

A konzuli védelem európai közigazgatási szervezete

konzuli védelem – európai közigazgatás – lojális együttműködés – közvetett közigazgatás – Európai Külügyi Szolgálat

Az európai közigazgatás szervezeti kérdései különösen akkor szembetűnőek, amikor alapvetően tagállami hatáskörbe tartozó tárgykör kapcsán merül fel a tagállami és az uniós közigazgatási szervek együttműködése. A konzuli védelem eljárásának európai közigazgatása az európai közigazgatás mindkét szintje szerveinek és hatóságainak szükségképpen együttműködésére épít. Ezek keretszabálya csak az alapokat fekteti le, és meghagyja a tagállamok szabadságát, nagy teret enged az önkéntességnek. Ezzel a rendszert olyaná teszi, amely még a lojális együttműködés és a szolidaritás elvének alkalmazásával is veszélyezteti a *rule of law* követelményeinek való megfelelést.

1. A konzuli védelem az európaizálódás útján

A közigazgatás kapcsán leginkább annak államon belüli szerepéről szokás szót ejteni, holott a külső ága is figyelmet érdemel: 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.¹ A konzuli feladatok körének 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 konzuli feladatok kiemelt eleme a konzuli védelem intézménye, amely az állam személyes joghatóságának nemzetközi jogilag elismert gyakorlása más állam

* Dr. Csatlós Erzsébet egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék, Szeged, csatlós.e@juris.u-szeged.hu. A szerző köszönettel tartozik az anonim lektoroknak, akiknek a véleménye hozzájárult ahhoz, hogy a tanulmány a jelenlegi formáját mutassa. A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

¹ *Vienna Convention on Consular Relations*, Bécs, 1963. április 24., 596 UNTS 261. (a továbbiakban: VCCR), 5. cikk. Vö. a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) 1. cikk (1) bekezdéssel. Jelen tanulmány a terjedelmi korlátok miatt nem tér ki a magyar konzuli igazgatás releváns szervezeti kérdéseinek elemzésére.

területén abból a célból, hogy a saját bajba került polgárát ezen állam területén meghatározott keretek között segítse.²

Az, hogy egy állam kíván-e ezzel a lehetőséggel élni, és konzuli védelmet nyújtani, mindig is saját diszkrecionális döntése volt. A jogintézmény gyökerei a régmúltba nyúlnak vissza,³ ahogyan az is, hogy az állam belső jogában az állampolgáraival való ez irányú kapcsolatot miként szabályozza: joggá nyilvánítja, kiépített szabályozással illeti, vagy pusztán lehetőségként rendelkezik róla, ha rendelkezik róla egyáltalán.⁴ Jelenleg azonban helyesebb az állami diszkréció ezen kérdéséről inkább múlt időben beszélni. A Maastrichti Szerződés nyomán létrejött ugyanis az uniós polgárság intézménye,⁵ amely többek között azzal a joggal ruházta fel az EU valamennyi tagállamának állampolgárát,⁶ hogy olyan harmadik államokban, ahol a saját állama nem rendelkezik elérhető képvisellel, bármely másik tagállam konzuli tisztviselőjétől a szükséges konzuli védelmet megkaphassa.⁷ A rendelkezés célja nem a tagállamok konzuli védelmi jogának, konzuli kapcsolatainak harmonizálása volt – lévén erre hatásköre jelenleg sincs az EU-nak –, hanem egyenlő elbánást követel meg a saját és az egyéb állampolgárságú uniós polgár között.⁸

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

³ HARGITAI József: A konzuli intézmény és a konzuli kapcsolatok jogának története. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/9, 369–370.

⁴ Az EU tagállamai között is meglehetősen sokféle szabályozási koncepciót figyelhetünk meg. Az egykori 27-ek esetében a *Citizens Consular Assistance Regulation in Europe* (CARE) nevű szervezet felmérést végzett, amelynek eredményét 2010-ben tették közzé (*Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*, Firenze, 2010, <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>). A különböző szabályozási megoldások elemzését lásd FARO, Sebastiano–MORAU, 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, 157–289.

⁵ Szerződés az Európai Unióról, Maastricht, 1992. február 7. HL C 191, 1992. 7. 29., 1–112 (a továbbiakban: Maastrichti Szerződés) 8. cikk.

⁶ Maastrichti Szerződés 8. cikk 1. bek. második fordulat.

⁷ Maastrichti Szerződés 8c. cikk. Úgy tűnhet, hogy a diplomáciai és a konzuli jelző szinonimaként használható, ezzel egyenlőséget téve a diplomáciai és konzuli védelem közé, azonban erről szó sincs. A másodlagos jogforrások egyértelművé teszik, hogy az uniós jog a konzuli védelemre vonatkozik, a szóhasználat pedig arra a tényre utal, hogy a konzuli feladatokat a konzuli és diplomáciai képviselők is végezhetik. Lásd VCCR 3. cikk; SCHIFFNER Imola: A diplomáciai védelem gyakorlásának eszközei, avagy a fogalom meghatározás és az elhatárolás problémái. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Sectio Juridica Politica*, 2009, 535–543; VIGNI, Patricia: The Protection of EU Citizens: The Perspective of International Law. In: Larić, Joris–Moraru, Madalena (eds.): *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*. EUI Working Papers, Law 2011/10, 100; 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, Berlin–Heidelberg, 2011, 177–178; 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, Komárno, 2015, 25–26.

⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012. 10. 26., 47–390 (a továbbiakban: EUMSZ) 23. cikk; Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012. 10. 26.,

Alapesetben a konzuli védelmi tevékenység ilyenkor is az eljáró nemzeti konzuli hatóság döntésétől függő, az adott állam nemzeti jogában meghatározott eszközök alkalmazása, és nem igényli az uniós intézményekkel és szervekkel való közvetlen együttműködést. Az uniós konzuli védelmi irányelv⁹ meghatározza az eljáró konzuli hatóság eljárási cselekményeinek sorrendiségét – lásd lentebb a 3.1. pontban –, kiegészítve ezt azzal, amikor válsághelyzet esetén a közvetett európai közigazgatás szervei is – feladat- és hatáskörükben eljárva – eljárási szereplőként bekapcsolód(hat)nak annak folyamatába.¹⁰

Külkapcsolatok terén az Európai Tanács állapítja meg az Unió stratégiai érdekeit,¹¹ valamint meghatározza a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) célkitűzéseit és az arra vonatkozó általános iránymutatásokat, majd a Tanács hozza meg a szükséges határozatokat.¹² A végrehajtás a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő (Főképviselő) és a tagállamok asztala, de ahogyan az EU jogalkotási hatásköre nem terjed ki a konzuli védelmi jogra, úgy az intézményei és szervei sem rendelkeznek hatáskörrel konzuli feladatok ellátására.¹³ Ezért is rendelkezik úgy a konzuli védelmi irányelv (ahogy az elődjét jelentő 1995-ös konzuli védelmi határozat¹⁴ is), hogy elsősorban a tagállamok egymás közötti megállapodásaira épít a munkateher és a válsághelyzetek kezelése tekintetében.¹⁵

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 képviseléssel, és ez a szám várhatóan egyre növekszik majd a pénzügyi

391–407 (a továbbiakban: Alapjogi Charta) 46. cikk. Ezzel összefüggésben lásd BECÁNICUS Adrienn: Az uniós polgárok, különös tekintettel a magyar állampolgárok konzuli védelme Lisszabon előtt és után. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1, 103–104.

⁹ A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106, 2015. 04. 24., 1–13 (a továbbiakban: Konzuli védelmi irányelv).

¹⁰ Konzuli védelmi irányelv 11–13. cikk.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012. 10. 26., 13–390 (a továbbiakban: EUSZ) 21. cikk (1) bek.

¹² EUSZ 22. cikk (1) bek.

¹³ EUSZ 24. cikk (1), (3) bek.; 26. cikk (2)–(3) bek.; EUMSZ 2. cikk (4) bek.

¹⁴ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében üléselő képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. HL L 314, 1995. 12. 28., 73. o. (a továbbiakban: Konzuli védelmi határozat).

¹⁵ A konzuli védelmi irányelv helyi együttműködésekről szóló 12. cikke. A tagállamok között nem ritka a két- vagy akár többoldalú megállapodás a konzuli feladatok megosztása, konzuli helyiségek közös fenntartása érdekében. GOVAERE, Inge–POLI, Sara: *EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combatting Threats and Crises*. Martinus Nijhoff, Leiden, 2014, 158. Ezek az egyezmények nem kifejezetten egy-egy harmadik államban található összes konzuli képviselettel rendelkező állam által kötött megoldások, így nem szolgálják az irányelv rendelkezéseinek érvényre juttatását. Az *in situ* eljáró konzuli hatóságok között az alábbi területekre kellene kiterjednie a megállapodásnak: felelősségmegosztás és válsághelyzeti felkészülés [Konzuli védelmi irányelv preambulum (10), (19), (20)]; 7., 11–13. cikk; a halottak hazaszállítása [Konzuli védelmi irányelv preambulum (15)]; a konzuli kölcsön visszafizetése [Konzuli védelmi irányelv preambulum (26)–(28)].

nehézségek miatti külképviselet-összevonások és -bezárások miatt.¹⁶ 2016-os adatok szerint mindössze négy olyan állam van a világon, ahol minden tagállam rendelkezik valamilyen szintű konzuli képviselettel: az Egyesült Államok, Oroszország, India és Kína. Ezért a konzuli védelem sikerének előmozdítása és a korábbi rezsím megreformálása szükségszerűvé vált.¹⁷ Az immáron alapjogként *expressis verbis*¹⁸ elismert konzuli védelem így egyre jelentősebb szereppel bír. A KKBP is folyamatosan fejlődik, és intézményei – elsősorban az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) és annak részeként az újraszabályozott uniós küldöttségek – a konzuli védelmi irányelv rendelkezései nyomán mind feladatot kaptak az uniós konzuli védelmi politika megvalósításában, jelesül abban, hogy válsághelyzetekben minden uniós polgár a legszükségesebb konzuli védelmet megkaphassa. Ezáltal a korábban teljes mértékben állami diszkréció alá eső konzuli védelmi kérdés egy speciális elegye lett a KKBP, a válságkezelés, az alapjogvédelem és tulajdonképpen a közigazgatás területének. A feladat megvalósítói ugyanis a közigazgatás külhoni szervei, és az eköré összeállt szervezetrendszernek, annak működésének és magának az eljárásnak is meg kell felelnie a közigazgatással szembeni egyébként irányadó uniós követelményeknek is. Ez utóbbi szervezeti jogi szegmens az, amelyet a tanulmány igyekszik vizsgálni.

2. Az európai közigazgatás struktúrája

Az európai közigazgatás szervezetének minősítéséhez nehéz konkrét 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 hatáskörgyakorlásnak a függvénye. Emiatt az európai közigazgatást elsőként eszerint érdemes általános értelemben megközelíteni.

2.1. Az európai közigazgatás természetéről és jellemzőiről

Klabbers szavait idézve, a nemzetközi szervezetek szokatlan képződmények: a tagjai hozták létre, a tagjai alkotják a saját érdekeik szolgálata érdekében, mégis gyakran előfordul, hogy a szervezet és az alkotó egymás vetélytársaivá válnak.¹⁹ A tagállamok nemzetközi szerződésben ruházták fel az EU intézményeit jogalkotási

¹⁶ 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 (2018. 01. 03.); KACZOROWSKA-IRELAND, Alina: *European Union Law*. Routledge, London, 2016, 704.

¹⁷ Zöld könyv – Az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli védelme harmadik országokban. COM(2006) 712 végleges. HL C 161, 2007. 07. 13., 75–80. o., 4. pont 6. lábjegyzet.

¹⁸ Alapjogi Charta 46. cikk.

¹⁹ KLABBERS, Jan: *An Introduction to International Institutional Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002, Introduction, 1.

joggal.²⁰ Egyes jogterületeken kizárólagosan,²¹ másokon a tagállamokkal megosztva,²² bizonyos esetekben az EU csak a tagállamok szabályozását kiegészítő, összehangoló, támogató hatáskörrel bír.²³ 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),²⁴ alapvetően a tagállami végrehajtói apparátusra épít (közvetett közigazgatási szint).²⁵ Utóbbival szemben az általános – csatlakozási feltételül szabott – elvárás, hogy képes legyen megfelelő módon végrehajtani az uniós *acquit*.²⁶ Ezen túlmenően a közigazgatás szervezetére és eljárására vonatkozó uniós jogi aktusra csak elvéve találunk példát.²⁷

Az EU megfelelő működése a végrehajtás szervezetében is keresendő. *Hofmann* iránymutatását alapul véve az EU-jog végrehajtásának sikerességét négy szempontból érdemes 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 az uniós jogból fakadó jogosultságok érvényre juttathatók-e, míg a felelősség szempontjából arra keressük a választ, hogy a döntéshozó szerv joghatással bíró egyedi határozatai

²⁰ 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/codecision/docs/legal_bases_en.pdf (2018. 01. 03.).

²¹ EUMSZ 3. cikk.

²² EUMSZ 4. cikk.

²³ EUMSZ 6. cikk.

²⁴ Az alapszerződések 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 politikaformálás, 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 valójában szupranacionális központi szervek. *A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Európai ügynökségek – A további teendők*. COM(2008) 135 végleges, 4; CHITI, Edoardo: *EU and Global Administrative Organizations*. Springer, Berlin–Heidelberg, 2011, 21.

²⁵ 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, 383–384.

²⁶ [n. n.]: *European Principles for Public Administration. SIGMA Papers No. 27*, 1999, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispancee/unpan006804.pdf>, 6.

²⁷ Ilyen területek például a versenypolitika, a regionális politika és a fogyasztóvédelmi politika. Az Európai Parlament Jogi Bizottságának jelentése a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárásáról szóló jogszabályról (2012. november 12.), 2012/2024(INI), 6. A közigazgatás szervezetére gyakorolt hatások közül a legismertebbek talán a független adatvédelmi hatóságokkal szemben támasztott elvárások. Lásd CSATLÓS Erzsébet: *Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független? Közjogi Szemle*, 2014/4, 13–15.

megalapozottak, indokoltak és megfelelő módon felülvizsgálhatóak-e.²⁸ Jelen tanulmány – terjedelmi okokból – az EU konzuli védelmi politikájának közigazgatását a szervezeti szempontú megközelítésben igyekszik vizsgálni.

Bogdandy elmélete szerint a nemzetközi szervezetek működése esetében is érvényesülniük kell az általános közjogi alapelveknek, azonban a többszintű struktúra mélységéhez igazodóan három értelmezési szintet különböztet meg. (1) A nemzetközi intézmények közhatalmi tevékenységét a jogállamiság alapvető elvei irányítják, és e tevékenység 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. Ezek arra készítetik a tagállami 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 közigazgatási hatósági eljárásba legmélyebben a harmadik típus nyúl, amely az idegen eljárási szereplők okán az összetett közigazgatási eljárásban ölt testet, ahol a különböző hatóságok közötti együttműködés alapesetnek számít.²⁹ Az EU *sui generis* többszintű rendszert alkot – többek között a közigazgatás kérdésében is –, amelyben egyszerre vannak jelen a szupranacionális és a kormányközi elemek. Az uniós politikák végrehajtása kapcsán mindhárom szintű értelmezésre találhatunk példát, a harmadiknak azonban rohamosan növekszik a jelentősége.

Az európai közigazgatás így egy többszintű közigazgatási rendszer (*multilevel administrative system*),³⁰ egy olyan közigazgatási tér,³¹ amelyet a közös alkotmányos hagyományokból származó jogi alapelvekre épülő, és azok alapján működő struktúra jellemez.³² Mindennek alapja és eredője a jogállamiság elve (*rule of law*), amely alapérték a közigazgatás szervezete, működése és eljárása tekintetében is.³³

²⁸ 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, 15–16. 03. 2012. http://www.reneual.eu/images/Events/ED_Conference_March2012/6.6.pdf, 4.

²⁹ BOGDANDY, Armin von: *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field. German Law Journal*, 2008/11, 1921–1922.

³⁰ 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, Oxford, 2009, 45.

³¹ DEZSŐ Márta–VINCZE Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 490; HEIDBREDE, Eva G.: Structuring the European Administrative Space: Channels of EU Penetrations and Mechanisms of National Chance. *KFG Working Paper Series No. 5.*, 2009, 5; TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, Klnsz., 2011, 197; KÁRPÁTI Orsolya: Az európai közigazgatási tér kialakulása (I. rész). *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, 2011/1, 234; KOPRIĆ, Ivan–MUSA, Anamarija–NOVAK, Goranka Lalić: Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik PFZ*, 2011/5, 1545–1546; CURTIN, Deirdre–EGEBERG, Morten: *Towards a New Executive Order in Europe?* Routledge, London, 2013, 30–32.

³² BOGDANDY: i. m., 1912.

³³ Az Európai Unió Bírósága joggyakorlatában számos kiemelten fontos alapelvre hívta fel a figyelmet, amelyeket a tagállamok az EU-jog alkalmazása során kötelesek alkalmazni. Ilyen többek között a közigazgatás joghoz kötöttsége, az arányosság, a jogbiztonság, a jogos várakozások és a kiszámítható jogalkalmazás, a megkülönböztetésmentes bánásmód, a meghallgatáshoz való jog a hatósági eljárásokban, a közigazgatás bírósági felülvizsgálatának biztosítása vagy a közigazgatás felelőssége. Valamennyi alapelv a közigazgatás működése kapcsán a jogbiztonságot, a világos és átlátható működést, az egyértelmű felelősséget és a haté-

A közvetlen és közvetett közigazgatási szint is a maga normái alapján, de erre visszavezethetően működik, és a célja az, hogy jog által meghatározottan teljesítse feladatát (*administration through law*).³⁴

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. A közösségi, majd uniós jog sikeres, célt érő alkalmazásának kulcsa mindig is a közigazgatás működésében rejtett.³⁵ Egy ideje egyre nő azon uniós politikák 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.³⁶ A kulcsfontosságú közigazgatási együttműködés elsőként az integráció történetében a Lisszaboni Szerződésben nyert szabályozást, új hatáskört létesítve ezzel az uniós jogalkotó számára,³⁷ megfelelő jogalapot adva az összetett közigazgatás eddigi szektorális és sokszor nem kötelező jogforrásokban megjelenő szabályozása helyett.³⁸ 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 arra gyakorolt hatása alapvetően az adott jogterület, és ennek okán az uniós jogalkotási hatáskörök függvénye, így általános értelemben egységes normatív háttérrel legfeljebb a *rule of law* és a jogalkalmazás egységét előmozdító alapelvek jelenthetnek. 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 jogkör sem gyakorolnak a tagállami hatóságok felett, így a többszintű európai közigazgatás leginkább úgy írható le, mint egy vertikálisan differenciált szerkezet, amelyet az aktorok aszimmetrikus interakciója jellemez.³⁹

könyságot hivatott szolgálni. European Principles for Public Administration: i. m., 8. Lásd még 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, Basingstoke, 2015, 10.

³⁴ European Principles for Public Administration: i. m., 9.

³⁵ *The Lisbon Special European Council: 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>, 9. és 17. pont. DRECHSLER, Wolfgang: Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration. *Haldukkultuur*, 2009, 7, 10.

³⁶ JORDAN, Andrew–SCHOUT, Adriaan: *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2017, 3.

³⁷ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, Lisszabon, 2007. december 13. HL C 306, 2007. 12. 17., 1–271. o. 2e. cikk g) pont; 176d. cikk (EUMSZ 197. cikk).

³⁸ CSATLÓS Erzsébet: Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU. *Jogelméleti Szemle*, 2016/3, 45–55; CSATLÓS Erzsébet: Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése. *Eljárásjogi Szemle*, 2016/2, 14–23.

³⁹ BENZ, Arthur–ZIMMER, Christina: The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. *Living Reviews in European Governance*, 2010/1, 20.

2.2. Az európai közigazgatás szervezeti joga

Hatósági ügyekben a tagállamok hatóságai látják el 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 alapelvek a nyílt, hatékony és független európai közigazgatás⁴⁰ megvalósítását célzó, a kötelezettségek értelmezését segítő iránymutatások.⁴¹ Idetartozik a *szolidaritás* és a *jóhiszemű, lojális együttműködés* elve. Az elvek hatáskört nem keletkeztethetnek, és a meglévőknek is erős gátja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása,⁴² de jogértelmező funkcióik nyomán kitölthetik 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 területén eltérő, a hatóságok döntési eljárásaiba bekapcsolódó egyéb aktorok szerepe sokszínű, így a végeredményként megszülető egyedi döntés esetén a jogorvoslati kérdések is kihívást jelenthetnek.⁴³ Emiatt az együttműködés követelménye általános értelemben, az eljárás minden szereplője közötti valamennyi interakcióra alkalmazandó, amelynek konkrét jelentéstartalma jogterületenként változik, viszont a középpontjában minden esetben az információátadás (adatkezelés) áll.⁴⁴

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 minőségű azonos szintnek, és vannak olyan jogterületek, amelyek esetében az uniós szabályozási hatáskörök lehetővé teszik igen bonyolult, komplex rendszerek kiépítését is, amelyekben mindkét együttműködési forma megvalósul, ideális esetben egy koordinációs központtal.⁴⁵ Az ilyen típusú összetett közigazgatási struktúrák igényel-

⁴⁰ EUMSZ 298. cikk.

⁴¹ BOGDANDY: i. m., 1911.

⁴² 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, Berlin–Heidelberg, 2014, 66.

⁴³ HOFMANN (2009): i. m., 136. 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 válaszolhatóak meg, ami a megfelelő és hatékony jogorvoslat útjába gördíthet akadályokat. 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, Basingstoke, 2015, 301.

⁴⁴ HOFMANN (2009): i. m., 138; TRONDAL, Jarle–PETERS, B. Guy: The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned. *Journal of European Public Policy*, 2013/2, 299–300.

⁴⁵ HEIDBREDER, Eva G.: Horizontal Capacity Pooling: Direct, Decentralized, Joint Policy Execution. In: Bauer, Michael W.–Trondal, Jarle (szerk.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2015, 370, 376.

nék leginkább a kötelező jogi szabályozásban lefektetett szervezeti kapcsolatokat, eljárásjogot. Ennek megvalósulásához teremtett első lépésként rendes jogalkotási hatáskört a Lisszaboni Szerződés, ami jelenleg az EUMSZ 197. cikkével szabályozott igazgatási együttműködés.⁴⁶ Sok esetben, főként irányelvi rendelkezéseknél, az uniós jogalkotás tiszteletben tartja a tagállami eljárásjogi autonómiát és saját hatásköri korlátait, és 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*”,⁴⁷ a hiánypótlás legfőbb eszköze a lojális együttműködés elve, amely többek között megfontolás, együttműködés, egyeztetés és segítségnyújtás kötelezettségével terheli az eljárási szereplőket.⁴⁸

A *kooperáció* feltételezi a tevékenységek közötti prioritást. Ennek elérése érdekében eljárási cselekmények közötti sorrendiséget, a hatékonyság érdekében azok szervezett megvalósítását irányozza elő. Az egymásra épülő önálló tevékenységek közötti integráció pedig a *koordináció* elvének alkalmazásával teremthető meg.⁴⁹ 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. Tehető megkülönböztetés továbbá aszerint, hogy milyen jogkörök segítik a cél elérését az együttműködés folyamatában: kényszerítő eszközök, a meggyőzés eszközei vagy a résztvevők mint *primus inter pares* egyenrangú tárgyalásirányító felek.⁵⁰ Közvetlen szinten a közigazgatás vertikális koordinációját a Bizottság, pontosabban annak illetékes biztosa látja el, és az esetlegesen hatáskörében érintett egyéb intézmények, de leginkább a Bizottság alá rendelt szervek, ügynökségek is idekapcsolódnak. A kapacitások horizontális összevonása a közvetlen közigazgatási szinten a hatáskörben érintett uniós intézmények és szervek közötti szervezeti szabályok által lefedett terület, míg a közvetett szinten az adott uniós politikáért felelős uniós intézmények és szervek – az adott politikától függő jogkörökkel megvalósuló – koordináló szerepét jelenti a tagállami hatóságok felett, ahol a szabályozást és a koordináció módját is tagállami hatáskörben határozzák meg.⁵¹

Összességében az EU intézményei és szervei a tagállamokkal együtt, a lojális együttműködés elvének megfelelően, kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik

⁴⁶ EUMSZ 6. és 197. cikk.

⁴⁷ EUMSZ 197. cikk (1) bek.

⁴⁸ Marcus KLAMERT: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014, 141. Lásd még AMERASINGHE, C. F.: *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 176–187, 247, 251.

⁴⁹ 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, 46.

⁵⁰ 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, Basingstoke, 2015, 35, 37, 38–40.

⁵¹ HEIDBREder: i. m., 378–379.

egymást az uniós alapszerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.⁵² Ez a legmagasabb szintű szolidaritást feltételezi a közigazgatási együttműködés szabályozott és szabályozatlan eseteiben is,⁵³ a *rule of law* elvei mentén, a „jó közigazgatás” követelményeinek megfelelően.⁵⁴

3. Együttműködés a harmadik államokban nyújtott konzuli védelem eljárásában érintett szervek között

A konzuli védelmi eljárás alapvetően az eljáró hatóság nemzeti jogának megfelelő anyagi és eljárási szabályok szerint zajlik. A konzuli hatóság az államigazgatás külföldi szerve, és ekként tagozódik be a külügyekért felelős miniszter (KM) alá tartozó szervezetbe. Magyarországon e hatóságok a Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezeti egységeinek minősülnek, és a tárcavezető miniszter irányítási jogköre alá tartoznak.⁵⁵

3.1. A harmadik államokban nyújtott konzuli védelem során feladat- és hatáskörrel rendelkező szervek

Ha az uniós polgár nem a saját államának konzuli védelmét igényli, akkor az eljárás alapvetően a hatóságok közötti kooperáción alapul. Amennyiben harmadik állam területén valamely tagállam konzuli hatósága előtt konzuli védelem iránti kérelmet nyújt be egy magát képvisellel nem rendelkező uniós polgárnak valló személy, vagy ha a tagállam tudomására jut, hogy egy képvisellel nem rendelkező polgár az uniós konzuli védelmi politika által kiemelt vészhelyzetbe⁵⁶ került, a konzuli hatóság – rendkívül sürgős eseteket kivéve – haladéktalanul konzultál azon tagállam külügyminisztériumával, illetékes nagykövetségével vagy konzulátusával, amely állampolgárának az érintett személy vallja magát. Az ilyen esetekben illetékes nemzeti hatóságról a tagállamok értesítik az *Európai Külügyi Szolgálatot* (EKSZ). A megkezesítő 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, mivel őket a konzuli védelmi irányelv alapján ugyanolyan jogok illetik meg, mint az uniós polgárt.⁵⁷ Az állampolgárság szerinti tagállam felelős ugyanis azért, hogy

⁵² EUSZ 4. cikk (3) bek. Vö. EUSZ 3. cikk.

⁵³ A szolidaritás különböző jelentéseiről lásd McDONNELL: i. m., 61–64.

⁵⁴ EUSZ 6. cikk; Alapjogi Charta preambulumban és 41. cikk; BOGDANDY: i. m., 1919. Lásd még WAKEFIELD, Jill: *The Right to Good Administration*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007, 21–26.

⁵⁵ Konzvtv. 2. cikk (1)–(2) bek.; CSATLÓS Erzsébet: Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/1, 34.

⁵⁶ Konzuli védelmi irányelv 9. cikk.

⁵⁷ Konzuli védelmi irányelv 5., 10. cikk. Itt érdemes megjegyezni, hogy vannak olyan konzuli védelmi rendelkezések, amelyeket harmadik országbeli családtagok esetén a tagállam nem nyújthat, sőt olykor maga az

szükség esetén felvegye a kapcsolatot a családtagokkal, más érintett személyekkel vagy hatóságokkal. A tagállam dönthet úgy, hogy a saját nemzeti jogának vagy gyakorlásának megfelelően konzuli védelmet nyújt. Ez esetben a megkeresett állam az ügyet átadja az állampolgárság szerinti állam ezen hatóságának, és a továbbiakban információkkal segíti azt, továbbá elősegíti az érintett polgár és az állampolgársága szerinti tagállam hatóságai közötti információcserét.⁵⁸

A külkapcsolatok, így a konzuli tevékenység is, külpolitikától erősen függő terület. Az EU jogalkotási hatásköre ezen a területen a leggyengébb: a fő döntéshozó az Európai Unió Tanácsának külügyi formációja, és egyhangú döntéshozatali rend uralja.⁵⁹ 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. Az így elfogadott irányelvek az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosítvány érvényesülését szolgálhatják koordinációs és együttműködési intézkedésekkel.

A különböző uniós biztosok feladat- és hatáskörét érintő kérdésekben az együttműködést és a hatékony koordinációt a főképviselő biztosítja, aki a külügyekért, így a konzuli védelem szempontjából jelentős válságkezelésért egyébként is felelős biztos,⁶⁰ egyben a Bizottság egyik alelnöke és a Tanács külügyi formációjának elnöke.⁶¹ A főképviselő 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 ez irányú döntéseit és iránymutatásait.⁶² A főképviselő hivatali szervezete az EKSZ, amely központi szervből, valamint az ügyvezető főtitkár vezetése és a főképviselő irányítása alatt álló dekoncentrált, harmadik országokba és nemzetközi szervezetek mellé akkreditált küldöttségekből⁶³ áll.⁶⁴ Ezen szervezeten belül a konzuli védelem a Konzuli Válságkezelési Osztály alá tartozik, amely szervezetileg a Közös Véd-

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 kiterjesztik-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. 07. 06., 4–11. o. II. melléklet 2. a), 6. pont. Vitás kérdés lehet továbbá a konzuli védelem nyújtásakor, hogy ki minősüljön családtagnak, illetve mi a helyzet többes állampolgárság esetén. Bővebben lásd CsATLÓS Erzsébet: Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt. *Eljárásjogi Szemle*, 2017/2, 26–28.

⁵⁸ Konzuli védelmi irányelv 3. cikk.

⁵⁹ EUSZ 22., 25–26. cikk.

⁶⁰ EUSZ 18. cikk (1)–(2) bek.; 26. cikk (2) bek. A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). HL L 201, 2010. 08. 03., 30–40. o. (a továbbiakban: EKSZ határozat) 4. cikk (3) bek. a) pont.

⁶¹ EUSZ 18. cikk (2), (4) bek.

⁶² A Bizottság eljárási szabályzata, C(2000) 3614. HL L 308, 2000. 12. 08., 26–34. o. EUSZ 26. cikk (2)–(3) bek., 27. cikk (1) bek. FURNESS, Mark: Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External Policy. *European Foreign Affairs Review*, 2013/1, 103.

⁶³ Az EU-nak jelenleg több mint 140 küldöttsége van. Lásd https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (2018. 01. 03.).

⁶⁴ EKSZ határozat 1. cikk (11), (4) bek.; 5. cikk (2) bek.

mi és Biztonságpolitikai, valamint Válságkezelési Helyettes ügyvezető főtthkár által irányított Hírszerzési és Helyzetelemző Központ egyik egysége. Az ügyvezető főtthkár felelős azért, hogy az EKSZ valamennyi szervezeti egysége koherens módon működjön, és a központi szerv és 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.⁶⁵ A küldöttségvezető a küldöttség munkájának teljes irányításáért és az EU valamennyi tevékenységével való összhang biztosításáért felelősséggel tartozik a főképviselőnek. A küldöttségvezető a főképviselőtől és az EKSZ-től kap utasításokat, és felel azok végrehajtásáért. Azon területek vonatkozásában, amelyekben a szerződések által ráruházott jogokat gyakorolja, a Bizottság is adhat utasításokat a küldöttségeknek az EUMSZ 221. cikk (2) bekezdésével összhangban, amely utasítások végrehajtására a küldöttségvezető teljes körű felelőssége mellett kerül sor.⁶⁶

Fontos leszögezni, hogy sem az EKSZ központi szervezeti egységei, sem a küldöttségek, sem az EU más szerve nem rendelkezik hatáskörrel konzuli feladatok ellátására. E szervek egyébként sem jogosultak hatósági jogkörben eljárni, minden ez irányú tevékenység a tagállami végrehajtói apparátusra hárul. Ez jelen esetben a konzuli hatóság, a diplomáciai képviselő konzuli jogkörrel ruházott tagja és korlátozott mértékben a tiszteletbeli konzul.⁶⁷ Ugyanakkor a küldöttségek kötelesek szoroson együttműködni a tagállamok diplomáciai és konzuli szolgálataival, a kooperáció jegyében információikat megosztják egymással. A küldöttségek 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 – de a konzuli védelmi feladatokat nem vehetik át, nem járhatnak el konzuli hatóságként, tehát kizárólag komplementer szerepük lehet.⁶⁸ A tagállamok további lehetősége, hogy a közvetett közigazgatási

⁶⁵ 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, 42. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az elnökséget adó ország töltötte be ezt a szerepet, tehát ebből a szempontból a főképviselő alá rendeléssel csökkent a tagállami befolyás a külkapcsolatok területén. 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 (Briefing Note 62). *ECDPN*, Maastricht, 2014, 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*, 2012, 224.

⁶⁶ EKSZ határozat 5. cikk (3) bek.

⁶⁷ VCCR 3., 70. cikk. A tiszteletbeli konzul feladataira nézve igen változatos az államok gyakorlata. Belgium szabályozása szerint például a külügyminisztériummal való konzultációt követően még belga útlevelet is kiadhat, ideiglenes úti okmányt viszont nem. Magyarországon a tiszteletbeli konzul csak olyan konzuli feladatokat láthat el, amelyek hatósági eljárásn kívüliek, de kérelmet miniszteri felhatalmazás esetén átvehet. Konzul. 19. cikk (2) bek. *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States*. CARE, Firenze, 2010, <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf>, 76.

⁶⁸ AUSTERMANN, Frauke: *European Union Delegations in EU Foreign Policy. A Diplomatic Service of Different Speeds*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, 57. EKSZ határozat, 5. cikk (10) bek.

szinttől beavatkozást kérjenek, és a válságkezelés egyéb olyan eszközeit is igényelhetik, mint a polgári védelmi mechanizmust.⁶⁹ A válsághelyzet konzuli védelmi feladatainak kezelésére hatékony helyi szintű megoldásnak tűnik, ha az adott területen képvisellel rendelkező tagállamok maguk közül vezető államot választanak, amely koordinálja az együttműködést és a munkamegosztást, illetve meghatározza a segítségnyújtási intézkedéseket.⁷⁰

3.2. Az eljárás szereplői közötti kapcsolat jogi jellege

A hatáskörben érintett intézmények és szervek kapcsolata a koordináción alapul, amely két szinten valósul meg. Közvetlen közigazgatási szinten – az EKSZ-re támaszkodva, ahol minden szervezeti egységnek megvan a maga koordinációfelelőse⁷¹ – a koordináció a főképviseelő hatásköre.⁷² Közvetett szinten a helyben végzett konzuli védelem kérdésében a küldöttségek és a helyben eljáró konzuli hatóságok munkáját felsőbb szerv nem hangolja össze, kölcsönös együttműködési kötelezettség terheli őket úgy, hogy a küldöttségek kiegészíthetők, segíthetők, de át nem vehetők a konzuli hatóságok munkáját.⁷³ Abban az esetben, ha van a konzuli védelem végrehajtásáért felelős kijelölt vezető állam, az a konzuli védelem biztosítását a többi tagállam konzuli hatóságaival koordinálhatja, de mivel a konzuli szolgálat, illetve annak vezetője és konzuli tisztviselője részére kötelező utasítást nem adhat (hiszen ezek a saját államuk államigazgatási szervezeti vezetőjének irányítása alatt állnak), a konzuli védelem szervezéséhez és végrehajtásához hatékony segítséget az uniós szervektől kaphat: az EKSZ⁷⁴ helyi delegációjától,⁷⁵ valamint annak központi stratégiai és szervezeti egységeitől.⁷⁶ A vezető állam kulcspozícióba helyezése azonban nem jelent minden esetben megoldást. Sok esetben ugyanis a tagállamok vonakodnak kiengedni kezükből a konzuli védelem eszközeinek megválasztását, mert nem bíznak abban, hogy a vezető állam a nem saját állampolgár uniós polgároknak

⁶⁹ 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 (2014/762/EU). HL L 320, 2014. 11. 06., 1–45. o. (a továbbiakban: UPVM határozat) 16. cikk 17. pont.

⁷⁰ A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások. HL C 317, 2008. 12. 12., 6–8. o. (a továbbiakban: Vezető állam – iránymutatás) 2.1–2.4.

⁷¹ EKSZ határozat 4. cikk.

⁷² EUSZ 26. cikk (2) bek.

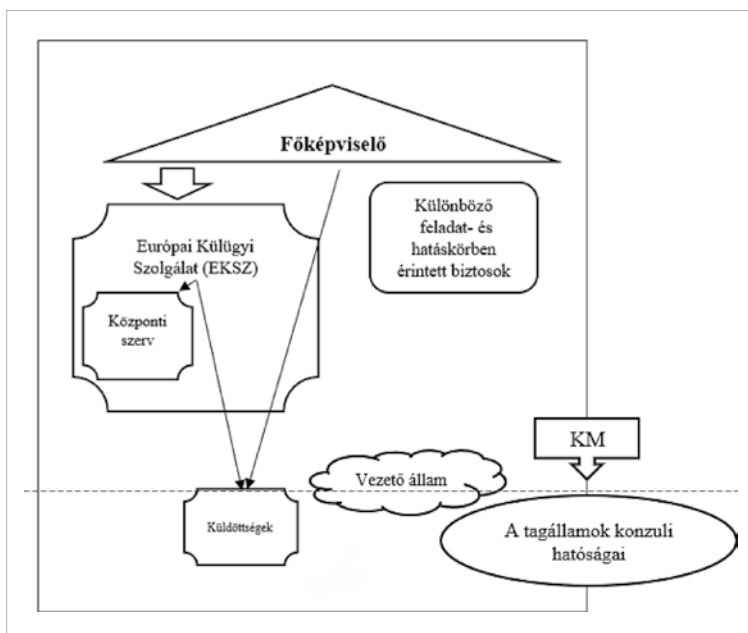
⁷³ Konzuli védelmi irányelv preambulum (16)–(17), 10. cikk (1), (11) bek.

⁷⁴ Konzuli védelmi irányelv 13. cikk. Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department (ed.): *The Role of the European External Action Service in Consular Protection and Services for EU Citizens*. Brussels, 2013, 12–15; RAIK, Kristi: *Serving the Citizens? Consular Role of the EEAS Grows in Small Steps*. European Policy Centre, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3488_consular_role_of_the_eeas.pdf, 2.

⁷⁵ EKSZ határozat 5., 10. cikk.

⁷⁶ Konzuli védelmi irányelv 13. cikk (3)–(4) bek.

is megkülönböztetésmentes szolgáltatást nyújt.⁷⁷ A vezető állam felkérheti a többi tagállamot, hogy önkéntes alapon logisztikai és humán erőforrásokat bocsássonak rendelkezésre,⁷⁸ erre azonban a szolidaritás és lojális együttműködés alapelvein túl *expressis verbis* rendelkezés nem kötelezi a tagállamokat, ahogyan az uniós polgári védelmi mechanizmus igénybevétele esetén is a tagállamok nemzeti érdekre hivatkozva visszavonhatják hozzájárulásait.⁷⁹ Az ilyen módon létrejövő szervezetek általános szabályozási háttere csak keretjellegű, *soft law* norma, és a tagállamok további kormányközi megegyezésének tárgya.⁸⁰ Ám még ilyen megegyezés sem keletkeztetne a vezető államnak utasításadási jogot a küldöttségvezető irányában, és fordított irányban sem eredményezhetné azt, hogy a tagállami konzuli hatóság az uniós küldöttség irányítása alá helyezze magát.



1. ábra. A konzuli védelem közigazgatásának szereplői.

Forrás: saját szerkesztés

A harmadik államokban megvalósuló konzuli védelmi eljárás eljáró szervei közötti vertikális kapcsolatra vonatkozóan az uniós normák tehát leginkább a koordinációt és a támogatást írják elő, anélkül azonban, hogy ezek pontos jelentéstartalmát meg-

⁷⁷ FORNI, Federico: The Consular Protection of EU Citizens during Emergencies in Third Countries. In: Guttry, Andrea de–Gestri, Marco–Venturini, Gabriella (eds.): *International Disaster Response Law*. Springer, The Hague, 2012, 172.

⁷⁸ Vezető állam – iránymutatás, 5.2.

⁷⁹ UPVM határozat. Az Európai Parlament és a Tanács 1313/2013/EU határozata (2013. december 17.) az uniós polgári védelmi mechanizmusról. HL L 347, 2013. 12. 20., 924. o. 11. cikk (8) bek.

⁸⁰ Konzuli védelmi irányelv preambulum (10), (19)–(20), (27), 7. cikk (2)–(3) bek., 12. cikk.

határoznák. Ennek okán, konkrét eszközök megnevezése hiányában olyan szervezeti keretszabályokról beszélhetünk, amelyek révén a hatékony, minden uniós polgár számára elérhető konzuli védelem biztosításához csak a klasszikus európai közigazgatási alapelvek hézagpótló segítségével lehet eljutni.⁸¹ A keretszabályok ugyanis kötelezést nem tartalmaznak, így a szoros együttműködés megvalósulása igen kétséges. Az uniós érdekeket képviselő közvetlen közigazgatási szint a konzuli védelmi irányelv által megkoronázott új rezsimben sem gyakorolhat jogi befolyást a tagállamok eljárási autonómiájára, illetve a konzuli feladatok teljesítésére, a szolidaritás alapelvének megfelelően elvárt magatartáson kívül. Az alapelv viszont csak az értelmezést segíti, de hatáskört nem teremthet.⁸² Beszélhetünk-e így az uniós közvetlen közigazgatási szint indirekt hatásáról a tagállamok konzuli hatóságainak munkájára?

A lojális együttműködés alapelve az uniós célkitűzések hatékony végrehajtására sarkallja a tagállamok hatóságait, a szó minden értelmében. A konzuli védelemhez való alapjog biztosítása érdekében ez arra ösztönöz, hogy a hatóságok proaktív módon vegyenek részt a konzuli védelmi eljárásban. Sem az Alapjogi Charta, sem a közös kül- és biztonságpolitikára vagy a konzuli védelemre vonatkozó rendelkezések alapján nem követelhető meg, hogy e jog hatékony érvényesülése érdekében az EU burkoltan bővítse hatásköreit; ez nem lehet jogalap az európai közigazgatás szervezetének e területen való összetettebb szabályozására.⁸³ A *soft law*-nak ugyan szintén nincs kötőereje, ugyanakkor a terület fontos jogforrásait jelenti, amely az alapelvekhez hasonlóan – bár más jogi alappal – kiemelkedő szerepet játszik az elsődleges és másodlagos kötelező jogforrások (*hard law*) értelmezésében.⁸⁴ A joggyakorlat is rávilágított, hogy egy szerv jogi kötőerővel nem bíró aktusok elfogadására vonatkozó hatáskörrel való felruházása az alapszerződések rendelkezéseivel való hallgatólagos egyetértésnek minősül, így a *soft law* eszközök a szerződéses célok megvalósításának fontos eszközei.⁸⁵ A *soft law* eszközök és az alapelvek se-

⁸¹ LEQUESNE: i. m., 46.

⁸² 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, 3–5. Lásd még EUSZ 2. cikk; a KKBP esetében EUMSZ 222. cikk 1(b) pont. A Tanács határozata (2014. június 24.) a szolidaritási klauzula Unió által történő végrehajtására vonatkozó részletes szabályokról (2014/415/EU). HL L 192, 2014. 07. 01., 53–58. o. 4., 5. cikk. A szolidaritás jelentéséről lásd KLAMERT: i. m., 35–41.

⁸³ Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról (14.). A 2007. december 13-án aláírt Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt nyilatkozatok. HL C 326, 2012. 11. 26., 337–362. o.; Alapjogi Charta 51. cikk (2) bek.; EUSZ 40. cikk (1) bek.; EKSZ határozat 4. cikk (3) bek. (a) pont. 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, Oxford, 2009, 43.

⁸⁴ *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. ŞTEFAN, 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, 200–202.

⁸⁵ ŞTEFAN: i. m., 205. A jogi kötőerővel nem bíró dokumentumok hatásával kapcsolatban lásd a T-113/89 *Nefarma és mások kontra Bizottság ügyben* 1990. december 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:539)

gítségével tehát a szervezeti jogot összetartó kooperációs mechanizmus szabályozásában rejlt hiányok egy része pótolható – míg mások, elsősorban az alapjogok érvényesítésével összefüggő, uniós polgárt megillető eljárési jogosítványok és garanciák nem. Ez azonban már a jelen tanulmány keretein túlmutató kérdés.⁸⁶

Felvethető, hogy a konzuli védelem anyagi és eljárásjogi problémái kiküszöbölhetőek lennének a küldöttségek hatáskörének bővítésével, ha azok a tagállamok helyett ellátnák a vízumhatósági és az alapvető konzuli védelmi feladatokat.⁸⁷ A szubszidiaritás elve ezt támogatná, továbbá a pénzügyi megfontolások és a szervezeti problémák felszámolása is erősítheti ezt az álláspontot, amely főleg a kisebb, kevésbé jelentős külkapcsolati rendszerrel rendelkező tagállamok körében népszerű. A nagyobb, külső szuverenitásokat és nagyhatalmi státusukat féltő tagállamok ellenérzete miatt azonban ez a megoldás még egy ideig nem fog számításba jönni.⁸⁸

4. Következtetések

Az európai közigazgatás többszintű közigazgatási rendszer, amelyet szervek és hatóságok által alkotott hálózatok, együttműködési mechanizmusok tarkítanak és tesznek jogi szempontból kihívássá. Az EU elvárásai a saját és a tagállamai működésével kapcsolatban is egyértelműen a *rule of law* elvén alapulnak, tehát az átláthatóság, hatékonyság és megbízhatóság érdekében közigazgatásának egyes szintjeit is ennek a követelménynek (kellene) áthatnia. A szervezet tagjainak egymás közötti kapcsolata, a különböző együttműködési formák ugyanakkor sok esetben jogi kötőerővel nem bíró normák által meghatározottak vagy teljesen *ad hoc* jellegűek. Az EU jogalkotási hatásköreinek különbözősége okán az egyes uniós politikák végrehajtási szervezete is meglehetősen sokszínű, a közvetlen közigazgatási szint közvetett szintre gyakorolt hatása és azok kapcsolata erősen függ az adott jogterület uniós szabályozásának mélységétől, így egységes európai közigazgatásról korántsem beszélhetünk. A leginkább érvényesülő szervezeti szabályt a különböző, kooperációra épülő alapelvek jelentik: a lojális együttműködés, a szolidaritás és a koordináció.

Az európai közigazgatás szervezeti kérdései különösen akkor szembetűnőek, amikor alapvetően tagállami 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

45., 79–82. pontjait; a T-116/89 *Vereniging ProdiFarma e.a. kontra Bizottság* ügyben 1990. december 13-án hozott ítélet (ECLI:EU:C:1989:542) 46. és 85. pontjait.

⁸⁶ Erről lásd CSATLÓS Erzsébet: *Consular Cooperation in Third States. Some Aspects Concerning Europeanisation of Foreign Service for EU Citizens*. *Bratislava Law Review*, 2017/1, 71–82.

⁸⁷ 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, Helsinki, 2013, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3232_equipping_the_eu_for_the_21st_century.pdf, 37–38.

⁸⁸ LEQUESNE: i. m., 48–49. Vö. WHITMAN, Richard: *Europe's Changing Place in the World and Challenges to European Diplomacy*. In: Balfour, Rosa–Carta, Catherine–Raik, Kristi (eds.): *The European External Action Service and National Foreign Ministries. Convergence or Divergence?* Ashgate, Farnham, 2015, 25.

összefüggő eljárás, pontosabban annak szervezeti jogi vetülete ilyen tárgykör, még akkor is, ha az uniós jogalkotási hatáskörök látszólag rendkívül csekély módon rendelkeznek az alapvetően külkapcsolatokra és belső jogi szabályozásra épülő konzuli védelemről: jogharmonizációs cél nélkül pusztán a saját állampolgárral azonos bánásmódot követelik meg. A konzuli védelem eljárásának európai közigazgatása az európai közigazgatás mindkét szintjén az egyes szervek és hatóságok szükségképpen együttműködésére épít, ezek keretszabálya pedig csak az alapokat fekteti le. Meghagyja a tagállamok szabadságát, nagy teret enged az önkéntességnek – ezzel azonban olyan rendszert hoz létre, amely még a lojális együttműködés és a 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: a közös érdek és a tagállami egyéni érdekek szembenállása.⁸⁹ Az elvek ugyanis joghézagot kitöltő szerepük miatt jelentősek, de hatáskört nem pótolhatnak.⁹⁰

Abstract

The organizational issues of European public administration are especially apparent when the cooperation between the EU and its Member States is considered. The regulation of administrative institutions and bodies is fundamentally a subject of national competence. The European public administration for consular protection is based on the cooperation of the organs and authorities on both levels of European public administration. It is regulated as a framework which leaves a wide range of freedom for Member States to settle the missing details and also leaves too much room for voluntarism. All this makes the system unpredictable and despite the application of the principle of loyal co-operation and solidarity, the European administrative structure of consular protection is incompatible with the rule of law and the principle of good administration, and even with the principle of loyal co-operation and solidarity.

⁸⁹ Ebben a körben érdemes megemlékezni a 2017 őszén történt természeti katasztrófáról a St. Martin-szigeten, amelynek idején a szigeten ragadt magyar állampolgárok konzuli védelmével (evakuálásával) kapcsolatban a külgazdasági és külügyminiszter úgy nyilatkozott, 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 EU-tagállamok helyi konzuli képviselőinek nem lenne szabad ilyen szinten figyelmen kívül hagyni az egyenlő bánásmód követelményét. Lásd [n. n.]: Szijjártó: Kimentjük a kilenc magyart Saint Martinról. *hvg.hu*, 2017. szeptember 11., http://hvg.hu/itthon/20170911_Szijjarto_kimentjuk_a_kilenc_magyart_Saint_Martin_szigeterol (2018. 01. 03.).

⁹⁰ McDONNELL: i. m., 66.