



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

A külügyi igazgatás

Dr. Lemák Ella

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.



Tartalomjegyzék

1. Vázlatos történeti áttekintés	3
2. A külügyi igazgatás alapfogalmai	8
2.1. Nemzetközi kapcsolatok, külkapcsolatok, külpolitika	8
2.2. A külpolitikai elvek	8
2.3. A külpolitikai célok	10
2.4. A külügyi igazgatás specifikumai és fogalma	12
3. A külügyi igazgatás intézményi keretei	14
3.1. A külügyi igazgatás államon belüli szervei	14
3.2. A külügyi igazgatás államon kívüli szervei	21
3.3. A külképviseltek szervezeti felépítése és működése	25

1.Vázlatos történeti áttekintés

A klasszikus minisztériumok – külügy, hadügy, igazságügy, és a pénzügy – elhatárolása az ellátandó közigazgatási feladatok és ügyek azonos, illetve különeműsége alapján Napóleon uralkodásának idején szilárdult meg. E klasszikus igazgatási területek (és minisztériumok) az állam legfontosabb funkcióival vannak kapcsolatban és ezért nem is léteznek önálló államiság nélkül. Magyarország esetében, történelmileg hosszabb periódusokban (a török uralom alatt, majd a Habsburg Birodalom részeként) hazánk nem léphetett fel önálló jogalanyként a nemzetközi kapcsolatokban.

1848 tavaszán Magyarország már jelentős belső önállósággal rendelkezett, de a külügyek vonatkozásában a király személye körüli miniszteren keresztül sikerült csak némi befolyásra szert tenni. A tisztséget Esterházy Pál herceg töltötte be, akinek hivatala a Batthyány-kormány alatt quasi külügyminisztériumként funkcionált.

Magyarországnak igazi külügyminisztere csak a Szemere-kormány megalakulásával lett, Batthyány Kázmér személyében. Ez idő alatt számottevő nemzetközi sikereket nemigen tudott felmutatni az ország, hacsak azt nem, hogy az Amerikai Egyesült Államok diplomáciai kapcsolat létesítését határozta el, de mire az amerikai diplomata megérkezett, elbukott a szabadságharc.

1867-ben a kiegyezés eredményeként Magyarország alapvetően belpolitikai önállóságot kapott, s közös maradt a külügy, a hadügy és az ezekhez kapcsolódó pénzügy. A három közös területhez három közös miniszteri tisztség is tartozott, és a miniszterek egyike mindig magyar politikus volt. A külügyminisztereknél maradvá, 1867-1918 között összesen 10 közös külügyminiszter volt, ebből három magyar nemzetiségű. Ez a tény azért is jelentős, mert a közös külügyminiszter egyúttal a közös minisztertanács elnöke is volt.

A legismertebb magyar nemzetiségű közös külügyminiszter, gróf Andrássy Gyula 1871-1879 között töltötte be e tisztséget. Kezdetben osztrák részről nagy bizalmatlanság övezte, de

Andrássy – külügyi tapasztalatlansága ellenére – egyike lett a legkiválóbb külügyminisztereknek.

1915-1916-ban, majd 1918-ban néhány hónapig Burián István, és szintén 1918-ban néhány hétig ifj. Andrássy Gyula volt a közös külügyminiszter.

Magyarország a dualizmus korában a külpolitika alakításában tagadhatatlanul hangsúlyos szerepet kapott, hiszen nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy a közös külpolitika alakításában a közös minisztertanács is részt vett, amelynek tagja volt a magyar miniszterelnök is. A magyar miniszterelnök egyetértése nélkül nem születhetett külpolitikai döntés és ez valójában azt jelentette, hogy a magyar miniszterelnöknek a közös minisztertanácsban vétójoga volt.

Külpolitikai súlyúnkat bizonyítja az is, hogy három nem magyar nemzetiségű közös külügyminiszter menesztésére azért került sor, mert súlyos konfliktusba kerültek a magyar kormánnyal.

A diplomáciai apparátusban is nagy számmal voltak jelen a magyarok, nyelvi okok miatt főleg az arisztokrácia tagjai. A nagykövetségeken a magyarok száma megközelítette, vagy el is érte az egyharmadot. Az első világháború kitörésekor pl. olyan fontos állomáshelyeken, mint Berlin, Szentpétervár, Róma, a nagykövet magyar nemzetiségű volt. Abban, hogy a Ballhausplatz, a közös külügyminisztérium bécsi épülete, az európai diplomácia egyik figyelemreméltó központja lehetett, nagy szerepe volt a magyar nemzetiségű diplomatáknak.

Az önálló magyar külügyi igazgatás megteremtésének jogi alapját a Károlyi-kormány idején elfogadott 1918. évi V. néptörvény képezte, s annak ellenére, hogy a Károlyi-kormány által hozott, szinte valamennyi jogszabályt hatályon kívül helyezték, a külügyi igazgatás vonatkozásában azonban az új jogi szabályozás valójában az 1918. évi V. néptörvény rendelkezéseit ismételte meg. Ez mondta ki ugyanis, hogy a magyar állam a külügyeit önállóan intézi.

A külügyi igazgatás szervei a külügyminiszter irányítása alatt működtek, s ezek a következők voltak: a külügyminisztérium, valamint a külképviseletek. Az utóbbiak a diplomáciai feladatokat ellátó diplomáciai képviselőket és a konzuli teendőket végző konzuli hivatalokat foglalták magukba.

A két világháború között – a XIX. századhoz hasonlóan – nagykövetségi szinten csak a nagyhatalmak tartottak egymással kapcsolatot, a Trianon utáni Magyarország csak követek küldésére volt jogosult.

A konzuli hivatalok élén hivatásos, vagy tiszteletbeli konzul állt; a hivatalok a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok védelmét látták el és az ország gazdasági érdekeinek képviselője volt a feladatuk. Azokban az országokban, ahol nem volt Magyarországnak külképviselete, a magyar állampolgárok védelmét valamely képviselővel rendelkező, barátinak minősülő állam konzuli hivatala látta el, a két állam által kötött, erre vonatkozó megállapodás alapján.

A Külügyminisztérium a Várban, a Dísz téren működött.

Az 1930-as adatok szerint a minisztérium létszáma belföldön kb. 50 fő volt, osztályfőnök, tanácsos, osztálytanácsos, titkár, segédfogalmazó rangokban. Munkájukat kb. 120 fős segédszemélyzet segítette.

A minisztérium legfontosabb osztályai:

- a) a politikai osztály – feladata a külképviseletek jelentéseinek feldolgozása,
- b) a kabinet – a külügyminiszter kormánytagként végzett tevékenységét készítette elő,
- c) a sajtó osztály – a külföldi propagandát irányította,
- d) a protokollosztály – a külföldi vendégek magyarországi programjának, a külföldi politikusok, követek államfővel való találkozásainak előkészítése, lebonyolítása volt a feladata.

1930-ban a magyar állam 22 követséget és 16 konzulátust tartott fenn. A külképviseleteken dolgozók összlétszáma 350 fő volt.

Külügyi szolgálatba csak jogi vagy közgazdász diplomával rendelkezők jelentkezhetek. Felvételi vizsgát kellett tenni történelemből, valamint jogi és közgazdasági témákból, továbbá francia és német nyelvből szóbeli és írásbeli vizsgára is sor került. A sikeres felvételi vizsgát követően egy éves próbaszolgálat következett. Ez azt jelentette, hogy a minisztérium valamelyik osztályán napi két órában kellett dolgozni, a munkaidő többi részében előkészítő tanfolyamon kellett részt venni. A tanfolyamon az órák részben magyarul, részben idegen nyelven – főleg franciául és németül – elvétele angol nyelven zajlottak. A tantárgyak nemzetközi jog, gazdaságpolitika, diplomáciatörténet, földrajz, de megjelent a tantárgyak között például a hírszerzés és az elhárítás tudománya is. A próbaévet szakvizsga követte, s annak eredményessége esetén fogalmazóként alkalmazták a jelöltet.

A diplomaták életét szigorú szabályok korlátozták, visszafogott magatartás és életmód volt az előírás. Házasságot a követ csak a kormányzó, a többi külképviseleti tisztviselő pedig a külügyminiszter engedélyével köthetett. Az ara csak „szeplőtelen hírnevű” lehetett, de egyéb szempontoknak is meg kellett felelnie (pl. fontos kérdés volt az ara állampolgársága, mert

bizonyos országok állampolgáraival kötendő házasság esetén teljességgel kizárt volt a házassági engedély megadása).

A fenti – a külügyi igazgatáshoz lazábban kötődő ismeretek után – nézzük, hogyan is alakult a külpolitika irányítása a két világháború között. Általánosságban véve elmondható, hogy a külügyi igazgatás irányítója a mindenkori miniszterelnök és a külügyminiszterek voltak.

Előfordult az is, hogy bár volt az országnak külügyminisztere, a külpolitika irányítása mégis miniszterelnöki hatáskör volt, a külügyminiszternek meg kellett elégednie a végrehajtással.

1919 és 1945 között 27-szer történt személyi változás a külügyminiszteri poszton, beleértve azokat az eseteket is, amikor a kormányfő a külügyek irányítását kizárólag magának tartotta fenn. Teleki Pál kormányfőként háromszor is betöltötte a külügyminiszteri posztot, Walko Lajos pedig kétszer is volt külügyminiszter. A minisztertanács hatáskörét illetően le kell szögezni, hogy a minisztertanács a külpolitikában csak véleményező szerv volt, a kormányfő döntéshozatala során a véleményeket akár teljes egészében figyelmen kívül hagyhatta.

A kormányzó hatáskörét szabályozó törvények szerint a kormányzó

- a) képviseli az országot a nemzetközi viszonylatokban,
- b) követeket küldhet és fogadhat,
- c) kinevezi – a kormányfő javaslatára – a külügyminisztert,
- d) nemzetközi szerződéseket köthet azzal a megkötéssel, hogy a törvényalkotási tárgykörbe tartozó nemzetközi szerződések esetében szükség van a parlament előzetes hozzájárulására,
- e) kinevezi a kormányfőt (a parlament kormányfőre tett javaslatához nem volt kötve a kormányzó, elegendő volt, ha a jelölt az a parlamenti képviselők többségének bizalmát bírta),
- f) a törvények parlamenti benyújtásához meg kellett szerezni a jóváhagyását, azaz ún. előszentesítési joggal rendelkezett.

A II. világháború utolsó napjaiban, 1945 áprilisában kezdődött a külügyi apparátus újjászervezése. A minisztériumban béke-előkészítő, fegyverszüneti, a hadifoglyokkal foglalkozó, gazdasági és jóvátételi részlegek jöttek létre. Az első időszakban mindössze 34 fő dolgozott a külügyminisztériumban, de a létszám két év múlva elérte a háború előtti létszámot.

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény az Országgyűlés hatáskörébe utalta a hadiállapot kinyilvánítását és a békekötés kérdését (de csak a képviselők kétharmadának igenlő szavazatával), és a nemzetközi szerződések kötését. Az aktív és a passzív követküldési jogosítvány a Népköztársaság Elnöki Tanácsát illette meg, továbbá, ha az Országgyűlés nem ülésezett, akkor államközi nemzetközi szerződéseket köthetett.

A külpolitikai stratégia, a lényeges külpolitikai döntések kialakításában a külügyminisztérium és a külképviseletek szerepe másodlagos volt, a külpolitika igazi irányítója az MSZMP első titkára és az MSZMP Központi Bizottságának (KB) Politikai Bizottsága. A fontosabb külügyi döntések előkészítését a KB Külügyi Osztálya végezte.

A külügyminisztérium struktúrája az évek során folyamatosan változott, a feladatok bővülése magával hozta az apparátusbeli változásokat is. Az 1955-ben még politikai főosztályok 1986-ban már területi főosztályokként működtek, s megjelentek a szakmai és a funkcionális főosztályok is, vagy meglévő szervezeti egységek szétválasztásával, vagy teljesen új szervezeti egységként. A szakmai főosztályok közül ki kell emelni a Minisztérium Titkárságát, amely a minisztériumközi, kormányzati együttműködés szervezésének és a külügyminisztérium belső koordinációjának munkaszervezete és a kezdetektől mind a mai napig jelen van a szervezeti struktúrában, igaz a jogutód szervezeti egység neve többször is változott az idők folyamán és a feladatköre is lényegesen összetettebbé vált. (2013-ban a Jogi és Közigazgatási Főosztály látja el ezt a feladatot.)

Az 1989/90 évi politikai rendszer-változtatás a külügyek irányításában alapvetően a két világháború közötti irányítási modellhez való visszatérést jelentette. Ennek lényege, hogy a külpolitikai stratégia alkotásában és végrehajtásának központi irányításában a meghatározó szerepet a mindenkori kormányfő és a külügyminiszter játssza, miközben fontos külpolitika-alakító és ellenőrző szerepe van az Országgyűlésnek is és az állam képviselőjében nélkülözhetetlen a köztársasági elnök szerepvállalása.

2. A külügyi igazgatás alapfogalmai

2.1. Nemzetközi kapcsolatok, külkapcsolatok, külpolitika

A külügyi igazgatás iránya, mondhatjuk úgy is, hogy területe a nemzetközi kapcsolatok rendszere. A **nemzetközi kapcsolatok** az egész világra kiterjedő politikai, gazdasági, társadalmi kapcsolatok összessége, amelyeknek nemcsak az államok és a nemzetközi szervezetek az alanyai, hanem például a politikai pártok, a gazdasági és társadalmi szervezetek is.

A nemzetközi kapcsolatok fontos eleme a **külkapcsolatok**, amelyek államok, állami szervek, más államokkal, állami szervekkel kialakított politikai, gazdasági, kereskedelmi, kulturális és tudományos kapcsolatrendszer. E kapcsolatrendszerben az államok és az állami szervek a külpolitikai elvekkel és célokkal összhangban gondoskodnak az ország érdekeinek védelméről, illetve érvényesítéséről.

A **külpolitika** az adott állam belső politikája által meghatározott, azoknak az alapvető külpolitikai céloknak az összessége, amelyeket az állam és az állami szervek a nemzetközi jogban megfogalmazott, általuk deklaráltan elfogadott külpolitikai elvek szem előtt tartásával érvényesíteni kívánnak más államokkal, állami szervekkel és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatukban.

2.2.A külpolitikai elvek

A külpolitikai elvek alkotmánybeli megfogalmazása elsőként az 1791-es francia alkotmányban történt meg. A külpolitikai elvek az alkotmányban általában annak preambulumban szerepelnek, de nemegyszer tételes jogi normaként jelennek meg, pozitív megfogalmazásban, vagy a különböző állami szervek felé tiltásokat (önkorlátozásokat) rögzítenek.

Magyarországnak - az Egyesült Nemzetek Alapokmányában rögzített külpolitikai alapelveket egyrészt tagállami minősége okán, másrészt pedig azért is, mert az 1956 évi I. törvénnyel és az 1974. évi 18. törvényerejű rendelettel kihirdetett Alapokmány a magyar jog része – külpolitikai céljainak megvalósítása során szem előtt kell tartania.

Az Egyesült Nemzetek Alapokmányára támaszkodva, az abban szereplő alapelveket némileg pontosítva és kibővítve készült el az a tíz alapelv, amit a Helsinki Záróokmány első részében

rögzítettek a felek. Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ) 1975-ben aláírt Záróokmányának ez volt az egyik legfontosabb eredménye.

A tíz alapelv a következő:

1. Szuverén egyenlőség, a szuverenitásban foglalt jogok tiszteletben tartása.
2. Tartózkodás az erőszaktól, valamint az azzal való fenyegetéstől.
3. A határok sérthetlensége.
4. Az államok területi integritása.
5. A viták békés rendezése.
6. A belügyekbe való be nem avatkozás.
7. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása, beleértve a gondolat, a lelkiismeret, a vallás és a meggyőződés szabadságát.
8. A népek egyenjogúsága és önrendelkezési joga.
9. Az államok közötti együttműködés.
10. A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítése.

Magyarország Alaptörvénye a Nemzeti hitvallás c. fejezetben rögzíti, hogy „tiszteljük más népek szabadságát és kultúráját, együttműködésre törekszünk a világ minden nemzetével.” Az Alapvetés c. fejezet Q cikk (1) bekezdése így fogalmaz: „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.” Az együttműködésre törekvés nyilván nem jelent tényleges együttműködést a világ valamennyi népével és országával, ez fizikailag elképzelhetetlen, jelenti viszont az arra vonatkozó erőfeszítést, hogy az együttműködés érdekében igyekszünk mindent megtenni. Az Alaptörvény az együttműködési törekvéseink megfogalmazásánál tételesen nem sorolja fel a nemzetközi jogalanyokat, ellenben olyan általános megfogalmazást ad, amely pótolja a nemzetközi jogalanyok nevesítésének hiányát.

Az Alapvetés fejezet E cikk (1) bekezdése kizárólag Európára fókuszál, amikor kimondja, hogy „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.”

Az Alaptörvény a külpolitikai alelveket illetően első pillantásra szűkszavúnak tűnhet, de ennek határozott cáfolatát jelenti az Alapvetés c. fejezet Q cikk (3) bekezdése, mely szerint „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. a nemzetközi jog

más forrásai jogszabályban történő kihirdetéssel válnak a magyar jog részévé.” Az Alaptörvény előzőekben citált rendelkezése tehát a nemzetközi jog általános elveit külön jogszabályi kihirdetés nélkül, ún. generalis transzformációval a magyar jog részévé teszi. Ennek megfelelően a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő szabályai, amelyeket az államok nemzetközi közössége azzal az elhatározással fogadott el, hogy csak ugyanolyan későbbi szabállyal lehet megváltoztatni – ilyenek például az Egyesült Nemzetek Alapokmányában szereplő alapelvek – a belső jog szerves részét képezik.

2.3. A külpolitikai célok

A külpolitikai célok megvalósításának a külpolitikai elvek szem előtt tartásával, azokkal összhangban kell történnie. A külpolitikai célok tételes jogi megfogalmazást ritkán kapnak, azok többnyire a mindenkori kormány programjában, esetleg külpolitikai stratégiájában kerülnek meghatározásra

A külpolitikai céloknak az önálló államiság létrejöttétől való, mégoly vázlatos áttekintése is túlmutat ennek az oktatási segédanyagnak a keretein, de mivel a külügyi igazgatás a külpolitikai célok megvalósítására irányuló szakigazgatási tevékenység, ezért megkerülhetetlen a külpolitikai célok utóbbi évtizedekben történő formálódásának, fejlődésének bemutatása.

A II. világháborút követően a békeszerződés hatálybalépéséig Magyarország csak részleges szuverenitással rendelkezett, ennek megfelelően a legfontosabb külpolitikai cél nem lehetett más, mint a lehető leghamarabb békét kötni és a lehetséges legmértányosabb tartalommal aláírni a békeszerződést.

A magyar külpolitika alapvető célja ezt követően, hosszú éveken át „a béke megvédése” és az ún. „imperialista hatalmak” elleni küzdelem volt. A béke megvédésének legfőbb eszköze a bilaterális ún. „barátsági és együttműködési” szerződések voltak.

Magyarország 1955 decemberében lett az Egyesült Nemzetek tagállama, s külpolitikai céljai értelemszerűen kibővültek a szervezet céljaival is.

Az Egyesült Nemzetek célja, hogy

1. fenntartsa a nemzetközi békét és biztonságot és evégből hathatós együttes intézkedéseket tegyen a békét fenyegető bűncselekmények megelőzésére és megszüntetésére, a támadó cselekményeknek vagy a béke más módon történő

megbontásának elnyomására, valamint békés eszközökkel, az igazságosság és a nemzetközi jog elveinek megfelelő módon rendezze vagy megoldja azokat a nemzetközi viszályokat és helyzeteket, amelyek a béke megbontására vezethetnek;

2. a nemzetek között a népeket megillető egyenjogúság és önrendelkezési jog elvének tiszteletben tartásán alapuló baráti kapcsolatokat fejlessze és az általános béke megerősítésére alkalmas egyéb intézkedéseket fogantossítson;
3. gazdasági, szociális, kulturális vagy emberbaráti jellegű nemzetközi feladatok megoldása útján, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok mindenki részére, fajra, nemre, nyelvre vagy vallásra való tekintet nélkül történő tiszteletben tartásának előmozdítása és támogatása révén nemzetközi együttműködést létesítsen;
4. az egyes nemzetek által e közös célok elérése érdekében kifejtett tevékenységek összeegyeztetésének központja legyen.

A Kádár-érában a nemzetközi kapcsolatok alapvető kérdése azonban a két világrendszer szembenállása volt, amely küzdelem (kiélezett fegyverkezési versenyben, de végül is) békés úton, politikai, gazdasági és ideológiai területen zajlott. Az 1960-as évek második felétől Magyarország a külpolitikában aktívabb, kezdeményezőbb lett, s gazdasági kapcsolatainak kiépítése érdekében a Nyugat, elsősorban az Európai Gazdasági Közösség tagállamai felé nyitott.

Az 1980-as évek második felétől a politikai gondolkodásban megjelent és egyre jelentősebbé vált a nemzetpolitika. Létrejött a Magyarságkutató Intézet azzal a feladattal, hogy a határon túli magyarság helyzetét megvizsgálják. A Németh Miklós vezette kormány pedig önálló, egyre markánsabb, a nemzeti érdekeket képviselő külpolitikát folytatott.

1990-ben az Antall-kormány külpolitikai stratégiájában három, egymással szorosan összefüggő külpolitikai prioritást fogalmazott meg:

- a) Euroatlanti integráció, a nyugati szervezetekhez való csatlakozás. Ez főként az Európai Közösségekhez és a NATO-hoz való csatlakozást, továbbá az OECD és az Európai Tanács tagállamiságának megszerzését jelentette.
- b) Jószomszédi viszony kialakítása, új szomszédságpolitika, a szomszédsági kapcsolatok új alapokra helyezése.
- c) Nemzetpolitika, magyarságpolitika, fellépés a határon túli magyarság érdekeinek védelméért, fennmaradásukért, jogaik érvényesítéséért.

A Horn-kormány a rendszerváltáskor meghatározott, eredetileg is cikluson átnyúló időtartamra tervezett külpolitikai prioritásokon nem változtatott. A magyarságpolitikáról a hangsúly átkerült az integrációs törekvésekre, de folytatódott a határon túli magyarság gazdasági háttérének megteremtése és a szülőföldön maradás elősegítése.

Az integrációs törekvések eredményeként Magyarország 1996-ban az OECD tagállama lett. A biztonságpolitikai célkitűzések kiemelt kezelése is meghozta a sikert, mert, 1999. március 12-én pedig a NATO teljes jogú tagja lett Magyarország.

Az első Orbán-kormány programja rögzítette, hogy Magyarország külpolitikai, külgazdasági célkitűzései folyamatosak, s megtartotta az Antall-kormány által meghatározott három külpolitikai prioritást. Leszögezte, hogy a sikeres európai integráció lehetőséget teremt a magyarság helyzetének rendezéséhez is, azaz Magyarországnak egyszerre kell képviselnie az állami és nemzeti érdekeket.

2004. május 1-jén Magyarország kilenc másik állammal az Európai Unió teljes jogú tagja lett, s ezzel a külpolitikai prioritások hármának első helyén szereplő euroatlanti integrációs törekvések megvalósultak. A magyarságpolitika azonban kisebb figyelmet kapott, a Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) jelentősége lecsökkent, sokáig össze sem hívták.

2008-ban új, hosszabb távra szánt külkapcsolati stratégia készült, de annak Országgyűlés elé terjesztése elmaradt, nagymértékben csökkentve ezzel a stratégia politikai legitimációját.

A második Orbán-kormány hivatalba lépését követően, 2011 végére elkészült külpolitikai stratégiai dokumentum (Magyar külpolitika az uniós elnökség után), az Európai Unióhoz történt csatlakozás és a tagállami működés tapasztalatainak ismeretében fogalmazza meg az új külpolitikai stratégiát.

2.4. A külügyi igazgatás specifikumai és fogalma

A külügyi igazgatás sok eltérést mutat más igazgatási tevékenységtől, főbb sajátosságai az alábbiak:

- a) a külpolitika megvalósítására irányul oly módon, hogy ehhez információkat gyűjt és rendszerez, döntési alternatívákat dolgoz ki,

- b) nemcsak a belső szervek akaratán, hanem alapvetően az államok egymás közötti viszonyán, gyakran megegyezésén alapul,
- c) elsősorban a nemzetközi jog szabályai határozzák meg,
- d) a döntések többsége – a nemzetközi jog keretei között – mérlegelésen alapulnak,
- e) gyakorolható más állam területén is,
- f) a koordinatív és döntés-előkészítő tevékenység túlsúlyban van,
- g) a hatósági jellegű tevékenység majdnem teljesen hiányzik (Ez alól a külképviseltek konzuli feladatai kivételt jelentenek, ezek a feladatok ugyanis a klasszikus közigazgatás hivatali tevékenységéhez eléggé közelállónak látszanak, figyelemmel arra, hogy a konzuli feladatok ellátása során hatóság-ügyfél viszony is keletkezik. A konzul azonban feladatainak egy részét valójában nem önálló közigazgatási funkció alapján, hanem átruházott hatáskörben végzi.),
- h) a helyi igazgatási szervek külügyi igazgatási tevékenységet egyáltalán nem végeznek.

A külügyi igazgatással foglalkozó szakirodalom a külügyi igazgatás fogalmát használja tágabb és szűkebb értelemben is.

Prandler Árpád a külügyek igazgatásának – tágabb értelemben való – fogalmát így határozta meg:

A külügyi igazgatás egy olyan szakágazati igazgatási tevékenység, amely egyrészt a külkapcsolati feladatok közvetlen végrehajtását, másrészt a különböző állami szervek külkapcsolati tevékenységének összehangolását, koordinálását jelenti.

A szűkebb értelemben vett külügyi igazgatás, a Külügyminisztérium - elsősorban diplomáciai eszközökkel - végrehajtó, összehangoló közigazgatási tevékenysége, amelynek kereteit az alkotmányjog és a kormányzat politikai iránymutatásai adják.

Ez az oktatási segédanyag a prandleri fogalom-meghatározással azonosul, s a külügyi igazgatás tanulmányozását a tágabb értelemben vett fogalomból kiindulva végzi.

3.A külügyi igazgatás intézményi keretei

A külkapcsolatokkal foglalkozó állami szervezeteknek két nagy csoportja van, aszerint, hogy területileg hol fejtik ki a tevékenységüket. Ennek megfelelően vannak olyan szervezetek, amelyek

- jellemzően az állam területén belül fejtik ki tevékenységüket, ezek az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a kormány, illetve a kormányfő, a külügyminiszter és más tárcák vezetői,
- az állam területén kívül tevékenykednek, ezek a külképviseleti szervezetek: diplomáciai képviseletek, konzuli képviseletek, nemzetközi szervezetek melletti állandó képviseletek).

3.1.A külügyi igazgatás államon belüli szervei

Az **Országgyűlés** részvétele a külpolitika alakításának folyamatában, egyrésztől politikai természetű, s mint ilyen, kifejezetten nem fogalmazódik meg az Alaptörvényben. Ez a szerep az ún. külpolitikai akaratképzésben testesül meg.

Alkotmányjogilag értékelhető, az Alaptörvényben megfogalmazott legfontosabb feladata az Országgyűlésnek a kormány külpolitikai tevékenységének ellenőrzése. E feladat ellátásának legfőbb eszköze az interpellációs jog, valamint a külügyekért felelős miniszter beszámoltatása. Az Alaptörvény 15. cikke (1) bekezdése a Kormány, a 18. cikk (4) bekezdése pedig a kormánytagok Országgyűléssel szembeni felelősségét rögzíti.

Az Alaptörvény 1. cikkének h) pontja szerint az Országgyűlés „határoz a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről”. Ugyanennek a cikknek a d) pontja pedig a nemzetközi szerződések kötése terén fogalmazza meg az Országgyűlés jogosítványát, amikor kimondja, hogy „felhatalmazást ad a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére”. Az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe azok a nemzetközi szerződések tartoznak, amelyek tárgya olyan társadalmi viszonyok, amelyek szabályozása a belső jogban törvénnyel történik, azaz törvényalkotási tárgykörbe tartoznak.

A **köztársasági elnök** az Alaptörvény 9. cikke (3) bekezdésének a) pontja szerint „képviseleti Magyarországot”. Le kell szögezni, hogy ez a képviseleti jog, amely a teljes állami szervezet

és a polgárok együttes képviseletét jelenti, alapjaiban különbözik – a belső jogrend által megfogalmazott – képviselettől.

A köztársasági elnök képviseleti joga alkotmányjogi értelemben egy jelképes, reprezentatív képviselet.

Nemzetközi jogi megközelítésben ugyanakkor a köztársasági elnök képviseleti joga az általánosan ismert jogi képviselet jegyeit hordozza magán, s ez fejeződik ki az Alaptörvény 9. cikke (4) bekezdésének a) pontjában, nevezetesen „az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát”.

A köztársasági elnök harmadik jogosultsága az aktív és passzív követküldési jog. Az Alaptörvény 9. cikke (4) bekezdésének b) pontja szerint „megbízta és fogadja a nagyköveteket és követeket”.

Az **aktív** követküldési jog azt jelenti, hogy a köztársasági elnök bízza meg a magyar nagyköveteket az ország képviseletével. A köztársasági elnök a reprezentatív értelemben felfogott képviseleti jogát delegálja a magyar nagykövetre. Az Alaptörvény az aktív követküldési jogot illetően csak megbízásról szól, de a gyakorlatban a kinevezés (rangadóományozás) és a megbízás többnyire összekapcsolódik. A kinevezés a diplomáciai rang adományozását jelenti, s bár nincs jogszabályi alapja, a magyarországi gyakorlat szerint ez még akkor is a köztársasági elnök jogosítványa, ha azt nem kíséri megbízás. A megbízás ugyanakkor a fogadó országban, vagy egy nemzetközi szervezetben a küldő állam képviseletét jelenti.

A **passzív** követküldési jog az idegen államok nagyköveteinek, követeinek fogadása, amely a megbízólevelek átvételében testesül meg.

A **Kormány** a klasszikus elméletek szerint a végrehajtó hatalom szerve. A kormányzati tevékenység – a törvények végrehajtása mellett – alapvetően a közigazgatás legfelső szintű vezetését jelenti. Ebből levezethetően jelenik meg a Kormány külpolitikai illetékessége. A külpolitika átfogja az állam teljes külső ténykedését. A külpolitika bázisát a kormányprogram külpolitikára vonatkozó része adja. A mindenkori kormányprogram határozza meg a külpolitikai prioritást és a külpolitika általános irányultságát.

A Kormány külpolitikai tevékenységének egyik sajátos, közigazgatási megközelítésben fontos eleme a Külügyminisztérium irányítása.

A **Külügyminisztérium** központi közigazgatási szerv, amely a külpolitikai kérdések tekintetében a Kormány döntés-előkészítő szerve. A magyar jogi gondolkodásban a miniszteri

felelősség hangsúlyozása mindenkor kiemelt szerepet kapott, ezért a 212/2010. (VII.1.) Korm. rend., az ún. státútum rendelet a miniszterek – így a külügyminiszter – feladat- és hatáskörét határozza meg. A Külügyminisztérium feladatai a miniszter feladataiból vezethetők le. A Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló miniszteri utasítás bontja le a státútum rendeletben meghatározott feladatokat az egyes szervezeti egységek szintjére.

A státútum rendelet szerint a **külügyminiszter a külpolitikáért és az európai integrációs politikáért felel.**

1. A külpolitikáért való felelőssége keretében a miniszter felel

- a) a kül- és biztonságpolitikáért,
- b) az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért,
- c) Magyarországnak a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletéért,
- d) a konzuli szolgálat irányításáért,
- e) a külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok ellátásáért,
- f) a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációjáért,
- g) a nemzetközi fejlesztési együttműködésért, valamint annak koordinációjáért,
- h) a diplomáciai és állami protokollért,
- i) a nemzetközi jogon alapuló viszonzosság megállapításáért, valamint egyes jogsegélyügyekért, ennek keretében jogszabályban meghatározott esetekben állást foglal a nemzetközi viszonzosság fennállásának kérdésében.
- j) előkészíti különösen
 - a közigazgatási és igazságügyi miniszter közreműködésével a külkapcsolatokról,
 - az egységes külképviseleti rendszerről,
 - a köztisztviselők tartós külszolgálatáról,
 - a diplomáciai kiváltságokkal és mentességekkel kapcsolatos eljárásról, valamint az ezen kiváltságok és mentességek által érintett eljárásokról,
 - a konzuli védelemről, valamint a tiszteletbeli konzulok megbízásának és fogadásának rendjéről,
 - a nemzetközi fejlesztési együttműködésről

szóló jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket ad ki.

- k) közreműködik a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló jogszabályok előkészítésében,
- l) a multilaterális kereskedelempolitikáért.

2. Az európai integrációs ügyekért való felelőssége keretében a miniszter felel

- a) az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért,
- b) előkészíti különösen az európai tagsággal összefüggő kormányzati koordinációhoz kapcsolódó jogszabályokat, továbbá e tárgykörökben felhatalmazás alapján miniszteri rendeleteket ad ki.

3. A miniszter irányítja

a Magyar Külügyi Intézetet.

A Külügyminisztérium szervezeti egységei alapvetően három csoportba sorolhatók, ezek a következők:

- a) Területi főosztályok (vagy korábban: a politikai főosztályok) – a két- és sokoldalú külpolitikai kapcsolattartásért, elemző és koncepcionális munkáért, az adott irányú nemzetközi kapcsolattartás hazai koordinálásáért felelős részlegek, illetékességük meghatározása földrajzi szempontok alapulvételével történik, amely tükröződik a főosztályok elnevezésében is. (Pl. Ázsiai és Csendes-óceáni Főosztály, Amerikai Főosztály, Nyugat-balkáni Főosztály, stb.)
- b) Szakmai főosztályok – a nemzetközi kapcsolatok valamely szakterülete terén történő kapcsolatápolás képezi feladatukat, általános, földrajzi korlátok nélküli illetékességgel. Elnevezésükben az adott szakterület tükröződik, pl. a Biztonságpolitikai és Non-proliférációs Főosztály, a Nemzetközi Szervezetek és Emberi Jogi Főosztály, a Kereskedelempolitikai és Világgazdasági Főosztály, stb.)
- c) Funkcionális főosztályok – feladataikat a Külügyminisztérium (a Központ és a külképviseletek) működésének biztosítása képezi. Ide tartozik pl. a Gazdálkodási és Pénzügyi Főosztály, a Biztonsági, Informatikai és Távközlési Főosztály, a Pályáztatási és Közbeszerzési Főosztály, stb.)

A teljesség kedvéért meg kell említeni, hogy a fenti csoportokba nem illeszthető szervezeti egységek is léteznek, például a Miniszteri és a Parlamenti Államtitkári Kabinet, az állami vezetők (helyettes államtitkárok, kormánybiztos, miniszteri biztos) titkárságai.

Számos olyan feladat létezik, amelyet valamennyi területi, szakmai vagy funkcionális főosztálynak el kell látnia, ezért ezeket a Szervezeti és Működési Szabályzat (1/2013. (I.8.) KüM utasítás) absztrakcióját alapul véve célszerű áttekinteni. (Az egyes szervezeti egységeknél az SZMSZ már csak azokat a feladatokat rögzíti, amelyek ellátására kizárólag az adott főosztály jogosult, s egyben köteles is.)

A **területi főosztályok** (2013-ban szám szerint 7) általános feladatai a következők:

- a) Összehangolják Magyarország és az illetékességi körükbe tartozó országok közötti államközi kapcsolatokat.
- b) Átfogó elemzéseket készítenek a felügyelt terület országaiban végbemenő folyamatokról, a magyar külpolitikát érintő fejleményekről. Javaslatot tesznek a magyar külpolitika stratégiai céljai és külpolitikai cselekvési irányai kijelölésére.
- c) Figyelemmel kísérik és tanulmányozzák a referált országok bel- és külpolitikáját, társadalmi, gazdasági, kulturális és tudományos életét, regionális problémáit, regionális szervezeteit.
- d) Figyelemmel kísérik az illetékességi körükbe tartozó országokkal fenntartott állami, politikai, gazdasági, tudományos, műszaki, kulturális és egyéb kapcsolatok alakulását. Kezdeményezik külpolitikai-diplomáciai és egyéb intézkedések meghozatalát a magyar érdekek védelme és érvényesítése céljából.
- e) Nyilvántartják a referált országok bel- és külpolitikai, gazdasági, kulturális és tudományos életének, valamint Magyarországgal való kapcsolatainak fontosabb eseményeit.
- f) Irányítják, összehangolják, figyelemmel kísérik, értékelik és ellenőrzik az illetékességi körükbe tartozó országokban működő külképviseleteknek a politikai és gazdasági kapcsolatokra kiható tevékenységét.
- g) Kezdeményezik külképviselet nyitását és bezárását, valamint működésének felfüggesztését.
- h) A felügyelt területet érintő multilaterális és bilaterális kérdésekben kapcsolatot tartanak és koordináló tevékenységet folytatnak a társmínisztériumokkal és szervekkel.

- i) Segítik a civil szervezetek tevékenységét a felügyelt területen.
- j) Véleményezik más szervezetek az illetékességi körükbe tartozó országokkal kapcsolatos olyan állásfoglalásait, intézkedéseit, melyek külpolitikai jelentőségűek, vagy egyébként kihatnak a kétoldalú kapcsolatok egészére.
- k) Összehangolják a minisztérium más szervezeti egységeinek az illetékességi körükbe tartozó országokkal kapcsolatos munkáját. Küldik és fogadják az ebben az országokban működő külképviseletek futárpostáját.
- l) A minisztérium más szervezeti egységeinek feladatkörét érintő feladatok előkészítésébe és lebonyolításába bevonják az érintett szervezeti egységeket.
- m) Véleményezéssel közreműködnek a szakfőosztályok által egyes, a felügyelt területet érintő nemzetközi kérdésekre vonatkozó anyagok elkészítésében, illetve a magyar álláspont kialakításában.

A társfőosztályokkal való általános együttműködés kötelezettsége alaptézise az SZMSZ-nek, de két feladatkör vonatkozásában – azok jelentőségére tekintettel – ezt ki is emeli az SZMSZ:

- a) A minisztérium illetékes szervezeti egységeivel együttműködve, feladat- és hatáskörükben figyelemmel kísérik és a magyar érdekek szempontjából elemzik:
 - az Európai Unió tagállamai integrációs politikáját – különös tekintettel a közös kül- és biztonságpolitikára – továbbá az Európai Unió jövőjét érintő érdekeit és álláspontját,
 - a tagállamoknak a referált országokkal, régiókkal kapcsolatos politikáját, és a referált országok politikáját az Európai Unió vonatkozásában,
 - a hatáskörükbe tartozó országoktól függően a tervezett bővítési folyamat, illetőleg a csatlakozási tárgyalások helyzetét.
- b) A felügyelt területet érintő kérdésekben közreműködnek a magyar kül- és biztonságpolitikai álláspontok kidolgozásában, feldolgozzák a felügyelt területet érintő kül- és biztonságpolitikai vonatkozású információkat és dokumentumokat, valamint közreműködnek a magyar álláspontot tartalmazó anyagok elkészítésében.

A **szakmai főosztályok** (2013-ban összesen 15) általános, főbb feladatai:

- a) Elemzik és értékelik azokat a nemzetközi eseményeket, folyamatokat, összefüggéseket, amelyek hatást gyakorolnak a magyar külpolitikai, benne az adott szakmapolitikai érdekek érvényesítésére.
- b) Részt vesznek – feladat- és hatáskörükben - az európai uniós ügyek intézésében, így pl

- közreműködnek az Európai Unió döntéshozatali tevékenységéhez kapcsolódóan a magyar tagállami érdekek egységes érvényesítésének, továbbá a tagállami kötelezettségek kifejezésre juttatásának biztosításában a kormányzati döntések előkészítése és végrehajtása során,
- közreműködnek az uniós politikák kidolgozásában és végrehajtásában, az uniós tagsággal vállalt kötelezettségek teljesítésében,
- elemzik és értékelik az európai uniós intézményekben az európai ügyekben folytatott magyar tevékenység politikai hatásait, javaslatot tesznek külpolitikai lépésekre., stb.

c) A külképviseletekkel való kapcsolattartás során feladat- és hatáskörükben:

- rendszeres tájékoztatást nyújtanak az EU tagállamokban, valamint a társult országokban működő magyar külképviseletek számára az európai uniós tagsággal összefüggő fejleményekről,
- jelentéseket, értékeléseket kérnek az EU-tagállamokban működő magyar külképviseletektől a magyar tagállami álláspont kidolgozásához, az Európai Unió működését érintő kérdésekről,
- szakmai feladataik ellátásához jelentéseket, tájékoztatókat, elemzéseket kérhetnek, utasításokat adhatnak.

A feladatoknak van olyan köre is, amelyek ellátására a területi és a szakmai főosztályok egyaránt kötelesek. Például:

- a) Összehangolják és előkészítik a köztársasági elnök, a miniszterelnök, az Országgyűlés elnöke és a minisztérium vezetőinek külföldi, valamint külföldi partnereik magyarországi látogatását. Közreműködnek más államigazgatási szervek és hatóságok vezetői látogatásának, külföldi partnereik fogadásának előkészítésében és koordinálásában. A magas szintű és egyéb látogatásokhoz is tájékoztató-, háttéranyagokat biztosítanak, elkészítik a vezetői nyilatkozatokat, felszólalásokat, beszédeket.
- b) Közvetlen kapcsolatot tartanak a Magyarországra akkreditált diplomáciai és konzuli képviseletekkel, illetve nemzetközi szervezetek képviseleteivel.
- c) Gondoskodnak az irányításuk és felügyeletük alá tartozó külképviseletekre kihelyezett felkészítéséről.

A **funkcionális főosztályok** (2013-ban 10 főosztály működik ilyen formában) általános feladatai a következők:

- a) biztosítják a statútum rendeletben a külügyminiszterre ruházott feladatok ellátásához szükséges működési feltételeket,
- b) támogatást nyújtanak a szervezeti egységek működésével összefüggő munkafolyamatok hatékony ellátásához,
- c) feladatkörükben – szükség esetén - kormányjelentést, kormány-előterjesztést készítenek, vagy a más szerv, szervezeti egység által készített jelentést, előterjesztést feladatkörükbe tartozó szakmai szempontok alapján véleményezik,
- d) a KüM esetleges érdekséreleme, így különösen szerződésszegés esetén, annak tényéről, a teljes iratanyag egyidejű megküldésével, haladéktalanul értesítik a jogi képviselőt ellátására jogosult főosztályt.

A funkcionális főosztályok feladatai között, a c) és a d) pontokban említett általános feladat a területi és a szakmai főosztályok feladatainak sorában is megjelenik.

3.2.A külügyi igazgatás államon kívüli szervei

A külügyi igazgatásnak az állam területén kívül tevékenykedő szervei a külképviseletek, amelyek - amint azt már említettük – lehetnek diplomáciai képviseletek, nemzetközi szervezetek mellé rendelt képviseletek, konzuli képviseletek és tiszteletbeli konzulok.

2013 nyarán, 78 államban összesen 104 nagykövetség és főkonzulátus látta el hazánk képviseletét a világban.

Az államok közötti kapcsolattartásnak a legfontosabb formája a diplomáciai kapcsolat. A diplomáciai kapcsolatok szervezeti keretei ahhoz igazodnak, hogy két állam között milyen intenzitású a kapcsolat.

Az államok, illetve a kormányok viszonya különböző fokozatú lehet:

- a) el nem ismerés,
- b) egymás kölcsönös elismerése, diplomáciai kapcsolatok nélkül,
- c) egymás kölcsönös elismerése, különböző szintű diplomáciai kapcsolatokkal.

Az állam elismerése egy olyan politikai aktus, amellyel az egyik állam a másik állam önálló államiságát és nemzetközi jogalanyiságát tudomásul veszi. Az állam keletkezése nem egy jogi

folyamat eredménye, ezért az állam nem az elismeréssel válik nemzetközi jogalannyá. az elismerés lehet kifejezett (levélben, jegyzékben, stb.) és hallgatóságos is.

Az állam elismerése magába foglalja az adott kormány elismerését is. A kormány elismerésének kérdése akkor kerül napirendre, amikor rendkívüli körülmények következtében kerül sor kormányváltásra, vagy két, egymással szemben álló kormány közül kell választani. Az előbbi esetben az elismerést többnyire nem foglalják külön nyilatkozatba, hanem továbbra is fenntartják a korábbi kapcsolatokat. A második esetben a ténylegesség a fő szabály, nevezetesen az a kormány jogosult az államot képviselni, amelyik az államterületen tényleges hatalmat gyakorol.

Az elismerés nem feltétlenül jelenti a tényleges és aktív kapcsolat felvételt. A földrajzi távolság, a politikai vagy a gazdasági érdek hiánya egyaránt oka lehet annak, ha az államok az elismerés kölcsönös megállapításán nem lépnek túl, s nem létesítenek diplomáciai kapcsolatot.

A diplomáciai kapcsolatok felvétele törvényszerűen nem jár együtt a diplomáciai képviselő létesítésével. Ennek egyik esete, amikor nagyköveteiket ugyan kölcsönösen akkreditálják egymáshoz, de a nagykövek harmadik államban lévő diplomáciai képviselőten székelnek. A másik eset, amikor diplomáciai képviselő is létesül, de annak vezetője nem nagykövet, hanem azt helyettesítő ideiglenes ügyvivő. A leggyakoribb eset az, amikor kölcsönösen diplomáciai képviselőtet létesítenek, amelyek élén az egymáshoz akkreditált nagykövek állnak.

Az államok közötti kapcsolattartásnak a diplomáciai kapcsolat mellett más formái is vannak. Az esetek többségében a diplomáciai kapcsolatok létesítésével együtt jár a konzuli kapcsolatok létesítése is, de előfordul olyan helyzet is, hogy két állam között csak konzuli kapcsolat jön létre. Elképzelhető, hogy két állam között politikailag bizonyos problémák vannak, s a diplomáciai kapcsolatok létesítésére emiatt nem kerül sor, ugyanakkor a külgazdasági kapcsolatok, vagy az állampolgárok gyakori utazása indokolja a konzuli kapcsolatok létesítését. Az előzőekből következik, hogy amennyiben két állam között megszakad a diplomáciai kapcsolat, az nem feltétlenül jelenti a konzuli kapcsolatok megszüntetését.

A **diplomáciai képviselő** feladatai az 1965. évi 22. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződéssel (a továbbiakban: 1961-es Bécsi Egyezmény) összhangban a következők:

- a) képviselik Magyarországot a fogadó államban,

- b) védelmezik Magyarország politikai, gazdasági, kulturális és tudományos érdekeit, valamint a magyar állampolgárok és jogi személyek érdekeit a fogadó államban,
- c) tárgyalnak és érintkezést tartanak fenn a fogadó állam szerveivel,
- d) tájékozódnak a fogadó állam, és tájékoztatást adnak Magyarország politikai, gazdasági, kulturális és tudományos életéről,
- e) előmozdítják a baráti kapcsolatokat Magyarország és a fogadó állam között, s egyúttal fejlesztik a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

Diplomáciai képviselőt magyar állampolgárnak diplomáciai védelmet csak akkor nyújt, ha a jogsértést vele szemben a fogadó állam hatóságai követték el, illetve az állampolgár már az összes jogorvoslati lehetőséget kimerítette, vagy azok igénybevételét számára megtagadták.

A diplomáciai képviselő személyzetét mentességek és kiváltságok illetik meg, amelynek jogalapja a már említett Bécsi Egyezmény, vagy a viszonyosság, ha a fogadó állam nem részes állama a Bécsi Egyezménynek. A mentesség terjedelme különböző a diplomáciai személyzet, az adminisztratív és technikai, valamint a segédszemélyzet esetében. A mentesség nemcsak a képviselő személyzetére, hanem a külképviselet épületeire, valamint a küldő állammal való kapcsolattartás eszközeire is kiterjed.

A **konzuli képviselő** – amennyiben a fogadó államban diplomáciai képviselő is működik – a diplomáciai képviselő vezetőjének felügyelete alatt áll. A konzuli tevékenység többnyire a diplomáciai képviselő keretében folyik, de önálló konzulátus, ún. főkonzulátus működik több helyen is, így pl. New Yorkban, Los Angelesben, Ungváron, Beregszászon, Kassán, Csíkszeredán, Kolozsváron, stb.

A konzuli képviselő a nemzetközi szerződések, így különösen az 1987. évi 13. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény, (a továbbiakban: 1963. évi Bécsi Egyezmény), továbbá hazánk és az érintett állam közötti kétoldalú egyezmény (konzuli egyezmény), valamint Magyarország és a fogadó állam belső jogszabályainak tiszteletben tartásával látja el feladatait a fogadó államban, vagy annak meghatározott területén (konzuli kerület).

A konzuli képviselő lehet: főkonzulátus, konzulátus, alkonzulátus, konzuli ügynökség.

A konzuli képviselő főbb feladatai a következők:

- a) védi és képviseli a magyar állam, a magyar állampolgárok és jogi személyek jogait és érdekeit a fogadó államban,

- b) közreműködik a Magyarország és a fogadó állam közötti gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok, valamint az idegenforgalom fejlesztése érdekében,
- c) segítséget és támogatást nyújt az arra rászoruló magyar állampolgároknak,
- d) átruházott hatáskörben eljár az útlevel- és vízumügyekben,
- e) ellenőrzést és felügyeletet gyakorolnak a külföldön lévő magyar felségjelű repülőgépek és hajók, valamint azok személyzete felett, részükre szükség esetén segítséget nyújtanak,
- f) közjegyzői feladatokat lát el,
- g) anyakönyvvezetői tevékenységet folytat,
- h) eljár hagyatéki ügyekben,
- i) jogsegélyegyezmény vagy viszonyosság alapján eljár jogsegély kérelmekkel kapcsolatos polgári-, családjogi és büntető ügyekben.

A konzuli képviselőket, illetve a konzulátus személyzetét is mentességek illetik meg, de ezek terjedelme kisebb a diplomáciai menteségeknél, kivéve, ha kétoldalú egyezmény másként rendelkezik.

A **nemzetközi szervezetek mellé rendelt állandó képviselők** egyetemes (univerzális), vagy nem-egyetemes (azaz regionális, illetve partikuláris) szervezetek mellett működhetnek. Feladataik – a nemzetközi szervezet jellegének, céljainak függvényében – eltérőek lehetnek, de a következő általános feladatokat valamennyi képviselőnek el kell látnia:

- a) képviselik Magyarországot a nemzetközi szervezeteknél, közreműködnek a szervezet tevékenységében, céljainak és alapelveinek megvalósításában,
- b) védik Magyarország érdekeit és előmozdítják külpolitikájának megvalósulását a nemzetközi szervezetnél,
- c) tárgyalásokat folytatnak a nemzetközi szervezettel, annak testületeivel és tagállamaival,
- d) tájékoznak a nemzetközi szervezet tevékenységéről és a tagállamoknak a szervezetben kifejtett tevékenységéről, valamint tájékoztatást adnak Magyarország politikai, gazdasági, kulturális és tudományos tevékenységéről.

Az állandó képviselőket és a képviselők személyzetét lényegében a diplomáciai képviselőknek és azok személyzetének biztosított mentességek illetik meg.

A **tiszteletbeli konzul által vezetett konzuli képviselők** nemzetközi jogi szabályait az 1963. évi Bécsi Egyezmény fogalmazta meg.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény kimondja, hogy tiszteletbeli konzul a fogadó vagy harmadik állam azon állampolgára lehet, vagy a fogadó államban élő az a magyar állampolgár, aki a magyar jog és a fogadó állam joga szerint is büntetlen előéletű, alkalmas a feladat ellátására és írásban vállalja azok ellátását.

A tiszteletbeli konzult a fogadó állam külügyminisztériumának írásban közölt egyetértése esetén a magyar külügyminiszter – egyoldalú aktussal – nevezi ki és hívja vissza. A kinevezés határozatlan időre szól és az bármikor visszavonható.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselők feladatai az a), b) és i) feladatok tekintetében lényegében azonosak a hivatásos konzuli tisztviselők feladataival. Nem láthatnak el azonban útlevel- és vízumrendészeti, továbbá közjegyzői feladatokat, és a tiszteletbeli konzulok okirat-kiállítási és tanúsítványkészítési jogkört is csak olyan mértékben gyakorolhatnak, amennyiben erre a végzettségük, nyelvtudásuk stb. alapján a külügyminiszter ezt a jogosítványt számukra biztosítja.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselő a küldő állammal nem áll közszolgálati jogviszonyban, s működésének dologi feltételeit saját költségén biztosítja. A Külügyminisztérium a kinevező okiraton (pátensen) kívül, a tiszteletbeli konzuli hivatal bélyegzőjét, az állami zászlót és a címerpajzsot biztosítja. A tiszteletbeli konzul részére a külügyminisztérium folyamatosan rendelkezésre bocsátja a működéséhez szükséges jogszabályokat, utasításokat, valamint a gazdasági, kereskedelmi, turisztikai, kulturális, tudományos, művészeti és a sportra vonatkozó információs anyagokat.

3.3.A külképviseletek szervezeti felépítése és működése

A külképviseletek szervezeti felépítését és működését illetően nem létezik egységes és komplex szabályozás, többek között amiatt, hogy azok nagysága, létszáma meglehetősen eltérő; a struktúra és a működés több fontos elemét kormány- és miniszteri rendeletek, miniszteri utasítások szabályozzák. (Ezek közül a legfontosabb a tartós külszolgálatról és az ideiglenes külföldi kiküldetéséről szóló 172/2012. (VII.26.) Korm. rendelet.) Az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselet az egyetlen, amelyik saját szervezeti és működési szabályzattal (26/2011. (XII.20.) KüM utasítás) rendelkezik, annak megalkotását a képviselet összetett feladatai, egyéb sajátosságai, nagysága és létszáma egyaránt indokolta.

A nemzetközi joggal összhangban a külképviseletek tagjai:

- a) a külképviselet vezetője,
- b) a diplomáciai, illetve hivatásos konzuli személyzet tagjai,
- c) az igazgatási-műszaki személyzet tagjai, a konzuli alkalmazottak
- d) a kisegítő személyzet tagjai
- e) helyi alkalmazottak.

Az a)-d) pontokban említettek magyar állampolgárok, együttes elnevezésük: kihelyezettek. A helyi alkalmazottak lehetnek a fogadó állam, vagy harmadik állam állampolgárai, de olyan magyar állampolgár is, aki a fogadó államban letelepedett, életvitelszerűen ott él.

A külképviselet vezetője:

- a) a nagykövet, vagy a követ,
- b) a hivatalvezető, az állandó ügyvivő, vagy
- c) a főkonzul.

A nagykövetségek vezetőjét rangban elsőként követő diplomata, vagy konzul az ún. elsőbeosztott diplomata, amely elnevezés nem diplomáciai rangot jelöl, hanem a képviseleten belüli munkakört. Több azonos rangú kirendelt közül a külképviselet vezetőjének véleményét kikérve a külügyminisztérium jelöli ki az elsőbeosztottat.

A külképviselet vezetőjét – amennyiben feladata ellátásában akadályoztatva van, vagy nem tartózkodik a fogadó állam területén, illetőleg ha állása nincs betöltve – az ideiglenes ügyvivő rendszerint az első beosztott diplomata, illetve ha ő is akadályoztatva van, akkor a rangban utána következő diplomata helyettesíti, aki feladatait a külképviselet-vezetőre irányadó szabályok szerint köteles ellátni. Az ideiglenes ügyvivő személyéről minden esetben előzetesen tájékoztatni kell a fogadó ország külügyminisztériumát és célszerű ezt megtenni a fogadó országban működő nagykövetségek, főkonzulátusok irányába is.