



A KONZULI VÉDELEM EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSA

CSATLÓS ERZSÉBET* 

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közjogi Intézet. E-mail: csatlos.e@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

A tanulmány az európai uniós konzuli védelmi igazgatás evolúcióját igyekszik áttekinteni. Az európaizációs folyamat a jelenlegi arculatot három fejlődési etapon keresztül valósította meg, és várhatóan további intézményesülés előtt állunk, amelyhez több alternatíva is rendelkezésre áll. A történeti elemzés az uniós jogalkotói hatáskörök változásának tükrében, a jogi szabályozottság természetének feltárásában, az alapjogi fejlődéssel párhuzamba állítva vázolja fel a további európaizációs folyamat létjogosultságát, mutatja be az eddigi tapasztalatok tükrében a következő fejlődési szint prognózisát. A kutatási eredmények – amelyek a különböző eredetű, szabályozási jellegű és kötőerejű normatív szabályok elemzésén, előkészítő dokumentumok, a hivatalos statisztikák és jelentések, mint elsődleges források, valamint a téma egyes szegmensére vonatkozó szakirodalom feldolgozásán alapulnak – is arra engednek következtetni, hogy a hatékony konzuli védelmi politika feladat- és hatásköri változásokat igényel a fejlődés következő fázisában. Az eddigi tagállami konzuli hatósági végrehajtási apparátus közé legalább néhány nevesített konzuli védelmi feladat kapcsán indokolt, hogy az uniós küldöttségek hálózata is jobban becsatornázódjon. Ez további szabályozási kérdéseket indukál, ugyanakkor tagadhatatlan, hogy a konzuli védelmi igazgatás európaizációja ebbe az irányba mutat.

Kulcsszavak

konzuli védelem, európaizáció, európai közigazgatás, ideiglenes úti okmány, uniós polgár.

Abstract

This paper seeks to review the evolution of consular protection management in the European Union. The process of Europeanisation has reached its current profile through three stages of evolution and we are likely to see further institutionalisation, with several available alternatives. The historical analysis outlines the rationale for a further process of Europeanisation in the light of changes in the legislative powers of the EU, exploring the nature of legal regulatedness and aligning it with the development of fundamental rights, and presents a prognosis for the next stage of development in the light of experience to date. The research findings, based on an analysis of normative rules of various origins, regulatory and binding, preparatory documents, official statistics and reports as primary sources, and literature on specific aspects of the subject, also suggest that an effective consular protection policy will require changes in the tasks and competences in the next development stage. The existing consular enforcement apparatus in the

Member States should be better integrated with the network of EU delegations, at least for some of the specified consular protection tasks. This raises further regulatory issues, but it is undeniable that the Europeanisation of consular protection administration is moving in this direction.

Keywords

consular protection, Europeanisation, European administration, emergency travel document, EU citizen.

A konzuli jogintézmény történetét áttekintve egy rendkívül változatos kép tárul a szemünk elé, de a feladatok ellátása során a különböző joghatóság alá tartozó aktorok közötti együttműködés mindig is kulcselem volt (Csatlós, 2019a, 47–48). Jelenkorban a konzuli igazgatás hagyományosan az állam külkapcsolati tevékenységéhez, külpolitikájához erősen kötődő közigazgatási terület. A konzuli feladat ellátása során számos jogviszony keresztezi egymást, az alapjuk viszont minden esetben az államok közötti együttműködésre épül, amelyen az Európai Unió hatása is egyre inkább érződik: a képvisellel nem rendelkező uniós polgárok harmadik államokban való konzuli védelme alapjog,¹ és ennek következtében a most már irányelvi rendelkezések a korábbinál jelentősebb mértékben gyakorolnak anyagi, eljárásjogi és szervezeti hatást a nemzeti konzuli igazgatásra is. A kezdetben kormányköziség égisze alatt szabályozott konzuli védelmi politika mára betagozódott az európai közigazgatás komplex, többszintű szervezetébe (Csatlós, 2021c, 45–46), a jogintézmény fejlődési folyamata ugyanakkor korántsem lezárt. A terület úgy európaizálódik, azaz úgy szövi át az uniós jog a nemzeti konzuli igazgatást, hogy arra tulajdonképpen közvetlen hatásköri felhatalmazás nincs. Anyagi jog tekintetében ugyanis főszabály szerint jogharmonizáció nincs, ugyanakkor az uniós konzuli védelmi politika személyi hatálya okán, az alapjog érvényesülése és érvényesíthetősége végett immáron irányelvi tettet öltött szabályozás az, ami biztosítja a feladat- és hatáskörben érintett közvetett és – elsősorban válsághelyzetben – a közvetlen európai igazgatási szervek koordinációját és kooperációját. Ez eljárásjogi vonalon kapcsolja össze a szervezeti hátteret, egy közös jogintézmény, az uniós ideiglenes úti okmány előtérbe kerülése, és az azt övező joganyag formálódása pedig abba az irányba fejlődik, ami alapján a következő reformfázis már intézményi változásokhoz is vezethet az uniós küldöttségek felértékelődésével. Mindez pedig további érvet képezhet egy egységes európai eljárási szabályrendszer kívánalma irányába nemcsak ügyféli garanciák szempontjából, hanem a kiszámítható, átlátható uniós közigazgatás további fejlesztése érdekében.

1. A konzuli védelem biztosítása, mint állami feladat: a megvalósítás keretei

A *konzuli védelem* az állam külföldön a saját – ritkábban más ország² – állampolgárainak biztosított segítségét takarja bizonyos kiszolgáltatott élethelyzetekben: ezek leginkább a konzuli tisztviselő által ellátott hatósági ügyek és egyéb szolgáltatás jellegű feladatok. Magyarorszá-

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391–407. [a továbbiakban: Alapjogi Charta] 46. cikk.

² Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. United Nations, Treaty Series, vol. 596, p. 261. [Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet, a továbbiakban: BKE] 8. cikke: „A küldő állam, miután a fogadó államot erről kellőképpen értesítette, a fogadó államban egy harmadik állam részére is végezhet konzuli feladatokat feltéve, hogy ezt a fogadó állam nem ellenzi.”

gon az Alaptörvény – hasonlóan az Alkotmányhoz – az alapvető jogok körében rögzíti, hogy minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.³ Ez az államközi kapcsolatok szokásjogon alapuló azon általánosan elismert premisszája, hogy a személyi főhatalom – vagy inkább oltalom – e tekintetben az állampolgárt külföldön is követi (O’Brien, 2001, 313). Ennek gyakorlásához szükséges a fogadó állam beleegyezése: arról, hogy ott milyen feladatokat végezhet a küldő állam konzuli tisztviselője, mindig a küldő és a fogadó állam közötti *megállapodás* szól (Csarada, 1901, 251; Teghze, 1930, 295); a konzuli kapcsolatokról szóló bécsi egyezmény csak a tipikus, szokásosan elismert konzuli feladatokat nevesíti.⁴ Emiatt előfordulhat, hogy az állam konzuli tisztviselője egyik állam területén megtehet valamit, míg egy másik államba akkreditált konzulja ott nem rendelkezik ilyen hatáskörrel. A konzuli tisztviselő ugyanis köteles nemcsak a küldő, hanem a fogadó állam belső jogi szabályait is tiszteletben tartani. Ezt a keretet tolhatja meg a küldő állam a konzuli tisztviselő számára feladat- és hatáskörrel, ez az ún. *konzuli jog*, ami a nemzeti jog része(?). A konzuli hatóság idegen állam területén a nemzetközi közjog által szabályozott keretek között, de a nemzeti joga által megszabottan, és a fogadó állam nemzeti joga jelentette korlátok között, a szervezeti és tevékenysége sajátosságai miatt gyakorlatilag más szervekkel való kapcsolatra építve tudja a feladatait megvalósítani. Ezek a jogilag szabályozott, különböző jogi normák által megtöltött kapcsolatok összefoglaló elnevezéssel együttműködési jogviszonyoknak tekinthetők, amelyek a feladat- és hatáskörben érintett szervek közötti kapcsolatrendszerben érvényesülnek elsődlegesen annak érdekében, hogy a konzuli hatóság és az állampolgár közötti hatósági jogviszony, vagy szolgáltatás létrejöhessen, illetve megvalósulhasson. A konzuli igazgatás terén a jogviszonyok jellegüknél fogva sokfélék lehetnek, de közös bennük, hogy az ilyen típusú közigazgatási jogviszonyban a felek jogait és kötelezettségeit tehát nem egyszerűen a közigazgatási jog, hanem egy joganyagmassza határozza meg, így a feladat megvalósításában érintett jogalanyok jogai és kötelezettségei, az alkalmazandó jog a jogviszony jellegétől függően alakul.

A konzuli képviselet a *közigazgatás külföldre telepített ága*, többek között célja, hogy a külföldön tartózkodó állampolgár számára is elérhető legyen a hazai közigazgatás, továbbá a személyi főhatalom révén biztosítja az állampolgár érdekeinek védelmét a fogadó államban. *Közfeladat*ról lévén szó, annak – a nemzetközi jogi alapokon nyugvó és azáltal befolyásolt – legjelentősebb jogforrása a közigazgatási jog. *A konzuli hatóság idegen állam területén a nemzetközi közjog által szabályozott keretek között, de a nemzeti joga által megszabottan, és a fogadó állam nemzeti joga jelentette korlátok között, a szervezeti és tevékenysége sajátosságai miatt gyakorlatilag más szervekkel való kapcsolatra építve tudja a feladatait megvalósítani.*⁵

A konzuli hatóság konzuli védelmi feladatai – amelyek lehetnek hatósági és annak nem minősülő ügyek – ellátása során ebben a nemzetközi közjogi keretrendszerben, alapesetben együttműködik:

³ Magyarország Alaptörvénye XXVII. cikk. vö. a Magyar Köztársaság Alkotmánya 69. § (3) bekezdés.

⁴ BKE 5. cikk.

⁵ Mindezt, a két nemzeti jogi, valamint a nemzetközi jogi normacsomagot *Lorenz von Stein nemzetközi közigazgatási jognak* nevezte, míg *Donato Donati* ezt a fogalmat inkább a nemzetközi szervezetek igazgatási kérdéseinek átfogó területére tartotta fenn. A nemzeti joggal megtöltött, de nemzetközi közjogi keretek között zajló hatósági tevékenységeket ő *közigazgatási nemzetközi jognak* nevezte. Az elnevezésbeli kérdésektől elvonatkoztatva a konzuli védelem megvalósításának normatív háttéréről lásd: Vogel (1986, 3–4); Csatlós (2019, 49).

- a) a fogadó állam hatóságaival, egyéb szerveivel: ezek mellérendelt viszonyok, amelynek tartalmát a nemzetközi közjog és a fogadó állam joga determinálja a küldő állam joga felett;
- b) más állam konzuli hatóságával, és a nemzetközi jog által determináltak szerint, elsősorban akkor, amikor az adott állam állampolgára ügyében kerül sor a kapcsolatfelvételre;⁶ valamint
- c) a saját, küldő államának hatóságaival, szerveivel, ez utóbbiakkal mind irányítás-felügyeleti (hierarchikus), mind pedig mellérendeltségi, a feladatellátásban egymás tevékenységeinek interdependenciájára épülő együttműködési jogviszonyokban (Csatlós, 2017, 35–40).

Míg a diplomáciai képviselők a fogadó állam központi szerveivel való kapcsolattartásra hivatottak, addig a konzuli képviselők inkább a konzuli feladatokkal összefüggésben a fogadó állam konzuli kerületben illetékes – kivételes esetben azon kívüli – helyi hatóságaival működnek együtt. A fogadó állam illetékes központi hatóságaihoz csak abban az esetben fordulnak, amikor és amilyen mértékben ezt a fogadó állam törvényei, más jogszabályai és szokásai, vagy az e tárgyban kötött nemzetközi megállapodások lehetővé teszik. A hatóságok közötti együttműködési jogviszony alapja – és további jogviszonyok előidézője – legtöbbször a fogadó állam *notifikációs kötelezettsége*, mint jogi tény. Bizonyos, a küldő állam honosait érintő élethelyzetek beálltakor a fogadó állam hatóságai ugyanis kötelesek a küldő állam konzuli szolgálata felé jelzéssel élni,⁷ de a másik oldalról is felmerülhetnek olyan ügyek, amelyek miatt a konzuli tisztviselő fordul a konzuli védelem ellátása körében valamely szervhez, hatósághoz, például jogsegélyügyek kapcsán.⁸

A konzuli képviselők külhoni államigazgatási szervek, amelyek a nemzeti jog alapján tagozódnak a hazai közigazgatási szervezetrendszerbe,⁹ szuprematív jogviszony keretében. A konzulátusok általában a diplomáciai képviselő konzuli (fő)osztályaként működnek, és füg-

⁶ Vö. BKE 7-8. cikk, illetve a teljes uniós konzuli védelmi politika ezen a télen nyugszik.

⁷ Lásd ehhez: LaGrand (Germany v. United States of America) Judgment, I.C.J. Reports 2001, p. 466, paragraph 123–125.

⁸ Például a polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény] 8–9. és 21. cikk. Magyarország az alábbi fenntartást tette az egyezményhez (3. cikk): „Magyarország ellenzi azt, hogy a külföldi államok diplomáciai vagy konzuli képviselői közvetlenül kézbesítsenek iratokat a területén, kivéve, ha a címzett a diplomáciai vagy konzuli képviselő küldő államának állampolgára. A konzuli úton továbbított kézbesítendő iratokat az Igazságügyi Minisztérium fogadja.” (Csatlós, 2019, 55–56).

⁹ Atipikus esetként említeném a tiszteletbeli konzullal való együttműködést. A tiszteletbeli konzul intézménye a világ számos állama által ismert és általánosan elfogadott, elsősorban a hivatásos konzuli tisztviselő jelentette pénzügyi terhek miatt. A tiszteletbeli konzul feladatát a küldő állam határozza meg, amely szűkebb a hivatásos konzulénál, és olykor csak szimbolikus szerepe van: emiatt gyakorlatilag alá van rendelve a területileg illetékes diplomáciai képviselőnek, illetve hivatásos konzuli tisztviselő működése esetén a hatáskörgyakorlásuk összehangolt kell legyen, szervezeti hierarchia és szuprematív közigazgatási jogviszony alapján. A tiszteletbeli konzul leginkább segítségnyújtással, tájékoztatással és irattovábbítással segíti a hozzá fordulókat, hatósági jogkörrel jellemzően nem rendelkezik. Hatósági eljárásban való fellépésük így legfeljebb együttműködési jogviszonyt keletkeztethet a fogadó állam hatóságaival, illetve a fogadó állam jogának függvényében képviselőként járhatnak el a honosok érdekeinek védelme céljából, emiatt eljárási cselekmények megtételére sem jogosult. Vö. BKE 3. fejezet; Csatlós (2019, 56–57). Lásd ehhez: Dela (2014, 71), Stringer (2007, 5–12).

getlenül attól, hogy földrajzilag hol helyezkednek el a fogadó államban – akár több helyen is, hiszen a diplomáciai képviselettel szemben konzuli hivatal akár több helyen is lehet, vagy esetleg egy szomszédos államban is, ahol diplomáciai képviselet nincsen, de a konzuli ügyintézés biztosítani kívánták – diplomáciai képviselet közvetlen irányítása alatt állnak (Csatlós, 2020, 168–169, 174). *Feladatellátás* kapcsán a konzuli tisztviselő bizonyos kérdésekben önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik, míg más esetben tipikusan közreműködő hatóságként funkcionál, és ezzel teremti meg a kapcsolatot az ügyfél és az anyaállam közigazgatása között: kérelmet továbbít, illetve meghatározott eljárási cselekményt végez, és ez utóbbi körülmény különbözteti meg az egyszerű áttételtől. Nemzeti szabályozás tárgya, hogy milyen ügyek kapcsán járhat el ekként, illetve milyen eljárási jogosítványokat élvez (Csatlós, 2020, 163–165).

A konzuli védelemnek nincs egységes tartalma, államok szerint változik, hogy ki mit biztosít ezen címszó alatt az általa védeni kívánt személyi kör számára: állampolgár, honos, letelepedett, ott tartózkodó. A paletta színes, ahogy az is, hogy ezek milyen jellegű tevékenységben öltenek testet: hatósági ügy, intézkedés, tanácsadás, ezért küldő és fogadó állam, valamint egyedi ügy függvénye, hogy milyen jogviszonyok keresztezik egymást.¹⁰ Ezek a jogviszonyok sok esetben nem különíthetők el egymástól, egyik a másikat követi, átfedi.

3. A konzuli védelmi igazgatás európaizációja – lépésről lépésre

3.1. Első fázis: a közös politika kormányközi jellege

Az uniós konzuli védelmi politika az 1992-es Maastrichti Szerződéssel született az uniós polgárságot megillető azon jogosultságként, hogy az uniós polgár *bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét jogosult igénybe venni olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgárságuk szerinti tagállam nem rendelkezik képviselettel, ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai*.¹¹ Ebből talán nem következik egyértelműen, de valamennyi, a rendelkezést jogalként hivatkozó, azóta elfogadott jogi aktusból igen, hogy ez konzuli védelmet és konzuli feladatokat takar,¹² elsősorban tipikus élethelyzetekben.¹³ Az

¹⁰ Vö. 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. OJ L 106, 24.4.2015. 1–13. [a továbbiakban: Tanács (EU) 2015/637 irányelv] (5) preambulumbekzdésével. Az EU tagállamaiban is nagyon színes a kép abban a kérdésben is, hogy milyen szinten és módon szabályozzák a konzuli védelmet 2010-es felmérések alapján: Faro & Moraru (2010, 609, 611–613) alapján, vö. Schweighofer (2012, 94), Csatlós (2019, 84).

¹¹ Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992. 1–112. [a továbbiakban: Maastrichti Szerződés] 8c cikk.

¹² Nemzetközi jogilag elismert az is, ha a konzuli feladatokat diplomáciai képviselet végzi. Ld. Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. United Nations, Treaty Series, vol. 500, p. 95. [Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet] 3. cikk 2. bekezdés és 70. cikk.

¹³ A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995. 73–76. 5. cikk (1) Az 1. cikkben említett védelem az alábbiakra terjed ki: a) segítségnyújtás halál esetén; b) segítségnyújtás súlyos baleset vagy súlyos betegség esetén; c) segítségnyújtás őrizetbe vétel vagy letartóztatás esetén; d) segítségnyújtás erőszakos bűncselekmények áldozatainak; e) a bajba jutott uniós polgároknak nyújtott segítség és hazatelepítésük. (2) A tagállamok harmadik országokban működő diplomáciai képviseletei vagy konzuli tisztviselői hatáskörükön belül e mellett bármely uniós polgárnak is segítségére lehetnek, aki más körülményekre tekintettel kéri azt.

első fázisban a politika megvalósítása nem lépte túl a második pillért (közös kül- és biztonságpolitika) jellemző *kormányközi együttműködési* jelleget, valamint ennek eszközrendszerét: a szerződéses rendelkezés a tagállamokat hívta fel, hogy a szükséges rendelkezéseket maguk között elfogadják, illetve a védelem biztosítását célzó nemzetközi tárgyalásokat kezdjék meg.¹⁴

Ekkor még a konzuli jog mindennemű harmonizációja nélküli, a tagállami külképviseleti szervek önálló végrehajtására épülő,¹⁵ a tagállamok külkapcsolatait maximálisan tiszteletben tartó feladatmegvalósításról beszélhetünk.¹⁶ A meghatározott körülmények fennállása esetén biztosítandó segítségnyújtás részletei nem voltak szabályozottak, az eljáró konzuli hatóság és a nemzeti hatóságok kapcsolata *útmutatáson* alapult.¹⁷ Így a jogviszony jogi aktusban nem volt szabályozott, az együttműködés éppen csak túllépett a klasszikus államközi kapcsolatok jellemzőin, és gyakorlatilag a közvetett közigazgatási szint önálló feladatellátására épített. Keretjelleggel ugyan *útmutató* formájában szabályozták az önkéntesen vállalható vezető állami szerepet ott, ahol több tagállam is képvisellel rendelkezik.¹⁸ Érdemben szervezeti, eljárásjogi és anyagi jogi változást az sem hozott a tagállamok konzuli igazgatására nézve, hogy egy egyszerűsített *ideiglenes úti okmány* típust vezettek be azon uniós polgároknak a hazajutását segítő céllal, akik a harmadik államban elvesztették azt, amivel odamentek, vagy esetleg az a tartózkodásuk alatt lejárt.¹⁹

3.2. Második fázis: az európai közigazgatási rendszerbe tagozódás

A Lisszaboni Szerződés teljesen – közvetve és közvetlenül is – új alapokra helyezte az uniós konzuli védelmi politikát azzal, hogy a kormányközi együttműködés korlátait igyekezett áthidalni. Továbbra is tiszteletben tartva a tagállamok ebbéli külügyi önállóságát, és azt, hogy minden tagállam főszabály szerint a saját állampolgárai konzuli védelméért felel,²⁰ anyagi jogi jogharmonizációt továbbra sem célozva, az Európai Unió Tanácsa konzultációs eljárás keretén belül irányelvi formában nyert szabályozási jogot a szükséges koordinációs és együttműködési intézkedések meghozatalára.²¹ Ami pedig a feladatot illeti, a kötelezettség tulajdonképpen nem azonos szintű konzuli védelem nyújtása, hanem – *elemezve a vonatkozó rendelkezések és az*

¹⁴ Maastrichti Szerződés 8c cikk utolsó fordulat.

¹⁵ Az Európai Közigazgatási Térségre egyébként is jellemző módon az uniós intézményeknek nincs a tagállamokban sem saját végrehajtói apparátusunk; a tagállami közigazgatás funkcionál ekként (Torma, 2011, 197).

¹⁶ Vö. Hideg (2019, 73).

¹⁷ Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. PESC 833 COCON 10 11113/08. Brussels, 24 June 2008.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2. Brussels, 16 June 2006.; Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. COCON 40 PESC 1371 15613/10. Brussels, 5 November 2010.

¹⁸ A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12.

¹⁹ A tagállamok Kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168. 1996.7.6. 4–11.

²⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelv (6) preambulumbekkezdés; 2. cikk.

²¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, HL C 306 2007.12.17. 1–229. 36. pont.

előkészítő dokumentumok szövegezését, a jogalkotói célt feltárva – a saját nemzeti jog szerint, a saját állampolgárral való azonos elbánásmód biztosítása elsősorban bizonyos minősített helyzetekben. Ennek alapján a korábbi határozat reformját előkészítő többéves procedura eredményeként elfogadott 2015/637 tanácsi irányelv az azonos bánásmód követelménye szerinti, a tagállami konzuli feladatokat ellátó hatóságai, szervei között együttműködési mechanizmust, *eljárási rendet* teremtett általános és kifejezett válsághelyzetekben.²² A rendelkezések azt célozzák, hogy a helyszínen elérhető uniós tagállam külképviselete és az uniós polgár közötti kapcsolat létrejöjjön. A megkeresett – állampolgárság szerint idegen, de a probléma felmerülésének helyén képviselettel rendelkező – tagállami külképviseleti szerv általi konkrét, saját konzuli joga szerinti²³ konzuli intézkedésére csak akkor kerül sor, ha a saját állam nem tud vagy nem kíván az adott ügyben eljárni.²⁴ Kiemelendő, hogy az irányelv alapján eljárési kötelezettség keletkezik akkor is, ha a tagállam (külképviseleti szerve) tudomására jut, hogy egy képviselettel nem rendelkező polgár – például a 9. cikkben felsorolt – vészhelyzetbe került.²⁵ Ugyan egységet az irányelv továbbra sem biztosít a konzuli segítségnyújtásban, de hatékonyságot szolgáló előrelépés annak előírása, hogy amennyiben a helyszínen eljáró állam a saját állampolgára esetén az őt kísérő nem uniós állampolgár családtagnak is biztosít segítségnyújtást, akkor ezt tegye meg a hozzá segítségért forduló idegen uniós polgár és az őt kísérő nem uniós polgár családtag irányába is.²⁶ Ez valószínűsíthetően szintén a saját nemzeti jog szerinti családtag fogalomra épít, az uniós jog családtag koncepciója fényében értelmezve, és nyilvánvalóan akkor, ha ennek egyéb – például külpolitikai – akadályai nincsenek.²⁷ Az ugyanolyan feltételek melletti szolgáltatás – eredően a különböző tagállami szabályozásból – ugyanis nem jelent egyúttal egyenlő bánásmódot, amit maga az EU 2015/637-es irányelv preambuluma is elismer: „[a] konzuli védelemnek lehetnek ugyanakkor olyan formái, mint amilyen például az

²² Tanács (EU) 2015/637 irányelv 10. cikk vö. 13. cikk.

²³ Az EUMSZ 20. cikke (2) bekezdésének c) pontja és az EUMSZ 23. cikke értelmében a tagállamoknak ugyanolyan feltételek mellett kell konzuli védelmet nyújtaniuk a képviselettel nem rendelkező polgárok számára, mint saját állampolgáraik számára. Ennek keretén belül a Tanács (EU) 2015/637 irányelv preambuluma (5) bekezdése leszögezi, hogy az irányelv nem érinti a tagállamok azon hatáskörét, miszerint maguk határozzák meg az állampolgáraiknak nyújtandó védelem körét.

²⁴ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelv 3. cikk.

²⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 10. cikk (2) bekezdés.

²⁶ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 5. cikk.

²⁷ Összefoglaló táblázat arról, hogy mely tagállam 2010-es adatok szerint milyen feltételekkel biztosít nem uniós polgár családtagnak konzuli védelmet: Csatlós (2019, 127–129). A magyar konzuli jog például a végrehajtási szabályok között megismétli a fenti, családtagra vonatkozó rendelkezést, de a családtag szó egyébként csak a konzuli védelem költségeire vonatkozó közös formanyomtatványok esetén kerül elő, egyéb esetben a konzuli védelemről szóló törvénnyel együtt a Polgári Törvénykönyv szerinti hozzátartozókról és közeli hozzátartozói körről beszél. A konzuli szolgálat azon családtag számára, aki maga nem uniós polgár és harmadik országban képviselettel nem rendelkező uniós polgár kíséretében tartózkodik az adott országban, ugyanolyan mértékben és ugyanolyan feltételek mellett biztosít konzuli védelmet, mint ahogyan adott esetben a magyar állampolgár uniós állampolgársággal nem rendelkező családtagjának érdekében járna el a belső jogszabályainak vagy gyakorlatának megfelelően. Ezt meghaladóan a konzuli védelem mértéke a tagállami konzuli hatóság külön kérésére kötött eseti megállapodás alapján kiterjeszthető, ha az a belső és az uniós jog előírásaiba nem ütközik. Ld. a konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet 14/B. § (5) bekezdését, valamint a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 20. § (2) bekezdését.

ideiglenes úti okmányok kiállítása, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjában harmadik országbeli családtagok számára nyújtani”.²⁸

Az új szabályozás válsághelyzeti eljárásrendje az EU közvetlen igazgatási struktúráját is számba veszi és bekapcsolja a folyamatba: egyrészt az uniós polgári válságkezelési mechanizmus aktiválási lehetősége révén, valamint az *Európai Külügyi Szolgálat* (EKSZ) igénybevétele. Az EKSZ nem rendelkezik önálló konzuli feladatok végzésére hatáskörrel, ellenben válsághelyzet esetén a tagállami külképviseletek által végzett konzuli feladatok koordinálásának támogatásában *lehet* hatásköre,²⁹ illetve az EU-t a harmadik országokban és nemzetközi szervezetekben képviselő mintegy százötven küldöttség (*delegációk*) támogatása is rendelkezésre áll, amennyiben a tagállamok erre igényt tartanak.³⁰ Az uniós jog nem helyezi alá-fölérendeltségi viszonyba a küldöttségeket és a tagállami külképviseleti szerveket, a delegációk szerepe komplementer jellegű. Ilyen helyzetekben a különböző szervek közötti jogviszony kerete adott, a tartalom azonban *ad hoc* jellegű, ugyanis válsághelyzetek kezelésére nézve, tömeges konzuli védelmi igény esetén szervezeti jogi kérdésekre előre fixált felelősségi rend például nincs rögzítve, ami útmutatásként szerepel, az a flexibilis segítőkészségre épít. A szervezeti jogi kapcsolat *sui generis*, nem feleltethető meg az államon belüli közigazgatási szervezetrendszer uraló elveknek, és alapvetően az uniós jogból fakadó konzuli védelmi kötelezettség kapcsán a lojális együttműködés és a szolidaritás jelenti a rendszert összetartó kohéziós erőt. Alapelvek azonban *erga omnes* szervezeti és felelősségi szabályokat nem tudnak pótolni, főként nem különböző joghatóságok kereszteződésében létrejött jogviszonyok kereszttüzében. Mégis ez a fejlődési fázis tekinthető tulajdonképpen a komplex európai közigazgatási építkezés valódi kezdetének. A 2015/637 tanácsi irányelv a közvetett közigazgatási szint kizárólagos konzuli hatósági szerepére épít, ugyanakkor megjelenik aktorként a közvetlen közigazgatási szint, mint a közös infrastrukturális körülményeket biztosító háttérország. A harmadik államokkal való államközi együttműködés hangsúlyozása mellett ugyanakkor jelentős fejlődési pont a hatóságok közötti eljárási cselekmények eljárási rendbe fűzése a különböző tagállamok hatóságai és szervei között.

Ennek kapcsán érdemes szót ejteni az alapjogok fejlődéséről: az Alapjogi Charta nemcsak a konzuli védelemhez való jogot biztosítja, hanem tartalmazza a jog érvényesítéséhez köthető jogállami közigazgatási háttérrel is, amely többek között a megfelelő ügyintézéshez való jogban, és ehhez kapcsolódóan a hatékony jogorvoslathoz való jogban ölt testet. Ez viszont a tagállam részéről proaktív – akár jogalkotást eredményező – fellépést feltételez, főként ott, ahol a konzuli védelemről egzakt jogi normákban nem rendelkeznek, így a diszkréció magas foka jellemzi a feladatellátást. Ezeket a potenciális jogalkalmazási problémákat elsősorban elméleti szempontból lehet megközelíteni, mert az elérhető statisztikák szerint csekély mértékben for-

²⁸ Tanács (EU) 2015/637 irányelve, preambulum (9). Ennek kapcsán lásd: Emergency Travel Document (ETD) - Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 9. Eszerint 8 tagállam bocsát ki többféle ideiglenes úti okmányt, papír alapú formátumot 9-en alkalmaznak, kiskönyv alakot 3-an, továbbá 3-an használnak papír alapú *laissez-passer*-t, míg 1 tagállam kiskönyv formátumút, ideiglenes útlevelel néven 7 tagállam bocsát ki papírt, míg sürgősségi útlevelel néven 2 tagállam ad ki papír formátumú utazási dokumentumot és 6-an kiskönyvet. Csatlós (2019, 94).

²⁹ Tanács (EU) 2015/637 irányelv 13. cikk (3)–(4) bekezdés.

³⁰ A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010., p. 30–40., 5. cikk (10) bekezdés; Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11. cikk, lásd még: 12–13. cikk.

dulnak elő ügyek, és azokról is különbözőképpen vezetnek az államok nyilvántartást (Faro & Moraru, 2010, 597; Schweighofer, 2012, 76).

3.3. Harmadik fázis: uniós hatósági eljárásjogi alapok lefektetése

Az úti okmányok pótlásának feladatát már a 2015-ös felmérések szerint is a leggyakoribb konzuli védelmi intézkedésként azonosították,³¹ majd a Bizottság 2015-2020-ra vonatkozó jelentésében összegezte a konzuli védelmi politika kihívásait és az azokra adott választ. Eszerint a Bizottság ezen időintervallumon belül 10 panaszt, 8 levelet/egyedi megkeresést és az Európai Parlamenttől érkezett 8 kérdést válaszolt meg ebben a témában. Ezek is főként hazatérés céljából ideiglenes úti okmányok kiadásához vagy a konzuli védelem hiányához, illetve hátrányosan megkülönböztető jellegéhez kapcsolódtak.³² Ezek kiküszöbölésére hivatott az időközben elfogadott 2019-es irányelvi szabályozás, *az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről* szóló 2019/997 tanácsi irányelv. Ez nyitotta meg az utat az uniós konzuli védelmi politika európaizációjának és ezzel együtt az európai közigazgatási fejlődését jelentő újabb szakasznak. Egyelőre ugyan a szabályok alkalmazására való felkészülés még folyamatban van,³³ de a rendelkezések alapján az európaizáció mértéke ugrásszerűen megnő a *lex generalist* jelentő 2015-ös irányelvhez képest.

A közvetlen közigazgatási szint minden eddiginél erőteljesebb bevonását hozza magával az új irányelv. Anyagi jogi jogharmonizációról továbbra sem beszélhetünk, ellenben az új típusú úti okmány létrehozatalával erősödik nemcsak az uniós polgárság érzete, de az EU kvázi állam jellege is. Egy útlevelel szorosan kapcsolódik az állampolgárság igazolásához, nemzetközileg elismert okmány (Hargitai, 1995, 710), ezért az útlevelelkiadás joga az állam diszkrecionális jogkörébe tartozó kérdés, ahogyan az is, hogy miként szabályozza a különböző típusú úti okmányok kiadásának anyagi és eljárási szabályait is (Lee, 1961, 176; Torpey, 2000, 161–162; Hagedorn, 2008, 7. pont). Az EU ebbe a rendszerbe igyekezett eddig is beilleszteni az ideiglenes úti okmány intézményét, ezúttal azonban erősebb eszközökkel. A Bizottság ugyanis végrehajtói jogalkotási jogköröket kapott,³⁴ valamint felhatalmazást,³⁵

³¹ Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. 3. Erről bővebben ld.: Csatlós (2019, 92).

³² A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EUMSZ 25. cikke alapján. Brüsszel, 2020.12.15. COM/2020/731 final. Jelentés a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2016–2020. 23.

³³ A Bizottság az uniós ideiglenes úti okmányokra vonatkozó további technikai előírásokat tartalmazó végrehajtási jogi aktusokat fogad el. Ezek elfogadását követő 24 hónappal a tagállamok elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek megfeleljenek. A tagállamok végső soron az irányelv alkalmazását a Bizottság végrehajtási aktusainak további technikai előírásokra vonatkozó rendelkezéseinek elfogadását követő 36 hónappal követően kezdik meg. A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1–12. [a továbbiakban: Tanács (EU) 2019/997 irányelve] 18-19. cikk.

³⁴ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 9. cikk.

³⁵ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 11. cikk.

hogy nemzetközi ICAO standardoknak a lehető leginkább megfelelő, olyan biztonsági és technikai feltételeket kielégítő okmány szülessen, amely valódi alternatívája lehet egy útlevelnek arra az időre, amíg a birtokosa hazatér. Az elfogadottság érdekében pedig az irányelv szakít azzal a közel harmincéves koncepcióval, hogy a tagállamokat hívja fel a harmadik országokkal való megegyezésre annak érdekében, hogy az uniós konzuli védelmi politikát sikerrel alkalmazhassák valamennyi uniós polgár esetében, és a helyben ezzel kapcsolatos valamennyi feladat végrehajtói apparátusa a tagállami szerv.³⁶ Ezúttal viszont az EU közvetlen közigazgatási szintjének feladat- és hatásköre bővül: az EKSZ továbbítja az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait az EU harmadik országbeli küldöttségei számára. Ez jelenleg is kiterjedtebb külképviseleti hálózatot jelent, mint a tagállamoké.³⁷ A küldöttségek lesznek azok, akik értesítik az adott harmadik országok illetékes hatóságait az uniós ideiglenes úti okmány használatáról, valamint annak egységes formátumáról és fő biztonsági elemeiről, és ennek keretében referenciaként a rendelkezésükre bocsátják az uniós ideiglenes úti okmány egységes formanyomtatványának és bélyegének mintapéldányait. Ha esetleg egy harmadik országban nincs uniós küldöttség, a képviselt tagállamok helyi konzuli együttműködés keretében döntenek arról, hogy melyik tagállam értesítse az adott harmadik ország illetékes hatóságait.³⁸ Ezzel nemcsak az EU, mint egység és külpolitikai aktor erősödik, de a tagállami apparátus irányából hatásköreltolódás is megfigyelhető.³⁹

A közigazgatási eljárásjogi mérföldkő pedig az együttműködési eljárásrend továbbgondolása: az irányelv gyakorlatilag közvetlenül alkalmazható *hatósági eljárási szabályt* teremt a kérelem benyújtásától a döntés megszületéséig a több tagállam hatósága közötti együttműködési szakaszra, vagyis a feladat- és hatáskörgyakorlás nemzeti jogon kívüli területeire.⁴⁰ Valamennyi eljárási cselekményre határidőt tűzve teszi kiszámíthatóvá nemcsak az eljárás időtartamát – amely a feltételek fennállta esetén a kérelem benyújtásától számított legfeljebb 7 munkanapon belül az úti okmány kiadását jelenti –, hanem a segítség egységes jellegét jelenti, eljáró fórumtól függetlenül. Így az uniós polgár részére egy lépéssel közelebb hozza egy demokratikus jogállami keretek közötti jó közigazgatás képét, amelyet az EU egyébként megkövetel,⁴¹ másrésről teljes mértékben biztosított a segítség azonos jellege.

Egyre halványul az államközi együttműködés, és egyre erősödik az uniós jog égisze alatti hatósági együttműködési mechanizmus szerepe, javuló tendenciát mutat a szabályozása és ezzel párhuzamosan épül a konzuli védelem európai közigazgatási egysége. Az úti okmány reform oka az, hogy a konzuli védelmi rendelkezések java az úti okmányok pótlására irányult, de a korábbi eszköz sem okiratbiztonsági szempontból, sem általános elfogadottság tekintetében nem örvendett osztatlan sikernek. Emellett a jövőben esedékes egységes eljárási illeték alkalmazása – a jelenleg alkalmazott nemzeti jog szerinti díjszabás helyett, amely igen széles skálán

³⁶ Vö. BKE 8. cikk.

³⁷ Valamennyi tagállam mindössze négy EU-n kívüli országban, harmadik államban rendelkezik külképviselettel: az USA, India, Kína és Oroszország területén, és a statisztikát tekintve öt olyan tagállama van az EU-nak, amely a világ országainak több, mint felében tart fent külképviseletet. Ld.: EEAS (2022); Moraru (2021).

³⁸ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 13. cikk (2)–(3), (5) bekezdés.

³⁹ Ezzel összefüggésben lásd: Torma & Ritó (2021, 111).

⁴⁰ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 4. cikk.

⁴¹ Erről bővebben: Csatlós (2019b, 16-17); Csatlós (2019c); Csatlós (2021d); Csatlós (2019d).

mozog –,⁴² és az elektronikus ideiglenes úti okmány bevezetésének lehetősége is napirenden van.⁴³

Árnyalja a rendszert, hogy ugyan biztosítani kell az ideiglenes úti okmány kapcsán a segítségnyújtást a képviselettel nem rendelkező polgárok számára *bármely* tagállam nagykövetségén vagy konzulátusán, de a 2015/637 irányelv értelmében a tagállamok továbbra is gyakorlati megállapodásokat köthetnek a felelősség megosztása céljából. Ilyenkor az uniós ideiglenes úti okmány iránti kérelmeket fogadó tagállamoknak eseti alapon kell értékelniük, hogy kiállítható-e, vagy továbbítani kell az ügyet arra a nagykövetségre vagy konzulátusra, amelyet egy hatályos megállapodás alapján illetékesnek jelöltek ki.⁴⁴ Erre nézve azonban határidőt nem tűztek, ugyanakkor világos, hogy minden eljárási cselekmény egyre távolabbra teszi az úti okmány tényleges kiállításának idejét. Az uniós jog csak avégett rendelkezik, hogy az ilyen megállapodást az uniós polgárok részére biztosítandó átláthatóság érdekében az EU-nak és a tagállamoknak közzé kell tenniük.⁴⁵ Eddig vagy nem voltak ilyen megállapodások, vagy ilyen rendelkezések létre a Bizottság tájékoztató oldalán nem található információ, és csak arra lehet keresni, hogy a származási országnak van-e képviselete adott harmadik állam területén, de arra nem ad találatot, hogy ha az állampolgárság szerinti állam nincs ott képviselve, akkor melyik az a tagállam, amelyik igen.⁴⁶ Nyilvánvalóan vannak és lesznek olyan külképviseleti szervek, ahol nincs és nem is lesz meg az okmánykiállítás technikai feltétele,⁴⁷ esetleg nem kapott ilyen típusú (hatósági) feladat ellátására felhatalmazást, ez pedig mind árnyalja a hatékonyság képét. Egyrészt célszerű lett volna az áttételre is fix határidőt rögzíteni a teljesség igénye okán, másrészt a jövőben a tájékoztatás teljeskörűsége érdekében a honlapnak felhasználóbarátabbá, valódi és gyors segítséget nyújtóvá kell válnia.⁴⁸ Jelenleg arra nézve nincs sem tájékoztatási kötelezettsége, sem áttételi kötelezettsége a tagállami külképviseleti szerveknek, hogy amennyiben a hozzájuk érkező ügyfél kérelme leheltelenre irányul – olyan konzuli védelmi intézkedésre, amelyre nézve az adott fórumnak nincs hatásköre –, akkor át kelljen tennie az ügyet, vagy arról tájékoztatni őt, hogy melyik tagállam külképviseleti szervét keresse ezügyben.

⁴² Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 5. Csatlós (2019a, 96).

⁴³ Lásd: Tanács (EU) 2019/997 irányelve (22) preambulumbekzdését, 8–9. és 11–12. cikkét, illetve I–II. mellékletét.

⁴⁴ Tanács (EU) 2019/997 irányelve (7) preambulumbekzdés.

⁴⁵ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 7. cikk.

⁴⁶ Lásd: Find an embassy/consulate. https://ec.europa.eu/consularprotection/representation-offices_en

⁴⁷ Lásd: Csatlós (2019a, 102–103).

⁴⁸ Ahogy arra például Becánics is felhívta a figyelmet: a válsághelyzetekben a gyakorlati megállapodások mellőzése nélküli védelmi eljárás különösen égető problémához vezethet: a tagállamok által előre nem egyeztetett fellépési és segítségnyújtási feladatmegosztás kaotikus helyzetet eredményez (Becánics, 2018, 163).

3.4. A következő fázis: a feladatellátás közvetlen európai közigazgatási szintre kerülése?

3.4.1. A COVID-19 (mellék)hatása a konzuli igazgatásra

A pandémia kitörésekor tapasztalt válsághelyzeti konzuli védelmi együttműködés – és annak elemi szükségessége – pedig tovább erősítette azt a képet, ami a konzuli igazgatás európaizációja irányába való elmozdulást mutatja. A többmillió, hirtelen harmadik állam területén rekedt uniós polgár hazatelepítése csak uniós anyagi forrásból és fellépés eredményeként valósulhatott meg, jelentős mértékben igénybe véve az uniós polgári válságkezelési mechanizmust (és annak szervezeti hátterét) is. Ennek mintegy 600 000 uniós polgár hazatelepítése volt az eredménye (EEAS, 2020; Csatlós, 2021a, 34–36; Csatlós, 2021b, 19–21). Hasonló válsághelyzetek kezelése, ahhoz hogy mind szervezetileg, mind pedig pénzügyileg átlátható és az egyéb területen is megkövetelt jogszerűség keretei között maradjon, továbbá, hogy pótolni lehessen a Brexit miatt kieső hatalmas külképviseleti hálót jelentő brit végrehajtói apparátust, további európaizációt igényelnek, amelyhez a Bizottság szándék és megoldandó probléma azonosítása szintjén már hozzá is kezdett.⁴⁹ A 2018-ban hatályba lépett konzuli védelmi irányelv felülvizsgálata és a továbbhaladás irányának meghatározása egyébként is 2021-ben volt esedékes,⁵⁰ a feladatok tekintetében pedig a COVID-19 és a Brexit kijelölte a jövő útját. Nehézkes az uniós polgárok tájékoztatása az utazási körülmények kapcsán, a küldöttségek koordinációs szerepkörének nincs konkrét jogalapja egy válsághelyzet kezelése érdekében, és a meglévő szabályozás bizonytalanságokkal teli a képviselettel rendelkező uniós polgároknak nyújtott segítség (társ) finanszírozása tekintetében. A szabályozás ugyanis a képviselettel *nem* rendelkező uniós polgárra vonatkozik, a szükség (a pandémia kitörésekor a globális válsághelyzet) viszont felülírta azt, és kapacitáshiány miatt sok esetben a képviselettel rendelkezők se voltak jobb helyzetben, mint akik – saját hiányában – idegen tagállam konzuli védelmét voltak kénytelenek igénybe venni. Ennek kapcsán többek között alternatívaként szerepel a javaslatban, hogy vagy közösen felállított konzuli egységek, vagy egyenesen az uniós küldöttségek vegyenek át konzuli védelmi feladatokat. Harmadik opcióként a jelenlegi *status quo* fenntartása is szerepel.⁵¹

Kérdés, hogy a 2020-as év tanulságai alapján racionálisan számításba veendő-e egyáltalán az, hogy minden maradjon a régiben, és ne fejlesszék az együttműködést, főként, hogy a módosítás továbbra sem érintené a tagállamok rendkívüli helyzetek alá nem tartozó konzuli védelmi tevékenységét. Ugyanakkor arra is érdemes felhívni a figyelmet, hogy a *Barnier-jelentés* már 2006-ban javaslatot tett egy olyan európai konzuli kódex létrehozására, amely kifejezetten a tagállamok konzuli hatóságai és a delegációk közötti együttműködést is szabályozza. Álláspontja szerint az ilyen együttműködés le kell, hogy fedje azokat a harmadik államokat is, ahol egyik tagállamnak sincs konzuli képviselete. Kiemelte annak kulcsfontosságú jelentőségét, hogy minden harmadik államban egy előre lefektetett szabályrendszer szerint kell kvázi beugró-rendszerben lefektetni, hogy melyik tagállam melyik másik tagállam uniós polgáraiért

⁴⁹ Európai Bizottság. *Konzuli védelem – az uniós szabályok felülvizsgálata*. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12830-Konzuli-vedelem-az-unios-szabalyok-felulvizsgalata_hu [a továbbiakban: Hatástanulmány 2021] B. pont 2. vö. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021. A Union of vitality in a world of fragility. Brussels, 19.10.2020. COM(2020) 690 final, 6.

⁵⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 19 cikk (1) bekezdés.

⁵¹ Hatástanulmány 2021, B. pont 2.

felelős. Emellett közös konzuli testületek felállításáról és egységes operatív szabályok bevezetéséről is beszélt (Barnier, 2006, 24–25; Csatlós, 2019a, 147–148). Végül ezeket a lehetőségeket elvetették, és a szerződéses rendelkezések alapján a küldöttségek a tagállamok diplomáciai és konzuli képviselteivel szoros együttműködésben végzik tevékenységüket,⁵² és szerepük komplementer, nem alternatívája a tagállami külképviseleteknek a konzuli védelem területén; ez világosan következik a szabályozásból.⁵³ Az EU küldöttségeinek viszont már jelenleg is, a 2015/637 irányelv rendelkezései alapján „*általános tájékoztatást kell nyújtaniuk arról az igénybe vehető segítségről, amelyre a képvisellel nem rendelkező polgárok jogosultak lehetnek, így különösen adott esetben az elfogadott gyakorlati megállapodásokról.*”⁵⁴ Ez akár jelentheti azt is, hogy a delegációk a konzuli védelmi intézkedések és eljárások fényében irányítják a megfelelő helyre az uniós polgárt, amennyiben van alternatíva.

3.4.2. A küldöttségek konzuli védelmi feladatokba való erőteljesebb becsatornázása

Ugyan arra nézve nincs tapasztalat, hogy melyik a sikeresebb konstrukció, de több érv szól a válsághelyzeti közös fellépés, sőt a meglévő közösnek tekinthető szervezeti egységek, a küldöttségek kihasználtságának növelése mellett.⁵⁵

Az államközi együttműködési alapot érdemes, hogy felváltsa – és ne csak az ideiglenes úti okmány elfogadása kapcsán – az EU nevében való közös fellépés, hogy a segítségnyújtás biztos jogi alapokon álljon ne csak az uniós polgárok esetében, hanem a védett személyi kör 2018 óta való bővülése okán a kísérő (nem uniós polgár) családtagok esetében is. A konzuli védelemnek lehetnek ugyanakkor olyan formái, mint amilyen például az ideiglenes úti okmányok kiállítása, amelyeket a tagállamoknak nem áll módjában harmadik országbeli családtagok számára nyújtani. E tekintetben az irányelv is rendkívül széleskörű lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy milyen módon implementálják az úti okmány szabályokat,⁵⁶ ismét növelve ezzel – a legjobb szándék mellett is – az intézkedések sokszínűségét. Ha anyagi jogi alapon nem is lehetséges a teljes harmonizáció, a tájékoztatás megfelelősége, illetve a helyben lévő külképviseleti hatóságok közötti eljárási cselekmények pontos – határidőkkel ellátott – szabályozása kiegyenlíthetné a különbözőségeket. A delegációk azonos szabályok mentén való segítségnyújtása a párhuzamos illetékesség csökkentése, illetve úgy a szerencseelemek, mint a *forum shopping* kiküszöbölése miatt is fontos tényező lenne. Jelenleg a jóhiszeműség védelme fényében az uniós polgár választása az irányadó az illetékesség kérdésében: a főszabály az, hogy az uniós polgár *bármely*

⁵² Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 13–390., 32. cikk

⁵³ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11–13. cikk. vö. European Union guidelines on the implementation of the consular Lead State concept. OJ C 317, 12.12.2008, p. 6–8, 5.2.

⁵⁴ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 11. cikk.

⁵⁵ Az ún. „eurokonzulátusok” gondolatát korábban, félve a Bizottság külképviseleti hatáskörének bővülésétől, a 2006-os konzuli védelemre vonatkozó zöld könyv kapcsán tartott tárgyalás során – elsősorban a nagy államok, Franciaország, Nagy Britannia és Portugália, valamint Ausztria és Írország hatására – elvetették. Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600. 14.; Fernández (2011).

⁵⁶ Tanács (EU) 2019/997 irányelve 7. cikk.

uniós tagállam külképviseletéhez fordulhat, amennyiben a sajátjához nem tud.⁵⁷ A további lépéseket illetően pedig az összes szabályozás egybevetésével is először többféle alternatíva lehet, ha van munkamegosztási megállapodás, ha nincs, és csak az ideiglenes úti okmány kibocsátása esetén van határidőhöz kötött kiszámítható eljárási lépésekkel kikövezve az út. A kulcs pedig az együttműködések megfelelő eljárásjogi szabályozottságában rejlik, amelyek anyagi jogi harmonizáció hiányában is megalapozhatják a jogszerűség kívánalmát azzal, hogy a megfelelő fórumhoz csatornázzák a kérelmeket. Ehhez azonban elengedhetetlen előfeltétel az, hogy az azonos harmadik államban található külképviseletek tevékenysége okán a munka-megállapodások kötele – amely megállapodások, ha vannak is, nem nyilvánosak, amely nem esik egybe a tájékoztatási problémák megszüntetésének célzatával – ne lehetőség,⁵⁸ hanem kötelezettség legyen, és a flexibilitás másodlagossá váljon. A másik alternatíva alapján ezt kiválthatja az uniós küldöttségek szerepének felértékelése, és ezzel a válsághelyzeti konzuli védelmi intézkedések közös szabályozása és végrehajtása.

Mindkét esetben elgondolkodtató a konzuli védelemtől teljesen függetlenül az általános uniós hatósági eljárásjogi kódex megvalósítása, hiszen a különböző joghatóság alá eső hatóságok és szervek együttműködésére jelenleg az eljárási garanciák hiányoznak az irányelvekből, a jogositványokat az Alapjogi Charta alapelvei rendelkezései jelentik, kérdés, mennyiben tekinthetők közvetlen hatályuként olyan mértékben (FRA, 2020, 28, vö. 30–31), hogy egy eljárási kódexet pótolni tudjanak. Az alapelv ugyanis, hasonlóan a szolidaritás és a lojális együttműködés, valamint a jogbiztonság, kiszámíthatóság általános jogelveihez, értelmezést segít, de szervezeti értelemben vett hatáskört nem teremt, egzakt felelősségi szabályokat nem tud úgy pótolni, hogy az megfeleljen az uniós polgár számára átlátható és kiszámítható szabályozásnak.⁵⁹

3.4.3. Az együttműködési mechanizmus további szabályozása

Az ideiglenes úti okmány reformjával megkezdett eljárásjogi szabályozási vonalat követve, a Tanács (EU) 2015/637 irányelvének módosítása során is indokolt lenne eljárási határidőket rögzíteni az egyes eljárási cselekmények mellé, amellyel a heterogén nemzeti konzuli védelmi szabályokat normál körülmények között is legalább az időbeliség szintjén lehetne közelebb hozni az európai értékek szerinti, átlátható, kiszámítható eljárás képével. Az irányelv előírta, hogy „*a polgár saját tagállama nagykövetségének vagy konzulátusának hiányával járó részt világos és stabil szabályrendszer kialakításával kell orvosolni*”,⁶⁰ így a cél rögzített, már csak az eszköz fejlesztése hiányzik. Az eljárási cselekmények minden körülmények közötti eljárási határidőhöz kötele egyébként is alapvető fontosságú lenne – ismét, nemcsak az úti okmány kiállítása esetén –, a megbízható, kiszámítható eljárás érdekében főként az anyagi jogi különbségekben rejlő nehézségek és az olyan kihívások kezelésében, mint a családtagokat, illetve a kettős vagy többes állampolgárokat érintő kérdések. Amennyiben a tagállamok által kiadott vízumok közös adatbázisához való hozzáférésre is kiterjesztjük a rendelkezéseket, akkor a jogszerűen az EU területén tartózkodó egyéb személyi kör számára is biztosítható a segítségnyújtás.

⁵⁷ Tanács (EU) 2015/637 irányelve 1. cikk.

⁵⁸ Vö. Tanács (EU) 2015/637 irányelve 7. cikk (2)–(3) bekezdés.

⁵⁹ A legnagyobb erőfeszítésként (best efforts) értelmezendő kötelezettséggel kapcsolatban ld.: Klamert (2014, 33, 240–241, 242).

⁶⁰ Tanács (EU) 2015/637 irányelve (7) preambulumbekkezdés.

tás. Nem beszélve arról, hogy az ideiglenes úti okmány kapcsán lehetőségként adott az eszköz alkalmazásának kiterjesztése saját állampolgárok, illetve saját terület vonatkozásában is, de a döntés jelenleg a tagállamok kezében van.⁶¹ Ellenben a közös fórum általi egységes fellépés, mint a kötelező áttétel irányelvbe foglalása és a helyben képvisellel rendelkező tagállamok közötti munkamegosztás hatásköri alapokon egységet teremthetne. Ha eljárási szabályok által biztosítanák, hogy minden harmadik állam területén hozzá lehessen férni a hatósági eljárást is igénylő konzuli védelemhez egy egyablakos ügyintézési modellre épülő rendszerben, akkor, az olyan bizonytalanságokat (anomáliákat) is fel lehetne oszlatni, mint például, hogy az uniós polgári jogok gyakorlásakor mennyiben minősülnek harmadik állam területének az olyan népszerű, tipikusan trópusi turisztikai úticélok, amelyek Európától fizikailag távol vannak, a hazatérés nehezített, de ugyanakkor valamelyik tagállamhoz tartozó területek, így *de iure* nem harmadik államok.⁶²

Végül, de nem utolsó sorban, ugyan nem egy jellemző terület, de a jogorvoslat kérdésére is gondolni kell az eljárás szabályozásának fényében. A jogorvoslathoz való jog gyakorlásának a vészhelyzetek szükségképpen flexibilis kezelése sem jelenthet akadályt: a diszkrecionális döntések megfelelő szabályozási környezete megteremtheti a jogszerűséget, ennek pedig a kulcsa az uniós konzuli védelmi politika szempontjából a fehér foltként jelentkező terület eljárásjogi szabályozottságának fejlesztését igényli. Az elérhetőség, a gyorsaság és a rugalmasság indokoltá teszi, hogy a tagállami külképviseletek párhuzamos illetékességét ne számolja fel egy reform, legalábbis a kérelem befogadhatósága tekintetében. Ugyanakkor indokolt volna az eljárásba becsatornázni a küldöttségeket is mint potenciális fórumokat, illetve a tagállamok külképviseleti szervei közötti munkamegosztás egzaktabb leszabályozását annak érdekében, hogy a hatósági eljárás – így tipikusan az úti okmány kibocsátása – szükségessége esetén minden harmadik államban biztosított legyen ebből a célból az olajozott együttműködésen keresztüli segítségnyújtás. Ennek kapcsán indokolt lenne a munkamegállapodási keretek és az ennek alapján való áttételi kötelezettség irányelvbe foglalása, mintegy pontosítva azt, hogy mi is a(z eljárási) kötelezettség pontos tartalma a tagállami hatóságok részéről. Az, hogy nem a tagállam, hanem maga az EU legyen felhatalmazva úti okmány kiadására a küldöttségein keresztül mélyebb

⁶¹ Lásd: Tanács jogalkotási jogkörét és annak korlátait: EUMSZ 23. cikk.

⁶² A *lex generalis* fényében történő értelmezés minden olyan államra enged következtetni, amely nem az EU tagállama, vagyis ebben a kérdésben semleges, hogy milyen kapcsolata van az EU-val. Harmadik állam minden olyan ország, amelynek állampolgára nem uniós polgár az EUMSZ 20. cikke értelmében: az EGT- tagállamok, Svájc, és azon államok, amelyek a csatlakozási folyamat bármely szakaszában vannak, és vice versa: nem minősül harmadik állambeli területnek az, ami ugyan Európán kívüli térségben található, de valamely tagállamhoz tartozik, és arra a Szerződések területi hatálya kitéjed. Ezek a legkülső régiók (outermost regions), a tengerentúli országok és területek (Overseas Country or Territory Associated with the Union-OCT); és a *sui generis* jogállású területek, amelyek nem tartoznak az első két csoportba. Ezeket részletesen lásd: Csatlós (2019a) 106–108. A legkülső régiókra az EU jog teljes mértékben kiterjed, csak ellenkező kikötést nem tesznek, míg a tengerentúli országok és területek se nem az EU részei, se nem harmadik államok, és a gyakorlat alapján külön rendelkezések hiányában a Szerződések általános rendelkezései nem terjednek ki rájuk (Kochenov, 2012, 739–740). Ehhez kapcsolódóan lásd: 1999. február 11-i Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, C-390/95, EU:C:1999:66, 36. pont; 1992. február 12-i Bernard Leplat kontra Territoire de la Polynésie française ítélet, C-260/90, EU:C:1992:66, 10. pont; 2001. november 22-i Holland Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-110/97, EU:C:2001:620, 46. pont.

gyökerű hatáskörmódosítást igényelne,⁶³ mint ami a koordinációs és kooperációs intézkedések meghozatalának lehetőségéből következik.⁶⁴

Az uniós polgár véleménye tekintetében pedig a 2020-as felmérések azt mutatják, hogy 10-ből 9 válaszadó inkább az uniós küldöttséghez fordulna, ha olyan harmadik államban szorulna konzuli segítségre, ahol a saját tagállama nem rendelkezik képviselettel, ugyanakkor a válaszadók alig harmada tudja, hogy mit tehet, ha az uniós polgárságból eredő jogait nem tartják tiszteletben (European Commission, 2020, 39, 48). Ilyen volumenű feladat- és hatáskörtelepítés viszont visszavezetne az eljárásjogi lépések olyan irányú szabályozásához, amely megnyugtatóan rendezné nemcsak az alapeljárást, hanem a potenciális jogorvoslati szakaszt – és kapcsolódóan a joghatóság és a fórum kérdését – is. Mindez a konzuli védelmi politika további európaizációját vonná maga után.

4. Összegzés

Az együttműködés új korszaka kezdődött el az Európai Unió tagállamai között, amikor a képviselet nélküli uniós polgár számára harmadik államban nyújtott konzuli segítség jogként került definiálásra, majd pedig a legutolsó nagy szerződés-reform nyomán elismert alapjogi státuszba lépett. Az ezzel párhuzamosan zajló, a többszintű közigazgatási struktúrával szemben támasztott követelmények is olyan irányba fejlődtek, amelyek új jelentéstartalommal ruházták fel az együttműködést. Az egykoron pusztán államközi együttműködésre épülő konzuli kapcsolatok immáron hatósági együttműködési mechanizmussal egészültek ki, és mivel a legutóbbi újítások irányelvi formát öltenek, arra is lesz példa, hogy az államközi együttműködést kiszorítja az államok feletti szupranacionális aktozzal bővült együttműködési forma. Az ideiglenes úti okmány reformja önmagában is jelentős mérföldköve emiatt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődésének, a hatóságok egymás közötti kapcsolatának kiszámítható és átlátható, közvetlen hatályra alkalmas módon való megfogalmazásával. Emellett az EU jogi státuszát erősíti és valamennyi uniós polgárt képviselő fellépést is lehetővé tesz a harmadik államok előtt egy olyan uniós úti okmány nemzetközi elfogadtatása érdekében, amely hozzájárul az uniós polgársághoz kapcsolódó ezen jogosítvány kézzelfoghatóbb élvezetéhez.

Az igazgatás európaizációja nem áll itt meg: a Brexit és ezzel együtt az Egyesült Királyság kiterjedt külképviseleti rendszerének kiesésével, valamint ezzel párhuzamosan a világjárvány okozta tanulságokkal terhelve a Bizottság új jogalkotási aktus-tervezettel támogatja, hogy tovább erősítsék a kooperációs-koordinációs rendelkezésekkel az együttműködést. A közelmúlt tanulságainak fényében a konzuli védelem további európaizációja, a közvetlen és közvetett európai igazgatási struktúra szükségképpen összefonódása és ezzel együtt az európai közigazgatási eljárásjog fejlődése borítékolható, hiszen fontos azokat az eljárási cselekményeket, jogintézményeket kiemelni és szabályozni, amelyek az alapjog érvényesülésének biztosítékait képezik.

⁶³ Ld. ennek kapcsán az EU érdekében, az uniós intézményeknek a tagjai és alkalmazottai számára kiadható *laissez-passez* jogalapját: a Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott laissez-passer formátumának megállapításáról. HL L 353., 2013.12.28., 26–39.

⁶⁴ Vö. EUMSZ 23. cikk.

Hivatkozások

- Barnier, M. (2006). *For a European civil protection force: europe aid*. Online: <https://bit.ly/3nhJ8G0>
- Becánics, A. (2018). A konzuli védelem „európaizálódása” – válsághelyzetekben biztosított segítségnyújtás az uniós polgárok számára. *Jog, állam, politika*, 10(2), 149–168.
- Csarada, J. (1901). *A tételes nemzetközi jog rendszere*. Politzer Zsigmond és fia.
- Csatlós, E. (2017). Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései. *Eljárás-jogi Szemle*, 2(1), 33–42.
- Csatlós, E. (2019a). *A konzuli védelem európai közigazgatása. Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében*. Iurisperitus.
- Csatlós, E. (2019b). Az EU ideiglenes úti okmánya: a reformfolyamat alapjogi megközelítéséből. *Közjogi Szemle*, 12(3), 10–19.
- Csatlós, E. (2019c). Az EU ideiglenes úti okmányának helye az EU konzuli védelmi politikájában. *Közjogi Szemle*, 12(2), 7–14.
- Csatlós, E. (2019d). EU ETD: Towards a New Chapter in EU Citizens’ Rights and a Better Administrative Cooperation. *Law Review*, 10(2), 60–81.
- Csatlós, E. (2020). Külügyi igazgatás. In Lapsánszky A. (Szerk.), *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* (pp. 154–178). Wolters Kluwer.
- Csatlós, E. (2021a). A COVID-19 konzuli igazgatás szervezetrendszerére gyakorolt hatása a repatriálás tanulságai tekintetében. *KözigazgatásTudomány*, 1(2), 30–43. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i2.14>
- Csatlós, E. (2021b). Administration of Consular Protection in Times of COVID: Status Report on Consular Protection of EU Citizens. *Jogelméleti Szemle*, 22(3), 14–24.
- Csatlós, E. (2021c). *Európai közigazgatás*. Iurisperitus.
- Csatlós, E. (2021d). The EU ETD Directive and the Development of EU Administrative Procedural Law. Theoretical Remarks. *Jogelméleti Szemle*, 22(1), 2–13.
- Dela, M. (2014). Legal Status of the Honorary Consul. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 4(1), 70–81. <https://doi.org/10.1515/wrlae-2015-0007>
- Európai Bizottság. *Konzuli védelem – az uniós szabályok felülvizsgálata*. Online: <https://bit.ly/39V4R3x>
- European Commission. *Find an embassy/consulate*. Online: https://ec.europa.eu/consularprotection/representation-offices_en
- European Commission. (2020). *Flash Eurobarometer 485. Report. European Union Citizenship and Democracy*. Online: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2260>
- European External Action Service (EEAS). (2022). *EU in the World*. Online: <https://bit.ly/3btdnHw>
- European External Action Service (EEAS). (2020). *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad*. Online: <https://bit.ly/3xWsoZZ>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2020). *Applying the Charter of Fundamental Rights of the European Union in law and policymaking at national Level – Guidance*. Online: <https://bit.ly/3HTyRJD>
- Faro, S., & Moraru, M. (Eds.) (2010). *Consular and Diplomatic Protection: Legal Framework in the EU Member States. Final Report of the CARE (Citizens Consular Assistance Regulation in Europe) Project, 2010*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1998833>

- Fernández, A. M. (2011). Consular affairs in an integrated Europe. In J. Melissen, & A. M. Fernández (Eds.), *Consular Affairs and Diplomacy* (pp. 97–114). Martinus Nijhoff. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004188761.i-334.37>
- Hagedorn, C. (2008). Passports. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford University Press. Online: <http://opil.ouplaw.com>
- Hargitai, J. (1995). Az útlevél és a külföldre utazáshoz való jog nemzetközi jogi alapjai. *Magyar jog*, 42(12) 710–718.
- Hideg, M. I. (2019). Az Európai Unió közigazgatási szervezete az állami szuverenitás tükrében. *Közjogi Szemle*, 12(4), 71–74.
- Klamert, M. (2014). *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199683123.001.0001>
- Kochenov, D. (2012). The Application of EU Law in the EU's Overseas Regions, Countries, and Territories after the Entry into Force of the Treaty of Lisbon. *Michigan State International Law Review*, 20(3), 669–743. Online: <https://ssrn.com/abstract=2010166>
- Lee, L. T. (1961). *Consular Law and Practice*. Frederick A. Praeger.
- Moraru, M. B. (2021). *Effective consular protection of unrepresented EU citizens in third countries during the COVID-19 pandemic: law and policy*. Global Citizenship Observatory. Online: https://globalcit.eu/wp-content/uploads/2021/02/Moraru_Consular_Brief.pdf
- O'Brien, J. (2001). *International Law*. Cavendish.
- Schweighofer, E. (2012). The Protection of Union Citizens in Third Countries: Aspects of European and International Law. In S. Faro, M. P. Chiti, & E. Schweighofer (Eds.), *European Citizenship and Consular Protection. New Trends in European Law and National Law* (pp. 75–100). Editoriale Scientifica.
- Stringer, K. D. (2007). *Think Global, Act Local. Honorary Consuls in a Transforming Diplomatic World* Clingendael.
- Teghze, Gy. (1930). *Nemzetközi jog*. Városi nyomda.
- Torma, A., & Ritó, E. (2021). Az EU intézményrendszer és működés XXI. századi sajátosságai magyar közjogi nézőpontból. *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 104–115. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.10>
- Torma, A. (2011). Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6(különszám), 196–210.
- Torpey, J. (1999). *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511520990>
- Vogel, K. (1986). Administrative Law, International Aspects. In R. Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 9. Elsevier.

Jogi források

- Vienna Convention on Diplomatic Relations. Vienna, 18 April 1961. United Nations, Treaty Series, vol. 500, 95. [Magyarországon kihirdette: 1965. évi 22. törvényerejű rendelet].
- A polgári és kereskedelmi ügyekben keletkezett bírósági és bíróságon kívüli iratok külföldön történő kézbesítéséről szóló, Hágában, 1965. november 15. napján kelt Egyezmény [Magyarországon kihirdette: 2005. évi XXXVI. törvény].
- Vienna Convention on Consular Relations. Vienna, 24 April 1963. United Nations, Treaty Series, vol. 596, 261. [Magyarországon kihirdette: 1987. évi 13. törvényerejű rendelet].
- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 326., 2012.10.26., 13–390.

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).
Treaty on European Union. OJ C 191, 29.7.1992.
- Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. HL C 306 2007.12.17. 1–229.
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326, 2012.10.26. 391–407.
- A Tanács 1417/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Unió által kibocsátott laissez-passer formátumának megállapításáról. HL L 353., 2013.12.28., 26–39.
- A tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott határozat (1995. december 19.) az Európai Unió polgárainak diplomáciai és konzuli képviseletek általi védelméről. OJ L 314, 28.12.1995. 73–76.
- A tagállamok Kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által elfogadott 96/409/KKBP határozata egy ideiglenes útiokmány létrehozásáról. HL L 168. 1996.7.6. 4–11.
- A Tanács Határozata (2010. július 26.) az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (2010/427/EU). OJ L 201, 3.8.2010., 30–40.
- 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. OJ L 106, 24.4.2015. 1–13.
- A Tanács (EU) 2019/997 irányelve (2019. június 18.) az uniós ideiglenes úti okmány létrehozásáról, valamint a 96/409/KKBP határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 163., 2019.6.20., 1–12.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. PESC 534 COCON 14 10109/2/06 REV 2. Brussels, 16 June 2006.
- Commission Staff Working Document accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Effective consular protection in third countries: the contribution of the European Union Action Plan 2007-2009 Impact Assessment Brussels, 5.12.2007, SEC(2007) 1600.
- Guidelines for further implementing a number of provisions under Decision 95/553/EC. PESC 833 COCON 10 11113/08. Brussels, 24 June 2008.
- A vezető állam elvének konzuli ügyekben történő alkalmazására vonatkozó európai uniós iránymutatások (2008/C 317/06) HL C 317 2008.12.12.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. 10109/2/06 REV 2 PESC 534 COCON 14. Brussels, 5 November 2010.
- Guidelines on Consular Protection of EU Citizens in Third Countries. COCON 40 PESC 1371 15613/10. Brussels, 5 November 2010.
- Emergency Travel Document (ETD) – Presidency reflection paper. COCON 14, CFSP/PESC 523, COTRA 13, 11955/15, Brussels, 17 September 2015. 9.
- Consular Affairs Working Party Report of April 16 2016. Consular Cooperation Initiatives – Final report presented by the CCI Core Team to the EU Working Party for Consular Affairs COCON – 8. CFSP/PESC 345, 29 April 2016 Brussels. 3.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Commission Work Programme 2021. A Union of vitality in a world of fragility. Brussels, 19.10.2020. COM(2020) 690 final

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EUMSZ 25. cikke alapján. Brüsszel, 2020.12.15. COM/2020/731 final. Jelentés a hatékony uniós polgárság előmozdításáról – 2016–2020. 23.

Magyarország Alaptörvénye.

Magyar Köztársaság Alkotmánya.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény.

A konzuli védelem részletes szabályairól szóló 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet.

LaGrand (Germany v. United States of America) Judgment, I.C.J. Reports 2001, 466.

1999. február 11-i Antillean Rice Mills NV, European Rice Brokers AVV és Guyana Investments AVV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet, C-390/95, EU:C:1999:66.

1992. február 12-i Bernard Leplat kontra Territoire de la Polynésie française ítélet, C- 260/90, EU:C:1992:66.

2001. november 22-i Holland Királyság kontra az Európai Unió Tanácsa ítélet, C-110/97, EU:C:2001:620.