



Közzszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Nemzetközi és európai kormányzati és
közzszolgálati modellek, döntéshozatali
eljárások

Dr. Tóth Norbert

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közzszolgálati Egyetem 2013.



1. A döntéshozatal jellemzői az Egyesült Nemzetek Szervezetén belül	3
2. A döntéshozatal jellemzői a NATO-n belül	5
3. A döntéshozatal jellemzői az Európa Tanácson belül	6
4. A döntéshozatal jellemzői az EBESZ-en belül	8
5. A döntéshozatal jellemzői az Európai Unión belül	9
6. Az EU-n kívüli fontosabb országok és más entitások külügyi döntéshozatali rendszere	11
6.1. Latin-Amerika	11
6.2. A poszt-koloniális külügyi döntéshozatali modell	11
6.3. A távol-keleti külügyi döntéshozatali modell.....	12
6.4. Szocialista és poszt-szocialista külügyi döntéshozatali modell.....	13
6.5. A Máltai Lovagrend	15
6.6. A Szentszék	16
6.7. A miniállamok	17
6.8. Svájc	17
6.9. Etiópia és Izrael	18

1. A döntéshozatal jellemzői az Egyesült Nemzetek Szervezetén belül

Az Egyesült Nemzetek Szervezetét (a továbbiakban: ENSZ) a második világháborút követően hozta létre ötvenegy állam. Jelenleg százkilencvenhárom tagja van, azaz valóban univerzális szervezetnek mondható ebben az értelemben is, tekintettel arra, hogy a Föld csaknem valamennyi országa részt vesz a működésében. Az ENSZ alapító szerződését, az Alapokmányt az 1945. április 25. és június 26-a között tartott San Franciscó-i konferencián véglegesítették és fogadták el és az 1945. október 24-én a szükséges számú ratifikációt követően hatályba is lépett. Magyarország, mint a II. világháborúban vesztes állam nem lehetett ott az alapítók között, sőt, politikai okokból csak tíz évvel később, 1955-ben csatlakozhatott a szervezethez. Az ENSZ Alapokmányát Magyarországon az 1956. évi I. törvény hirdette ki. Az ENSZ szervezeti felépítése jelentős mértékben támaszkodik az elődnek tekinthető Nemzetek Szövetsége struktúrájára, igaz az alapítók azt jelentősen továbbfejlesztették. Az ENSZ univerzális és nyitott nemzetközi szervezet, amely annyit jelent, hogy az Egyesült Nemzetek tagja lehet minden békeszerető állam, amely az Alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja és a szervezet megítélése szerint e kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó. Az ENSZ funkcionális nemzetközi jogi jogalanyisággal rendelkezik és Alapokmánya abban az értelemben is különleges, hogy a belőle fakadó nemzetközi kötelezettségek és bármely más nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségek esetleges összeütközése esetén automatikusan az előbbieket illeti elsőbbség. Az ENSZ hagyományos nemzetközi (kormányközi) nemzetközi szervezetnek is minősül, amennyiben szervei között jól felfedezhető az adminisztratív, ügydöntő, és deliberatív funkciók hármas tagolódása, ami kiegészül az igazságszolgáltatási funkcióval. Ezeket a funkciókat az ENSZ hat főszerve látja el az Alapokmány felhatalmazása és az annak alapján elfogadott belső eljárási szabályokra alapozva. Az ENSZ székhelye New Yorkban található, igaz a szervezetnek jelentős központjai vannak Genfben, Párizsban, Rómában, Bécsben és Nairoiban.

A deliberatív funkciót az ENSZ egyetlen plenáris főszerve, a New Yorkban ülésező Közgyűlés tölti be. A Közgyűlésben ennek megfelelően minden tagállam képviselteti magát, sőt tanácskozási joggal még az ún. megfigyelői státuszt élvezők, mint amilyen például a Szentszék vagy a Palesztin Hatóság is jelen lehetnek. Minden delegáció legfeljebb öt delegátussal lehet jelen az üléseken, de a delegációknak csak egyetlen szavazatuk van. A Közgyűlés bármilyen a szervezet szempontjából jelentős ügyet megtárgyalhat és azokkal kapcsolatban határozatot hozhat. Határozatai azonban általában nem normatív erejűek, azok

jogi értelemben ugyanis csak ajánlásoknak minősülnek, de ez nem jelenti azt, hogy ezek a határozatok adott esetben ne járulnának hozzá a nemzetközi jog fejlődéséhez illetve fejlesztéséhez. Az ENSZ Közgyűlését évente az ülésszak elején választott elnök vezeti. A Közgyűlésnek 1982-ben volt már magyar elnöke, Hollai Imre személyében.

Az ügydöntő funkció a tanácsi elnevezésű és típusú szervekhez tartozik, amelyek közös jellegzetessége, hogy nem plenárisak, azaz nem minden ENSZ-tagállam rendelkezik tagsági viszonyal az adott főszervben, adott pillanatban. A tanácsi típusú főszervek (Biztonsági Tanács, Gazdasági és Szociális Tanács, Gyámsági Tanács) közül a Biztonsági Tanács bír a legkiterjedtebb hatáskörökkel és legszélesebb mozgástérrel. Ezt az is bizonyítja, hogy a New Yorkban folyamatosan ülésező Biztonsági Tanács hozza, általában a Közgyűléssel közösen meg a szervezet életében legfontosabb döntéseket (például: tagfelvétel, személyi kérdések stb.). A Biztonsági Tanácsnak tizenöt tagja van, amelyek közül öt ún. állandó tag. Állandó tagi jogállással a II. világháborúban győztes nagyhatalmak illetve azok jogutódai rendelkeznek: Egyesült Államok, Szovjetunió (Oroszország), Kínai Népköztársaság, Egyesült Királyság, Franciaország. Érdekesség, hogy valamennyi állandó tag egyúttal atomhatalom is. A Biztonsági Tanács fennmaradó és rotálódó ún. nem-állandó tagjait kétéves ciklusokra választja a Közgyűlés a méltányos földrajzi megoszlás elve alapján. Magyarország eddig két alkalommal volt a Biztonsági Tanács nem-állandó tagja. A Biztonsági Tanács határozatai általában kötelezik a tagállamokat és gyakran normatív jellegűek is. A Biztonsági Tanács működésének érdekes kérdése az ún. vétójog, amikor bizonyos ügyekben az állandó tagok nemleges szavazatukkal meg tudják akadályozni a határozat elfogadását. A Gazdasági- és Szociális Tanács (ECOSOC) évente egy ülésszakot tart és ötvennégy tagja van. Magyarország már több alkalommal volt az ECOSOC tagja. Az ECOSOC áll közvetlen kapcsolatban az ENSZ szakosított intézményeivel, ezenkívül regionális bizottságokat működtet és koordinálja a szervezet gazdasági és szociális tárgyú tevékenységét. Az ECOSOC határozatai nem normatív erejűek. Az 1994 óta nem működő Gyámsági Tanács feladata az volt, hogy felügyelje a gyámsági területek érdekeinek kellő érvényesülését. Az utolsó ilyen terület, Palau függetlenné válásával azonban ez a funkció okafogyottá vált. Az ENSZ Titkársága tekinthető a szervezet adminisztratív központjának élén az öt évre választott főtitkárral. A főtitkárt – a fennálló gyakorlat szerint – jellemzően kisebb államok állampolgárai közül választják. Jelenleg a dél-koreai Ban-ki Mun tölti be ezt a pozíciót. A Titkárság szervezetén belül megközelítőleg ötvenezren dolgoznak szerte a világban. Végül meg kell említeni a hatodik főszervet, vagyis a Nemzetközi Bíróságot, amelyet sokan informálisan Világbíróságnak is neveznek. Ez persze túlzás, de az tény, hogy a hágai székhelyű Nemzetközi Bíróság

rendelkezik a legnagyobb tekintéllyel a meglévő nemzetközi bírói fórumok között. A Nemzetközi Bíróságnak – a Biztonsági Tanácshoz hasonlóan – tizenöt tagja van, akiket kilenc évre választanak meg. A Nemzetközi Bíróságnak volt már magyar tagja, Herczegh Géza személyében 1993 és 2003 között. A Nemzetközi Bíróság eljárása optimális esetben ítélettel vagy tanácsadó véleménnyel zárul. Az ENSZ-nek hat hivatalos nyelve (angol, francia, kínai, orosz, arab, spanyol) és két munkanyelve (angol és francia) van.

2. A döntéshozatal jellemzői a NATO-n belül

Az Észak-atlanti Szerződés Szervezetét (NATO) 1949. április 4-én alapította tizenkét állam a Washingtoni Szerződéssel. A NATO székhelye Brüsszelben található. Magyarország csak 1999-ben lett a NATO tagja, hazánk ugyanis a hidegháború másik regionális katonai és biztonságpolitikai szervezetének, a NATO-val ellenérdekelt Varsói Szerződés Szervezetének volt a tagja 1955 és 1991 között. A NATO-nak jelenleg huszonnyolc tagja van, köztük több volt VSZ-tag és ezzel a NATO a világ legnagyobb regionális katonai szervezete. A Washingtoni Szerződésben a tagállamok arra vállaltak kötelezettséget, hogy minden nemzetközi viszályt, amelybe esetleg belekeverednének, az ENSZ Alapokmányával összhangban, békés eszközökkel oldanak meg. Fegyveres támadással szemben kifejlesztik egyéni és kollektív önvédelmi képességüket. A NATO-szerződés legismertebb cikke az 5. cikk, vagyis az ún. casus foederis klauzula, amely szerint „a Felek megegyeznek abban, hogy egyikük vagy többjük ellen, Európában vagy Észak-Amerikában intézett fegyveres támadást valamennyiük ellen irányuló támadásnak tekintenek; és ennél fogva megegyeznek abban, hogy ha ilyen támadás bekövetkezik, mindegyikük az Egyesült Nemzetek Alapokmányának 51. cikke által elismert jogos egyéni vagy kollektív védelem jogát gyakorolva, támogatni fogja az ekként megtámadott Felet vagy Feleket azzal, hogy egyénileg és a többi Féllel egyetértésben, azonnal megteszi azokat az intézkedéseket - ideértve a fegyveres erő alkalmazását is, amelyeket a békének és biztonságának az észak-atlanti térségben való helyreállítása és fenntartása érdekében szükségesnek tart. Minden ilyen fegyveres támadást és az ennek következtében foganatosított minden intézkedést azonnal a Biztonsági Tanács tudomására kell hozni. Ezek az intézkedések véget érnek, ha a Biztonsági Tanács meghozta a nemzetközi béke és biztonság helyreállítására és fenntartására szükséges rendszabályokat.” A NATO-hoz Magyarország 1999-ben csatlakozott.

Feladatköréből is adódóan a NATO döntéshozatali mechanizmusa eltér az ENSZ-étől. Legmagasabb szintű szerve, az Észak-atlanti Tanács évente legalább két alkalommal

külgügyminiszteri, míg hetente a tagállamoknak a NATO-hoz akkreditált állandó képviselőinek szintjén ülésezik. Kivételesen előfordul, hogy az Észak-atlanti Tanács az állam- és kormányfők szintjén ülésezik. Az Észak-atlanti Tanácsot Védelmi Tervezési Bizottsának nevezik, ha nem politikai, hanem katonai kérdésekkel foglalkozik, ami ilyenkor védelmi miniszteri vagy nagyköveti szinten ülésezik. Végül a NATO döntéshozatali szerkezetében működik Nukleáris Tervező Csoport is, amely szintén védelmi miniszteri vagy nagyköveti szinten ülésezik. Az adminisztratív funkciót a Nemzetközi Titkárság látja el, amelynek élén a főtitkár áll. A kialakult gyakorlatnak megfelelően a NATO főtitkára mindig európai politikus, míg a szövetség legfelsőbb parancsnoka tengerentúli katonatiszt. A katonai struktúra élén a tagállamok vezérkari főnökeiből álló Katonai Bizottság áll, melynek döntéseit a Nemzetközi Vezérkar hajtja végre. Végül a NATO-nak létezik négy területi főparancsnoksága is. A NATO döntéshozatali mechanizmusával kapcsolatban meg kell említeni, hogy abban valamelyest keverednek a civil és a katonai döntéshozatal sajátosságai.

3. A döntéshozatal jellemzői az Európa Tanácson belül

Az Európa Tanács, amely az Európai Uniótól független, regionális nemzetközi szervezet a NATO-hoz hasonlóan 1949-ben (május 5-én) jött létre a tíz alapító által aláírt londoni statútummal. Sok tekintetben hasonlít az ENSZ-hez, így például abban, hogy az Európa Tanács is a II. világháború pusztításai miatt érzett új nemzetközi jogi alapok iránti igény miatt alakult, igaz az ET tekinthető már a hidegháború korai szakasza produktumának is. Az Európa Tanács székhelye Strasbourgban van, önmagában ez a tény és az elnevezésének hasonlósága alkalmat ad arra, hogy az Európai Unióval, illetve annak bizonyos intézményeivel (pl. Európai Tanács, vagy a Tanács) a felületes szemlélő összekeverje. Az Európa Tanács nemes célokat tűzött ki maga elé. A londoni statútum alapján ennek a szervezetnek a célja, hogy „szorosabb egységet teremtsen a tagjai között avégből, hogy biztosítsa és előmozdítsa a közös örökségüket alkotó eszményeket és elveket és könnyítse gazdasági és szociális haladásukat.” A londoni statútum preambuluma és normatív szövege alapján az ET tagállamaiban a jogállamiság (joguralom), a demokrácia, az egyéni szabadság, a politikai szabadság, és az emberi jogok és alapvető szabadságok minősülnek közös örökségbe tartozó eszményeknek és elveknek. Az Európa Tanács nyitva áll minden olyan európai állam előtt, amely képes és hajlandó vállalni a szervezet céljait és elveit, igaz az ENSZ-szel szemben ide nem lehet formálisan jelentkezni, a tagsági jogviszony ugyanis az ET egyik szervének, a Miniszteri Bizottságnak a meghívásától függ. Ennek ellenére és ennek megfelelően ma már majdnem

minden európai állam tagja az Európa Tanácsnak. Jelenleg negyvenhét tagállam dolgozik az ET keretei között, de nem-európai országok is kaphatnak megfigyelői státuszt. A kétségtől európai államok között jelenleg nem tagja az ET-nek Fehéroroszország és állam-elismerési és egyéb problémák miatt Koszovó. Szintén nem rendelkezik tagi jogállással a speciális nemzetközi jogi jogalany Svjc, de említhetnénk néhány el-nem ismert de facto államot is, mint amilyen az Észak-ciprusi Török Köztársaság vagy a jogilag a Moldáv Köztársasághoz tartozó Dnyeszteren-túli Köztársaság. Szintén az ENSZ-hez hasonlít az ET abban is, hogy ez a szervezet is a klasszikus kormányköziség alapján áll és így esetében is megfigyelhető a hagyományos szervezeti funkció – igaz némiképpen módosított – hármasság tagolódása. A politikai döntéshozatal igazán markáns jellegű feladatkörével az ET egyfajta „kormányként” is elképzelhető Miniszteri Bizottság lett felruházva. A Miniszteri Bizottság plenáris szerv, ugyanis annak működésében valamennyi tagállam külügyminisztere részt vesz, igaz az államoknak az ET-hez akkreditált képviselőit vezető diplomaták végzik az azzal kapcsolatos napi operatív teendőket. A Miniszteri Bizottságnak kiemelt szerepe van a szervezet céljait érintő alapvető jelentőségű döntések meghozatalában, vagy például az Emberi Jogok Európai Bírósága ítéleteinek végrehajtásában. Az Európa Tanács plenáris, parlamenti típusú szerve a korábban Tanácskozó Közgyűlésnek nevezett Parlamenti Közgyűlés. A Parlamenti Közgyűlés munkájában a tagállami törvényhozások által delegált képviselők vesznek részt, mégpedig úgy, hogy az egy államra jutó mandátumok az adott ország lakosságszámával arányosak. Magyarország hét mandátummal és hét pótmandátummal rendelkezik a háromszázhuszonegy tagból és ugyanennyi póttagból álló szervben. A Parlamenti Közgyűlésben a képviselők politikai pártcsaládok szerinti frakciókban dolgoznak. A Parlamenti Közgyűlésben emellett a szakmai munka nemcsak a plénumon, hanem a nemzeti parlamentekhez hasonlóan bizottságokban is zajlik. A Parlamenti Közgyűlés mint deliberatív szerv, bármilyen az ET-t érintő kérdést megtárgyalhat és azzal kapcsolatban határozatot hozhat, igaz határozatai csak ajánlás jelleggel bírnak a tagállamok számára. Az ET adminisztrációjának „csúciszerve” a Titkárság – élén a Főtitkárral – amelynek körülbelül ezer tisztviselője felel tulajdonképpen a szervezet rendeltetészerű működtetéséért. Az ET-nek emellett vannak speciális szervei és testületei is. Ilyen például az európai önkormányzatok egyik fontos képviselői fórumának minősülő Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa, vagy az európai alkotmányosság egyik fontos, puha eszközökkel rendelkező testület a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság, vagy hétköznapi nevén a Velencei Bizottság. Megemlíthető még ebben a körben a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság és az ET Emberi jogi Bizottsága, mint az emberi jogok érvényre juttatása területén fontos feladatokkal rendelkező két szerv illetve

funkció. Az ET emberi jogi mechanizmusának legfontosabb szereplője a szervezet székhelyén, azaz Strasbourgban működő, Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourgi Bíróság), amelynek feladata, hogy ítélezési tevékenységével előmozdítsa az ET keretében kötött talán legfontosabb nemzetközi szerződés, vagyis az Emberi jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezményének (1950. évi Római Egyezmény) és az abban foglalt emberi jogok érvényesülését. A Strasbourgi Bírósághoz egyéni panasszal is lehet fordulni. Magyarország 1990-ben csatlakozott az Európa Tanácshoz. A NATO-val ellentétben az Európa Tanács teljes mértékben „civil” nemzetközi szervezet, ugyanis a státútum értelmében a nemzeti védelem kérdései nem tartoznak a szervezet hatáskörébe.

4. A döntéshozatal jellemzői az EBESZ-en belül

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) jogelődjének az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek (EBEÉ) az alapító dokumentumát, a Helsinkii Záróokmányt 1975. augusztus 1-jén írták alá a finn fővárosban. Helsinkii ideális választás volt, mivel az Urho Kekkonen akkori köztársasági elnök nevével fémjelzett finn külpolitika lényege az volt, hogy az ország nem kötelezi magát el egyértelműen egyik szövetségi rendszer mellett sem, hanem megpróbál hídszerepet betölteni a két világ között. Az EBEÉ egyértelműen a hidegháború terméke volt, amelyet jól mutat a Helsinkii Záróokmányt eredetileg aláíró államok köre (az akkori nyugati és keleti blokkokból), valamint az együttműködés által érintett témakörök is. Fontos megemlíteni, hogy sem a Helsinkii Záróokmány, sem pedig az EBEÉ, később EBESZ ún. utóalálkozói során létrejött többi dokumentum nem minősül nemzetközi jogi értelemben nemzetközi szerződésnek. Részben emiatt is a többségi szakmai álláspont az, hogy az EBESZ nem nemzetközi szervezetnek, hanem viszonylag állandó szerkezettel rendelkező nemzetközi együttműködési fórumnak minősül, bár magát 1992-ben az ENSZ Alapokmánya szerinti regionális szervezatként identifikálta. Magyarország a kezdetektől fogva a részese a „helsinkii folyamatnak”, sőt az EBEÉ éppen az 1994-es budapesti csúcstalálkozón változtatta a nevét Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre. A Helsinkii Záróokmányt eredetileg harmincöt állam írta alá, az EBESZ-folyamatnak mára már ötvenhét résztvevője van a világ három kontinenséről (Európa, Amerika, Ázsia). A helsinkii értekezleten megtárgyalandó kérdéseket a résztvevők három ún. kosárba sorolták, melyek közül az elsőbe az európai biztonság kérdései és az együttműködés alapelvei, a második kosárba a gazdasági, környezetvédelmi, tudományos és technológiai

együttműködés, míg a harmadikba az emberi jogi, humanitárius illetve egyéb kérdések kerültek. Végül az elért eredményeket 5 részben foglalták össze a Záróokmányban.

Az EBESZ legfőbb döntéshozó szerve az állam- illetve kormányfők szintjén időszakonként ülésező csúcstalálkozók. Ezzel szemben minden évben (a csúcstalálkozók évét kivéve) tanácskoznak a részes államok külügyminiszterei, akik Miniszteri Tanács néven találkoznak. A Miniszteri Tanácsnak jelentős szerepe van a legfontosabb döntések meghozatalában, például ennek a szervnek a hatáskörébe tartozik az EBESZ főtitkárának kinevezése. Az EBESZ Vezetők Tanácsa nevű szerve a résztvevő államok külügyminisztériumainak politikai igazgatóiból áll és időszakonként ülésezik. Hasonló elven működik a Biztonsági Együttműködési Fórum is. Az EBESZ-nek létezik soros elnöke is, ezt a pozíciót valamely résztvevő állam külügyminisztere tölti be, aki a megelőző és a következő soros elnökkel alkotott trojkában együttműködve irányítja az EBESZ eddig fel nem sorolt szerveiből álló struktúráját. Az EBESZ-szel kapcsolatos adminisztrációs teendők javarészét itt is egy Titkárságnak nevezett szerv látja el, amely élén főtitkár áll. A Titkárság székhelye Bécsben található. Ellenben az EBESZ Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosa hágai székhellyel követi nyomon a kisebbségek helyzetének alakulását. Meg kell még említeni a Varsóban működő Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatalát, amely a választási megfigyelések mellett olyan szintén kardinális kérdésekkel is foglalkozik, mint amilyen az antiszemitizmus elleni küzdelem. Végül meg kell említeni az EBESZ bécsi székhelyű Médiaügyi Képviselőjét, aki a hírközlési rendszerek szabad működéséért és a médiatartalmak szabad közzétételéért felelős. Az EBESZ döntéshozatalát illetően az egyhangúság elve a főszabály.

5. A döntéshozatal jellemzői az Európai Unión belül

A jelenleg huszonnyolc tagú Európai Unió szervezeti felépítésében és döntéshozatali mechanizmusában egyaránt felfedezhetők nemzetek feletti és kormányközi jegyek, amely így részben emiatt sem tekinthető hagyományos értelemben vett nemzetközi szervezetnek. Az európai integrációnak nevezett és lényegét tekintve az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó 1951. évi Párizsi Szerződéssel kezdődő folyamat kezdetben a hidegháború játékszabályainak fogságába kerülve a valóságban nem volt elérhető a keleti blokkba tartozó európai államok számára. A hat alapító állam (NSZK, Franciaország, Olaszország, Belgium, Hollandia, Luxemburg: „Hatok”) az ötvenes évek végén újabb két szervezetet (közösséget) hozott létre: Európai Gazdasági Közösség és EURATOM, amelyek a jelenlegi együttműködés

szervezeti elődeinek és alapjának számítanak. Az Európai Unió az 1992. évi Maastrichti Szerződéssel jött létre, az európai integrációs folyamat az eltelt évtizedekben komolyan fejlődésen és változáson ment keresztül. Magyarország 2004. május 1-jén csatlakozott az Európai Unióhoz.

Az Európai Uniónak jelenleg hét ún. intézménye és számos egyéb szerve létezik. Az intézmények közül az Európai Bizottságnak, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, a Számvevőszéknek, és az Európai Unió Bíróságának (kivéve a Közszolgálati Törvényszéket) a tagállamok számával megegyező számú tagja van. Az Európai Parlamentben dolgozó képviselők száma a tagállamok lakosságával arányos, míg az Európai Központi Bank döntéshozatalában az eurózónát alkotó államoknak van meghatározó szerepe. A jogalkotást jelentő döntéshozatalban az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács „háromszögének” van meghatározó jelentősége. Az Európai Bizottság biztosai „alatt” főigazgatóságok működnek, amelyek „továbbbomlanak” igazgatóságokra, de a Bizottság struktúrájában léteznek ún. szolgálatok is. Az Európai Bizottság működése a tagállami (tág értelemben vett) kormányok működésére hasonlít. A Tanács – amelynek döntéshozatalában ma már az egyhangúság számít kivételnek a minősített többségű döntéshozattal szemben – tagállami szakminiszterekből álló formációkban ülésezik. Munkáját egyrészt a munkacsoportokból álló tisztán szakmai szint, másrészt pedig az EU-tagoknak a szervezethez akkreditált képviselői élén álló „nagykövetek” és helyetteseik vegyes, politikai-szakmai szintje (COREPER II. és COREPER I.) készíti elő és segíti. Az Európai Parlament nevéből is adódóan plenáris és parlamenti típusú intézmény, amely sok tekintetben a tagállami törvényhozásokhoz hasonló elvek mentén működik. Az Európai Parlament képviselőit ötéves időtartamra az uniós polgárok választják arányos rendszerben, közvetlen és titkos választáson, általános és egyenlő választójog alapján. Magyarországról jelenleg huszonkettő, hamarosan huszonegy mandátum kerül kiosztásra. Az Európai Parlament deliberatív intézmény, amelynek az uniós jogalkotásban is kiemelkedő szerep jut. Az Európai Unió Bírósága (Bíróság, Törvényszék, speciális jogállású törvényszékek) az uniós „igazságszolgáltatás” szerve, amely alkotmánybíróságokra jellemző hatáskörökkel is bír. A Számvevőszék – közhellyel élve – az EU pénzügyi lelkiismerete, míg az Európai Központi Banknak alapvetően a monetáris politikát illetően van jelentősége. Az Európai Tanács az EU állam- illetve kormányfőkből álló intézménye, amelynek a szervezet politikai irányainak kijelölése szempontjából van kiemelt szerepe.

6. Az EU-n kívüli fontosabb országok és más entitások külügyi döntéshozatali rendszere

6.1. Latin-Amerika

A latin-amerikai térség országainak többsége olyan modellt alakított ki, amely részben az angolszász modelltől és a latin külügyi igazgatási hagyományokból építkezve szilárdult meg az elmúlt néhány száz évben. Latin-Amerikában a külügyminisztériumot gyakran Kancelláriának, a külügyminisztert pedig kancellárnak (spanyolul *canciller*, portugálul pedig *chanceler*), hivatalosan pedig általában Külkapcsolatok Minisztériumának (rövidítve: *MinRex*) is nevezik. A térség országai közül a titkársági rendszerű Mexikói Egyesült Államok külügyminisztériuma (1822) és Suriname (1975) külügyi adminisztrációja inkább az amerikai megoldáshoz, míg Argentína (1853), Brazília (1822), Peru (1821), Kolumbia (1821), Chile (1810), Uruguay (1823), Paraguay (1811), Ecuador (1830), valamint a közép-amerikai földnyelv és a Karib-tenger államai pedig a latin modellre emlékeztetnek inkább (zárójelben: a külügyminisztériumok létrejöttének éve). Megjegyzendő, hogy Bolívia (1826) és Venezuela (1823) esetében megfigyelhetünk szocialista jegyeket is. A latin-amerikai modell valójában két modellt, jelesül az angolszász és a latin megoldások bizonyos jegyeit kombinálja. Angolszász gyökerű sajátosság az, hogy a külügyminisztériumokat és azok működési szabályait törvény állapítja meg általában és a külügyminisztérium az államfő politikai orientációjának van alárendelve. Ebből kifolyólag a latin-amerikai országok az „átlagosnál” talán kiterjedtebb külképviseleti rendszert tartanak fent. A latin modellre emlékeztet az ehhez a térséghez tartozó országok közigazgatásának bürokratizáltsága és a szervezeti egységek sűrű belső tagolódása.

6.2. A poszt-koloniális külügyi döntéshozatali modell

A poszt-koloniális modellbe tartozó országok alkotják talán a legkevésbé koherens csoportot. Esetükben általánosságban annyit mondható el, hogy külügyi igazgatásuk modelljét az egykori gyarmatosító hatalmak adminisztrációja jelentette, amely a kolonializmus erőteljes tagadása miatt a függetlenség elnyerését követően jelentős módosulásokon ment át az eltelt évtizedekben. Ebben a tekintetben különösen bizonyos „forradalmi” ideológiáknak, mint például a marxizmusnak és leninizmusnak és az ezek alapján kialakított ún. afrikai szocializmusnak volt jelentősége. Ebbe a modellbe tartozik a legtöbb afrikai ország, valamint néhány ázsiai és csendes-óceáni állam külügyi igazgatása. A poszt-koloniális modellen belül

viszonylag elkülöníthető a Brit Nemzetközösséghez tartozó Európán kívüli országok csoportja, melyek esetében nem meglepő módon Nagy-Britannia jelenti az eredeti mintát. Ezt csoportot nevezhetjük „nemzetközösségi almodellnek” is. Ide tartozik a teljesség igénye nélkül: India (1948), Pakisztán (1947), Banglades (1971), Sri Lanka (1948) a Maldív-szigetek (1932), a Dél-afrikai Köztársaság (1927), Guyana (1966), Malajzia (1956), vagy például Pápua Új-Guinea (1975).

6.3. A távol-keleti külügyi döntéshozatali modell

A távol-keleti modellhez tartozik mindenekelőtt Japán (1868), Thaiföld (1840), a Koreai Köztársaság (1948), Szingapúr (1965) és Indonézia (1945). Érdekes, hogy erre a modellre emlékeztet talán a leginkább Irán (1911) külügyminisztériuma is. A kommunista hatalomátvételt megelőzően ezt a modellt követte a Kínai Népköztársaság és Vietnám is. A japán külügyminisztérium létrejötte egybeesik a szigetország XIX. századi – a külföld felé való – nyitásával és a császári hatalom helyreállításával, vagyis az ún. Meidzsi restaurációval (1868). A felkelő nap országának uralkodója ehhez képest mégis elég későn, csak 1885-ben nevezte ki az első külügyminisztert, amellyel egyidőben az első japán külügyminisztérium létrehozatalára is sor került. Jelenleg a minisztert két ún. parlamenti első-miniszterhelyettes és három parlamenti miniszterhelyettes segítik a tárca politikai ügyeinek intézésében. Emellett van külön miniszterhelyettes és két hozzá képest a ranglétra alsóbb fokán álló másodminiszter is, akik bár politikai kinevezettnek tekinthetők, mégis a minisztérium szakmai működésért felelősek. A szűkebb politikai szinthez tartoznak emellett még az ún. szakosított nagykövetek, akik nem missziót vezetnek, hanem a tárcan belül különféle portfólióikért, így például az okinawai ügyekért (amerikai katonai bázisok működnek ezen a szigeten), a nemzetközi terrorizmusellenes küzdelemért, gazdaságdiplomáciáért vagy éppen az iraki újjáépítésért felelős nagykövet. A miniszter mellett titkárság működik, melynek vezetője másodminiszter-helyettesi rangban van. A minisztérium szakmai része hivatalokra, azon belül pedig osztályokra tagolódik. Érdekes, hogy a jelenlegi magyar gyakorlathoz hasonlóan Japánban is a külügyminisztérium portfóliójához tartozik a polgári hírszerzési tevékenység. Japán 141 diplomáciai képviselőt és 63 konzulátust működtet. A Koreai Köztársaság (1948) külügyminisztériumának felépítése nagyon hasonlít a japán társszervezetére, azzal a lényeges különbséggel, hogy Korea esetében a kereskedelemmel kapcsolatos ügyek is a minisztérium hatáskörébe tartoznak. Az egykori Sziám (ma Thaiföld) külkapcsolatai a többi távol-keleti államhoz hasonlóan a messzi múltba nyúlnak vissza. A XIV-XV. századtól kezdődően a külföldiekkel való kereskedelmet felügyelő ún. Krom Phra Klang nevű kormányzati szerv

segítette az uralkodót a thai külkapcsolatok bonyolításában. Ezt követte a XVIII. században létrehozott kikötői tevékenységet felügyelő hatóság, a Krom Tha létrehozása, amelyből 1875-ben jön létre királyi rendelettel a független thai külügyminisztérium. Az indonéz külügyminisztérium (KEMLU) az egyetlen tárca, amelyet Indonézia alkotmánya nevesít. Ennek jelentősége az, hogy az elnök a többi minisztériumtól eltérően a külügyi tárcát nem szüntetheti meg. A függetlenség elnyerése óta (1949) az indonéz külügyminisztérium sokat fejlődött, de csak 2008-ban kapta mai elnevezését („minisztérium”). A külügyminisztert a miniszterhelyettes helyettesíti, a tárca működtetéséért a főtitkár felelős. A minisztérium főigazgatóságokba szervezve működik. Az Indonéz Köztársaság jelenleg 130 diplomáciai- és konzuli képviseletet tart fent világszerte.

A távol-keleti modell jellemzői, hogy ezeknek az országoknak a külügyi igazgatása az egykori európai nagyhatalmakkal való érintkezés során fejlődött ki a XIX. század második felében, mégpedig alapvetően külső kényszerből. Az azóta eltelt évszázad során természetesen sokat változtak az érintett tárcák, de ma is megfigyelhető a politikai döntéshozatali szintek terebélyessége, ami a távol-keleti politikai élet csapatmunka jellegével, illetve az ottani társadalmak kollektivistá szemléletmódjával magyarázható.

6.4. Szocialista és poszt-szocialista külügyi döntéshozatali modell

Ennek a modellnek egyértelműen Oroszország, pontosabban a Szovjetunió a prototípusa. A poszt-szocialista modell a szocialista igazgatási megoldások továbbélését jelenti, utóbbi ma már csak néhány államban, mégpedig elsősorban Észak-Koreában, Laoszban, Fehéroroszországban, Kubában és kisebb módosításokkal Vietnámban, illetve a Kínai Népköztársaságban érhető tetten. A poszt-szocialista modell mindenekelőtt Oroszországra, a Baltikum országaira, és úgy általában a szovjet utódállamokra, valamint részben Közép-Európa országaira, és a balkáni államok egy részére, valamint Mongóliára és Kambodzsára jellemző.

A poszt-szocialista modellen belüli legrégebbi „külügyminisztérium” Oroszországban jött létre 1549-ben Követi Hivatal (Poszolszkij Prikaz) néven. A prikázrendszer (hivatalrendszer) Nagy Péter számolta fel, majd 1802-ben alakult meg a modern orosz külügyminisztérium, amely 1922 és 1991 között a magját jelentette és beolvadt a Szovjetunió külügyminisztériumába. Oroszország némiképp különbözik a többi, a poszt-szocialista modellbe tartozó országtól, mégpedig alapvetően az állam méretéből és a külpolitika

szerepének tradicionálisan az átlagosnál nagyobb jelentősége miatt. Oroszországban a külügyminiszter munkáját kilenc miniszter-helyettes segíti.

A poszt-szocialista modellű országokban a külügyi tárca szervezeti felépítését a szervezeti egységek nagy száma, a túlbonyolított és emiatt meglehetősen lassú és körülményes ügymenet, egyszóval a túlbürokratizáltság jellemzi. Oroszország kivételével a szovjet utódállamok külügyminisztériumai 1991-ben kezdtek el létrejönni, igaz néhány érintett állam, mint például a három kis balti ország 1918 és 1940 között, rövidéletű függetlenségük idején már működtetett külügyi apparátust. Az említett három balti ország közül Észtországra főként az utóbbi két évtizedben jelentős hatást gyakorolt a skandináv világ (különösen Finnország és Svédország).

Magyarország is ebbe a csoportba tartozik, mégpedig Kelet-közép Európa országaival egyetemben, akikkel a modellen belüli alkategóriát alkot. Hasonlóképpen ehhez a modellhez tartozó alcsoportot képeznek a volt-jugoszláv tagköztársaságok kiegészülve Bulgáriával, Romániával, Albániával, és Koszovóval, valamint Görögországgal, Törökországgal és Ciprussal. Az utóbbi három ország annak ellenére tartozik ide, hogy történelmükben nem játszott igazán fontos szerepet a kommunista ideológia. Ezt az almodellt nevezhetjük bizantin modellnek is. Esetükben a legrégebbi külügyminisztériuma Görögországnak (1833) van. Ez a megállapítás abban az esetben igaz, ha a török külügy létrejöttét – amelyen angolszász hatás is érezhető – nem az Oszmán Birodalom nemzetközi kapcsolatainak szervezett kerete között való bonyolításától, hanem – ahogyan a török szaktárca is teszi – Kemál Atatürk nagy államreformja és a Török Köztársaság létrejöttétől számítjuk.

A Görögország és Törökország közötti politikai ellentétek közül az 1960 óta független államként működő Ciprus kérdése a legjelentősebb. Érdekes, hogy a ciprusi külügyminisztériumban önálló részleg foglalkozik Törökországgal, továbbá a repatriált ciprusiak ügyével. Románia külügyminisztériuma Alexandru Ioan Cuza ezredes nevéhez, pontosabban Moldva és Havasalföld 1862-es egyesítéséhez (Egyesült Fejedelemségek) és az önálló Románia megszületéséhez kapcsolódik, míg például Szerbia, (1878) és Bulgária (1879) külügyi igazgatása kialakulásának kezdetei az ún. keleti kérdés rendezéséhez kapcsolódnak. Albánia (1912) külügyminisztériuma az első balkáni háborút követően, míg Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina és Macedónia tártárcái Jugoszlávia szétbomlásának előestéjén (1990-1991) alakultak meg. A térségből az államiságát a XIX. század végéig visszavezető Montenegró és a 2008-ban függetlenné váló Koszovó rendelkeznek a

legfiatalabb külügyi struktúrákkal. A szocialista modell Marx és Engels, Lenin által értelmezett államelmélete alapján alakult ki, melynek lényege, hogy „az addig elnyomott munkásosztály megkaparintotta az államhatalmat, az állami szerveket szétzúzta és helyettük új szerveket hozott létre, továbbá a burzsoá hivatalnoksereget elbocsátotta és saját, megbízható többnyire munkáskáderekkel építette fel az új közigazgatást.”¹ Az igazgatási struktúra elburjánzását alapozta meg elméletileg a szocialista közigazgatás három kiemelt funkciója: az (ön)igazgatás a felügyelet és az ellenőrzés.² Azaz ez a rendszer totális ellenőrzést jelentett, amelyhez az átlagosnál több szervre, szervezeti egységre volt szükség. A szocialista modellt jellemzi még, hogy a külügyminisztérium jelentős ideológiai befolyás és a kommunista párt irányítása alatt áll. A poszt-szocialista modell tehát nem feltétlenül tartós és kiérlelt modellt jelent, hanem inkább egy valódi, korábbi modell, a szocialista modell utáni állapotot. Elképzelhető, hogy az ebbe a kategóriába tartozó országok idővel új modellt választanak maguknak, kutatva például a felülről rájuk erőltetett, erőszakos szocializmus előtti időkben fellelhető „gyökérzetük” után.

6.5. A Máltai Lovagrend

A Máltai Lovagrend, hivatalos elnevezésével a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Rendnek nem sok köze van a mai máltai államhoz. A más néven johannita lovagrendet 1099-ben hozták létre tulajdonképpen abból a célból, ami miatt más lovagrendeket (például a feloszlatott Templomos Lovagrendet vagy a Német Lovagrendet), azaz a szentföldi keresztény zarándokok biztonságának megteremtéséért és az ottani rendészeti igazgatás biztosításáért. A johannita szerzeteskatonák Akko 1291-es eleste után előbb Ciprus szigetére, majd nem sokkal később Rodoszra költöztek, majd a lepanto-i csata után (1571) a lovagok Máltára települtek. Innen Napóleon kényszerítette őket távozásra 1798-ban és a római katolikus egyházzal különleges viszonyt ápoló rend, azóta működik az „örök városban”. A nemzetközi jogalanyisággal rendelkező máltai lovagok 104 országban tartanak fent nagykövetséget és számos nemzetközi szervezet mellett működtetnek képviselőket. A lovagrend, amelyet a nemesi származású és élethossziglan választott nagymester, mint „államfő” vezet, külpolitikáját a főkancellár, mint külügyminiszter (és egyszerre belügyminiszter) irányítja. Az erre vonatkozó jogszabályi háttér az 1961-ben kibocsátott alkotmányos karta, a Rend Kódexe, a kánonjog, a Nagymester törvényi

¹ Lenin, Vlagyimir Iljics: Állam és forradalom. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1971. 129-134. illetve Uő. 154.

² Lenin I.m. 154.

rendelkezései és az általa ratifikált nemzetközi szerződések és a szokások, valamint privilégiumok és a Code de Rohan jelentik.

6.6. A Szentszék

A speciális nemzetközi jogi jogalanyisággal bíró Apostoli Szentszék (amely nem azonos a Vatikánnal!) belső közjogi helyzetét jelenleg a II. János Pál pápa által kibocsátott „Pastor Bonus” („Jó pásztor”) kezdetű Apostoli Konstitúció szabályozza. Ez a jogszabály rendezi a világi ügyek intézését kezelő ún. Államtitkárság működését, amelynek második „részlege” foglalkozik az államokkal való kapcsolatok bonyolításával. Azonban az „általános ügyekkel” foglalkozó részlegnek is vannak a külkapcsolatok szempontjából jelentős funkciói. Így ez a részleg biztosítja a Szentszék részvételét nemzetközi szervezetekben, továbbá foglalkozik a Szentatyához akkreditált diplomáciai képviselőkkel, igaz a második részlegnek is van ezzel kapcsolatban szerepe. A második részleget egy titkár vezeti, akit egy titkárhelyettes segít feladatai ellátásában. A nemzetközi jog alanya a Szentszék, nem pedig a Vatikán, ez utóbbit az Olaszországgal kötött 1929. évi Lateráni Szerződés hozta létre. A Szentszék által működtetett nagykövetségeket Apostoli Nunciatúráknak, vagy Nunciatúráknak, az azokat vezető (címetes) érseki rangban lévő tulajdonképpeni nagyköveteket pedig apostoli nunciosoknak, vagy csak egyszerűen nunciosoknak nevezzük. Azokban az államokban, amelyekkel a Szentszék nem vette fel a diplomáciai kapcsolatokat általában Apostoli Küldöttség működik, melynek élén a szintén (címetes) érseki rangú apostoli küldött áll. A követi besorolású pápai diplomáciai képviselővezető elnevezése internuncius, ezt a terminust a pápai ügyvivő képviselővezetőre alkalmazták eredetileg. A Szentszék jelenleg 180 nunciatúrát és 12 küldöttséget tart fent a világ országaiban és 18 képviselőt működtet nemzetközi szervezetek mellett. Megjegyzendő, hogy a pápai képviselővezetők között egyetlen magyar főpapot sem találhatunk jelenleg. Ezenkívül a Szentatyának joga van ahhoz az 1983. évi Kánonjogi Törvénykönyv 362-367. kánonjai alapján, hogy ad hoc követet, ún. legátust küldjön más államokhoz, nemzetközi szervezetekhez, régiókhoz, vagy szerekhez, illetve nemzeti katolikus egyházakhoz. A szentszéki diplomátákat az 1701-ben alapított Pápai Egyházi Akadémián képzik katolikus papok közül, akiket a püspökük küldhet Rómába a vatikáni külügyi szolgálat kötelékébe, ahol aztán az Államtitkárság Hivatala választja ki a jelöltek közül az alkalmas személyeket. A Szentszék és más államok között kötött nemzetközi szerződéseket általában konkordátumnak nevezzük.

6.7. A miniállamok

A mini- és törpeállamok méretükből adódóan csak nehezen képesek hatékony és megfelelő külügyi igazgatást fenntartani és működtetni. Andorra esetében a Külkapcsolatok Minisztériuma foglalkozik az ország külpolitikájával. A miniszter alatt mindössze három főosztály, az Európai Ügyek Főosztálya, a Kétoldalú kapcsolatok és konzuli ügyek Főosztálya, valamint a Multilaterális együttműködés és ügyek Főosztálya látja el ezt a feladatot. Andorra hat állam mellett és néhány nemzetközi szervezetnél tart fent rezidens nagykövetséget. Monacóban a külkapcsolatokért felelős kormánytanácsos vezeti a külügyi tárcát, akit a főigazgató segít munkájában. Monaco kilenc rezidens nagykövetséget működtet körülbelül ötven államhoz akkreditálva. A speciális jogállású Vatikán mellett Liechtenstein – San Marino is ehhez az államhoz hasonlít – az egyetlen ország a Földön, amelynek területén nem működik rezidens diplomáciai képviselő. Emellett egy 1919-es svájci-liechtensteini megállapodás értelmében Svájc jogosult – misszióin keresztül – képviselni a törpeállamot kivéve, ha Liechtenstein saját követét kívánja küldeni. Az országnak mindössze hat másik államban, Ausztriában, Svájcban, Németországban, Belgiumban, a Szentszéknél és az Egyesült Államokban, valamint néhány nemzetközi szervezet mellett működik saját képviselője. Az 1964-ben függetlenné vált Máltán már abban az esztendőben megalakult a külügyminisztérium. A máltai külügy kis túlzással a végletekig leegyszerűsített struktúrában működik, igaz figyelembe véve az ország méretét és mindössze 400'000 lakosát ez nem is lehet meglepő. A tárca élén álló minisztert személyi titkársága és az állandó titkár segíti munkájában. Ezenkívül a szervezeten belül mindössze két főigazgatóság (politikai, valamint európai és gazdasági ügyekkel foglalkozó) működik, melyek néhány igazgatóságra bomlanak. Emellett van egy-két az állandó titkárnak közvetlenül alárendelt osztály és igazgatóság a tárcán belül.

6.8. Svájc

Svájc külügyminisztériumát 1848-ban hozták létre. A minisztériumot a legszűkebb kabinet tagjaként ún. szövetségi tanácsos vezeti. Neki van alárendelve az államtitkár, aki irányítja politikai igazgató munkáját. Alatta helyezkedik el a mindösszesen kilenc főosztály, néhány igazgatóság és ügynökség pedig közvetlenül a tanácsos irányítása alatt működik. Jól látható tehát, hogy Svájc külügyminisztériumát a puritán egyszerűség és viszonylag lazább szervezettség jellemzi, amelynek okai az államberendezkedés sajátosságaiban és történelmében keresendők.

6.9. Etiópia és Izrael

A történelme során – egy kisebb intermezzót nem számítva az 1930-as években – mindig független és több ezeréves államisággal rendelkező Etiópia első külügyminisztériumát Minilik császár hozta létre 1907-ben. A korábbi Abesszínia jelenleg 42 diplomáciai képviseletet tart fent világszerte. A külügyminiszter jelentőségét jól mutatja, hogy az egyúttal miniszterelnök-helyettesi szerepet is betölt a kormányfő mellett. A miniszter alatt államminiszterek, alattuk pedig főigazgatóságok, irodák és hivatalok működnek.

Az 1948-ban létrejött Izraelben a külügyminisztérium egyidős az állammal. Izraelben sok más országhoz hasonlóan kiemelt jelentősége van a külügyi tárának. Részben emiatt is több külügyminiszter töltött be az országban később magasabb – kormányfői vagy államfői – pozíciót. A külügyminisztert a miniszterhelyettes helyettesíti, az ún. főigazgató pedig a szervezet igazgatási szempontú működtetéséért felelős. A főigazgató-helyettesek irányítják az ún. hivatalokat, amelyek főosztályokra bomlanak. Érdekes, hogy több, a külügyminisztériumok esetében szokatlanak tűnő szervezeti egység is található az izraeli külügyminisztériumban. Így nemcsak Egyiptomban létezik Izrael Főosztály, de az utóbbi diplomáciai csúcsszervében is található Egyiptom Főosztály. Emellett Izraelben létezik Vallási Ügyek Főosztálya, Jeruzsálem Főosztály, és önálló tanácsadó foglalkozik a világ zsidóságának ügyeivel. Izrael jelenleg több mint 90 diplomáciai és konzuli képviseletet tart fent szerte a világban.