

Csatlós Erzsébet¹: Az EU konzuli védelmi politikája a jó közigazgatás szemszögéből I[1] (KJSZ, 2018/1., 25-31. o.)

1. Bevezetés

Mindenkinek joga van az Unió intézményei, szervei és hivatalai általi megfelelő ügyintézéshez. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (Alapjogi Karta) 41. cikkében foglalt jogosítványok összességét a magyar nyelv így fordítja, míg más nyelveken jó közigazgatáshoz való jogként (right to good administration, droit ? une bonne administration), érte ezalatt minden személynek azokat a jogosítványait, amelyek - több, az Alapjogi Kartában foglalt egyéb alapjog mellett[2] - közigazgatási hatósági eljárás során alapjogként irányadóak nemcsak az uniós intézmények és szervek részére, hanem a tagállamok számára is annyiban, amennyiben az Európai Unió (EU) jogát hajtják végre.[3]

A legtöbb esetben a tagállami hatóságok azok, amelyek az uniós jog végrehajtóiként kötelesek az Alapjogi Karta rendelkezéseit érvényre juttatni, de a tagállamok alkotmányos szabályai egyébként is ismerik az abban foglalt eljárási alapjogokat; mondhatni nincs új a nap alatt, a megfelelő ügyintézés alapjogi megfogalmazása inkább újszerűnek mondható.[4] Az EU politikái közül egyre több épít a közvetett közigazgatást jelentő tagállami végrehajtói apparátusának[5] közvetlen kapcsolatára, együttműködésére nem csak egymással, hanem a közvetlen közigazgatási szinttel való operatív kapcsolatra. A kooperáció szabályozási háttere azonban változatos, ugyanakkor az egyedi ügyek intézése során felmerült szervezeti kapcsolat során is irányadónak kell tekinteni az alapjognak minősülő eljárásjogi garanciáknak, valamint azoknak az alapvető elvárásoknak az érvényesülését, amelyek a jó közigazgatás elvéből következnek.[6] A tagállamok közigazgatási eljárásjogi szabályai ezekre a típusú együttműködésekre nem tejednek ki, az uniós közigazgatási eljárásjog sem rendelkezik olyan egységes, horizontális és vertikális kapcsolatokra irányadó eljárásjogi háttérszabályozással, amely alkalmazható lenne.[7]

Az elérhető képviselet nélküli uniós polgárokat harmadik államokban megillető konzuli védelemhez való jog olyan jogterület, amely a maga sajátosságaival ugyan, de megtestesíti mindazt, ami a közvetlen és a közvetett uniós közigazgatási szint, valamint a horizontális együttműködések kapcsán kihívásként értékelhető: anyagi jogi harmonizáció nélkül kell érvényre juttatni alapjogot a megfelelő ügyintézés útján, hogy a jó közigazgatás keretén belül valósulhasson meg, amely megfelel mind az EU - önmagával és a tagállamokkal szemben támasztott - elvárásainak, mind az uniós polgárok érdekeinek. A megfelelő ügyintézéshez való jog a jó közigazgatás elvének egyik manifesztációja.

2. Konzuli védelem becsatornázása az európai közigazgatásba

A konzuli szolgálatok az állam külföldre nyúló közigazgatási szervezeti egységei, amelyek az állampolgárai számára a fogadó állammal kötött megállapodás alapján, annak joga tiszteletben tartása mellett meghatározott szolgáltatásokat nyújtanak idegen államok területén. A külpolitika tehát alapvető hatással van egy állam konzuli kapcsolataira, és mivel külügyek területén a tagállamok dominálnak, ezért a konzuli védelem szabályozására az EU-nak nincs hatásköre.[8] A konzuli védelem a személyi szuverenitás nemzetközi jogilag is elismert kiterjesztése, amely az állam és annak polgárai közötti speciális jogviszonyon alapul, ez pedig az EU esetében - mivel nem államról van szó - természetesen legkevésbé sincs meg, ugyanakkor az összetartozás és bizonyos körben azonos jogok élvezete az alapja az uniós polgárság intézményének.[9] E jogosítványok egyike a harmadik államokban minden uniós polgárt megillető konzuli védelemhez való jog, amelyet az uniós polgárság intézményével együtt a Maastrichti Szerződés vezetett be 1992-ben, a külpolitikával való kapcsolódása miatt pedig a második pillérben kapott helyet a kormányközi együttműködések között.[10] Az EU hatásköre konzuli védelem kérdésben annyira, amennyit a tagállamok átengedtek,[11] így tulajdonképpen egy egyenlő bánásmódról szóló kötelezettséget takar, amely harmadik államokban bekövetkezett főbb vészhelyzetekben való segítségnyújtásban merül ki letartóztatás vagy fogva tartás, bűncselekmény áldozatává válás, súlyos baleset vagy súlyos betegség, haláleset, elvesztett útiokmányok pótlása, illetve egyéb vészhelyzetben való segítségnyújtás és hazaszállítás esetén, a saját irányadó nemzeti szabályozás szerint.[12] A kötelezettségteljesítés megkönnyítése érdekében határozatban rögzítették ezeknek az eseteknek a körét,[13] továbbá létrehozták az ideiglenes úti okmányt[14] a hazajutás megkönnyítése céljából, de az operatív feladatellátás részleteit, a konzuli és egyéb hatóságok egymással való szükségképpeni együttműködésének részleteit legfel-

- 25/26 -

jobb soft law útmutatások tartalmazzák, továbbá a tagállamok egymás között megkötendő megállapodására építettek. Ez utóbbira nem került sor,[15] de az ad hoc megoldások miatt számottevő probléma nem került napvilágra.[16] A változás a Lisszaboni Szerződéssel következett be, amikor a jogi kötet nyelvi Alapjogi Karta részeként a harmadik államokban való konzuli védelemhez való jog alapjogi státusza megerősödött a megfelelő ügyintézéshez való joggal, valamint azokkal az egyéb eljárásjogi jogosítványokkal együtt, amelyeket az Alapjogi Karta kifejezetten nevesít, és amelyek kikényszeríthetők.[17] Ennek jelentősége a Tanács által 2015-ben elfogadott, a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a korábbi rezsimet jelentő 95/553/EK határozat (Határozat) hatályon kívül helyezéséről szóló irányelv (Irányelv) rendelkezéseiben ölt testet. Az Irányelv 2018. május 1-jével követeli meg az alkalmazására való felkészülést, és kifejezetten rögzíti, hogy nem célja a tagállamok harmadik államokkal fennálló konzuli kapcsolatát szabályozni és az sem, hogy a saját állampolgáraiknak nyújtson konzuli védelmet, viszont szabályozza a nem állampolgár uniós polgároknak nyújtott konzuli védelmi eljárás alapsémáját, és egyúttal egy kötelező másodlagos jogforrásban határozza meg az eljárás szükségképpeni szereplőit is. Mindezzel tulajdonképpen összekapcsolta a közvetlen és közvetett európai közigazgatási szintet, valamint a helyben potenciálisan eljáró konzuli hatóságokat és együttműködési hálózatot létesített közöttük, továbbá kijelölte az eljárási cselekmények sorrendiségét. A részletes eljárási

szabályokat azonban mellőzi és a korábbi rezsimhez hasonlóan a gyakorlati kérdéseket a tagállamok további megegyezésétől teszi függővé.[18]

Az EU konzuli védelmi politikája a vonatkozó nemzeti szabályozás uniós polgárra - illetve annak kísérő családtagjára[19] - való megkülönböztetésmentes alkalmazását írja elő, különösen a fentebb nevesített helyzetekben. Ezeknek a körülményeknek az ismeretében érdemes megvizsgálni, hogy a harmadik államokban való konzuli védelem joga kapcsán melyek azok az alapvető jogi követelmények, amelyeknek a konzuli védelmi politika európai közigazgatási háttere révén érvényre kell jutniuk.

3. A megfelelő ügyintézés a jó közigazgatás során

A megfelelő ügyintézéshez való jog az Alapjogi Karta olvasatában számos eljárási jogosítványt foglal magában ("esernyő jog"),[20] amelyeket az uniós jog végrehajtásakor a tagállami hatóságoknak kivétel nélkül - mivel az Alapjogi Karta nem tartalmaz kivételekre vonatkozó rendelkezést - biztosítaniuk kell. Eszerint mindenkinek - tehát nemcsak uniós polgárnak, hanem annak nem minősülő állampolgároknak is - joga van ahhoz, hogy ügyeit részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék el. Ez magában foglalja az alábbi hátrányosan érintett egyedi intézkedések meghozatala eltti meghallgatáshoz való jogot; a személyére vonatkozó iratok kapcsán a bizalmas adatkezelés; a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett az iratbetekintés jogát; a döntések indokolásához fűződő jogot; a hatósági eljárás és feladatteljesítés során okozott károk esetén a kártérítéshez való jogot; továbbá az eljáró uniós szervvel, az EU hivatalos nyelvei közül az ügyfél által választott nyelven való kommunikáció jogát. Emellett az Alapjogi Karta külön cikkekben, kifejezetten nevesíti azokat, amelyek nem csak a közigazgatási eljárásokra vonatkoznak, így a szabadságok címhez tartozó személyes adatok védelmét,[21] az egyenlőség cím alatti megkülönböztetés tilalmát,[22] a polgárok jogai cím alatti dokumentumokhoz való hozzáférés jogát,[23] továbbá rendelkezik a közigazgatás visszasszásságai esetén az európai ombudsmanhoz fordulás jogáról,[24] valamint az igazságszolgáltatás cím alá tartozó hatékony jogorvoslatokhoz való jogról.[25] Ez utóbbi a bírósági gyakorlat alapján a független és hatékony, a végrehajtó hatalomtól független bírósági felülvizsgálathoz való jogban[26] ölt testet.

Tágabb kontextusban a jó közigazgatás elve az eljárási jogosítványoknál többet jelent: összetett követelményrendszert a közigazgatásra nézve annak szervezetére, működésére, valamint eljárására, amely a jogállamiság elvére vezethető vissza. Ez utóbbi konkrét jogi rendelkezéseket, illetve abban testet nem ölt alkotmányos alapelveket takar, amelyeket az Európai Unió és az Európa Tanács tagállamai, anélkül, hogy pontosan definiálnák,[27] egyhangúlag elismernek az alkotmányos rendszereik szerves részét képező egyik alapvető elvként.[28] Az alapvető jogok védelmének el feltétele mindenekelőtt a jogállamiság, amelynek alapvető értékeit egyébként a tagállamok akkor is kötelesek tiszteletben tartani, ha nem az uniós jog végrehajtása tekintetében járnak el.[29]

A jó közigazgatás alapelve tehát egyrészt jelenti a jogállamiság feltételeinek biztosításán alapuló rendszert,[30] másrészt a megfelelő ügyintézés és az ehhez kapcsolódó jogok érvényesülésének biztosítását. A jogállamiság követelményeihez hasonlóan a jó közigazgatás elvének sincs egzakt meghatározása,[31] ahhoz az EUMSZ. 298. cikke által jutunk közelebb, amely 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,[32] az arányosság és 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.[33] Mindezek az elvi szintű rendelkezések nem jogosítják közvetlenül az ügyfelet, azokat az eseteket kivéve, amikor kifejezetten valamelyik rendelkezésnek a joggyakorlat ilyen értelmet tulajdonít.[34] Itt szükséges felhívni a figyelmet arra a különbségre, hogy vannak

- 26/27 -

jogok, mint az Alapjogi Karta 41. cikke, amely mindenkit megillet, míg vannak, amelyek csak az uniós polgárok által élvezhetők.[35] Közös azonban bennük, hogy a közigazgatási hatósági eljárások során alapjog-érvényesítés történik, amelynek nemcsak eljárásjogi, hanem anyagi jogi következményei is vannak.[36]

A közös alkotmányos hagyományok elfogadása és az annak megfelelő állami - így közigazgatási - berendezkedés is csatlakozási el feltétel volt a tagállamok számára.[37] 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 működnek?[38] A válasz az európai közigazgatás struktúrájának formálódásában keresendő.[39] egyre több ugyanis az olyan politikák száma, amelyek a jogsegélyen túlmenően, egyedi ügyekben is szisztématisuk együttműködési mechanizmusba kapcsolják nemcsak a tagállamok feladat- és hatáskörben érintett hatóságait, hanem a közvetlen közigazgatás szintjén lévő uniós intézményeket és egyéb szerveket. Ezekre a kapcsolatokra, együttműködésekre kevés kivétellel[40] nincs egzakt, mindenre kiterjedő eljárási szabály, inkább csak iránymutatás,[41] és olyan jogterületek esetén, ahol a direkt harmonizáció nem tartozik az uniós jogalkotási hatáskörébe, az anyagi jogi különbözőségek az eljárási jogra is kihatnak, és ezzel együtt az uniós politika sikerét is megkérdőjelezzik. Mindamelllett, hogy a jó közigazgatáshoz való jog kikényszeríthető alapjog,[42] és ekként jogi háttérként és iránymutatásként szolgál az együttműködési eljárására nézve is,[43] de nem pótolhatja a szervezeti jogi és anyagi jogi hiányosságokat, amelyek viszont egy adott uniós célkitűzés és jó közigazgatás, a nyílt, hatékony és átlátható európai közigazgatásba vetett bizalmat csorbítják.[44]

4. A konzuli védelem általános eljárási megközelítése a jó közigazgatás szempontjából

Az EU konzuli védelmi politikája a legújabb szabályozás alapján a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek és hatóságok együttműködésére helyezi a hangsúlyt úgy, hogy a részletkérdések megválaszolását, illetve a harmadik államok esetében a pacta tertiis[45] miatti, potenciálisan elforduló problémák megelőzését a tagállamok által megvalósítandó feladatok

közé sorolja az Irányelv.[46] Az uniós jogi kötelezettség a más tagállam állampolgárságával bíró uniós polgárok esetén egyenlő bánásmódot ír el konzuli védelem nyújtásakor.[47] az EU azonban ezzel olyan jogterületre terjesztette ki a jogalkotási hatáskörét, amelynek anyagi jogi szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik, valamint alapjaiban érintheti az egyes tagállamok harmadik államokkal fennálló konzuli kapcsolatait, amely a külpolitika részeként szintén tagállami hatásköri dominancia alá esik. A konzuli védelemhez való alapjog, valamint az EUMSZ 23. cikkében foglalt kötelezettségek és az arra épülő másodlagos jogforrások jóhiszemű végrehajtása viszont szükségképpen érinti ezeket, ahogyan a közigazgatás szervezetére is kihat, a konzuli képviselők ugyanis külső közigazgatási egységek.

Minden állam szabadon határozza meg, hogy miként nyújt védelmet külföldön az állampolgárai számára, ha nyújt egyáltalán. Az Irányelv a korábbi szabályozáshoz hasonlóan meghatározott minősített esetekben[48] írja el a konzuli védelem biztosítását, az esetek köre azonban nem zárt: a minimumkövetelmény teljesítésén túlmenően a nemzeti szabályozásban benn lévő konzuli védelmi intézkedések egyenlő alkalmazása irányába. Az Irányelv - illetve a korábbi rezsim Határozatának - átültetése az anyagi jog jelentős változását igényelte, illetve igényli, főként azokban az államokban, ahol a konzuli védelem nem jelenik meg jogként, és nincs is kifejezett nemzeti szabályozása a jogintézménynek.[49] Minden államban anyagi jogi változást hozott ugyanakkor a konzuli kölcsön keretszabályozásával,[50] illetve az ideiglenes úti okmány bevezetésével.

A francia jogban például az általánosan elismert 1963-as konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezményre, valamint kétoldalú konzuli szerződésekre alapozva biztosítanak konzuli védelmet saját állampolgáraiuknak, míg az uniós polgárokra vonatkozóan az egykori Határozat végrehajtását megkönnyítendő rendelkezésként léptettek hatályba egy rendeletet,[51] amely gyakorlatilag megismétli a határozat rendelkezéseit arra nézve, hogy: letartóztatás vagy fogva tartás; baleset, balesetvesztés, balesetvesztés, 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.[52] Ez utóbbi esetleges helyzetet kellene kiküszöbölniük a tagállamoknak: "meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy harmadik országokban bármilyen esetben konzuli védelmet nyújthassanak más tagállamok nevében".[53] Mindez azonban csak az Irányelv rendelkezéseiből szó szerint eredő kötelezettségek egyike, ám nem szabad megfelelni a megfelelő végrehajtás által igényelt egyéb dolgokról. 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.

A koordinációs és együttműködési intézkedéseket fókuszba állító Irányelv - amelyet a Lisszaboni Szerződés nyomán a Tanács új hatáskörében fogadott el[54] - tehát a továbbiakban is elsősorban a tagállamok egymás közötti megállapodásaira épít,[55] többek között a munkateher és a válsághelyzetek kezelése tekintetében. Ennek alapköve a vezető állam elvének alkalmazása, amelyről iránymutatás rendelkezik,[56] így az együttműködésnek legfeljebb a keretei vannak meg, a konkrét eljárásjoga jelen pillanatban is ad hoc jellegű, illetve minden állam a saját szabályozását követi. Ez a megfelelő eljárás szemszögéből azért is aggályos, mert a konzuli védelmi eljárás az Irányelv rendelkezései alapján

- 27/28 -

kooperációs mechanizmusra épít. Ha vezető állam kijelölésére sor is kerül, ennek az államnak a konzuli hatósága válsághelyzeti készség és együttműködés tekintetében koordinál ugyan, meghatározza a segítségnyújtási intézkedéseket, de konkrét kötelezés hiányában - lévén a konzuli szolgálat, illetve annak vezetője és konzuli tisztviselője részére utasítást nem adhat, azok a saját államuk államigazgatási szervezeti vezetőjének irányítása alatt állnak - a vezető állam felelőssége a konzuli védelem szervezése és végrehajtása,[57] ehhez effektív segítséget - az uniós jogba foglalt kötelezettségük okán - az uniós szintű szervek is kaphat: az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ)[58] helyi delegációjától,[59] valamint annak központi stratégiai és szervezeti egységeitől.[60] Felkérheti a többi tagállamot, hogy önkéntes alapon logisztikai és humán erőforrásokat bocsássonak rendelkezésre,[61] erre azonban a szolidaritás és lojális együttműködés 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.[62] A vezető állam ellenben addig viseli a felelősséget, amíg az evakuált személyek megérkeznek a vezető állam által kijelölt biztonságos helyre.[63]

A felvillantott példák demonstrálják a részletes, kötelező erejű együttműködési szabályok hiányának lehetséges következményeit. Szervezeti oldalról nyilvánvaló, hogy a különböző tagállamok különböző konzuli jog alapján eljáró konzuli hatóságai, esetleg tiszteletbeli konzulok, a nemzeti központi hatóságok,[64] az uniós delegációk, valamint az EKSZ jelenléte megteremtí annak alapját, hogy az uniós konzuli védelem kapcsán európai közigazgatási szervezetről beszéljünk, és a jó közigazgatás elve megkövetelné a kiszámítható és átlátható eljárást, ehhez pedig a szervezetet összetartó szabályok is hozzátartoznak.[65] Jelen esetben az együttműködési és kooperációs mechanizmusnak azok a részletszabályai hiányoznak, amelyek konkrétan elhatárolnák az egyedi ügyekben az egyes szereplők feladat- és hatáskörét, és ezzel együtt a felelősséget az ügy kimenetelében, a döntésben. Lévén a közigazgatás legkevésbé dokumentált területét képezi a konzuli védelem és az ennek keretén belül hozott intézkedések,[66] ezért az ügyfél - a 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 jogorvoslatihoz való jog megfelelő biztosítása az *ubi ius, ibi remedium* elvnek,[67] valamint a jogállamiság alapvető ismérve nyomán. Ez különösképpen érzékeny kérdés, mivel konzuli védelem körében alapvetően közigazgatási hatósági döntésről, illetve legfeljebb olyan szolgáltatások nyújtásáról van szó, ahol a nemzeti jogalkotó szabadon határozza meg az egyes minősített helyzetekben nyújtott intézkedések körét,[68] másrészt a döntéshozó kezében széles körű diszkrecionális jogkör összpontosul a megfelelő intézkedés megválasztása érdekében. Ez esetben pedig a jogkör gyakorlásának világos és egzakt jogi keretei kiemelten fontosak a konzuli védelemhez fűződő alapjog mint közvetlen hatállyal bíró rendelkezés,[69] valamint az eljárás megfelelő ségéhez fűződő, továbbá az egyéb kapcsolódó alapjogok érvényesüléséhez, érvényesítéséhez.[70] Ez főképpen olyan eljárások esetében kiemelt jelentőségű, ahol a többszintű közigazgatás minden szintje részt vesz a

döntéshozatali folyamatban, és az együttműködés egyik kulcseleme az ügyfélre vonatkozó személyes adatok kezelése,[71] továbbá a döntések - 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 elre látható, világos és kiszámítható (clear and precise and foreseeable) jellegét,[72] valamint az eljárás során született aktusok jogi ellenrizhetőségét, a bírósághoz fordulás jogának biztosítását.[73] A 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.[74]

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.[75] Az ehhez kapcsolódó jogorvoslat megteremtésére maga az EUSz. tartalmaz rendelkezést,[76] az eljárás szereplőinek együttműködését, valamint magának az eljárásnak az átlátható, világos és kiszámítható szabályozása az európai közigazgatás minden szintje számára pedig a rule of law követelménye.[77]

5. Következtetések

A képvisellel nem rendelkező uniós polgárokat harmadik államokban megillető konzuli védelemhez való jog alapjogi jellege és legújabb, a védelmet elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedéseket középpontba állító irányelvi szintű szabályozása kihívást jelent a jó közigazgatás alapelveinek és a megfelelő ügyintézéshez való alapjog érvényesülésének. Sem az Alapjogi Karta nem ad felhatalmazást az EU számára hatáskörbővítésére,[78] hogy olyan területet szabályozzon, amely első sorban nemzeti jog tárgya - így a konzuli védelem, a közigazgatás, és a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések sem érintik az egyes tagállamoknak a saját külpolitikájukat, nemzeti diplomáciai szolgálatukat, harmadik országokkal fennálló kapcsolataikat,[79] és az Irányelv sem eredményezheti ezt.[80] Ugyanakkor a jó közigazgatás alapelvei és a jogállamiság követelményei ezt felülírják, és jelentős együttműködési szabályokat kívánnak meg az európai közigazgatás és szervezetrendszerének átláthatóvá és ki-

- 28/29 -

számíthatóvá tétele érdekében, ahogyan a konzuli védelmi eljárás együttműködési mechanizmusa, és a konzuli hatóságok eljárásának és a döntések felülvizsgálhatóságának megteremtése is szabályozási kötelezettség elé állítja a tagállamokat. Ahogy Schwarze is hangsúlyozta: a megfelelően szabályozott közigazgatás szerepe egyre nagyobb jelentőségre tör,[81] ez alól pedig nem lehet kivétel egy alapjog érvényesítésére irányuló eljárás.

Az uniós közigazgatási eljárási jog rendeleti szintű szabályozására ugyan még jócskán várni kell, azonban a jogterület jogtudomány által végzett kodifikációja (Model Rules) is rávilágított a hatósági együttműködési mechanizmusok szabályozatlanságának problémájára,[82] az Európai Parlament érveit az egységes - egyelőre csak közvetlen uniós közigazgatási szintre vonatkozó - eljárási kódex irányába vitathatatlanok: részletesebb eljárási szabályokat kell megállapítani a hatáskörök elkülönítése és a megfelelő ügyintézés alapelvei, különösen a jogszerűség és a jobbiztonság, az arányosság, a függetlenség, a pártatlanság és az igazságosság, a jogos elvárás és az egyenlőség elvének tiszteletben tartása érdekében. Olyan kötelező erejű, rendelettel szabályozott keretrendelkezésre van szükség, amely egyetemes elveket fogalmaz meg az EU igazgatása számára, és olyan eljárást állapít meg, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó.[83] Ezek egy részére megoldás kínálkozna az EUMSZ. 197. cikkének alkalmazásával, de nem küszöböli ki a tagállamok nemzeti jogának sokféleségét és ennek kapcsán egyes esetekben a megfelelő ügyintézés garanciáinak hiányát, és nem adna szabályozást a közvetlen és közvetett igazgatási szint által érintett együttműködési mechanizmusokra. Analóg megoldásként, mivel ugyanezeket az elveket kell érvényesíteni az uniós közigazgatás minden szintjén, és a Model Rules is ugyanezeket a kívánalmakat állapította meg a kooperációra,[84] az együttműködési mechanizmusok alapjául is ugyanazok az elvek szolgálhatnak, míg a tagállami jogállami hagyományoknak megfelelően mindez egyébként is része a nemzeti közigazgatási jogoknak, így csak ki kellene terjeszteni azt a konzuli védelmi eljárásokra. •

JEGYZETEK

[1] Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-17-4 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

[2] Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 26.10.2012. 391-407. o. (Alapjogi Karta) 8.; 21.; 42.; 43.; 47. cikk.

[3] Alapjogi Karta 51. cikk.

[4] Chronowski Nóra: Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások. Magyar Jog 3. sz. 2014. 138.; 145. o.

[5] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 47-390. o. (EUMSZ.) 197. cikk 3.; Torma András: The Public Administration of The European Union and the Member States, in Terms of the Lisbon Treaty. Cumentul Juridic 2011. 3. sz. 28. o.

[6] Jürgen Schwarze: Judicial Review of European Administrative Procedure. Law and Contemporary Problems Vol. 68. 2004. 86. o. Az Európai Parlament (EP) 2013. január 15-én a nyitott, hatékony és független európai közigazgatás megvalósítása és a megfelelő ügyintézéshez való jog garantálása érdekében határozatot fogadott el. A dokumentum a Berlinguer-jelentésen alapult, és részletes javaslatot tartalmazott a Bizottság számára, amely azonban 2016. október 4-én kijelentette, hogy a

határozatban foglaltak ellenére továbbra sincs meggyőződés arról, hogy az általános uniós közigazgatási eljárásjog kodifikációja megérné az áldozatot, és javasolta inkább a konkrét esetekben felmerülő problémák elemzését és azok lehetséges orvoslásának vizsgálatát. European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration 2016/2610(RSP). Legislative Train Schedule Union on Democratic Change. Law of Administrative Procedure of the EU. <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-eu-administrative-procedure> (2018.01.03.). Az EP a korábbi álláspontja alátámasztásául 2016 júniusában ismét jelentést készített (Hautala-jelentés) és kérte a Bizottságot, hogy 2017 során kezdeményezzen ez irányú jogalkotási eljárást. Erre egyelőre nem került sor, viszont az EP a 2017. 12. 15. és 2018. 03.09-ig terjedő időszakra nézve nyilvános konzultációt indított. L. Az Európai Parlament nyilvános konzultációja a nyitott, független és hatékony európai közigazgatás érdekében szükséges általános szabályokról. <http://www.europarl.europa.eu/committees/hu/juri/eu-administrative-law.html?tab=Introduction> (2018.01.03.).

[7] Az európai közigazgatási jog a tagállamok alkotmányos hagyományaihoz gyökerező irratlan általános alapelvekre épül, amelyek közé többek között az arányosság, jogbiztonság, alapjogvédelem, megkülönböztetésmentes és fair eljárás elve, valamint a hatékony bírósági jogorvoslat garanciája is tartozik. Mihaela V. Crăciun: Towards an Administrative Procedure of the European Union: Issues and Prospects. *Acta Universitatis Danubius* 8(2) 2016. 80. o.; Jürgen Bast: Of General Principles and Trojan Horses - Procedural Due Process in Immigration Proceedings under EU Law. *German Law Journal* 11(9) 1008-1010. o.

[8] Ramses A. Wessel - Bart van Vooren: The EEAS' Diplomatic Dreams and the Reality of European and International Law. Paper presented at the UACES Conference Exchanging Ideas on Europe 2012. *Old Borders - New Frontiers*, 3-5. September 2012. P a s s a u , G e r m a n y . https://www.academia.edu/2993985/The_EEAS_Diplomatic_Dreams_and_the_Reality_of_European_and_International_Law 10-13. o. (2018.01.03.)

[9] EUMSZ. 20. cikk. Az uniós polgárság az EU tagállamának állampolgárait megillető alapvető státusz. C-184/99, Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve [2001] ECR I-6193, 31. pont.

[10] A nemzetközi jog elismeri az államoknak azt a gyakorlatát, hogy a saját állampolgár mellett más állam polgárainak is biztosít konzuli védelmet. Az EU konzuli védelmi politikája erre a passzusra épül. Vienna Convention on Consular Relations, Vienna, 24 April 1963. 596 UNTS 261. [VCCR] 7-8. cikk; vö. Co-creating European Union Citizenship. Policy Review. Directorate-General for Research and Innovation, Socio-economic Sciences and Humanities, Brussels 2013. 24. o.

[11] Jan Wouters - Sanderijn Duquet - Katrien Meuwissen: The European Union and Consular Law. Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper No. 107. 2013. 3. o.; Florian Geyer: The External Dimension of EU Citizenship. Arguing for Effective Protection of Citizens Abroad. CEPS No. 136. July 2007. 5. o.

[12] A Tanács (EU) 2015/637 irányelve (2015. április 20.) a harmadik országokban képvisellel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről és a 95/553/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 106., 2015.4.24., 1-13. o. (Konzuli védelmi irányelv) 9. cikk; EUMSZ. 23. cikk (1) Úgy tűnik, hogy az EUMSZ. a diplomáciai és a konzuli jelölés szinonimaként használja, ezzel egyenlőségjel téve a diplomáciai és konzuli védelem közé, azonban erről szó sincs. A másodlagos jogforrások egyértelművé teszik, hogy az uniós jog konzuli védelemre vonatkozik, a szóhasználat pedig arra a tényre utal, hogy a konzuli feladatokat a konzuli és diplomáciai képviselők is végezhetik. L. 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 LXXII* (18), 2009. 535-543. o.; Patricia Vigni: The Protection of EU Citizens: The Perspective of International Law. In: Ever-Closer in Brussels - Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty (eds. Joris Larik - Madalena Moraru). EUI Working Paper, Law 2011. 10. sz. 100. o.; Stefano Battini: The Impact of EU Law and Globalization on Consular Assistance and Diplomatic Protection. In: *Global Administrative Law and EU Administrative Law* (szerk. Edoardo Chiti - Bernardo Giorgio Mattarella). Springer-Verlag, Berlin - Heidelberg 2011. 177-178. o.; Becánics Adrienn: Konzuli védelem és segítségnyújtás az Európai Unió perspektívájából. In: *Fejlesztésközvetítés és gazdasági környezet a változó társadalomban* (szerk. Karlovitz János Tibor). 2014. 25-26. o. <http://www.irisro.org/tarstud2015aprilis/index.html> (2018.01.03.)

[13] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésén képviselői által elfogadott 95/553/EK határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselők általi védelméről (HL L 314., 1995. 12. 28. 73. o. (Konzuli védelmi határozat) 5. cikk.

- 29/30 -

[14] A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésén képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozat (1996. június 25.) egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168., 1996.7.6. 4. o.

[15] A tagállamok között nem ritka a két- vagy akár többoldalú megállapodás a konzuli feladatok megosztása, konzuli helyiségek közös fenntartása érdekében, de ezek az egyezmények nem kifejezetten egy-egy harmadik államban található összes konzuli képvisellel rendelkező állam által kötött megoldások. Példaként említhető a francia-német, eredetileg 1962-es együttműködési megállapodás az 1995-ös konzuli védelmi határozatra is hivatkozott 2006-os kibővítése. Décret no 2008-275 du 21 mars 2008 portant publication de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires, signé ? Paris le 12 octobre 2006. Említhető azonban a balti államok (Vilnius, 1999. 02. 05.), a Benelux államok, a skandináv államok (Helsinki, 1962.03.23.) együttműködése is. Inge Govaere - Sara Poli: EU Management of Global Emergencies: Legal Framework for Combating Threats and Crises. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2014. 158. o.

- [16] Vö. Christopher J. Bickerton: *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*. Palgrave Macmillan, London 2011. 24. o.
- [17] Herwig C. Hoffmann: *Administrative Law and Policy of the European Union*. OUP, Oxford 2011. 203. o.
- [18] Az in situ eljáró konzuli hatóságok közötti felelősségmegosztásra és a válsághelyzeti felkészülésre vonatkozó Konzuli védelmi irányelv, preambulum (10); (19); (20); 7; 11-13. cikk; a halottak hazaszállítására vonatkozóan (15); a konzuli kölcsön visszafizetésére vonatkozóan (26)-(28).
- [19] Konzuli védelmi irányelv 5. cikk.
- [20] Schiffner Imola: A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában. In: *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete* (szerk. Papp Tekla). Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2013. 5-7. o.
- [21] Alapjogi Karta 8. cikk.
- [22] Alapjogi Karta 21. cikk.
- [23] Alapjogi Karta 42. cikk.
- [24] Alapjogi Karta 43. cikk.
- [25] Alapjogi Karta 47. cikk.
- [26] C-174/98 & C-189/98 Kingdom of the Netherlands and Gerard van der Wal v Commission of the European Communities [2000] ECR I-00001. 17. pont. Vö. De Wilde, Ooms and Versyp ("Vagrancy") v. Belgium, ECHR 18 June 1971, Series A, No 12. 78. pont.
- [27] Laurent Pech: *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*. Jean Monnet Working Paper 2009. 4. sz. 53-57. o.
- [28] 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 a korszerű európai alkotmányos hagyományok közös nevezője. A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretéről. COM/2014/0158 final [COM/2014/0158] 4. o.
- [29] COM/2014/0158. 1. o.
- [30] Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326, 2012. 10. 26. 13. o. [EUSz.] 2. cikk.
- [31] Herwig Hofmann - Alexander Türk: *Legal Challenges in EU administrative Law by the Move to an Integrated Administration*. In: *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration* (eds. Herwig Hofmann - Alexander Türk). OUP, Oxford 2009. 350-351. o.; *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> (2018.01.03.); *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 (2018.01.03.); Diana-Urania Galetta 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. 7. o.
- [32] 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, 3-4. o.
- [33] European Principles for Public Administration SIGMA Papers: No. 27. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. 8. o.
- [34] C-352/98 P Bergaderm and Goupil v Commission [2000] ECR I-5291, 42. pont; T-196/99, Area Cova and others v Commission [2001] ECR II - 3602. 43. pont; T-193/04, Hans-Martin Tillack v Commission [2006] ECR II-03995. 117. pont.
- [35] Ivan Koprić et al.: *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*. Zbornik PFZ 61 (5) 1529. o. Joana Mendes: *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Behaviour*. EUI Working Paper, Law 2009. 9. sz. 3. o.
- [36] Juli Ponce: *Good Administration and Administrative Procedures*. Indiana Journal of Global Legal Studies 12(2) 2005. 577. o.
- [37] Vö. EUSz 6. cikk 3.
- [38] Vö. Alapjogi Karta, 51. cikk 1.
- [39] L. Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog. *Közigazgatási jog IV.* (szerk. Gerencsér Balázs Szabolcs) Pázmány Press, Budapest 2015. 121. o.
- [40] 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)] 6. o.

[41] Csatlós Erzsébet: Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU. Jogelméleti Szemle 2016. 1. sz. 47-48. o.

[42] Margrét Vala Kristjánsdóttir: Good Administration as a Fundamental Right. Icelandic Review of Politics and Administration 9(1) 242. o.; Robert Siucinski: Convergence of Law - Examples from European Administrative Procedure. Conference Paper, 25-26 April 2013. Vilnius. 305. o.

http://www12007.vu.lt/dokumentai/Admin/Doktorant%C5%B3_konferencia/Siucinski.pdf (2017.04.20.)

[43] Az alapelvek értelmezési és hízagpótló funkcióval bírnak, és nem döntések meghozatalának jogalapjai. L. Armin von Bogdandy: Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch. Revus 2012. 12. sz. 43. o.; Koen Lenaerts - José A. Gutiérrez-Fons: The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law. Common Market Law Review Vol. 42. 2010. 1630. o.

[44] Az EU-jogi rendelkezéseknek kell en pontosnak és feltétel nélkülinek kell lenniük ahhoz, hogy az alapjogokat érvényesíthessék. C-8/81 Ursula Becker v Finanzamt Munster-Innenstadt [1982] ECR 53, 25. pont; Timothy Moorhead: European Union Law as International Law. European Journal of Legal Studies, 5 (2012) 1. 136. o.

[45] Pacta tertiis nec nocent nec prosunt a nemzetközi szerződési jog 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 U.N.T.S. 331. 34. cikk.

[46] Konzuli védelmi irányelv 1., 18. jegyzet.

[47] A megkülönböztetésmentes bánásmód személyi hatályáról és annak korlátairól 1. L. Ferdinand Wollenschläger: 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, 17-19 May 2007. <http://aei.pitt.edu/8025/1/wollenschlager-f-03h.pdf> 8-12. o. (2018. 01. 03.)

[48] Konzuli védelmi irányelv 9. cikk. A konzuli védelem - többek között - az alábbi helyzetekben nyújtandó segítséget foglalhatja magában: a) letartóztatás vagy fogva tartás; b) baleset áldozatává válás; c) súlyos baleset vagy súlyos betegség; d) haláleset; e) segítségnyújtás és hazaszállítás vészhelyzet esetén; f) ideiglenes úti okmány szükségessége a 96/409/KKBP határozatban foglaltak szerint. A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésén képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviselői általi védelméről (95/553/EK) HL L 314 1995.12.28. 73-76. o. 5. cikk (1).

[49] A korábbi rezsim és az 1995-ös határozatot követő állapotot 1. CARE Report on Consular and Diplomatic Protection Legal Framework in the EU Member States. Firenze 2010. <http://www.careproject.eu/images/stories/ConsularAndDiplomaticProtection.pdf> 44-556. o. (2018.01.03.)

[50] Konzuli védelmi irányelv 14-15. cikk; I-II. melléklet; konzuli védelmi határozat 6. cikk.

[51] L. 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.

[52] 2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről (Konztv.) 3. § (4). vö. VCCR 8. cikk.

[53] Konzuli védelmi rendelet (6).

[54] EUMSZ. 23. cikk második bekezdés: [a] Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében az e védelem (az uniós polgárok konzuli védelme harmadik államokban - szerződés kiegészítése) megkönnyítéséhez szükséges koordinációs és együttműködési intézkedéseket megállapító irányelveket fogadhat el.

[55] L. a konzuli védelmi irányelv helyi együttműködésekről szóló 12. cikke.

[56] A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós Iránymutatások. HL C 317., 2008.12.12., [Iránymutatás] 6. o.

[57] Iránymutatás.

[58] Konzuli védelmi 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. o.; Kristi Raik: 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 2. o. (2018.01.03.)

[59] A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU) L 201 2010. 08. 3. 30. o. (EKSZ határozat) 5.10. cikk.

[60] Konzuli védelmi irányelv 13. cikk (3)-(4).

[61] Iránymutatás 5.2.

[62] 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).

- 30/31 -

[63] Iránymutatás 2.3.

[64] A nemzeti szervezeti jogi szabályok alapján az irányítás joga végső soron a külügyekért felelős miniszter hatáskörébe tartozik, így a tagállamot kötelező vagy tagállami szerepvállalást igénylő tevékenység esetén, de akár csak az uniós polgár identitásának ellenrészése, a konzuli védelem nyújtásának szükségességéről szóló értesítés mind kapcsolatfelvételt és együttes ködést igényel a helyben eljáró konzuli tisztviselő és az állampolgárság szerinti állam hatáskörrel rendelkező szervek között. Vö. Konzuli védelmi irányelv 3. cikk; 10. cikk; EKSZ határozat 4-5. pont.

[65] Mariolina Eliantonio: Information Exchange in European Administrative Law. A Threat to Effective Judicial Protection? *Maastricht Journal* 23(3) 2016. 533. o. A jogbiztonságról, jogos várakozásról, főként a világosság és pontosság jelentőségéről. Herwig C. Hofmann - Gerard C. Rowe - Alexander H. Türk: *Administrative Law and Policy of the European Union*. OUP, Oxford 2011. 172-182. o.

[66] Erich Schweighofer: The protection of Union citizens in third countries: aspects of European and International Law. In: *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law* (eds. Sebastiano Faro - Mario P. Chiti - Erich Schweighofer). Editoriale Scientifica, Napoli 2012. 76. o.

[67] Az elv, miszerint jog esetén jogorvoslatnak is lennie kell, lásd Tracy A. Thomas: *Ubi Jus, Ibi Remedium: The Fundamental Right to a Remedy*. *San Diego Law Review* Vol. 64. 2004. 4-5. o.; vö. C r u an: i. m. 87. o.; Anoeska Buijze: *The Principle of Transparency in EU Law*. Uitgeverij BOXPress, Utrecht 2013. 249-251. o.

[68] Konzuli védelmi irányelv 5. cikk vö. 1. cikk (2).

[69] Ennek levezetését lásd Eva-Maria Alexandrova Poptcheva: *Consular Protection Abroad: A Union Citizenship Fundamental Right?* *PIE*, Brussels 2014. 117-118. o.

[70] Ponce: i. m. 553-554. o. B-vebben lásd SIGMA Papers No. 27. 8-14. o.

[71] 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 (Általános adatvédelmi rendelet) HL L 119., 2016. 05. 04. 1. o. 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 konzuli védelmi irányelv alapján végzett személyes adatfeldolgozást az adatvédelmi irányelv alapján kell végezni [konzuli védelmi irányelv (30)], de a KKBP főszerve, az EKSZ és annak delegációja, valamint a konzuli képviselők közötti együttes ködésre 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 hozzáféréséről szóló, 2001. május 30-i 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben megállapított szabályokat alkalmazza.

[72] 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.

[73] Venice Commission report, 55. pont.

[74] CARE report, 623-629. o. 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. § (7), magára az eljárásra pedig különös rendelkezés hiányában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény az irányadó. B-vebben lásd Csatlós Erzsébet: Az általános konzuli hatósági együttes ködések elméleti kérdései. *Eljárásjogi Szemle* 2017. 1. sz. 36-37. o.

[75] Rainer Bauböck - Vesco Paskalev: *Cutting Genuine Links: A Normative Analysis of Citizenship Deprivation*. *Georgetown Immigration Law Journal* Vol. 30. 2015. 92. o.; Vö. Dmitry Kochenov: *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*. Cambridge University Press, Cambridge 2017. 595. o.

[76] Vö. EUSz 19. cikk 2. A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.

[77] L. Damian Chalmers - Adam Tomkins: *European Union Public Law. Text And Materials*. CUP, Cambridge 2007. 381-394. o.; Marcus Klamert: *The Principle of Loyalty in EU Law*. OUP, Oxford 2014. 125-138. o.

[78] Alapjogi Karta 51. cikk (2).

[79] 14. számú nyilatkozata a közös kül- és biztonságpolitikáról. EUMSZ melléklet.

[80] Konzuli védelmi irányelv 1. cikk (2).

[81] Jürgen Schwarze: *Judicial Review on European Administrative Procedure. Law and Contemporary Problems* Vol. 68. 2004. 146. o.; Jill Wakefield: *The Right to Good Administration*. Kluwer, Alphen aan den Rijn 2007. 21. o.

[82] Diana-Urania Galetta - Herwig C. H. Hofmann - Micaela Lottini - Nikolaus Marsch - Jens-Peter Schneider - Morgane Tidghi: *Book VI - Administrative Information Management. ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. 2014. http://www.reneual.eu/images/Home/BookVI-information_management_online_publication_individualized_final_2014-09-

03.pdf (2018.01.03.) [ReNEUAL BOOK VI.]

[83] 2012/2024(INI) 2-3. pont. Emellett az Európai Unió közigazgatását a szolgáltatási elvnek kell vezérelnie, ami azt jelenti, hogy az igazgatásnak a polgárok szolgálatának szellemében kell eljárnia, így biztosítani kell a polgárok számára a szükséges tanácsadást és választ kell adni a kérdéseikre, írásban kell indokolni a határozatokat, és tájékoztatni kell őket a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségekről.

[84] L. ReNEUAL BOOK VI. VI-3. pont.

Tartalomjegyzék

Csatlós Erzsébet	1
1. Bevezetés	1
2. Konzuli védelem becsatornázása az európai közigazgatásba	1
3. A megfelelő ügyintézés a jó közigazgatás során	2
4. A konzuli védelem általános eljárási megközelítése a jó közigazgatás szempontjából	2
5. Következtetések	4