸

5.1.2. Az európai közigazgatás szervezeti joga

A jó közigazgatás elve az eljárási jogosítványoknál többet jelent: egy összetett követelményrendszert a közigazgatásra nézve annak szervezetére, működésére, valamint eljárására, amely a jogállamiság elvére vezethető vissza. Ez utóbbi konkrét jogi rendelkezéseket, ill. abban testet nem öltő alkotmányos alapelveket takar, amelyet az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamai, anélkül, hogy pontosan definiálnák,⁴⁹⁹ egyhangúlag elismernek az alkotmányos rendszereik szerves részét képező egyik alapvető elvként.⁵⁰⁰ Az alapvető jogok védelmének előfeltétele mindenekelőtt a jogállamiság, amelynek alapvető értékeit egyébként a tagállamok akkor is kötelesek tiszteletben tartani, ha nem az uniós jog végrehajtása tekintetében járnak el.⁵⁰¹

A jó közigazgatás alapelve tehát egyrészt jelenti a jogállamiság feltételeinek biztosításán alapuló rendszert,⁵⁰² másrészt a megfelelő ügyintézés és az ehhez kapcsolódó jogok érvényesülésének biztosítását. A jogállamiság követelményeihez hasonlóan a jó közigazgatás elvének sincs egzakt meghatározása,⁵⁰³ ahhoz az Európai Unió működéséről szóló szerződés 298. cikke által jutunk közelebb, amely egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásról beszél az EU alapjaként. A kulcs ehhez pedig a jogon alapuló közigazgatás (*administration through law*), amely többek között a jogalkotás minőségében, a pontos és következetes, világos, közérthető és hozzáférhető joganyagban,⁵⁰⁴ az arányosság és

⁴⁹⁸ BENZ, Arthur – ZIMMER, Christina: The EU's competences. The 'vertical' perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, 5 (2010) 1. p. 20. <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-3/download/lreg-2008-3Color.pdf> (2019.08.20.)

⁴⁹⁹ PECH, Laurent: The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. *Jean Monnet Working Paper Series*, (2009) 4. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242 (2019.08.20.) p. 53-57.

⁵⁰⁰ Jóllehet a nemzeti alkotmányok és bíróságok nem határozzák meg pontosan és kimerítően, hogy melyek a jogállamiság fogalmi elemei, és egységes kodifikációról sem beszélhetünk, a *Velencei Bizottság* 2011-ben közzétett jelentésében a jogállamiságot a demokratikus hatalomgyakorlást korlátozó, és arra nézve irányadó közös és alapvető európai normaként említi, amely minden demokratikus társadalom szerves részét képezi a jogállamiság mégis a korszerű európai alkotmányos hagyományok közös nevezője. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. COM/2014/0158 final [COM/2014/0158] p. 4.

⁵⁰¹ COM/2014/0158. p. 1.

⁵⁰² EUSz 2. cikk.

⁵⁰³ HOFMANN, Herwig – TÜRK, Alexander: Legal Challenges in EU administrative Law by the Move to an Integrated Administration. In: Hofmann, Herwig – Türk, Alexander (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Oxford University Press, Oxford, 2009. p. 350-351.; Good Administration from the European Ombudsman's Perspective. Speyer, Germany, 16 April 2008. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/de/5436/html.bookmark> (2019.08.20.) Good Administration through a Better System of Administrative Procedures. SIGMA, October 2012. http://www.sigmaweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf (2019.08.20.) GALETTA, Diana-Urania et. al: *The General Principles of EU Administrative Procedural Law. In-depth Analysis for the JURI Committee*. Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 519.224. 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (2019.08.20.) p. 7.

⁵⁰⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe, 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies, p. 3-4.

jogbiztonság elvében és ezek alkalmazhatóságát biztosító alapvető szabályokban testesül meg, valamint a közigazgatás felelősségében, a független kontrollt biztosító szervezetben, és a döntések kikényszeríthetőségben rejlik. Ez nem csupán a közigazgatás és az ügyfelek viszonyát elsősorban meghatározó eljárási alapelvek érvényesülését jelenti, hanem a szervezetben és működésben is tetten érhető nyomokat is.⁵⁰⁵ Mindezen elvi szintű rendelkezések nem jogosítják közvetlenül az ügyfelet, azokat az eseteket kivéve, amikor kifejezetten valamelyik rendelkezésnek a joggyakorlat ilyen értelmet tulajdonít.⁵⁰⁶ Itt szükséges felhívni a figyelmet arra a különbségre, hogy vannak jogok, mint az Alapjogi Charta 41. cikke, amely mindenkit megillet, míg vannak, amelyek csak az uniós polgárok számára biztosítottak.⁵⁰⁷ Közös azonban bennük, hogy a közigazgatási hatósági eljárások során alapjogérvényesítés történik, amelynek nemcsak eljárásjogi, hanem anyagi jogi következményei is vannak.⁵⁰⁸

A közös alkotmányos hagyományok elfogadása és az annak megfelelő állami – így közigazgatási – berendezkedés is csatlakozási előfeltétel volt a tagállamok számára,⁵⁰⁹ mi a jelentősége tehát a jó közigazgatás elvének és a megfelelő ügyintézéshez való jog boncolgatásának, ha elviekben az EU tényleges végrehajtói apparátusa – a tagállamok hatóságai – ekképp működik?⁵¹⁰ A válasz az európai közigazgatás struktúrájának formálódásában keresendő,⁵¹¹ egyre több ugyanis azon politikák száma, amelyek a jogsegélyen túlmenően, egyedi ügyekben is szisztematikus együttműködési mechanizmusba kapcsolják nemcsak a tagállamok feladat-és hatáskörben érintett hatóságait, hanem a közvetlen közigazgatás szintjén lévő uniós intézményeket és egyéb szervezeteket. Ezekre a kapcsolatokra, együttműködésekre kevés kivétellel⁵¹² nincs egzakt, mindenre kiterjedő eljárási szabály, inkább csak iránymutatás,⁵¹³ és olyan jogterületek esetén, ahol a direkt harmonizáció nem tartozik az unió jogalkotási hatáskörébe, az anyagi jogi különbözőségek az eljárási jogra is kihatnak, és ezzel együtt az uniós politika sikerét is megkérdőjelezzik. Mindamellet, hogy a jó közigazgatáshoz való jog kikényszeríthető alapjog,⁵¹⁴ és ekként jogi háttérként

⁵⁰⁵ SIGMA 27. (1999) p. 8.

⁵⁰⁶ C-352/98 *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:2000:361 42. pont; T-196/99 *Area Cova, SA and Others v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2001:281. 43. pont; T-193/04 *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2006:292, 117. pont.

⁵⁰⁷ KOPRIĆ–MUSA–NOVAK (2011) p. 1529. MENDES, Joana: Good Administration in EU Law and the European Code of Good Behaviour. *EU Working Paper -Law*, (2009) 9. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW_2009_09.pdf?sequence=3&isAllowed=y (2019.08.20.) p. 3.

⁵⁰⁸ PONCE, Juli: Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12 (2005) 2. p. 577.

⁵⁰⁹ Vö. EUSz 6. cikk 3.

⁵¹⁰ Vö. Alapjogi Charta, 51. cikk 1. és PLATON, Sébastien: Les droits fondamentaux et l'exécution des politiques de l'Union européenne par les États membres. In: Potvin-Solis, Laurence (ed.): *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*. Bruylant, Bruxelles, 2017. p. 105.

⁵¹¹ Lásd: GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog*. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest, 2015. p. 121.

⁵¹² Ilyen területek például a versenypolitika, a regionális politika és a fogyasztóvédelmi politika. Vélemény az Alkotmányügyi Bizottság részéről a Jogi Bizottság részére az Európai Unió közigazgatási eljárásról szóló jogszabályáról. (2012/2024(INI)) p. 6.

⁵¹³ CSATLÓS (2016b) p. 47-48.

⁵¹⁴ KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala: Good Administration as a Fundamental Right. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9 (2013) 1. p. 242.; SIUCIŃSK, Robert: *Convergence of Law. Examples from European Administrative Procedure*. Conference Paper, 25–26 April 2013, Vilnius. http://www.12007.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Siucinski.pdf (2019.08.20.) p. 305.

és iránymutatásként szolgál az együttműködési eljárására nézve is,⁵¹⁵ de nem pótolhatja a szervezeti jogi és anyagi jogi hiányosságokat, amelyek viszont egy adott uniós célkitűzés *jó közigazgatását*, a nyílt, hatékony és átlátható európai közigazgatásba vetett bizalmat csorbítják.⁵¹⁶

Hatósági ügyekben a tagállamok hatóságai biztosítják az uniós jog alkalmazását, az pedig, hogy erre a hatáskörben érintett közvetlen közigazgatási szint milyen hatással bír, szervezeti jog hiányában szervezeti alapelveken keresztül írható le, az európai közigazgatásnak ugyanis jellegéből fakadóan nincs egységes szervezeti jogi szabályozása. Ezek az elvek a *nyílt, hatékony és független európai közigazgatás*⁵¹⁷ megvalósítását célzó, a kötelezettségek értelmezését segítő iránymutatások.⁵¹⁸ Ezek egyike a *szolidaritás* és a *jóhiszemű, lojális együttműködés* elve,⁵¹⁹ amelyet a hatékonyság elvének (*effet utile*) segítségével szükséges értelmezni.⁵²⁰ Az elvek hatáskört nem keletkeztethetnek, és a meglévőeknek is erős gátja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása,⁵²¹ de jogértelmező funkcióik nyomán betömhethet azokat a joghézagokat, amelyek az uniós célok elérését veszélyeztetik.

Számos olyan jogterület van, amelyet valamilyen szinten az összetett közigazgatás jellemez. Az eljárási szereplők közötti együttműködés ugyanis rendkívül sokszínű, az aktorok közötti kapcsolat a különböző uniós politikák kapcsán eltérő, a hatóságok döntési folyamataiba való egyéb aktorok szerepe sokszínű, így a végső soron megszületett egyedi döntés esetén a jogorvoslati kérdések is kihívást jelenthetnek. Az összetett közigazgatás esetében a bírósági felülvizsgálat nehézsége abban rejlik, hogy a közigazgatási döntésekkel szemben az EU kétszintű igazságszolgáltatást épített ki: a nemzeti és az uniós bíróságok szintjét. A bírósági felülvizsgálatot általában az eljáró hatóság szerint illetékes tagállami bíróság látja el, de az együttműködések strukturális és eljárási szabályainak világos lefektetése nélkül a felelősségi kérdések sem válaszolhatók meg, így viszont a megfelelő és hatékony jogorvoslat útjába gördíthet akadályok.⁵²² Emiatt az együttműködés kifejezés általános értelemben, az eljárási valamennyi szereplője közötti minden interakcióra alkalmazandó, amelynek konkrét

⁵¹⁵ Az alapelvek értelmezési és hézagpótló funkcióval bírnak, és nem döntések meghozatalának jogalapjai lásd: BOGDANDY, Armin von: *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch. Revus- Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, (2010) 12. p. 43.; LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. Common Market Law Review*, 47 (2010) 6. p. 1630.

⁵¹⁶ Az EU jogi rendelkezéseknek kellően pontosnak és feltétel nélkülinek kell lennie ahhoz, hogy az alapjogokat közvetlen hatállyal érvényesíthessék. C-8/81 *Ursula Becker v Finanzamt Munster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7. 25. pont; MOORHEAD, Timothy: *European Union Law as International Law. European Journal of Legal Studies*, 5 (2012) 1. p. 136.

⁵¹⁷ EUMSZ 298. cikk.

⁵¹⁸ BOGDANDY (2008) p. 1911.

⁵¹⁹ CREMONA, Marise: *Defending the Community Interest. the Duties of Cooperation and Compliance*. In: Cremona, Marise – de Witte, Bruno: *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*. Hart, Oxford, Portland and Oregon, 2008. p. 126-127.

⁵²⁰ LARIK, Jaris: *Pars Pro Toto. The Member States Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Hart, Oxford, 2018. p. 182. THIES (2018) p. 265.

⁵²¹ McDONNELL, Alison: *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis. Where do Principles Fit in?* In: Rossi, Lucia Serena – Casolari, Federico (eds.): *The EU after Lisbon Amending or Coping with the Existing Treaties?* Springer, Heidelberg, 2014. p. 66.

⁵²² HOFMANN (2009) p. 136.; HOFMANN, Herwig C. H.: *The Court of Justice of the European Union and the European Administrative Space*. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 301.

jelentéstartalma jogterületenként változik, viszont a középpontjában minden esetben az információátadás (adatkezelés) áll.⁵²³ Tisztán vertikális együttműködés figyelhető meg az európai közigazgatás különböző szintjei között, míg horizontális együttműködés az azonos hatáskörű, az igazgatás azonos szintjén elhelyezkedő tagállami hatóságok egymás közötti interakcióját jellemzi. Ez utóbbi esetén további szabályozás függvénye, hogy mi minősül azonos szintnek, és vannak olyan jogterületek, amelyek esetében az uniós szabályozási hatáskörök lehetővé teszik igen bonyolult, komplex rendszerek kiépítését is, amelyekben minkét eset megvalósul, ideális esetben egy koordinációs központtal.⁵²⁴ Az ilyen típusú összetett közigazgatási struktúrák igényelnék leginkább a kötelező jogi szabályozásban lefektetett szervezeti kapcsolatokat, eljárásjogot. Ennek megvalósulásához teremtett első lépésként rendes jogalkotási hatáskört és jogalkotási aktus elfogadására való jogosítványt a Lisszaboni Szerződés, ami jelenleg az EUMSZ 197. cikkével szabályozott igazgatási együttműködés.⁵²⁵ Sok esetben, főként irányelvi rendelkezéseknél az uniós jogalkotás tiszteletben tartva a tagállami eljárásjogi autonómiát és saját hatásköri korlátait, nem szabályoz kellőképpen részletesen. Ilyen esetekben abból kiindulva, hogy az „uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni”⁵²⁶ a hiánypótlás legfőbb eszköze a lojális együttműködés elve, amely többek között megfontolás, együttműködés, egyeztetés és segítségnyújtás kötelezettségével terheli az eljárási szereplőket.⁵²⁷

A *kooperáció* feltételezi a tevékenységek közötti prioritást, ennek elérése érdekében eljárási cselekmények közötti sorrendiséget, a hatékonyság érdekében mindenek szervezett megvalósítását, és ezt hivatott szolgálni a *koordináció* elve, amelynek alkalmazásával megteremthető az egymásra épülő önálló tevékenységek közötti integráció.⁵²⁸ Ahogyan az együttműködésnek, a koordinációnak is megvan a vertikális és horizontális oldala, attól függően, hogy az eljárási szereplők hol helyezkednek el az európai közigazgatás szervezetében. Megkülönböztethető továbbá aszerint, hogy milyen jogkörök segítik a cél elérésében kényszerítő eszközök, a meggyőzés eszközei vagy mint *primus inter pares* egyenrangú tárgyalásirányító fél az együttműködés folyamatában.⁵²⁹ Közvetlen szinten a közigazgatás vertikális koordinációját a Bizottság, pontosabban annak illetékes biztosát, és az esetlegesen hatáskörében érintett egyéb intézmények, de leginkább a Bizottság alá rendelt szerveket, ügynökségek közötti kapcsolatot érthetjük. A kapacitások horizontális összevonása a közvetlen közigazgatási szinten a hatáskörben érintett uniós intézmények

⁵²³ HOFMANN (2009) 138.; TRONDAL, Jarle – PETERS, B. Guy: The Rise of European Administrative Space. Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 2. p. 299-300.

⁵²⁴ HEIDBREDER, Eva G.: Horizontal Capacity Pooling. Direct, Decentralized, Joint Policy Execution. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 370; 376.

⁵²⁵ EUMSZ 6. és 197. cikk.

⁵²⁶ EUMSZ 197. cikk (1).

⁵²⁷ KLAMERT (2014) p. 141. Lásd még: AMERASINGHE, Chitharanjan Felix: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005. p. 176 -187; 247.; 251.

⁵²⁸ LEQUESNE, Christian: At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations. In: Balfour, Rosa – Carta, Catherine – Raik, Kristi (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015. p. 46.

⁵²⁹ BENZ, Arthur: European Public Administration as a Multilevel Administration. A Conceptual Framework. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 35.; 37; 38-40.

és szervek közötti szervezeti szabályok által lefedett terület, míg a közvetett szintre vetítve az adott politikáért felelős uniós intézmények és szervek koordináló szerepét jelenti a tagállami hatóságok felett, politikafüggő jogkörökkel, míg államon belül pedig nemzeti hatáskör a szabályozás és a koordináció mikéntje is.⁵³⁰

Összességében az EU intézményei és szervei a tagállamokkal együtt, a lojális együttműködés elvének megfelelően, kölcsönösen tiszteletben tartják, és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában,⁵³¹ ami a legmagasabb szintű szolidaritást feltételezi a közigazgatási együttműködés szabályozott és szabályozatlan eseteiben is,⁵³² a *rule of law* elvei mentén, a *jó közigazgatás* követelményeinek megfelelően.⁵³³

5.2. A harmadik államokban nyújtott konzuli védelmi eljárásában érintett aktorok közötti szervezeti kapcsolat

Az EU égisze alatti, harmadik államban zajló konzuli védelmi eljárást alapvetően az eljáró konzuli hatóság nemzeti jogának megfelelő anyagi és eljárási szabályok szerint kell lefolytatni, amelyet az államigazgatás külügyi szervei hajtanak végre. Ehhez kapcsolódnak azok az eljárási cselekmények, amelyek abból a körülményből adódnak, hogy idegen állampolgár ügyében folyik az eljárás, illetve válsághelyzet esetén az egyes intézkedések végrehajtását – illetve az arra való felkészülést – komplementer jelleggel egyéb aktorok is segítik, segíthetik.⁵³⁴

5.2.1. A konzuli védelmi politika aktorai: fő- és mellékszereplők köre

A feladat megvalósítói a tagállami közigazgatási struktúra külhoni szervei, az ekőre összeállt szervezetrendszernek, annak működésének és magának az eljárásnak is meg kell felelnie a közigazgatással szembeni egyébként irányadó uniós követelményeknek is, a két réteg pedig együtt alkotja az európai konzuli védelmi politika közigazgatási szervezetrendszerét.

5.2.1.1. A közvetett közigazgatási szinten elhelyezkedő aktorok: a végrehajtás monopolszervei

(1) A tagállami konzuli hatóság

A közigazgatás külső ága, a külkapcsolatok államon kívüli szervei jelentős szolgáltatásokat biztosítanak a külföldön tartózkodó állampolgároknak. Ebbe a körbe tartozik a konzuli védelem, amely különböző jellegű konzuli feladatokat takar az egyszerű tanácsadástól a különböző hatósági feladatokig,⁵³⁵ és ezekben az EU intézményei és szervei nem rendelke-

⁵³⁰ HEIDBREder (2015) p. 378-379.

⁵³¹ EUSz 4. cikk (3). vö. EUSz 3. cikk.

⁵³² A szolidaritás különböző jelentéstartalmáról lásd: McDONNELL (2014) p. 61-64.

⁵³³ EUSz 6. cikk; Alapjogi Charta, preambulumból és 41. cikk; BOGDANDY (2008) p. 1919.; Lásd még: WAKEFIELD, Jill: *The Right to Good Administration*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007. p. 21-26.

⁵³⁴ Magyarországon a Külügyminisztérium szervezeti egységeinek minősülnek, és a tárcavezető miniszter irányítási jogköre alá tartoznak. Konztv. 2. cikk (1)-(2); CSATLÓS (2017a) p. 34.

⁵³⁵ Lásd: BKE 5. cikk. vö. Konztv. 1. cikk (1). AUST, Antony: *Handbook of International Law*. Cambridge

nek hatáskörrel. Az EU meglévő hatásköreit ugyan a külkapcsolatokban is érvényesítheti, de ez a diplomáciai és konzuli feladatokra nem vonatkozik, erre nincs felhatalmazás.⁵³⁶

Ennek oka az, hogy a konzuli védelem intézménye az állam személyes joghatóságának nemzetközi jogilag elismert gyakorlása más állam területén abból a célból, hogy a saját bajba került polgárát ezen állam területén meghatározott keretek között segítse. Mint ilyen, az állam szuverenitásának kulcseleme, amelynek tartalmát a két érintett állam – a konzuli tisztviselőt küldő és az őt fogadó állam – közötti kétoldalú megállapodásban foglaltak szabnak keretet, és a fogadó állam jogának tiszteletben tartásával a küldő állam nemzeti joga tölti meg tartalommal. A jogintézmény gyökerei a régmúltba nyúlnak vissza,⁵³⁷ ahogyan az is, hogy belső jogában az állampolgáraival való ezirányú kapcsolatot miként szabályozza: joggá nyilvánítja, kiépített szabályozással illeti, vagy pusztán lehetőségként rendelkezik róla, ha rendelkezik róla egyáltalán.⁵³⁸ Ugyanígy – kétoldalú konzuli kapcsolatokon alapulva – nemzeti szabályozás tárgya az, hogy a konzuli feladatok végzésében a konzuli hatóságok mellett mennyiben engednek teret a tiszteletbeli konzulnak, valamint az egyéb külhoni szerveknek. Az erősen külpolitika-függő területet többek között ezért jellemezte sokáig a kormányközi alapon szerveződött jogi háttér, jelenleg pedig több uniós politika metszéspontjában található, és kooperációs és koordinációs irányelvi rendelkezések uralják.

(2) A vezető állam: főszereplőnek szánt mellékszereplő

A válsághelyzet konzuli védelmi feladatainak kezelésére hatékony helyi szintű megoldásnak mutatkozik, ha az adott területületen képvisellel rendelkező tagállamok maguk közül *vezető államot* választanak, aki jelentős konzuli válság esetén – és a tagállamok állampolgáraik védelmére vonatkozó elsődleges felelősségének sérelme nélkül –, annak biztosítására törekszik, hogy valamennyi európai uniós polgár segítséget kapjon, valamint ellátja az országban képvisellel rendelkező tagállamok közötti koordinációt, meghatározza az együttműködést és munkamegosztást, illetve a segítségnyújtási intézkedéseket.⁵³⁹ Ez újabb aktorok jelenlétét feltételezi: az adott területre akkreditált más tagállamok külképviseleti szerveit, valamint azokat, amelyek távolról vesznek részt a védelmi aktusok meghozatalában és végrehajtásában, ill. egyéb módon segítik a vezető államot a felvállalt feladat megvalósításában. A tagállamok önkéntes alapon vállalhatják a vezető állam szerepét, az összes tagállam részvétele és aktív támogatása mellett. A vezető államra vonat-

University Press, Cambridge, 2010. p. 42.; HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: 69. cikk [Állampolgárság] In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. p. 2461.; lásd még: SCHIFFNER Imola: A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 8 (2011) 1-2. p. 136.

⁵³⁶ Vö. ERTA-elv. C-22/70. *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*. ECLI:EU:C:1971:32. 14. pont. Ezzel összefüggésben lásd: WESSEL, Ramses A. – VOOREN, Bart Van: The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law. *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 9. p. 1354-1356.

⁵³⁷ HARGITAI József: A konzuli intézmény és a konzuli kapcsolatok jogának története. *Jogtudományi Közlöny*, 54 (1999) 9. p. 369-370.

⁵³⁸ A különböző szabályozási megoldások elemzését lásd: FARO, Sebastiano – MORARU, Madalina Bianca: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. p. 157-289.

⁵³⁹ 2008/C317/06 iránymutatás, 2.1-2.4.

kozó európai uniós iránymutatások születése előtt is volt arra példa, hogy Ciprus önként eljár és vállalt minden evakuálási költséget a 2006 júliusában kitört libanoni incidensnél, és mintegy 60 000 Ciprusra érkező embernek nyújtott aztán segítséget.⁵⁴⁰ Ezt követően pedig elsőként Franciaország lett vezető állam, amikor 2008 júniusában Chadban – ahol rajta kívül csak Németország rendelkezett külképviselettel – felvállalta a vezető szerepet, és több, mint 1200 embert evakuált, uniós polgárt és egyéb személyeket,⁵⁴¹ de volt példa arra is, hogy két állam külképviselete összefogva látta el ez a feladatot; Németország és Ausztria tett így 2008 augusztusában Grúziában.⁵⁴² Franciaország látta el legtöbb esetben ezt a szerepet, noha az ilyen távú együttműködés a pénzügyi terhek megnövekedése miatt csak rövidtávú megoldásnak tekinthető.⁵⁴³

A képviselettel bíró tagállam(ok) a COREU⁵⁴⁴ útján közli az önkéntes szándékát, hogy el kívánja látni a tisztséget, több vezető állam esetében egymás között határozhatják meg a koordináció szabályait és a munkamegosztást. Ha ezellen a többi tagállam 30 napon belül nem tiltakozik, lemondásáig az önként jelentkező tagállam a vezető állam, akiről a Tanács Főtitkársága vezet nyilvántartást, és a SITCEN szerverén⁵⁴⁵ tárolt konzuli weboldalon teszik közzé és rendszeresen megküldik a tagállamoknak a vezető államok listáját. Ha harmadik államban úgy tör ki jelentős válsághelyzet, hogy nincs ott vezető állam, bármelyik képviselettel rendelkező állam azonnal előléphet ekként.⁵⁴⁶

A vezető állam válsághelyzeten kívüli esetekben a harmadik államba rendelt miszsió- vagy képviseletvezetője révén és az Európai Unió helyi elnökségét ellátó állammal együttműködve koordinálja a legmegfelelőbb előkészítő intézkedéseket, evakuálási tervet készít, és erről értesíti a tagállamok képviseleteit és a Bizottság delegációját.⁵⁴⁷

Válsághelyzetekre való felkészülés céljából helyi együttműködési ülések alkalmával rendszeres információcserére kerül sor a képviselettel nem rendelkező polgárokkal kapcsolatos ügyekről. A tagállamok – szükség esetén – ezeken az üléseken *gyakorlati*

⁵⁴⁰ FARO–MORARU (2012) p. 258.

⁵⁴¹ VRIES, Gijs de: The Nexus Between EU Crisis Management and Counter-Terrorism. In: Blockmans, Steven (ed.): *The European Union and Crisis Management*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008. p. 358.; VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: The Legal Framework of Consular Assistance: Some Inconsistencies between EU Law and International Law. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (ed.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 106.

⁵⁴² FARO–MORARU (2012) p. 259.

⁵⁴³ Review of the Balance of Competences: Foreign & Commonwealth Office – Consular Services. Evidence from Stakeholders. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387877/Consular_Evidence.pdf (2019.08.20.) p. 16.

⁵⁴⁴ Az 1973- óta létező *Correspondance européenne* (COREU) az EU 28 tagállama, a Tanács (az állandó képviselők révén), az EKSZ és a *Bizottság* közötti uniós kommunikációs hálózat. A rendszeres információáramlás során megkönnyíti a külpolitikai együttműködést, különösen a gyors reagálást egyes helyzetekre, valamint a döntéshozatalt. BICCHI, Federica – CARTA, Caterina: The COREU/CORTESY network and the circulation of information within EU foreign policy. *RECON Online Working Paper*, (2010) 1. http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1001.pdf?fileitem=50511984 (2019.08.20.) p. 2; 5.

⁵⁴⁵ Az EKSZ feladat – és hatáskörrel rendelkező egysége, az EU SITCEN köteles biztosítani a harmadik államokban a konzuli hivatalok CoOI weboldallal való kapcsolatát. A CoOI alkalmas arra, hogy tájékoztatásuk 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. p. 13.

⁵⁴⁶ 2008/C317/06 iránymutatás, 1.

⁵⁴⁷ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk (3).

megállapodásokat fogadnak el, hogy a képvisellel nem rendelkező polgárok tényleges védelemben részesüljenek az érintett harmadik országban. Hacsak a tagállamok másként nem állapodnak meg, az elnöki tisztséget valamely tagállam képviselőjének kell betöltenie, az Unió küldöttségével szoros együttműködésben.⁵⁴⁸ Ennek keretén belül adott harmadik állam területén a tagállamok konzuli hatóságai a helyi vészhelyzeti terveiket is kötelesek egymás között, valamint az Unió küldöttségével közölni és koordinálni. A vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) feladata koordinálni a képvisellel nem rendelkező polgárok részére nyújtott minden segítséget, mégpedig a többi érintett tagállam, az Unió küldöttsége és az EKSZ-székhely támogatásával. A tagállamok minden releváns információt átadnak a vezető államnak vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok)nak a válsághelyzetben lévő, képvisellel nem rendelkező polgáraikról.⁵⁴⁹

Jelentős konzuli válság esetén meghozza a segítségnyújtási intézkedéseket és értesíti a válság által érintett tagállamokat a helyzet alakulásáról. A többi tagállam minden esetben továbbra is figyelemmel kíséri a helyszínen tartózkodó állampolgárainak helyzetét, ugyanis a tagállam kötelessége elsődlegesen a saját állampolgár védelme. A vezető állam a kiadásokról pénzügyi mérleget készít a tagállamok számára, és kérheti a tagállamokat, hogy térítsék meg neki a feladatai ellátása során felmerült kiadásokat. Megtérítésre irányuló kérelem esetén a tagállamok a segítségben részesített személyek arányának megfelelően kötelesek hozzájárulni a vezető állam feladatainak ellátása során felmerült kiadásokhoz, amelyet a segítségnyújtási művelet során a vezető állam által kapott visszafizetési kötelezettségvállalások alapján megtéríthetnek a segítségben részesült személyekkel.⁵⁵⁰

Az európai szolidaritás elve okán ugyanakkor a tagállamok megosztják egymással érte-süléseiket és helyzetelemzéseiket, és szükség szerint megerősítést és kiegészítő forrásokat biztosítanak a vezető államnak. A vezető állam pedig a helyszínen elősegíti az együtt-működést azon tagállamok között, akik kiegészítő személyzetet, pénzügyi erőforrásokat, felszerelést és egészségügyi segítségnyújtó csoportokat küldtek. A vezető állam evakuálás esetén tájékoztatja az állampolgárság szerint érintett államokat, akik eldönthetik, hogy igényt tartanak-e a vezető állam segítségére, vagy maguk gondoskodnak a saját állampol-gáraik, ill. a konzuli segítségnyújtás esetleges egyéb kedvezményezettjei védelméről. Ezzel párhuzamosan azonban az adott tagállam állampolgárai és konzuli segítségnyújtásának esetleges egyéb kedvezményezettjei a megkülönböztetésmentesség elvének megfelelően továbbra is jogosultak arra, hogy a vezető államtól segítséget kapjanak. A vezető állam segítségnyújtásának visszautasítására vonatkozó tagállami döntés esetleges következmé-nyeiért a vezető állam nem vonható felelősségre, és a védett személyi kör evakuálásban való részvétele is önkéntes alapon történik. Evakuálás esetén a vezető állam addig viseli a felelősséget, amíg az evakuált személyek megérkeznek a vezető állam által kijelölt biztonságos helyre; a kijelölt biztonságos helyen kívül más országba való eljuttatás nem tartozik a vezető állam feladatai közé.⁵⁵¹

A vezető állam a tagállamoktól is kérhet önkéntes alapon logisztikai és humán erőfor-rásokat, de jogosult az uniós katasztrófavédelmi mechanizmus, a Tanács Főtitkárságának válságkezelési struktúrái, valamint az Európai Bizottság helyi delegációjának logisztikai támogatására. A vezető állam és az érintett bizottsági delegáció a tervezési szakaszban

⁵⁴⁸ 2015/637 tanácsi irányelv, 12. cikk.

⁵⁴⁹ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk (1)-(3).

⁵⁵⁰ 2008/C317/06 iránymutatás, 5.3-5.4.

⁵⁵¹ 2008/C317/06 iránymutatás, 2.

megállapodik a Bizottság szerepéről, de a Bizottság személyzete nem lát el konzuli feladatokat.⁵⁵²

A vezető állam jelentőségéhez kétség nem férhet, főszereplője lehet a konzuli védelmi eljárásnak, azonban a jogköre, és a többi aktorral való kapcsolatának szabályozási jellege miatt – lásd: 5.3 fejezet – jogi szempontból helyesebb egyelőre kiemelt mellékszereplői státuszban emlegetni.

5.2.1.2. A közvetlen közigazgatási szint aktorai: a komplementer mellékszereplők

Az integráció mélyülése folytán – annak ellenére, hogy az EU külpolitikai síkon továbbra sem ér fel az államok szintjére – a közös kül- és biztonságpolitika közvetlen közigazgatási apparátusa bővült. Külkapcsolatok terén az Európai Tanács állapítja meg az Unió stratégiai érdekeit,⁵⁵³ valamint meghatározza a *közös kül- és biztonságpolitika* (KKBP) célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, majd a Tanács hozza meg a szükséges határozatokat.⁵⁵⁴ A külkapcsolatok, így a konzuli tevékenység is, külpolitikától erősen függő terület, amire nézve az EU jogalkotási hatásköre a leggyengébb: a fő döntéshozó az Európai Unió Tanácsának külügyi formációja, és egyhangú döntéshozatali rend uralja.⁵⁵⁵ A konzuli védelem jelenleg az EU égisze alatt többek között alapjogi kérdést, válságkezelést, külpolitikát és közigazgatást is érintő terület, amelyet a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése óta a *Tanács az Európai Parlamenttel* folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében szabályozhat. Ennek tárgya az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány érvényesülését szolgálhatja koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelvek formájában.

A különböző biztosok feladat- és hatáskörét érintő kérdésekben az együttműködést és a hatékony koordinációt a *külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő* (Főképviseelő) biztosítja, aki egyben a Bizottság egyik alelnöke és a Tanács külügyi formációjának elnöke,⁵⁵⁶ valamint a külügyekért, így a konzuli védelem szempontjából jelentős válságkezelésért egyébként is felelős biztos.⁵⁵⁷ A Főképviseelő a Bizottság eljárási szabályai szerint végzi a külügyekkel összefüggő feladatok koordinálását, és a tagállamokkal együtt felelős a külpolitika végrehajtásáért azáltal, hogy előkészíti és végrehajtja a Tanács és az Európai Tanács ezirányú döntéseit és iránymutatásait.⁵⁵⁸

A végrehajtás ugyan a *külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő* (Főképviseelő) és a tagállamok asztala, de ahogyan az EU jogalkotási hatásköre nem terjed ki a konzuli védelmi jogra, úgy az intézményei és szervei sem rendelkeznek konzuli feladatok ellátására hatáskörrel.⁵⁵⁹ Ezért is rendelkezik úgy a konzuli védelmi irányelv, ahogy az elődjét jelentő 95/553/EK határozat is: elsősorban a tagállamok egymás közötti megállapodásaira épített a

⁵⁵² 2008/C317/06 iránymutatás, 5.1-5.2.

⁵⁵³ EUSz 21. cikk (1).

⁵⁵⁴ EUSz 22. cikk (1).

⁵⁵⁵ EUSz 22.; 25-26. cikk.

⁵⁵⁶ EUSz 18. cikk (2); (4).

⁵⁵⁷ EUSz 18. cikk (1); (2); 26. cikk (2). 2010/427/EU határozat, 4. cikk (3) a).

⁵⁵⁸ A Bizottság eljárási szabályzata [C (2000) 3614] HL L 308, 08.12.2000. p. 26 -34. EUSz 26. cikk 2-3.; 27. cikk (1); FURNESS, Mark: Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy; *European Foreign Affairs Review*, 18 (2013) 1. p. 103.

⁵⁵⁹ EUSz 24. cikk (1); (3); 26. cikk (2)-(3). EUMSz 2. cikk (4).

munkateher és a válsághelyzetek kezelése tekintetében,⁵⁶⁰ majd a 2015/637 tanácsi irányelv kapcsolta egybe az EU közvetlen közigazgatását a folyamatba, komplementer jelleggel.

A Főképviseelő hivatali szervezete az Európai Külügyi Szolgálat, amely központi szervből, valamint dekoncentrált, harmadik országokba és nemzetközi szervezetek mellé akkreditált *küldöttségekből*⁵⁶¹ áll, amelyeket az Ügyvezető Főtitkár vezet, míg a Főképviseelő irányít.⁵⁶² Ezen szervezeten belül a konzuli védelemmel összefüggő kérdések a *Konzuli Válságkezelési Osztály* alá tartozik, amely szervezetileg a *Közös Védelmi és Biztonságpolitikai valamint Válságkezelési Helyettes Ügyvezető Főtitkár* által irányított *Hírszerzési és Helyzetelemző Központ* egyik egysége. [A 16. számú ábrán nyíllal jelölve] Az Ügyvezető Főtitkár felelős azért, hogy az EKSZ valamennyi szervezeti egysége koherens módon működjön, és a központi szerv, valamint a küldöttségek tevékenységének koordinációja is megfelelően történjen.

A küldöttségvezetők közvetlen irányítása alatt álló *küldöttségeket* a szakirodalom hibrid közigazgatási egységeknek nevezi, amelyek diplomáciai és operatív feladatokat is ellátnak például a kereskedelem terén.⁵⁶³ A küldöttségvezető a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az EU valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért felelősséggel tartozik a Főképviseelőnek. A küldöttségvezető a főképviseletől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért. Azon területek vonatkozásában, amelyeken a Szerződések által ráruházott jogokat gyakorolja, a Bizottság is adhat utasításokat a küldöttségeknek az EUMSZ 221. cikkének (2) bekezdésével összhangban, amely utasítások végrehajtására a küldöttségvezető teljes körű felelőssége mellett kerül sor.⁵⁶⁴ A küldöttségek logisztikai támogatást nyújtanak, többek között rendelkezésre bocsátanak irodahelyiségeket, szervezeti eszközöket és létesítményeket, például átmeneti szállást biztosítanak a konzuli személyzet és az intervenciócs csapatok részére, a tagállamok kérésére – segítik a tagállamokat diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában és azon feladatuk ellátásában, hogy forrássemleges alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban.⁵⁶⁵

⁵⁶⁰ 2015/637 tanácsi irányelv helyi együttműködésekről szóló 12. cikke. A tagállamok között nem ritka a két- vagy akár többoldalú megállapodás a konzuli feladatok megosztása, konzuli helységek közös fenntartása érdekében. GOVAERE, Inge – POLI, Sara: *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014. p. 158. Ezek az egyezmények nem kifejezetten egy-egy harmadik államban található összes konzuli képviselővel rendelkező állam által kötetett megoldások, így nem szolgálják az irányelv rendelkezéseinek érvényre juttatását. Az *in situ* eljáró konzuli hatóságok között az alábbi területekre kellene kiterjednie megállapodásnak. Felelősségmegosztásra és a válsághelyzeti felkészülésre vonatkozóan: 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (10); (19); (20); 7; 11-13. cikk; a halottak hazaszállítására vonatkozóan (15); a konzuli kölcsön visszafizetésére vonatkozóan (26)-(28).

⁵⁶¹ Az EU-nak jelenleg több, mint 140 küldöttsége van. EU delegations in the world: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (2019.08.20.)

⁵⁶² 2010/427/EU határozat, 1. cikk (11), (4); 5. cikk (2).

⁵⁶³ BALFOUR, Rosa: Change and Continuity. A Decade of Evolution of EU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service. In: Balfour, Rosa – Carta, Catherine – Raik, Kristi (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015. p. 42. A Lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt az elnökséget adó ország töltötte be ezt a szerepet, és ebből a szempontból úgy tűnhet, hogy a *Bizottság közös kül-és biztonságpolitikai főképviseelőjének* alá rendeléssel a tagállami befolyás a külkapcsolatok ebben a körben való ápolásában csökkent. HELLY et. al. (2014) p. 9.; Lásd még: REYNAERT, Vicky: The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon. The Difficult Quest for More Consistency and Coherence. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012) 2. p. 224.

⁵⁶⁴ 2010/427/EU határozat, 5. cikk (3).

⁵⁶⁵ 2015/637 tanácsi irányelv, 11. cikk, 2010/427/EU határozat, 5. cikk (8); (10).

Az Európai Külügyi Szolgálat és annak részeként az újrászabályozott uniós *küldöttségek* a konzuli védelmi irányelv rendelkezései nyomán mind feladatot kaptak az uniós konzuli védelmi politika megvalósításában, jelesen abban, hogy válsághelyzetekben minden uniós polgár a legszükségesebb konzuli védelmet megkaphassa. A Lisszaboni Szerződés előtti korszakban a küldöttségek az uniós elnökség helyi képviseletét látták el, a trojka időszakok váltakozása azonban nem szolgálta a külpolitikai egység kialakítását ezt követően azonban átvették az elnök ország feladatait és most a küldöttségek látják el az EU képviseletét a nemzetközi szervezetekben.⁵⁶⁶ A Főképviselet köti a szükséges megállapodásokat az érintett fogadó országgal, nemzetközi szervezettel vagy harmadik országgal, illetve intézkedik, hogy a fogadó ország biztosítsa az Unió küldöttségei, valamint azok személyzete és tulajdona vonatkozásában a diplomáciai kapcsolatokról szóló, 1961. április 18-i bécsi szerződésben említettekkel azonos kiváltságokat és mentességeket.⁵⁶⁷ Jelenleg a világ számos területén képviselik az EU érdekeit. [lásd: 15. ábra]



15. Az EU küldöttségei a világban

Forrás: EU in the World. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (2019.08.20.)

Ezáltal a korábban teljes mértékben állami diszkréció alá eső konzuli védelmi kérdés egy speciális elegye lett a KKBP, válságkezelés, az alapjogvédelem és tulajdonképpen a közigazgatás területének. A feladat megvalósítói ugyanis továbbra is a tagállami közigazgatási struktúra külhoni szervei, az eköré összeállt szervezetrendszernek, annak működésének és magának az eljárásnak is meg kell felelnie a közigazgatással szembeni egyébként irányadó uniós követelményeknek is, a két réteg pedig együtt alkotja az európai konzuli védelmi politika közigazgatási szervezetrendszerét.

Fontos leszögezni, hogy az EU egyik szerve sem rendelkezik hatósági jogkörrel, sem hatáskörrel konzuli feladatok ellátására, az EKSZ-nek sem a központi szervezeti egységei, sem a küldöttségek nem járhatnak el ekként; és egyébként sem jogosultak hatósági jogkörrel

⁵⁶⁶ KERRES, Pia – WESSEL, Ramses A.: Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies. *Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Papers*, (2015) 2. https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2_web.pdf (2019.08.20.) p. 12-13.; WOUTERS–DUQUET–MEUWISSEN (2013) p. 5-6.

⁵⁶⁷ 2010/427/EU határozat, 5. cikk (6).

eljárni, minden ezirányú tevékenység a tagállami végrehajtói apparátusra hárul, ami jelen esetben konzuli hatóság, a diplomáciai képviselő konzuli jogkörrel felruházott tagja, valamint korlátozott mértékben a tiszteletbeli konzul.⁵⁶⁸ Ugyanakkor a küldöttségek kötelesek szorosan együttműködni a tagállamok diplomáciai és konzuli szolgálataival, a kooperáció jegyében információikat megosztják egymással. A küldöttségek a tagállamok kérésére segítik őket diplomáciai kapcsolataik vonatkozásában, és azon feladatuk ellátásában, hogy forrásmentesen alapon konzuli védelmet nyújtsanak az uniós polgárok számára harmadik országokban, de a konzuli védelmi feladatokat nem vehetik át, nem járhatnak el konzuli hatóságként; kizárólag komplementer szerepük lehet.⁵⁶⁹ A tagállamok további lehetősége, hogy a közvetett közigazgatási szinttől beavatkozást kérjenek, és a válságkezelés egyéb olyan eszközeit is igényelhetik, mint az *uniós polgári védelmi mechanizmust (UPVM)*.⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ BKE 3. cikk; 70. cikk. A tiszteletbeli konzul feladataira nézve igen változatos az államok gyakorlata: Belgium szabályozása szerint a külügyminisztériummal való konzultációt követően még belga útlevelet is adhat ki, de ideiglenes úti okmányt nem, míg Magyarországon a tiszteletbeli konzul csak olyan konzuli feladatokat láthat el, amelyek hatósági eljárásen kívüliek; de kérelmet miniszteri felhatalmazás esetén átvehet. Konztv. 19. cikk (2). Lásd: CARE Final Report (2010) p. 76.

⁵⁶⁹ AUSTERMANN, Frauke: *European Union Delegations in EU Foreign Policy. A Diplomatic Service of Different Speeds*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014. p. 57.; 2010/427/EU határozat, 5. cikk (10).

⁵⁷⁰ A Bizottság végrehajtási határozata (2014. október 16.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (2014/762/EU) HL L 320, 6.11.2014. p. 1-45. [1313/2013/EU határozat] 16. cikk 17. pont.

5.2.1.3. Az uniós polgári védelmi mechanizmus

Az uniós polgári védelmi mechanizmus a szolidaritás jegyében az EU szervezeti struktúrája részéről támogatás a tagállamok polgári védelem terén végrehajtott fellépéseinek. Célja, hogy javuljon a természeti és ember okozta katasztrófák megelőzése, ideértve a terrorizmus következményeit és a technológiai, radiológiai és környezeti katasztrófákat, a tengerszennyezést és az akut egészségügyi veszélyhelyzeteket. Terrorcselekmények és radiológiai katasztrófák esetében az uniós mechanizmus kizárólag a felkészültségi és a reagálási intézkedésekre terjedhet ki. A felkészülésre és reagálásra szolgáló rendszerek hatékonysága érdekében pénzügyi eszközt is nyújt.⁵⁷¹ A keretösszeg a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan folyó áron 368 428 000 EUR, amelynek egy része a többéves pénzügyi keret *„Biztonság és uniós polgárság”*, illetve a *„Globális Európa”* című fejezetéből származik.⁵⁷² Az UPVM szervezeti hátterét a Bizottság irányítása alatt működő *Veszélyhelyzet-reagálási Koordinációs Központ* (Emergency Response Coordination Centre – ERCC) jelenti. Az ERCC a hét minden napján napi 24 órában elérhető műveleti kapacitást biztosít, és az uniós mechanizmus célkitűzéseinek megvalósításában a tagállamok és a *Bizottság* rendelkezésére áll. Az ERCC mellett az *uniós polgári válságkezelési mechanizmus* a tagállamok által önkéntesen, előzetesen rendelkezésre bocsátott képességekből álló *európai veszélyhelyzet-kezelési képességből* (European Emergency Response Capacity – EERC), képzett szakértőkből, egy, a *Bizottság* által irányított, *közös veszélyhelyzeti kommunikációs és tájékoztatási rendszerből* (Communication and Information System – CECIS),⁵⁷³ valamint a tagállamokban található kapcsolati pontokból áll.⁵⁷⁴ Mindezek infrastruktúrát jelentenek a megelőzés, felkészültség és reagálás frontján, továbbá erre létesített pénzügyi eszköz vehető igénybe. Ennek jelentősége kulcsfontosságú, a mechanizmus keretén belül ugyanis a tagállamok önkéntes alapon biztosítják az erőforrásokat, amelyek bevetésük esetén is a rendelkezésük és irányításuk alatt maradnak, és – a *Bizottsággal* való egyeztetés alapján – visszavonhatók, amennyiben belső veszélyhelyzet, *vis major*, kivételes eset vagy nyomós ok fennállása miatt valamely tagállam egy adott katasztrófa esetén tovább már nem képes rendelkezésre bocsátani az említett reagálási képességeket.⁵⁷⁵ Az UPVM-t a vezető állam vagy a segítségnyújtást az Unió teljes lakossága viszonylatában koordináló tagállam

⁵⁷¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról (EGT-vonatkozású szöveg), OJ L 347, 20.12.2013, p. 924-947. 1. cikk (1)-(2).

⁵⁷² 1313/2013/EU határozat, 19. cikk (1). vö. 2014/762/EU- A Bizottság Végrehajtási Határozata (2014. október 16.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (az értesítés a C(2014) 7489. számú dokumentummal történt) (EGT-vonatkozású szöveg). OJ L 320, 6.11.2014, p. 1-45. [2014/762/EU határozat] 25. cikk.

⁵⁷³ A veszélyhelyzetek kezelésére szolgáló közös kommunikációs és tájékoztatási rendszer (CECIS) az uniós mechanizmus alapvető alkotórészét képezi, mivel feladata, hogy rendes körülmények között és veszélyhelyzetekben egyaránt biztosítsa a tagállamok között cserélt információk hitelességét, sértetlenségét és titkosságát. 2014/762/EU határozat, (1), lásd 4. cikk.

⁵⁷⁴ 1313/2013/EU határozat, (12). Minden tagállam kijelöl egy nemzeti kapcsolattartó pontot az ERCC-vel, amely a nap 24 órájában és a hét minden napján rendelkezésre áll. A kijelölés az I. mellékletben meghatározott „országgra vonatkozó mintanyomtatvány” felhasználásával történik. 2014/762/EU határozat, 3. cikk (1); Mellékletek a következőkhöz: A Bizottság Végrehajtási Határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. Brüsszel, 2014.10.16. C(2014) 7489 final Annexes 1 to 9. I. melléklet.

⁵⁷⁵ 1313/2013/EU határozat, 11. cikk (4); ,(8).

kérelme nyomán lehet mozgósítani a harmadik országokban bekövetkező katasztrófák esetén. Az uniós polgárok számára nyújtott konzuli segítséget kiegészítő polgári védelmi támogatását hivatott biztosítani. Az érintett tagállamok először egymás között és minden egyéb érintett szereplővel koordinálják az említett kérelmeket, így biztosítva az uniós mechanizmus optimális használatát és a helyszíni gyakorlati nehézségek elkerülését.⁵⁷⁶

5.2.2. A konzuli védelmi eljárás aktorai közötti szervezeti jogi kapcsolat

Az EU konzuli védelmi politikája a legújabb szabályozás alapján a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek és hatóságok együttműködésére helyezi a hangsúlyt úgy, hogy a végrehajtás részletkérdéseinek megválaszolását, illetve a harmadik államok esetében a *pacta tertiis*⁵⁷⁷ miatti, potenciálisan elforduló problémák megelőzését a tagállamok által megvalósítandó feladatok közé sorolja a 2015/637 tanácsi irányelv. A közvetlen és közvetett közigazgatási szinten hatáskörben érintett intézmények és szervek kapcsolata a *koordináció* alapul, amely két szinten valósul meg. Közvetlen közigazgatási szinten a koordináció a Főképviseelő feladata.⁵⁷⁸ Ebben az EKSZ-re támaszkodik, amelyen belül minden szervezeti egységének is megvan a maga koordináció-felelőse.⁵⁷⁹ A közvetett szinten a konzuli védelem ellátását, *in situ*, felettük álló szerv nem hangolja össze: a küldöttségek és a helyben eljáró konzuli hatóságokat *kölcsönös együttműködési kötelezettség* terheli azzal, hogy a küldöttségek komplementer jelleggel kiegészíthetők, segíthetik a konzuli hatóságok munkáját, de – feladat és hatáskör hiányában – át nem vehetik azt.⁵⁸⁰ Abban az esetben, ha van kijelölt *vezető állam*, a konzuli védelem mikéntjét a más tagállamok konzuli hatóságával koordinálhatja. A feltételes mód azt hivatott kifejezni, hogy a tagállami külképviseleti szervek, illetve azok vezetője és konzuli tisztviselője részére utasítást a vezető állam *de iure* nem adhat, azok vezető állam esetén is a saját államuk államigazgatási szervezeti vezetőjének irányítás alatt állnak, ami valamennyi országban végső soron a külügyminiszter irányítását jelenti (KM). A vezető állam felelőssége a konzuli védelem szervezése és végrehajtása, de ehhez effektív – tényleges, kiszámítható és nem visszavonható – segítséget az uniós szintű szervektől kaphat: az EKSZ⁵⁸¹ helyi delegációjától,⁵⁸² valamint annak központi stratégiai és szervezeti egységeitől.⁵⁸³ A képviselettel rendelkező, illetve nem rendelkező tagállamok, valamint az EU küldöttsége közötti feladatmegosztásnak egyértelműnek kell lennie, hiszen ez elengedhetetlen a válsághelyzetekre való felkészültség és a válságkezelés

⁵⁷⁶ 1313/2013/EU határozat, (17).

⁵⁷⁷ *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt* a nemzetközi szerződési jog egy alapelve; a szerződés csak a szerződő feleket köti, harmadik fél részére kötelezettséget csak ennek kifejezett beleegyezésével létesít. Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 UNTS. 331. [Magyarországon kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet] [VCLT] 34. cikk.

⁵⁷⁸ EUSz 26. cikk (2).

⁵⁷⁹ 2010/427/EU határozat, 4. cikk.

⁵⁸⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (16) – (17), 10. cikk (1); (11).

⁵⁸¹ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk; The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens. Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy department. 2013, 12-15.; RAIK, Kristi: *Serving the Citizens? Consular Role of the EEAS Grows in Small Steps*. European Policy Centre, 30 April 2013. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eecas.pdf (2019.08.20.) p. 2.

⁵⁸² 2010/427/EU határozat, 5.10. cikk.

⁵⁸³ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk (3)(4).

megfelelő színvonalának biztosításához. Ezért a *válsághelyzeti készenléti terveket* össze kell hangolni, és azoknak teljes mértékben figyelembe kell venniük a képvisellel nem rendelkező polgárokat is. Ez azonban nem jogalkotási aktus formájában ölt testet, nem teremt jogi értelemben vett szervezeti hierarchiát és ebből adódó hatásköröket, ráadásul nem nyilvános dokumentumokról lévén szó, további kérdésekhez vezet [lásd: 6.2.3. alfejezet]

A vezető állam kulcspozícióba helyezése azonban nem jelent minden esetben megoldást, sok esetben ugyanis maguk a tagállamok vonakodnak kiengedni a kezükből a konzuli védelem eszközeinek megválasztását és menetét amiatt, mert nem bíznak abban, hogy a vezető állam a nem saját állampolgár uniós polgároknak is megkülönböztetésmentes szolgáltatást nyújtana.⁵⁸⁴ Felkérheti a többi tagállamot, hogy önkéntes alapon logisztikai és humán erőforrásokat bocsássonak rendelkezésre,⁵⁸⁵ erre azonban a *szolidaritás*⁵⁸⁶ és *lojális együttműködés*⁵⁸⁷ alapelvén túl *expressis verbis* rendelkezés nem kötelezi a tagállamokat, ahogyan az uniós polgári védelmi mechanizmus igénybevétele esetén is a tagállamok nemzeti érdekre hivatkozva visszavonhatják hozzájárulásait, amelyek egyébként, bevetésük esetén is megmaradnak a rendelkezésük és irányításuk alatt.⁵⁸⁸ Az ilyen módon létrejövő szervezetek általános szabályozási háttere csak keretjellegű és *soft law* norma, és a tagállamok további kormányközi megegyezésének tárgya.⁵⁸⁹ Még ilyen megegyezés sem keletkeztetne a vezető államnak utasításadási jogot a küldöttségvezető irányába, és fordított irányba sem eredményezhetné azt, hogy a tagállami konzuli hatóság az uniós küldöttség irányítása alá helyezhetné magát.

⁵⁸⁴ FORNI, Federico: The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries. In: de Guttry, Andrea – Gestri, Marco – Venturini, Gabriella (ed.): *International Disaster Response Law*. Springer, The Hague, 2012. p. 172.

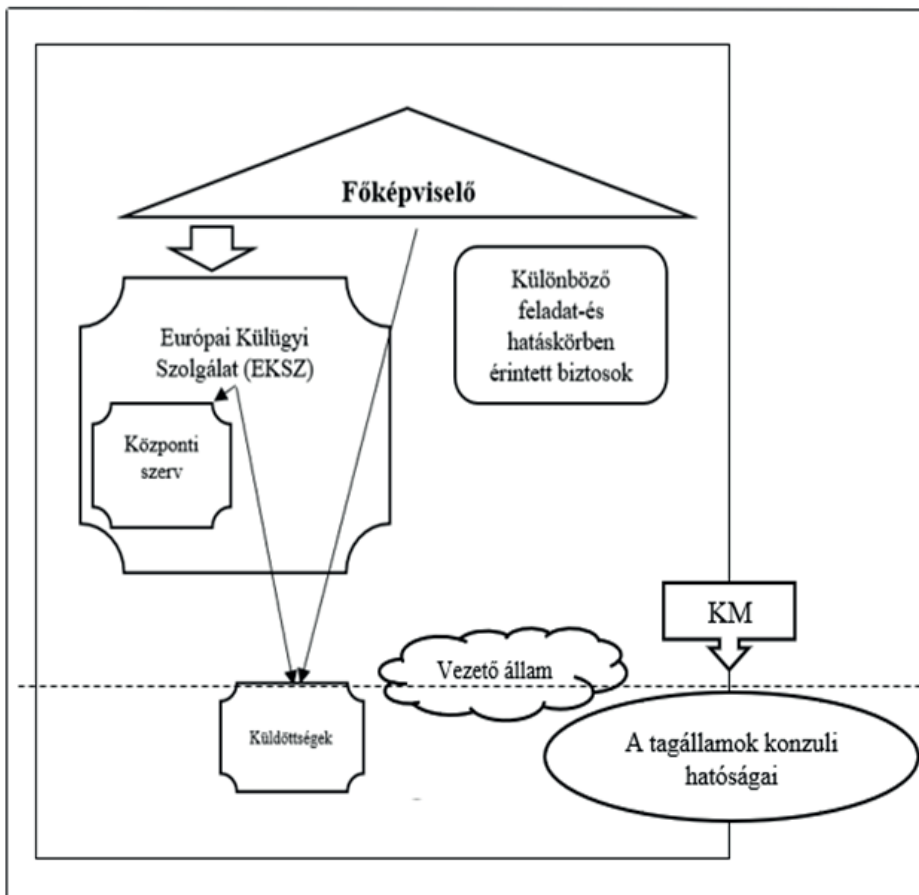
⁵⁸⁵ 2008/C317/06 iránymutatás, 5.2.

⁵⁸⁶ EUSz 3. cikk (3) utolsó fordulat, 21. cikk, 31. cikk (1).

⁵⁸⁷ 24. cikk (2)-(3). vö. EUMSz 222. cikk.

⁵⁸⁸ 1313/2013/EU határozat, 11. cikk (8).

⁵⁸⁹ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (10), (19)-(20); (27); 7. cikk (2)-(3).; 12. cikk.



17. A konzuli védelem európai közigazgatásának szereplői és egymás közötti kapcsolataik
 Forrás: CSATLÓS (2018a) p. 62.

A harmadik államokban megvalósuló konzuli védelmi eljárás eljáró szervei közötti vertikális kapcsolat meghatározására leginkább a *koordináció* és a *támogatás* szót találhatjuk a vonatkozó uniós normákban anélkül azonban, hogy a pontos jelentéstartalmukat bármelyik is meghatározná. Ennek okán, konkrét eszközök megnevezése hiányában olyan szervezeti keretszabályokról beszélhetünk, amelyek a hatékony, minden uniós polgár számára elérhető konzuli védelem biztosításához a klasszikus európai közigazgatási alapelvek hézgapótló segítségével lehet eljutni.⁵⁹⁰ A keretszabályok ugyanis kötelezést nem tartalmaznak, így az együttműködés szorosságát tekintve kétség támadhat. A 2015/637 tanácsi irányelv által megkoronázott új rezsimben sem gyakorolhat az uniós érdekeket képviselő közvetlen közigazgatási szint jogi befolyást a tagállamok eljárási autonómiájára, illetve a konzuli

⁵⁹⁰ LEQUESNE (2015) p. 46.

feladatok teljesítésére, a szolidaritás alapelveinek megfelelően elvárt magatartáson kívül. Az alapelv ugyanis értelmezést segít, de hatáskört már nem teremthet.⁵⁹¹

A *lojális együttműködés* alapelve az uniós célkitűzések hatékony végrehajtására sarkallja a tagállamok hatóságait, a szó minden értelmében. Az Alapjogi Charta, illetve a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a konzuli védelemre vonatkozó rendelkezésekből sem szűrhető le az a következtetés, hogy ezek hatékony érvényesüléséhez az EU implicite bővítse a hatáskörét; ez nem lehet jogalap az európai közigazgatás szervezetének ezen területen való összetettebb szabályozására.⁵⁹² A lojalitás szelleméből következik azonban, hogy a tagállamok részéről elvárható, hogy a konzuli védelemhez való alapjog biztosítása érdekében proaktív módon vegyenek részt a konzuli védelmi eljárásban. Kérdés, hogy egy szervezet működését, működtetését lehet-e egzakt jogi szabályokban meghatározott hatásköri- és illetékességi szabályok hiányában is jogállami keretek között tartani. A sok esetben nem nyilvános munka-dokumentumokba foglalt rendelkezések, közlemények, valamint egyéb iránymutatásokban megjelenő együttműködésre irányadó leírások, esetleges *ad hoc* megoldások megfeleltethetők-e azoknak a követelményeknek, amelyeket maga az EU támasztott a tagállami közigazgatással szemben, továbbá saját működésének is alap-tételévé tette.⁵⁹³ A *soft law*-nak ugyan nincs kötőereje, de fontos jogforrása a területnek, és az alapelvekhez hasonlóan – bár más jogi alappal – az elsődleges és másodlagos kötelező erejű jogforrások (*hard law*) értelmezésében játszott szerepe kiemelkedő.⁵⁹⁴ A joggyakorlat is rávilágított, hogy egy szerv részére a jogi kötőerővel nem bíró aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörökkel való felruházás a Szerződések rendelkezéseivel való hallgatóságos egyetértésnek minősül, így a *soft law* eszközök a Szerződéses célok megvalósításának fontos eszközei.⁵⁹⁵ Ezzel tehát, és az alapelvek segítségével a szervezeti jogot összetartó kooperációs mechanizmus szabályozásában rejlő hiányok egy része kipótolható, míg mások, elsősorban az alapjogok érvényesítésével összefüggő uniós polgárságot megillető eljárási

⁵⁹¹ A szolidaritás alkotmányos alapelv, amely alapérték az Európai Unióban is. CHRONOWSKI Nóra: Dignity and Solidarity. Lost in Transition. The Case of Hungary. *MTA Law Working Papers*, 2017/15. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_15_Chronowski.pdf (2019.08.20.) p. 3-5. Lásd még: EUSz 2. cikk; A KKBP esetében lásd: EUMSz 222. cikk 1 (b).; A Tanács határozata (2014. június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 1.7.2014. 4.; 5. cikk; a szolidaritás jelentéséről lásd: KLAMERT (2014) p. 35-41.

⁵⁹² 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról. A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. HL C 326 26.11.2012. p. 337-362.; Alapjogi Charta 51. cikk (2); EUSz 40. cikk (1); 2010/427/EU határozat, 4. cikk (3) bekezdés (a); vö. EUMSz 352. cikk; lásd még: DASHWOOD, Alan: Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence. In: Barnard, Catherine – Odudu, Okeoghene (eds.): *The Outer Limits of European Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009. p. 43.

⁵⁹³ EUSz preambulum, 2. cikk és EUMSz 298 (1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.

⁵⁹⁴ 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. 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. ŠTEFAN (2017) p. 200-202.

⁵⁹⁵ ŠTEFAN (2017) p. 205. A jogi kötőerővel nem bíró dokumentumok hatása kapcsán: T-113/89 *Nederlandse Associatie van de Pharmaceutische Industrie „Nefarma” and Bond van Groothandelaren in het Pharmaceutische Bedrijf v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1989:539. 45; 79-82. pont; T-116/89 *Vereniging Prodifarma e.a. contre Commission des Communautés européennes*. ECLI:EU:C:1989:542. 46. és 85. pont.

jogosítványok és garanciák nem.⁵⁹⁶ A válsághelyzetek kezelése szükségképpen igényel egy szintű flexibilitást a rendszerben, de alapjogi megközelítésből aggályos lehet a hatásköri szabályok világos lehatárolásának – és ezzel a felelősségi kérdések nyitva hagyása – okán.

Több érv van amellet, hogy a küldöttségek hatáskörének bővítésével a konzuli védelem anyagi és eljárásjogi problémái kiküszöbölhetők lennének azzal, hogy ha vízumhatósági, valamint az alapvető konzuli védelmi feladatokat a tagállamok helyett ellátnák.⁵⁹⁷ A szubszidiaritás elve jelen esetben támogatná, míg a pénzügyi megfontolások, továbbá a szervezeti problémák felszámolása is erősíthet egy ilyen jellegű állásponton, amely főleg a kisebb, kevésbé jelentős külkapcsolati rendszerrel rendelkező tagállamok körében népszerű. Ugyanakkor a nagyobb, külső szuverenitásukat és nagyhatalmi státuszukat féltő államok ellenérzete miatt ez a megoldás még egy ideig nem fog számításba jönni.⁵⁹⁸

Az eshetőleges helyzetet ki kellene kiküszöbölniük a tagállamoknak: „*meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy harmadik országokban bármilyen esetben konzuli védelmet nyújthassanak más tagállamok nevében*”.⁵⁹⁹ Mindez azonban csak a 2015/637 tanácsi irányelv rendelkezéseiből szó szerint eredő kötelezettségek egyike, ám nem szabad megfeledezni a megfelelő végrehajtás által igényelt egyéb tényezőkről. A konzuli védelemhez való jog immáron kétséget kizáróan alapjog, ahogyan a megfelelő ügyintézéshez való jog is, ez pedig szükségképpen eljárásjogi kérdéseket is felvet, amelyek tovább vezetnek a szervezeti jog irányába.

Szervezeti oldalról nyilvánvaló, hogy a különböző tagállamok különböző konzuli jog alapján eljáró konzuli hatóságai, esetleg tiszteletbeli konzulok, a nemzeti központi hatóságok,⁶⁰⁰ az uniós delegációk, valamint az EKSZ jelenléte megteremti annak alapját, hogy az uniós konzuli védelem kapcsán európai közigazgatási szervezetről beszéljünk. A *jó közigazgatás elve* megkövetelné a kiszámítható és átlátható eljárást, ehhez pedig a szervezetet összetartó szabályok is hozzátartoznak.⁶⁰¹ Jelen esetben az együttműködési és kooperációs mechanizmus azon részletszabályai hiányoznak, amelyek konkrétan elhatárolnák az egyedi ügyekben az egyes szereplők feladat-és hatáskörét, és ezzel együtt a felelősségét az ügy kimenetében a döntésben. Lévén a közigazgatás legkevésbé dokumentált területét képezi a konzuli védelem és az ennek keretén belül hozott intézkedések,⁶⁰² ezért az ügyfél – a

⁵⁹⁶ Erről lásd: Csatlós Erzsébet: Consular Cooperation in Third States. Some Aspects Concerning Europeanisation of Foreign Service for EU Citizens. *Bratislava Law Review*, 1 (2017) 1. p. 71-82.

⁵⁹⁷ RHINARD, Mark – LEWANDER, Jakob – NORREVIK, Sara: Sweden and the European External Action Service. In: Balfour, Rosa – Raik, Kristi: *Equipping the European Union for the 21st century. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*. FIIA Report 36. 2013. p. 37-38.

⁵⁹⁸ LEQUESNE (2015) p. 48–49.; vö. WHITMAN, Richard: Europe's Changing Place in the World and Challenges to European Diplomacy. In: Balfour, Rosa – Carta, Catherine – Raik, Kristi: *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015. p. 25.

⁵⁹⁹ 2015/637 tanácsi irányelv, (6).

⁶⁰⁰ Vö. 2015/637 tanácsi irányelv, 3. cikk; 10. cikk; 2010/427/EU határozat, 4-5. pont.

⁶⁰¹ ELIANTONIO, Mariolina: Information Exchange in European Administrative Law. A Threat to Effective Judicial Protection? *Maastricht Journal*, 23 (2016) 3. p. 533. A jogbiztonságról, jogos várakozásról, főként a világosság és pontosság jelentőségéről lásd: HOFMANN, Herwig C.– ROWE, Gerard C. – TÜRK, Alexander H.: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2011. p. 172-182.

⁶⁰² SCHWEIGHOFER (2012) p. 76. A 2010-ben publikált felmérés alapján a tagállamok két csoportba oszthatóak voltak: a) azok, amelyek valamilyen szintű statisztikát vezettek a konzuli védelemről (Ausztria, Csehország, Észtország, Magyarország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Lengyelország, Szlovákia és az Egyesült Királyság), és azok b) amelyek esetében vagy nem volt rendszerezett adatgyűjtés, vagy az a nyilvánosság számára nem volt megismerhető. (Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Görögország, Luxemburg, Málta, Románia, Szlovénia, Spanyolország, Svédország, Hollandia). Portugália

konzuli védelemben részesülő uniós polgár, illetve a kísérő családtagja – szempontjából a megfelelő ügyintézéshez való jog által lefedett eljárási garanciák különösen fontosak. Ezek közül is kiemelkedik a *jogorvoslathoz való jog* megfelelő biztosítása az *ubi ius, ibi remedium* elvnek,⁶⁰³ valamint a jogállamiság alapvető ismérve nyomán. Ez különösképpen érzékeny kérdés, hiszen konzuli védelem körében alapvetően egy közigazgatási hatósági döntésről, illetőleg olyan szolgáltatások nyújtásáról van szó, ahol a nemzeti jogalkotó szabadon határozza meg az egyes minősített helyzetekben nyújtott intézkedések körét,⁶⁰⁴ másrészt a döntéshozó kezében széles körű diszkrecionális jogkör összpontosul a megfelelő intézkedés megválasztása érdekében. Ezesetben pedig a jogkör gyakorlásának világos és egzakt jogi keretei kiemelten fontosak a konzuli védelemhez fűződő alapjog mint közvetlen hatállyal bíró rendelkezés, érvényesüléséhez.⁶⁰⁵ Ennek szerves része az eljárás megfelelőségéhez fűződő, továbbá az egyéb kapcsolódó alapjogok megvalósulásához fűződő érdek is.⁶⁰⁶ Ez főképpen olyan eljárások esetében lényeges, ahol a többszintű közigazgatás minden szintje részt vesz a döntéshozatali folyamatban, és az együttműködés egyik kulcselem az ügyfélre vonatkozó személyes adatok kezelése,⁶⁰⁷ továbbá a döntés – például egy válsághelyzeti evakuálás és annak menete – az ügyfél által felkeresett konzuli hatóságtól eltérő szerv vagy hatóság döntésén alapul, esetleg az is hajtja végre. A jogállamiság klasszikus követelményei közül ennek okán ki kell emelni az alkalmazandó jog előrelátható, világos és kiszámítható (*clear, precise and foreseeable*) jellegét,⁶⁰⁸ valamint az eljárás során született aktusok jogi ellenőrizhetőségét, a bírósághoz fordulás jogának biztosítását,⁶⁰⁹ és ennek a megfelelő fórumrendszer beazonosíthatósága – és rendelkezésre állása – is feltétele. A

és Írország esetében a felmérés végzésekor nem voltak elérhetőek az adatok, de folyamatban volt az erre vonatkozó fejlesztés. CARE Final Report (2010) p. 597. A rendelkezésre álló adatok alapján készült összefoglalást lásd: p. 598-602.

⁶⁰³ Az elv, miszerint jog esetén jogorvoslatnak is lennie kell, ősi. THOMAS, Tracy A.: *Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy*. Akron Law Publications, 2004. https://ideaexchange.uakron.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1208&context=ua_law_publications (2019.08.20.) p. 4-5.; vö. BUJIZE, Anoeska: *The Principle of Transparency in EU Law*. Uitgeverij BOXPress, Utrecht, 2013. p. 249-251.

⁶⁰⁴ 2015/637 tanácsi irányelv, 5. cikk vö. 1. cikk (2).

⁶⁰⁵ Ennek levezetését lásd: POPTCHEVA, Eva-Maria Alexandrova: *Consular Protection Abroad. A Union Citizenship Fundamental Right?* PIE, Brussels, 2014. p. 117-118.

⁶⁰⁶ Ponce (2005) p. 553-554. Bővebben lásd: SIGMA 27. (1999) p. 8-14.

⁶⁰⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [2016/679 rendelet] HL L 119., 2016.5.4., p. 1-88. preambulum (16). Nem tartozik e rendelet hatálya alá a tagállamok által olyan tevékenységek keretében végzett személyes adatok kezelése sem, amelyeket a tagállamok az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával (KKBP) összefüggésben végeznek. Ugyanakkor a (25) pont alapján: Ha a nemzetközi közjog értelmében valamely tagállam jogát kell alkalmazni, e rendeletet kell alkalmazni az Unióban tevékenységi hellyel nem rendelkező adatkezelőkre is, így például a tagállamok diplomáciai vagy konzuli képviselőire. A tagállamok által, a 2015/637 tanácsi irányelv alapján végzett személyesadat-feldolgozást az adatvédelmi irányelv alapján kell végezni [2015/637 tanácsi irányelv (30)], de a KKBP fő szerve, az EKSZ és annak delegációja, valamint a konzuli képviselők közötti együttműködésre már csak annyiban vonatkozik, amennyiben nem minősíthető KKBP-nek maga a tevékenység. Az EKSZ az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáféréseiről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben megállapított szabályokat alkalmazza.

⁶⁰⁸ Report on the rule of law. Venice Commission, 86th plenary session of 25-26 March in Venice, 2011. CDL-AD(2011)003rev, 4 April 2011, Strasbourg. [Venice Commission report] 46. pont.

⁶⁰⁹ Venice Commission report, 55. pont.

korábbi rezsim alatt az akkor 27 tagállam körében végzett felmérés azt mutatta, hogy csak 15 tagállamban volt valamilyen szintű szabályozás a konzuli védelmi intézkedés elleni panaszra, illetve fellebbezésre.⁶¹⁰

Az uniós joggyakorlat szerint viszont az alapjog érvényesüléséhez szükséges intézményrendszer kiépítése – amennyiben a nemzeti jogban nincs megfelelő háttér – a tagállam feladata. Nem elegendő tehát a tagállamok részéről az egyenlő bánásmód alkalmazása és annak rögzítése, hogy mely esetekben illeti meg a képvisellel nem rendelkező uniós polgárt és családtagját a konzuli védelem, hanem a jogérvényesítés intézményrendszerének – anyagi és eljárási szabályainak – kiépítéséről gondoskodni kell, akkor is, ha egyébként olyan nemzeti hatáskörbe tartozó kérdésekről is van szó, amelyek harmonizációja nem az EU célja.⁶¹¹ Az ehhez kapcsolódó jogorvoslat megteremtésére maga az EUSz tartalmaz rendelkezést,⁶¹² az eljárás szereplőinek együttműködését, valamint magának az eljárásnak az átlátható, világos és kiszámítható szabályozásának rendelkezésre állása az európai közigazgatás minden szintje számára pedig a *rule of law* követelménye.⁶¹³

Az európai közigazgatás többszintű közigazgatási rendszer, amelyet szervek és hatóságok által alkotott hálózatok, együttműködési mechanizmusok tarkítanak, és tesznek jogi szempontból kihívássá. Az EU álláspontja azonban a saját és a tagállamai működésével kapcsolatban is egyértelműen a *rule of law* elvének megfelelő, így a közigazgatásának minden szintjét is ennek (kellene) áthatnia, hogy nyílt, hatékony és megbízható legyen. A szervezet tagjainak egymás közötti kapcsolatára, a különböző együttműködési formák ugyanakkor sok esetben jogi kötőerővel nem bíró normák által meghatározottak, vagy teljesen *ad hoc* jellegűek. Az EU jogalkotási hatáskörének különbözősége okán az egyes uniós politikák végrehajtási szervezete is meglehetősen sokszínű, a közvetlen közigazgatási szint közvetettre gyakorolt hatása és a kettejük kapcsolata erősen az adott jogterület uniós szabályozásának mélységeitől függ, egységes európai közigazgatásról így korántsem beszélhetünk. A leginkább érvényesülő szervezeti szabályt ennél fogva a különböző kooperációra vonatkozó alapelvek jelentik: a lojális együttműködés, a szolidaritás és a koordináció.

Az európai közigazgatás szervezeti kérdései különösen akkor szembetűnők, amikor alapvetően nemzeti hatáskörbe tartozó tárgykör kapcsán merül fel a tagállami szervek és az uniós közigazgatási szervek együttműködése. Az uniós polgárokat harmadik államokban megillető konzuli védelmi jog hatékony megvalósításával összefüggő eljárás, pontosabban annak szervezeti jogi vetülete ilyen téma, még akkor is, ha az uniós jogalkotási hatáskörök látszólag rendkívül csekély módon rendelkeznek az alapvetően külkapcsolatokra és belső jogi szabályozásra épülő konzuli védelemre nézve: jogharmonizáció célja nélkül pusztán a saját állampolgárral azonos bánásmódot követelnek meg. A konzuli védelem európai közigazgatása mindkét szint szerveinek és hatóságainak szükségképpen együttműködésére

⁶¹⁰ CARE Final Report (2010) p. 623-629. A magyar konzuli jog a hatósági ügynek minősülő konzuli intézkedések esetében beszél a fellebbezés lehetőségéről, amelynek elbírálására a miniszter [a külgazdasági-és külügyminiszter–a szerző kiegészítése] jogosult. Konztv. 19. cikk (7), magára az eljárásra pedig különös rendelkezés hiányában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény az irányadó. Bővebben lásd: CSATLÓS (2017a) p. 36-37.

⁶¹¹ BAUBÖCK–PASKALEV (2015) p. 92.; Vö. KOCHENOV, Dimitry: *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017. p. 595.

⁶¹² Vö. EUSz 19. cikk 2. A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.

⁶¹³ Lásd: CHALMERS, Damian – TOMKINS, Adam: *European Union Public Law. Text and Materials*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007. p. 381-394.; KLAMERT (2014) p. 125-138.

épít, ezek keretszabálya pedig csak az alapokat fekteti le, meghagyva ezzel a tagállamok mozgásszabadságát, nagy teret engedve az önkéntességnek, ezzel pedig a rendszert olyanná teszi, amely még a lojális kooperáció és szolidaritás elvének alkalmazásával is veszélyezteti a *rule of law* követelményeinek való megfelelést. Ez elsősorban a vertikális kapcsolatok szabályozásának hiányára vezethető vissza, amelyben tükröződik az érzékeny terület minden kihívása is: a közös érdek *versus* tagállami egyéni érdek.⁶¹⁴ Az elvek ugyanis joghézagot kitöltő szerepük miatt jelentősek, de hatáskört nem pótolhatnak.⁶¹⁵

5.3. Új fejezet: a közvetlen közigazgatási szintjének felértékelődése az ideiglenes úti okmány kapcsán

Az európai unió 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 minden uniós jogi kötelezettség kizárólag a tagállamok számára jelent kötelezettséget. Harmadik államok irányába mindez alapvetően *pacta tertiis*.⁶¹⁶ A nemzetközi jog tipikus konzuli feladatként ismeri el a küldő állam honosai részére az útlevélek és egyéb útiokmányok kiállítását,⁶¹⁷ 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.⁶¹⁸ A korábbi rezsim szabályai alapján ezt a tagállamok voltak kötelesek a saját külkapcsolataik vonatkozásában lerendezni – erre a Maastrichti Szerződés is tartalmazott felszólítást –,⁶¹⁹ és ezzel lehetővé tenni, hogy ne legyen akadálya a többi tagállam uniós polgárainak érdekében történő eljárásnak. A 2015/637 tanácsi irányelv 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.⁶²⁰ Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés nyomán a „*kialakítják egymás között a szükséges szabályokat, és*” szövegrészt helyébe az „*elfogadják a szükséges rendelkezéseket, és*” szöveg lépett, valamint a cikk a következő bekezdéssel egészül ki: „*A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem*

⁶¹⁴ Ebben a körben érdemes megemlékezni a 2017 őszén történt természeti katasztrófa a St. Martin-szigeten, amelynek kapcsán a külgazdasági és külügyminiszter arról nyilatkozott a szigeten ragadt magyar állampolgárok konzuli védelméről (evakuálásáról), hogy „[a] holland és az amerikai válságközponttal folyamatos kapcsolatban állnak, de azok egyelőre saját polgáraik mentésével vannak elfoglalva.” A konzuli védelem megfelelő közigazgatási struktúrájában az egyenlő bánásmódnak az EU-tagállamok helyi konzuli képvisellete általi ilyen szintű ignorálása nem szabadna, hogy megtörténjen. Lásd: Szijjártó: kimentjük a kilenc magyar Saint Martin szigetről. HVG 2017. szeptember 11-i hír. http://hvg.hu/itthon/20170911_Szijjarto_kimentjuk_a_kilenc_magyar_Saint_Martin_szigeterol (2019.08.20.)

⁶¹⁵ McDONNELL (2014) p. 66.

⁶¹⁶ VCLT 34. cikk. Lásd még: SÜLYOK Gábor: Nemzetközi jog. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Nemzetközi jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovatszerk. Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2019.08.20.) [27].

⁶¹⁷ BKE 5. cikk (d).

⁶¹⁸ BKE 8. cikk.

⁶¹⁹ A tagállamok kötelesek a rendelkezés érvényesüléséhez egymás között kialakítani 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.

⁶²⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (6).

megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.⁶²¹ A többi pedig már ismert, ez utóbbi fordulat alapján került sor a 2015/637 tanácsi irányelv elfogadására, illetve erre alapoz az irányelv-javaslat, amely azonban szabályozási minőségi szintet is ugrik.

Az ideiglenes úti okmányra nézve a 2019/997 tanácsi irányelv a tagállamok helyett az EU közvetlen közigazgatási szintjét igyekszik a folyamat középpontjába helyezni: a Bizottság nemcsak igazgatási csúcsszerveként és ekként külkapcsolatok alakításában aktorként, hanem normaalkotóként is szerepet kap. Végrehajtási szabályozási jogot kap, információ-megosztási mechanizmusban lép elő, és a harmadik államokba akkreditált küldöttségei végrehajtói apparátusként diplomáciai feladatokat látnak el az ideiglenes úti okmány egységes, EU által kibocsátott, legális okmányként való elfogadtatása érdekében, továbbá a biztonsági szabályok fokozása érdekében.

A Bizottság végrehajtási aktusban szabályozhatja az irányelv kiegészítését jelentő, az okmányra vonatkozó olyan technikai kérdéseket, mint a bélyeg kinézete, formája, színe, az egységes okmány nyomdai munkálatai és az ehhez szükséges anyagok és eszközök, a hamisítás elleni biztonsági intézkedések és anyagok, és az egyéb kitöltéssel és kiállítással kapcsolatos részletek. Ezek a részletkérdések titkos adatoknak minősülnek, amelyek megismerésére kizárólag a tagállamok okmány-kiállításra feljogosított szervei, valamint a külön erre felhatalmazott, a tagállamok vagy a Bizottság által konkrétan nevesített személyek jogosultak. A Bizottság felhatalmazása a kiállított okmányok hatóságok általi kezelésre, ideértve a hazatéréskor a meghatározott nemzeti hatóság irányába való okmányleadási kötelezettségre vonatkozó szabályok megalkotására is kiterjed.⁶²² A végrehajtási normaalkotás mellett a Bizottság delegált jogkört is kaphat a jövőben, amikor a bélyeg és az üres okmány címpéldányait előállító tagállamok kijelöléséről van szó, továbbá amikor a tanácsi irányelvben nevesített technikai jellemzőket a nemzetközi standardoknak megfelelő irányba szükséges módosítani.⁶²³ A Bizottság normatív erejének növelése a részletszabályok tekintetében – a tagállami végrehajtói szerepkör fölé helyezkedve – az európai igazgatási ágazat egységessége és koherens működése irányába jelentős elrelépés.

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 öt képviselő diplomatáinak sem;⁶²⁴ a diplomata útlevél alternatívájaként ismert *laissez-passer*-t állít ki számukra.⁶²⁵ A Bizottság – és ahogyan Wouters és Duquet rámutat, nem annak egyik alelnöke, a közös kül- és biztonságpolitikai főképvisező (*High*

⁶²¹ Lisszaboni Szerződés, 36. pont.

⁶²² 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 9.; 9. cikk.

⁶²³ 2019/997 tanácsi irányelv, 11. cikk 6.

⁶²⁴ EUSz 32. cikk 3. bekezdés és 35. cikk.

⁶²⁵ WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderij: *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 (2019.08.20.) p. 16. 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 megállapításokat 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. p. 266-272. 6. cikk.

Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy HR/VP)⁶²⁶ – felelős azért, hogy ezeknek a dokumentumoknak az elfogadottságát letárgyalja a harmadik államokkal,⁶²⁷ illetve, hogy a közös okmány biztonsági kérdéseivel kapcsolatban egyeztessen.

A 2019-es tanácsi irányelv információ-megosztási hálózatot létesít a *Bizottság*, valamint a tagállamok ideiglenes úti okmány nyersanyaga előállításáért felelős, erre kijelölt hatóságai között, 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 Szolgálathoz*.⁶²⁸ 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.⁶²⁹ Az EKSZ megküldi 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 elismerjék és tiszteletben tartásák.⁶³⁰ 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. Az alábbi táblázat szemlélteti, hogy milyen államok állampolgárai profitálnának leginkább az új típusú ideiglenes úti okmány elterjedésével.

Előnyök valószínűsége	Az uniós polgár tagállama	195 országot alapul véve a külképviseletek száma
Kifejezetten magas	MT EE, LU, LT, LV	Kevesebb, mint 20 országban
Relative magas	SL, CY, HR, IE	Körülbelül 20 országban
Közepes	SK, DK, FI, BG, PT, EL	Körülbelül 40 országban
Relative közepes	AT, HU, BE, PL, CZ, RO, SE, NL	Körülbelül 60 országban
Alacsony	ES, IT, GB, DE, FR	Körülbelül 90 országban

18. Az uniós polgárok által potenciálisan élvezhető előnyök az új típusú uniós ideiglenes úti okmány kapcsán az EKSZ 2007-es felmérése nyomán

Forrás: Hatástanulmány (2018) p. 35.

⁶²⁶ 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. p. 30–40. [2010/427/EU határozat] 5. cikk (1); (6)., KUIJPER, Pieter Jan – WOUTERS, Jan – HOFFMEISTER, Frank – DE BAERE, Geert – REMOPOULOS, Thomas: *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford University Press, Oxford, 2015. p. 40-41.

⁶²⁷ WOUTERS–DUQUET (2011) p. 16.

⁶²⁸ 2019/997 tanácsi irányelv, 13. cikk 1.

⁶²⁹ WOUTERS–DUQUET (2011) p. 7.

⁶³⁰ 2019/997 tanácsi irányelv, 13. cikk 2-5. vör. irányelvjavaslat, 12. cikk.

5.4. A küldöttségek mint lehetséges eurokonzulátosok: realitás a lehetőségek mögött

A konzuli védelmi eljárás nem kellene, hogy különösebb problémát okozzon, amikor olyan egyéni esetek orvoslásáról van szó, mint például az okmányok elvesztése, mégis az ideiglenes úti okmány kapcsán merült fel egy kiterjedtebb közvetlen közigazgatási szintű feladat-ellátás, a rendelkezéseknek pedig úttörő szerepe lenne az uniós diplomácia megerősítésében. A Lisszaboni Szerződés eleve jelentős fejlesztést végzett azért, hogy európai követségek prototípusaivá váljanak a küldöttségek,⁶³¹ 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*⁶³² nemzetközi elfogadottságát eredményezhetné.

A helyzet ugyanakkor különbözhet a katasztrófák, járványok, terrorcselekmények vagy katonai konfliktusok következtében felmerülő csoportos kérelmek esetében: ilyen esetben indokolt a feladatok méltányos módon való megosztása a tagállamok között, olyan, nagyobb számú polgár segítségére vagy hazatelepítésre vonatkozó kérelme esetében, akiknek saját tagállama nem rendelkezik képvisellel. Emiatt szorgalmazta a *Barnier jelentés* nyomán⁶³³ már a 2006-os zöld könyv is a közös hivatalok felállítását, amelyet a hágai program végrehajtásáról szóló 2006. június 28-i közlemény is átvett, és az EP is támogatott. A közös hivatalok lehetővé tették volna a funkciók egységességének biztosítását és a tagállamok diplomáciai, illetve konzuli hálózati struktúrájával összefüggő állandó költségek megtakarítását. A közös hivatalok által gyakorolt funkciók a tagállamok közötti helyettesítési rendszeren alapultak volna, helyileg osztoztak volna a küldöttségek irodahelyiségein, de a tagállamok konzuli tisztviselői a hivatali teendőiket tagállamuk hatósága alatt látták volna el. Először négy kísérleti övezetben vezették volna be ezeket a konstrukciókat a külképviselettel legkevésbé lefedett, ám turizmus szempontjából jelentős karibi térségben, a Balkánon, az Indiai-óceánon és Nyugat-Afrikában, a közös hivatalok végül azonban csak vízumkiadás kapcsán valósultak meg.⁶³⁴

A konzuli védelem során a küldöttségek szerepének növelése a 2015/637 tanácsi irányelv is kulcselem,⁶³⁵ habár a jelenlegi rezsim egyelőre szervezeti értelemben komplementer szerepben tekint az uniós intézményi apparátus egészére a konzuli védelem kapcsán.⁶³⁶ Ezt alapvetően áttörné az irányelv-javaslat, és talán a jövőben az arányosság és a szub-

⁶³¹ AUSTERMANN (2014) p. 39.; 175.

⁶³² RASMUSSEN, Steffen Bay: Constructing the European Demos through External Action? The Case of Consular Assistance to EU Citizens. In: Pérez de las Heras, Beatriz (szerk.): *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance: Building a European Demos*. Palgrave Macmillan, EBook, 2017. p. 278.

⁶³³ Barnier Report (2006) p. 24.

⁶³⁴ Zöld könyv (2006) p. 10-11.

⁶³⁵ EU 2015/637 tanácsi 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 intervenció csapatok 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 képvisellel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról. Lásd még 2015/637 tanácsi irányelv, 12-13. cikk.

⁶³⁶ 2010/427/EU határozat, 5. cikk 10.; Vö. LEQUESNE (2015) p. 46.

szidiaritás a mérleg nyelvét állam-semleges konzuli feladat ellátásának irányába billenti, ahogyan az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatban is megfigyelhető bizonyos fokú, erősödő európaizálódás. A konzuli feladatok klasszikus esetben 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. Sőt, az érdekvédelmi feladatok a humanitárius intervenció egyoldalú, legitim formájaként általánosan elismertek, egyébként pedig konzuli feladatot a fogadó állam engedélyével, és jogrendszerének, valamint a nemzetközi jog vonatkozó szabályainak tiszteletben tartásával lehet csak ellátni.⁶³⁷ A pénzügyi világválság nyomán a tagállamok több külképviseletet is bezártak, összevontak, illetve szerződtek más tagállamokkal a képviselet végett. 2015-ben közép- illetve hosszútávú következményként számoltak a küldöttségekben rejlő potenciállal,⁶³⁸ a luxemburgi elnökség idején kifejezetten az ideiglenes úti okmánnyal kapcsolatos szerepről is elhangzottak javaslatok.⁶³⁹ Annak ellenére történt mindez, hogy az ún. ‚eurokonzulátusok‘ gondolatát a zöld könyv kapcsán tartott tárgyalás során elsősorban a nagy államok, Franciaország, Nagy Britannia és Portugália, valamint Ausztria és Írország hatására elvetették, mert az a Bizottság külképviseleti hatáskörének túllépését jelentené.⁶⁴⁰ Ugyanakkor előrelépés mindez annak irányába, amit az *Európai Parlament* már a 2015/637 tanácsi irányelv tárgyalásakor, az első olvasat során szeretett volna véghez vinni. Nevesen azt, hogy a válsághelyzetek során elsődlegesen a küldöttségekre lehetne telepíteni a tagállami külképviseleti szervek közötti koordináló szerepet, amellet, hogy a képviselet nélküli uniós polgárok konzuli védelmének hatáskörével is felruházhatók lehetnének.⁶⁴¹

Azok a tagállamok, amelyek jelentős külképviseleti hálóval rendelkeznek, jobb helyzetben vannak az állampolgáraik védelme érdekében, a kisebb államok állampolgárai pedig jobban rá vannak utalva az uniós szabályok adta előnyökre, amelyek a különbség kiküszöbölését szolgálják, és láthatóan fejlődnek.⁶⁴²

Becslések szerint az uniós polgárok évente körülbelül 180 millió alkalommal utaznak harmadik államokba. A Bizottság 2015-re nézve összegezte, hogy közel 7 millióan utaztak olyan országba, ahol az állampolgárságuk szerinti állam nem rendelkezett képviselettel, és ez a szám várhatóan egyre növekszik majd a pénzügyi nehézségek miatti külképviselet-összevonások és bezárások miatt.⁶⁴³ 2016-os adatok szerint mindössze négy olyan állam van

⁶³⁷ Vö. BKE 5. cikk; MAFTEI, Jana: The Normative Interaction between International and National in the Consular Law. *Acta Universitatis Danubius Juridica*, 12 (2016) 1. p. 68., lásd még: BECÁNIC (2018) [45] [53].; GRIMAL, Francis – MELLING, Graham: The Protection of Nationals Abroad: Lawfulness or Toleration? A Commentary. *Journal of Conflict & Security Law*, 16 (2012) 3. p. 542-543.

⁶³⁸ ETD Hatástanulmány (2018) p. 21.; ETD - Presidency reflection paper, p. 4., lásd: LEQUESNE (2015) p. 48-49.

⁶³⁹ ETD Presidency reflection paper, p. 4.

⁶⁴⁰ FERNÁNDEZ (2012) p. 104.; Hatástanulmány (2007) p. 14.

⁶⁴¹ Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading, 2011/0432(CNS) - 25/10/2012. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1231012&l=en&t=D> (2019.08.20.) vö. Presidency to: Working Party on Consular Affairs. Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad Presidency proposal for a revised Directive. Interinstitutional File: 2011/0432 (CNS). Brussels, 13 September 2013 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013461%202013%20INIT> (2019.08.20.)

⁶⁴² ETD Hatástanulmány (2018) p. 39-49.

⁶⁴³ European Commission – Press release EU consular protection rules: better protection for European citizens abroad. Brussels, 20 April 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4803_hu.htm (2019.08.20.) KACZOROWSKA-IRELAND, Alina: *European Union Law*. Routledge, London, 2016. p. 704.

a világon, ahol minden tagállam rendelkezik valamilyen szintű konzuli képviselettel: az Egyesült Államok, Oroszország, India és Kína, így a konzuli védelem sikerének előmozdítása és a korábbi rezsím megreformálása szükségszerűvé vált.⁶⁴⁴ Mindenesetre fejlődésként értékelendő, hogy a 2019-ben újonnan elfogadott irányelv ha apró lépést is, de tett annak irányába, hogy a közvetett közigazgatási szint a hatékonyság és célszerűség érdekében túllendüljön a szuverenitás-korlátokon. Ennél további előrelépés viszont szervezeti jog oldaláról további megválaszolandó – és kellőképpen leszabályozandó – kérdésekhez vezetne.

⁶⁴⁴ Zöld könyv (2006) 4. pont 6. lábjegyzet.

VI. AZ EURÓPAI KONZULI VÉDELMI POLITIKA KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSA

6.1. Az európai közigazgatás és a közigazgatási eljárásjog

6.1.1. A demokratikus jogállam közigazgatási eljárásjoga

A közigazgatási eljárás a közigazgatás cselekményei számára a jogalkotó által kijelölt hivatalos útvonal. A közigazgatási eljárást több eljárási cselekmény összefüggő láncolata alkotja, amelyeket előre ismert szabályok tesznek kiszámíthatóvá. A komplex szervezetek belső és külső ellenőrizhetősége szempontjából az előzetesen lefektetett szabályoknak kulcsszerepe van, különösen akkor, ha a szervezet közérdeket valósít meg, ugyanakkor, ha a közigazgatáson kívüli jogalany ügyében járnak el, az eljárási szereplők jogainak biztosítása és biztosíthatósága is ezen alapszik. A köz- és magánérdek ilyen módon való összekapcsolása minden demokratikus jogállam közigazgatásának működési alapköve. A modern demokratikus államokban három célt kell megvalósítani a közigazgatási eljárás során. Biztosítani kell (1) a jogszerűség elvének gyakorlati alkalmazásán keresztül az egyén jogait; (2) a közérdek védelme érdekében a döntéshozatal átláthatóságát és ezzel párhuzamosan annak ellenőrizhetőségét; valamint (3) azt, hogy a mind a közcélú, mind pedig az egyéni ügyekben folyó eljárások kiszámítható és ennek okán jogszerű várakozásnak megfeleltethető eredménnyel záruljanak.⁶⁴⁵

Ennek okán a tagállam-jelöltek felzárkóztatását célzó SIGMA program keretében az alábbi alapkövetelményeket támasztják a közigazgatási eljárásjoggal szemben. Az eljárásjog meghatározásakor figyelemmel kell lenni az alkotmányos követelményekre, és ennek részeként a nemzetközi kötelezettségekre, legfőképpen azokra, amelyek az emberi jogokra és az állam alapkövének számító jogállamiságra vonatkozó, *rule of law* elemekre irányulnak. Az eljárásjognak meg kell találnia az egyensúlyt abban, hogy kellően pontos legyen a hatálya, ugyanakkor megfelelő mozgásteret biztosítson ahhoz, hogy – szűkre szabott kivételektől eltekintve – minden típusú közigazgatási intézkedés és aktus során, az ügyfél számára a megismerhető és elérhető szabályok szerinti joga és jogos érdeke maximális jogi védelemben részesülhessen. A közigazgatás döntésével szembeni bírósági jogorvoslatot biztosítani kell, és ennek szabályait – eltérő hatalmi ág okán – a közigazgatási eljárásjogon kívül kell rendezni. Ugyancsak nem lehet az eljárásjog tárgya a hatóságok közötti hatáskört meghatározó szabály; ez szervezeti norma tárgya annak ellenére, hogy

⁶⁴⁵ RUSCH, Wolfgang: *Administrative Procedures in EU Member States*. SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration Budva, Montenegro 26-27 March 2009. <http://www.sigmaxweb.org/publications/42754772.pdf> (2019.08.20.) p. 3-4.; MORARU, Madalina: The Protection of EU Citizens in the World. A Legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad. In: Larik, Joris – Moraru, Madalina (eds.): *Ever-Closer in Brussels, Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*. EUI Working Papers-Department of Law, 2011/10. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18296/LAW_2011_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2019.08.20.) p. 112-113.; HARTLEY, T. C.: *The Foundations of the European Community Law*. Oxford University Press, Oxford. 1998. p. 145.

a hatásköri viták rendezése eljárásjogi kérdés, ahogy a döntéshozatali jogkör delegálásának feltételei és körülményei is. Az eljárás során figyelembe vehető bizonyítékok körét tágran kell meghatározni, lehetőséget adva az eljáró hatóság mérlegelési jogkörének, de a jogszerűség keretein belül maradva. A jogi érdeken alapuló eljárási szerepeket világosan, az eljárás nyitottságát biztosítva, ugyanakkor a magánérdeket védve kell szabályozni, az iratokhoz való hozzáféréssel, és a személyes adatok védelmével együtt. Ez utóbbi esetben megengedett az eljárásjogon kívüli joganyagban történő szabályozás. Az egyéb eljárási jogokat, mint például a meghallgatáshoz való jogot megfelelőképpen kell szabályozni attól függően, hogy jogvita ügyben vagy annak nem minősülő kötelezettséget keletkeztető aktus meghozatalának eljárásáról van szó.⁶⁴⁶

Az elvárások eredője, a demokratikus és a jogállami keretek közötti működés nemcsak a tagállamokkal szembeni követelmény, hanem saját magával az uniós szervezeti struktúrával szembeni követelmény, amely az európai közigazgatás minden eljárásjogi aspektusát érinti: számos olyan uniós politika van, amely többszintű igazgatási struktúrában, összetett közigazgatási eljárást feltételez; a konzuli védelmi politika is ide tartozik.

6.1.3 Az európai közigazgatási eljárásjogról általában⁶⁴⁷

Az európai közigazgatás eljárásjogáról a Szerződések nem szólnak. Az EUMSZ 298. cikke rögzíti ugyan, hogy „[f]eladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak”, de részletekbe nem megy, pusztán az EUMSZ. 295. cikke rendelkezik arról, hogy az *Európai Parlament*, a *Tanács* és a *Bizottság* közös megegyezéssel határozzák meg az együttműködésük szabályait, és e célból kötelező erejű intézményközi megállapodásokat köthetnek.⁶⁴⁸

A jelenleg hatályos Szerződéses rendelkezés – amelyet a Lisszaboni Szerződés rögzített – elismeri, hogy „[a]z uniós jog tagállamok általi végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.”⁶⁴⁹ A végrehajtás intézményrendszere a közigazgatás, az egységes végrehajtás pedig feltételezi azt, hogy az uniós polgárok számára az uniós jogok érvényesítésének közigazgatási akadályai sehol nem merülhetnek fel, azok a tagállamok mindegyikében ugyanúgy érvényesíthetők.⁶⁵⁰ Kérdés, hogy mindez hogyan biztosítható a közel harminc tagállamban úgy, hogy az EU „támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak”, ugyanakkor „[a]z ilyen támo-

⁶⁴⁶ RUSCH (2009) p. 9-10.

⁶⁴⁷ Bővebben lásd: CSATLÓS (2016a) p. 15-16.

⁶⁴⁸ Az európai közigazgatási eljárásjog fogalmáról lásd: BOROS Anita: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Közigazgatási jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs; rovat-szerk. Balázs István) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioiban> (2019.08.20.) [40]-[41]

⁶⁴⁹ 197. cikk (1) Az angol nyelvű szöveg az *administrative cooperation*, a francia a *coopération administrative* kifejezést használja arra, amire a magyar fordítás *igazgatási együttműködés*. A Hivatalos Lapban megjelent különböző nyelvi verziókat lásd: EUR-Lex. Access to European Union law.<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (2019. 08. 20.)

⁶⁵⁰ CZOMA Zsófia: Igazgatási együttműködés. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011. p. 2565. A tagállami közigazgatási autonómiáról és annak korlátjáról lásd: DEZSŐ-VINCZE (2014) p. 514-517.

gatas igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető.⁶⁵¹ A Lisszaboni Szerződés nyomán bevezetett módosítás, nevezetesen az igazgatási együttműködés alapszerződésben való rendezése nem sugall tényleges előrelépést, főként, ha a rendelkezés további fordulatait nézzük. A közigazgatási kapacitások javítása érdekében a szükségesnek ítélt intézkedéseket az *Európai Parlament* és a *Tanács* által rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, tehát a legerősebb jogharmonizációs eszközben: minden tagállamban teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó jogi aktusban rendeli megállapítani.⁶⁵² Ugyanakkor a rendelkezés utolsó fordulata béklyót tesz az ilyen célú uniós jogalkotásra: az efféle rendelkezések esetében kizárja „a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját”.⁶⁵³

Nem jelenthetjük ki ugyanakkor, hogy az elsődleges források nem tartalmaznak eljárásjogi rendelkezéseket, ugyanis az eljárásjogi alapelvek bázisa, a jó közigazgatáshoz való jog – továbbá az eljárások során az iratokhoz való hozzáférés joga – a Lisszaboni Szerződés nyomán immáron primer jogi kötelezettség.

Az eljárásokra vonatkozó alapvető előírások inkább alapelvi síkon jelentek meg a szerződésekben, mint a nyitott, hatékony és független európai közigazgatás igénye, illetve az Európai Bíróság esetjogában, majd pedig az Alapjogi Kartában. A konkrét jogalkalmazáshoz kötődő fázisok leírása, az eljárási szereplők jogai és kötelezettségei pedig a vonatkozó szektor szabályozásában keresendő, már amennyiben léteznek ilyen részletességű előírások, iránymutatások. Egzakt, *európai közigazgatási eljárási jogi* rendelkezések tehát leginkább a különböző közös politikákat szabályozó, szektorális anyagi jogi előírások mellé társulnak – például az állami támogatások esetében az EUMSZ-ben található szabályok további rendelkezései, valamint az azzal kapcsolatos eljárás szabályai⁶⁵⁴ –, vagyis meglehetősen *fragmentált* eljárásjogi szabályozási minta alakult ki.

Az európai közigazgatás jelenlegi fejlődési útja a szektorális fragmentáltság irányából a jelenlegi tendencia szerint már a közigazgatási *együttműködés és koordináció* irányába tolódik, és akár vertikális, horizontális vagy sugaras szerkezetű kooperációról van szó, új kihívásokat tartogat. Új, hiszen számos közigazgatási szerv – legyen az tagállami vagy uniós – tevékenységét érintő jogalkalmazásról van szó, amelynek eljárási szabályai sok esetben nem kimunkáltak, vagy teljesen hiányoznak. A világos és kiszámítható szabályozás hiánya pedig aláaknázza az európai közigazgatás hatékonyságát és sikerét, ezzel pedig magának az uniós jognak az érvényesülését.⁶⁵⁵ A tendencia azonban egyértelmű: egyre szélesebb azoknak az életviszonyoknak a köre, amelyet a szabadság, biztonság és jog térségében közös európai szabályozás érint, ha nem is feltétlen anyagi jogi értelemben vett egységesítés, de legalább annak kiküszöbölése érdekében, hogy a tagállam közigazgatási határai ne jelentsék a jogérvényesülés akadályát nemcsak büntetőügyekben, hanem a közigazgatási hatósági ügymenet során is. Ennek pedig eszköze az együttműködési eljárások joganyaga.⁶⁵⁶

⁶⁵¹ EUMSZ. 197. cikk (2).

⁶⁵² EUMSZ. 288. cikk.

⁶⁵³ EUMSZ. 197. cikk.

⁶⁵⁴ Például az EUMSZ. 108. cikk és az ahhoz kapcsolódóan született tanácsi rendelet: Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the treaty on the functioning of the European Union. L 248 24.9.2015. p. 9.

⁶⁵⁵ Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the ReNEUAL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf (2019.08.20.)

⁶⁵⁶ Példának okáért irányelvet a közúti közlekedési szabálysértések ügyében kiszabott büntetések érvényesítése

6.2. A konzuli védelem együttműködési mechanizmusa

Ha az uniós polgár nem a saját államának konzuli hatóságától kér közvetlenül segítséget, akkor az eljárás alapvetően a hatóságok közötti kooperáción alapul.

6.2.1. A képviselet nélküli uniós polgár konzuli védelmének forgatókönyve

Amennyiben harmadik állam területén valamely tagállam konzuli hatósága előtt konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képviselettel nem rendelkező uniós polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomására jut, hogy egy képviselettel nem rendelkező polgár az uniós konzuli védelmi politika által kiemelt vészhelyzetbe⁶⁵⁷ került, a konzuli hatóság – válság helyzetben, rendkívül sürgős eseteket kivéve – haladéktalanul konzultál azon tagállam külügyminisztériumával vagy adott esetben illetékes nagykövetségével vagy konzulátusával, amelynek az érintett állampolgárának vallja magát.⁶⁵⁸ Az ilyen esetben illetékes nemzeti hatóságról az *Európai Külügyi Szolgálatot* értesítik a tagállamok, akikről az nyilvántartást vezet. A megkereső állam az állampolgárság szerinti állam hatóságának tájékoztatást nyújt minden, rendelkezésére álló lényeges körülményről, többek között az érintett személy személyazonosságáról, a konzuli védelem lehetséges költségeiről, valamint azokról a kísérő családtagokról, akiket szintén szükséges lehet konzuli védelemben részesíteni.⁶⁵⁹ Az elsődleges felelősség az állampolgár védelméért ugyanis továbbra is

érdekében. Ugyan korábban is adott volt a lehetőség, de a megfelelő eljárás kimunkálása hiányában gyakran nem hajtották végre a pénzbírság formájában kivetett szankciókat, ha a jogsértést a jogsértés helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban nyilvántartásba vett járművel követték el. Az új irányelv célja annak biztosítása, hogy még ilyen esetekben is biztosított legyen a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértések hatékony kivizsgálása azáltal, hogy a tagállamoknak az információcserre javítása és a hatályos eljárások felgyorsítása érdekében hozzáférést kell biztosítaniuk egymás számára a gépjárműnyilvántartási adatokhoz. A korábbi szabályozással ellentétben (2011/82/EU irányelv) a jelenlegi konstrukciónak részese Dánia, Írország és az Egyesült Királyság is. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/413 irányelve (2015. március 11.) a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről. HL OJ L 68, 13.3.2015. p. 9-25.

⁶⁵⁷ 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk. Magyar konzuli hatóság uniós polgár esetében kizárólag kérelemre indít eljárást, hivatalból nem.

⁶⁵⁸ 2015/637 tanácsi irányelv, 8. cikk. (1) A konzuli védelmért folyamodó kérelmezőnek útlevelel vagy személyazonosító igazolvány felmutatásával kell igazolnia, hogy az Unió polgára. (2) Ha az uniós polgár nem tud érvényes útlevelet vagy személyazonosító igazolványt felmutatni, akkor állampolgársága bármilyen más módon is igazolható, ideértve szükség esetén az azon tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságaival való egyeztetést, amelynek a kérelmező az állampolgárának jelenti ki magát. (3) Az 5. cikkben említett családtagok esetében a személyazonosság és a családi kapcsolat megléte bármilyen módon bizonyítható, többek között úgy, hogy a segítséget nyújtó tagállam egyeztet az (1) bekezdésben említett polgár állampolgársága szerinti tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságaival.

⁶⁵⁹ 2015/637 tanácsi irányelv, 5. cikk, 10. cikk. Itt érdemes megjegyezni, hogy vannak olyan, konzuli védelmi rendelkezések, amelyeket harmadik országbeli családtagok esetén a tagállam nem nyújthat, sőt olykor maga az uniós jog képezhet akadályt, mint például az ideiglenes úti okmány kibocsátása. Ez esetben a kibocsátás feltétele, hogy a kérelmező valamely tagállam állampolgára legyen. Egyéb esetben a tagállamok belső jogi rendelkezéseitől függ, hogy e szabályok alkalmazását kiterjeszthetik-e más személyekre is, akik tartózkodását engedélyezni kívánják. A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes úti okmány létrehozásáról (96/409/KKBP). HL L 168., 1996.7.6., 4–11. II. melléklet 2. a); 6. pont. Vítás kérdés lehet továbbá a konzuli védelem nyújtásakor többek között az, hogy ki minősüljön családtagnak, illetve mi a helyzet a többes állampolgárság esetén. Bővebben lásd: Csatlós

az állampolgárság szerinti államé,⁶⁶⁰ és a harmadik államban képvisellel rendelkező, a kérelmet befogadó konzuli hatóság csak akkor jár el, amennyiben az állampolgárság szerinti tagállam vagy nem tud vagy nem kíván konzuli védelmet nyújtani. Előbbi esetben a megkeresett állam konzuli hatósága az ügyet átadja az állampolgárság szerinti állam ezen hatóságának, és a továbbiakban információkkal segíti azt, továbbá elősegíti az érintett polgár és a polgár állampolgársága szerinti tagállam hatóságai közötti információcserét. Utóbbi esetben pedig eljár az uniós polgár ügyében, a saját nemzeti konzuli joga alapján, vagy a harmadik állambeli másik uniós tagállam megfelelő konzuli hatóságához teszi át az ügyet. Ilyenkor pénzügyi fedezet hiánya nem lehet az eljárás akadálya, ezért az uniós jog úgy rendelkezik, hogy a konzuli védelmi eljárás költségének megfizetését elsődlegesen a tagállamok által egymás között elintézendő ügyletként kezeli, és minden állam a saját nemzeti joga szerinti szokások alapján követeli vissza az általa az eljáró konzuli hatóság államának megtérített konzuli költségeket. Ennek jogalapja a képvisellel nem rendelkező polgár által aláírt költségmegtérítési nyilatkozat. A válsághelyzetek sajátosságaiból adódóan – amikor is jelentős számú polgár igényeire kell gyorsan reagálni – nem lehet szükséges feltétel a visszafizetési nyilatkozat megléte ahhoz, hogy a segítséget nyújtó tagállam költségtérítést kérjen és kapjon a képvisellel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam(ok)tól.⁶⁶¹

A tagállamokat terhelő kötelezettség tartalmából következik, hogy a konzuli védelmi politika nem jelent harmonizált konzuli jogot, ez pedig azt jelenti, hogy ahány tagállam, annyiféle rendelkezés tölti meg tartalommal a segítségnyújtás konkrét feltételeit és eszközeit azokban a kiemelt szituációkban, amiket a 2015/637 tanácsi irányelv nevesít.⁶⁶²

6.2.2. Az illetékes konzuli hatóság meghatározása a harmadik állam területén

Az uniós polgár szemszögéből párhuzamos illetékességről beszélhetünk: amennyiben a saját állampolgársága szerinti állam nem rendelkezik számára elérhető képvisellel, választhat, mely tagállam elérhető külképviseleti szervénél nyújtja be a kérelmét.⁶⁶³ Van olyan harmadik állam, ahol nincs választási lehetőség, míg van, ahol akár több lehetőség is akad.⁶⁶⁴

Erzsébet: Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 2 (2017) 2. p. 26-28.

⁶⁶⁰ 2008/C317/06 iránymutatás, 1.

⁶⁶¹ A képvisellel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamoknak meg kell téríteniük a felmerült költségeket a segítséget nyújtó tagállamok részére. A segítséget nyújtó tagállam maga dönt arról, hogy kéri-e és milyen formában a felmerült költségek megtérítését. A segítséget nyújtó tagállam és a képvisellel nem rendelkező polgár állampolgársága szerinti tagállam számára lehetővé kell tenni, hogy megállapodhassanak a költségek adott határidőn belüli megtérítésének részletes szabályairól. Olyan válsághelyzet esetén, amely jelentős számú uniós polgárt érint vagy érinthetett hátrányosan, és amennyiben a segítséget nyújtó tagállam ezt kéri, a képvisellel nem rendelkező polgárok állampolgársága szerinti tagállamok arányosan is megtéríthetik a költségeket, úgy, hogy a felmerült költségek teljes összegét elosztják a segítségben részesített polgárok számával. 2015/637 tanácsi irányelv (28).

⁶⁶² 2015/637 tanácsi irányelv, 9. cikk.

⁶⁶³ Az elérhető konzuli képviselleteket l.: https://ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en (2019.08.20.)

⁶⁶⁴ Hatástanulmány (2011) p. 39-49. Aktuális állapotot tagállamokként lásd: Consular Protection. https://ec.europa.eu/consularprotection/representations_en (2019.08.20.)

A tagállamok diplomáciai és konzuli hatóságainak szorosan együtt kell működniük és koordinálniuk kell egymással és az Unióval a képvisellel nem rendelkező polgárok védelmének biztosítása érdekében.⁶⁶⁵ A vezető állam vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok) feladata koordinálni a képvisellel nem rendelkező polgárok részére nyújtott minden segítséget, mégpedig a többi érintett tagállam, az Unió küldöttsége és az EKSZ-szék-hely támogatásával. A tagállamok minden releváns információt átadnak a vezető államnak vagy a segítségnyújtást koordináló tagállam(ok)nak a válsághelyzetben lévő, képvisellel nem rendelkező polgáraikról.⁶⁶⁶

Tekintettel arra, hogy minden tagállam konzuli joga különböző, és a tagállamok külképviseleti szervei különböző mértékben vannak jelen a harmadik államok területén, ezért praktikus okokból és munkamegosztás céllal célszerű lenne – az uniós polgár érdekét maximálisan szem előtt tartva – egymás között megállapodásokat kötni a konzuli védelem biztosítása érdekében; erről az új, 2019-es tanácsi irányelv is rendelkezik.⁶⁶⁷ Többek között emiatt a tagállamoknak minden ilyen megállapodásról értesíteniük kell a *Bizottságot* és az *Európai Külügyi Szolgálatot*, és a megállapodásokat a képvisellel nem rendelkező polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az EU-nak és a tagállamoknak is közzé kell tenniük. A jelen helyzetben vagy nincsenek ilyen megállapodások, vagy az uniós polgárok tájékoztatására létesített konzuli védelmi honlapon⁶⁶⁸ nem tették közzé, nem érhető el. Ilyen megállapodás hiányában az alapjogvédelem, és az alapjog érvényesítése formálisan nem jelenti az egyenlő elbánás szabályainak megsértését, habár a hatékonysághoz a proaktív magatartás kétség kívül hozzájárulna.⁶⁶⁹ A jelen rezsimben lehetőség van, elsősorban a tömeges konzuli feladatokat jelentő válsághelyzetek esetén – vezető államot kijelölni. Szervezeti szempontból azonban a helyzet korántsem ad választ az itt ismertetett problémákra, legfőképpen azért, mert még gyors és gördülékeny kooperáció esetén is, a tagállamok nem jogi kötőerővel bíró szabályok szerint mozognak, és a részvétel mintegy önkéntes. Egy *ad hoc*, vészhelyzeti terv⁶⁷⁰ alapján született megoldás pedig az adott helyzetben még sikeres feladat-ellátás esetén jelen esetben: gyors okmánykiadás biztosítása – sem veheti fel jogi szempontból a versenyt egy előre lefixált, jogi kötőerővel bíró eljárási renddel, amellyel előre tervezni lehet, akár a szolgáltatásnyújtás milyensége, akár a fórum beazonosítása szerint. Egy ilyen megoldás alátámasztható a hátrányos megkülönböztetés tilalmából eredő kötelezettségekkel is, nevesen, hogy a hasonló helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy.⁶⁷¹ Tekintve, hogy az eszközök harmonizálása nem lehet cél, mert nincs rá uniós hatáskör, az eljárási szabályokkal operálva meghatározható lehetne egy hatékony konzuli védelmet nyújtó mechanizmus a harmadik államokban.

A harmadik állam területén az uniós polgár bármely tagállam külképviseletéhez kérelemmel⁶⁷² fordulhat segítségnyújtás végett, az EUMSZ és a 2015/637 tanácsi irányelv a

⁶⁶⁵ 2015/637 tanácsi irányelv, 10. cikk (1).

⁶⁶⁶ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk.

⁶⁶⁷ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (10); 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (7) vö. irányelvjavaslat, preambulum (7).

⁶⁶⁸ Lásd: Konzuli védelem. https://ec.europa.eu/consularprotection/content/home_en (2019.08.20.)

⁶⁶⁹ RASMUSSEN (2017) p. 279.

⁶⁷⁰ 2015/637 tanácsi irányelv, 13. cikk.

⁶⁷¹ *Eman-ügy*, 31. pont, C354/95 *The Queen v Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union and Others*, ECLI:EU:C:1997:379. 61. pont.

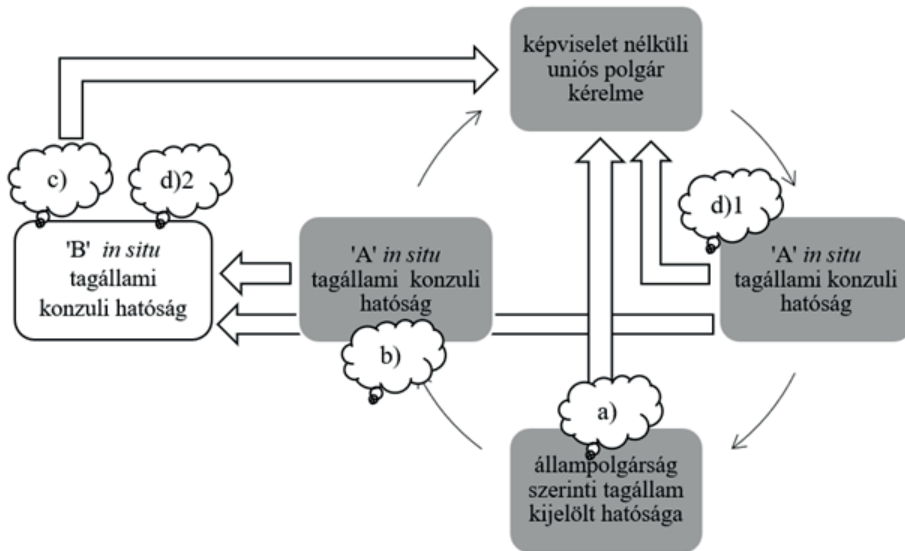
⁶⁷² A magyar külképviselet estében ez az alábbi kérelmet jelenti: a miniszter az ideiglenes úti okmány kiállítására

tagállamot kötelezi, a tagállam pedig a szervein keresztül köteles az uniós jognak megfelelően feladat- és hatáskörrel felruházni a külképviseleti szerveit annak érdekében, hogy a szükséges segítséget megadják. Ez az együttműködési mechanizmuson keresztül történhet úgy, hogy

- a) a kérelmet átteszik az állampolgárság szerinti állam illetékes hatóságához; ennek hiányában
- b) végső soron eljárnak maguk az adott ügyben a saját konzuli joguk alapján; vagy
- c) átteszik az ügyet egy másik tagállam külképviseletéhez, amely az uniós polgár által igényelt megfelelő aktus meghozatalára fel van hatalmazva; illetve
- d) válsághelyzetben az állampolgárság szerinti állammal való *ex ante* együttműködés nélkül
 - d1) megteszik a szükséges intézkedéseket, vagy
 - d2) átteszi az ügyet a vezető állam konzuli hatóságához/egyéb munka-megállapodás alapján illetékes *in situ* konzuli hatóságához.

Az állampolgárság szerinti állammal való egyeztetés minden esetben az eljárás része, azt csak rendkívüli vészhelyzet esetében lehet mellőzni, ezért a 19. ábrán a sötét négyzetekkel jelölt ciklus az alapeset. A potenciális eljárási folyamatokat az ábra további elemei szemléltetik.

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. Az ideiglenes úti okmány iránti kérelmet a (2) bekezdésben meghatározott formanyomtatvány kitöltésével kell benyújtani a konzuli védelemre okot adó helyzet szerint illetékes hivatásos vagy tiszteletbeli konzuli tisztviselőnek. A kérelem benyújtásakor a bemutatott okiratok és a tagállami konzuli hatóság segítségével ellenőrizni kell a kérelmező személyazonosságát és állampolgárságát. A tiszteletbeli konzuli tisztviselő a nála benyújtott kérelmet soron kívül továbbítja az illetékes hivatásos konzuli tisztviselőnek. A kérelmező személyazonosságának és állampolgárságának megállapításához szükséges természetes személyazonosító adatokat, valamint az ideiglenes úti okmány kiállítását indokoló körülmények leírását a konzuli tisztviselő haladéktalanul továbbítja a tagállami konzuli hatóságnak, kérve az adatok ellenőrzését és az ideiglenes úti okmány kiállításának engedélyezését. 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet, 14H cikk (2)-(3).



19. Az európai konzuli védelmi eljárás együttműködési jogviszonyai és az eljáró hatóságok sematikus ábrája (Szerző)

A kérelmet befogadó hatóság és az eljáró hatóság potenciális különbsége esetén van jelentősége annak, hogy a tagállami külképviseleti szerv milyen konzuli intézkedés megtételére jogosult, illetve milyen munkamegosztási megállapodást kötnek a helyben képviselt tagállamok.⁶⁷³ Az ideiglenes úti okmány kapcsán kifejezetten fontos kiemelni, hogy a tagállam kötelezettsége minden esetben a segítségnyújtáson alapul, és nem feltétlen egy meghatározott konzuli védelmi intézkedés alkalmazásán, tehát előfordul, hogy a megkeresett hatóság kötelezettsége kimerül abban, hogy átteszi az ügyet olyan elérhető konzuli hatósághoz, akinek saját konzuli joga alapján van arra feladat- és hatásköre, hogy például úti okmánnyal lássa el a kérelmezőt.

Számos, az adott eset sajátosságainak figyelembevételével mérlegelendő körülmény jelentkezhet, ami befolyásolja a megfelelő konzuli intézkedést, vagy ami akár az ügy áttételéhez vezethet.⁶⁷⁴ A konzuli védelmi politika hatékonysága megköveteli, hogy a tagállam az adott ügy körülményeire tekintettel – mint például letartóztatás vagy fogva tartás, súlyos baleset, súlyos betegség vagy haláleset kapcsán, valamint a bajba jutott személyek segítése, hazaszállítása és ideiglenes okmányok kiállítása tekintetében – mérlegeljen a saját hatáskörben való eljárást, illetve az ügy áttétele között annak érdekében, hogy *hatékony védelmet* kapjon az uniós polgár.⁶⁷⁵ Az ügy áttétele nemzeti hatóság esetében sem járhat azzal a következménnyel, hogy a képviselettel nem rendelkező polgár nem részesül konzuli védelemben, ebből pedig a *contrario* következik, hogy a kérelmet befogadó konzuli hatóság köteles a hatékonyságot szem előtt tartva eljárni. Nem következik ebből azonban az, hogy a megfelelő és a magasabb színvonalú konzuli védelem közötti különbség esetében is áttétellel éljen. Az ebből eredő problémákör tovább vezet a potenciális érdek és/vagy

⁶⁷³ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (10).

⁶⁷⁴ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (8); 9, 12, 14. cikk.

⁶⁷⁵ Vö. 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (7).

jogsérelem kérdésének irányába. Anyagi jogi szempontból az Alapjogi Charta 46. cikke jogról beszél és nem a legmagasabb szintű védelemről, eljárásjogi szempontból viszont az együttműködés nem lehet alapja jogsérelemnek, ehhez pedig az szükséges, hogy az eljárás ezen közbenső szakasza megfeleljen a *rule of law*, konkrétan a jó közigazgatás, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jogból folyó elvárásoknak.⁶⁷⁶

6.2.3. Az együttműködés szabályozásának szerepe és a megfelelő ügyintézés

Az uniós politikák végrehajtása, így a konzuli védelmi politikáé is, többek között olyan közigazgatást feltételez, ami nemcsak szervezetileg átlátható, hanem olyan minőségű jogi szabályozást, amely megfelelő és következetes, világos, könnyen érthető és hozzáférhető.⁶⁷⁷ Ezzel egybecseng a 2015/637 tanácsi irányelv által kitűzött cél is: „[a] polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó rést világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni. A hatékony védelem biztosítása érdekében pontosítani kell a már létező intézkedéseket is.”⁶⁷⁸ Ebből a rendelkezésből nemcsak a munkamegosztási megállapodások szükségességét lehet levezetni, hanem azon jogi aktusok megalkotását is, amelyek a nemzeti jogon túlmutató területei az eljárásnak: az együttműködési jogviszonyokat meghatározó eljárási rendelkezéseket. A komplex eljárás együttműködő hatóságai közötti potenciálisan felmerülő hatásköri- és illetékességi vitákat is szükséges ezzel kiszűrni, felmerülésük esetére pedig megfelelő, jogi szabályok szerint kezelni azokat.⁶⁷⁹

Főként azért fontos az átlátható szabályrendszer, illetve a követendő vészhelyzeti terv nyilvánossága és megfelelő jogi aktusba foglalása, mert a válsághelyzet hatása mintegy az irányelvben lefektetett szabályok félretételére ad okot, annak ellenére, hogy általános definíciót sem az 2015-ös, sem az ideiglenes úti okmányra újonnan elfogadott 2019/997 tanácsi irányelv sem határoz meg. Az ilyen esetben igénybe vehető uniós polgári védelmi mechanizmus ad egy fogalmat,⁶⁸⁰ de alapjogok érvényesítése esetén a diszkrecionális jogkör gyakorlásának kiszélesedése miatt az eljárási szabályok és a garanciarendszer jelentené az

⁶⁷⁶ Ebben a kérdésben lásd még: CSATLÓS Erzsébet: Consular Protection Policy of the EU in the View of Good Administration. In: *Recent Challenges of Public Administration*. Papers presented at the Conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017. *Lectiones Iuridicae*; 19. Iurisperitus, Szeged, 2017. p. 84-96.; CSATLÓS Erzsébet: Az EU konzuli védelmi politikája a jó közigazgatás szemszögéből. *Közjogi Szemle*, 11 (2018) 1. p. 25-31.

⁶⁷⁷ CM/Rec(2007)7, Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration, Council of Europe, 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies. p. 34.; EUSz 2. cikk; Pech (2009). p. 53-57.

⁶⁷⁸ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (7).

⁶⁷⁹ Az összetett eljárás hatóságai és aktorai között felmerülő problémákról horizontális és vertikális összefüggésekben részletesen lásd: LUCIA, Luca De: Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris). *Review of European Administrative Law*, 5 (2012) 1. p. 47-49.

⁶⁸⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT-vonatkozású szöveg OJ L 347, 20.12.2013. p. 924-947. 4. cikk. katasztrófa: minden olyan helyzet, amelynek a személyekre, a környezetre, vagy a tulajdonra – beleértve a kulturális örökséget is – súlyos hatása van vagy lehet. Ezzel nagyjából egybeesik például a magyar szabályozás, amelyet a konzuli törvény végrehajtási rendelete tartalmaz. 17/2001. (XI. 15.) KÜM rendelet, 1/A c) *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 összecsapás.

irányt a jogszerűség ösvényén maradáshoz. A válsághelyzetek bizonyos fokú flexibilitást igényelnek és feltételeznek, amelyek a diszkrecionális jogkör gyakorlását kiszélesítik, ugyanakkor a jogi szabályoktól való teljes elrugaszkodás nem igazolható, a megfelelő jogi keretek között maradás feltétele az alapvető alkotmányos értékeknek ekkor is érvényesülése. Emellett egy kötelező erejű forgatókönyv a harmadik államokkal való együttműködés, illetve a konzuli védelem nyújtásában eljáró konkrét hatóság kijelölésével kapcsolatos kérdésekben is eligazítást nyújthatna. Ennek olyan esetekben van jelentősége, ha például a harmadik állam hatóságának van az állampolgárság szerinti állam, illetve annak konzuli hatósága irányába értesítési kötelezettsége, de a konzuli védelmet egy (vagy potenciálisan több) nem állampolgárság szerinti uniós tagállam gyakorolja.⁶⁸¹ Ilyen esetekben bír kiemelt fontossággal az, hogy a *pacta tertiis* jellegből adódó kérdések előre tisztázottak legyenek, és ne a hallgatóság elve vezérelje a képviselő nélküli uniós polgár sorsát, illetve, hogy az állampolgárság szerinti állam illetékes szerve – az *in situ* tagállami konzuli hatóság(ok) közötti kapcsolatra nézve a kooperációs mechanizmus megfelelő legyen.

A 2015/637-es és az ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv is kiemeli, hogy a benne foglalt kötelezettségeket az Alapjogi Kartát tiszteletben tartva kell végrehajtani.⁶⁸² Ez pedig nemcsak a 46. cikket⁶⁸³ jelenti, hanem „a Charta által elismert alapvető jogokat és alapelveket, különös tekintettel a megkülönböztetés tilalmának alapelveire, az élethez való jogra és a személyi sérthetetlenséghez való jogra, a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogra, a gyermekek jogaira, valamint a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jogra. Ezt az irányelvet az említett jogokkal és alapelvekkel összhangban kell végrehajtani.”⁶⁸⁴ A felsorolásból ugyan kimaradt, de nem lehet eltekinteni a megfelelő ügyintézéshez való jogtól sem, hiszen akkor, amikor a tagállami konzuli hatóságok uniós jogot hajtanak végre, az EU szerveiként teszik, annak közvetett közigazgatási struktúrájának legkisebb egységeiként, így a megfelelő ügyintézéshez való jogot tartalmazó Alapjogi Charta 41. cikkében foglaltak is kötik, nevezetesen:

⁶⁸¹ BKE 36. cikk 1 b) „amennyiben az érdekelt személy ezt kéri, a fogadó állam illetékes hatóságai kötelesek késedelem nélkül értesíteni a küldő állam konzuli képviselőjét, ha annak konzuli kerületében a küldő állam honosságával rendelkező valamely személyt letartóztattak, bebörtönöztek, előzetes letartóztatásba helyeztek vagy bármely más módon feltartóztattak. A letartóztatott, bebörtönözött, előzetes letartóztatásba helyezett vagy bármely más módon feltartóztatott személy részéről a konzuli képviselőhöz intézett mindenfajta közlést, a fogadó állam illetékes hatóságai ugyancsak késedelem nélkül kötelesek továbbítani.” (...) 2. „A jelen cikk 1. bekezdésében említett jogokat a fogadó állam törvényei és más jogszabályai keretében kell gyakorolni, de e törvényeknek és más jogszabályoknak lehetővé kell tenniük azon célok teljes megvalósulását, amelyek érdekében a jelen cikk az említett jogokat biztosítja.” Ezzel összefüggésben lásd: TAMS, Christian J.: Consular Assistance: Rights, Remedies and Responsibility: Comments on the ICJ’s Judgment in the LaGrand Case. *European Journal of International Law*, 13 (2002) 5. p. 1257-1259.

⁶⁸² 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (9); Irányelv-tervezet, preambulum (11), (22); 2019/997 tanácsi irányelv, preambulum (10), (24).

⁶⁸³ Alapjogi Charta, 46. cikk A diplomáciai és konzuli védelem Bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselővel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

⁶⁸⁴ 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (33) vö. Irányelv-javaslat, preambulum (22): Az irányelv tiszteletben tartja az alapvető jogokat és betartja a különösen a Chartában elismert elveket, beleértve a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot, valamint a személyes adatok védelméhez való jogot. Ezt az irányelvet e jogokkal és elvekkel összhangban kell értelmezni és alkalmazni.

„(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.

(2) Ez a jog magában foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,

b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,

c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

(3) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.

(4) Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”⁶⁸⁵

Az idézett eljárási jogosítványok a demokratikus államok eljárásjogának szerves részét képezik, a konzuli feladatok végrehajtása azonban mindig is speciális terület volt, és valamennyi közigazgatási jogi terület közül a legkevésbé dokumentált.⁶⁸⁶ A koordinációs és kooperációs irányelv (és vélhetően hamarosan irányelvek) rendelkezései azonban egyértelműen szakaszolják a konzuli védelem európai közigazgatását: kérelem – igazgatási együttműködés – konzuli védelem nyújtása. Ez utóbbi szakasz zajlik a ténylegesen konzuli védelmi eljárást lefolytató, intézkedést, döntést hozó, jelen esetben ideiglenes úti okmányt kibocsátó hatóság nemzeti joga szerint, ugyanakkor, mire idáig eljut az eljárás, több szerv, hatóság érintett, válsághelyzet esetén főként.

Nem szabad megfeledkezni arról, sem, hogy az alapfokú eljárásnak eshetőleges szakaszai is lehetnek, ez esetben kiemelten fontosak a joghatósági kérdések tisztázása, ennek pedig alapvetően előfeltétele a tiszta, világos és átlátható jogi szabályozottság az eljárás valamennyi eljárási cselekménye és közbenső szakasza kapcsán. Az ideiglenes úti okmányra vonatkozó 2019/997 tanácsi irányelv határozottan az ebbe az irányba való elmozdulást demonstrálja azzal, hogy kötelező másodlagos jogforrásban rögzíti az eljárási lépéseket határidővel együtt ellátva.⁶⁸⁷ A jogérvényesítés szempontjából, a kötelezettség kikényszerítése végett kulcsfontosságú, hogy olyan jogi norma tartalmazza az eljárási lépéseket, amely kötelezően betartandó, kellően részletes és amelyre szükség esetén az uniós polgár is tud hivatkozni.⁶⁸⁸ Ugyanakkor nem tekinthetünk el attól, hogy mindez csak kezdő lépés, hiszen a megfelelő ügyintézéshez való jog mindenkit megillet, nemcsak az uniós polgárt, és annak kulcselemei sok esetben nehézkesen biztosíthatóak még egy kevésbé gyors ügyintézészt igénylő esetben is, nemhogy a konzuli védelem körébe tartozó eljárásoknál. A magyar jog szerint például az ideiglenes úti okmány iránti kérelemre angol és francia nyelvű formanyomtatványt

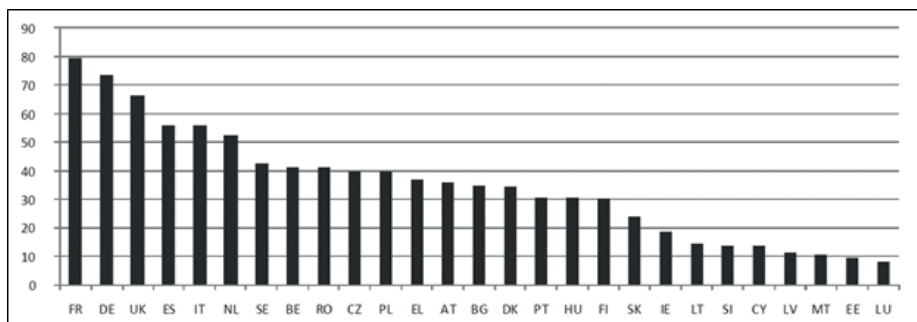
⁶⁸⁵ Alapjogi Charta, 41. cikk.

⁶⁸⁶ Lásd: CARE Final Report (2010) p. 558-589.

⁶⁸⁷ Lásd: 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk.

⁶⁸⁸ Vö. ŠTEFAN (2017) p. 203.; TRUBEK, David M. – COTTRELL, Patrick – NANCE, Mark: „Soft Law”, „Hard Law”, and European Integration. Toward a Theory of Hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002*. 2005. https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447 (2019.08.20.) p. 2.

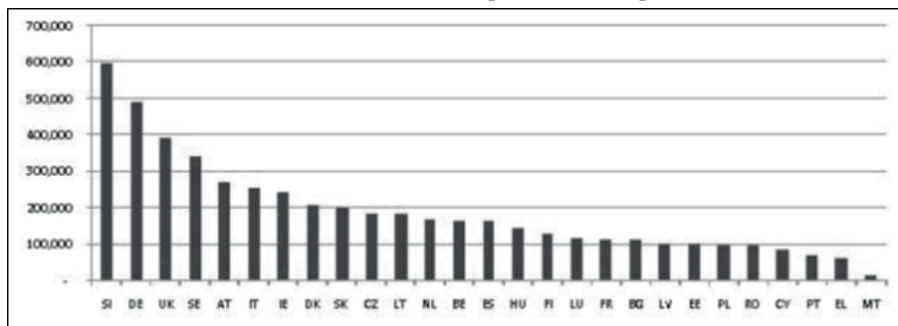
rendszeresítenek,⁶⁸⁹ ugyanakkor az EU hivatalos nyelveinek köre ennél bővebb, illetve nyelvkérdés esetén problémát elsősorban az jelenthet, hogy potenciálisan biztosítani kellene a jogorvoslat lehetőségét is, főként olyan eljárási lépéseknél, amelyek vélt vagy valós érdeksérelemmel (idővesztéssel, magasabb költségekkel) járhatnak, például kérelem áttétele miatt olyan helyen, ahol esetleg munkamegosztásra vonatkozó megállapodások születnének. Ez nemcsak egyes tagállamok egyoldalú terhelését szüntetné meg, hanem egy kiszámítható rendszert teremtene, mert ahogy Franciaország is megfogalmazta: a vezető állam eljárása csak ideiglenes megoldás, hosszú távon nem működtethető így a rendszer.⁶⁹⁰ A jelenlegi, 2015/637 tanácsi irányelvhez készített hatástanulmány – egybecsengően az új típusú ideiglenes úti okmányéval⁶⁹¹ – adatai szerint többségben vannak azok a tagállamok, amelyek 40-nél kevesebb külképviseleti szervvel rendelkeznek, míg a tagállamok másik fele a 60-90 körüli képviselettel rendelkezők. [lásd: 20. ábra]



20. A tagállamok harmadik államokba akkreditált külképviseleti szerveinek száma

Forrás: Hatástanulmány (2011) p. 51.

Annak valószínűségét, hogy ezen arányok mellett potenciálisan melyik tagállam állampolgára fog leginkább profitálni a saját állama képviselete hiányában a harmadik államban elérhető konzuli védelemből, az alábbi ábráról [lásd: 21. ábra] leolvasható.



21. Harmadik államban potenciálisan más tagállamok konzuli védelmére szorulóak, 2010-es adatok alapján

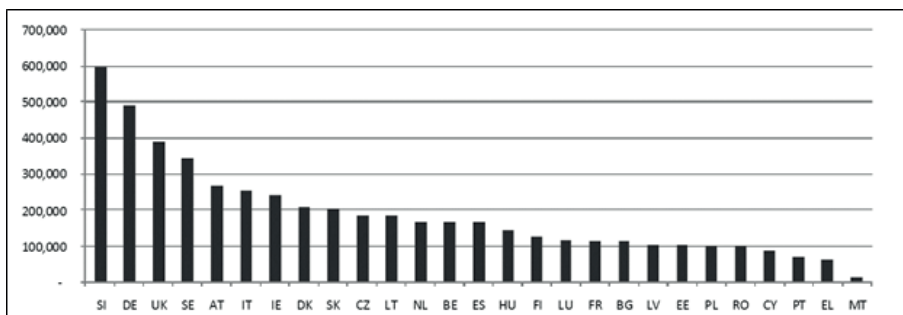
Forrás: Hatástanulmány (2011) p. 9.

⁶⁸⁹ 17/2001. (XI. 15.) KűM rendelet, 14H cikk (2).

⁶⁹⁰ Review of the Balance of Competences: Foreign & Commonwealth Office – Consular Services. Evidence from Stakeholders. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387877/Consular_Evidence.pdf (2019.08.20.) p. 16.

⁶⁹¹ Hatástanulmány (2018) p. 35.

Ugyanakkor az utazási szokások és egyéb tényezők összevetésével az Eurostat és a Turisztikai Világszervezet adataiból kombinált ábra azt mutatja, hogy mely tagállam állampolgárai utaznak legnagyobb valószínűséggel olyan harmadik állambeli területre, ahol a saját államuk nem rendelkezik külképviselettel. [22. ábra]



22. A képviselet nélküli harmadik államba utazók potenciális száma utazási szokások figyelembevételével, 2010-es adatok alapján
 Forrás: Hatástanulmány (2011) p. 53.

A táblázatok számadatokat tartalmaznak, valószínűségekre hívhatják fel a figyelmet, pontos képet azonban sose mutathatnak, mert egy állam külképviselete és elérhető külképviselete között is jelentős különbség van a konzuli védelemhez való jog gyakorlása során. Messzemenő következtetéseket tehát nem vonhatunk le a számadatokból, ahogy abból sem, hogy egy tagállam potenciálisan hány harmadik államban tud konzuli védelmet nyújtani egy – elérhető külképviselet hiányában – segítségre szoruló uniós polgárnak. Az alábbi ábra egy tagállam külképviseleti szintje, és a képviselet nélküli uniós polgárnak való segítségnyújtás lehetőségének kapcsolatát mutatja. [23. ábra] A számok azon harmadik államoknak a számát mutatják, ahol a segítséget nyújtó tagállam (sorok) potenciálisan segítséget tud nyújtani az olyan tagállamok állampolgárainak (oszlopok), akik ott külképviselettel nem rendelkeznek. Franciaország az egyik legnagyobb külképviseleti hálóval rendelkező ország, így ő nagy számú tagállam állampolgárt tudja ellátni, míg a francia állampolgároknak kevés helyen van szükségük más tagállam konzuli védelmét igénybe venni.

A képviselet nélküli tagállam, akinek állampolgára ennyi harmadik államban kaphat potenciálisan konzuli védelmet a sorokban szereplő tagállamtól

	DE	PT	SI	FR	CZ	SE	ES	BE	HU	PL	DK	CY	IE	LT	EL	IT	LV	LU	NL	SK	MT	GB	EE	BG	AT	RO	FI
DE	76	99	4	56	51	33	55	71	56	65	99	91	98	61	31	103	108	37	81	104	18	106	64	62	54	72	
PT	5	31	2	10	11	2	8	17	11	18	33	28	35	10	6	38	39	4	21	36	5	38	15	10	7	16	
SI	0	3	0	1	3	0	0	2	10	7	8	0	11	13	1	12	0	11	1	12	0	11	1	0	0	4	
FR	14	83	109	67	62	39	64	81	67	75	109	102	108	72	40	113	118	46	91	114	28	116	74	72	65	82	
CZ	0	25	44	1	12	7	12	18	6	25	44	41	45	12	2	47	55	6	26	50	0	50	11	11	7	26	
SE	0	31	48	1	17	11	20	27	18	21	51	41	51	23	8	55	58	8	34	55	3	55	25	20	18	28	
ES	4	44	71	0	34	33	31	46	36	41	70	65	73	36	14	77	79	15	55	75	14	78	42	37	34	46	
BE	1	25	48	0	14	17	6	24	15	23	45	40	49	18	6	52	55	4	32	51	4	54	22	15	15	26	
HU	0	17	28	0	3	7	4	7	1	14	28	28	30	5	0	34	39	3	14	34	0	35	4	4	2	15	
PL	0	26	43	1	6	13	9	13	16	24	43	41	43	12	3	47	54	8	25	50	0	50	12	12	5	25	
DK	0	24	36	0	16	7	5	12	20	15	37	29	41	19	8	43	44	4	25	42	4	43	20	15	17	15	
CY	0	5	10	0	1	3	0	0	0	3	9	12	1	0	12	16	0	4	11	0	12	1	1	1	0	5	
IE	0	8	15	1	6	1	3	3	8	6	3	17	15	6	1	18	21	1	8	17	0	18	9	4	5	2	
LT	0	8	9	0	3	4	4	5	3	1	8	13	8	2	0	8	16	3	6	14	0	10	3	4	1	6	
EL	0	20	38	1	7	13	4	11	15	7	23	39	36	39	1	45	49	3	24	44	0	47	12	9	5	22	
IT	2	48	70	1	29	30	14	31	42	30	44	70	63	69	33	74	79	14	52	75	8	77	37	33	28	46	
LV	0	6	7	0	0	3	3	3	2	0	5	8	6	3	3	0	12	2	3	10	0	4	1	3	1	5	
LU	0	2	4	0	3	1	0	1	2	2	1	7	4	6	2	0	7	0	2	7	1	7	3	1	1	1	
NL	2	40	65	1	27	24	9	23	39	29	34	64	57	66	29	8	70	73	49	69	6	72	36	29	26	40	
SK	0	10	18	0	1	4	3	5	4	0	9	21	17	22	3	0	24	28	3	27	0	26	4	3	0	9	
MT	0	3	7	0	2	2	0	1	1	2	3	6	4	8	1	0	9	11	0	5	0	9	4	0	1	1	
GB	6	64	87	6	44	42	31	46	59	44	57	87	79	86	49	25	91	97	29	69	92	94	52	51	42	61	
EE	0	3	4	0	0	0	1	2	0	0	2	5	3	2	2	0	1	9	1	7	0	0	3	1	2		
BG	0	22	36	0	3	12	7	12	11	4	21	36	36	37	9	2	40	47	7	21	44	0	42	10	5	23	
AT	0	19	37	0	5	9	4	7	13	6	18	38	33	40	8	0	44	46	2	23	42	1	47	12	5	18	
RO	0	24	45	1	9	15	9	15	19	7	28	45	42	45	12	3	50	55	7	28	51	0	53	15	13	28	
FI	0	15	31	0	10	7	3	8	14	9	8	32	21	32	11	3	36	37	3	18	33	1	36	15	8	10	

Képviselettel rendelkező, konzuli védelmet ennyi harmadik államban tud az országban szereplő tagállam állampolgárának nyújtani

23. Harmadik országok száma, ahol a tagállamok potenciálisan képviselet nélküli tagállam állampolgárát konzuli védelemben részesíthetik, 2010-es adatok alapján
 Forrás: Hatástanulmány (2011) p. 49-50.

Eljárásjogi szempontból hasznos lenne a vízumkiadás kapcsán létesített közös vízumkiadási helyek fenntartása, amelyek együttes erővel könnyebben biztosíthatják a fentebb említett jogok érvényesülését. A felvetések most pusztán elméleti jellegűek, de az eljárásjogi fejlődési útvonal egyértelműen kijelöli a követendő utat: a hatóságok közötti együttműködési mechanizmusokra nem szívésséggként kell tekinteni, hanem ugyanolyan jogi háttérrel kell biztosítani ezekre az esetekre is, mint a tagállamok nemzeti hatóságai előtt folyó klasszikus hatósági eljárások kapcsán: kötelező erejű jogforrás, kiszámítható, világos jogi rendelkezések, jól lehatárolható feladat-és hatáskörök, valamint az ezzel járó felelősségi kérdések tisztázása és beazonosíthatósága, és végül, de nem utolsó sorban: a felügyeleti és jogorvoslati lehetőségek biztosítása.⁶⁹² Az ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv elfogadása jelentősen előremutató ebbe az irányba, ugyanakkor még korántsem fedi le a teljes kört. A joghatósági kérdések és a jogorvoslati kérdések elsősorban az együttműködési szakasz kapcsán jelenthetnek kihívást, amelyek azonban nem elhanyagolhatók, az összetett eljárások esetében eleve kihívást jelent,⁶⁹³ ami a válsághelyzetekben fokozódik a flexibilitás miatt megnövekedő a diszkrecionális döntési helyzetek miatt, a *rule of law* követelmény-rendszere azonban ilyenkor sem tehető félre.

Az Alapjogi Charta rendelkezéseinek maximális érvényre juttatása tehát többletfeladatot eredményez a tagállamok irányába,⁶⁹⁴ akkor is, ha magát a konzuli védelmet sokszíniú szabályozzák,⁶⁹⁵ és az Alapjogi Charta kizárja a rendelkezései megvalósítása okán az uniós hatásköri bővülést.⁶⁹⁶ Ugyanakkor a Tanács égisze alatt a koordinációs és kiegészítő rendelkezések meghozatalára tagállami döntés függvényében sor kerülhet, és ezen kívül az igazgatási együttműködés területén kiegészítő, támogató összehangoló jogi aktusok rendes döntéshozatalban történő meghozatalára is van lehetőség.⁶⁹⁷ Addig is pedig az állandó ítélkezési gyakorlat szerint pedig az adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában a jogalanyok számára biztosított uniós jogok védelmének biztosítása az eljárási autonómia elve, az egyenértékűség és tényleges érvényesülés követelményének fényében a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó eljárási szabályok meghozatala az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik, azzal a feltétellel azonban, hogy e szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozókhöz képest, és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.⁶⁹⁸ Ez többek között minden tagállamok számára átgondolandó feladat, az eljárás teljes szakaszára nézve.

⁶⁹² Alapjogi Charta, 47. cikk; ReNEUAL Model Rules. *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Book VI. Administrative Information Management* (Galetta, Diana-Urania – Hofmann, Herwig C. H. – Lottini, Micaela – Marsch, Nikolaus – Schneider, Jens-Peter – Tidghi, Morgane) 2014, http://www.reneual.eu/images/Home/BookVI/information_management_online_publication_individualized_final_2014-09-03.pdf (2019.08.20.) VI-3.; CRAIG, Paul – HOFMANN, Herwig C. H. – SCHNEIDER, Jens-Peter – ZILLER, Jacques: *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 216.; VARGA Zs. András. Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61 (2014) 10. p. 547.

⁶⁹³ ELIANTONIO, Mariolina: Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'. *Review of European Administrative Law*, 7 (2014) 2. p. 65; 67.

⁶⁹⁴ CHALMERS–TOMKINS (2007) p. 381-394.; KLAMERT (2014) p. 125-138.

⁶⁹⁵ CARE Final Report (2010) p. 580-585.

⁶⁹⁶ Alapjogi Charta, 51. cikk 2.

⁶⁹⁷ EUMSZ 197. cikk.

⁶⁹⁸ C-3/16 *Lucio Cesare Aquino v Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2017:209. 48. pont, C-161/15 *Abdelhafid Bensada Benallal v État belge*, EU:C:2016:175. 24. pont; C-74/14 „*Eturas*” *UAB and Others v Lietuvos Respublikos*

A megfelelő és világos eljárási szabályok az anyagi jog különbözősége miatt kiemelten fontos szerepet játszanak a hatékony konzuli védelem biztosítása szempontjából, hiszen az eljárások kulcseleme az együttműködés más hatóságokkal, amely esetenként a kérelmet befogadó hatóságon kívüli más eljáró hatóság érdemi döntésével fog zárulni. A hatékonyság, illetve a megfelelő jogvédelem megkérdőjelezése pedig a jogorvoslati út irányába jelent kérdéseket.

Az esetjog hiányából nem lehet következtetést levonni az uniós konzuli védelem sikeréről, a Lisszaboni Szerződést megelőző rezsim a 2015/637 tanácsi irányelvvel ellentétben ugyanis nem volt az uniós bíróságok alá vetve,⁶⁹⁹ bárminemű jogi probléma szükségképpen nemzeti hatáskörben maradt. Nemzeti hatáskörben viszont nem minden tagállam kezeli jogként a konzuli védelmet, és ennél fogva nem minden államban van lehetőség jogorvoslattal élni a konzuli védelem megtagadása, vagy egyéb ezzel összefüggő vélt vagy valós jogsérelem okán. Az alábbi táblázat a 2007-es zöld könyv kapcsán készült hatástanulmány adatai, valamint a 2010-es CARE felmérésre adott válaszok színes képet mutatnak ebben a kérdésben is. [24. táblázat]

Tagállam	Jogorvoslat elutasított konzuli védelem esetén/panaszkezelési rendszer
AT	nincs
BE	nincs kötelezettsége a külügyminisztériumnak segítséget nyújtani, ezért nincs jogorvoslati lehetőség a döntéssel szemben
BG	nincs
CZ	nincs
CY	van belső jogorvoslati lehetőség a külügyminiszter irányába, illetve az ombudsmanhoz lehet fordulni; a külügyminiszter döntéseivel szemben bírósági felülvizsgálatnak van helye, habár még nem fordult elő.
DK	Dánia nem utasít el konzuli védelemre irányuló kérelmet; a nem megfelelő segítségnyújtás kapcsán benyújtott panaszokat a külügyminisztérium kezeli, és végső esetben a jogorvoslati út is igénybe vehető
GB	elutasított konzuli védelem esetén bírósági felülvizsgálatot lehet kérni; belső panaszkezelési rendszer is létezik
EE	ez állampolgárok írásban panaszt tehetnek az eljáró hatóságnál, fordulhatnak az ombudsmanhoz és a bírósághoz is
EL	nem fordult még elő; polgári jogi szabályok megsértésére irányadó szabályokat kellene alkalmazni
FI	az állampolgárok a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint élhetnek jogorvoslattal

konkurencijos taryba. ECLI:EU:C:2016:42.32. pont; C-439/08 *Vlaamse federatie van verenigen van Brood-en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebepalers (VEBIC) VZW*, EU:C:2010:739. 63. pont, C-310/14 *Nike European Operations Netherlands BV v Sportland Oy*, EU:C:2015:690. 28. pont; C-34/13 *Monika Kušionová v SMART Capital a.s.*, EU:C:2014:2189. 50. pont; C-415/11 *Mohamed Aziz v Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, EU:C:2013:164. 50. pont; C-470/12 *Pohotovost' s. r. o. v Miroslav Vašuta*, EU:C:2014:101. 46. pont; C-168/05 *Elisa María Mostaza Claro v Centro Móvil Milenium SL*, ECLI:EU:C:2006:675. 24. pont; C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones SL v Cristina Rodriguez Nogueira*, ECLI:EU:C:2009:615. 38. pont.

⁶⁹⁹ CARE Final Report (2010) p. 32.

Tagállam	Jogorvoslat elutasított konzuli védelem esetén/panaszkezelési rendszer
FR	a diplomáciai védelemre vonatkozóan adott választ; kormányzati döntésként nincs ellene fellebbezési lehetőség
IE	bírósági felülvizsgálati lehetőség nincs; közigazgatási döntésként elvileg meg lehet bíróság előtt támadni, de még sosem volt rá példa; valószínűbb, hogy a külügyminisztériumnál lehet ellene panaszt tenni
NL	nincs jogorvoslat, de a panaszos jogosult panasszal élni az eljáró hatóságnál, és ha nem elégedett az arra adott válasszal, akkor a független ombudsmanhoz fordulhat
PL	a közigazgatási eljárási kódex szabályai szerint van jogorvoslati lehetőség
LU	nincs
LT	a közigazgatási jogi szabályok szerint az elutasított vagy nem megfelelő konzuli védelem esetén az állampolgár jogosult panaszt benyújtani
LV	a közigazgatási eljárási szabályok szerint a külügyminisztériumhoz lehet panasszal fordulni, vagy a közigazgatási bíróságnál lehet eljárást indítani
HU	a közigazgatási hatósági eljárás szabályai szerint a hatáskörben érintett másodfokú hatósághoz lehet fellebbezni, majd közigazgatási bírósághoz fordulni; ha konzuli tisztviselő az elsőfokú hatóság, a fellebbezést a külügyminiszter bírálja el, emellett mindenkinek jogában egyedül vagy másokkal írásban panasszal fordulni az illetékes állami szervek felé.
MT	a konzuli védelemre nézve nincs nemzeti keretszabályozás, de ez nem jelenti azt, hogy az állampolgárok ne fordulhatnának hivatalos panasszal az államhoz a konzuli védelem hiánya miatt, erre nézve joggyakorlat azonban nem létezik.
DE	ha a német állampolgár írásbeli kérelemben fordul konzuli segélyért, amit elutasítanak, akkor bírósághoz fordulhat
IT	az eljáró hatóságnál lehet panasszal élni
PT	van jogorvoslati lehetőség, de csak ha a konzuli védelmet elutasító döntés olyan szolgáltatásra vonatkozik, amelyet a konzuli törvény tartalmaz
RO	a jogsérelemtől függ az eljárás típusa, de minden esetben van jogorvoslati, illetve bírósági felülvizsgálati lehetőség
ES	közigazgatási hatósági döntésként a közigazgatási eljárási szabályok szerint fellebbezhető, illetve közigazgatási bíróság által felülvizsgálható
SE	nem nyilatkozott róla
SL	mindenkinek joga van az elutasított vagy nem megfelelő konzuli védelemmel szemben, de ritkán fordul elő; az állampolgárok a külügyminisztérium felé fordulhatnak panasszal
SI	általában és elviekben van jogorvoslati lehetőség, de még sose fordult elő

24. Jogorvoslati lehetőség a konzuli védelem körében a nemzeti jog szerint, 2007-es és 2010-es felmérések adatai alapján

Forrás: Hatástanulmány (2007) p. 76-78.; CARE Final Report (2010) p. 321; 493-505; 623-627.

Az uniós jogi azonban egyértelmű: uniós jogból fakadó jogosultságok megfelelő érvényesüléséhez a szükséges garanciarendszert biztosítani kell. Az uniós jog végrehajtásáért való tagállami felelősségből levezethető a bírósághoz fordulás joga is.⁷⁰⁰ Itt szükséges

⁷⁰⁰ DENZA (2014) p. 1193.

megjegyezni, hogy az alapjog érvényesülésének zálogaként, az *effet utile elv* alapján a bírósági kikényszeríthetőség a kulcsa a hatékony konzuli védelemnek, és az EUMSZ 23. cikkében foglaltak is egyértelművé teszik, a nemzeti, valamint az uniós bíróság előtti jogérvényesítést.⁷⁰¹ Ez minden esetben jogorvoslati rendszert jelent, és intézményi garanciákat, továbbá az állami felelősség fennálltát az uniós jog megfelelő végrehajtása miatt, valamint a tagállami kötelezettségszegési eljárás, mint a garanciarendszer *ultima ratio* elemét jelenti az *Európai Parlament* előtti petíciós lehetőséggel és a *Bizottsághoz* címzett panasszal együtt.⁷⁰²

Ezek a garanciaelemek azonban nem lehetnek hatékonyak abban az esetben, ha az eljárás egy részére nézve nincs közvetlen hatállyal bíró rendelkezés. Még azon tagállamok esetében is megdől a jogérvényesítés garanciája, amely részletes nemzeti jogi szabályozással biztosítja a konzuli védelemhez való jog védelmét abban az esetben, ha nem tud igazságot tenni, ha a jogsérelem az eljárás olyan szakaszában történik, amely nemzeti hatáskörön kívüli, nevezetesen: az együttműködési jogviszonyban.

A munkamegosztás okán esetlegesen kialakult, hatáskörtelepítésre vonatkozó szabályok alapvetően nem ismertek, így a jogorvoslati útra nézve sem lehet általános következtetéseket levonni azon kívül, hogy az eljáró hatóság nemzeti joga az irányadó. Kérdés, mi a helyzet abban az esetben, ha a sérelem az eljárás együttműködési szakaszára vezethető vissza. A vezető államra vonatkozó – *soft law* – iránymutatások adnak némi támpontot: „[a]mennyiben a vezető állam segítségnyújtásában részesült valamely személy kártalanítási igényt nyújt be a vezető állam segítségnyújtási tevékenysége során elszenvedett kára miatt, a vezető állam és a segítségnyújtásban részesült személy tagállama belső joguknak és eljárásaiknak, valamint a nemzetközi jognak megfelelően konzultál egymással és további intézkedéseket határoz meg.”⁷⁰³ Másrészt, a vezető állam felelőssége az uniós polgár iránt addig áll fenn, ameddig őt a kijelölt biztonságos helyre juttatja. Arra nézve, hogy a nemzeti szabályozás alapján a tagállamok vállalnak-e valamilyen felelősséget az állampolgáruk által elszenvedett károkért, egyedül a Spanyol Kormány nyilatkozott negatívan, miszerint semmilyen felelősséget nem vállal az evakuálás során történtekért.⁷⁰⁴

További kérdés a *kísérő családtagok* jogérvényesítési lehetősége, hiszen több tagállam is *ad hoc* jelleggel, mintegy szívességi alapon és nem jogszabályaik alapján részesítik konzuli védelemben őket. Amennyiben saját joguk alapján a tagállamok védelmet biztosítanak a saját állampolgáruk nem állampolgár családtagjainak, úgy ez az uniós polgár esetében is kötelezettséggé válik. Ahol jog van, ott jogorvoslatot is kell teremteni, ez viszont visszas helyzetet eredményezhet a belső, konzuli jog személyi hatályára nézve.

A 2015/637 konzuli irányelv keretrendelkezést fogalmaz meg a kooperációra vonatkozóan, amely a felvázolt forgatókönyvön túl nem megy. Ellenben az új típusú ideiglenes úti okmányra vonatkozó 2019/997 tanácsi irányelv jelentős előrelépést tesz a hatósági

⁷⁰¹ See, Reinforcing EU citizens' rights to consular protection and assistance in third countries – frequently asked questions. MEMO/11/185. Brussels, 23 March 2011. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-185_en.htm?locale=en (2019.08.20.)

⁷⁰² DENZA (2014) p. 1193-1194.; POPTCHEVA, Eva-Maria: Judicial and Non-Judicial Guarantees of the Right to Consular Protection. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (szerk.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 112.; POPTCHEVA (2014) p. 210-214.

⁷⁰³ 2008/C 317/06 iránymutatás, 5.5.

⁷⁰⁴ FARO–MORARU (2012) p. 250.

együttműködési szint leszabályozására, amely utat nyithat nemcsak a hatékonyabb konzuli segítségnyújtás, hanem az európai közigazgatási eljárási szabályok fejlődése irányába is.

6.3. Horizontális kapcsolatok fejlesztése – az új lehetőségek és kihívások az ideiglenes úti okmány kibocsátása kapcsán

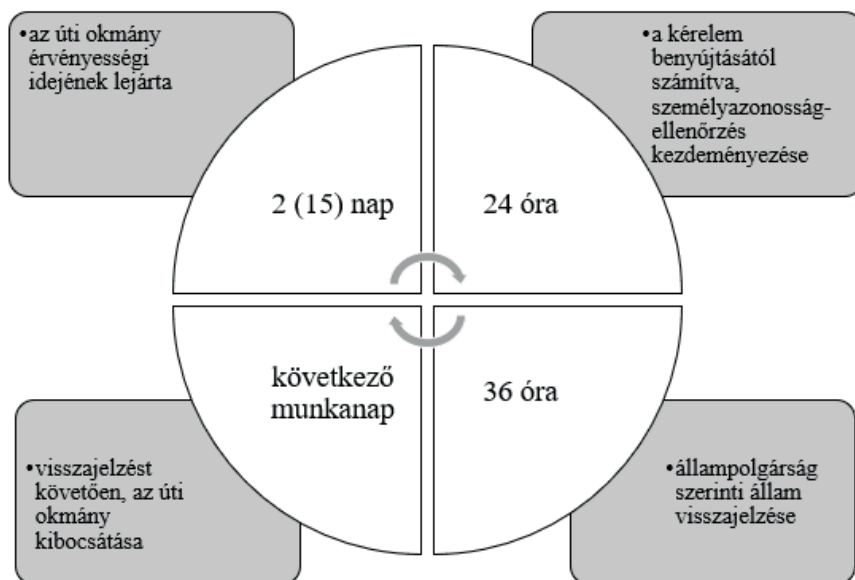
A konzuli védelmi politika ideiglenes úti okmányra vonatkozó szabályozása nemcsak a közvetett közigazgatási szint bevonásával jelent újat a struktúrában, hanem igyekszik a két közigazgatási szint közötti együttműködési kapcsolatot is új jogi mederbe terelni. Jelentős változást hoz ugyanis az ideiglenes úti okmányról szóló 2019/997 tanácsi irányelv azon része, amely egzaktt, másodlagos jogforrásbeli eljárási szabályokat hozna az eddig *soft law* által uralt igazgatási együttműködési részre. Az igazgatási együttműködési szakaszra alapvetően jellemző ez a helyzet, és a konzuli védelem ezen részletkérdéseire nézve is iránymutatások és javaslatok azok, amelyek döntően a hatóságok munkakapcsolatát megalapozzák,⁷⁰⁵ hiszen hatásköri korlátok miatt korábban az EU nem rendelkezett egyéb eszközzel, viszont 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 ideiglenes úti okmány reformjakor az irányelv-javaslat úgy rendelkezett, hogy 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. Válsághelyzetben, illetve egyéb rendkívüli körülmény esetében lehet ezen határidőktől eltérni,⁷⁰⁶ magát az okmányt pedig 2 napos érvényességi idővel lehet kiállítani, amelyet egyéb határidőre okot adó rendkívüli körülmény esetében is legfeljebb 15 napra lehet kitolni.⁷⁰⁷ Az eljárási cselekmények ciklusát a 25. ábra szemlélteti.

⁷⁰⁵ 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.

⁷⁰⁶ Irányelvjavaslat, 4. cikk 24.

⁷⁰⁷ Irányelvjavaslat, 4. cikk.



25. Az új típusú ideiglenes úti okmány kibocsátási eljárása a tanácsi irányelv-javaslat alapján (Szerző)

Az irányelv-javaslat az *Európai Parlament* általi olvasat során némi módosítással gazdagodott: a 36 órás válaszadási határidőt lecsökkentette 24 órára, a rendkívüli körülmények esetére nézve pedig nemcsak hosszabb, hanem rövidebb határidő tűzését is indokoltak látták, továbbá nagyobb hangsúlyt kapott az alapjogvédelem és az adatvédelem. Az irányelv érvényesülésének felülvizsgálatát pedig ötről három évre módosította volna, és kifejezetten alapjogi kontextusból értékelte volna, az *Európai Parlament*, az *Európai adatvédelmi biztos*, valamint az *Alapjogi Ügynökség* bevonásával.⁷⁰⁸

A végső változat, a 2019. június 16-án elfogadott tanácsi irányelv látszólag alig változtatott a az eredeti elképzeléseken, a határidőkre vonatkozó módosítások azonban egyértelművé teszik az uniós polgár szerepét az eljárásban: a szolgáltató közigazgatást erősítik a szabályok, ugyanakkor az ügyintézési határidőkben, eddig az eddig nem kiforrott útvonalban rejlő realitást is szem előtt tartják. Így az elektronikus kommunikáció ellenére elvetették az órákban meghatározott eljárási határidőket. A kérelem beérkezését követően *lehetőség szerint azonnal, de két munkanapnál nem később* fel kell venni az állampolgárság szerinti állam feladat-és hatáskörben eljáró hatóságával a kapcsolatot. Ennek körében a kérelmet benyújtó nevét, nemzetiségét, születésnapját, nemét, a kérelem benyújtásakor készített fényképét – amennyiben ez nem megvalósítható, akkor a szkennelt vagy digitális képét –, valamint a rendelkezésre álló személyazonosításra alkalmas okmányának (személyi igazolvány, jogosítvány) másolatát vagy szkennelt verzióját, a pótlendő okmány típusát és számát, továbbá

⁷⁰⁸ Report on the proposal for a Council directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP (COM(2018)0358 – C8-0386/2018 – 2018/0186(CNS)) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, rapporteur: Kinga Gál. A8-0433/2018 European Parliament, 6.12.2018. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0433/P8_A\(2018\)0433_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_deposes/rapports/2018/0433/P8_A(2018)0433_EN.pdf) (2019.08.20.)

egyéb azonosítószámait is közölni kell. A megkeresett hatóság az információ beérkezését követően lehetőség szerint *azonnal, de legkésőbb 3 munkanapon belül* az állampolgárság tényét megerősíti. Amennyiben ennek akadálya van, arról kell visszajelezni, hogy mikorra várható a személyazonosság megerősítése, hogy az *in situ* konzuli hatóság a kérelmezőt erről tájékoztathassa. Ha a megkeresett hatóság megerősíti az állampolgárságot, az eljáró hatóság *lehetőség szerint azonnal, de legfeljebb két munkanapon belül* kiállítja az ideiglenes úti okmányt. Ezekről a határidőktől csak kivételesen, indokolt esetben lehet eltérni. Ha az állampolgárság szerinti állam hatósága ellenzi az ideiglenes úti okmány kibocsátását, akkor erről értesíti a megkereső hatóságot, aki nem állít ki ideiglenes úti okmányt, ellenben az állampolgárság szerinti államra száll át a konzuli védelem nyújtásáért való felelősség, és az *in situ* eljáró konzuli hatóság az uniós polgárt az állampolgársága szerinti állammal folytatott egyeztetés szerint tájékoztatja.⁷⁰⁹

Ha rendkívül sürgős esetről van szó és a rendelkezésre álló kommunikációs csatornák igénybevétele ellenére nem érkezik válasz az állampolgárság szerinti államtól, akkor a konzuli hatóság az állampolgárság szerinti állammal való előzetes egyeztetés nélkül is kiállíthatja az ideiglenes úti okmányt. Ebben az esetben az *ex post facto* tájékoztatás része mindaz, amit a személyazonosítás céljából való kapcsolatfelvételkor kellett (volna) közölni.⁷¹⁰ Ezzel tulajdonképpen az informatikai *vis maior* helyzetről, valamint a megkeresett tagállam oldalán fennálló egyéb akadályozó körülményről rendelkezik a Tanács, amikor ezek fennálltát nem kívánja az uniós polgár kárára érvényesíteni, és a biztonsági szabályokat és a visszaélések elleni harcot alárendeli az uniós polgár mihamarabbi konzuli védelme (hazajutás) érdekében. Az eljárási ciklust a 26. ábra szemlélteti.

A 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. Emellett kategorikusan leszögezi, hogy a birtokos az ideiglenes úti okmányt annak lejáratí idejére – amely alapesetben a hazaútra elengedő időtartam, illetve két nap, indokolt esetben pedig legfeljebb 15 nap lehet, úgy, ahogy az irányelv -javaslat rendelkezett⁷¹¹ - tekintet nélkül köteles a célállomáson a feladat-és hatáskörrel rendelkező hatóságnak leadni. Az irányelv-javaslat által tartalmazott 60 napos megsemmisítési határidőt a végső változat elvetette, és az ezzel kapcsolatos részletszabályok alakítására a Bizottságnak adott felhatalmazást.⁷¹² Az irányelv-javaslatához készített hatástanulmány kiemeli, hogy a CoOl-hoz⁷¹³ 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.⁷¹⁴ A rendelkezések gyakorlati érvényesülését a Bizottságnak az átültetést követő 5 éven belül kell felülvizsgálnia, és az eredményeket az Európai Parlament és a Tanács

⁷⁰⁹ 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 1-5.

⁷¹⁰ 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 6.

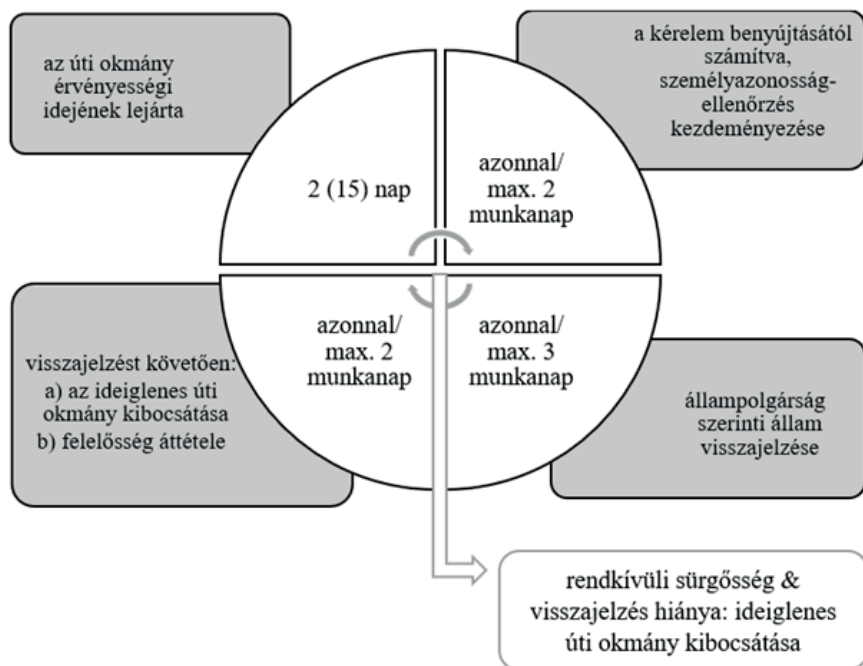
⁷¹¹ 2019/997 tanácsi irányelv, 6. cikk. vö. irányelvjavaslat, 4. cikk.

⁷¹² 2019/997 tanácsi irányelv, 4. cikk 7-9.

⁷¹³ ETD Hatástanulmány (2018) p. 37. 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* való együttműködést jelenti. Az együttműködés gyors és hatékony módja érdekében a az az EKSZ biztonságos honlapján keresztül (Consular OnLine) folyamatosan frissülő tájékoztatást kell nyújtaniuk a tagállamokban elérhető illetékes kapcsolattartókról. A 2015/637 tanácsi irányelv, preambulum (16).

⁷¹⁴ ETD Hatástanulmány (2018) p. 38.

elé kell utalnia. A jelentés összeállításakor külön figyelmet kell szentelni az adatvédelem és az alapjogok kérdésének, valamint az ideiglenes úti okmány kibocsátására vonatkozó *egységes díjtétel* bevezetésének lehetőségére.⁷¹⁵



26. Az új típusú ideiglenes úti okmány kibocsátási eljárása a 2019/997 tanácsi irányelv alapján (Szerző)

A jelenlegi rezsim teljes mértékben a tagállamok nemzeti szabályozására és általános együttműködési gyakorlatára épít, míg a reform lényege, hogy a kooperáció menetét egységes mederbe terelje és jogi aktusban, egzakt eljárási határidőkkel tegye kiszámíthatóvá, és végső soron kikényszeríthetővé.

A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében a konzuli védelem megkönnyítéséhez szükséges *koordinációs és együttműködési* intézkedéseket megállapító irányelv formájában igyekezne új alapokra helyezni az ideiglenes úti okmány intézményét. Ennek megfelelően az új, *uniós ideiglenes úti okmány* szabályozásának középpontjában az érintett szervek és hatóságok együttműködésének leszabályozása áll. Ezúttal a tagállamokra kötelező másodlagos uniós jogforrásban, felváltva ezzel a hatósági együttműködésekre jellemző, egymás közötti *soft law* uralta hálózati rendszert.⁷¹⁶

Ha valamely tagállam külképviseleti szervéhez uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelem érkezik, 24 órán belül konzultációt folytat az állampolgárság szerinti tagállammal a kérelmező állampolgárságának ellenőrzése céljából, és egyúttal az összes releváns információt is biztosítja az esettel kapcsolatban: azokat az adatokat, amelyeket az uniós ideiglenes

⁷¹⁵ 2019/997 tanácsi irányelv, 17. cikk.

⁷¹⁶ VERDIER (2009) p. 167.; CORKIN–BOEGER (2014) p. 223.; BOGDANDY–DANN (2008) p. 2013 -2039.; SENDEN (2005) p. 79-99.; ŞTEFAN (2017) p. 203.; TERPAN (2013) p. 33-34.

úti okmányra ragasztandó matricán is fel kell tüntetni, valamint a kérelmező arcképmását, amelyet a kérelem benyújtásának napján készítenek. Az állampolgárság szerinti tagállam az információk beérkezésétől számított 36 órán belül reagál a konzultációra és megerősíti, hogy a kérelmező az állampolgára-e. A kérelmező állampolgárságának megerősítését követően a segítséget nyújtó tagállam legkésőbb az állampolgárság szerinti tagállam válaszában kézhezvételét követő munkanapon biztosítja az *uniós ideiglenes úti okmányt* a kérelmező részére. Egyúttal felszólítja az ügyfelet arra, hogy amikor új útlevelet vagy úti okmányt kérelmez, szolgáltatassa vissza az uniós ideiglenes úti okmányt, függetlenül attól, hogy az lejárt-e. A tagállamok gondoskodnak minden visszaszolgáltatott uniós ideiglenes úti okmány kellő időben történő megsemmisítéséről. Kellően indokolt rendkívüli helyzet esetében lehet csak eltérni ezektől a határidőktől, válsághelyzet esetében pedig az eljárási cselekmények is felcserélhetők: előzetes egyeztetés nélkül is kiállítható az *uniós ideiglenes úti okmány*, a segítséget nyújtó tagállam ezt követően értesíti a lehető leghamarabb az állampolgárság szerinti tagállamot az uniós ideiglenes úti okmány kiállításáról, valamint annak a személynek a személyazonosságáról – és minden úti okmányba bekerült adatáról – akinek a részére azt kiállította. Az uniós ideiglenes úti okmányt kiállító tagállami hatóság mindegyik kiállított uniós ideiglenes úti okmány egy másolatát tárolja, egy másikat pedig megküld a kérelmező állampolgársága szerinti tagállamnak. A másolatokat az uniós ideiglenes úti okmány lejárta után 60 nappal meg kell semmisíteni, kivéve, ha azokra szükség van egy új útlevél vagy úti okmány kiállításához.⁷¹⁷ Mindennek során a hatástanulmány rendelkezései kiemelik az alapjogok, különös tekintettel az adatvédelem fontosságát, amit minden tagállamnak biztosítania kell.⁷¹⁸ Az új típusú, uniós ideiglenes úti okmány a kiállításának tárgyát képező utazás befejezéséhez szükséges időre érvényes. Ezen idő kiszámításánál a szükséges éjszakai pihenőket és az átszállásokhoz szükséges időt figyelembe kell venni, és az érvényességi idő két napos türelmi időt tartalmaz, rendkívüli körülmények esetén is legfeljebb 15 munkanapig érvényes.⁷¹⁹

Az igazgatási együttműködési szakaszra alapvetően jellemző helyzetet, vagyis azt, hogy a hatósági együttműködések részletkérdéseit nagyvonalakban iránymutatások és javaslatok uralják a hatóságok munkakapcsolatát, írja felül a 2019-ben elfogadott új irányelv. Jelentős előrelépést jelent mindez abba az irányba, amit a jogállamiság alapértékének fényében az európai közigazgatás számára is megkövetel a rendszer. Világos és átlátható, kiszámítható szabályozás teremti meg a kapcsolatot a kérelem benyújtása és a végső soron az eljáró fórum nemzeti szabályozásának alkalmazásához vezető úton a hatóságok együttműködésének eddigi jogi aktusban nem szabályozott szakaszára nézve. Az irányelv ugyan tagállami címzettekre vonatkozik, világos és feltétel nélküli alkalmazás esetében azonban arra is alkalmas, hogy az uniós polgár azt sikerrel hivatkozza a tagállam esetlegesen elmulasztott kötelezettsége esetén.⁷²⁰ Hiszen mire eljut az uniós ideiglenes úti okmány kiadására irányuló eljárás abba a szakaszba, hogy az eljáró hatóság az okmányt kiállítsa, addig számos olyan eljárási lépés van, olyan részletkérdésben születik döntés, amely a fentebb ismertetettek szerint mérlegelés eredménye, így az együttműködési szakasz jogi szabályozottsága kulcskérdés. Ezzel bőven

⁷¹⁷ Irányelvjavaslat, 4. cikk.

⁷¹⁸ Hatástanulmány (2018) p.3738.

⁷¹⁹ Irányelvjavaslat, 5. cikk.

⁷²⁰ C-9/70, *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78. 10. pont; VARNER, Carla A.: The Effectiveness of European Community Law with Specific Regard to Directives: The Critical Step Not Taken by the European Court of Justice. *Michigan Journal of International Law*, 22 (2001) 3. p. 464-465; CRAIG-DE BURCA (2007) p. 280.

túllépi az ideiglenes úti okmányra vonatkozó új szabályozás a 2015/637 tanácsi irányelv egyszerű eljárási lépéseit felsoroló keretszabályozását.

6.4. Modell szabályok az együttműködési jogviszonyokra

Az európai közigazgatás alapvető jellemzője, hogy a horizontális kooperáció az uniós jog végrehajtását megvalósító tagállami hatóságok között általában véve kívül esik az uniós jogalkotáson, valamint túlmutat a nemzeti eljárásjog hatályán. Az integráció természetes fejlődése felszínre hozta a közvetlen, mellérendelt kapcsolatot a tagállami hatóságokkal, valamint az EU különböző szerveivel, a jogalkotási jogkör azonban ezzel nem tartott lépést. Erre az európai közigazgatás eljárásjogának kodifikációja hívta fel kiemelten a figyelmet azzal, hogy éles különbséget tett a jogsegély, és az uniós jogi rendelkezés szerinti információ-megosztási kötelezettségen alapuló, közvetlen, a kooperáló tagállami hatóság részéről előzetes kérést nem igénylő együttműködési mechanizmus között, és mindkettő esetében indokoltnak látta az uniós szintű szabályozási módot.

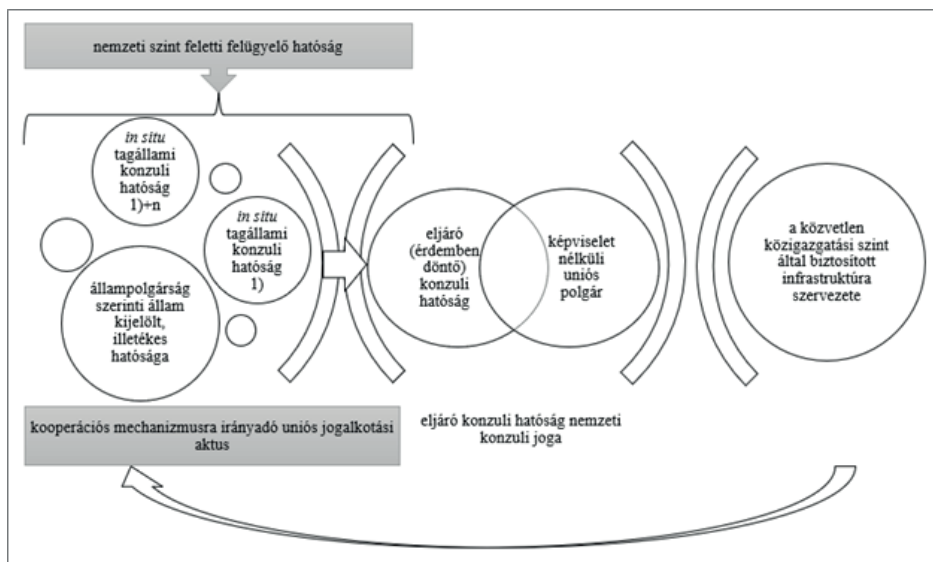
A harmadik államokban képviselő nélküli uniós polgár esetében a konzuli védelmet biztosító együttműködési mechanizmushoz a 2015/637 tanácsi rendelet teremt keretet, kijelöli az eljárási szereplőket és az eljárási cselekmények sorrendisége tekintetében az alapokat. A különböző tagállamok feladat- és hatáskörben érintett hatóságai – legfőképpen akkor, ha vezető állam van közöttük –, közötti interakcióra nézve hiányoznak azonban azok az eljárási szabályok, amelyek az uniós polgár irányába az eljárási garanciákat hordozzák. A tagállamok nemzeti eljárásjoga az eljárás ezen részére nem terjed ki, a reciprocitás pedig a megbízható, kiszámítható és világos közigazgatás képébe nem illeszkedik. Az információ kezelése a modell szabályok alapján is kizárólag jogi kötőerővel rendelkező normatív rendelkezés alapján történhet, amelynek világosan tartalmaznia kell a hatásköröket és az ezzel kapcsolatos felelősségi kérdéseket, az alkalmazandó jogot, kitérve a kollízió eshetőségére, az adatkezelési tevékenység korlátait, valamint a tevékenység feletti felügyelet és a jogorvoslat kérdéseit világossá tegye, és ezzel az adatkezelés folyamatát átláthatóvá tegye.⁷²¹ A szabályozás generális jellegét csak az törhetné meg, hogy adatbázis létrehozatalával nem járó adattovábbításra épülő hálózat valamely formájáról van-e szó, vagy közös adatbázis létrehozatala és működtetése is hozzátartozik a tevékenységhez.⁷²² Minden tagállamnak ki kell jelölnie azt a feladat- és hatáskörrel rendelkező kontaktpontként működő hatóságot, aki az adatkezelő mechanizmus működtetésében a tagállam részéről részt vesz, és tartja a kapcsolatot a koordinációt ellátó uniós központi közigazgatási hatósággal, a *Bizottság* illetékes szervével vagy – amennyiben külön felállításra kerül – adatkezelő hatósággal;⁷²³ a horizontális, valamint vertikális együttműködés feletti *felügyeletet* pedig uniós szinten kell biztosítani. A modell szabályok az interakció háttérszabályának – adatkezelésről lévén szó

⁷²¹ VARGA Zs. (2014) p. 547. Európai Parlament szerinti követelményekre vonatkozó megjegyzéseket lásd: BOROS Anita: Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2 (2013) 2. p. 58-61.; BOROS Anita: Közigazgatási eljárásjog Európában, közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)* Pázmány Press, Budapest 2015. p. 36-38.

⁷²² CSATLÓS (2016a) p. 20.

⁷²³ Model Rules VI-6. CRAIG–HOFMANN–SCHNEIDER–ZILLER (2017) p. 217.

– az *adatvédelmi rendelet*⁷²⁴ rendelkezéseit tekintik, azonban vannak lényeges eljárásjogi kérdések, amelyeket negligálnak. Tekintettel arra, hogy egy ún. nemzetközi közigazgatási jog szabályai még ilyen szinten nem forrottak ki a gyakorlatban,⁷²⁵ mindenképpen közös, uniós szintű szabályozásra van szükség, ezt erősítette meg a ReNEUAL is.⁷²⁶



27. A konzuli eljárás együttműködési mechanizmusának ideális modellje
(Szerző)

A harmadik államokban a képviselő nélküli uniós polgár konzuli védelmi eljárásának is az alapja és központi eleme minden esetben az információ-megosztás, valamint az uniós polgárok adatkezelése. A modell szabályok által vázolt követelményrendszert [lásd: 27. ábra] azonban a kötelező másodlagos jogforrás, a 2015/637 tanácsi irányelv sem tudja maradéktalanul kielégíteni, noha leginkább annak hiánya szembeötlő, hogy a többes-joghatósági kérdésekre nézve nem tartalmaz iránymutatást, ezzel pedig az együttműködés hatékony és *rule of law* konform szabályozási háttere kérdéssé válik. Azzal, hogy a konzuli feladatoknak kizárólag tagállami konzuli hatóságok a végrehajtói, az csak az eljárás legutolsó szakaszának joghatóságát jelenti. Ez a szakasz azonban a megelőző szakasz(ok) függvénye: az uniós polgár védelme céljából eljárhat a saját államának illetékes szerve, a kérelmet befogadó konzuli hatóság, esetleg egy harmadik tagállam konzuli hatósága, így az ügy áttételének függvénye, hogy végső soron milyen jog szerint kap az uniós polgár (és családtagja) segítséget, és az milyen jellegű, ennek okán a hatóságok közötti együttműködés jogi szabályozottsága is kardinális kérdés.

⁷²⁴ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance) OJ L 119. 4.5.2016. p. 1-88.

⁷²⁵ Vö. WITTICH, Stephan: Effective Legal Protection in International Law. In: Sente Zoltán – Lachmayer, Konrad (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison.* Routledge, London and New York, 2017.p. 58.

⁷²⁶ VINCZE-CHRONOWSKI (2018) p. 620.

Az áttételi kötelezettséggel összefüggésben kizárólag arra tér ki a 2015/637 tanácsi irányelv, amikor a személyazonosság (és állampolgárság) ellenőrzése kapcsán az *in situ* konzuli hatóság a vélt állampolgárság szerinti állam erre kijelölt hatóságával felveszi a kapcsolatot annak lehetőségének biztosításával, hogy az ügyet számára átadja. Ellenben arra nézve nincs rendelkezés, hogy milyen egyéb esetekben milyen eljárási cselekmény megtétele indokolt a megfelelő segítségnyújtás érdekében. Szükséges itt arra gondolni, hogy köteles-e a konzuli hatóság, amelyhez az uniós polgár kérelemmel fordult arra, hogy mérlegeljen, hogy eljárjon, avagy áttegye az ügyet egy másik, adott harmadik államban elérhető, más tagállam konzuli tisztviselőjéhez. A lojális kooperáció, valamint a hatékony konzuli védelem érdekében a kötelezettség levezethető abban az esetben, ha a szükséges konzuli védelmi intézkedésre nézve az adott hatóságnak nincs felhatalmazása, például, hogy úti okmányt bocsásson ki. Ellenben arra nézve nincs iránymutatás, hogy ezt milyen határidővel tegye meg, például, még a 2019-es irányelvben sem. Az új irányelv hatálya kizárólag az állampolgárság szerinti tagállammal való együttműködésre terjed ki, és arra nézve tartalmaz határidőket, nem számolva egyéb eshetőséggel, többek között a kettős/többes állampolgárság kérdésével sem. Nincs arra nézve sem iránymutatás, hogy milyen körben kell egyeztetni az *in situ* konzuli hatóságoknak arról, hogy munkamegosztás körében milyen elveket kell figyelembe venni; adott ügyben kell-e mérlegelni, hogy melyik hatóság milyen szintű védelmet tud nyújtani és milyen személyi hatállyal, a nem állampolgár családtagokra is gondolva. A munkamegosztási megállapodások kötésére lehetőségként és nem kötelezettségként tekint a 2015/637 tanácsi irányelv, holott a *Barnier-jelentés* már 2006-ban javaslatot tett egy olyan európai konzuli kódex létrehozására, amely kifejezetten a tagállamok konzuli hatóságai és a delegációk közötti együttműködést is szabályozza. Álláspontja szerint az ilyen együttműködés le kell, hogy fedje azokat a harmadik államokat is, ahol egyik tagállamnak sincs konzuli képviselője. Kiemelte annak kulcsfontosságú jelentőségét, hogy minden harmadik államban egy előre lefektetett szabályrendszer szerint kell kvázi beugró-rendszerben lefektetni, hogy melyik tagállam melyik másik tagállam uniós polgáraiért felelős. Emellett közös konzuli testületek felállításáról és operatív szabályok bevezetéséről is beszélt.⁷²⁷ Ebből egyelőre nem valósultak meg a célok, a Lisszaboni Szerződést követően azonban a hatásköri szabályok változása alapot adhat arra, hogy a helyzet változzon. A közös konzuli testületek, vagy a küldöttségek hatáskörének bővítése továbbra is csak teoretikus síkon opció, a gyakorlatban a kiterjedt külképviseleti hálóval rendelkező nagy tagállamok elzárkóznak tőle. [Lásd: 5.4. alfejezet]

A hatásköri és ezzel felelősségi szabályok megfelelő lehatárolásának másik jelentős vonatkozása a jogorvoslatok területe: ha ezek a kérdések nem tisztáztak, akkor a jogorvoslatokhoz való jog veszélybe kerül.⁷²⁸ *Ubi ius, ibi remedium est*, vagyis ahol jogosultság

⁷²⁷ BARNIER (2006) p. 24-25.

⁷²⁸ Model Rules VI-32(2), (3); CRAIG–HOFMANN–SCHNEIDER–ZILLER (2017) p. 224-225. és 4. fejezet (89), 1 (93). CRAIG–HOFMANN–SCHNEIDER–ZILLER (2017) p. 263-264. HOFMANN, Herwig C. H.: Composite Decision-Making Procedures in EU Administrative Law. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 118.; ROWE Gerard C.: Administrative Supervision of Administrative Action in the European Union. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 191., 194. vö. TÜRK, Alexander H.: Judicial Review of Integrated Administration in the EU. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 222-228. és MEUWESE, Anne – SCHUURMANS, Ymre – VOERMANS, Wim: Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*, 2 (2009) 2. p. 22-21.

van, ott jogorvoslat is van, legalábbis egy jogállamban lennie kell, és ez alól nem jelent kivételt az európai közigazgatási struktúra sem. A 41. cikkben deklarált megfelelő ügyintézéshez való jog többek között magában foglalja a hatékony jogorvoslatához való jogot.⁷²⁹

Az együttműködési mechanizmus, a különböző joghatóság alatt álló hatóságok közötti interakció is le kell, hogy fedve legyen nemcsak alkalmazandó jog, hanem hatékony jogorvoslati szempontból is. Jelen szabályozási keretek között ugyanis az *eljárásért viselt felelősség*, a konkrét intézkedés, határozat meghozatala a konzuli védelmet végső soron nyújtó tagállami konzuli hatóságé, míg az *eljárás feletti uralom* – az eljárás lefolytatása és az abban született konkrét döntésért való tételes jog alapján fennálló felelősség – viszont nem kizárólagosan az övé.⁷³⁰ Erre megoldást jelenthet egy olyan irányú szabályozás, amelyet a modell szabályok javasolnak: az együttműködési mechanizmust felügyelő hatóság tevékenysége, és az ennek körében működtetett panaszvizsgálási rendszer létjogosultsága nem kérdés. A modell szabályok szerint a kivizsgálás eredményeként pedig a felügyelő hatóság rendelkezik az adatok hozzáférésehez, a megsemmisítéséhez és a törléséhez való joggal az adatbázisok tartalmát tekintve, ezen túlmenően pedig – a jogalkotói döntés függvényében – a felügyeletet gyakorló hatóság jogorvoslati fórumként is funkcionálhat.⁷³¹ Ezt a megoldást támasztja alá az *Európai Ombudsman* álláspontja, amely szerint alapjogsérelem esetén belső panasztételi mechanizmusnak van helye. A belső ellenőrzési rendszer, a kijelölt adatvédelmi felelős útján ugyan a hatóság irányába van visszajelzés a jogalkalmazás mikéntjéről, de az eljárásban érintett személyek és azok személyes adatainak védelme érdekében szükséges az egyéni bejelentések kivizsgálására létrehozott mechanizmus.⁷³² Az Európai Ombudsman a Frontex működése kapcsán hívta fel erre a figyelmet, arra hivatkozva, hogy az adott tagállami határőrizeti hatóságnál dolgozó tisztviselő, amikor a Frontex keretébe tartozó utasításokat hajt végre, akkor uniós hatóságként cselekszik. Ilyenkor a határőrizet közvetlen és követett közigazgatási szintje egy többszintű rendszert alkot, amely így túlmutat a nemzeti közigazgatási szinten. Ebből kifolyólag a nevet viselő közös műveletek, egyéb intézkedések bármelyikében potenciálisan előforduló alapjogi jogsértésekről szóló panaszok kezelésére szükség van szintén egy nemzeti szint feletti fórumra.⁷³³ Arról azonban, hogy a felügyelő hatóság láthatna el ilyen feladat-és hatáskört, csak lehetőségként beszél a modell szabályozás, nem kötelezettséggént. A megoldás tálcán hever: a lehetőség adott a feladat-és hatáskör telepítésére a koordinációs és kooperációs intézkedések folyamányaként; az igazgatási együttműködésre irányadó rendes jogalkotási hatáskört nem feszítené túl, nem jelentené a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját, továbbá nem is érintené a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit.⁷³⁴

⁷²⁹ CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 61 (2014) 3. p. 138.

⁷³⁰ Az eljárás feletti uralom és az eljárásért viselt felelősség kérdését lásd: VINCZE–CHRONOWSKI (2018) p. 654-655.

⁷³¹ Model Rules VI-30(2)(c) és ellenőrzési – VI- 30(2)(d); CRAIG-HOFMANN–SCHNEIDER–ZILLER (2017) p. 224.

⁷³² Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex. Strasbourg on 12 November 2013. 39. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark;jsessionid=AA9282D228713007DC45878725D6D998> (2019.08.20.) [European Ombudsman Opinion] 23. pont.

⁷³³ European Ombudsman Opinion, 51. pont.

⁷³⁴ Lásd: EUMSz 197. cikk (2)-(3).

A megfelelő együttműködésre vonatkozó szabályozással ekként elhatárolva kezelhető az együttműködési szakasz, valamint a szigorúan nemzeti hatáskörben, nemzeti konzuli jog alapján lezajló eljárási szakasz, amelynek során az érdemi döntés, intézkedés születik. Ebben a kérdésben pedig a garanciarendszer a nemzeti jogban keresendő. Az Alapjogi Charta a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán a bírósági utat említi: „[m]indenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. (...)”⁷³⁵ A jogorvoslattal szemben támasztott legfontosabb követelmény, hogy mind a jogalkotás, mind a tényleges alkalmazás terén hatékony legyen; az uniós jogban általános elvi szintű szabály.⁷³⁶ Nincs előírás a jogorvoslat formáját illetően, és az államok e tekintetben bizonyos mérlegelési szabadsággal rendelkeznek. Annak eldöntésére, hogy mi minősül hatékornak, a jogorvoslat összességét kell mérlegelni. A tényleges érvényesülés elvéből eredően a hazai jog nem teheti gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását, az egyenértékűség elvéből pedig következik, hogy az uniós jogból eredő követelésekhez kapcsolódó feltételek nem lehetnek hátrányosabbak a hazai jogból eredő hasonló intézkedésekhez kapcsolódó feltételeknél.⁷³⁷ Ezért az uniós jog értelmében a tagállamok törvényileg kötelesek jogorvoslati rendszereket és eljárásokat kidolgozni az uniós jog által garantált *hatékony bírói jogvédelemhez* való jog tiszteletben tartásának biztosítására. Ez többek között azt jelenti, hogy a közigazgatási döntések *jogszerűségének bírósági felülvizsgálati lehetőségét*⁷³⁸ kell megteremteni akkor is, ha van belső, közigazgatási jogorvoslati lehetőség;⁷³⁹ ezt a körülményt nem veszélyeztetheti már kialakult nemzeti joggyakorlat sem,⁷⁴⁰ így közvetve a tagállamok hazai konzuli joga ebben a tekintetben áttekintésre, és szükség esetén korrekcióra szorul, hogy a megfelelő garanciarendszer rendelkezésre álljon a harmadik államban képviselt nélküli uniós polgár konzuli védelme érdekében. A belső, informális panaszkezelési rendszerek, amelyek bírósági felülvizsgálat tárgyai nem lehetnek, nem alkalmasak ugyanis erre.⁷⁴¹

A jogorvoslattal összefüggő kompenzációs igény kapcsán a modell szabályok igyekeznek áthidaló megoldást is kínálni a földrajzi távolságokból eredő igényérvényesítési nehézségeknek: a jogalkotónak választást tesz lehetővé: vagy arról rendelkezik, hogy az egyén a kárt okozó magatartást elkövető hatóságnál érvényesítheti a jogait vagy a lakóhelye, székhelye szerinti azonos hatáskörű nemzeti kontaktpontként kijelölt hatósággal szemben. Ez utóbbi megoldás olyan esetekben szolgálja a személyek érdekét, amikor a kárt okozó hatóság államától eltérő tagállam lakosa, állampolgára nem ismeri az eljáró hatóság nyelvét.⁷⁴²

⁷³⁵ Alapjogi Charta 47. cikk.

⁷³⁶ C-222/84 *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206. 18. pont.

⁷³⁷ Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége/Európa Tanács, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2016. p. 105.; GÖRISCH, Christoph: *Effective Legal Protection in the European Legal Order*. In: Szente Zoltán – Lachmayer, Konrad (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. Routledge, London and New York, 2017. p. 34-35.

⁷³⁸ Vö. EUSz 19. cikk (1) és GÖRISCH (2017) p. 31.

⁷³⁹ C-222/84, 17-21. pont és C- 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, ECLI:EU:C:1987:442. 14-15. pont.

⁷⁴⁰ C-213/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. ECLI:EU:C:1990:257. 20. pont.

⁷⁴¹ POPTCHEVA (2014) p. 211.

⁷⁴² Model Rules VI-40 (115)-(116). CRAIG–HOFMANN–SCHNEIDER–ZILLER (2017) p. 227-228; 276.; CSATLÓS (2016a) p. 21.

Az egyéni jogok hatékony jogvédelme a modern demokratikus államok kulcskérdése, amely nemcsak a jogok és jogos érdekek szempontjából fontos, hanem az objektív jogrend fenntartása végett is.⁷⁴³ Ez pedig „a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett” elkötelezettséget valló szervezetben, kiemelt terület, ahova jogrendileg még fel kell fejlődni.⁷⁴⁴

⁷⁴³ SZENTE, Zoltán: Conceptualising the Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. In: Sente Zoltán – Lachmayer, Konrad (szerk.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. Routledge, London and New York, 2017. p. 7.

⁷⁴⁴ Lásd: EUSz preambulum, 2. cikk, II. cím A demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezések.

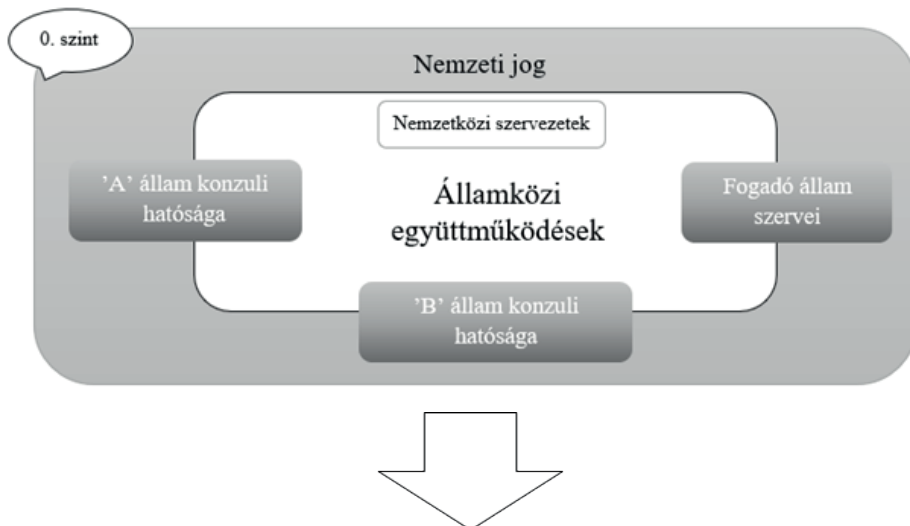
ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

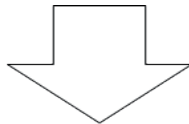
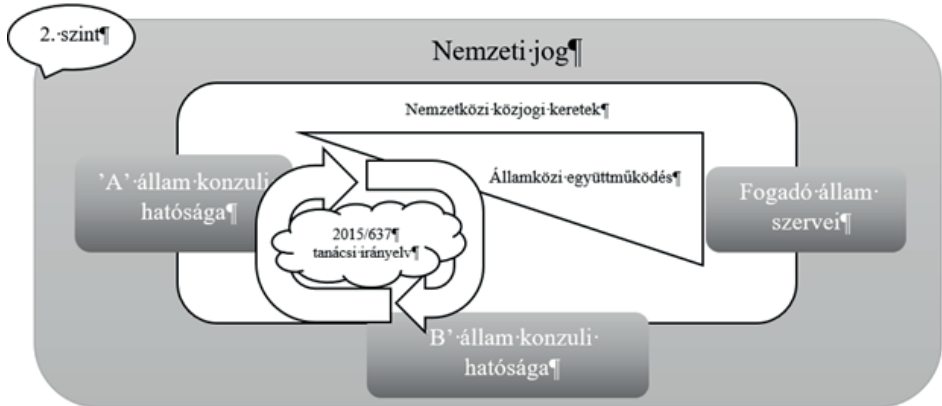
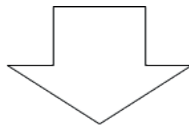
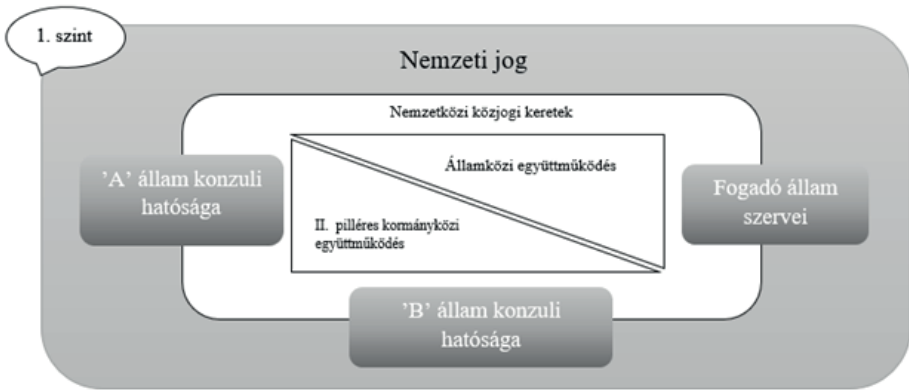
A konzuli jogintézmény történelmét áttekintve egy rendkívül változatos fejlődéstörténet bontakozott ki a szemünk előtt. Változott a feladat, a funkció, az aktorok és a konzuli tisztviselők köre, egy állandó elem azonban mindenképpen kitűnik a sorból: *együttműködésre* épül a rendszer. Az együttműködés jellege a jogintézménnyel együtt változott, mire a XX. századra kikristályosodott az a gyakorlat, amit a világháborúk végeztével általánosan elfogadotként kodifikáltak az ENSZ égisze alatt. A konzuli feladat ellátása során számos jogviszony keresztezi egymást, az alapjuk viszont minden esetben az államok közötti nemzetközi jogi pillérek nyugvó együttműködésre épül.

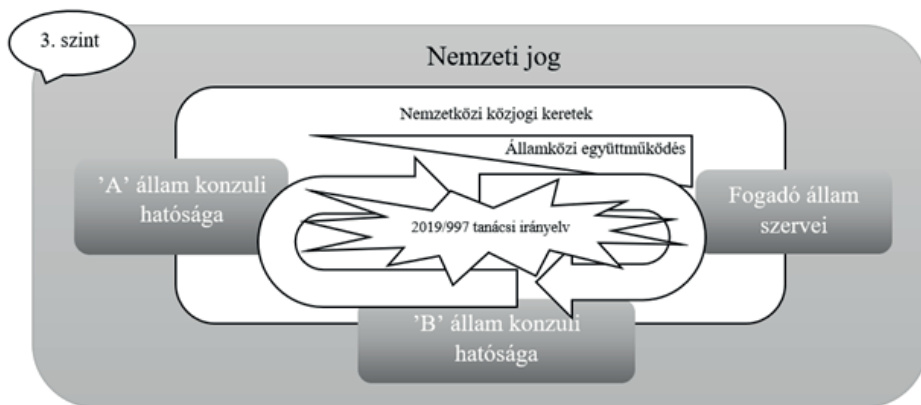
Az együttműködés új korszaka kezdődött el az Európai Unió tagállamai között, amikor a képviselő nélküli uniós polgár számára harmadik államban nyújtott konzuli segítség jogként került definiálásra, majd pedig a legutolsó nagy szerződés-reform nyomán elismert alapjogi státuszba lépett. Az ezzel párhuzamosan zajló, a többszintű közigazgatási struktúrával szemben támasztott követelmények is olyan irányba fejlődtek, amelyek új jelentéstartalommal ruházták fel az együttműködést. Az egykoron államközi együttműködésre épülő konzuli kapcsolatok immáron hatósági együttműködési mechanizmussal egészültek ki, és mivel a legutóbbi újítások irányelvi formát öltenek, arra is lesz példa, hogy az államközi együttműködést kiszorítja az államok feletti szupranacionális aktorkkal bővült együttműködési forma. Az ideiglenes úti okmány reformja jelen szövegtervezet alapján is jelentős mérföldköve emiatt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődésének a hatóságok egymás közötti együttműködésének kiszámítható és átlátható, közvetlen hatályra alkalmas módon való megfogalmazásával. Emellett az EU jogi státuszát erősíti és a teljes közösség nevében való aktorkénti fellépést is lehetővé tesz a harmadik államokkal való kapcsolatban egy olyan uniós úti okmány nemzetközi elfogadtatása érdekében, amely hozzájárul az uniós polgársághoz kapcsolódó ezen jogosítvány kézzelfoghatóbb élvezetéhez.

A fejlődési folyamat az alábbiakban összegezhető és tehető képletesebbé. Az EU többszintű közigazgatása szempontjából a XX. századra kialakult *államközi együttműködés*en belüli nemzeti konzuli jogi dominancia tekinthető a kiinduló pontot jelentő *0. vagy alap szintnek*. Ezt követően az *1. fázis* az uniós konzuli védelmi politika megszületését követő, zömmel közös kül- és biztonságpolitikai, második pilléres keretben maradó *kormányközi együttműködési dominanciát hordozó* jelleg volt megfigyelhető. Ekkor a konzuli jog harmonizációja nélküli, meghatározott körülmények fennállása esetén biztosítandó segítségnyújtás részletei nem szabályozottak, az eljáró konzuli hatóság és a nemzeti hatóságok kapcsolata *ad hoc* jellegű, a jogviszony jogi aktusban nem szabályozott, az együttműködés éppen csak túllép a klasszikus államközi kapcsolatok jellemzőin, és gyakorlatilag az autonóm közvetett közigazgatási szintre épít aktorként. A *2. fázis* tekinthető a komplex európai közigazgatási építkezés első lépésének, amelyet a *kooperációs és koordinációs intézkedések* irányelvi szabályozása hozott el. A 2015/637 tanácsi irányelv a közvetett közigazgatási szint kizárólagos konzuli hatósági szerepére épít, ugyanakkor megjelenik aktorként a közvetlen közigazgatási szint mint a közös infrastrukturális körülményeket biztosító háttérország. A szervezeti jogi kapcsolat *sui generis*, nem feleltethető meg az

államon belüli közigazgatási szervezetrendszer uraló elveknek, és alapvetően az uniós jogból fakadó konzuli védelmi kötelezettség kapcsán a lojális együttműködés és a szolidaritás jelenti a rendszert összetartó kohéziós erőt. A harmadik államokkal való államközi együttműködés hangsúlyozása mellett ugyanakkor jelentős fejlődési pont a konzuli védelmi eljárásban érintett hatóságok közötti kooperációs mechanizmus kiépítése az eljárási cselekmények sorrendiségének meghatározásával. Ez utóbbi két elem továbbfejlesztése érhető tetten az uniós ideiglenes úti okmány reformját jelentő 2019/997 tanácsi irányelv és az általa kijelölt irány – mint a jövőben esedékes egységes díjtétel vagy az elektronikus ideiglenes úti okmány bevezetésének lehetősége – nyit utat a *3. és egyben befejezetlen fázisnak*. A közvetlen közigazgatási szint aktív bekapcsolása és felhatalmazása az EU nevében, a nemzetközi standardnak megfelelő úti okmány elfogadtatása kapcsán jelentős előrelépés nemcsak a konzuli védelmi politika sikere, hanem az EU nemzetközi porondon való ezirányú megerősítése terén is. A közigazgatási eljárásjogi mérföldkő pedig az úti okmánykibocsátása érdekében zajló összetett eljárás lépéseinek konkretizálásában és azok egzakt határidőkhöz kötésében azonosítható amellelt, hogy az irányelvi forma ezzel világos és konkrét szabályba foglalva, közvetlen hatályra alkalmas módon képes szolgálni a bajbajutott uniós polgárt, és egy lépéssel közelebb hozza egy demokratikus jogállami keretek közötti jó közigazgatás képét. Egyre halványul az államközi együttműködés, és egyre erősödik az uniós jog égisze alatti hatósági együttműködési mechanizmus szerepe, javuló tendenciát mutat a szabályozása és ezzel párhuzamosan épül a konzuli védelem európai közigazgatási egysége. A fejlődési folyamat lezáratlan, és nemcsak azért, mert az új irányelv még nem alkalmazható és alkalmazandó, hanem azért, mert a folyamatos visszajelzések alapján, és a *rule of law* által kijelölt kívánalmak alapján a fejlődés további útvonala már látszik; a 2019/997 tanácsi irányelv ezt megalapozta, az alapjogok érvényesülésének biztosítékai – az uniós és hiány esetén nemzeti szabályozásban való kiépítésük iránti igény – pedig a sormintát adják. A kövek letétele még a jövő zenéje. Az európai uniós konzuli védelmi politikát megvalósító együttműködések fejlődésének sematikus bemutatását az alábbi ábrásor szemlélteti.







28. Az európai uniós konzuli védelmi politikát megvalósító együttműködések fejlődésének tematikus bemutatása (Szerző)

A 2018. május 1-jétől alkalmazandó és alkalmazható a 2015/637 tanácsi irányelv gyakorlati tapasztalatairól a Bizottság 2021. május 1-jéig jelentést kell, hogy benyújtson az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Ennek során a Bizottságnak értékelnie kell majd az irányelv működésének módját és meg kell vizsgálja, hogy szükség van-e további intézkedésekre: itt többek között az vizsgálandó, hogy indokolt-e a rendelkezések kiigazítása, módosítása annak érdekében, az még nagyobb mértékben megkönnyítse a polgárok konzuli védelemhez való jogának gyakorlását. Az irányelvet három évvel az átültetésére meghatározott határidőt követően felül kell vizsgálni. Különösen azt kell megvizsgálni, hogy szükség van-e a megfelelő tehermegosztást biztosító pénzügyi eljárások módosítására a tagállamok által az irányelv végrehajtásáról és gyakorlati alkalmazásáról nyújtott információk alapján, beleértve a statisztikákat és konkrét ügyeket. A Bizottságnak jelentést kell készítenie, amelyben ki kell térnie arra, hogy az uniós polgárokat megillető konzuli védelemhez való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében indokolt-e kiegészítő intézkedésekre, adott esetben javaslatot téve az irányelv módosítására.⁷⁴⁵ Ebben a jelentésben azokat a fejlesztési irányokat is szerepeltetni kell, amelyek már az ideiglenes úti okmány reformja során is teret nyertek.

- (1) Az államközi együttműködési alapot szükségszerű, hogy felváltsa az EU nevében való közös fellépés annak érdekében, hogy az uniós polgárok konzuli védelme ne hallgatólagos beleegyezésen alapuljon, hanem biztos alapokon álljon ne csak az uniós polgárok esetében, hanem a védett személyi kör bővülésével a családtagok esetében is. Ezen megállapodások megtörténtét nyilvánosságra kell hozni.
- (2) Az eljárási mechanizmus cizellálása az irányelv-tervezetnek megfelelő formát kell öltönn. Az eljárási cselekmények eljárási határidőhöz kötése alapvető fontosságú, a megbízható, kiszámítható eljárás érdekében. Ennek a vészhelyzetek szükségképpeni flexibilis kezelése sem jelenthet akadályt: a diszkrecionális döntések megfelelő szabályozási környezete megteremti a jogszerűséget, ennek pedig a kulcsa az uniós konzuli védelmi politika szempontjából a fehér foltként jelentkező terület eljárásjogi szabályozottságának fejlesztését igényli: a horizontális és vertikális igazgatási kapcsolatok szabályozása kardinális kérdés.

⁷⁴⁵ 2015/637 tanácsi irányelv (29).

- (3) Ezzel összefüggésben a párhuzamos illetékesség csökkentése, illetve az eljáró hatóság vitathatatlan módon való determinálása a jogszerűség végett fontos. Ehhez a kulcs pedig az együttműködések megfelelő eljárásjogi szabályozottságában rejlik, amelyek anyagi jogi harmonizáció hiányában is megalapozzák azt. Ehhez azonban elengedhetetlen előfeltétel az, hogy az azonos harmadik államban található külképviseletek tevékenysége okán a munka-megállapodások kötése ne lehetőség, hanem kötelezettség legyen, ellenkező esetben az uniós küldöttségek szerepét szükséges felértékelni, és az ehhez szükséges hatásköri bővítést meglépni.

Az uniós konzuli védelmi politika az uniós jog egyik olyan területe, amely anyagi jogi jogharmonizáció célja nélkül példázza a jogterület európai közigazgatási kiépülését és az indirekt jogi hatások szükségképpen történését egy olyan európai közigazgatási térben, ahol az alapjogok révén végső soron minden európaizálódik.

MELLÉKLET

29. A tagállamok küldőbizottságai harmadik államokban a 2015/637 tanácsi irányelv előkészületekor
 Forrás: Hatástanulmány (2011) p. 39-48.

Third Country	DE	PT	SI	FR	CZ	SE	ES	BE	HU	PL	DK	CY	IE	LT	EL	IT	LV	LU	NL	SK	MT	UK	EE	BG	AT	RO	FI
Afghanistan	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓				✓			✓	✓	✓			✓
South Africa	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Albania	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓				✓	✓			✓			✓		✓	✓	✓	
Algeria	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓			✓			✓		✓	✓	✓	
Andorra		✓		✓			✓																				
Angola	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓					✓				✓			✓		✓		✓	
Antigua and Barbuda																											
Saudi Arabia	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓		✓			✓	✓	✓
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Armenia	✓			✓						✓				✓	✓	✓						✓		✓		✓	
FYROM	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓					✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	
Australia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Azerbaijan	✓			✓	✓			✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓		✓	✓	✓	
Bahamas																											

Bahrain	✓			✓											✓							✓					
Bangladesh	✓			✓		✓	✓				✓				✓				✓			✓					
Barbados																						✓					
Belarus	✓			✓	✓	✓			✓	✓				✓	✓	✓			✓			✓	✓	✓	✓	✓	
Belize																											
Benin	✓			✓			✓	✓			✓								✓								
Bhutan																											
Myanmar	✓			✓											✓							✓					
Bolivia	✓			✓		✓	✓		✓		✓				✓				✓	✓		✓			✓		✓
Bosnia & Herzegovina	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓				✓	✓		✓		✓	✓	✓	
Botswana	✓			✓																		✓					
Brazil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Brunei Darussalam	✓			✓																							
Burkina Faso	✓			✓		✓		✓			✓								✓								
Burundi	✓			✓				✓														✓					
Cambodia	✓			✓		✓	✓				✓											✓		✓			
Cameroon	✓			✓			✓	✓						✓	✓				✓			✓					

Equatorial Guinea				✓		✓														
Guyana																			✓	
Haiti	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓				✓		✓
Honduras	✓			✓		✓							✓							
India	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Indonesia	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Iraq	✓			✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓		✓				✓
Iran	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Iceland	✓			✓		✓			✓	✓									✓	
Israel	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Jamaica	✓			✓		✓	✓		✓										✓	
Japan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Jordan	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓
Kazakhstan	✓			✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Kenya	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Kyrgyzstan	✓			✓																
Kiribati																				

Kuwait	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Laos	✓			✓																
Lesotho	✓											✓						✓		
Lebanon	✓			✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓
Liberia	✓			✓		✓														
Libya	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Liechtenstein																				
Madagascar	✓			✓																
Malawi	✓												✓					✓		
Malaysia	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓
Maldives																				
Mali	✓			✓		✓	✓			✓						✓				
Morocco	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓	✓	✓
Marshall Islands																				
Mauritius				✓														✓		
Mauritania	✓			✓		✓														
Mexico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Micronesia																				
Moldova	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓				✓	✓	✓	✓		
Monaco																				
Mongolia	✓		✓	✓											✓	✓				
Montenegro	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Mozambique	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Namibia	✓		✓	✓	✓										✓	✓	✓	✓		✓
Nauru																				
Nepal	✓		✓	✓	✓		✓	✓							✓	✓	✓	✓		✓
Nicaragua	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓				✓	✓		✓
Niger	✓		✓	✓	✓															
Nigeria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Norway	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
New Zealand	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Oman																				
Uganda	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Uzbekistan	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Pakistan	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Palau																				
Panama																				
Papua New Guinea			✓	✓	✓										✓	✓	✓	✓		
Paraguay	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓									
Peru	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Philippines	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Qatar	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Russia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rwanda	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		
St. Kitts-Nevis																				
San Marino												✓								
Vatican City State																				
St. Vincent and the Grenadines																				
Saint Lucia			✓	✓	✓										✓	✓	✓	✓		
Samoa																				
São Tomé and Príncipe		✓											✓	✓	✓	✓	✓	✓		

Senegal	✓	✓		✓	✓	✓	✓						✓	✓	✓		✓	✓	✓	
Serbia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Seychelles				✓																
Sierra Leone	✓																✓			
Singapore	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
Solomon Islands	✓			✓	✓												✓			
Somalia																				
Sudan	✓			✓	✓	✓						✓	✓		✓		✓		✓	
Sri Lanka	✓			✓									✓		✓		✓		✓	
Switzerland	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Suriname				✓											✓					
Swaziland																				
Syria	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tajikistan	✓			✓													✓			
Tanzania	✓			✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓		✓		✓	
Chad	✓			✓																
Thailand	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Timor-Leste			✓																	
Togo	✓			✓																
Tonga																				
Trinidad Tobago	✓			✓		✓							✓		✓					
Tunisia	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Turkmenistan	✓			✓					✓						✓				✓	
Turkey	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Tuvalu																				
Ukraine	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uruguay	✓	✓		✓		✓						✓	✓		✓				✓	
Vanuatu				✓																
Venezuela	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Vietnam	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Yemen	✓			✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓		✓		✓	✓		
Zambia	✓			✓	✓				✓	✓		✓		✓		✓				✓
Zimbabwe	✓	✓		✓	✓	✓						✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓

IRODALOMJEGYZÉK

Monográfia, kézikönyv

- AMERASINGHE, Chittharanjan Felix: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- APÁTHY István: *Tételes európai nemzetközi jog*. Franklin Társulat, Budapest, 1888.
- ATTSTRÖM, Karin: *Role and Effect of External Support to Public Administration*. European Commission, Brussels, 2018.
- AUST, Antony: *Handbook of International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- AUSTERMANN, Frauke: *European Union Delegations in EU Foreign Policy. A Diplomatic Service of Different Speeds*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.
- BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert: *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Dialóg Campus, Budapest, 2016.
- BARSTON, Ronald Peter: *Modern Diplomacy*. Routledge, New York, 2014.
- BESNYÓ Károly (szerk.): *Államigazgatás A-tól Z-ig*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1973.
- BUIJZE, Anoeska: *The Principle of Transparency in EU Law*. Uitgeverij BOXPress, Utrecht, 2013.
- CHALMERS, Damian – TOMKINS, Adam: *European Union Public Law. Text and Materials*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- CHITI, Edoardo: *EU and Global Administrative Organizations*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011.
- CRAIG, Paul – DE BÚRCA, Gráinne: *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011.
- CRAIG, Paul – HOFMANN, Herwig C. H. – SCHNEIDER, Jens-Peter – ZILLER, Jacques: *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press, Oxford, 2017.
- CSARADA János: *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Politzer Zsigmond és fia, Budapest, 1901.
- CURTIN, Deirdre – EGEBERG, Morten: *Towards a New Executive Order in Europe?* Routledge, London, 2013.

- DEZSŐ Márta – VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest, 2014.
- ENGD AHL, Ola: *Protection of Personnel in Peace Operations. The Role of the 'Safety Convention' Against the Background of General International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2007.
- FRANK Tímea – SÜLYOK Gábor: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs (szerk.): *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog*. Közigazgatási jog IV. Pázmány Press, Budapest, 2015.
- GOVAERE, Inge – POLI, Sara: *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2014.
- GROSS, Eva: *The Europeanisation of National Foreign Policy. Continuity and Change in European Crisis Management*. Palgrave Macmillan, 2011.
- Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. Fundamental Rights Agency, Vienna, 2014. http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf (2019.08.20.)
- HARTLEY, T. C.: *The Foundations of the European Community Law*. Oxford University Press, Oxford, 1998.
- HARGITAI József: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Aula Kiadó, Budapest, 2005.
- HOBOLTH, Mogens Hvam: *Border Control Cooperation in the European Union. The Schengen Visa Policy in Practice*. Thesis, London, European Institute of the London School of Economics, 2012. http://etheses.lse.ac.uk/551/1/Hobolth_Border_control_cooperation.pdf (2019.08.20.)
- HOFMANN, Herwig C. – ROWE, Gerard C. – TÜRK, Alexander H.: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- JORDAN, Andrew – SCHOUT, Adriaan: *The Coordination of the European Union. Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2017.
- KACZOROWSKA-IRELAND, Alina: *European Union Law*. Routledge, London, 2016.
- Kézikönyv az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésre vonatkozó európai jogról*. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége/Európa Tanács, Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2016.
- KINCSES László: *Diplomáciatörténet*. HVG-ORAC, Budapest, 2005.
- KISS István: *Európai nemzetközi jog*. Érsek-Líceumi Kö- és Könyvnyomda, Eger, 1876.
- KLABBERS, Jan: *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

- KLAMERT, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014.
- KOCHENOV, Dimitry: *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2011. (Digitális Tankönyvtár)
- KRŰMA, Kristīne: *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status. An Ongoing Challenge*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 2013.
- KUIJPER, Pieter, Jan – WOUTERS, Jan – HOFFMEISTER, Frank – DE BAERE, Geert – REMOPOULOS, Thomas: *The Law of EU External Relations. Cases, Materials and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford University Press, Oxford, 2015.
- LAUTERPACHT, Hersch: *The Function of Law in the International Community*. The Lawbook Exchange, New Jersey, 1933.
- LERS Vilmos: *A konzuli bíraskodás intézménye*. Pesti Könyvnyomda, Budapest, 1904.
- LUKE T. Lee: *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger, New York, 1961.
- MAGALHÃES, José Calvet de: *The Pure Concept of Diplomacy*. Greenwood Publishing Group, Westport, 1988.
- MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
- MARTON Péter: *A külpolitika elemzése fogalmak és módszerek a külpolitika forrásainak feltárására*. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2013.
- Mémento de droit consulaire. Droit des français à l' étranger*. Ministère des Affaires étrangères, Paris, 1997.
- MONNET, Raphaël: *Manuel diplomatique et consulaire. Aide mémoire pratique de chancelleries*. Berger-Levrault, Paris, 1910.
- MULLER, A. Sam: *International Organizations and Their Host States. Aspects of Their Legal Relationship*. Kluwer, The Hague, 1995.
- NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjog)*. Athenaeum, Budapest, 1914.
- NAGY Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Antológia, Lakitelek, 1995.
- O'BRIEN, John: *International Law*. Cavendish, London, 2001.
- O'KEEFE, Roger – TAMS, Christian J.: *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- PILLAUT, Julien: *Manuel de droit consulaire*. Berger- Levrault, Paris, 1910.

- POPTCHEVA Eva Maria: *Consular Protection Abroad. A Union Citizenship Fundamental Right?* PIE Peter Lang, Brussels, 2014.
- RANA, Kishan S.: *21st Century Diplomacy A Practitioner's Guide*. Continuum, New York, 2011.
- REY, Francis: *La protection diplomatique et consulaire dans les échelles du levant et de barbarie*. Larose, Paris, 1899.
- ROAGNA, Ivana: *Protecting the Right to Respect for Private and Family Life under the European Convention on Human Rights*. Council of Europe Human Rights Handbooks, Council of Europe, Strasbourg, 2012.
- SEN, Biswanath: *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*. Martinus Nijhoff, The Hague, 1965.
- STINGER, Kevin D.: *Think Global, Act Local. Honorary Consuls in a Transforming Diplomatic World*. Clingendael, The Hague, 2007.
- STRINGER, Kevin D.: *Honorary Consuls in Small State Diplomacy. Through Liechtensteins's Lens*. Clingendael, The Hague, 2011.
- SZONDY Viktor – JÓNÁS Endre: *Diplomáciai lexikon*. Kulcsár Andor Könyvnyomdája; Budapest, 1947.
- TEGHZE Gyula: *Nemzetközi jog*. Városi nyomda, Debrecen, 1930.
- TORPEY, John: *The Invention of the Passport, Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- TÖTTÖS Ágnes: *Merre tart az Európai Unió legális migrációs politikája? Az Európai Unió legális migrációs politikájának hangsúlyeltolódása különös tekintettel a munkavállalási célú migrációra*. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2014. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/tottos-agnes/tottos-agnes-vedes-ertekezes.pdf> (2019.08.20.)
- USTOR Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965.
- VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2013.
- VINCZE Attila – CHRONOWSKI Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. Harmadik átdolgozott, bővített kiadás. HVG-ORAC, 2018.
- WAKEFIELD, Jill: *The Right to Good Administration*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007.
- WATTS, Athur: *The International Law Commission 1949-1998. The treaties. Part I*. Oxford University Press, Oxford, 1999.
- YAKEMTCHOUK, Romain: *Droit consulaire des états africains*. Édition Scientifique Erasme, Anvers, 1967.

ZORIN, V. A.: *Amit a diplomáciáról tudni kell.* (ford. Szabó Tamás) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1965.

Tanulmány, szakcikk, work report

A Horváth Köztársaság alkotmánya. (ford.: Heka László). In: *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban.* Wolters Kluwer, Budapest, 2016. p. 423-447.

AGSTNER, Rudolf: From Apalachicola to Wilkes-Barre: Austria (-Hungary) and Its Consulates in the United States of America, 1820-1917. *Austrian History Yearbook*, 37 (2006) p. 163-180.

ANDERS, Robertus: Constructing Fortress Europe. Third Country Nationals as Unwelcome Guests. *Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union*, 1 (2014) 4. p. 23-44.

ANTAL Tamás: A konzuli bíraskodás a dualizmus korában. Az 1891. évi XXXI. tc. létrejötte. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, Publicationes doctorandorum iuridicorum*, 4 (2004) Fasc. 1-15. p. 5-55.

ARANGIO-RUIZ, Gaetano: Friendly Relations Resolution. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law.* Instalment 9, North-Holland, Amsterdam, 1986. p. 135-139.

ASZTALOS Zsófia: Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához való joga. *Miskolci Jogi Szemle*, 2 (2007) 2. p. 56-71.

BALÁZS István: Az autonóm közigazgatási struktúrákról és a közigazgatási szervek önállóságának egyes kérdéseiről. In: Fekete Balázs – Horváthy Balázs – Kreisz Brigitta (szerk.): *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös.* HVG-ORAC, Budapest, 2014. p. 29-44.

BALÁZS István: Az „Európai Közigazgatási Tér” és az európai közigazgatási jog. In: Lapsánkszi András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatásaink köréből, I. kötet.* Complex, Budapest, 2013. p. 61-94.

Balázs István: Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: Gerecsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)* Pázmány Press, Budapest 2015. p. 13-29.

BALFOUR, ROSA–RAIK, KRISTIN: Introduction. In: Balfour, Rosa – Raik, Kristi: *Equipping the European Union for the 21st century. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy.* FIIA Report 36. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. 2013. p. 1-11.

BALFOUR, ROSA: Change and Continuity. A Decade of Evolution of EU Foreign Policy and the Creation of the European External Action Service. In: Balfour Rosa, – Carta, Caterine – Raik, Kristi (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015. p. 31-44.

- BARATTA, Roberto: Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment. *The Hague Journal on the Rule of Law*, 8 (2016) 2. p. 357-372.
- BARNIER, Michel: *For a European Civil Protection Force. Europe Aid*. Report, 9 May 2006. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/031006_barnier_/031006barnier_en.pdf (2019.08.20.)
- BATTINI, Stefano: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: Chiti, Edoardo – Mattarella, Bernardo Giorgio (eds.): *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011. p. 173-184.
- BAUBÖCK, Rainer – PASKALEV, Vesco: Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation. *Georgetown Immigration Law Journal*, (2015) 30. p. 47-104.
- BAUER, Michael W. – TRONDAL, Jarle: The Administrative System of the European Union. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 1-28.
- BAYER József: A szuverenitás politikaelmélete. *Magyar Tudomány*, 174 (2013) 4. p. 374-382.
- BECÁNICS Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In: Karlovitz János Tibor (szerk.): *Fejlődő jogrendszer és gazdasági környezet a változó társadalomban*. International Research Institute s.r.o. Komárno 2015. <http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/index.html> (2019.08.20.) p. 25-30.
- BECÁNICS Adrienn: Konzuli kapcsolatok. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Nemzetközi jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovatszerk. Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/konzuli-kapcsolatok> (2019.08.20.)
- BENZ, Arthur – ZIMMER, Christina: The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, 5 (2010) 1. p. 1-28. <http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-3/download/lreg-2008-3Color.pdf> (2019.08.20.)
- BENZ, Arthur: European Public Administration as a Multilevel Administration: A Conceptual Framework. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 31-47.
- BERTA Krisztina – MOLNÁR Tamás – TÖTTÖS Ágnes: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása. A laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig. *Migráció és Társadalom*, (2012) 1. <http://rendeszlet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1sa-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az> (2019.08.20.)
- BESSON, Samantha From European Integration to European Integrity: Should European Law Speak with Just One Voice? *European Law Journal*, 10 (2004) 3. p. 257-281.

- BICCHI, Federica – CARTA, Caterina: The COREU/CORTESY network and the circulation of information within EU foreign policy. *RECON Online Working Paper*, (2010) 1. http://www.reconproject.eu/main.php/RECON_wp_1001.pdf?fileitem=50511984 (2019.08.20.)
- BOGDANDY, Armin von: Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch. *Revus- Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, (2010) 12. p. 35-56.
- BOGDANDY, Armin von: General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field. *German Law Journal*, 9 (2008) 11. p. 1909- 1939.
- BOROS Anita: A közigazgatási eljárás az Európai Unióban. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Közigazgatási jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs; rovszerk. Balázs István) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban> (2019.08.20.)
- BOROS Anita: Ket. 34-39/A. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. CompLex, Budapest, 2013. p. 307-344.
- BOROS Anita: Közigazgatási eljárás az Európai Unióban. *Kodifikáció és közigazgatás*, 2 (2013) 2. p. 49-61.
- BOROS Anita: Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok. In: Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)* Pázmány Press, Budapest 2015. p. 31-52.
- BOROS Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé. *MTA Law Working Papers*, 2014/58. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2019.08.20.)
- BRAUN Zsolt Zoltán: A Magyar Diplomáciai Szervezetrendszer I Hunyadi Mátyás uralkodásától a kiegyezés koráig. *De iurisprudentia et iure publico*, 8 (2014) 2. p. 1-11.
- BROUWER, Evelien: Extraterritorial Migration Control and Human Rights. In: Bernhard, Ryan – Valsamis, Mitsilegas (eds.): *Extraterritorial Migration Control. Legal Challenges*. Brill, The Hague, 2010. p. 199-228.
- BUTLER, Graham: The European Union and Diplomatic Law. An Emerging Actor in Twenty-First Century Diplomacy. In: Behrens, Paul (ed.): *Diplomatic Law in a New Millennium*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 319-340.
- CARE Final Report. Consular and Diplomatic Protection. Legal Framework in the EU Member States. Citizens Consular Assistance Regulation in Europe. 2010. <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> (2019.08.20.) [CARE Final Report (2010)]

- CASSESE, Sabino: The Administrative State in Europe. In: Bogdandy, Armin von – Huber, Peter M. – Cassese, Sabino (eds.): *The Max Planck Handbooks in European Public Law. The Administrative State*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 57-97.
- CHITI, Mario P. – MORARU, Madalina B.: The Right to Consular Protection Before and After Lisbon. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 17-39.
- CHON-KYUN, Kim: Public Administration in the Age of Globalization. *International Public Management Review*, 9 (2008) 1. p. 39-54.
- CHRONOWSKI Nóra: Dignity and Solidarity – Lost in Transition. The Case of Hungary. *MTA Law Working Papers*, 2017/15. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_15_Chronowski.pdf (2019.08.20.)
- CHRONOWSKI Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. *Magyar Jog*, 61 (2014) 3. p. 137-145.
- CORKIN, Joseph - BOEGER, Nina: Endogenous Transformations in European Public Administration: Soft-Law, Transnationally Networked Governance as a Self-Reinforcing Trend. In: Bohne, Eberhard – Graham, John D. – Raadschelders, Jos C. N. – Lehrke, Jesse Paul (eds.): *Public Administration and the Modern State. Assessing Trends and Impact*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014. p. 223-237.
- CREMONA, Marise: Defending the Community Interest. The Duties of Cooperation and Compliance. In: Cremona, Marise – DE WITTE, Bruno (eds.): *EU Foreign Relations Law. Constitutional Fundamentals*. Hart, Oxford, Portland and Oregon, 2008. p. 125-169.
- CSATLÓS Erzsébet: A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete. *Pro Futuro. A jövő nemzedékek joga*, 7 (2018) 1. p. 49-65.
- CSATLÓS Erzsébet: Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései. *Eljárásjogi Szemle*, 2 (2017) 1. p. 33-42.
- CSATLÓS Erzsébet: Az EU konzuli védelmi politikája a jó közigazgatás szemszögéből. *Közjogi Szemle*, 11 (2018) 1. p. 25-31.
- CSATLÓS Erzsébet: Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi Szemle*, 1 (2016) 2. p. 14-23.
- CSATLÓS Erzsébet: Consular Cooperation in Third States. Some Aspects Concerning Europeanisation of Foreign Service for EU Citizens. *Bratislava Law Review*, 1 (2017) 1. p. 71-83.
- CSATLÓS Erzsébet: Consular Protection of EU Citizens in Third States. Variety is Delighting? The Case of the Emergency Travel Document. In: Csatlós Erzsébet (ed.): *Recent Challenges of Public Administration 3*. Papers Presented at the Conference of '3rd Contemporary Issues of Public Administration' on 26th September 2018. Iurisperitus, Szeged, 2019. p. 157-183.

- CSATLÓS Erzsébet: Consular Protection Policy of the EU in the View of Good Administration. In: Csatlós Erzsébet (ed.): *Recent Challenges of Public Administration*. Papers presented at the Conference of 'Contemporary Issues of Public Administration' on 26th April 2017. *Lectiones Iuridicae*; 19. Iurisperitus, Szeged, 2017. p. 84-96.
- CSATLÓS Erzsébet: EU Law Influence on National Administrative Law to Protect EU Citizens Abroad: Harmonisation via Fundamental Rights Protection and Cooperation Rules. In: Glavanits Judit (szerk.): *Impacts of the EU law on National Legislation/Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra*. Győr, 2018. p. 28-37. http://ces.sze.hu/images/Days%20of%20EU%20Law/conference_proceedings_eu_days_of_law_2017_final.pdf (2019.08.20.)
- CSATLÓS Erzsébet: Europeanisation of Consular Protection for EU Citizens in Third States. *Jogelméleti Szemle*, 17 (2017) 2. p. 13-23.
- CSATLÓS Erzsébet: Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? *Közjogi Szemle*, 7 (2014) 4. p. 12-19.
- 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. p. 373-380.
- CSATLÓS Erzsébet: Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 1 (2017) 2. p. 22-29.
- CSATLÓS Erzsébet: Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU. *Jogelméleti Szemle*, 16 (2016) 3. p. 45-55.
- CSATLÓS Erzsébet: Vertical Cooperation of Authorities and Consular Protection Procedure in Third States. In: Csatlós Erzsébet (ed.): *Recent Challenges of Public Administration 2*. Papers Presented at the Conference of 2nd Contemporary Issues of Public Administration. Iurisperitus, Szeged, 2018. p. 30-48.
- CZOMA Zsófia: Igazgatási együttműködés. In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról szóló és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Budapest, Complex, 2011. p. p. 2565-2566.
- CZUBIK, Paweł – SZWEDO, Piotr: Consular Functions. In: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [MPEPIL] July 2013. <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e913> (2019.08.20.)
- DASHWOOD, Alan: Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence. In: Barnard, Catherine – Odudu, Okeoghene (eds.): *The Outer Limits of European Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009. p. 35-44.
- DELA, Mirosław: Legal Status of the Honorary Consul. *Review of Law, Administration & Economics*, 4 (2014) 1. p. 70-81.
- DENZA, Eileen: Article 46. Diplomatic and Consular Protection. In: Peers, Steve, – Hervey, Tamara – Kenner, Jeff – Ward – Angela (eds.): *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Bloomsbury Publishing, Oxford, 2014. p. 1220-1239.

- DERMENDZHIEV, Dimitar: The Emergence of a Network of 'European Embassies'. Increasing Cooperation between EU Delegations and Member State Diplomatic Missions. *EU Diplomacy Papers*, (2014) 10. p. 1-34. https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/edp_10_2014_dermendzhiev.pdf?file=1&type=node&id=20426&force= (2019.08.20.)
- DIDAT, M. Maxime: Le consul honoraire: parent pauvre du droit international? *Annuaire français de droit international*, 56 (2010) p. 101-138.
- DRECHSLER, Wolfgang: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Halduskultuur*, 10 (2009) p. 6-21.
- DUKE, Simon: Providing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service. *The Hague Journal of Diplomacy*, 4 (2009) 2. p. 211-233.
- Economides, Constantin: Consuls. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Instalment 1, North-Holland, Amsterdam, 1981. p. 40-45.
- ELIANTONIO, Mariolina: Information Exchange in European Administrative Law. A Threat to Effective Judicial Protection? *Maastricht Journal*, 23 (2016) 3. p. 531-549.
- ELIANTONIO, Mariolina: Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'. *Review of European Administrative Law*, 7 (2014) 2. p. 65-102.
- ÉLIÁS Pál: A konzuli igazgatás. Általános rész. In: Hargitai József – Horváthné Fekszí Márta – Éliás Pál – Zanathyné Martin Györgyi (szerk.): *Közigazgatási szakvizsga. Külügyi és konzuli igazgatás*. BM Kiadó, Budapest, 1997. p. 109-140.
- ÉLIÁS Pál: Egy klasszikus jogintézmény: a tiszteletbeli konzul. *Külpolitika*, 13 (1986) 3. p. 107-121.
- FARAZMAND, Ali: Globalization and Public Administration. *Public Administration Review*, 59 (1999) 6. p. 437–463.
- FARO, Sebastiano – MORARU, Madalina: Comparative Analysis of Legislation and Practice on Consular Protection and Assistance of the 27 EU Countries, In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection, New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. p. 157-289.
- FERNÁNDEZ, Ana Mar: Consular Affairs in an Integrated Europe. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. P. 97-114.
- FERNANDEZ, Ana Mar: *The Europeanisation of Consular Affairs. The Case of Visa Policy*. The Hague, Netherland Institute of International Relations, 2006. p. 1-23. http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061000_cdsp_paper_dip.pdf (2019.08.20.)

- FICZERE Lajos: Európai közigazgatás, nemzeti közigazgatás. In: Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Szent István Társulat, Budapest, 2011. p. 382-389.
- FORNI, Federico: The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries. In: DE GUTTRY, Andrea – Gestri, Marco – Venturini, Gabriella (szerk.): *International Disaster Response Law*. Springer, The Hague, 2012. p. 155-174.
- FURNESS, Mark: Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy; *European Foreign Affairs Review*, 18 (2013) 1. p. 103-125.
- GALETTA, Diana-Urania – HOFMANN, Herwig C. H. – SCHNEIDER, Jens-Peter – TÜNSMEYE, Vanessa M.: Book V. Mutual assistance. In: Hofmann, Herwig C. H. – Schneider, Jens-Peter – Ziller, Jacques (eds.): *Model Rules on EU Administrative Procedure*. Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL). http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (2019.08.20.)
- GALETTA, Diana-Urania et. al: *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. In-depth Analysis for the JURI Committee. Directorate General for Internal Policies Policy Department C. Citizens' Rights and Constitutional Affairs, PE 519.224. 2015. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (2019.08.20.)
- GEYER Florian: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, (2007) 136. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/external-dimension-eu-citizenship-arguing-effective-protection-citizens-abroad/> (2019.08.20.)
- GHERARI, Habib: L'institution consulaire entre tradition et modernité. In: *La protection consulaire*. Journée d'étude de Lyon. Pedone, Paris, 2006. p. 7-38.
- GÖMBÖS Csilla: Két év távlatából. Az Európai Külügyi Szolgálat. In: Kálmán János (szerk.): *Quot Capita, Tot Sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete II*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. p. 68-98.
- GÖRISCH, Christoph: Effective Legal Protection in the European Legal Order. In: Sente Zoltán – Lachmayer, Konrad (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. Routledge, London and New York, 2017. p. 29-41.
- GRIMAL, Francis – MELLING, Graham: The Protection of Nationals Abroad. Lawfulness or Toleration? A Commentary. *Journal of Conflict & Security Law*, 16 (2012) 3. p. 541-554.
- GYENEI Laura: Uniós polgárság: a piacorientált szemlélettől való elszakadás göröngyös útja. A Rottmann-, a Zambrano-, a Mccarthy- és a Dereci-ügyek analízise. *Iustum Aequum Salutare*, 8 (2012) 2. p. 141-164.

- HAGEDORN, Cornelia: Passport. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. [MPEPIL] Oxford Public International Law, January 2008. <http://opil.ouplaw.com> (2019.08.20.)
- HAIGHT, George Winthrop: United Nations: Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States (1966). *The International Lawyer*, 1 (1966) 1. p. 96-133.
- HAJAS Barnabás: Az eljárási kötelezettség. In: Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2017. p. 57-58.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: 69. cikk [Állampolgárság] In: Jakab András (szerk.) *Az Alkotmány kommentárja II.*, Századvég Kiadó, Budapest, 2009. p. 2432-2470.
- HANSEN, Peo – HAGER, Sandy Brian: *The Politics of European Citizenship. Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*. Berghahn Books, New York – Oxford. 2012.
- HARGITAI József: A belső jogalkotás és a más állam belügyeibe történő beavatkozás. *Magyar Jog*, 48 (2001) 12. p. 705-725.
- HARGITAI József: A konzuli intézmény és a konzuli kapcsolatok jogának története. *Jogtudományi Közlöny*, 54 (1999) 9. p. 369-381.
- HARGITAI József: A külügyi hatalom és a külügyi közigazgatás. *Magyar Közigazgatás*, 47 (1997) 3. p. 144-160.
- HARGITAI József: A viszonyosság a nemzetközi jogban és a belső jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 57 (2002) 10. p. 417-429.
- HARGITAI József: Az útlevel és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar jog*, 42 (1995) 12. p. 710-718.
- HARGITAI József: Határon átlépő közigazgatás és a közigazgatási eljárás reformja. *Magyar Közigazgatás*, 48 (1998) 12. p. 716-723.
- HARGITAI József: Külügyek igazgatása. In: Hargitai József – Horváthné Fekszai Márta – Éliás Pál – Zanathyné Martin Györgyi: *Közigazgatási szakvizsga. Külügyi és konzuli igazgatás*. BM Kiadó, Budapest, 1997. p. 5-52.
- HAYNAL, George – WELSH, Michael – CENTURY, Louis – TYLER, Sean: The Consular Function in the 21st Century A report for Foreign Affairs and International Trade Canada. Munch School of Global Affairs. University of Toronto. 27 March 2013. p. 1-125. <https://munkschool.utoronto.ca/wp-content/uploads/2013/06/The-Consular-Function-in-the-21st-Century-.pdf> (2019.08.20.)
- HEIDBREder, Eva G.: Horizontal Capacity Pooling. Direct, Decentralized, Joint Policy Execution. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 369-382.

- HEIDBREDER, Eva G.: Structuring the European Administrative Space. Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance. *KFG Working Paper Series*, (2009) 5. p. 1-31. https://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transformeuropa/publications/working_paper/wp/wp5/WP_05_September_Heidbreder.pdf (2019.08.20.)
- HELLY, Damien – HERRERO, Alisa– KNOLL, Anna– GALEAZZI, Greta – SHERRIFF, Andrew: A closer look into EU's external action frontline Framing the challenges ahead for EU Delegations. *ECDPN, Briefing Note*, (2014) 62. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN-62-EU-External-Action-Challenges-EU-Delegations-2014.pdf> (2019.08.20.)
- HERSHEY, Amos S.: The History of International Relations during Antiquity and the Middle Ages. *American Journal of International Law*, 5 (1911) 4. p. 901-933.
- HOFMANN, Herwig – TÜRK, Alexander: Legal Challenges in EU administrative Law by the Move to an Integrated Administration. In: Hofmann, Herwig – Türk, Alexander (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Oxford University Press, Oxford, 2009. p. 355-379.
- HOFMANN, Herwig C. H.: Composite Decision-Making Procedures in EU Administrative Law. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 136-167.
- HOFMANN, Herwig C. H.: The Court of Justice of the European Union and the European Administrative Space. In: Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (eds.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015. p. 301-312.
- HOFMANN, Herwig C. H.: *The future of Article 298 TFEU. Administrative procedures for EU institutions and bodies and integrated administration in the EU*. Presentation for the EU Ombudsman / ReNEUAL conference Towards an EU administrative procedure law? Brussels, March 15–16th 2012. http://www.renewal.eu/images/Events/ED_Conference_March2012/6.6.pdf (2019.08.20.)
- HOFMANN, Herwig C. H.: Which Limits? Control of Powers in an Integrated Legal System. In: Barnard, Catherine – Odudu, Okeoghene (eds.): *The Outer Limits of European Law*. Hart Publishing, Oxford, 2009. p. 45-62.
- IANNIELLO-SALICETTI, Alessandro: The Long Road to the Protection of EU Citizens Abroad. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 3-15.
- JARVIS, Robert M.: The Honorary Consul in Modern International Practice. Why Article 68 of the Final Act of the United Nations Conference on Consular Relations Should be Amended to Provide a Uniform Regime for the Sending and Receiving of Honorary Consuls. *Duquesne Law Review*, 23 (1985) p. 905-938.
- KÁPOSZTA Lajos: A bécsi Konzuli Akadémia válságos évei és átalakítása 1918 őszétől 1923-ig. *Bács-Kiskun megye múltjából*, (1999) 15. p. 367-396.

- KÁRPÁTI Orsolya: Az európai közigazgatási tér kialakulása. I. rész. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 29 (2011) 1. p. 229–247.
- KERRES, Pia – WESSEL, Ramses A.: Apples and Oranges? Comparing the European Union Delegations to National Embassies. *Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Papers*, (2015) 2. p. 1-41. https://www.asser.nl/media/2847/cleer15-2_web.pdf (2019.08.20.)
- KNAPP László: Az uniós polgárok diplomáciai és konzuli védelméről II. *Jog-Állam-Politika* 2 (2010) 1. p. 95-120.
- KOCHENOV, Dimitry: Article 354-355 TFEU. In: Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (szerk.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019. p. 2081-2092.
- KOCHENOV, Dimitry: Article 52 TEU. In: Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (eds.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019. p. 334-336.
- KOCHENOV, Dimitry: EU Citizenship and Withdrawals from the Union. How Inevitable is the Radical Downgrading of Rights? London School of Economics 'Europe in Question' *Discussion Papers Series*, No. 111. 2016. 1-38. <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper111.pdf> (2019.08.20.)
- KOCHENOV, Dimitry: EU Citizenship in the Overseas. In: Kochenov, Dimitry (szerk.): *EU Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 199-220.
- KOCHENOV, Dimitry: The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories After the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, 20 (2012) 3. p. 669-743.
- KOCHENOV, Dimitry: The Puzzle of Citizenship and Territory in the EU. On European Rights Overseas. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 17 (2010) 3. p. 230-251.
- KOPRIĆ, Ivan – MUSA, Anamarija – NOVAK, Goranka Lalić: Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*, 61 (2011) 5. p. 1515-1560.
- KRISTJÁNSDÓTTIR, Margrét Vala: Good Administration as a Fundamental Right. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9 (2013) 1. p. 237-255.
- LARIK, Jariš: Pars Pro Toto. The Member States Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Hart, Oxford, 2018. p. 175-199.
- LEIRA, Halvard – NEUMANN, Iver B.: The Many Past Lives of the Consul. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. p. 223 – 246.

- LENAERTS, Koen – GUTIÉRREZ-FONS, José A.: The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. *Common Market Law Review*, 47 (2010) 6. p. 1629–1669.
- LEQUESNE, Christian: At the Centre of Coordination: Staff, Resources and Procedures in the European External Action Service and in the Delegations. In: Balfour, Rosa – Carta, Caterine – Raik, Kristi (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015. p. 45-54.
- LUCIA, Luca De: Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris). *Review of European Administrative Law*, 5 (2012) 1. p. 43-77.
- MAFTEI, Jana: The Contribution of the European Convention on Consular Functions to the Development of International Law. In: The 11th Edition of the International Conference „European Integration Realities and Perspectives. 2016. p. 102-108. https://www.researchgate.net/publication/311576884_The_Contribution_of_the_European_Convention_on_Consular_Functions_to_the_Development_of_International_Law (2019.08.20.)
- MAFTEI, Jana: The Normative Interaction between International and National in the Consular Law. *Acta Universitatis Danubius Juridica*, 12 (2016) 1. p. 65-73.
- MCDONNELL, Alison: Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis. Where do Principles Fit in? In: Rossi, Lucia Serena – Federico, Casolari (eds.): *The EU after Lisbon Amending or Coping with the Existing Treaties?* Springer, Heidelberg, 2014. p. 57-91.
- MENDES, Joana: Good Administration in EU Law and the European Code of Good Behaviour. *EUI Working Paper -Law*, (2009) 9. p. 1-9. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/12101/LAW_2009_09.pdf?sequence=3&isAllowed=y (2019.08.20.)
- MEUWESE, Anne – SCHUURMANS, Ymre – VOERMANS, Wim: Towards a European Administrative Procedure Act. *Review of European Administrative Law*, 2 (2009) 2. p. 3-35.
- MOHAY, Ágoston – MUHVIC, Davor: Az uniós polgárság jogi természete nemzetközi jogi és uniós jogi megközelítésben. In: Drinóczi Tímea (szerk.): *Korszakunk jogi kihívásai: EU – Magyarország – Horvátország*. Pécs – Eszék: University of Pécs – J. J. Strossmayer University. 2012. p. 99-121.
- MOORHEAD, Timothy: European Union Law as International Law. *European Journal of Legal Studies*, 5 (2012) 1. p. 126-143.
- MORARU, Madalina: Protection of EU Citizens Abroad: A Legal Assessment of the EU Citizen's Right to Consular and Diplomatic Protection. *Perspectives on Federalism*, 3 (2011) 2. p. E-68-105.
- MORARU, Madalina: Securing Consular Protection of the EU Citizens Abroad. What Role for the EU? In: Govaere, Inge – Poli, Sara (szerk.): *EU Management of Global Emergencies. Legal Framework for Combating Threats and Crises*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2014. p. 147-193.

- MORARU, Madalina: The Protection of EU Citizens in the World. A Legal Assessment of the EU Citizen's Right to Protection Abroad. In: Larik, Joris – Moraru, Madalina (eds.): *Ever-Closer in Brussels, Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*. EUI Working Papers-Department of Law, 2011/10. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/18296/LAW_2011_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2019.08.20.) p. 107-128.
- MÜLLER, Andreas T.: Friedrich F. Martens on 'The Office of Consul and Consular Jurisdiction in the East'. *European Journal of International Law*, 25 (2014) 3. p. 871-891.
- NAGY Klára: A biometrikus azonosság új iránya. *Jog, állam, politika*, 2 (2010) 1. p. 73-94.
- PAVLOVIČ, Peter: Protection of EU Citizen According to Art. 23 TFEU: Diplomatic Protection as Defined by International Law? *AD ALTA. Journal of Interdisciplinary Research*, 2 (1) 2012. p. 30-33.
- PECH, Laurent: The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union. *Jean Monnet Working Paper Series*, (2009) 4. p. 1-81. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1463242 (2019.08.20.)
- PETRIK Ferenc: A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása már jogviszonyoktól. *Magyar Jog*, 57 (2010) 9. p. 522-533.
- PIERLUIGI, Simone: Nationality and Regional Integration. The Case of the European Union. In: Forlati, Serena – Annoni, Alessandra (eds.): *The Changing Role of Nationality in International Law*. Routledge, London, 2013. p. 169-192.
- PLATON, Sébastien: Les droits fondamentaux et l'exécution des politiques de l'Union européenne par les États membres. In: Potvin-Solis, Laurence (ed.): *Politiques de l'Union européenne et droits fondamentaux*. Bruylant, Bruxelles, 2017. p. 99-122.
- PONCE, Juli: Good Administration and Administrative Procedures. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 12 (2005) 2. p. 551-588.
- POPTCHEVA, Eva-Maria: Judicial and Non-Judicial Guarantees of the Right to Consular Protection. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 111-121.
- PRANDLER Árpád: Külügyi igazgatás. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Rendészeti Igazgatás*. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1994. p. 3-22.
- PRZETACZNIK, Frank: Reaffirmation of Basic Principles of Diplomatic and Consular Law by the International Court of Justice in the American Diplomatic Case in Iran. *Sri Lanka Journal of International Law*, 3 (1991) p. 119-152.
- PUENTE, Julius I.: The Nature of the Consular Establishment. *University of Pennsylvania Law Review*, 78 (1930) 3. p. 321-345.

- RASMUSSEN, Steffen Bay: Constructing the European Demos through External Action? The Case of Consular Assistance to EU Citizens. In: Pérez de las Heras, Beatriz (ed.): *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos*. Palgrave Macmillan, EBook, 2017. p. 259-284.
- REYNAERT, Vicky: The European Union's Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2012) 2. p. 207-226.
- RHINARD, Mark – LEWANDER, Jakob – NORREVIK, Sara: Sweden and the European External Action Service. In: Balfour, Rosa – Raik, Kristi (eds.): *Equipping the European Union for the 21st century. National Diplomacies, the European External Action Service and the Making of EU Foreign Policy*. FIIA Report 36. The Finnish Institute of International Affairs, Helsinki. 2013.
- ROSENSTOCK, Robert: The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey. *The American Journal of International Law*, 65 (1971) 5. p. 713-735.
- ROWE Gerard C.: Administrative Supervision of Administrative Action in the European Union. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 179-217.
- RUSCH, Wolfgang: *Administrative Procedures in EU Member States*. SIGMA Conference on Public Administration Reform and European Integration Budva, Montenegro 26-27 March 2009. <http://www.sigmaxweb.org/publications/42754772.pdf> (2019.08.20.)
- SÁRINGER János: Fejezetek a magyar külügyi igazgatás 1945 és 1948 közötti történetéből. *Külügyi Szemle*, 10 (2011) 4. p. 128-156.
- SASHALMI Endre: A nyugat-európai államfejlődés vázlatja (1000-1700) I. rész 1000-1450. *Világtörténet*, (2005) 1. p. 3-29.
- SCHIFFNER Imola: A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 8 (2011) 1-2. p. 134-142.
- SCHIFFNER Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom-meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, 72 (2009) 22. fasc. 18. p. 523-544.
- SCHIFFNER Imola: A harmadik államok állampolgárainak jogi helyzete az Európai Unióban, avagy az uniós denizenship jogállása. *Miskolci Jogi Szemle*, 10 (2015) 1. p. 70-93.
- SCHIFFNER Imola: Az uniós polgárok konzuli védelmének lehetőségei a tagállamok gyakorlatában. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2 (2012) 1. p. 169-186.
- SCHIFFNER Imola: Jog vagy kötelezettség, avagy a diplomáciai védelem az államok gyakorlatában. *De iurisprudentia et iure publico*, 4 (2010) 2. p. 1-29. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2010-2-05.pdf> (2019.08.20.)

- SCHIFFNER Imola: Kettős állampolgárság az Európai Unióban. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica*, 78 (2015) p. 577-602.
- SCHMIDT, Juliane: Between Irrelevance and Integration? New Challenges to Diplomacy in the 21st Century and the Role of the EEAS. *EU Diplomacy Paper*, (2014) 8. p. 1-33. <http://aei.pitt.edu/58683/> (2019.08.20)
- SCHWEIGHOFER, Erich: The protection of Union citizens in third countries: aspects of European and International Law. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica, Napoli, 2012. p. 75-99.
- SEGALLA, Patrick: Foreign policy as a „core state function,” in which case the constitution prohibits to „outsource” public law decision making to private law bodies. Constitutional Court, decision 2. October 2003, VfSlg. 16.995. *ICL Journal*, 4 (2010) 2. p. 220-221.
- SENDEN, Linda: Soft law and its implications for institutional balance in the EC. *Utrecht Law Review*, 1 (2005) 1. p. 79-99.
- SHAELOU, Stéphanie Laulhé: Principle of Territorial Exclusion in the EU. SBAs in Cyprus, a Special Case of Sui Generis Territories in the EU. In: Kochenov, Dimitry (ed.): *EU Law of the Overseas: Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 153–175.
- SHAW, Jo: The Treaty of Lisbon and Citizenship. *European Policy Brief*. 2008. http://fedtrust.co.uk/wp-content/uploads/2014/12/PolicyBrief_Citizenship.pdf (2019.08.20)
- SILVA, do Nascimento e: Diplomacy. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Instalment 1, North-Holland, Amsterdam, 1981. p. 78-87.
- SIUCIŃSK, Robert: *Convergence of Law, Examples from European Administrative Procedure*. Conference Paper, 25–26 April 2013, Vilnius. p. 1-6. http://www12007.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencija/Siucinski.pdf (2019.08.20)
- SKOUTARIS, Nikos: The Status of Northern Cyprus under EU Law. A Comparative Approach to the Territorial Suspension of the Acquis. In: Kochenov, Dimitry (ed.): *EU Law of the Overseas. Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011. p. 401-416.
- SMITH, Michael H.: The EU as a Diplomatic Actor in the Post- Lisbon Era. Robust or Rootless Hybrid? In: Koops, Joachim A. – Macaj, Gjovalin (eds.): *The European Union as a Diplomatic Actor*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015. p. 11-30.
- SOMOGYI Éva: Magyar Diplomáták a Közös Külügyminisztériumban. *Századok*, 138 (2004) 3. p. 601-672.

- ȘTEFAN, Oana: Soft Law and the Enforcement of EU Law. In: Jakab András – Kochenov, Dimitry (eds.): *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press, Oxford, 2017. p. 200-217.
- SULYOK Gábor: Nemzetközi jog. In: *Internetes Jogtudományi Enciklopédia Nemzetközi jog rovat* (szerk. Jakab András – Fekete Balázs, rovatszerk. Sulyok Gábor) 2018. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2019.08.20.)
- SZABÓ Fruzsina Mariann: Az Európai Külügyi Szolgálat szerepe és fejlődése. *Jogelméleti Szemle*, 14 (2014) 3. p. 190-214.
- SZALAI Éva: A közigazgatási jogviszony. In: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Budapest, 2005. p. 74-80.
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási eljárás. In: Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. p. 647-760.
- SZAMEL Lajos: Az államigazgatási jog. In: Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. p. 112-150.
- SZENTE Zoltán: Conceptualising the Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. In: Sente Zoltán – Lachmayer, Konrad (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. Routledge, London and New York, 2017. p. 5-28.
- TAMS, Christian J.: Consular Assistance. Rights, Remedies and Responsibility. Comments on the ICJ's Judgment in the LaGrand Case. *European Journal of International Law*, 13 (2002) 5. p. 1257-1259.
- TAYFUR, M. Fatih: Main Approaches to Study Foreign Policy. A Review. *METU Studies in Development*, 21 (1994) 1. p. 113-141.
- TERPAN, Fabien: Soft Law in the European Union. The Changing Nature of EU Law. *Sciences Po Grenoble*, working paper n. 7 2013. p. 68-96. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911460/document> (2019.08.20.)
- TESCHMAYER Gábor: A konzuli bíraskodás intézménye az Osztrák-Magyar Monarchia külügyi igazgatásában. *Acta Beregsasiensis*, 9 (2010) 3. p. 109-120.
- TESCHMAYER Gábor: Az Osztrák-Magyar Monarchia által kötött konzuli egyezmények a konzuli feladatokra vonatkozó rendelkezéseinek bemutatása és összehasonlítása. Osztrák-Magyar Kelet-ázsiai expedíció eredményei 1868-1871. *Gazdasági és Társadalomtudományi Közlemények*, 3 (2011) 1. p. 300-308.
- The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens. Raik, Kristi: Serving the Citizens? Consular Role of the EEAS Grows in Small Steps. European Policy Centre, 30 April 2013. http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eas.pdf (2019.08.20.)
- THIES, Anne: The Search for Effectiveness and Need for Loyalty. In: Cremona, Marise (ed.): *Structural Principles in EU External Relations Law*. Hart, Oxford, 2018. p. 263-289.

- THOMAS, Tracy A.: Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy. *Akron Law Publications*, 2004. https://ideaexchange.uakron.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1208&context=ua_law_publications (2019.08.20.)
- TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről, magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6 (2011) p. 196-210.
- Towards an EU Administrative Procedure Law? Report of the ReNEUAL Conference Brussels March 15th & 16th – (draft) http://www.reneual.eu/events/ED_conference/ReNEUAL_conference_March_2012/Conference%20Report%20Brussels%20March%2015Th%20%2016Th.pdf (2019.08.20.)
- TRONDAL, Jarle – PETERS, B. Guy: The Rise of European Administrative Space. Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 2. p. 295-307.
- TRUBEK, David M. – COTTRELL, Patrick – NANCE, Mark: „Soft Law”, „Hard Law”, and European Integration. Toward a Theory of Hybridity. *University of Wisconsin Legal Studies Research Paper*; No. 1002. 2005. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447 (2019.08.20.)
- TÜRK, Alexander H.: Judicial Review of Integrated Administration in the EU. In: Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (eds.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009. p. 218-256.
- TÜRKE András István: Az Európai Külügyi Szolgálat. A szorosabb integráció vagy a megosztottság eszköze? Viták és tervek az európai diplomáciai szolgálat kiépítéséről és jövőjéről. *Külügyi Szemle*, 9 (2010) 2. p. 96-109.
- ULBERT, Jörg: La fonction consulaire à l'époque moderne: définition, état des connaissances et perspectives de recherche. In: Ulbert, Jörg – Le Bouëdec, Gérard (dir.): *La fonction consulaire à l'époque moderne. L’Affirmation d’une institution économique et politique (1500-1800)*. Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006. p. 9-20.
- URBÁN Aladár: Batthyány Lajos és a bécsi Magyar Külügyminisztérium. *Századok*, 144 (2010) 3. p. 531-562.
- VAN VOOREN, Bart – WESSEL, Ramses A.: External representation and the European External Action Service. Selected legal challenges. *Centre for the Law of EU External Relations (CLEER)*, 2012/5. p. 59-82. <https://core.ac.uk/download/pdf/11484468.pdf> (2019.08.20.)
- VARGA Zs. András. Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61 (2014) 10. p. 545-555.
- VARNER, Carla A.: The Effectiveness of European Community Law with Specific Regard to Directives: The Critical Step Not Taken by the European Court of Justice. *Michigan Journal of International Law*, 22 (2001) 3. p. 457-488.
- VERDIER, Pierre-Hugues: Transnational Regulatory Networks and Their Limits. *The Yale Journal of International Law*, 34 (2009) 1. p. 113-172.

- VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: Where the Law Becomes Irrelevant: Consular Assistance and the European Union. *International and Comparative Law Quarterly*, 60 (2011) 4. p. 965-995.
- VERMEER-KÜNZLI, Annemarieke: The Legal Framework of Consular Assistance. Some Inconsistencies between EU Law and International Law. In: Faro, Sebastiano – Chiti, Mario P. – Schweighofer, Erich (eds.): *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law*. Editoriale Scientifica Napoli, Naples, 2012. p. 101-109.
- VOGEL, Klaus: Administrative Law, International Aspects. In: Bernhardt, Rudolf (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*. Instalment 9, North-Holland, Amsterdam, 1986, p. 2-7.
- VÖRÖS, Imre: Néhány gondolat az uniós polgárság intézményéről. *Jogelméleti Szemle*, 12 (2012) 4. p. 238-241. <http://jesz.ajk.elte.hu/voros50.pdf> (2019.08.20.)
- VRIES, Gijs de: The Nexus Between EU Crisis Management and Counter-Terrorism. In: Blockmans, Steven (ed.): *The European Union and Crisis Management*. T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008. p. 355-372.
- WESSEL, Ramses A. – VOOREN, Bart Van: The EEAS's diplomatic dreams and the reality of European and international law. *Journal of European Public Policy*, 20 (2013) 9. p. 1350-1367.
- WESSEL, Ramses A.: Revisiting the International Legal Status of the EU. *European Foreign Affairs Review*, 5 (2000) 4. p. 507–537.
- WESSELING, Mara – BONIFACE, Jérôme: New Trends in European Consular Services. Visa Policies in the EU Neighbourhood. In: Melissen, Jan – Fernández, Ana Mar (eds.): *Consular Affairs and Diplomacy*. Martinus Nijhoff, The Hague, 2011. p. 115-142.
- WHITMAN, Richard: Europe's Changing Place in the World and Challenges to European Diplomacy. In: Balfour, Rosa – Carta, Caterine – Raik, Kristi: *The European External Action Service and National Foreign Ministries*. Convergence or Divergence? Ashgate, Farnham, 2015. p. 17-30.
- WITTICH, Stephan: Effective Legal Protection in International Law. In: Sente Zoltán – Lachmayer, Konrad (eds.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*. A European Comparison. Routledge, London and New York, 2017. p. 55-69.
- WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand: *The Europeanization of Citizenship. National and Union Citizenships as Complementary Affiliations in a Multi-Level Polity*. Paper presented at the EUSA Tenth Biennial International Conference Montreal, Canada, May 17-May 19, 2007. 1-13. <http://aei.pitt.edu/8025/1/wollenschlager-f-03h.pdf> (2019.08.20.)
- WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn – MEUWISSEN, Katrien: The European Union and Consular Law. *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*; No. 107. 2013. 1-17. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2013/107woutersduquetmeuwissen (2019.08.20.)

- WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn: The EU and International Diplomatic Law: New Horizons? *The Hague journal of Diplomacy*, 7 (2012) 1. p. 31-49.
- WOUTERS, Jan – DUQUET, Sanderijn: The EU, EEAS and Union Delegations and International Diplomatic Law. New Horizons. Leuven Centre for Global Governance Studies, *Working Paper No. 62*. Leuven, 2011. p. 1-22. https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/working_papers/2011/62WoutersDuquet (2019.08.20.)
- ZIECK, Marjoleine: Refugees and the Right to Freedom of Movement. From Flight to Return. *Michigan Journal of International Law*, 39 (2018) 1. p. 19-116.

Nemzetközi szerződések, egyezmények

1871. évi XLVII. törvénycikk az uruguayi köztársasággal 1870 december 7-én kötött barátsági, kereskedelmi és
1871. évi XXXVI. törvénycikk az észak-amerikai Egyesült-Államokkal 1870. évi július 11-én kötött consulsági egyezményről
1874. évi XXXII. törvénycikk a Portugallal 1873. évi jan. 9-én kötött consulsági egyezményről
1875. évi XIII. törvénycikk az Olaszországgal 1874. évi május 15-én kötött consulsági egyezményről
1875. évi XIII. törvénycikk az Olaszországgal 1874. évi május 15-én kötött consulsági egyezményről
1911. évi XXIII. törvénycikk indokolása a kiskornak gyámságának szabályozása végett az 1902. évi június hó 12-én Hágában kötött nemzetközi egyezmény becikkelyezése tárgyában.
1912. évi XXVII. törvénycikk az 1911. évi május hó 31-18-ik napján Bulgáriával kötött konzuli egyezmény becikkelyezése tárgyában
1940. évi XXV. törvénycikk az Ankarában, 1938. évi július hó 18. napján kelt magyar-török konzuli egyezmény becikkelyezéséről
2010. évi XXVIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Horvát Köztársaság Kormánya között a Magyar Köztársaságnak a Moldovai Köztársaságban működő nagykövetségén a vízumkérelmek kezelésével kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről.
- A Magyar Királyság és a Lengyel Köztársaság között Budapesten, 1936. évi április hó 24. napján kelt konzuli egyezmény [kihirdette: 1938. évi I. törvénycikk]
- A Magyar Királyság és a Török Köztársaság között, Ankarában, 1938. évi július hó 18. napján kelt konzuli egyezmény [kihirdette: 1940. évi XXV. törvény]
- A Magyar Köztársaság és a Kazak Köztársaság között Almatiban, 1995. március 9-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2000. évi VI. törvény]
- A Magyar Köztársaság és a Portugál Köztársaság között, Budapesten, 2002. november 4. napján aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2006. évi LXXVI. törvény]
- A Magyar Köztársaság és az Oroszországi Föderáció között, Budapesten, 2001. január 12-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2003. évi X. törvény]
- A Magyar Köztársaság és az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság között Budapesten, 1991. május 31-én aláírt Konzuli Egyezmény [kihirdette: 2000. évi VIII. törvény]
- A Magyar Népköztársaság és a Ciprusi Köztársaság között, Budapesten, 1989. május 24-én aláírt konzuli egyezmény [kihirdette: 2000. évi V. törvény]
- A Magyar Népköztársaság és az Olasz Köztársaság között Rómában, 1969. október 16-án aláírt konzuli egyezmény [1975. évi 10. törvényerejű rendelet]

- A polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény]
- Agreement Between the Republic of Austria and the Republic of Hungary on the Mutual Representation by their Diplomatic and Consular Missions in Processing Visas, 06 March, 2007, Vienna. [hivatalos fordítás: Magyar Közlöny, 2007/38]
- Agreement on the consular assistance and cooperation between the Government of the Republic of Latvia, the Government of the Republic of Estonia and the Government of the Republic of Lithuania. Vilnius, 5 February 1999. <https://m.likumi.lv/doc.php?id=224482> (2019.08.20.)
- Agreement on the Transfer of Corpses, Strasbourg, 26 October 1973, ETS 080. [hatálybalépés: 1975.11.11.] Részes felek: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/080> (2019.08.20.)
- Canada Australia Consular Services Sharing Agreement (CACSSA) Vancouver, 7 August 1986. <https://travel.gc.ca/assistance/emergency-info/consular/framework/canada-australia> (2019.08.20.)
- Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume de Belgique relative à la coopération dans le domaine consulaire, signée à Bruxelles, le 30 septembre 1965. <http://data.legilux.public.lu/file/eli-etat-leg-memorial-1966-51-fr-pdf.pdf> (2019.08.20.)
- Convention on Civil Aviation, Chicago, 7 December 1944, 15 U.N.T.S. 295.
- Convention on Special Missions. New York, 8 December 1969. 1400 UNTS 231 [hatálybalépés:1985.06.21.]
- Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies. New York, 21 November 1947. 33 UNTS 261 [hatálybalépés: 1948.12.02.] Magyarországon kihirdette: 1967. évi 23. törvényerejű rendelet
- Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. New York, 13 February 1946. 1 UNTS 15 és 90 UNTS 327 [hatálybalépés: 1947.12.14.] Magyarországon kihirdette: 1957. évi 15. törvényerejű rendelet
- Egyezmény a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról. Schengen, 1990. június 19. HL L 239 , 22/09/2000. p. 19 -62.
- European Convention on Consular Functions Paris, 11.XII.1967. European Treaty Series – No. 61.
- European Convention on the Abolition of Legalisation of Documents executed by Diplomatic Agents or Consular Officers, London, 06 June 1968. [hatálybalépés: 1970.08.14.] Részes felek: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/063> (2019.08.20.)

- Finland, Denmark, Iceland, Norway and Sweden Agreement concerning Co-operation. Helsinki, 23 March 1962. 434 UNTS 182.
- International Convention on the transportation of corpses of 10 February 1937, Berlin. Részese felek: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/248440/08f91ccb4f89206634845ff47050c090/statusliste-en-data.pdf> (2019.08.20.)
- Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning Acquisition of Nationality, Vienna, 24 April 1963, 596 UNTS 469. [hatálybalépés: 1967.03.19.] Részese felek: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-7&chapter=3&clang=_en (2019.08.20.)
- Optional Protocol to the Vienna Convention on Consular Relations concerning the Compulsory Settlement of Disputes. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 487, [hatálybalépés: 1967.03.19.] Részese felek: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-8&chapter=3&clang=_en (2019.08.20.)
- Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 261. [BKE] Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet
- Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. 500 UNTS 95. [BDE] Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet
- Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969, 1155 UNTS. 331. [VCLT] Magyarországon kihirdette: 1987. évi 12. törvényerejű rendelet
- Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character. Vienna, 14 March 1975. *American Journal of International Law*, 69 (1975) 3. p. 730-758.

Az ENSZ égisze alatt elfogadott joganyagok és egyéb források

- Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco (United States v. France), Judgment of August 27th, 1952: ICJ Reports 1952, p. 176.
- Consular intercourse and immunities. Analytical Guide to the Work of the International Law Commission. http://legal.un.org/ilc/guide/9_2.shtml (2019.08.20.)
- Draft Articles on Consular Relations, with commentaries 1961. A/CN.4/137. Yearbook of the International Law Commission, 1961, vol. II. [A/CN.4/137. (1961)] http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_2_1961.pdf (2019.08.20.)
- General Assembly resolution 2625 (XXXV) of 24 October 1970 (Declaration on principles of international law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations)
- 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 (2019.08.20.)
- Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (dispute between France and Great Britain) Advisory Opinion of 7 February, Series B. 1923. p. 6.

- Report on Consular intercourse and immunities by Mr. J. Zourek, Special Rapporteur. Doc. A/CN.4/108, *Yearbook of the International Law Commission*, 1957 , vol. II.
- Resolution 1813 (XVII) of 18 December 1962 international conference on plenipotentiaries of consular relations.
- Status of Convention on Special Missions. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en (2018.08.20.)
- Status of Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en (2019.08.20.)
- Traveller Identification Program: ID Management Solutions for More Secure Travel Documents. <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Pages/default.aspx> (2019.08.20.)
- United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, (*United States of America v Iran*) Judgment, ICJ Reports 1980.
- Vienna Convention on Consular Relations. Status. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-6&chapter=3&lang=en (2019.08.20.)

Az Európai Unió égisze alatt elfogadott joganyagok és egyéb források

14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról. A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. HL C 326 26.11.2012. p. 337–362.
7. Jegyzőkönyv az Európai Unió kiváltságairól és mentességeiről. OJ C 326, 26.10.2012. p. 266–272.
- A Belga Királyság, a Dán Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, Írország, az Olasz Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság, az Osztrák Köztársaság, a Portugál Köztársaság, a Finn Köztársaság, a Svéd Királyság, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága (az Európai Unió tagállamai) és a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között, a Cseh Köztársaságnak, az Észt Köztársaságnak, a Ciprusi Köztársaságnak, a Lett Köztársaságnak, a Litván Köztársaságnak, a Magyar Köztársaságnak, a Máltai Köztársaságnak, a Lengyel Köztársaságnak, a Szlovén Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés. HL L 236., 2003.9.23., p. 17-930. [Magyarországon kihirdette: 2004. évi XXX. törvény]
- A Bizottság C(2010) 1620 végleges határozata (2010. március 19.) a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról [Vízumokra vonatkozó kézikönyv]
- 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. [Vízumosztályok működésére vonatkozó kézikönyv]
- A Bizottság C(2011) 5501 végleges végrehajtási határozata (2011. augusztus 4.) vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról szóló, 2010. március 19-i C (2010) 1620 végleges bizottsági határozat módosításáról.
- A Bizottság eljárási szabályzata [C (2000) 3614] HL L 308, 08.12.2000. p. 26 -34.
- 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., p. 1-58. [Vízumkódex]
- A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről. COM/2014/0158 final.

- A Bizottság Végrehajtási Határozata (2014. október 16.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (az értesítés a C(2014) 7489. számú dokumentummal történt) (EGT-vonatkozású szöveg). OJ L 320, 6.11.2014, p. 1-45.
- A Bizottság végrehajtási határozata (2014. október 16.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) (2014/762/EU) HL L 320, 6.11.2014. p. 1-45.
- A Bizottság Végrehajtási Határozata az uniós polgári védelmi mechanizmusról szóló 1313/2013/EU európai parlamenti és tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 2004/277/EK, Euratom és a 2007/606/EK, Euratom bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről. Brüsszel, 2014.10.16. C(2014) 7489 final.
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata. HL L 168. 1996.7.6. p. 4-11. [96/409/KKBP határozat]
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995, p. 73-76. [95/553/EK határozat]
- 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. OJ L 106, 24.4.2015, p. 1-13. [2015/637 tanácsi irányelv]
- A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163. 20.6.2019. p. 1-12. [2019/997 tanácsi irányelv]
- A Tanács 2008/633/IB határozata (2008. június 23.) 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 hozzáféréseiről. HL L 218, 2008.08.13. p. 129-136.
- A Tanács 539/2001/EK rendelete (2001. március 15.) a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról, HL L 81., 2001.3.21., p. 1-7.
- A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010. p. 30-40. [2010/427/EU határozat]
- A Tanács határozata (2014. június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU) HL L 192, 1.7.2014.

- A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317, 2008.12.12. [2008/C317/06 iránymutatás]
- Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről OJ L 145, 31.5.2001. p. 43-48.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/413 irányelve (2015. március 11.) a közúti közlekedésbiztonságot veszélyeztető közlekedési jogsértésekre vonatkozó információk határokon átnyúló cseréjének elősegítéséről. HL OJ L 68, 13.3.2015. p. 9-25.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről [2016/679 rendelet] HL L 119, 2016.5.4. p. 1-88.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról EGT-vonatkozású szöveg OJ L 347, 20.12.2013. p. 924-947.
- 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. OJ L 158, 30.4.2004. p. 77-123.
- Az Európai Parlament és a Tanács 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízum információs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. HL L 218., 2008.8.13. p. 60-81.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391. [Alapjogi Charta]
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. p. 13– 390. [EUSz]
- C-184/99 *Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, ECLI:EU:C:2001:458.
- C-135/08 *Janko Rottman v Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.
- C-148/02 *Carlos Garcia Avello v État belge*, ECLI:EU:C:2003:539.
- C-161/15 *Abdelhafid Bensada Benallal v État belge*, EU:C:2016:175.
- C-168/05 *Elisa María Mostaza Claro v Centro Móvil Milenium SL*, ECLI:EU:C:2006:675.
- C-168/08 *Laszlo Hadadi (Hadady) v Csilla Marta Mesko, married name Hadadi (Hadady)*, ECLI:EU:C:2009:474.
- C171/13. *Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv) v M.S. Demirci, D. Cetin, A.I. Önder, R. Keskin, M. Tüle, A. Taskin*, ECLI:EU:C:2015:8.
- C-2/74 *Reyners v. Belgian State*, ECLI:EU:C:1974:68.

- C-213/89 *The Queen v Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd and others*. ECLI:EU:C:1990:257.
- C-22/70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*. ECLI:EU:C:1971:32.
- C-222/84 *Marguerite Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECLI:EU:C:1986:206.
- C-222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, ECLI:EU:C:1987:442.
- C-257/01 *az Európai Közösségek Bizottsága v. az Európai Unió Tanácsa*. ECLI:EU:C:2005:25.
- C-260/90 *Leplat v Territory of French Polynesia*, EU:C:1992:66. 10. pont; C-110/97 *The Netherlands v Council*, EU:C:2001:620.
- C-292/86 *Claude Gullung v Conseil de l'ordre des avocats du barreau de Colmar et de Saverne*, ECLI:EU:C:1988:15.
- C-3/16 *Lucio Cesare Aquino v Belgische Staat*, ECLI:EU:C:2017:209.
- C-310/14 *Nike European Operations Netherlands BV v Sportland Oy*, EU:C:2015:690, 28. pont; C-34/13, *Monika Kušionová v SMART Capital a.s.*, EU:C:2014:2189.
- C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi*, ECLI:EU:C:2011:124.
- C-34/79 *Regina v Maurice Donald Henn and John Frederick Ernest Darby*, ECLI:EU:C:1979:295.
- C-352/98 *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA and Jean-Jacques Goupil v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:2000:361 42.
- C354/95 *The Queen v Minister for Agriculture, Fisheries and Food, ex parte, National Farmers' Union and Others*, ECLI:EU:C:1997:379.
- C-369/90 *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295.
- C-390/95 *Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV and Guyana Investments AVV v Commission of the European Communities*, EU:C:1999:66.
- C-40/08 *Asturcom Telecomunicaciones SL v Cristina Rodríguez Nogueira*, ECLI:EU:C:2009:615.
- C-413/99 *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493.
- C-415/11 *Mohamed Aziz v Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa)*, EU:C:2013:164.
- C-439/08 *Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW*, EU:C:2010:739.
- C-470/12 *Pohotovost' s. r. o. v Miroslav Vašuta*, EU:C:2014:101.

C7/10. és C9/10 *egyesített ügyek*, ECLI:EU:C:2012:180.

C-74/14 *„Eturas” UAB and Others v Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*. ECLI:EU:C:2016:42.

C-8/81 *Ursula Becker v Finanzamt Munster-Innenstadt*, ECLI:EU:C:1982:7.

C-9/70 *Franz Grad v Finanzamt Traunstein*, ECLI:EU:C:1970:78.

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.

Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. [Hatástanulmány (2007)]

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. [ETD Hatástanulmány (2018)]

Common practices in consular assistance and crisis coordination. Brussels, 9 June 2010, 10698/10. COCON 28, PESC, 745.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009. Brussels, 5.12.2007. COM(2007) 767 final.

Complete statistics on short-stay visas issued by the Schengen States. <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy#stats> (2019.08.20.)

Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels.

Consular Guidelines on the protection of EU citizens in third countries adopted by the COCON and endorsed by the PSC 15613/10, of 5 November 2010.

Consular protection for European Union citizens abroad. <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action> (2019.08.20.)

Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the governments of the States of the Benelux economic union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [Convention implementing the Schengen Agreement]

- Council adopts directive for an EU emergency travel document. Press Release 480/19 18/06/2019, Council of the EU. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-adopts-directive-for-an-eu-emergency-travel-document/> (2019.08.20.)
- Council recommendation of 4 March 1996 relating to local consular cooperation regarding visas. OJ C 080, 18/03/1996. p. 1.
- Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 108 of the treaty on the functioning of the European Union. L 248 24.9.2015. p. 9.
- Declaration on European Identity. Copenhagen, 14 December 1973. Bulletin of the European Communities. December No 12/1973.
- Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. [ETD Presidency reflection paper]
- EU delegations in the world: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (2019.08.20.)
- EUR-Lex. Access to European Union law. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT> (2019. 08. 20.)
- European Agencies – The Way forward. Brussels, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 11.3.2008. COM(2008) 135 final. 4.
- European Commission – Press release EU consular protection rules: better protection for European citizens abroad. Brussels, 20 April 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4803_hu.htm (2019.08.20.)
- European Principles for Public Administration SIGMA Papers: No. 27. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. 6. [SIGMA 27. (1999)]
- Final communiqué of the Paris Summit, 9 and 10 December 1974. Bulletin of the European Communities. December No 12/1974.
- Flash Eurobarometer #430. European Union Citizenship. Survey requested by the European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers and coordinated by the Directorate-General for Communication. Field work: October 2015, publication: March 2016. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2016-summary-flash-eurobarometer-430-citizenship_en.pdf (2019.08.20.)
- Good Administration from the European Ombudsman’s Perspective. Speyer, Germany, 16 April 2008. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/speech.faces/de/5436/html.bookmark> (2019.08.20.)
- Good Administration through a Better System of Administrative Procedures. SIGMA, October 2012. http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf (2019.08.20.)
- Green Paper: Diplomatic and consular protection of Union citizens in third countries. Brussels, 28.11.2006, COM (2006)712 final. [Zöld könyv (2006)]

- Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. Brussels, 24 June 2008, 11113/08, PESC 833 COCON 10.
- Guidelines on consular protection of EU citizens in third countries. Brussels, 5 November 2010, 15613/10. COCON 40 PESC 1371.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2 Brussels, 16 June 2006.
- Léger főtanácsnok indítványa a C-257/01. sz. ügyben. ECLI:EU:C:2004:226.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306., 2007.12.17., p. 1-271. [Lisszaboni Szerződés]
- 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 (2019.08.20.)
- Notice on Travelling Between the EU and the United Kingdom Following Withdrawal of the United Kingdom from the EU. Brussels, 13 November 2018 Rev1. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/travelling_en.pdf (2019.08.20.)
- 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 (2019.08.20.)
- Presidency to: Working Party on Consular Affairs. Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad Presidency proposal for a revised Directive. Interinstitutional File: 2011/0432 (CNS). Brussels, 13 September 2013 <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013461%202013%20INIT> (2019.08.20.)
- Proposal for a Council Directive on consular protection for citizens of the Union abroad. COM/2011/0881 final – 2011/0432 (CNS).
- Public consultation on the EU Emergency Travel Document (EU ETD) https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-eu-emergency-travel-document-eu-etd_en (2019.08.20.)
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance) OJ L 119. 4.5.2016. p. 1-88.

- Reinforcing EU citizens' rights to consular protection and assistance in third countries – frequently asked questions. MEMO/11/185. Brussels, 23 March 2011. https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-185_en.htm?locale=en (2019.08.20.)
- Report by the Committee on a People's Europe submitted to the Milan European Council, Milan, 28 and 29 June 1985. Bulletin of the European Communities. 1985, No Supplement 7/85.
- 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. [EU Citizenship Report]
- Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex. Strasbourg on 12 November 2013. 39. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark;jsessionid=AA9282D228713007DC45878725D6D998> (2019.08.20.) [European Ombudsman Opinion]
- T-113/89 *Nederlandse Associatie van de Farmaceutische Industrie „Nefarma” and Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1989:539.
- T-116/89 *Vereniging Prodifarma e.a. contre Commission des Communautés européennes*. ECLI:EU:C:1989:542.
- T-193/04 *Hans-Martin Tillack v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2006:292.
- T-196/99 *Area Cova, SA and Others v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2001:281.
- Tanács vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítása a diplomáciai és konzuli képviseltek számára (2005/C 326/01).HL 326/1. 2005.12.22., p. 1-149.
- Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading. 2011/0432(CNS) – 25/10/2012. <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/printsummary.pdf?id=1231012&l=en&t=D> (2019.08.20.)
- The European Council, Milan, 28-29 June 1985. Bulletin of the European Communities, No. 6/1985.
- The first EU „Common Visa Application Centre” opens in Moldova. Brussels, 25 April 2007. IP/07/561.
- The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europe of Innovation and Knowledge. Presidency Conclusions Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10241> (2019.08.20.)
- Treaty establishing the European Economic Community, 25 March 1957 Rome, 294 UNTS 3.

Treaty on European Union. OJ C 191 of 29.7.1992. [Maastrichti Szerződés] 8c. cikk; jelenleg: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012.10.26. p. 1-390. [EUMSZ]

Treaty on the European Union – Treaty on the Functioning of the European Union. List of decision-making procedures by article (updated 17/12/2009) http://ec.europa.eu/codecision/docs/legal_bases_en.pdf (2019.08.20.)

Végrehajtó Bizottság határozata (1999. április 28.) a Közös Kézikönyv és a Közös Konzuli Utasítás végleges változatáról [SCH/Com-ex (99)13], HL L 239. 2000.09.22. p. 317.

Vélemény az Alkotmányügyi Bizottság részéről a Jogi Bizottság részére az Európai Unió közigazgatási eljárásról szóló jogszabályáról. (2012/2024(INI))

Your consulates and/or embassies. http://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/embassies/index_en.htm (2019.08.20.).

Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott dokumentumok

Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Council of Europe, 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies.

Report on the rule of law. Venice Commission, 86th plenary session of 25-26 March in Venice, 2011. CDL-AD(2011)003rev, 4 April 2011, Strasbourg. [Venice Commission report]

Status. Chart of signatures and ratifications of Treaty 061. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/061/signatures?p_auth=177hgyYL (2019.08.20.)

Magyarország joganyagai és egyéb felhasznált magyar források

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) [Alaptörvény]

1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról

1867. évi XVI. törvénycikk a magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött vám- és kereskedelmi szövetségről

1878. évi IX. törvénycikk a honvédelmi ministerium elhelyezésére Budapesten, a várban emelendő államépületről és az erre megkívántató költségek fedezéséről

1878. évi XX. törvénycikk a magyar korona országai és Ő Felsége többi királyságai és országai közt kötött vám- és kereskedelmi szövetségről

1891. évi XXXI. törvénycikk a consuli biráskodás szabályozásáról

1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról
1894. évi XXXI. törvénycikk indokolása a házassági jogról
1901. évi XXVI. törvénycikk a consuli illetékek szabályozásáról
1903. évi VI. törvénycikk az útlevélügyről
1948. évi LVIII. törvény a Külügyi Akadémia létesítéséről
1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1950. évi 8. törvényerejű rendelet a tiszteletbeli konzuli megbízatások megszüntetéséről
1952. évi 18. törvényerejű rendelet a Külügyi Főiskola létesítéséről
1954. évi 27. törvényerejű rendelet a Külügyi Főiskola megszüntetéséről
1984. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről
1990. évi XCIII. törvény az illetékekről
1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról
2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről [Konztv.]
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmtv.)
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről [Ptk.]
2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról [Ákr.]
2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról
2018. évi V. törvény Magyarország minisztériumainak felsorolásáról
- BH2009. 252.
- Képviselőházi Irományok 1892/96. XV. kötet 25-266. oldal, irományszám: 513. Net-jogtár. <http://uj.jogtar.hu/#doc/db/77/id/89400031.TVI/ts/10000101/> (2019.08.20.)
- Konzuli tájékoztatás. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu>
- Vízumkiadás Magyarország nevében. <http://konzuliszolgalat.kormany.hu/vizumkiadas-magyarorszag-neveben> (2019.08.20.)
- 7/2015. számú közigazgatási elvi határozat
- 2/1995. (III. 24.) KüM rendelet a tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról
- 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény végrehajtásáról
- 17/2018. (VI. 11.) KKM utasítás a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról [KKM SzMSz]
- 172/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a tartós külszolgálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetéséről

- 2/1988. (VIII. 1.) KüM rendelet a tiszteletbeli konzuli tisztviselők intézményéről
- 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet a konzuli védelem részletes szabályairól
- 69/2011. (XII. 30.) BM rendelet a magánútlevel soron kívüli, sürgősségi, valamint azonnali eljárásban történő kiállításáért fizetendő igazgatási szolgáltatási pótdíj megfizetéséről

Egyéb források

Décret n° 2002-701 du 29 avril 2002 relatif à la protection des citoyens de l'Union européenne par les représentations diplomatiques et consulaires de la France

Review of the Balance of Competences: Foreign & Commonwealth Office - Consular Services. Evidence from Stakeholders. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387877/Consular_Evidence.pdf (2019.08.20.)

Szijjártó: kimentjük a kilenc magyart Saint Martin szigetéről. HVG 2017. szeptember 11-i hír. http://hvg.hu/itthon/20170911_Szijjarto_kimentjuk_a_kilenc_magyart_Saint_Martin_szigeterol (2019.08.20.)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanjskim poslovima, 24. travnja 2018. (fordította: Heka László) https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_04_39_744.html (2019.05.20.) [A horvát külügyi törvény módosításáról szóló törvény]

A PÓLAY ELEMÉR ALAPÍTVÁNY KÖNYVTÁRA

Sorozatszerkesztő: Balogh Elemér egyetemi tanár

1. Balogh Elemér és Sarnyai Csaba Máté (szerk.): *Deák Ferenc és a polgári átalakulás Magyarországon*. Szeged, 2004.
2. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, 2010.
3. Eric Blin (réd.): *Mécanisme de décisions dans une Europe élargie*. Szeged, 2004.
4. Hajdú József: *A munkavállalók személyiségi jogai*. Szeged, 2005.
5. Eike von Repgow: *A Szász tükör*. Szeged, 2005.
6. Balogh Elemér (Hg.): *Ungarn auf der Schwelle in die EU. Herausforderungen und Aufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft*. Szeged, 2006.
7. Karsai Krisztina (szerk.): *Keresztmetszet. Tanulmányok fiatal büntetőjogászok tollából*. Szeged, 2005.
8. Papp Tekla: *A koncesszió*. Szeged, 2006.
9. Hajdú József: *A japán munkaügyi kapcsolatok sajátosságai a kezdetektől 1995-ig*. Szeged, 2006.
10. Szajbély Katalin és Traser Julianna Sára (szerk.): *Képünk az Unióról, helyünk az Unióban*. Szeged, 2006.
11. Nagy Ferenc (szerk.): *Bűnügyi mozaik. Tanulmányok Vida Mihály 70. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2006.
12. Rúzs Molnár Krisztina: *Mediáció a munkajogban*. Szeged, 2007.
13. Nagy Ferenc (szerk.): *Ad futuram memoriam. Tanulmányok Cséka Ervin 85. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2007.
14. Szondi Ildikó: *Nemzetiségi demográfiai viszonyok a déli szláv országokban*. Szeged, 2007.
15. Nagy Ferenc (szerk.): *Büntetőjog és humánium. Emlékkötet Fonyó Antal halálának 25. évfordulójára*. Szeged, 2007.
16. Nagy Tamás és Nagy Zsolt (szerk.): *Jogelmélet és önreflexió*. Szeged, 2007.
17. *Legal Transitions. Development of Law in Formerly Socialist States and the Challenges of the European Union*. Szeged, 2007.
18. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók első konferenciája*. Szeged, 2007.
19. Nagy Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*. Szeged, 2007.
20. Gellén Klára: *A színlelt szerződés*. Szeged, 2008.
21. Karsai Krisztina (Hg.): *Strafrechtlicher Lebensschutz in Ungarn und in Deutschland. Beiträge zur Strafrechtsvergleichung*. Szeged, 2008.
22. Görög Márta: *A kegyeleti jog és a nem vagyoni kártérítés*. Szeged, 2008.
23. Szabó Imre (szerk.): *Ius et legitimitio. Tanulmányok Szilbereky Jenő 90. születésnapja tiszteletére*. Szeged, 2008.
24. Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*. Szeged, 2008.
25. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 2. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók második konferenciája*. Szeged, 2008.
26. Both Ödön: *Reform és forradalom. Egybegyűjtött írások Magyarország alkotmány- és jogtörténetéből 1790–1849*. Szeged, 2009.
27. Soós Edit – Fejes Zsuzsanna: *Határon átnyúló együttműködések Magyarországon*. Szeged, 2009.

28. Bobvos Pál (szerk.): *Reformator iuris cooperandi. Tanulmányok Veres József 80. születésnapja tiszteletére.* Szeged, 2009.
29. Bató Szilvia: *A „büntetési rendszer” átalakításának megjelenése Kossuth Lajos Pesti Hírlapjában (1841–1844).* Szeged, 2010.
30. Juhász Zsuzsanna: *A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön.* Szeged, 2010.
31. Lőrincsikné Lajkó Dóra (szerk.): *Opuscula Szegediensia 3. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók harmadik konferenciája Szeged.* Szeged, 2010.
32. Hegedűs Andrea: *Az élettársi kapcsolat a polgári jogi kodifikáció tükrében.* Szeged, 2010.
33. Berki Gabriella (szerk.): *Opuscula Szegediensia 4. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók negyedik konferenciája Szeged.* Szeged, 2011.
34. Horesnyi Julianna Csilla: *Bérgarancia. A magyar szabályozás és annak gyakorlata.* Szeged, 2011.
35. Blazovich László és Schmidt József (közreadják): *A Sváb tükör.* Szeged, 2011.
36. Antal Tamás: *Város és népképviselő. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872).* Szeged, 2011.
37. Trócsányi László (szerk.): *Dikaiosz logosz. Tanulmányok Kovács István emlékére.* Szeged, 2012.
38. Nagy Zsolt: *Metszetek a jogásztársadalomról.* Szeged, 2012.
39. Merkovity Norbert: *Bevezetés a hagyományos és az új politikai kommunikáció elméletébe.* Szeged, 2012.
40. Császár Mátyás: *Az Európai Unió intézményi jogi aktusai.* Szeged, 2013.
41. Ember Alex: *Az üzemi baleset.* Szeged, 2013.
42. Szalai Anikó: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre.* Szeged, 2013.
43. József Hajdú: *Social Protection of the Unemployed.* Szeged, 2013.
44. Molnár Imre: *A locatio conductio a klasszikus kori római jogban.* Szeged, 2013.
45. Molnár Imre: *Ius criminale Romanum. Tanulmányok a római jog köréből.* Szeged, 2013.
46. Jakab Éva: *Humanizmus és jogtudomány. Brissonius szerződési formulái I.* Szeged, 2013.
47. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás.* Szeged, 2013.
48. Téglási András: *A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme.* Szeged, 2013.
49. Soós Edit: *A mélyülő európai integráció.* Szeged, 2013.
50. Révész Béla (szerk.): *„Most megint Európában vagyunk...” Szabó József emlékkönyv.* Szeged, 2014.
51. Bóka János: *Tradíció és modernitás a kínai jogrendszerben. A szerződési jog útja a császárkori gyökerektől a modern szintézisig.* Szeged, 2015.
52. Sulyok Tamás: *Az ügyvédi hivatás alkotmányjogi helyzete.* Szeged, 2015.
53. Juhász Krisztina: *Az Európai Unió biztonság- és védelempolitikája, az EU válságkezelési tevékenysége.* Szeged, 2015.
54. Homoki-Nagy Mária: *„A ministerium az ősiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a polgári törvénykönyvet ki fogja dolgozni (...) Az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatása a magyar magánjogra. [Előkészületben.]*
55. Karsai Krisztina: *Alapelvei (r)evolúció az európai büntetőjogban.* Szeged, 2015.
56. Szomora Zsolt: *Alkotmány és anyagi büntetőjog. A büntetőjog-alkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései.* Szeged, 2015.
57. Stipta István: *A magyar jogtörténet-tudomány kétszáz éve.* Szeged, 2015.

58. Balogh Elemér – Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Tripartitum trium professorum. Három szegedi jogtörténész. Drei Szegediner Rechtshistoriker. Tudományos emlékülés Bónis György születésének 100., Both Ödön születésének 90. és Iványi Béla halálának 50. évfordulóján.* Szeged, 2017.
59. Gácsi Anett: *A jogellenesen megszerzett bizonyítékok értékelése a büntetőeljáráásban.* Szeged, 2016.
60. Fejes Zsuzsanna (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére.* Szeged, 2016.
61. Gál Andor – Karsai Krisztina (szerk.): *Ad valorem. Ünnepi tanulmányok Vida Mihály 80. születésnapjára.* Szeged, 2016.
62. Pákozdi Zita: *A jogerő tárgyi terjedelme a polgári perben.* Szeged, 2017.
63. Juhász Andrea Erika: *A kínzás, az embertelen, a megalázó bánásmód tilalma a fogvatartottakkal szemben.* 2019.
64. Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti. Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Szeged, 2017.
65. Gellén Klára – Görög Márta: *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* Szeged, 2016.
66. Pozsonyi Norbert: *Dologi hitelbiztosítékok az ügyleti gyakorlatban. Kauteláris praxis a preklasszikus és a klasszikus korszakban.* Szeged, 2017.
67. Révész Béla (szerk.): *A szegedi jogbölcseleti iskola alapítója. Horváth Barna emlékkönyv.* Szeged, 2017.
68. Görög Márta – Hegedüs Andrea (szerk.): *Lege duce, comite familia. Ünnepi tanulmányok Tóthné Fábrián Eszter tiszteletére, jogász pályafutásának 60. évfordulójára.* Szeged, 2017.
69. Legeza Dénes: *A kiadói szerződés története. A reformkortól 1952-ig.* Szeged, 2018.
70. Martonyi János: *Nyitás és identitás. Geopolitika, világkereskedelem, Európa.* Szeged, 2018.
71. Görög Márta – Mezei Péter (szerk.): *A szellemi tulajdonvédelem és a szabadkereskedelem aktuális kérdései.* Szeged, 2018.
72. Deák Zoltán: *Az erőszak, a fenyegetés és a kényszer büntetőjogi fogalmai.* Szeged, 2018.
73. Dúl János: *A társasági jog és az öröklési jog kapcsolódási pontjai osztrák jogi fragmentumokkal.* Szeged, 2018.
74. Tamási Anna Éva: *A veszprémi és a székesfehérvári szentszékek törvénykezési gyakorlata házassági perekben (1850–1920).* [Előkészületben.]
75. Juhász Krisztina (szerk.): *Az első 25 év. A szegedi Politológiai Tanszék jubileumi tanulmánykötete.* Szeged, 2018.
76. Gál Andor: *A jogos védelem teleologikus megközelítésben.* Szeged, 2019.
77. Csatlós Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében.* Szeged, 2019.