



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

A magyar külügyi igazgatás

Dr. Tóth Norbert

Oktatási segédanyag



1. A magyar külügyi igazgatás vázlatos története 1849-től 1920-ig	3. old.
1.1. Kísérlet az önálló magyar külügyi igazgatás kiépítésére – az első magyar külügyminisztérium	3. old.
1.2. Az önálló magyar külügyi igazgatás megszervezése az első világháború után	4. old.
2. A külügyi igazgatás megszervezésének és kialakításának néhány kortárs modellje	6. old.
2.1. Latin (francia) modell	6. old.
2.2. Német modell	7. old.
2.3. Angolszász modell	8. old.
3. Az Európai Külügyi Szolgálat	11. old.
4. A Külügyminisztérium	11. old.
4.1. A külügyi igazgatás jogi alapjai	11. old.
4.2. A Külügyminisztérium szervezete és működése	17. old.
5. A magyar külügyi igazgatás infrastrukturális és logisztikai háttéréről	19. old.
5.1. A Külügyminisztérium épülete(i)	19. old.
5.2. A diplomata útleveél	21. old.
6. Önkormányzati külkapcsolatok	21. old.
7. Nemzetpolitika és külpolitika	22. old.

1. A magyar külügyi igazgatás vázlatos története 1849-től 1920-ig

1.1. Kísérlet az önálló magyar külügyi igazgatás kiépítésére – az első magyar külügyminisztérium

Miután 1849. április 16-án Debrecenben a Nemzetgyűlés megfosztotta trónjától a Habsburg-házat és a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadásával Magyarországot független államként kiáltotta ki, a kormányzó-elnökké előlépő Kossuth Batthyány Kázmért kérte fel a Szemere Bertalan volt belügyminiszter vezetésével megalakuló új kormány külügyminiszterének.¹ Batthyány a felkérést elfogadta és május 2-án átvette a tárcát, majd 14-én letette a miniszteri esküt. A szabadságharc külügyminisztere ezzel Kossuth és Szemere után a harmadik legfontosabb magyar közjogi méltóság lett. A magyar külpolitika célja természetesen nem is lehetett más, mint a magyar szabadság ügyének győzelemre segítése és ennek érdekében Batthyány és Kossuth szinte valamennyi európai állammal szövetséget keresett. A Függetlenségi Nyilatkozat elfogadását követően, vagyis már 1849-ben, a magyar állam nem hivatalos ügynököket (kvázi-követeket) küldött ki több európai ország fővárosába.

Az első modern önálló magyar külpolitika főbb csapásirányai, pillérei kiolvashatók az 1849. április 16-án elfogadott és április 19-én Kossuth Lajos, Szacsvey Imre, Horváth Mihály, Hunkár Antal és Gorove István által megszövegezett Függetlenségi Nyilatkozatból, valamint Batthyány Kázmér június 10-én kelt miniszteri körleveléből.² Ennek alapján Magyarország békére és jószomszédi viszonyra kívánt törekedni azokkal a népekkel, amelyekkel pár nappal korábban még jogilag is ugyanazon birodalomhoz tartozott. Ezenkívül más nemzetekkel is barátságosan kívánt szövetkezni. A június 10-én Budán kelt és fentebb hivatkozott – a „diplomaticai ügynököknek” és a határszélen tevékenykedő katonai parancsnokoknak szóló – miniszteri körlevél két országot, Ausztriát és Oroszországot nevez meg a független Magyarország ellenségeiként. Az újonnan függetlenné vált magyar állam legfontosabb

¹ Az ország kormányzójának felkérése a külügyminiszteri tárca betöltésére. Debrecen, 1849. április 20. In: Dokumentumok gróf Batthyány Kázmér közéleti tevékenységéről. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből. 14. Baranya Megyei Levéltár, Pécs. 2006. 118-119.

² Batthyány körlevele a diplomáciai tárgyalások viteléről, a kormány külügyi elképzeléseiről. Debrecen, 1849. június 10. In: Dokumentumok gróf Batthyány Kázmér közéleti tevékenységéről. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből. 14. Baranya Megyei Levéltár, Pécs. 2006. 128-130.

külpolitikai kérdéseit az ún. keleti kérdésben, valamint a Magyarországot körülölelő szláv nemzetekkel való viszony rendezésében látta. A magyar külkapcsolatok vitelét a következő alapelvekre kívánta felépíteni:

- 1) a nemzeti függetlenség elve,
- 2) a jószomszédi viszony és a más népekkel való békés, baráti kapcsolatok elve,
- 3) az agresszor nemzetekkel való békekötés elve, és
- 4) a pacta sunt servanda elve, Batthyány megfogalmazásában: „(...) más nemzetekkel kötött szerződésektől visszalépni nem szabad.”

Természetesen Batthyány külügyminiszter álláspontja szerint Magyarország csak abban az esetben köthetett volna békét Ausztriával és Oroszországgal, ha előzetesen bizonyos további elvek és feltételek teljesültek volna. Így ilyen előfeltétel lett volna:

- a) az állam egyetemessége,
- b) az állam területi integritása,
- c) a magyar nemzetiség államon belüli felsőbbsége, valamint a magyar nyelv hivatalos nyelvi státusza („diplomaticai minősége”).

Természetesen az utolsóként említett feltétel nem jelentette volna azt a kormány szándékai szerint, a nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok ne használhatták volna saját anyanyelvüket az élet bizonyos területein.

1.2. Az önálló magyar külügyi igazgatás megszervezése az első világháború után

Az önálló magyar külügyi igazgatás alapjait az 1918. december 13-án megalkotott V. számú néptörvény képezte, amelyet még Károlyi Mihály gróf alatt fogadtak el. A forradalmak és ellenforradalmak miatt azonban a tartós magyar külügyi szolgálat kiépítése csak 1919 őszén kezdődött el. A Tanácsköztársaság leverése utáni rezsim ugyan nem vállalt jogi folytonosságot az 1918 ősze és az 1919 nyara közötti rendszerekkel, de az intézményépítés terén sok dolog tartós érvényűvé vált. Az 1918. évi V. néptörvény értelmében a külügyi igazgatás feje a magyar külügyminiszter volt, aki a „népkormány” tagjaként felügyelte a külügyi igazgatás szerveit, melyek a következők voltak: a magyar külügyminisztérium, a magyar diplomáciai képviseletek, a magyar konzuli hivatalok. A néptörvény értelmében kormányrendelet határozta meg a miniszter pontos hatáskörét és ezzel összefüggésben a külügyminisztérium szervezetét. A törvény kétféle magyar diplomáciai képviseletet ismert:

követséget és diplomáciai ügyvivőséget, melyek szervezetét szintén kormányrendelet állapította meg. Konzuli hivatal lehetett valóságos (élén hivatásos konzuli tisztviselővel) és tiszteletbeli. Ez utóbbit „tiszteletbeli konzuli közeg” vezette. Természetesen az 1918-as Magyarországnak a legtöbb országban még nem volt diplomáciai illetve konzuli képviselete. Emiatt a néptörvény 7. §-a úgy rendelkezett, hogy „[O]lyan országokban, amelyekben a Magyar Népköztársaságnak diplomáciai képviselete vagy konzuli hivatala nincs, az ottani magyar állampolgárok védelme valamely barátságos állam külügyi hatóságára bízható.”

Érdekes jelenetekhez vezetett, amikor a Tanácsköztársaság vezetői átvették a magyar államigazgatás irányítását és vizitáltak a minisztériumokban. A fél évvel korábban létrehozott magyar külügyminisztériumban – ahogyan fentebb láthattuk – még a Károlyiék által kiválasztott, de zömmel a Monarchia külügyi igazgatásban edződött polgári és arisztokrata származású tisztviselők dolgoztak. Rákosi Mátyás szerint Kun Béla utálkozva mondta el, hogy a külügy tele van arisztokratákkal és, hogy mindegyik tovább akar szolgálni.³ Dutka Ákos író, költő szerint, aki akkor a Külügyminisztérium munkatársa volt, Kun Béla első munkanapján felszólított mindenkit, hogy aki hajlandó becsületesen szolgálni a proletárdiktatúrát jelentkezzék munkára, de szavait néma csend fogadta. A külügyi népbiztos erre sarkon fordult és elhagyta a termet, gondolván „majd jönnek a mi embereink”.⁴ Igaz a minisztérium dolgozóinak zöme állásában maradhatott és nagyobb tisztogatásra csak júliusban került sor.⁵ Kun a Külügyminisztériumon belül létrehozta a Nemzetközi Propaganda Osztályt, ahová kommunista káderek kerültek, és élére előbb Pór Ernőt, majd Alpári Gyulát állította.⁶

A tanácskormány bukása utáni rövid átmeneti időszakot követően „az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk” 6. §-a értelmében „[A] magyar felelős minisztérium (ti. a kormány) a külügyminiszterrel (...) egészítették ki. (és) [A] király személye körüli miniszter állása megszűnik.”

³ Rákosi Mátyás: Visszaemlékezések 1892 – 1925. I. Napvilág Kiadó, Budapest, 2002. 361. o.

⁴ Borsányi György: Kun Béla. Kossuth Könyvkiadó. 1979. 148.

⁵ Uo.

⁶ Uo.



2. A külügyi igazgatás megszervezésének és kialakításának néhány kortárs modellje

Az államok a nemzetközi kapcsolatokban külügyi igazgatásuk segítségével vesznek részt, ezzel kapcsolatban különbséget tehetünk a külkapcsolatok belső és külső szervei között. Az előbbihez döntő mértékben az ún. külügyi hivatalok más szervezetek tartoznak. A külügyi hivatalokat a legtöbb országban ma már külügyminisztériumnak nevezik. Ez alól a legjelentősebb kivétel Nagy-Britannia és Németország, ahol a külügyminisztérium elnevezése ma is Foreign Office, illetve Auswärtiges Amt. A külkapcsolatok külső szerveinek minősülnek a diplomáciai és konzuli képviseletek (külképviseletek), a kereskedelmi kirendeltségek, kereskedelmi képviseletek, vagy ügynökségek, a különféle kulturális képviseletek és intézetek, továbbá az egyéb képviseletek.

2.1. Latin (francia) modell

A latin külügyi igazgatás mintaállama egyértelműen Franciaország, azonban nem az eredeti, monarchista állam, hanem az 1789-es francia forradalom, majd Napóleon közigazgatási reformjai által kialakított ország. A francia külügyi igazgatás – hasonlóan az orosz vagy angol megfelelőjéhez – rendkívül nagy múlttal és jelentős történelmi hagyományokkal rendelkezik. Más uralkodókhoz hasonlóan a francia király is sokáig személyesen, tanácsosai segítségével intézte országa külkapcsolatait. A XVI. században négy ún. államtitkár működött közre Franciaország nemzetközi ügyei vitelében. 1589-ben az egyik államtitkárt, személy szerint Louis de Revol-t, külügyminiszterré (egészen pontosan külügyi államtitkárrá) nevezte ki IV. Henrik francia király.⁷ Revol-t sokan a világ első külügyminiszterének tekintik. A minisztert segítő államtitkárság kiépítésére és felállítására 1626-ig kellett várni és a forradalom előestéjén 39 magas rangú hivatalnok, ún. „commi” dolgozott a tárcánál. A francia külügyi tárca és apparátus 1853-ban költözött jelenlegi helyére a Quai d’Orsay –ra. (szó szerint „Orsay rakpart”). Azóta a francia külügyminisztériumot informálisan ezzel az elnevezéssel is gyakran illetik. Valójában meg kell említeni, hogy a sokak által angolszásznak tekintett külügyi államtitkári modell alapja a francia monarchikus hagyományokban keresendő. A latin-típusú külügyi igazgatás, illetve a francia közigazgatás

⁷ <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/ministry/history/article/from-the-louvre-to-the-quai-d> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

alapvető hatást gyakorolt az Európai Unió igazgatási struktúrájának kialakítására is. Jellemzi a bürokratizáltság, a kialakított szervezeti egységek relatíve nagy száma, valamint a hivatali út jelentősége. A latin modellt követő külügyminisztériumok szakmai szintjeit főigazgatóságok és igazgatóságok jelentik. Ehhez a modellhez tartozik – a teljesség igénye nélkül – a skandináv modelltől időközben sok megoldást átvevő Belgium (1831),⁸ Hollandia (1813)⁹ és Luxemburg (1848).¹⁰ Utóbbi esetében a külügyminiszteri posztot egészen 1937-ig a mindenkori miniszterelnök töltötte be. A Benelux-térség államainál „pontosabban” követi a latin modellt Spanyolország (1714),¹¹ Portugália (1736)¹² és Olaszország (1848).¹³

2.2. Német modell

A német külügyi igazgatási modell mintaadó államának Németországot, pontosabban az egykori Poroszországot tekinthetjük, igaz a korábbi Osztrák Császárság, később az Osztrák-Magyar Monarchia, valamint a latin modell bizonyos megoldásai is hozzájárultak ennek a modellnek a kialakulásához. A modell nem korlátozódik Németországra és Ausztriára, mivel hatása kimutatható a poszt-szocialista modellhez sorolt Kelet-közép Európa országaira is. Németország külügyminisztériumának jogelődjét 1870-ben hozták létre az Észak-német Konföderáció, majd a Német Birodalom részére.¹⁴ Kezdetben a tárcát államtitkár vezette, ugyanis a német külpolitikát 1919-ig a kancellár irányította egyszemélyben. A Külügyi Hivatal (Auswärtiges Amt, rövidítve: AA) nevet viselő minisztérium élén a szövetségi külügyminiszter áll, akit két államminiszter és két államtitkár segít munkájában. A politikai személyzet közvetlenül a szövetségi miniszter irányítása alatt három részre tagolódik: a miniszter Hivatalára, a Parlamenti- és Kabinetosztályra, valamint a Sajtóosztályra. A szakmai munka nem főosztályokon, hanem főigazgatóságokon zajlik. A minisztériumban ezenkívül a kiemelt ügyek ellátására több magas rangú ún. koordinátor és

⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/FPS_Foreign_Affairs_Belgium (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

⁹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/The_Netherlands.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹⁰ <http://www.mae.lu/Site-MAE/Bienvenue-au-Ministere-des-Affaires-etrangeres/Apercu-historique> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹¹ <http://www.11setembre1714.org/noticies.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Portugal-EN.pdf> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹³ http://www.esteri.it/MAE/EN/Ministero/IL_MAE/ (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹⁴ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/Uebersicht_node.html (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

biztos működik. Ennek megfelelően léteznek francia-német kapcsolatok, lengyel-német kapcsolatok koordinátora, transzatlanti koordinátor, német-országi koordinátor, emberi jogi biztos (az NSZK-ban a magyarhoz hasonló ombudsmani rendszer nem létezik, helyettes a kormányzat keretein belül hozták létre az emberi jogi biztos posztját, amelyet emiatt nem független személy, hanem pártpolitikus tölt be), Afganisztánért és Pakisztánért felelős különmegbízott. Az önálló osztrák külügyminisztérium 1918-ban jött létre.¹⁵ Ausztria – és tulajdonképpen a többi érintett közép-európai állam – esetében hangsúlyozni kell, hogy a jogelőd államalakulatok (Habsburg Birodalom, Osztrák Császárság, Osztrák-Magyar Monarchia) esetében már korábban is működött külügyminisztérium (lásd lentebb). A jelenleg Nemzetközi kapcsolatok és Európai Ügyek Szövetségi Minisztériuma nevet viselő intézmény élén a szövetségi kancellárhelyettesi titulussal rendelkező külügyminiszter áll, akit az államtitkár helyettesít. A politikai szint alatt helyezkedik el az első számú szakmai vezető, a főtitkár, aki irányítja a hét főigazgató munkáját. A főigazgatóságok főosztályokra és osztályokra tagolódnak. Érdekesség, hogy önálló főosztály foglalkozik az Olaszországhoz tartozó autonóm és zömében németajkú Dél-Tirolal.¹⁶ A német modell lényege talán a hivatali szervezet logikus és praktikus, ám például a skandináv modellbe tartozó államokéhoz képest kevésbé puritán felépítésű igazgatási szerkezetben és a gyors adaptációképességben rejlik. Ebben a modellben is komoly jelentősége van ugyanakkor a hivatali út betartásának, de ez a hatáskörök pontos lehatárolása miatt az esetek döntő többségében gyorsan, szervezeten és olajozottan működik. Megjegyzendő, hogy a kommunista hatalomátvételig több kelet-közép európai ország – köztük Magyarország¹⁷ és Bulgária – külügyi igazgatása is a német modellhez tartozott.

2.3. Angolszász modell

Az angolszász modell érdekessége, hogy az a francia abszolutizmus talaján indulva formálódott. A modellen belül két alcsoport határolható el egymástól, mégpedig a brit és az

¹⁵ http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gs/05/isbn-92-894-8745-3_en.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹⁶ http://www.bmeia.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1Home_Zentrale/Organigramm_En_Mai_2011.pdf (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹⁷ Magyary Zoltán a II. világháború előtt ezt még úgy fogalmazta meg, hogy a „[L]egjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban jórészt osztrák alkotás. Ugyanezt el kell ismernünk a hadügyi és a külügyi igazgatásra (...)” In: Magyary, Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 66.



amerikai almodell. A brit Foreign Office (FO) – mostani hivatalos nevén az 1968-as egyesítést követően: Foreign and Commonwealth Office (FCO) – 1782-ben alakult meg.¹⁸ Az angolszász országok esetében megszokott módon a brit FO-t is miniszteri rangú *államtitkár* (Secretary of State, vagy informálisan Foreign Secretary) vezeti. A tárcavezető alatt négy államminiszter dolgozik, ezek egyikét Európaügyi miniszternek nevezik. Meg kell említeni, hogy ezenkívül az államminiszteri szint alatt helyezkedik el a még mindig politikai nívónak tekintett parlamenti helyettes államtitkárok szintje. A mostani magyar megoldáshoz hasonlít az, hogy a Foreign Secretary felügyeli a brit polgári hírszerzést, vagyis az MI6-et (SIS). A külügyi titkári pozíció egyike az ún. az állam legfőbb hivatalainak (Great Offices of State), melyek ezenkívül a miniszterelnök, a belügyminiszter, valamint a pénzügyminiszter. Megjegyzendő, hogy brit külügyminiszterekből nagyon gyakran vált később miniszterelnök vagy fontos nemzetközi diplomáciai poszt betöltője. A 14000 embert foglalkoztató diplomáciai szolgálat (diplomáciai kar) feje az állandó helyettes államtitkár, akit munkájában a kilenctagú Vezetői Testület segít. A minisztériumon belül főigazgatók által vezetett igazgatóságok működnek.¹⁹ A brit almodellhez sorolható Írország (1922) hivatali szervezetében külön angol-ír részleggel,²⁰ és Ausztrália (1901),²¹ valamint Új-Zéland (1919).²² Az utóbbi két állam külügyminisztériuma portfóliójába tartozik a külkereskedelem bonyolítása is, továbbá az új-zélandi külügyben működik a maori őslakosok ügyeivel foglalkozó osztály is, amelynek vezetője rendszeres beszámolási kötelezettséggel tartozik a miniszteri hivatal első emberének.²³ Az 1867-ben a brit koronától igazgatási értelemben függetlenné vált Kanada külügyminisztériuma csak 1909-ben kezdte meg működését, mégpedig kezdetben egy ottawai borbélyüzlet feletti emeleten. Az 1982-es kanadai alkotmányos reform következtében a tárca elnyerte ma is használatos elnevezését: „Külügyi és Nemzetközi kereskedelmi Minisztérium”. A szervezetre vonatkozó legfontosabb kanadai jogszabály az 1985. évi törvény a Külügyi és Nemzetközi Kereskedelmi Minisztériumról. A külügyminiszter elnevezése 1993-ig egyértelműen angolszász modellt követett: „Secretary of

¹⁸ <http://www.fco.gov.uk/en/about-us/our-history/historical-publications/research-projects/people-policy-places/> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

¹⁹ <http://www.fco.gov.uk/en/about-us/who-we-are/> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

²⁰ <http://www.dfa.ie/home/index.aspx?id=369#structure> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

²¹ <http://www.dfat.gov.au/dept/history.html> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

²² <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/ResearchPapers/9/1/8/00PLLawRP07041-New-Zealand-sovereignty-1857-1907-1947-or-1987.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

²³ <http://mfat.govt.nz/About-the-Ministry/Our-structure/index.php> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

State”, ám azóta hivatalosan is a „miniszter” kifejezés használatos.²⁴ A skandináv modellhez hasonlatos, hogy a tárca élén az egyes főbb portfólióknak megfelelően két miniszter áll (akik közül a külügyminiszter tekinthető a szervezet „igazi” vezetőjének a fentebb említett törvény alapján), mindkettőjüket egy-egy miniszterhelyettes és a külügyminiszter munkáját ezenkívül még legfeljebb három ún. másodminiszter-helyettes is segítheti.

A brit megoldástól részben különböző amerikai külügyminisztériumot a függetlenségi háborút követően az első szövetségi Kongresszus hozta létre törvénnyel 1789-ben. A tárca neve ekkor még valóban külügyminisztérium (külügyi osztály), „Department of Foreign Affairs” volt és azt csak néhány hónappal később – némi belügyi hatáskörbővítésnek köszönhetően – egy újabb törvény nevezte át „Department of State”-té (a továbbiakban, mint DoS is). Érdekesség, hogy a külügyminisztérium volt az első amerikai kormányzati intézmény, amelyet az alkotmány alapján hoztak létre. Prezidenciális kormányformája miatt az Egyesült Államokban a külpolitika legfontosabb szereplője talán mégsem a külügyminiszter, hanem maga az elnök. A szövetségi alkotmány II. cikkely (2) bekezdése értelmében „[az elnök] kijelöli a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján a nagyköveteket, követeket, konzulokat (...)”. Az elnök mellett még kiemelt jelentősége van a Kongresszusnak és különösen a parlament Külügyi Bizottságának az Államok külkapcsolatai bonyolítását illetően. Jóllehet már korábban is születtek erre forgatókönyvek az amerikai diplomáciai és konzuli szolgálat egyesítése csak az I. világháborút követően az 1924. évi ún. Rogers Act-el történt meg, amely a külügyminiszter irányítása alatt létrehozta az amerikai külszolgálatot. Manapság azonban már az 1980. évi külszolgálati törvény (Foreign Service Act) van hatályban és rendezi az ezzel kapcsolatos kérdéseket. Ennek alapján a külügyminiszter irányítja a megközelítőleg 12000 főből álló amerikai külügyi szolgálatot, mégpedig az elnök irányítása alapján. A DoS élén álló minisztert két miniszterhelyettese, a tanácsadói rangban lévő személyzeti főnök, a Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség (USAID) vezetője, és a közvetlenül a miniszternek alárendelt amerikai ENSZ-misszió vezetője segítik napi munkájában. A tárca igazgatási vezetését a Főtítkárság végzi. A legmagasabb szintű szakmai vezetőknek az ún. helyettes államtitkárok minősülnek, akik alatt a szakmai szervezeti egységeket vezető segédtitkárok működnek. Ezenkívül még számtalan a miniszternek

²⁴ <http://www.international.gc.ca/history-histoire/index.aspx?view=d> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

közvetlenül alárendelt hivatal és más szervezeti egység teszi teljessé a minisztériumi összképet.²⁵

Összességében az angolszász külügyi igazgatási modellt a következők jellemzik. Egyfelől a külügyminisztériumot vagy az alkotmánnyal, vagy pedig az alapján törvényben hozták létre és a diplomáciai kar jogállását, valamint szervezetét és működését is törvény határozza meg. Az angolszász modellben a külügyminisztérium és a külügyminiszter szerepe a többi kormánytaghoz képest kiemelkedő a végrehajtó hatalom fejét megtestesítő vezető után politikai értelemben általában a rendszer második legerősebb szereplője. Következésképp az angolszász országok számára a külpolitika elsőrendű fontosságú az állam működése szempontjából. Az angolszász modellt jellemzi a kiterjedt külképviseleti rendszer fenntartása is.

3. Az Európai Külügyi Szolgálat

A Főképviseelő munkájának elősegítésére hozták létre a Lisszaboni Szerződés 27. cikkének (3) bekezdése alapján az Európai Külügyi Szolgálatot, amely együttműködésre köteles a tagállamok diplomáciai szolgálataival és részben a tagállamoktól kirendelt, részben pedig a Tanács Főtítkársága, továbbá a Bizottság megfelelő tisztviselőiből verbuválódik. Vagyis az EKSZ-ben csak ún. szekondált (seconded) pozíciók léteznek, így nyílt pályázatokon egyelőre nem lehet a Szolgálat kötelekébe bekerülni. Az EKSZ szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat a Főképviseelő által javasolt és a Bizottság egyetértését követően a Tanács által konzultációs eljárásban elfogadott 2010/427/EU számú határozat tartalmazza. A Főképviseelő javaslatára ezenkívül meghatározott politikai kérdések menedzselésére a Tanács különleges képviselőt nevezhet ki, aki a Főképviseelő utasításai alapján jár el.

4. A Külügyminisztérium

4.1. A külügyi igazgatás jogi alapjai

Korábban volt már róla szó, hogy a külügyi igazgatás felfogható tág értelemben is, melynek lényege, hogy nem kizárólag a Külügyminisztérium és az ahhoz kapcsolódó szervek

²⁵ <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/99494.htm> (Utolsó letöltés időpontja: 2013. július 10.)

vesznek részt ebben a tevékenységben, hanem más – elsősorban az állami szférához sorolt – intézmények. Ilyennek kell tekinteni mindenekelőtt a Köztársasági Elnöki Hivatalt (KEH), az Országgyűlést, valamennyi minisztériumot és azok háttérintézményeit, az Országos Bírói Hivatalt és a Kúriát, valamint a Legfőbb Ügyészséget. Végezetül a nem-állami szereplők közül meg kell említeni az önkormányzati szektort.

A külügyi igazgatást megalapozó jogi környezetet a hatályos jogalkotásról szóló törvény értelmében különféle jogszabályok, valamint közjogi szervezetszabályozó eszközök jelentik. A vonatkozó belső jogi jogszabályok közül a legfontosabbnak Magyarország Alaptörvénye minősül, igaz az alkotmány „csak” a külpolitika irányvonalait tekintve tartalmaz szabályokat és a külügyi igazgatás szervezeti oldalát közvetlenül nem érinti. A külügyi igazgatás működési részére azonban nem kizárólag a felsorolt normacsoportok rendelkeznek hatással, vagy esetenként döntő befolyással. Így nem elhanyagolható mértékű a jelentősége a nemzetközi (köz)jog szabályainak, amelyek megállapítják az ország külpolitikájának határait, meghatározva egyúttal annak mozgásterét és rögzítik a diplomáciai és konzuli kapcsolatok alapvető szabályait is. Ezenkívül meghatározó relevanciája van a jogi eszközökkel nehezen behatárolható nemzetközi erkölcsnek, valamint a protokoll és az etikett szabályainak is. Utóbbi három normaterület közös jellemzője, hogy azok állami eszközökkel nem kikényszeríthetők, mivel nem minősülnek jogszabályoknak. Az Alaptörvény betűcikkeiből álló Alapvetésének E cikke meghatározza Magyarország egyik külpolitikai államcélját, amely szerint:

„(1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Látható, hogy ez a rendelkezés nem a hagyományos értelemben vett nemzetközi kapcsolatok, hanem Magyarország uniós tagságából eredően az európai integrációra vonatkozó államcél határoz meg. Az Alaptörvény Q cikke azonban már egyértelműen a magyar külpolitika alapelveit és értékeit jelöli ki:

- (1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.
- (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
- (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

Mindezek alapján Magyarország, Alaptörvényben rögzített külpolitikai alapelvei a következők.

- a) béke (megteremtése és megőrzése);
- b) biztonság (megteremtése és megőrzése);
- c) fenntartható fejlődés;
- d) együttműködés elve;
- e) a nemzetközi jog (mérsékelt dualista felfogása). *Pacta sunt servanda*.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, amit általában újrakodifikálnak minden parlamenti választást és jelentősebb kormányátalakítást követően, alfabetikus sorrendben sorolja fel az egyes tárcákat és az 1. § d) pontjában említi a Külügyminisztériumot. Ennél nagyobb a gyakorlati jelentősége az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010 (VII.1.) Kormányrendeletnek, amelyet természetesen szintén az előző törvényhez kapcsolódóan szabályoznak újra minden képviselőválasztást és módosítanak kormányátalakításokat követően. A szóban forgó kormányrendeletet informálisan – az államszervezetben és a kormánystruktúrában betöltött kiemelt jelentősége miatt –

statútumnak, vagy statútum-rendeletnek is nevezik. Fontos megemlíteni, hogy korábban az egyes kormánytagok feladat- és hatásköreit külön-külön több kormányrendeletben szabályozták. Az említett jogszabály értelmében a minisztereknek vannak általános, valamint szakpolitikai feladat- és hatáskörei. Ezek áttekintését először a külügyminiszter feladat- és hatásköreinek ismertetésével kezdjük. A statútum értelmében a külügyminiszter a kormány tagjai közül jelenleg három nagy területért visel felelősséget:

- a) a külpolitikáért;
- b) az európai integrációs ügyekért; valamint
- c) a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért.

A külügyminiszter a külpolitikáért viselt felelőségében a következő területekért felel:

- 1) kül- és biztonságpolitika;

Ennek keretében a külügyminiszter javaslatot készít a kormány kül- és biztonságpolitikai stratégiájára, amelyet a kormány határozatában fogadhat el. A jelenleg hatályos – ám hamarosan egy új elképzeléssel felváltandó – stratégiát 2008-ban fogadta el a kabinet: 1012/2008. (III. 4.) Kormányhatározat Magyarország külkapcsolati stratégiájáról. A dokumentum 2020-ig szólóan határozza meg a magyar külpolitika főbb irányvonalait. A stratégia bevezető része meghatározza elfogadásának indokait jelesen, hogy az 1990-ben elfogadott új szuverén magyar külpolitika hármass prioritásrendszere az eltelt évek során részben megvalósult, részben pedig azok újragondolása vált szükségessé a nemzetközi környezet megváltozása és a globalizáció jelentette kihívásoknak köszönhetően. A kormányhatározat II. fejezete definiálja Magyarország értékrendjét, amit a magyar külpolitika alapjainak tekint. A magyar állam ilyen értékeknek tekinti az emberi méltóságot, a szabadságot, a demokráciát, az egyenlőséget, a jogállamiságot, az emberi és kisebbségi jogokat, a vállalkozás szabadságát, kulturális, vallási és etnikai sokszínűséget, valamint a békét, a biztonságot, a stabilitást és az állampolgárok jólétét, a gazdasági fejlődést. A kormányhatározat IV. fejezete – a nemzetközi környezet alakulása címet viselő általános helyzetleírást követően – foglalkozik Magyarország külpolitikai mozgásterével, ennek során pozicionálja hazánkat és egy korlátozott erőforrásokkal rendelkező, mind globálisan, mind regionálisan erőteljesen integrálódott, közepes méretű európai országot. A globalizáció korszakában evidenciának



számító interdependencia-elméletek jegyében a stratégia hangsúlyozza Magyarország függőségét „a külföldi tőkeberuházásoktól, a külkereskedelemtől és növekvő mértékben a hazai vállalatok külföldi térnyerésétől”. A 2008. évi külügyi stratégia hatályon kívül helyezésére 2011 decemberére készült el a tervek szerint Magyarország új stratégiájának alapjául szolgáló a „Magyar külpolitika az uniós elnökség után” (a továbbiakban: Stratégiai Dokumentum) címet viselő dokumentum. Ennek alapján Magyarország értékelvű külpolitikát kíván folytatni. Az ennek fundamentumát jelentő értékeket az Alaptörvény mellett nemzetközi dokumentumok, így mindenekelőtt az ENSZ Alapokmánya, a NATO-szerződés, az EU Alapító Szerződése jelenti. Az Alaptörvényben rögzített külpolitikai alapértékeinkről volt már szó, de ezek mellett szintén ilyenek minősülnek a Stratégiai Dokumentum által említett értékek, így a

- f) demokrácia elve;
- g) az egyéni és közösségi emberi jogok;
- h) a szociális felelősség elve;
- i) a piacgazdaság elve;
- j) az önkifejezés szabadságának elve;
- k) a sajtószabadság elve;
- l) a kulturális sokszínűség elve;
- m) a kisebbséghez tartozó személyek és a kisebbségek kollektív jogai;
- n) a Haza szuverenitásának és területi integritása sérthetetlenségének elve;
- o) a határok feletti nemzeti összetartozás elve;
- p) a magyar gazdaság fejlődéséért viselt felelősség elve.

Vannak emellett olyan elvek is, amelyek a Magyarországra kötelező hatályos nemzetközi jogi jogszabályokból, illetve a nemzetközi erkölcs szabályaiból olvashatók ki. Ilyennek tekinthetők mindenekelőtt az

- q) erőszak alkalmazása, illetve az erőszakkal való fenyegetés tilalmának elve;
- r) viták békés rendezésének elve;
- s) baráti kapcsolatok elve;
- t) igazságosság elve;
- u) a szabadság és a jogállamiság elve;
- v) az egyenlőség elve;
- w) a szolidaritás elve.

Szintén a kül- és biztonságpolitikáért viselt felelősségében foglalkozik a külügyminiszter az ún. public diplomacy-vel, más néven nyilvános/társadalmi diplomáciával. A nyilvános diplomácia az állam „hagyományos” diplomáciáját, külpolitikai céljai megvalósítását segíti, mégpedig a külföldi közvélemény alakításával, formálásával, meggyőzésével. Célja továbbá a kedvező Magyarország-kép kialakítása. A külügyminiszter feladata ezenkívül az ENSZ Biztonsági Tanácsa által, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében hozott, fegyveres erők alkalmazásával nem járó rendszabályokat tartalmazó határozatainak Magyar Közlönyben való közzétételének előkészítése.

2) az egységes kormányzati külpolitika koordinálása

Szintén a külpolitikáért való felelőssége érdekében felel a külügyminiszter az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért, amely a gyakorlatban az egységes magyar külképviseleti rendszer – más érintett tárcákkal közösen történő – irányítását, a diplomáciai futárszolgálat működtetését, a KIM-miniszterrel együtt a közös kormányülések megszervezését és lebonyolítását, bizonyos tárcaközi bizottságok (ezek egyikéről, jelesül az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról később részletesen is lesz szó) munkájának koordinálását és a diplomáciai szakágazatok (az érintett tárcák bevonásával való) alapelveinek kidolgozását jelenti.

3) Magyarország képviselete a külkapcsolatokban és nemzetközi szervezetekben

Ezzel kapcsolatban a külügyminiszternek főként javaslattevési joga van, éspedig a külképviselet-vezetők kinevezésére és felmentésére, államok elismerésére, diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére, helyreállítására és megszüntetésére. Szintén ebben a körben van lehetősége a külügyminiszternek a nemzetközi szervezetekben vagy diplomáciai konferenciákon képviselendő magyar álláspontra javaslatot tenni. Ugyancsak ehhez a ponthoz tartozik a miniszter joga a képviseletek személyzetének kinevezésére és visszahívására.

- 4) konzuli szolgálat irányítása
- 5) a külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok ellátása

Ebben a körben a külügyminiszternek különösen a diplomáciai és külügyi szolgálati útlevelek, valamint a képviseletek vízumkiadási tevékenysége kapcsán vannak feladatai.

- 6) nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációja
- 7) nemzetközi fejlesztési együttműködés és annak koordinációja
- 8) diplomáciai és állami protokoll, köztársasági elnöki látogatások előkészítése és lebonyolítása
- 9) nemzetközi jogon alapuló viszonyosság megállapítása
- 10) jogszabályok előkészítése speciális ügyekben és tárgykörökben miniszteri rendeletek kialakulása; nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos jogszabályok előkészítése
- 11) multilaterális kereskedelempolitika.

4.2. A Külügyminisztérium szervezete és működése

A Külügyminisztérium szervezeti felépítését alapvetően a tárca mindenkor SZMSZ-e határozza meg. Jelenleg a kapcsolódó kérdéseket a Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 1/2013. (I. 8.) KüM utasítás rendezzi. Meg kell még említeni ezzel kapcsolatban a Külügyminisztérium Alapító Okiratát, amelyet a miniszterelnök ad ki. Eredeti dokumentum hiányában a minisztérium Alapító Okiratát első ízben 2003-ban alkották

meg, a most hatályos változatot 2009-ben szabályozták újra, de az időközben megváltozott jogszabályi környezet (pl. új státútumrendelet) miatt módosítani lenne szükséges. Az Alapító Okirat értelmében a Külügyminisztériumot Magyarországon először az önálló magyar külügyi igazgatásról szóló 1918. évi V. néptörvény hozta létre és megalakulásának időpontja ennek alapján 1918. december 13., alapítója pedig az Országgyűlés. Az Alapító Okirat tartalmazza a minisztérium alapadatait (hivatalos elnevezés, rövidített és idegen nyelvű elnevezések, tevékenységi körök stb.) és egyúttal jelzi, hogy a Külügyminisztérium szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat az SZMSZ tartalmazza. Az alapvető információkat az SZMSZ is megismétli. Mindezek alapján a minisztérium rövidített elnevezése az Alapító Okirattal összhangban KüM. Érdekes, hogy – bár a hivatalos belső érintkezésben és szakzsargonban valóban így használják a rövidített megnevezést, az új státútumrendelet ettől némiképp eltér (KÜM).

Az SZMSZ-nek megfelelően a Külügyminisztériumban (mint minden más minisztériumban) léteznek önálló- és nem önálló szervezeti egységek. Önálló szervezeti egységnek minősül a kabinet, a területi főosztály, a szakmai főosztály, a funkcionális főosztály, az állami vezetők titkársága, valamint a külképviselő. Nem önálló szervezeti egységnek egyedül az osztály minősül. Ez alól egyedüli kivételt a külképviselő jelent, amely ugyan osztálynak minősül és a képviselővezető pedig ennek megfelelően osztályvezetőként látja el a feladatát, - a dolgok természetéből adódóan – mégis önálló szervezeti egységet jelent. Az SZMSZ meghatározza a külügyes szakzsargon által csak misszióként nevezett külképviselő fogalmát: „a Magyarország diplomáciai képviselője, konzuli képviselője, a nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselője, valamint a nemzetközi jog alapján létesített más képviselője.”

A Külügyminisztériumot a külügyminiszter vezeti, akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki és ment fel. A külügyminiszter határozza meg a minisztérium szervezeti felépítését és működésének főbb szabályait és miniszteri utasításokat ad ki azzal kapcsolatosan. Ezenkívül jóváhagyja a minisztérium éves költségvetését és a zárszámadási javaslatot, valamint meghatározza és jóváhagyja a minisztérium éves munkatervét. Szintén a külügyminiszter dönt a főkonzulok kinevezéséről és a tiszteletbeli konzulok („tb-konzulok”) megbízásáról és azok visszavonásáról. A külügyminiszter dönt a diplomata-útlevelek és a

külügyi szolgálati útlevelek kiadásáról és a kormány által a minisztérium rendelkezésére bocsátott humanitárius segélyezési keret felhasználásáról.

A piramisszerűen felépülő minisztériumi struktúra élén a miniszter áll, aki felett a miniszterelnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. A miniszter alatt helyezkedik el az államtitkári szint, a Külügyminisztériumban jelenleg három, nevezetesen parlamenti-, közigazgatási-, valamint EU-ügyekért felelős államtitkár működik, akiknek a tevékenységét a miniszter irányítja. A minisztert akadályoztatása esetén és annak utasításai szerint eljárva, a parlamenti államtitkár helyettesíti. Amennyiben a parlamenti államtitkár is akadályoztatva van, úgy a minisztert az EU-ügyekért felelős államtitkár helyettesíti. A parlamenti munkával összefüggő feladatok tekintetében a miniszter egyedi döntésével a parlamenti államtitkáron kívül más államtitkárát is kijelölheti. A minisztérium hivatali szervezetét és működését, valamint a kormányzati tevékenységet illetően kiemelt jelentősége van a közigazgatási államtitkárnak. A közigazgatási államtitkár alapvető feladata az, hogy működjön, mégpedig jól és hatékonyan működjön a minisztérium. A közigazgatási államtitkárok részvételével tartott ún. közigazgatási államtitkári értekezlet, amelyet a Közigazgatási- és Igazságügyi Minisztériumban (KIM) hetente – általában csütörtökönként – tartanak, főszabályként minden olyan előterjesztést megtárgyal, ami egy héttel később – általában szerda reggel 8 órától a napirend kimerüléséig – a kormány napirendjére kerül. A KÁT-ot a KIM közigazgatási államtitkára vezeti. A közigazgatási államtitkár jelentőségét mutatja az is, hogy ő gyakorolja a munkáltatói jogokat – a minisztert és az államtitkárokat kivéve – a minisztérium munkatársai felett.

5. A magyar külügyi igazgatás infrastrukturális és logisztikai háttéréről

5.1. A Külügyminisztérium épülete(i)

Az önálló magyar Külügyminisztérium megszakítások nélkül 1918. december 13. óta működik. Előtte a dualizmus időszakában a Monarchiának közös minisztériuma volt bécsi székhellyel. Ez az intézmény a birodalom külpolitikai érdekeit valósította meg, igaz nem ritkán vezette magyar nemzetiségű miniszter. Érdekesség, hogy Ausztria-Magyarország első és utolsó közös külügyminisztere is magyar volt, mégpedig apa-fia (id. és ifj. Andrássy Gyula). 1918 előtt egyfajta magyar külügyi igazgatást az úgynevezett király személye körüli minisztérium valósított meg, melynek vezetője és maga az apparátus is szintén a Császárvárosban működött. A király személye körüli minisztérium a mai Bécsi Magyar



Nagykövetség épületkomplexumában kapott helyet a nagyjából 230 éve folyamatosan magyar tulajdonban lévő és a Bankgasse 4-6. szám alatt álló ingatlanban. Ez az épületegyüttes – melyet a XVIII. század talán legismertebb osztrák építésze Franz Anton Hillebrandt tervezett – egyúttal a legrégebbi magyar diplomáciai ingatlanunk is egyben. Eredetileg az épületben a Magyar Udvari Kancellária, a mellette álló épületben pedig - a jelenleg szintén a magyar állam tulajdonában álló - az Erdélyi Udvari Kancellária (a két épületet azóta egyesítették és egybenyitották) helyiségei kaptak helyet. Továbbá egy időszakban itt tevékenykedtek a magyar udvari testőrök és testőrírók is. Az épületegyüttesben manapság a „bilat” nagykövetség mellett az EBESZ-misszió és a bécsi magyar ENSZ-képviselő is helyet kapott. Ezen kívül ebben az épületben található a bécsi magyar nagykövét lenyűgöző és impozáns rezidenciája és fogadóhelyiségei is. Az első világháború után létrejött Magyar Királyi Külügyminisztérium a legtöbb kormányzati épülethez hasonlóan a budai várban nyitotta meg kapuit a mai Dísz téren (korábban Parade-platz). A Külügyminisztérium épülete a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Főparancsnokság épülete mellett a Dísz tér 1-2. szám alatti Hauszmann Alajos és Hüttl Dezső tervei szerint 1901-1903-ban felépített és eredetileg a Horvát-Szlavón-Dalmát Minisztérium, valamint a Vöröskereszt Egylet céljaira eklektikus és historizáló stílusban emelt négyszintes patkó alakú épületben működött. A külügyi tárca épületegyüttese a második világháború szövetséges bombázásainak „köszönhetően” teljesen megsemmisült (az épület helyén – ahol még látható az egykori minisztérium pinceszintje – jelenleg beépítetlen telek található), így a minisztériumnak költöznie kellett. Érdekesség, hogy 1945 előtt a hatalmi ágak közül a törvényhozás és a Kúria épületei (a mai Néprajzi Múzeumban) a pesti oldalon a Kossuth téren, míg a végrehajtó hatalom épületei – néhány kivétellel – (Királyi Palota: királyi, majd kormányzói rezidencia; Sándor Palota: Miniszterelnökség; Szentháromság téri „Fortuna ház” Pénzügyminisztérium; MTA budavári épületegyüttese az Országház utcában: Belügyminisztérium és a Kormány telefonközpontja) a királyi várban egymáshoz közel kaptak helyet.

Jelenleg a Külügyminisztérium székháza Budán, a Bem téren (valójában a Bem rakpart 47. szám alatt) található. Az épület régebbi szárnya 1912-ben épült Bálint Zoltán és Jámor Lajos építészek tervei alapján szecessziós stílusban, és abban 1945-ig a Magyar Királyi Legfőbb Számvevőszék működött. A minisztérium másik fontos épülete szintén Budán, a Nagy Imre tér 4. szám alatt, egy vöröstéglás épületben található. A Nagy Imre téri

épületet az 1980-as évek elején tervezte a Külügyminisztérium, az épület Guczogi György és Halvaksz Mónika tervei alapján épült meg posztmodern stílusban.

5.2 A diplomata-útleveél

A diplomata-lét egyik – kétségkívül kézzelfogható előnyököt jelentő – velejárója a köztudatban „mágikus” erővel rendelkező ún. diplomata-útleveél, vagy informálisan – borítószínéről elnevezve – „zöld-útleveél”. A diplomata-útleveéllel kapcsolatos alapvető szabályokat a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény tartalmazza, amely különbséget tesz magánútleveél és hivatalos útleveél között. Magánútlevele minden magyar állampolgárnak van (kivételes esetben, akár egynél több is), hivatalos útleveélre azonban csak a törvényben meghatározott személyi kör jogosult.

6. Önkormányzati külkapcsolatok

Az államok által menedzselt „hagyományos” nemzetközi kapcsolatokhoz hasonlóan az önkormányzatok esetében is kétoldalú viszonylatban alakult ki annak lehetősége időrendben korábban, hogy a helyhatóságok egyáltalán az országok politikai-közigazgatási határait átlépve más államokban lévő önkormányzatokkal kapcsolatba léphessenek. A gyakorlatban kialakult leggyakoribb bilaterális megoldásokat a különféle *testvértelepülési* és *partnertelepülési* együttműködések jelentik. Ezzel kapcsolatban előbb azt kell megvizsgálni, hogy a magyar önkormányzatok milyen szempontokat mérlegelhetnek akkor, amikor külhoni „testvéreket”, illetve „partnereket” keresnek és választanak maguknak. A testvértelepülési, illetve partnertelepülési együttműködések – amelyek jogi kötőerővel általában nem rendelkező megállapodások formáját öltik – a kooperáció legkülönfélébb lehetséges területeire terjednek, terjedhetnek ki. A gyakorlatban azonban tipikusan kulturális, művészeti, sport, oktatási, és tudományos kérdésekben való együttműködésről, illetve cserekapcsolatokról, valamint ennél lényegesen ritkábban fejlesztési együttműködésben való megállapodásokról beszélhetünk. Úgyszintén a praxisból szűrhető le megállapításként az is, hogy amennyiben az egyes önkormányzatok különbséget tesznek testvértelepülési és partnertelepülési kapcsolatok között, úgy az előbbi alatt az utóbbinál komolyabb, több területre kiterjedő kooperációt értenek. Az is igaz ugyanakkor, hogy a partnertelepülési viszony gyakran a testvértelepülési minőség „előszobájaként” funkcionál és az érintett



helyhatóságok bármikor dönthetnek úgy, hogy a közöttük meglévő együttműködést elmélyítik, illetve további területekre terjesztik ki.

7. Nemzetpolitika és külpolitika

Jóllehet a nemzetpolitikai a külpolitikától elkülönült, önálló szakpolitikaként is felfogható, sikere nagymértékben függ a külpolitika hatékonyságától. Nemzetpolitikánk főbb irányait, prioritásait a 2011-ben kidolgozott „A magyar nemzetpolitika stratégiai kerete” című dokumentum tartalmazza. Ennek alapján a magyar nemzetpolitika szereplő: Magyarország, a külföldi magyar közösségek, a szomszédos államok és az Európai Unió. A magyar nemzetpolitika átfogó célja – amelyet minden, a magyar közigazgatásban dolgozó szakembernek ismernie kell – a gyarapodó magyar közösségek alapjainak megteremtése. A gyarapodás több dimenzióban értelmezhető. Így beszélhetünk számbeli, jogi, gazdasági és szellemi gyarapodásról. A számbeli gyarapodás az adott közösség tagjainak számbeli növekedését és az asszimilációs folyamatok megállítását jelenti. A jogi gyarapodás alatt az identitás megőrzésének jogi-igazgatási keretrendszerének fokozatos megteremtését és fenntartását értjük. Szellemi gyarapodás ezzel szemben elsősorban a magyar kulturális örökség megőrzését, míg a gazdasági gyarapodás pedig a fejlesztési és gazdasági szempontok fokozott érvényesítésével érhető el.