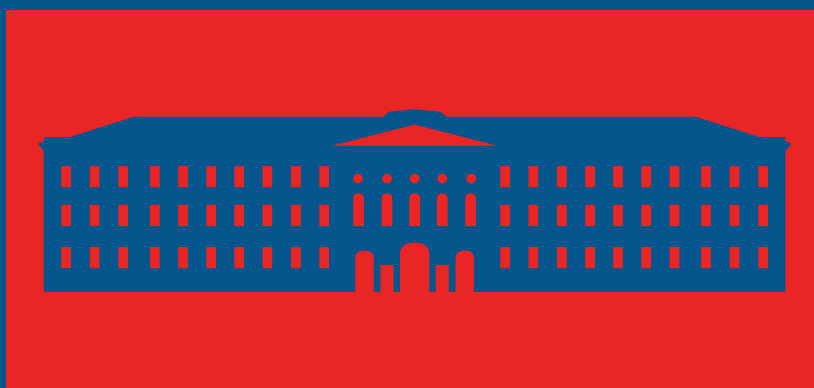


Bába Iván – Halász Iván
– Tóth Norbert

Külügyi igazgatás



Dialóg Campus



Bába Iván – Halász Iván – Tóth Norbert

KÜLÜGYI IGAZGATÁS

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001 A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt keretében jelent meg.

Szerzők
Bába Iván
Halász Iván
Tóth Norbert

Lektor
Jeszenszky Géza

Olvasószerkesztő
Dr. Visy Beatrix

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerzők, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

TARTALOM

1. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS VÁZLATOS TÖRTÉNETE	5
1.1. Bevezetés – a külügyi igazgatás fogalma	5
1.2. A külügyi apparátusok kialakulása és egyes jelentősebb külföldi modelljei	6
1.3. Az első magyar Külügyminisztérium létrehozása 1849-ben	13
1.4. Az osztrák–magyar külügyi igazgatás	15
1.5. Az önálló magyar külügyi igazgatás megszervezése az első világháború után	16
1.6. A magyar külügyi igazgatás helyzete a második világháború után	19
2. A MAI MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS	22
2.1. A külügyi igazgatás hatályos fogalma, sajátosságai	22
2.2. A külpolitika alakításának alkotmányjogi alapjai, a résztvevő szervek és személyek feladata és hatásköre	22
2.2.1. A köztársasági elnök	22
2.2.2. Az Országgyűlés	23
2.2.3. A kormány	23
2.2.4. Az Alkotmánybíróság	23
2.3. A külgazdasági és külügyminiszter jogállása és feladatai	24
2.4. A Külgazdasági és Külügyminisztérium jogállása és szervezeti egységei	27
2.5. A magyar külképviseltek működési rendje	28
2.5.1. A külképviselő jogállása, személyzete, vezetése	28
2.5.2. Rangadományozás, ranghasználat	29
3. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI VISZONYRENDSZERE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL	
A KÜLKAPCSOLATI KÉRDÉSEKRE	31
3.1. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)	33
3.2. Az EU Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője	36
3.3. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz)	36
JOGSZABÁLYTÁR	38
FELHASZNÁLT IRODALOM	39

1. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS VÁZLATOS TÖRTÉNETE

1.1. Bevezetés – a külügyi igazgatás fogalma

A külügyi igazgatás történetének egyik fontos sajátossága, hogy ezen a területen először nem a központi igazgatási szervek jöttek létre, hanem a külföldi városokban (először az itáliai városállamokban) működő állandó követségek és konzulátusok, azaz a külügyi tevékenység külső szervei, mégpedig a 15. századtól kezdve. Ezeket csak később fogták egységes szervezetbe központi minisztérium típusú hatóságok, amelyek idővel integrálódtak a központi államigazgatás rendszerébe.¹

Először tisztázni kell, hogy mit is kell érteni külügyi igazgatáson vagy külügyi közigazgatáson. A két világháború között publikáló Márffy Ede a következőképpen határozta meg a külügyi közigazgatás fogalmát: „...ide tartozik a közigazgatásnak mindaz a tevékenysége, amelynek célja az állam határain kívül, idegen államok területén, az állam létét és méltóságát megfelelő módon képviselni és kifejezésre juttatni, az állam nemzetközi, politikai, biztonsági, közigazgatási és gazdasági érdekeinek kellőképpen érvényt szerezni, az idegen államokkal szemben a békés viszonyt ápolni és fenntartani, a nemzetközi szerződéseket előkészíteni, és végül a külföldön élő állampolgárok érdekeit képviselni a külföldi államok hatóságaival szemben.”²

Egy másik neves közigazgatási jogász, Kmety Károly a külügyi közigazgatást két részre osztotta – az állam létével, méltóságával, érdekeivel foglalkozó diplomáciai igazgatásra, valamint az „...egyesek ügyeivel, illetőleg az egyesekre érvényesítendő közigazgatási intézkedésekkel, az egyesek közhatóságilag oltalmazandó, támogatandó érdekeinek védelmével” foglalkozó igazgatásra, amely tulajdonképpen kiegészítése a belső közigazgatási szervezet tevékenységének.³

Prandler Árpád a külügyi igazgatással foglalkozó jegyzetben a következőképpen határozta meg a vizsgált fogalmat: „A külügyi igazgatás olyan szakágazati tevékenység, amely a legfelsőbb államhatalmi és államigazgatási szervek által meghatározott külkapcsolati feladatokat végrehajtja, illetőleg a különböző állami szervek ezirányú munkáját összehangolja.”⁴ A szerző tehát a külügyi igazgatás fogalmát átfogó értelemben használja, azaz nem csupán igazgatási, hanem az államhatalmi szervek ezirányú feladatait és funkcióit is érti ezalatt.

A külügyi igazgatás központi szerve a külügyminisztérium. A külügyminiszter vezetése és irányítása alatt működnek a külügyi igazgatás külső szervei, azaz a különböző külképviseleti hatóságok, külképviseletek. A külügyek igazgatásának területén azonban más államhatalmi és igazgatási szervek is rendelkeznek kompetenciával, vagy legalábbis befolyással.⁵ A külügyek intézése során nem szabad tehát megfeledkezni az olyan államhatalmi szervekről sem, mint az államfő és a kormányfő, valamint apparátusuk, a törvényhozás egésze és egyes szakosított szervei, a többi kormányzati tényező, más

¹ HARGITAI József (2005): *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula Kiadó. 43–44.

² MÁRFFY Ede (1925): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. kötet*. Budapest, Athenaeum Kiadó. 706.

³ KMETY Károly (1911): *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. II. kötet. Hatodik javított kiadás*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. 568–589. A magyar külügyi igazgatás természetes személyek ügyeivel foglalkozó két világháború közötti tevékenységére vonatkozóan lásd: RIEDEL Nándor (1941): *Gyakorlati kérdések a külügyi közigazgatás köréből. Különlenyomat a „Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai” című munkából*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda.

⁴ PRANDLER Árpád – RÁCZ Attila – SOMOS József (1985): *Külügyi, honvédelmi és igazságügyi igazgatás*. Budapest, Államigazgatási Főiskola. 3.

⁵ Ezzel összhangban VITÁNYI Béla például a nemzetközi kapcsolatok belső „szerveihez” sorolta a külügyminiszter mellett az államfőt, az Országgyűlést, a kormányfőt. VITÁNYI Béla (1954): *A nemzetközi kapcsolatok állami szervei. Különlenyomat a „Nemzetközi jog” című egyetemi tankönyvből*. Budapest, Tankönyvkiadó. 1.

minisztériumok, a hadsereg vezetése, az önkormányzatok, a pártok és alapítványaik, a tudományos intézetek, a különböző gazdasági szereplők és azok érdekvédelmi szervezetei stb. A fogalom tehát, ugyanúgy mint az egész jelenség, meglehetősen bonyolult és szerteágazó.

1.2. A külügyi apparátusok kialakulása és egyes jelentősebb külföldi modelljei

A külügyek intézése az ó- és középkorban még szorosan az uralkodó személyéhez, valamint annak közvetlen környezetéhez, azaz az udvarhoz kötődött. Szinte kizárólagos feladata a háború és béke intézése volt és ad hoc struktúrákra, a más uralkodókhoz küldött követekre támaszkodott. Kivételt talán az észak-itáliai köztársaságok, a városállamok kollektív vezető szervei, a „signoriák” képeztek, de többnyire ott sem különült el élesen a bel- és külpolitikai kérdések közigazgatási intézése. Erre a szakmai és intézményi differenciálódásra az abszolutista monarchiák koráig kellett várni. Ugyanis éppen ebben az érdekes időszakban kezdődött el a külügyek irányítására szakosodott elkülönült központi igazgatási szervek – a későbbi külügyi hivatalok, majd minisztériumok – kialakulása. Ez a folyamat aztán jórészt a 19. században zárult le.

A modern, európai típusú bürokrácia egyik hazájában, *Franciaországban* ezen elkülönülési a folyamat a 15. és a 16. század fordulóján ment végbe. Ebben az időszakban a francia külpolitika nagyon aktív volt az olasz területeken, amelynek gyakorlatából sokat tudott tanulni. A franciák egyebek mellett elsősorban a hatalmi egyensúlyra való törekvést és a diplomáciai szolgálat néhány szervezési elvét vették át az olasz államoktól. Az olaszok nyomán Franciaország is egyre több helyen létesített állandó külképviseleteket. A központi külügyi igazgatás kiépítésében a döntő lépésre IV. Henrik király (1574–1589) uralkodása idején került sor, ugyanis a király 1582-ben Louis de Revol államtitkárt megbízta a külügyek intézésével, akit tulajdonképpen a világ legelső külügyminiszterének tekintenek. Ám a komolyabb központi apparátus kiépítésére néhány évtizedig még várni kellett, hiszen de Revol kezdetben csak hatan segítették munkájában.⁶ Nagy előrelépés történt 1624 és 1642 között, amikor Richelieu bíboros irányította a francia államügyeket. A diplomáciában a bíboros nemcsak eseti tevékenységet látott, hanem egy állandóan és rendszeresen működő bürokratizált szerkezetben gondolkodott, amelyet az államérdekek és realizmus vezérelt. Nagyon fontosnak tartotta a megfelelő információáramlást és az aláírt nemzetközi egyezményekhez való ragaszkodást. A bíboros a diplomáciai szolgálatot ezen célkitűzések jegyében alárendelte a kizárólagos kompetenciával rendelkező külügyi osztálynak (departement). Ettől kezdve a 17. és 18. században komoly eredményeket felmutató francia diplomácia két alapvető komponenst működtető rendszerben dolgozott: a fővárosban működött a korlátozott létszámú központi apparátus, a helyszínen pedig az egyre inkább terebélyesedő állandó külképviseleti missziók tevékenykedtek. De az intézményesülés folyamata itt nem állt meg. XIV. Lajos az 1673. évi kereskedelmi kódexben először szabályozta a konzulok kötelezettségeit, és ebben az időben kezdődött el a fontos dokumentumoknak az állami politikai levéltárban való összegyűjtése. 1712-ben pedig a franciák egy külön oktatási akadémiát hoztak létre a diplomaták képzésére.⁷

A szigorú, de ezen a területen indokolható központosítást hosszú távon az 1789. évi francia forradalom sem mérsékelte. Igaz, az Alkotmányozó Nemzetgyűlés egy bizottságot hozott létre a külügyi tevékenység ellenőrzésére és 1791-től kezdve az akkori alkotmány értelmében a törvényhozás is szerephez jutott ezen a területen. Mint sok forradalom, néhány ponton a francia is szakítani akart a múlttal. Például abban, hogy rövid ideig nem követnek, hanem nunciussnak nevezték a misszióvezetőket. 1797-ben a külügyi ügyosztály, avagy hivatal kizárólagos jogot kapott a külföldi államokkal való kapcsolattartásra. Ezt nemsokára Napóleon mint császár is megerősítette. Akkor hozták létre először

⁶ PANOV, A. N. (2015): Gyiplomatyiceszkaja sluzsba Franciji. In TORKUNOV, A. V. – PANOV, A. N. MGIMO szerk.: *Gyiplomatyiceszkaja sluzsba zarubezsnih sztran*, Moszkva, Aszpekt-Prez. 99.

⁷ *Uo.* 100–101.

a főigazgatói tisztséget, akinek a hivatali kontinuitást kellett képviselnie a hivatalvezető államtitkárok váltása esetén. Minisztériumnak azonban csak 1814-től kezdve nevezték a francia külügyi hivatalt.

Ebben az időben a francia diplomácia meghatározó alakja Charles Maurice de Talleyrand volt, aki nemcsak a köztársaság, hanem a császárság és végül a restauráció, azaz a visszaállított királyság idején is irányította a külügyminisztériumot, az 1815. évi bécsi kongresszusból pedig „kihozta a maximumot” legyőzött hazája számára. A francia külügyi szolgálaton belül már 1800-ban rendszerbe szedte és egységesítette a különböző rangokat és tisztségeket, és az imént említett bécsi kongresszus részben az ő kezdeményezésére nemzetközi szinten is átlátható rendszerbe foglalta a vezető diplomáciai rangokat.⁸

A francia diplomácia és külügyi igazgatás a nagy forradalom utáni másfélszáz évben is domináns és irányt mutató volt a nemzetközi kapcsolatokban, a diplomácia nyelve is a francia lett. Az 1871 és 1939 közötti időszakban Franciaországban a kormány és annak apparátusa játszott meghatározó szerepet a külügyek irányításában. A francia külügyi szolgálat nagyfokú stabilitást, szakszerűséget és zártsgot mutatott. 1915-ben a minisztériumon belül létrehozták a főtitkári pozíciót, amely a mai napig meghatározó a rendszerben, hiszen a főtitkár az, aki nemcsak a folytonosságot képviseli a minisztériumban, hanem ő koordinálja a diplomáciai tevékenységet, és irányítja a minisztérium különböző szolgálatait. A miniszterváltások idején ő az, aki gyakorlatilag az egész minisztériumot is irányítja. Egyébként a francia külügyminiszternek nincs külön helyettese. A francia köztársasági elnököknek pedig sokáig nem volt jelentős szerepük a külügyek intézésében. Ez megváltozott 1958-ban Charles de Gaulle elnöki mandátuma idején. A jelenlegi francia félelnöki rendszerben ugyanis az államfőnek komoly beleszólása van a külügyekbe. Ezirányú tevékenységében külön főtitkár és külügyi főtanácsadó is segíti.⁹

A jelenkori francia külügyi igazgatás egyik sajátossága, hogy a minisztériumot vezető miniszteren kívül a rendszer ismeri a miniszter-delegátus intézményét is. A miniszter-delegátusok is kormánytagok, de tevékenységüket a külügyminiszter ellenőrzése alatt végzik. A létszámuk változó lehet, de rendszerint négyen vannak. 2015-ben az egyik ilyen miniszter-delegátus foglalkozott az európai uniós ügyekkel, egy másik a frankofónia kérdéseivel, harmadik a külgazdasági tevékenységgel, a negyedik pedig a külföldön tartózkodó francia állampolgárok problémáival.¹⁰

A francia külügyminisztérium 3 főigazgatóságból áll: az egyik a politikai és biztonsági kérdésekkel foglalkozik, a második globális problémákkal, fejlődéssel és partnerségekkel, a harmadik pedig az adminisztratív kérdésekkel és modernizációval. Viszont nem mindegyik szervezeti egység tartozik valamelyik főigazgatóság alá, hanem közvetlenül a miniszter és a főtitkár ellenőrzése alatt is működnek ilyenek. Ilyen például az a szervezeti egység, amely az EU-val foglalkozik, továbbá ilyenek a külhoni franciák ügyei és a konzuli kérdések is. Itt ki kell emelni, hogy a konzuli szolgálatra Franciaországban mindig is nagy hangsúlyt fektettek, amiről az is tanúskodik, hogy a konzuli hivatalok vezetőit maga a köztársasági elnök nevezi ki, és elvben a nagykövettől függetlenül működnek. Az utóbbit azonban a konzul köteles mindig tájékoztatni a tevékenységéről.¹¹

A francia külügyi igazgatás mindig is nagyon gondosan kiválasztott és rendszerint komolyan felkészült apparátussal rendelkezett. Ezt a hagyományt most is követik Párizsban. A diplomataképzés legfőbb intézménye Franciaországban a híres ENA (École Nationale d'Administration). Évente általában 7 új külügyi munkatárs kerül ki innen. A kiválasztásuknál a fő hangsúly a közjogi és gazdasági ismereteken, a nyelvtudáson, a nyitottságon és a jó kommunikációs, kapcsolatépítő képességeken szokott lenni. Emellett a francia külügyminisztérium rendelkezik saját Diplomáciai és Konzuli Intézettel is, amelyen belül a minisztériumi munkatársak továbbképzése zajlik. Ez alól az „ENA-növendékek” sem jelentenek kivételt. A francia diplomaták első kiküldetésük előtt rendszerint 2–4 évet a központban dolgoznak, és csak ezután következik az első külföldi kiküldetésük, amely rendszerint 3–4 éves

⁸ Uo. 102–103.

⁹ Uo. 104–105.

¹⁰ Uo. 107.

¹¹ Uo. 113.

szokott lenni. A tipikus francia diplomata karrierje kétharmadát külföldön tölti, egyharmadát pedig otthon a központi apparátusban.¹²

A másik európai állam, amely nagyon komoly és rendkívül sikeres diplomáciával rendelkezett, *Nagy-Britannia* volt, és tulajdonképpen ez a megállapítás napjainkban is érvényes. Az angol jogtörténetben először 1235-ben jelent meg a királyi titkár (*secretarius noster*) intézménye, aki akkor még egyaránt foglalkozott bel- és külügyekkel. A királyi abszolutizmust erősítő VIII. Henrik király 1554-ben még egy – máskülönben hasonló hatáskörű – titkári pozíciót hozott létre. Az angol királyok ekkor már rendelkeztek az első állandó külképviseletekkel – Rómában például már 1479-ben volt állandó követük. A két királyi titkár közötti munkamegosztás sajátos módon alakult. Az 1640. évi reform során földrajzi alapon osztották el közöttük a feladatokat. Az angol központban akkor alakult ki két – északi és déli – ügyosztály, amelyek élén a már említett királyi titkárok álltak. Az északi ügyosztályhoz tartoztak a német és skandináv államokkal, továbbá a Németalfölddel, valamint a lengyel–litván és orosz állammal fenntartott kapcsolatok. A déli ügyosztály pedig főleg a katolikus vallású nyugat- és dél-európai államokkal foglalkozott. Ide tartoztak az oszmán ügyek is. Mindkét királyi titkár mellett megjelentek helyettesek és kislétszámú hivatali apparátusok is. Fontos pillanat 1782, amikor az északi ügyosztályra alapozva megalakult a központi külügyi hivatal, a híres Foreign Office, amelynek élén külügyi államtitkár (Foreign Secretary) állt. A poszt első betöltője Charles James Fox volt. A déli ügyosztályból pedig a belügyekkel foglalkozó Home Office jött létre. Igaz, ide tartozott a gyarmatok feletti felügyelet is. 1795-ben létrehozták a politikai jellegű tisztségként felfogott külügyi államtitkár állandó helyettesének (Permanent Under-Secretary) a posztját is. Tulajdonképpen ő lett a diplomáciai szolgálat szakmai vezetője. Akkor még csak 14 hivatalnok dolgozott a központban, de 1913-ban már 52-en voltak. Az egész külügyi apparátus működésére pedig – a brit parlamentarizmus gyors fejlődése ellenére – sokáig, nagyjából Viktória királynő haláláig, nagyon komoly befolyást gyakorolt az uralkodó is. A diplomaták a korona professzionális szolgálói voltak, saját adminisztratív szabályaik és rangtáblázatuk volt, és egészen az első világháborúig bezárólag minden nagykövet egyben a királyi Titkos Tanács tagja volt. A parlament igazán csak a második világháború után szerzett komolyabb ellenőrzést a külügyi tevékenység felett.¹³ A parlament alsóházának külügyi bizottsága ennek megfelelően csak 1979-ben jött létre.

A brit külügyi szolgálatban mindig is nagy hangsúlyt fektették a külgazdasági érdekek érvényesítésére és a diplomáciai apparátus megfelelő kiválasztására, majd képzésére. A brit diplomácia már a 19. század végén külön kereskedelmi attasékkal rendelkezett a jelentősebb európai és ázsiai fővárosokban. 1919-ben pedig létrehozták a külön külkereskedelmi diplomáciai szolgálatot, amelyet azonban a második világháború alatt egyesítették a hagyományos diplomáciai szolgálattal.¹⁴ Jelenleg tehát az „Öfelsége diplomáciai szolgálata” (hivatalos elnevezés) egységes entitást képez. Az előbb említett elnevezés egyik következménye az, hogy a királynő a kulcsfontosságú diplomáciai vezető posztokat betöltő személyeket még a kiküldetésük előtt lovággá üti, ami a keresztnevük elé tett „Sir” megszólítás viselésére jogosítja fel őket.¹⁵

A brit külképviseletek rendszerint kisebb diplomáciai apparátusokkal dolgoznak, mint az USA vagy más vezető európai államok külképviseletei. Ezt általában azzal kompenzálják, hogy egyrészt nagyobb számban vonják be az ügyek intézésébe a helyi személyzetet, másrészt azzal, hogy a gondosan kiválasztott és kiválóan felkészült brit diplomaták nagy önállósággal rendelkeznek. Ez természetesen komoly felelősséggel jár együtt. A brit külképviseleteken akár már a harmadik titkári rangban dolgozó diplomata is jogosult jelentést írni és táviratot küldeni a központba.¹⁶

¹² Uo. 115–117.

¹³ DOLGOV, V. I. (2015): Gyiplomatycieszkaja sluzsba Velikobritanyiji. In TORKUNOV, A. V. – PANOV, A. N. MGIMO szerk.: Gyiplomatycieszkaja sluzsba zarubezsnih sztran. Moszkva, Aszpekt-Prez. 24–25.

¹⁴ Uo. 27.

¹⁵ Uo. 37.

¹⁶ Uo. 39.

1856-tól kezdve a brit külügyminisztériumba csak felvételi vizsga révén lehet bekerülni. A vizsga írásbeli és szóbeli részből áll, illetve különböző szituációs gyakorlatokból, amelyek során egyebek mellett a jelölt stressztűrő képességét és általános emberi tulajdonságait is próbálják felmérni. Tulajdonképpen már itt eldől, hogy a sikeres jelöltet a diplomáciai szolgálat melyik nagy kategóriájába fogják besorolni: az *A* (irányító) vagy az *E* (végrehajtó) kategóriába. Az átjárás a két kategória/terület között nem igazán gyakori. A külképviseleti politikai posztokra rendszerint az *A* kategóriás diplomátákat küldik. Az *E* kategóriába tartozó diplomáták rendszerint a konzuli, külkereskedelmi és információs kérdésekkel kapcsolatos posztokon tudnak komolyabb (azaz első titkári) pozícióba kerülni, ám ez sokszor karrierjük kulminációs pontja is.¹⁷

Nagy-Britanniában sokáig nem létezett specializált diplomataképzés, hanem a rendszer működtetői úgy gondoltak, hogy jó színvonalú (mondhatsz patinás) egyetemi végzettség, jó származás és nagyon sokáig a megfelelő (azaz diplomáciai) családi háttér a legjobb ajánlólevél az „Őfelsége diplomáciai szolgálatába.” A minisztériumhoz tartozó külön diplomáciai akadémia felállításáról szóló döntés csak 2013-ban született. A végzettség szempontjából nemcsak a jogi és közgazdasági tanulmányok jönnek számításba, a brit diplomáták között sok a bölcész is. Hivatalosan nem, de gyakorlatban főleg a neves egyetemek (Cambridge, Oxford stb.) végzőseinek vannak jobb esélyei a külügyi szolgálatban, legalábbis ami az inkább politikai jellegű *A* kategóriát illeti.

A brit tárcavezető alatt 4 államminiszter dolgozik, ezek egyikét Európa-ügyi miniszternek is nevezik. Egy másik államminiszter pedig a külgazdasági kérdésekkel foglalkozik. Meg kell említeni, hogy az államminiszteri szint alatt helyezkedik el a még mindig politikai kinevezetteknek tekintett parlamenti helyettes államtitkárok szintje. Előfordul, hogy időnként a parlamenti államtitkárok is foglalkoznak a rájuk ruházott területi kérdések felügyeletével. A Foreign Secretary felügyeli a brit hírszerzést, vagyis az MI6-et (Military Intelligence, Section 6), más néven Secret Intelligence Service, SIS-t is. Szoros kapcsolat fűzi a minisztériumhoz a brit nyelv és kultúra terjesztésével foglalkozó British Council nevű intézményt (intézet-hálózatot), és komoly együttműködés létezik a BBC-vel is. A külügyi titkári, azaz külügyminiszteri pozíció egyike az állam legfőbb pozícióinak (Great Offices of State), ilyen még a miniszterelnök, a belügyminiszter és a pénzügyminiszter. Megjegyzendő, hogy brit külügyminiszterekből igen gyakran lett később miniszterelnök vagy fontos nemzetközi diplomáciai poszt betöltője. A 14 ezer embert foglalkoztató diplomáciai szolgálat (diplomáciai kar)¹⁸ feje az állandó helyettes államtitkár, akit munkájában a kilenctagú Vezetői Testület segít. A minisztériumon belül főigazgatók által vezetett igazgatóságok működnek.¹⁹ Az állandó helyettes államtitkár (tulajdonképpen a miniszterhelyettes) jelentőségét az is jelzi, hogy őt nem maga a miniszter, hanem a miniszterelnök nevezi ki a felkészült, tapasztalt, más vezető posztokon már kipróbált diplomaták közül.²⁰ Ez a szakmai háttér azért is fontos, mert ő nemcsak a központi apparátus, hanem a külképviseltek munkájának az összehangolásáért is felelős. A brit külügy- és nemzetközösségi minisztérium egyébként komoly önállósággal rendelkezik a miniszterelnöki apparátus irányában is.

A magyar történelmet is súlyosan befolyásoló nagyhatalmi külügyi döntéshozatali mechanizmusok története nem lenne teljes *az orosz, illetve pontosabban a szovjet modell* bemutatása nélkül. Ez a modell több mint 40 éven át közvetlenül meghatározta a magyar külpolitika mozgásterét is, és sokban hatott az 1989 előtti magyar diplomácia szervezeti felépítésére is. A szovjet modell ugyanakkor nem volt előzmények nélküli, hiszen már a cári Oroszország is nagyon régi és komoly külügyi hagyományokkal rendelkezett. Sőt, az orosz központi külügyi apparátus Európában a legrégebbi ilyen apparátusok közé tartozik. Ugyanis már a 16. században működött Moszkvában a többi közigazgatási szervtől elkülönült

¹⁷ Uo. 40–42.

¹⁸ Ennek azonban csak egy része dolgozik brit diplomata rangban. 1999-ben 5635 diplomata szolgálta a királynő, közülük csak 2295 fő külföldön. DOLGOV, V. I. (2015): Gyiplomatycieszkaja sluzsba Velikobritanyiji. In TORKUNOV, A. V. – PANOV, A. N. MGIMO szerk.: Gyiplomatycieszkaja sluzsba zarubezsnihsztran, Moszkva, Aszpekt-Prezs. 29.

¹⁹ www.fco.gov.uk/en/about-us/who-we-are/ (2012. április 17.)

²⁰ DOLGOV, V. I. (2015): Gyiplomatycieszkaja sluzsba Velikobritanyiji. In TORKUNOV, A. V. – PANOV, A. N. MGIMO szerk.: Gyiplomatycieszkaja sluzsba zarubezsnihsztran, Moszkva, Aszpekt-Prezs. 34.

Követi Utasítás (oroszul Poszolszkij Prikáz). Majd a 18. század elején I. Péter közigazgatási reformjai során szintén kialakult a külügyek kollégiuma, amely 1802-ben formálisan is minisztériumi rangra emelkedett. Ettől kezdve az orosz diplomácia minden jelentősebb európai eseménynél jelen volt, ami által óriási tapasztalatra és rutinra tett szert.

Érdekes helyzet alakult ki 1917 után. A forradalmi hevülettől fűtött bolsevik vezetők eleinte meglehetősen lekezelően viszonyultak a klasszikus diplomáciához és ezáltal a külügyi igazgatáshoz is. A radikális bolsevikok ugyanis az egész klasszikus diplomáciát egyfajta imperialista „úri huncútságnak” tekintették. Különösen utálták annak titkos dimenzióját, amely nélkül azonban csak nagyon nehezen képzelhető el a hatékony érdekérvényesítés.

A szovjet állam stabilizálódásával azonban együtt járt a külügyi apparátus klasszikus mederbe terelése is. A helyzet érdekessége az volt, hogy 1917 után a kiépülő szovjet külügyminisztériumban tulajdonképpen egyetlen ember rendelkezett klasszikus külügyi előképzettséggel – maga a külügyi népbiztos. Ezt a posztot az 1920-as években Georgij Csicserin töltötte be, aki az egyetem elvégzése után sok éven keresztül a cári külügyminisztérium levéltárában dolgozott. A posztját 1918 tavaszán elfoglaló Csicserinnek tehát nemcsak külföldi ellenfeleivel kellett vívnia különböző diplomáciai csatákat, hanem menet közben ki is kellett építenie a fiatal forradalmárállam külügyi apparátusát.²¹ E tekintetben főleg a nyugati emigrációból hazatérő, a nyugati nyelveket jól beszélő emigráns bolsevikokra próbált támaszkodni, akik közül többen később fontos szerepet játszottak a Szovjetunió külpolitikájának alakításában. Ezek között a legismertebb a későbbi minisztériumi ellenfele és hivatali utódja, Makszim Litvinov volt. A másik neves szovjet diplomatának, Vjacseszlav Molotovnak viszont nem volt komolyabb emigrációs múltja.

Itt meg kell említenünk még egy történelmi érdekességet, amelyről ritkán esik szó. Az 1920-as évek elején több szovjet külügyminisztérium működött. Akkor még ugyanis formálisan nem alakult meg a szövetségi berendezkedésű Szovjetunió, hanem egymás mellett, de egy pártközpontból irányított több szovjet köztársaság létezett. Ezért lehetséges az, hogy a Moszkvához szorosan kötődő Szovjet-Ukrajnának 1919 és 1923 között volt saját külügyminisztere Krisztian Rakovszkij személyében, és hasonló volt a helyzet néhány más tagköztársaság esetében is. A külügyi tevékenység központosítása végül 1922–23-ban ment végbe.

A szovjet külpolitikai döntéshozatal és a külügyi igazgatás történetének megértéséhez tudnunk kell, hogy a két világháború közötti Szovjetunió politikusainak nagyon erős világforradalmi küldetésstudatuk volt. Világforradalom nélkül ugyanis nem tudták elképzelni a Szovjetunió helyzetének stabilizálását. Emiatt érdekeltek voltak a világforradalom kitörésének siettetésében. Ennek meghatározó eleme a Kommunista Internacionálé volt, amelyet úgy fogtak fel működtetői, mint a kommunista világpartot, mert ez a szervezet fogta össze a különböző országokban legálisan vagy illegálisan működő kommunista pártokat. E pártok befolyásolása és irányítása legalább annyira fontos volt Moszkvának, mint saját külügyminisztériumának működtetése. Mivel azonban az 1920-as évek végére teljesen kiépült az egyszemélyes totális diktatúra rendszere, mindezek a szervek tulajdonképpen egyetlen akaratnak kezdtek engedelmesskedni, Sztálin akaratának.

A Kommunista Internacionálé a második világháború alatt szűnt meg, egyfajta sztálini „nyugati nyitás” jegyében. Sztálin halála után pedig minden területen fokozatosan erősödni kezdett a kollektív vezetési gyakorlat. A folyamatot levezénylő Nyikita Hruscsovnak és Leonyid Brezsnyevnek nem kellett kitalálnia új szerveket, csak életet kellett lehelni a korábban már működő központi döntéshozó testületekbe. A kommunista párt legfelső döntéshozó szerve, a Politikai Bizottság tulajdonképpen megszakítás nélkül működött. E szerv a döntéshozatalban nemcsak a párt kiterjedt külügyi apparátusára támaszkodott, hanem az egész szovjet államgépezet felől érkező információkra. Azaz a második világháború óta ismét külügyminisztériumnak nevezett külügyi hatóságnak ugyanúgy volt a döntéshozatalban szerepe,

²¹ Ellenfelei között központi helyet foglalt el a brit diplomáciát irányító Lord Curzon. A két arisztokrata diplomata valóban kifejezetten nem szerette egymást. A Csicserin természetéről és külügyépítő tevékenységéről lásd részletesebben DEBO, K. Richard (1993): G. V. Csicserin: isztoricészakaja perspektivya i programma iszledovanyij. In *Szovetszkaja vnyesnyaja polityika v retrospektivye. 1917–1991*. Moszkva, Nauka. 32.

mint a szovjet hadsereg vezérkarának vagy a KGB-nek, és/továbbá a gazdasági élet irányítóirol sem kell megfeleledkezni. Tény viszont az is, hogy a fő külügyi végrehajtó szerv a külügyminisztérium lett, mivel a demokratikus Nyugatot meglehetősen zavaró Kommunista Internacionálét²² Sztálin már a második világháború alatt megszüntette, a szovjet kommunista párt külügyi apparátusa pedig a második világháború után már inkább „csak” a testvéri pártokkal fenntartott bilaterális kapcsolatokra ügyelt. Kelet- és Közép-Európa vonatkozásában ezek voltak a meghatározóak.

Az 1953-tól kezdve tehát a Politikai Bizottság volt a hatalom csúcsa, amely nemcsak a pártszerveket irányította, hanem az egész államapparátust is. Brezsnyev alatt viszont fontos változásra került sor az összetétele és működése tekintetében. Az 1970-es években ez a szerv hetente ülésezett, mindig csütörtökön. Itt sokszor valódi viták is zajlottak az egyes frakciók és érdekcsoportok között. A bizottság taglétszáma adott volt: 15 rendes tag és 6 jelölt. 1973-tól az állam biztonsága szempontjából meghatározó 3 főhatóság vezetője, azaz a hadügyminiszter, a külügyminiszter és a KGB elnöke tisztsége jogán lett tagja a testületnek. Az már korábban is előfordult, hogy a külügyminiszter vagy a hadügyminiszter PB tag volt, de „csupán” személyi jogon, nem tisztsége alapján. Ilyen tag volt például Vjacseszlav Molotov. Brezsnyev vezetése alatt viszont az államapparátus meghatározó vezetőit bevonták a Politikai Bizottságba, azaz a legmagasabb szintű döntéshozatalba.²³

A konzervatív-arisztokratikus hagyományokkal rendelkező európai külügyminisztériumoktól teljesen eltérően fejlődött a fiatal észak-amerikai köztársaság, az *Amerikai Egyesült Államok (USA) külügyi igazgatása*. Külügyi apparátusának története tulajdonképpen már a függetlenségi háború előtt elkezdődött. A függetlenség előtti korban ugyanis az egyes észak-amerikai brit gyarmatok már rendelkeztek európai képvisellel – mégpedig érthető módon a gyarmati fővárosban, Londonban. Ennyiben ez nem is tekinthető igazi külképviseletnek, hiszen azonos szuverén hatalom alatt működtek. Elsőként Benjamin Franklin lett Pennsylvania állam londoni képviselője. Kinevezését 1757-ben kapta meg. Második ciklusa végén Franklin már Massachusetts, New Jersey és Georgia állam képviselője is volt egyben. A függetlenségi háború alatt is aktív szolgálatban volt, és a fellázadt gyarmatok megbízásából titokban tárgyalt a britekkel. Miután a függetlenségek főleg a franciáknál és spanyoloknál keresték a szövetségeseiket, ebben a folyamatban is segédkezett.

Ez követően az intézményépítés szakasza kezdődött. 1775-ben a Kongresszus létrehozta a Titkos Levelezés Bizottságát, hogy ezúton „érintkezzen barátokkal.” E bizottság küldött követeket a kulcsfontosságú államok fővárosaiba, például Párizsba. Az erőfeszítés megtérült, mert az amerikaiaknak 1778-ban sikerült megkötni az első szövetségi szerződést a franciákkal. 1779-ben pedig Benjamin Franklin lett az alakuló Egyesült Államok első hivatalos követe külföldön, nevezetesen Párizsban.²⁴

Az amerikai külügyminisztériumként működő „Department of Foreign Affairs”-t 1781-ben hozták létre. Az első külügyi államtitkár Robert R. Livingston lett. A Kongresszus által elfogadott Konföderációs Cikkelyek azonban olyan csekély hatáskörrel ruházták fel az új hivatalt, hogy az nem volt igazán működőképes, amit Livingston többször szóvá is tett. A külügyi tevékenység új szabályait az 1787-ben elfogadott Alkotmány rakta le. A külügyekért alapvetően a szövetségi kormány viselte a felelősséget. A nemzetközi szerződéseket az elnök köthette meg, de csak a Szenátus beleegyezésével. A misszióvezetők és konzulok kiküldése is a Szenátus beleegyezésével történt. Az elnök tehát nem dönthetett teljesen egyedül a lényeges külpolitikai kérdésekben.²⁵

²² A Kommunista Internacionálét 1919-től 1943-ig működött. Az első kongresszusát 1919. március 2–6. között tartotta Moszkvában. Első elnöke Grigorij Zinovjev volt. A kommunista világszervezet feloszlását a szervezet végrehajtó bizottságának az elnöksége mondta ki 1943. május 13-án. Lásd KRAUSZ Tamás – SZILÁGYI Ákos szerk. (1992): *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történelmi kronológiája. 1900–1991*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 157.

²³ BOFFA, Giuseppe (1996): *Ot SzSzsZ k Rossziji. Isztorija nyeokoncsennovo krizisa 1964-1994*. Moszkva, *Mezsdunarodnije otnosenija*. 81–82.

²⁴ A Short History of the Department of State. U.S. Department of State. Office of the Historian. 1–2. Forrás: www.history.state.gov/departmenthistory/short-history/foundations

²⁵ Az egyes hatalmi szervek jogállásáról a külpolitikai döntéshozatal során lásd részletesebben: KARDOS Gábor (1987): *Az Amerikai Egyesült Államok külügyi igazgatása*. In TIMORÁNSZKY Péter szerk.: *A külügyi igazgatás sajátosságai egyes kapitalista országokban*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 53–76.

1789 után már működött a Department of State, amely azonban akkoriban még belpolitikai kérdésekkel is foglalkozott. Az élén az államtitkár (Secretary of State) állt. 1790-től ezt a posztot Thomas Jefferson töltötte be, aki korábban Párizsban képviselte hazáját. A születőben lévő amerikai külügyi igazgatás és diplomácia követni kezdte ugyan az európai gyakorlatot, de nem teljes mértékben. Washington elnök és Jefferson államtitkár közösen tettek erőfeszítéseket a Kongresszusnál a külügyi tevékenység nagyobb költségvetési támogatása érdekében, de nem jártak túl nagy sikerrel. Az ebből következő folyamatos alulfinanszírozottság később sok gondot okozott.²⁶

Szervezeti téren Jefferson élesen különválasztotta a diplomáciai és a konzuli tevékenységet. 1791-ben már 5 európai államban működött amerikai misszió. A misszióvezetőknek két feladatra kellett összpontosítaniuk figyelmüket: referálniuk kellett arról, hogy mi történik kiküldetési helyükön, és követni központjuk utasításait. 1792-ben már 16 országban működött amerikai konzulátus – értelemszerűen a legtöbb Európában. Jefferson úgy tekintett ezekre a konzulátusokra mint az amerikai politikai és kereskedelmi hírszerzés eszközeire.²⁷

A kialakuló amerikai diplomáciai stílus és protokoll sokkal egyszerűbb és demokratikusabb lett, mint az európai diplomáciák szokásai és eljárásai. Ez részben tudatos volt, részben az új állam jellegéből fakadt. Ennek kezdetei sok tekintetben még Benjamin Franklin működéséhez nyúlnak vissza.²⁸ Némi gondot az alacsony fizetések okoztak. Emiatt ugyanis csak olyan követek kerültek az igazán irányadó társadalmi körök közelébe, akik eleve gazdag emberként érkeztek a diplomáciába. A későbbi vezetők (például James Monroe) változtatni akartak a fizetések területén uralkodó áldatlan állapotokon, de csak részleges sikereket értek el.

Az önálló állami lét első évtizedeiben az amerikai diplomácia igyekezett visszafogott lenni, és főleg saját dolgaira figyelni. Különösen az európai viszályokban volt tartózkodó. E tekintetben már Franklin azt mondta, hogy „[a] szűz államnak meg kell őriznie szűz jellemét”. Jefferson is helyeselte a külpolitikai semlegességet és az izolacionista politikát. Szerinte az ameriaknak „a béke, a kereskedelem és a becsületes barátság” jegyében kell politizálniuk. Egyfajta izolacionizmus egészen a második világháborúig jelen volt az amerikai külpolitikai gondolkodásban és gyakorlatban. Természetesen a saját „hátsó udvarnak” tekintett Latin-Amerika kivételnek számított, erre vonatkozott a Monroe-doktrína, „Amerika az amerikaiaké.” Az első igazi nagy nemzetközi konfliktus, amelybe az Egyesült Államok „belekeveredett”, az első világháború volt. S ez sok tekintetben megváltoztatta az amerikaiak szemléletét. Erről tanúskodik Woodrow Wilson demokrata elnök politikája és a Nemzetek Szövetsége létrehozásának kezdeményezésében vállalt szerepe. Nem véletlen, hogy éppen 1921-ben jött létre magánjellegű szervezetként a Külkapcsolatok Tanácsa (Council on Foreign Relations), amely a külpolitikai kérdések iránt érdeklődő New York-i üzleti és jogi elitet tömörítette. A társaság a mai napig kiadja a *Foreign Affairs* című tekintélyes folyóiratot, és különböző kutatásokat végez, illetve rendezvényeket szervez.²⁹

Az első világháború után ismét bekövetkezett egy izolacionista korszak, ám a második világháborút követően az Egyesült Államok már a világ egyik vezető hatalmának szerepét játszhatta el. Úgy tekintett magára mint a „szabad világ vezetőjére és védelmezőjére.” Mivel ebben az időszakban az amerikai–szovjet vetélkedés és az atomháború veszélye határozta meg a nemzetközi kapcsolatokat, és ezáltal az amerikai külpolitikát is, a külügyi döntéshozatal során sok olyan tényezőt is figyelembe kellett venni, amelyeknek korábban kisebb súlyuk volt. A hidegháború idején ugyanis globálisabb és militaristábbá vált az amerikai külügyi szemlélete. Ez sokkal több feladattal és konfliktussal is járt, és viszonylag hamar hatott az amerikai diplomácia és külügyi igazgatás méreteire, felkészültségére, szemléletére. A külügyi döntéshozatal problémaköre sem maradhatott érintetlen.

A második világháború után, az úgynevezett „hidegháborús években” előtérbe került a külpolitika biztonságpolitikai megközelítése. Az amerikai külpolitika formálói, meghatározói közé ezért olyan új

²⁶ A Short History of the Department of State. U.S. Department of State. Office of the Historian. 2–3. Forrás: www.history.state.gov/departmenthistory/short-history/foundations

²⁷ *Uo.* 4–5.

²⁸ *Uo.* 4–5.

²⁹ CFR History. www.cfr.org/about/history/cfr/index.html

intézmények emelkedtek, mint a Nemzetbiztonsági Tanács (National Security Council), a Pentagon, a CIA, később a nemzetközi fejlesztési politikát megvalósító USAID,³⁰ valamint kulcsfontosságú intézményként az ENSZ melletti állandó misszió.

Az elmozdulást legjobban a Nemzetbiztonsági Tanács második világháború utáni szerepe és fejlődéstörténete fejezi ki/mutatja. A Nemzetbiztonsági Tanácsot 1947-ben hozták létre Harry Truman kormányzása idején. Létrehozása válasz volt arra a gyakorlatra, hogy Franklin Delano Roosevelt elnök sokszor homályban hagyta, kit is vont be a kulcsfontosságú döntéshozatalba.³¹ Bizonyos szervezetek és személyek ezért háttérben maradtak, amikor az elnök döntött. Ez nem mindenkinek tetszett, de mindez nem volt olyan meglepő egy olyan elnök idején, aki több cikluson keresztül megszakítás nélkül hatalmon volt.

A Nemzetbiztonsági Tanács tagsága az elnökből, a külügyminiszterből, a hadügyminiszterből és más magas beosztású állami vezetőből állt. Ezek közé tartozott az egyre erősödő CIA vezetője is. Ezeket a tagokat és tisztviselőket az elnök nevezte ki. 1953-ban Dwight Eisenhower elnök egyik barátja tanácsára kinevezett a Nemzetbiztonsági Tanács élére egy, „a nemzetbiztonsági ügyekért felelős különleges asszisztentst,” aki az egyre jobban terebélyesülő szakapparátust fogta össze, valamint felügyelte annak munkáját, az elnök számára pedig összegyűjtötte és felvázolta az egyes megoldási alternatívákat. Az asszisztens mellett egy „stábtitkár” is dolgozott, aki az apparátust hivatali szempontból irányította. John F. Kennedy és Lyndon Johnson idején ezt a két posztot összeolvasztották. (Ugyanis mindkét említett elnök a fontos döntések meghozatala előtt más fórumokon tanácskozott.)

A következő elnök, Richard Nixon idején a Nemzetbiztonsági Tanács szerepe ismét nőni kezdett. Ebben kulcsszerepet játszott az elnök nemzetbiztonsági főtanácsadója, Henry Kissinger. Tulajdonképpen ezt a címet is ő kezdte használni, mert az „asszisztens” kifejezés nem volt számára kellőképpen kifejező és méltó.³² Az igazgató szerepe ebben az időben csökkenni kezdett, de a stáb szerepe megnőtt. Fokozatosan az egész szerv az elnök személyes minibürokráciájává alakult át. Ettől kezdve a szerv a külügyek intézésének egyfajta alternatív központjaként működött. Természetesen az egyes elnökök munkastílusa, külügyminisztereihez való viszonyulása, a politikai és közigazgatási erőviszonyok is hatottak e szervek/szervezetek – elsősorban a Külügyminisztérium és a Nemzetbiztonsági Tanács – kapcsolataira. Volt, amikor az egyik, máskor pedig a másik szerv került előtérbe. A hidegháború vége szintén hatással volt az egész hatalmi és igazgatási konstellációra.

1.3. Az első magyar Külügyminisztérium létrehozása 1849-ben

Az önálló magyar külügyi szolgálat kiépítéséhez első alkalommal az ország az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején került a legközelebb. Az önálló magyar külügyminisztérium létrehozásának ötlete viszonylag korán, már 1848. július 25-én felmerült, amikor egy Békés megyei követ, Boczkó Dániel tett ilyen irányú javaslatot az Országgyűlésben. E minisztérium székhelye Pesten lett volna.³³ Ennek az ötletnek azonban akkoriban még nem volt realitása, mert a Batthyány-kormány nem akarta felrúgni a Habsburg-dinasztiához fűződő kapcsolatot, sőt annak központját Budára szerette volna áthelyezve látni.³⁴

Miután 1849. április 16-án Debrecenben a Nemzetgyűlés megfosztotta trónjától a Habsburg-házat és a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadásával Magyarországot független államként kiáltotta ki, a kormányzó-elnökké előlépő Kossuth Batthyány Kázmért kérte fel a Szemere Bertalan volt belügyminiszter

³⁰ Forrás: www.usaid.gov

³¹ ISAACSON, Walter (2001): *Kissinger. Életrajz*. Budapest, Panem – Grafo. 141.

³² *Uo.* 141–142.

³³ KOSÁRY Domokos (1999): *Magyarország és a nemzetközi politika 1848–1849-ben*, História Könyvtár, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 27.

³⁴ HAJNAL István (1957): *A Batthyány-kormány külpolitikája*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

vezetésével megalakuló új kormány külügyminiszterének.³⁵ Az 1848-ban Baranya vármegye főispánjává kinevezett Batthyány Kázmér tevékenyen részt vett a szabadságharc eseményeiben. Előbb kormánybiztosként, majd teljhatalmú országos biztosként irányította Délvidék és Eszék védelmét. Batthyány a felkérést elfogadta és május 2-án átvette a tárcát, majd 14-én letette a miniszteri esküt. A szabadságharc külügyminisztere ezzel Kossuth és Szemere után a harmadik legfontosabb magyar közjogi méltóság lett. A magyar külpolitika célja természetesen nem is lehetett más, mint a magyar szabadság ügyének győzelemre segítése, és ennek érdekében Batthyány és Kossuth szinte valamennyi európai állammal szövetséget keresett. Minden erőfeszítés dacára csak egyetlen országgal, nevezetesen a Piemonti Szárd Királysággal tudott Magyarország szövetségi szerződést kötni még 1848 decemberében, de Radetzky itáliai győzelmei nyomán ez is okafogyottá lett. A Függetlenségi Nyilatkozat elfogadását követően, vagyis már 1849-ben, a magyar állam nem hivatalos ügynököket (kvázi-követeket) küldött ki több európai ország fővárosába.

Batthyány olyan embereket próbált megnyerni az első magyar Külügyminisztérium munkatársaiul, akik magas szinten beszéltek idegen nyelveket, és nem a Felső személye körüli Minisztériumban, hanem a kormány más intézményeiben dolgoztak.³⁶ Május végén a Külügyminisztérium személyi állományába, a minisztert is beleértve, mindössze tizenegyen tartoztak.³⁷ A kormány Pestre való visszaköltözését követően az első magyar Külügyminisztérium – más tárcákkal együtt³⁸ – a Szél utcai Oszvald-házban működött.³⁹ A Szél utcát napjainkban Nádor utcának hívják, és az első külügyminisztérium egykori épületében ma az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala található.

Az első önálló modern magyar külpolitika főbb csapásirányai, pillérei kiolvashatók az 1849. április 14-én elfogadott Függetlenségi Nyilatkozatból, valamint Batthyány Kázmér június 10-én kelt miniszteri körleveléből.⁴⁰ Ennek alapján Magyarország békére és jószomszédi viszonyra kívánt törekedni azokkal a népekkel, amelyekkel néhány nappal korábban még jogilag is ugyanazon birodalomhoz tartozott. Ezenkívül más nemzetekkel is barátságosan kívánt szövetkezni.

Kossuth levélben fordult több ország vezetőjéhez, és elküldte nekik a magyar Függetlenségi Nyilatkozat szövegét. A különféle állomáshelyeken tevékenykedő kormányügynökök és követek mindeközben folyamatosan tájékoztatták Batthyányt és Kossuthot az európai külkapcsolati erőterben érzékelhető fejleményekről és elmozdulásokról. Baráti hangok érkeztek például Stockholmból, de ez nem jelentett államelismerést.⁴¹ Egyedül az Egyesült Államok volt kész a független Magyarország elismerésére. Küldötte, A. Dudley Mann azonban 1849 késő nyarán Bécsbe érkezve – Pethő Sándor szavaival – már „csak forró részvétét jelenthette a ravatalnál.”⁴²

A helyzet válságossá fordulása miatt 1849. június 28-án a kormány kiáltványban fordult Európa népeihez. A cél az volt, hogy elsősorban Anglia és Franciaország közvéleményére apellálva európai ügyként állítsák be a magyar szabadságharcot. Ezzel párhuzamosan Kossuthék megpróbálták kiegyezni a magyarországi nemzetiségek, illetve anyaországuk képviselőivel annak érdekében, hogy minél kevesebb magyar haderő legyen lekötve. A hadi helyzet romlása miatt Kossuth és a kormány 1849. augusztus 11-én lemondott, és minden katonai és polgári hatalmat (beleértve természetesen a külpolitikai alakítását is) Görgey Artúrra mint diktátorra ruházott át. Ezzel Batthyány Kázmér külügyminisztersége is véget ért, Szemere Bertalannal együtt elhagyta Magyarországot és az Oszmán Birodalomba távozott. A magyar szabadságharc bukását erőszakos központosítás és az úgynevezett

³⁵ Az ország kormányzójának felkérése a külügyminiszteri tárca betöltésére. Debrecen, 1849. április 20. (2006) In *Dokumentumok gróf Batthyány Kázmér közéleti tevékenységéről. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből. 14.* Pécs, Baranya Megyei Levéltár. 118–119.

³⁶ F. Kiss Erzsébet (1987): *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 209.

³⁷ *Uo.*

³⁸ „Társbérllő” volt a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium és később az Igazságügyi Minisztérium. F. Kiss Erzsébet (1987): *i.m.*, 210.

³⁹ *Uo.*

⁴⁰ Batthyány körlevele a diplomáciai tárgyalások viteléről, a kormány külügyi elképzeléseiről. Debrecen, 1849. június 10. (2006) In *Dokumentumok gróf Batthyány Kázmér közéleti tevékenységéről. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből. 14.* Pécs, Baranya Megyei Levéltár. 128–130.

⁴¹ *Uo.* 71.

⁴² PETHŐ Sándor (1919): *Magyarország és az Entente-hatalmak 1848–49-ben.* Budapest, 53.

neoabszolutizmus követte. A dualizmus idején pedig közös osztrák-magyar külügyminisztérium működött, amelyről a következő alfejezetben lesz szó.

1.4. Az osztrák–magyar külügyi igazgatás

Mivel abban a korban, amikor Európában kialakultak a külügyi igazgatás modernebb bürokratikus formái, illetve intézményei, a Magyar Királyság nem volt teljesen független és szuverén állam, ezért először azoknak az államalakulatoknak a fejlődését kell megnézni, amelyek keretein belül 1526-tól kezdve Magyarország fejlődött. A magyar állami (azaz a királyi magyarországi) külügyek irányításának központja ebben az időben már nem Buda volt, de nem is Pozsony, hanem Bécs. A Habsburg Monarchia külügyeit 1720-tól 1742-ig az Udvari Kancellária (Hofkanzlei) intézte. 1742 és 1848 között a külpolitikai döntések szakszerű előkészítésével és végrehajtásával a Titkos Házi, Udvari és Állami Kancellária (Geheime Haus-, Hof- und Staatskanzlei) foglalkozott. Az utóbbi szerv előbb Wenzel Anton Eusebius von Kaunitz (1753–1792), majd Klemens Wenzel Lothar von Metternich kancellársága (1809-1848) idején tulajdonképpen igazi külügyi hivattallá fejlődött. A külügyek intézése már ekkor is a később legendássá váló „Ballhausplatz”-i épületben történt. A Ballhausplatz az évek során az osztrák–magyar külpolitika szinonimájává vált.⁴³

Az igazi külügyminisztérium azonban csak 1848-ban alakult meg, a forró forradalmi hónapokban. Bécsben már márciusban elhatározták a felelős kormány létrehozását, amelyben a külügyminiszter is helyet kapott. Az addigi Állami Kancellária (Staatskanzlei) a Császári Ház és a Külügyek Minisztériuma (Ministerium des Kaiserlichen Hauses und des Äusseren) nevet vette fel. Az 1867. évi osztrák–magyar kiegyezés természetesen hatással volt a külügyek irányítására – 1869-től már a Császári Ház és a Külügyek Császári és Királyi Minisztériuma nevet viselte.

Az osztrák, majd az osztrák–magyar külügyminisztérium esetében régi hagyományokkal rendelkező és jól szervezett hatóságról volt szó. Igaz, hogy a Monarchia konzervatív jellegének megfelelően állománynak jelentős részét az arisztokrácia és a köznemesség köréből verbuválták, de a rendszer igyekezett ügyelni megfelelő képzettségükre is. Az előjárók többnyire állam- és jogtudományi végzettséget vártak el a jelentkezőktől, továbbá jó nyelvi képességeket, valamint a történelemben és a nemzetközi jogban való jártasságot.⁴⁴ A konzulok esetében a gazdasági ismeretek is egyre fontosabbá váltak. A bécsi diplomácia nagy előnye az volt, hogy jól szervezett diplomataképzéssel is rendelkezett – az utánpótlást ugyanis még a Mária Terézia által alapított Keleti Akadémia biztosította, valamint később a „k. und k.” Konzuli Akadémia, amely idővel a ma már patinás bécsi Diplomata Akadémiává alakult át.

A szakapparátus „kívánatos” társadalmi összetételét úgy érték el, hogy a felvett jelölteknek először díjazás nélkül kellett dolgozniuk a minisztériumban, amit nyilvánvalóan csak a vagyonosabb családok gyermekei – pontosabban fiai – tehettek meg. Nemzetiségi szempontból a testület nyitott volt, de a földrajzi közelség, valamint a főváros-központúság miatt leginkább a bécsi, felső-ausztriai és csehországi, illetve morvaországi németek érvényesültek.⁴⁵ Nem volt viszont akadály annak, hogy akár egy lengyel gróf (Goluchowski) vagy egy magyar köznemes (Burián István) is külügyminiszterré váljon. A titlár és birtokos magyar arisztokrácia (grófok, bárók) súlya amúgy sem volt jelentéktelen a közös külügyminisztériumban, elég csak az idősebb és ifjabb Andrássy Gyulára gondolni.

Az arisztokrácia igazi külügyi súlyát a következő számok mutatják legjobban: az 1720 és 1918 közötti időszakban szolgáló misszióvezetőknek csak körülbelül 10%-a nem tartozott a főrendűek közé, de ez utóbbiak nevében is többnyire ott volt a nemesi származásra utaló „von” előtag. Az 1867 és 1918 közötti időszak nagykövetői között pedig csak 3 olyan diplomata fordult elő, aki nem volt sem herceg, sem gróf, sem báró.⁴⁶

⁴³ DIÓSZEGI István: *A külpolitikai ügyintézés struktúrája és a döntéshozatal mechanizmusa az Osztrák–Magyar Monarchiában*. www.grotius.hu

⁴⁴ DIÓSZEGI István: *i. m.*, 6.

⁴⁵ *Uo.* 6.

⁴⁶ *Uo.* 9.

Az osztrák–magyar közös külügyi szolgálatban viszonylag élesen elkülönült a hivatalnokok 3 kategóriája, a központi apparátusba tartozó tisztviselők, a diplomáciai szolgálatot végzők és a különböző konzuli posztokat betöltő személyek. A 3 kategória között azonban 1918 előtt és után is volt átjárás.⁴⁷ Érdekesek a számarányok: 1914-ben a bécsi külügyminisztériumban 850 fő dolgozott: ebből 232 fő a központban, 155 fő a külszolgálatban és 463 fő a konzulátusokon.⁴⁸ Ezek az adatok azt is jelzik, milyen súlya volt az osztrák–magyar külpolitikában a konzuli szolgálatnak, amit akár a modernség jeleként is lehetne értelmezni.

A bécsi külügyminisztérium az ismétlődő átszervezések ellenére viszonylag stabil belső szerkezettel rendelkezett, amelynek egyes elemeit később több utódállam is alkalmazta. Központi igazgatása 4 szekcióra, illetve osztályra oszlott. Az első a politikai ügyekkel foglalkozott, a második az adminisztratív feladatokért felelt, a harmadik a mindenkori miniszter kabinetjeként működött, a negyedik pedig ügy funkcionált mint egyfajta segédhivatal. Ide tartozott tehát a rejtjelezés, a fordítás és a regisztrálás. A legnagyobbak számító politikai szekció referatúrákra voltak felosztva, ezek pedig az adott kor és az érintett nagyhatalom preferenciáit is tükrözték. Az I. referatúra a keleti kérdésekkel foglalkozott, a II. referatúra a vatikáni kapcsolatokat ápolta, a III. referatúra a németországi és skandináv kapcsolatokra ügyelt, a IV. referatúra pedig a délnyugat-európai és tengerentúli kapcsolatokkal foglalkozott. A referatúrák vezetői komoly befolyással bírtak a külügyek intézésére és a külpolitika alakítására. A fölöttük álló osztályvezetők (Sektionschef) már meglehetősen magas rangú állami hivatalnokoknak számítottak. Közülük az első osztályfőnök rendelkezett a legnagyobb befolyással, hiszen a miniszter távollétében ő irányította az egész minisztériumi apparátust. Erről a posztról már nem volt olyan nehéz miniszterré válni – akár a saját minisztériumon belül, akár más főhatóságnál.⁴⁹

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

Az önálló magyar külügyi igazgatás alapjait az 1918. december 13-án Károlyi Mihály kormányzása során megalkotott V. számú néptörvény képezte. A kommunista diktatúra, majd az ezt követő tisztogatás miatt azonban a tartós magyar külügyi szolgálat kiépítése csak 1919 őszén kezdődött el. Az 1918. évi V. néptörvény értelmében a külügyi igazgatás vezetője a magyar külügyminiszter volt, aki a „népkormány” tagjaként felügyelte a külügyi igazgatás szerveit, melyek a következők voltak: a magyar külügyminisztérium, a magyar diplomáciai képviselők, a magyar konzuli hivatalok. A néptörvény értelmében kormányrendelet határozta meg a miniszter pontos hatáskörét és ezzel összefüggésben a külügyminisztérium szervezetét. A törvény kétféle magyar diplomáciai képviselőt ismert: követséget és diplomáciai ügyvivőséget, melyek szervezetét szintén kormányrendelet állapította meg. Konzuli hivatal lehetett valóságos (élén hivatásos konzuli tisztviselővel) és tiszteletbeli. Ez utóbbit „tiszteletbeli konzuli közeg” vezette. Természetesen 1918-ban Magyarországnak még nem volt kiépült diplomáciai, illetve konzuli képviselői hálózata. Emiatt a néptörvény 7. §-a úgy rendelkezett, hogy *„olyan országokban, amelyekben a Magyar Népköztársaságnak diplomáciai képviselője vagy konzuli hivatala nincs, az ottani magyar állampolgárok védelme valamely barátságos állam külügyi hatóságára bízható.”*

A rövid életű Magyar Népköztársaság a külügyi igazgatás személyi állományát részben az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyminisztériuma (Ballhausplatz) személyi állományából próbálta meg pótolni, a néptörvény 9. §-a szerint *„a volt császári és királyi közös külügyminisztériumnak s az alája rendelt hivataloknak és intézeteknek, továbbá a volt császári és királyi közös diplomáciai képviselőeknek és konzuli hivataloknak oly tisztviselőit, altisztjeit és szolgálait, akik magyar állampolgárok, kívánságukra – amennyiben a Magyar Népköztársaságnak a hűségüket leteszik – a magyar külügyi*

⁴⁷ MÁRFFY Ede: *i.m.*, 710.

⁴⁸ DIÓSZEGI István: *i.m.*, 5.

⁴⁹ *Uo.* 2–3.

*igazgatás vagy más magyar közigazgatási ág körében, eddigi hivatali állásuknak és fizetésüknek megfelelően alkalmazni kell, vagy őket végellátásban kell részesíteni.*⁵⁰

Az önálló magyar külügyi apparátus kiépítésének folyamatában az összeomlás utáni hatalom tehát nagyban támaszkodott a bécsi külügyminisztériumban szocializálódott hivatalnokokra, akik felvették a szolgálatot a függetlenné vált Magyarország minisztériumában.⁵¹ Közülük többen nemcsak a polgári demokratikus forradalom, hanem még a Tanácsköztársaság idején is ott szolgáltak, egészen addig, amíg többségüket a velük szemben nagyon bizalmatlan Kun Béla el nem bocsátotta. A régi „bécsi kádereken” kívül új emberek is érkeztek a minisztériumba, hiszen mindegyik rezsim legalább néhány saját emberét is megpróbálta beemelni ebbe a fontos intézménybe. Néhányan egyszerűen a közigazgatás más területeiről érkeztek – például a városi igazgatási szervekből vagy más minisztériumokból –, de voltak közöttük a közigazgatásban teljesen járatlanok is. Itt érdekességként megemlíthető, hogy az előbb Aradon, majd Szegeden székelő magyar konzervatív jobboldali kormányának szintén volt saját külügyminisztériuma, amelyet május végétől augusztusig gróf Teleki Pál vezetett. A Tanácskormány bukásával a súlypont fokozatosan visszatért a budapesti központba, azaz a budai Várban található Dísz térre, amely hamarosan a két világháború közötti magyar külügy szinonimájává vált. Az akkori kortársak úgy használták ezt a kifejezést, ahogyan jelenleg használják Budapesten a Bem tér fogalmát.

Egy rövid átmeneti időszakot követően „az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk” 6. §-a értelmében „*a magyar felelős minisztérium [ti. a kormány] a külügyminiszterrel [...] egészített ki. [És a] király személye körüli miniszter állása megszűnik.*” A két világháború közötti magyar külügyi szolgálat arculatának formálásában több politikus, miniszterelnök és külügyminiszter játszott meghatározó szerepet, különösen pedig a két erdélyi gróf, Bethlen István miniszterelnök, illetve Teleki Pál miniszterelnök és külügyminiszter. Feladatuk nem volt könnyű, mert a vesztes háború, a drámai terület- és lakosságvesztés, valamint a korábbi kaotikus politikai-társadalmi állapotok miatt az ország külpolitikai súlya és presztízse erősen csökkent. Sőt, a külügyminisztérium és a külügyi szakma a súlyos kudarcok miatt itthon sem örvendett túl nagy népszerűségnek. A sajtó és a közvélemény sokszor bírálta a külügyi tárcát, különösen az 1920-as években és az 1930-as évek elején. A legtöbb miniszterelnök közvetlenül a saját kezében igyekezett tartani a fontosabb külpolitikai döntéseket, így nem állt érdekében a markáns önálló koncepciót is képviselő erősebb személyiségek kinevezése a külügyi tárca élére. Ez különösen igaz Bethlen Istvánra, de később Gömbös Gyulára is. Teleki Pál is a saját kezében tartotta a kül- és belpolitikát egyaránt. Emiatt viszonylag nagy volt a jövés-menés a Dísz téren. Kánya Kálmán⁵² hatéves külügyminisztersége (1933–1938) tehát inkább kivételnek számít – igaz, éppen ő volt olyan erősebb miniszter, aki valóban önálló arculatot tudott adni minisztériumának az egész kormányzati szerkezeten belül.⁵³

Az akkori külügyminisztérium központjában nem dolgoztak olyan sokan, mint korábban Bécsben vagy a második világháború után, illetve manapság. Az 1930-as évek közepén tehát a külügyminisztérium budapesti létszáma 50 fő körül mozgott. Itt a közigazgatási, illetve diplomáciai rangokkal ellátott személyekről volt szó, akiket körülbelül 120 fős segédszemélyzet egészített ki.⁵⁴ A külképviseleteken pedig 350 fő dolgozott, ebből körülbelül 20 fő rendkívüli követi és meghatalmazott miniszteri beosztásban. A konzuli személyzet pedig körülbelül 40 főt tett ki.⁵⁵

Az 1930-as években némileg megváltozott a régi, bécsi eredetű hagyományokhoz való viszonyulás. Ez a változás leginkább Gömbös Gyula miniszterelnöksége és ideiglenes külügyminisztersége idejére esett. Az ellentmondást nem tűrő miniszterelnök az általa elképzelt magyar érdekeknek, illetve még

⁵⁰ Forrás: <http://www.polhist.hu/adattarak/koztars/index.php?fkod=21&fid=2> (2016. 04. 23.)

⁵¹ Továbbá ezekről a kérdésekről lásd: PRITZ Pál (2005): A magyar külügyi szolgálat története az első polgári korszakban (1867–1948). *In Uő: Az a „rövid” 20. század. Történetpolitikai tanulmányok.* Budapest, MTT. 67–114.

⁵² Kánya Kálmán szintén az osztrák–magyar közös külügyi szolgálatból érkezett, ő volt a Monarchia utolsó mexikói követe.

⁵³ PRITZ (2005): *A magyar külügyi szolgálat keletkezése, i. m., 75–76.*

⁵⁴ GYŐRI SZABÓ Róbert (2011): *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig. Helikon,* Budapest. 65.

⁵⁵ *Uo.* 66.

inkább a magyar külsőségeknek a korábbinál jóval nagyobb szerepet akart biztosítani a külügyi szolgálatban. Ő tartózkodóbb volt a korábbi hagyományok tekintetében, és a hivatalnokoktól sokkal nagyobb elkötelezettséget várt el a Nemzeti Munkatervvel kapcsolatban. Ezt a programot minden tisztviselőnek ismenie kellett, és annak szellemében kellett eljárnia. A katonahátrú Gömbös értelmezésében a külügyi szervezet – hasonlóan a vezérkarhoz – eszköz volt a felsőbb hatóságok kezében. A szolgálattól nagy aktivitást várt el gazdasági és politikai téren egyaránt, valamint a magyar állampolgárok érdekeinek képviseletét. Egy diplomatának ismernie kellett a szolgálat helyének nyelvét, tájékozottnak kellett lennie és széles kapcsolatokkal rendelkeznie. A magyar diplomatáknak ugyanakkor büszkén kellett vállalniuk magyarságukat, szabadságukat hazájuk megismerésére kellett felhasználniuk, külföldi háztartásuknak pedig úgy kellett funkcionálnia, mint a magyar kultúra kis szigetének.⁵⁶

Érdekesen alakult a két világháború közötti magyar külügyi szolgálat személyi összetétele. Az 1920-as években az apparátus a már említett két csoportból, a bécsi tapasztalattal rendelkező „régiekből” és az 1920 után érkezett „új emberekből” állt. A fontos pozíciókat eleinte inkább a tapasztaltabb „régiek” birtokolták. Megváltozott az arisztokrácia aránya is az önálló magyar külügyminisztériumban. Annak ellenére, hogy a magyar társadalomban továbbra is kiemelkedő szerepük volt a klasszikus arisztokratáknak, arányuk a minisztériumban, és kisebb mértékben a külszolgálatban is, csökkent. A felsőbb szinteken kevésbé, de a tendencia ott is kimutatható. 1921-ben az összes állásban lévő személy közül 7% tartozott az arisztokráciához, a fogalmazói (azaz az érdemi ügyintézői) körön belül viszont 14,9%. Ez az arány 1938-ban 4,9% és 14,1%,⁵⁷ ami jelentős csökkenés az 1918 előtti állapotokhoz képest, amikor a fogalmazói karon belül 26,6% volt az arisztokraták aránya.

Ebben az időszakban a külügyi tisztviselők életét különböző szabályok korlátozták. A követek például csak a kormányzó engedélyével köthettek házasságot, a többi tisztviselő pedig a külügyminiszter engedélyével. Az ellenséges országnak kezelt csehszlovák, román vagy jugoszláv állampolgárokkal kötött házasság nem nagyon/igazán jöhetett szóba. A mennyasszonynak természetesen „szeplőtlen hírnevűnek” kellett lennie.⁵⁸

Milyen is volt ebben az időben a magyar külügyminisztérium szerkezete? Milyen szervezési elveket követett az akkori külügyi vezetés? A két világháború közötti Magyarország előtt álló kihívások teljesen másak voltak, mint a dualista Osztrák–Magyar Monarchia idején. Az is tény viszont, hogy a központi magyar külügyi igazgatás azokból a mintákból, modellekből tudott táplálkozni, amelyeket munkatársai még a régi közös külügyminisztériumban sajátítottak el.

Pritz Pál szerint a sok átszervezés és reform ellenére a két világháború közötti magyar királyi külügyminisztérium alapelemei meglehetősen nagy stabilitást mutattak. Történelmi érdekesség, hogy az önálló magyar külügyminisztérium „igazgatási” avagy szerkezeti meghatározója egy olyan tehetséges igazgatásszervező volt, aki eredetileg fővárosi tisztviselő volt. Harrer Ferencről, Budapest volt alpolgármesteréről van szó, akit Károlyi Mihály miniszterelnök kért fel arra, hogy szervezze meg az első önálló magyar külföldi képviseletet, a bécsi magyar követséget. Erről a posztról azonban a tehetséges menedzsert viszonylag korán visszahívták, mert a korábbi vezetők nem nagyon tudtak megbirkózni az új minisztérium „beüzemelésének” feladatával. Harrer, aki különösebben nem érdeklődött a külpolitika iránt, itt is helyt tudott állni. 5 önálló részleget hozott létre, amelyeket a számvevőség és a segédhivatal egészített ki. A részlegek a következő területeket fedték le: a politikai ügyek, a közgazdasági ügyek, a jogi ügyek, a sajtó és propaganda. Önálló részleget alkotott az úgynevezett elnöki vagy igazgatási osztály, amely tulajdonképpen a személyzeti kérdésekkel foglalkozott.⁵⁹

A következő tartós strukturális átalakulásra Horthy budapesti bevonulásakor került sor, azaz 1919 novemberében. Akkor honosították meg a minden részleget egyenlősítő osztálystruktúrát. A rendszer egyik legbiztosabb szerkezeti eleme a miniszter kabinetje volt. A klasszikus bilaterális külkapcsolati

⁵⁶ *Uo.* 17.

⁵⁷ PRITZ Pál (1987): Arisztokraták a magyar külügyi szolgálatban (1918–1944). *Jogtörténeti Szemle*, 2. évf. 2. sz. 45–64.; Pritz Pál: *Magyar diplomácia*, i. m., 25.

⁵⁸ GYÓRI SZABÓ: i. m., 66.

⁵⁹ PRITZ: *Magyar diplomácia...*, i. m., 38.

kérdésekkel a területi referatúrákból felépülő politikai osztály foglalkozott. Állandó elemnek számított a sajtóosztály is. A jogi természetű ügyek intézésére több osztályt is létrehoztak: közjogi, magánjogi, büntetőjogi osztályt, valamint a jogsegélyosztályt. A gazdaságpolitika, a közgazdaság és közlekedés-ügy akkor szintén még egy-egy külön osztállyal képviseltette magát. A minisztérium belső életében továbbra is kulcsszerep jutott az elnöki osztálynak, amely az alkalmazottak személyügyeit intézte. Ennek az osztálynak általános hatásköre volt, azaz ide tartozott minden olyan ügy, amely nem tartozott más osztály kompetenciájába.⁶⁰

A tárgyalt időszak végére a szűken vett külpolitikai ügyeken kívül a minisztérium 11 további osztályra tagolódott. Ezek alapvetően funkcionális elvekre támaszkodtak. A miniszternek egyetlen – nagyköveti rangban lévő – állandó helyettese volt, aki közvetlenül irányította néhány fős kabinetje működését. 1941-ben a kabinet háromfős volt. Tagja volt a miniszter személyi titkára is.⁶¹ Külön osztályok foglalkoztak a személyi kérdésekkel, továbbá a protokollal és a sajtóügyekkel. Komoly hangsúlyt kapott a minisztériumon belül a gazdasági diplomácia, amellyel külföldön a konzulátusok foglalkoztak, a központban pedig a gazdaságpolitikai osztály. Külön osztályt szerveztek a nemzetközi közjogi és szerződéskötési ügyek intézésére. A nemzetközi nyilvántartások, valamint a büntetőjogi és rendészeti együttműködés szintén önálló osztályt kapott, ahogy a nemzetközi magánjogi és nemzetközi közigazgatási ügyek is. Külön ügycsoporttá szervezték a külföldön élő magyar állampolgárok ügyeit és a kulturális kapcsolatok osztályát is.⁶²

A két világháború közötti diplomaták többsége jogász vagy közgazdász végzettségű volt, és komoly történeti ismeretekkel is rendelkeztek. Főleg a francia és német nyelvtudáson volt a hangsúly. A munkára való konkrét felkészülés az egyéves próbaszolgálat alatt történt. Ennek keretében napi két órát valamelyik osztályon kellett eltölteni, egyébként különböző tanfolyamokra kellett járni. Aki ezeket abszolválta, annak szakvizsgázni kellett, ezt követően fogalmazói beosztásban elkezdhetette külügyi szolgálatát. A képzés az 1920-ban alapított Királyi Magyar Tudományegyetem Közgazdasági Karán zajlott. Ez az intézmény 1934-től (majdnem 15 éves önállóság után) a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem önálló karaként működött tovább.⁶³

1.6. A magyar külügyi igazgatás helyzete a második világháború után

A magyar államfejlődés következő hosszú szakasza a második világháború után kezdődött, az „új kezdet” lehetőségeit azonban beárnyékolta a katonai vereség és a külföldi katonai jelenlét következményei. A „felszabadító” szovjet hadsereg megszállóként tartósan – 46 évig – Magyarországon maradt, s így az ország kül- és belpolitikai mozgásterét a gyakorlatban és formálisan is nagymértékben meghatározta a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) jelenléte.

Közjogilag az új kezdetet az Ideiglenes Nemzeti Kormány felállítása jelentette 1944 végén. A kormány egyik legfontosabb külpolitikai feladata a győztesekkel megkötendő magyar fegyverszünet és később a végleges béke-megállapodás előkészítése volt. Ennek fényében érthető, hogy az új szervnek rendelkeznie kellett külügyminisztériummal, amelynek élére Gyöngyösi János külügyminiszter került.⁶⁴

Az új ideiglenes külügyminisztérium Debrecenben állt fel 1944 végén, és 1945 áprilisában költözött Budapestre. Eredetileg 36 fős apparátussal dolgozott. Bár a magyar államapparátust az egész államisággal együtt nagy megrázkódtatás érte, valamint éppen elkezdődött a korábbi érához köthető magas rangú hivatalnokok emigrációja, az új minisztériumba – legalábbis a kezdeti szakaszban – mégiscsak bekerült az előző minisztérium néhány tisztviselője. Sokatmondó tény, hogy még

⁶⁰ Uo. 42.

⁶¹ DRUCKER György szerk. (1941): *Külügyi évkönyv 1941*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 382–385.

⁶² LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás, Budapest, Attila-Nyomda Rt. 90.

⁶³ GYŐRI SZABÓ: *i. m.*, 66.

⁶⁴ Erről a korszakról lásd: BALOGH Sándor (1988): *Magyarország külpolitikája. 1945–1950*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.

ebben a kicsiny apparátusban is egy gróf és két báró szolgált, nem is beszélve az előző korszak egyik altábornagyáról.⁶⁵ Mindez érthető, hiszen néhány szakértőre mindenképpen szükség volt, különösen ilyen átmeneti és érzékeny korban.

A minisztérium szerkezete tulajdonképpen az 1944. március 19-e előtti állapotok nagyon leegyszerűsített verziójának felelt meg, ami nem meglepő, hiszen ezt ismerték azok a dolgozók, akiket felvettek az új szerv állományába. A szovjet minták átvétele még váratott magára. Strukturális újdonságot talán csak a fegyverszüneti és a béke-előkészítő osztály jelentett.⁶⁶

Nyilvánvaló, hogy egy külügyminisztérium tartósan nem működhet ilyen kis létszámmal. 1946-ban már több mint 150 fő dolgozott a központi közigazgatás e területén. Ez már a koalíciós kormányzás időszaka volt, és a nagyobb pártok delegálhatták embereiket a külügyi apparátusba. A legtöbb személyt a kiscgazdák és a szociáldemokraták küldték ide, de a jövő a kommunistáké volt. Az apparátus többsége nem rendelkezett kifejezett pártkötődéssel, inkább szakértő volt, viszont egyre több olyan emigráns kommunista diplomata jelent meg a külügyben, aki hosszú éveken át a Szovjetunióban élt. 1949-től ők kerültek meghatározó pozíciókba.⁶⁷ Egyébként a külügyi állományba ezekben az években nemcsak „moszkovita” kommunisták kerültek be, de a nyugati emigrációból hazatért baloldali intellektuelek is (mint például Szász Béla vagy Ignó Pál). Ők azonban később a Rajk- és a hasonló koncepciók perke áldozatai lettek.

1949 után egyértelműen csökkent a külügyminisztérium presztízse, hiszen a bel- és külpolitikai döntéshozatal legfőbb szerve a Magyar Dolgozók Pártjának (MDP) Központi Bizottsága, pontosabban annak vezetősége lett. Közben nemcsak jelentős személycserékre került sor, hanem 1950–1951-ben jelentősen átalakult a minisztérium belső szerkezete is. Ekkor már tükröződött a szovjet modell és az új körülmények hatása. Külön osztályok foglalkoztak a Szovjetunióval és a különböző csokrokba szervezett népi demokratikus, majd szocialista országokkal. Ebben az időben is létezett a külföldi magyarokkal foglalkozó referatúra, de nem a szomszédos országokban élő magyarokkal foglalkozott, hanem a külföldi (azaz tengerentúli és egyéb nyugati vagy latin-amerikai) magyar diaszpóra tagjaival. E „foglalkozás” – a kor szellemének megfelelően – főleg megfigyelést, befolyásolást, beszervezést és kapcsolattartást jelentett. Ennek megfelelően a külföldi magyarokkal való foglalkozást szerkezetileg nem a szocialista államokhoz sorolták, hanem a „nyugati” főosztályokhoz.⁶⁸

A másik érdekes jelenség az volt, hogy a korábbi magyar állapotokhoz, valamint az egyes nyugati országokhoz képest jóval több nő került be ebben az időszakban a magyar külügyi apparátusba, és nem csak a kisegítő posztokra. A vezető tisztségviselőknek már körülbelül 10%-a volt nő, amit annak a fényében kell szemlélni, hogy a brit Külügyi Hivatalba (Foreign Office) csak 1947 után kezdtek felvenni nőket.⁶⁹

A külügyesek utánpótlását az 1948-ban felállított Külügyi Akadémia volt hivatott szolgálni, amely két évfolyamon képezte a jövőbeli diplomátákat. Az új rezsim folytatta a korábbi magyar hagyományt, amely a kulturális diplomácia terén mellékesen egybeesett a „proletár internacionalizmust” és a „népek barátságát” szorgalmazó szovjet elképzelésekkel. Az MDP már 1949-ben döntött a Kultúrkapcsolatok Intézetének létrehozásáról, amely a népművelési minisztérium és a külügyminisztérium közös felügyelete alá tartozott.⁷⁰ Személyi állományának felállításába és működésébe azonban a belügyminisztériumnak nem csekély beleszólása volt. E szerv működtette később a magyar kulturális intézetek és központok hálózatát. A legtöbb ilyen új intézmény a „testvéri” szocialista államokban jött létre. A hagyományos magyar intézetek – Bécsben, Berlinben, Rómában – a kulturális feladatok ellátása mellett fontos hírszerző tevékenységet is folytattak.

⁶⁵ Sáringer János: *Mozaikok a magyar Külügyminisztérium történetéből*, www.grotius.hu, 2010-es évfolyam, 1–2.

⁶⁶ *Uo.* 2–3.

⁶⁷ Ilyen volt például Sík Endre, a papköltő Sík Sándor öccse. Már az 1920-as évektől a Szovjetunióban élt, ahol akadémiai karriert futott be (egyebek mellett Afrikával foglalkozott), a háború alatt kommunistaként a Moszkvából sugárzott Kossuth Rádióban dolgozott, aztán visszatért, és 1945-ben már a külügyminisztériumban dolgozott. Igazán befolyásossá 1949 után vált. Lásd SÁRINGER: *i. m.*, 3.

⁶⁸ *Uo.* 8–9.

⁶⁹ *Uo.* 12.

⁷⁰ *Uo.* 10–11.

A Magyar Népköztársaságban a szovjet befolyás mintegy 40 évig meghatározó maradt, ugyanúgy, mint az Magyar Dolgozók Pártjának majd a Magyar Szocialista Munkáspártnak (MSZMP) a meghatározó szerepe. Az is igaz azonban, hogy a politikai vezetés egy része az 1970-es évektől fokozatosan igyekezett kiszélesíteni külpolitikai mozgásterét, és ebben a folyamatban némi sikert is el tudott érni, de ebben az időszakban is a Szovjetunió maradt a magyar külpolitikai orientáció legfontosabb hivatkozási alapja.

A politikailag meghatározó pártszervek és a formálisan kormányzó államigazgatási struktúrák kettőssége végig meghatározta a külpolitikai döntéshozatalt, amely valójában nagyon kevés vezető kezében összpontosult. Formálisan a külügyminisztérium szervezte meg a külügyi igazgatást, a nemzetközi szerződéseket pedig a Népköztársaság Elnöki Tanácsa ratifikálta és hirdette ki törvényerejű rendeletekben, de a legfontosabb politikai és személyzeti döntések az MSZMP Politikai Bizottságában születtek.

A külügyminisztérium belső szervezete többször megváltozott, de egy modellen belül maradt. A minisztérium alapvető szerkezetét mégiscsak általános érvényű kihívások determinálják. A diplomáciai és konzuli képviselőkkel és a stratégiaalkotással foglalkozó Politikai Osztályon belül tehát az 1940-es évek második felétől az 1960-as évek végéig előbb 4 területi osztály alakult, majd később tizenkét (10 területi és 2 nemzetközi) politikai osztály jött létre. A minisztert az 1960-as évek végén 5 helyettese – ezek közül egy állandó vagy első helyettes – segítette a mindennapi munkában.⁷¹

Az 1989–1990-ben végbement rendszerváltozás alapjaiban változtatta meg a magyar külpolitikai döntéshozatalt és a külügyi igazgatást. Átalakult a minisztérium belső szervezete, és demokratikus legitimitációt kapott a külpolitika.

⁷¹ Sík Endre (1970): *Bem rakparti évek*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 9.

2. A MAI MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS

2.1. A külügyi igazgatás hatályos fogalma, sajátosságai

A külügyi igazgatás magában foglalja az államnak és valamennyi szervének külügyi és külpolitikai tevékenységét, elsődleges feladata az állam és szervei által meghatározott külpolitika előkészítése és képviselete.

A külügyi igazgatás sajátosságait lényegileg határozza meg az a tény, hogy alapvetően politikai tevékenység. Ezért eltér a (belső) közigazgatás más ágaitól, hiszen a koordinatív és a döntést előkészítő tevékenység túlsúlya jellemzi. A külügyi igazgatásban kizárólag a konzuli tevékenységben lelhetőek fel a klasszikus államigazgatási hatósági és a közjegyzői tevékenység egyes elemei. Ezek sem a külügyi igazgatás klasszikus velejárái azonban, mert a külügyi igazgatás csupán átruházott hatáskörben, a magyarországi hatáskörrel rendelkező szervek és személyek helyett végzi külföldön azok ellátandó tevékenységének egy részét, illetve átveszi és a hazai szervekhez továbbítja a rábízott iratokat.

A külügyi igazgatás legfőbb sajátossága, hogy annak működési szabályait természetesen nem kizárólag és elsősorban a belső jog, hanem a nemzetközi jog állapítja meg.

2.2. A külpolitika alakításának alkotmányjogi alapjai, a résztvevő szervek és személyek feladata és hatásköre

Az Alaptörvény alapján a külpolitika alakításában a főbb államhatalmi szervek szinte mindegyikének van feladata és hatásköre.

2.2.1. A köztársasági elnök

A köztársasági elnök képviseli Magyarországot, ami alkotmányjogi értelemben az ország szuverenitásának a nemzetközi viszonyrendszerben való szimbolikus képviseletét jelenti.

Megbízta és fogadja a nagyköveteket és a követeket, vagyis a köztársasági elnök gyakorolja az aktív és a passzív követküldés jogát. A magyar külképviseletek vezetői a köztársasági elnöktől kapják meg hivatalos megbízólevelüket, melyet a fogadó állam államfőjének adnak át. A külföldi államok Magyarországra akkreditált képviseletvezetői a köztársasági elnöknek adják át saját hazájuktól kapott megbízólevelüket. A megbízólevél államfőnek történő átadása, illetve annak elfogadása a megbízatás hivatalos megkezdésének feltétele.

A köztársasági elnök dönt az állampolgárság megszerzésével és megszűnésével kapcsolatos ügyekben.

A köztársasági elnök az Országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződés kötelező hatályát. A köztársasági elnök a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló, az Országgyűlés által meghozott törvény aláírásával egyidejűleg, a külgazdasági és külügyminiszter előterjesztése alapján kiállítja a szerződés kötelező hatályának elismerését tanúsító, a szerződés rendelkezéseitől függő megerősítő vagy csatlakozási okiratot. Ha a nemzetközi szerződés értelmében a kötelező hatály elismerése nem az okirat kicserélése vagy letétbe helyezése útján történik, a köztársasági

elnök a kötelező hatály elismeréséről kiállított okiratban foglaltakról a külpolitikáért felelős miniszter útján tájékoztatja a másik (többi) részes felet. Ha a köztársasági elnök az okirat kiállítását megelőzően kezdeményezi az Alkotmánybíróságnál a nemzetközi szerződés Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát, az okiratot az Alkotmánybíróság – a nemzetközi szerződés alaptörvény-ellenességét meg nem állapító – határozatának kézhezvételétől számított 5 napon belül, illetve ha a nemzetközi szerződést törvény hirdeti ki, annak aláírásával egyidejűleg állítja ki.

Az ország képviseletén túlmenően a köztársasági elnöknek minden fenti intézkedéséhez és döntéséhez a kormány tagjának ellenjegyzése szükséges.

2.2.2. Az Országgyűlés

Az Alaptörvény alapján az Országgyűlés jogosult dönteni a legfontosabb külpolitikai kérdésekben, ennek keretében kizárólag az Országgyűlés jogosult dönteni a hadiállapot kinyilvánításáról és a békekötésről. Az Országgyűlés illetékes bizottságai kinevezésük előtt meghallgatják hazánk nagykövetségjait, és szavaznak a jelölésük támogatásáról. A támogatás jogilag nem feltétele a kinevezésnek.

Az Országgyűlés ad felhatalmazást a kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére. Kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződésnek az tekinthető, melynek tartalma olyan tárgykört szabályoz, mely az Alaptörvény alapján Országgyűlési hatáskörbe tartozik.

Az Országgyűlés a fentiekén túlmenően ellenőrzi a kormány külpolitikai tevékenységét, mely egyrészt az illetékes Országgyűlési bizottságokban, másrészt a plenáris ülésen az interpellációk, kérdések és azonnali kérdések formájában történik meg.

2.2.3. A kormány

Az Alaptörvény 15. cikke (1) bekezdése alapján a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az Országgyűlésnek felelős. Ennek megfelelően a kormány külpolitikai hatásköre kiterjed minden olyan kérdésre, amit az Alaptörvény kifejezetten nem utal más államhatalmi szerv – jelen esetben az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök – hatáskörébe.

A külpolitika alakításának alapja a kormányprogramnak a külpolitikára vonatkozó része, mely a külpolitika általános stratégiai irányait tartalmazza. Magyarországon a külpolitika és annak minden ága (diplomácia, külgazdaság, kulturális, technikai és katonapolitika) elsősorban a kormány hatáskörébe tartozik.

A külügyi igazgatás központi szerve a **Külgazdasági és Külügyminisztérium**, melynek feladata a kormányzat külkapcsolati tevékenységének összehangolása. A külgazdasági és külügyminiszter felelős a külgazdasági ügyekért és a külpolitikáért.

2.2.4. Az Alkotmánybíróság

Az Alaptörvény és az alkotmánybíróságról szóló *2011. évi CLI. törvény* alapján az Alkotmánybíróságnak a külpolitika alakításában meglévő hatásköre a nemzetközi szerződések alkotmányosságának, illetve a belső jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára terjed ki.

Az Alkotmánybíróság a hozzá érkező beadványok elbírálásakor a beadványban szereplő belső jogszabály – esetleges – nemzetközi szerződésbe ütközését hivatalból is vizsgálja.

Az Alkotmánybíróság hatásköre az Alaptörvénnyel való összhang előzetes vizsgálatára – az előzetes normakontrollra – irányuló eljárásban kiterjed a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései és az Alaptörvény összhangjának előzetes vizsgálatára.

A nemzetközi szerződés kötelező hatályának a köztársasági elnök által történő elismerését megelőzően a köztársasági elnök kérheti a szerződés és az Alaptörvény összhangjának vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Ugyanígy, ha a nemzetközi szerződést kormányrendelet hirdeti ki, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését megelőzően a kormány kérheti az Alkotmánybíróságtól a nemzetközi szerződés – vagy annak valamely rendelkezése – Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálatát.

Ha az Alkotmánybíróság a nemzetközi szerződés rendelkezésének Alaptörvény-ellenességét megállapítja, a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére addig nem kerülhet sor, amíg a nemzetközi szerződést létrehozó államok vagy a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel rendelkező egyéb alanyai az Alaptörvény-ellenességet meg nem szüntetik. Ez történhet fenntartás megtételével – ha ezt az adott nemzetközi szerződés lehetővé teszi –, vagy a nemzetközi jog által elismert egyéb jogintézménnyel.

A jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatát az országgyűlési képviselők egynegyede, a kormány, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az alapvető jogok biztosa indíthatja.

2.3. A külgazdasági és külügyminiszter jogállása és feladatai

A miniszter a kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot, így különösen:

- a) meghatározza a minisztérium szervezeti felépítését és működésének főbb szabályait, valamint kiadja a minisztérium működéséhez szükséges utasításokat,
- b) meghatározza és jóváhagyja a minisztérium munkatervét és az ágazati célkitűzéseket,
- c) jóváhagyja a minisztérium éves költségvetését és zárszámadási javaslatát,
- d) jogszabályban meghatározott körben előterjesztést tesz a köztársasági elnöknek, és ellenjegyzzi az elnöki határozatot,
- e) dönt a kormánynak, valamint a köztársasági elnöknek címzett előterjesztések tervezeteiről,
- f) kinevezi, illetve felmenti a főkonzulokat,
- g) kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselő vezetőjét, és dönt a kinevezés visszavonásáról, továbbá kinevezi és felmenti a diplomáciai és konzuli személyzetet,
- h) dönt a kitüntetési javaslatok jóváhagyásáról és az általa alapított kitüntetések adományozásáról,
- i) dönt a kormány által a minisztérium rendelkezésére bocsátott humanitárius segélyezési keret felhasználásáról,
- j) dönt a diplomata-útlevelek és a külügyi szolgálati útlevelek kiadásáról.

A miniszter a tulajdonosi jogainak gyakorlása körében eljárva kinevezi és felmenti a Magyar Export-Import Bank Zrt. és a Magyar Exporthitel Biztosító Zrt. igazgatóságának elnökét, tagjait és vezérigazgatóját.

A miniszter irányítja:

- a) a közigazgatási államtitkár,
- b) a parlamenti államtitkár,
- c) a külgazdasági és külügyi államtitkár,
- f) a biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár,
- g) a kulturális diplomáciáért felelős államtitkár,
- h) a kabinetfőnök,
- i) a miniszteri biztos tevékenységét.

A miniszter munkájának és feladatainak ellátása érdekében kabinet működik.

A minisztert akadályoztatása esetén – a miniszter utasításai szerint eljárva – miniszterhelyettesként a parlamenti államtitkár helyettesíti.

A miniszter az Országgyűlés munkájával összefüggő miniszteri hatáskörök gyakorlása tekintetében egyedileg a minisztérium más államtitkárát is kijelölheti.

A külgazdasági és külügyminiszter a kormánynak a külgazdasági ügyekért és a külpolitikáért felelős tagja.

A külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében:

- a) kialakítja a kormány külgazdasági politikáját,
- b) közreműködik Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében és a kedvező Magyarország-kép kialakításában,
- c) koordinálja a nemzetgazdasági jelentőséggel bíró, külföldi érdekeltségű magyarországi beruházások elősegítéséhez szükséges megállapodások előkészítését,
- d) közreműködik a kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások nyújtásában,
- e) koordinálja az Európai Duna Stratégiával kapcsolatos kormányzati feladatokat, ellátja a Régiók Bizottsága tevékenységével kapcsolatos koordinációs feladatokat,
- f) felel a külgazdasági diplomatahálózat irányításáért, kezdeményezi a szakdiplomaták kinevezését és felmentését.

A miniszter felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, ennek keretében:

- a) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kialakítja az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspontokat,
- b) gondoskodik a nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségek és a hazai jogi szabályozás összhangjának megőrzéséről.

Felel a nemzetközi fejlesztési együttműködésért, ennek keretében:

- a) kidolgozza és végrehajtja a kormány nemzetközi fejlesztési együttműködési politikáját, meghatározza a támogatandó partnerországok körét, és kijelöli az ágazati prioritásokat, valamint
- b) koordinálja és irányítja a nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységet.

A miniszter a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében előkészíti a nemzetközi fejlesztési együttműködésre vonatkozó jogszabályokat.

A külgazdasági és külügyminiszter a külpolitikáért való felelőssége keretében előkészíti:

- a) az egységes külképviseleti rendszerre,
- b) a köztisztviselők tartós külszolgálatára,
- c) a diplomáciai kiváltságokkal és mentességekkel kapcsolatos eljárásra, valamint az ezen kiváltságok és mentességek által érintett eljárásokra,
- d) a konzuli védelemre, valamint a tiszteletbeli konzulok megbízásának és fogadásának rendjére vonatkozó jogszabályokat.

A miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében felel a kül- és biztonságpolitikáért, e tekintetben:

- a) javaslatot készít a Kormány kül- és biztonságpolitikai tevékenységére, és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását,
- b) tájékoztatja a Kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról,
- c) előmozdítja a külpolitika civil kapcsolatainak erősítését.

Felel az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért, e tekintetben:

- a) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve irányítja az egységes külképviseleti rendszert, a szakdiplomata hálózatot, valamint a kulturális és tudományos diplomáciai tevékenységet,

- b) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kidolgozza a nemzetközi politikai, biztonságpolitikai és kollektív védelmi, kulturális, tudományos, gazdasági és pénzügyi szervezetekben, illetve intézményekben való részvétel alapelveit, ellenőrzi azok megvalósulását, és kezdeményezi a két- és többoldalú együttműködést,
- c) működteti a diplomáciai futárszolgálatot.

Felel Magyarországnak a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletéért, e tekintetben:

- a) kidolgozza a kétoldalú együttműködés formáit,
- b) javaslatot tesz a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviselendő álláspontra,
- c) javaslatot tesz az államok elismerésére, a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére és helyreállítására, illetve megszüntetésére,
- d) javaslatot tesz a diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére, illetve megszüntetésére, valamint gondoskodik a tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről, illetve megszüntetéséről,
- e) javaslatot tesz a magyar külképviseletek vezetőinek kinevezésére és felmentésére, kinevezi és felmenti a főkonzulokat, kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselet vezetőjét, és dönt a kinevezés visszavonásáról, kinevezi és felmenti a diplomáciai és konzuli személyzetet,
- f) együttműködik a diplomáciai és konzuli képviseletekkel, továbbá más államoknak és nemzetközi szervezeteknek Magyarországon hivatalosan tartózkodó képviselőivel, valamint
- g) állást foglal és eljár a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség fennállásának kérdésében.

Felel a konzuli szolgálat irányításáért, e tekintetben:

- a) dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítés kérdésében,
- b) javaslatot tesz a Kormánynak a magyar állampolgárok hazatérésének elősegítésére vagy evakuálására, ha ez magyar állampolgárok életét, testi épségét külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háborús cselekmények vagy fegyveres összeütközések miatt szükséges,
- c) felhatalmazást ad a konzuli tisztviselőknek egyes közjegyzői feladatok végzésére, gondoskodik a konzuli tisztviselők jegyzékének közzétételéről.

Felel a külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok ellátásáért, e tekintetben:

- a) ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat a diplomata- és a külügyi szolgálati útlevelek vonatkozásában,
- b) megállapítja a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező személyeknek Magyarország területére történő be- és kiutazására, tartózkodására, valamint munkavállalására vonatkozó szabályokat, valamint
- c) irányítja az általa vezetett minisztérium és a külképviseletek vízumkiadási tevékenységét, és gondoskodik a vízumdíjak beszedéséről.

Felel a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációjáért, e tekintetben:

- a) koordinálja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását,
- b) véleményezi a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárca-megállapodásokat,
- c) kiállítja a nemzetközi szerződés létrehozásában eljáró személy meghatalmazását tanúsító okiratot,
- d) a Kormány nevében letéteményesi feladatot lát el,

- e) megteszi a szerződéskötési eljárás során szükséges diplomáciai lépéseket,
- f) megállapítja a nemzetközi szerződések hatálybalépésének, illetve megszűnésének időpontját, valamint
- g) működteti Magyarország szerződéstárát.

Felel a diplomáciai protokollért és felel a nemzetközi jogon alapuló viszonzosság megállapításáért, valamint egyes jogsegélyügyekért, e tekintetben állást foglal a nemzetközi viszonzosság fennállásának kérdésében.

2.4. A Külgazdasági és Külügyminisztérium jogállása és szervezeti egységei

A Külgazdasági és Külügyminisztérium alapadatai:

- a) megnevezése: Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- b) rövidítése: KKM,
- c) angol megnevezése: Ministry of Foreign Affairs and Trade,
- d) német megnevezése: Ministerium für Auswärtiges und Außenhandel,
- e) francia megnevezése: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur,
- f) orosz megnevezése: Министерство Внешних Экономических Связей и Иностранных Дел,
- g) postacíme: 1027 Budapest, Bem rakpart 47.,
- h) postafiók címe: 1394 Budapest 62., Pf. 423,
- i) a minisztérium és a költségvetési fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője: külgazdasági és külügyminiszter,
- j) alapítója: Országgyűlés,
- k) megalakulásának időpontja jogfolytonosság alapján: 1918. december 13.,
- l) létrehozó jogszabály: az önálló magyar külügyi igazgatásról szóló 1918. évi V. néptörvény,
- m) jogállása: költségvetési törvény által meghatározott, a központi költségvetésben fejezetet alkotó, központi költségvetési szerv,
- n) gazdálkodás megszervezésének módja: önállóan gazdálkodó költségvetési szerv,
- o) előirányzat feletti rendelkezési jogosultsága: teljes jogkörrel rendelkező,
- p) számlavezetője: Magyar Államkincstár.

A minisztérium két fő szervezeti elemből áll. A központot a minisztérium belföldön működő szervezeti egységei alkotják. A külképviselet: Magyarországnak a kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai képviselete, konzuli képviselete, az előbbiek alá rendelt, a fogadó államban, illetve – nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján – harmadik államban működő kereskedelmi képviselet, hivatal és iroda, a nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviselete, vagy külföldi magyar intézet.

A minisztérium önálló szervezeti egységei az általános nemzetközi kapcsolatok fenntartásával foglalkozó főosztályok (területi főosztály), a nemzetközi kapcsolatok valamely szakmai részterületével foglalkozó főosztályok (szakmai főosztály), a minisztérium működési feltételeinek biztosításával, szervezésével és összehangolásával foglalkozó főosztályok (funkcionális főosztály), valamint a külképviseletek.

A kabinet és az állami vezetők titkársága főosztályként működő önálló szervezeti egység.
Nem önálló szervezeti egység az osztály.

2.5. A magyar külképviseletek működési rendje

2.5.1. A külképviselet jogállása, személyzete, vezetése

A külügyi tevékenység legfontosabb külföldi szervezeti egységei a nagykövetségek, az azon belül működő konzuli hivatalok, a főkonzulátusok, a tiszteletbeli konzulok által vezetett konzulátusok és a nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviseletek.

A bilaterális államközi diplomáciai kapcsolatokban a nagykövetségek jelentik tehát a legfontosabb képviseleti alapegységet, és a nemzetközi szervezeteknél működő magyar állandó képviseleteket is nagyköveti rangú diplomaták vezetik. A magyar és a nemzetközi gyakorlat ismeri a nagykövetség nélküli nagyköveteket, az úgynevezett utazó nagyköveteket (újabban az ún. *laptop diplomatákat*).

A miniszter jogszabályban, valamint az egységes külképviseleti rendszer működését szabályozó, a minisztérium és az egyes szaktárcák között létrehozott együttes utasításokban meghatározott irányítási és felügyeleti jogát közvetlenül, vagy a minisztérium vezetői, valamint a Központ szervezeti egységei útján gyakorolja.

A külképviseletek általános irányítását és felügyeletét a szervezeti egységek hatásköri megosztás szerint végzik.

A külképviseletek jogállását, feladat- és hatáskörét általános jelleggel a nemzetközi jog és belső jog normái, nemzetközi szerződések, jogszabályok, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök határozzák meg.

A külképviseletek a minisztérium önálló szervezeti egységei. A külképviseletek tevékenységét a külgazdasági és külügyminiszter irányítja, a külképviseletet a képviseletvezető vezeti. A képviseletvezető feladatait osztályvezetői munkakörben látja el.

Külképviselet:

- a) Magyarország diplomáciai képviseleteként,
- b) Magyarország konzuli képviseleteként,
- c) Magyarország nemzetközi szervezet mellett működő állandó képviseleteként, valamint
- d) Magyarország kereskedelmi képviseleteként működhet.

A külképviselet részeként – a kormány erre irányuló külön döntése esetén, a fogadó állam egyetértésével – alkonzulátus, valamint konzuli iroda működhet. Az alkonzulátus és a konzuli iroda önálló költségvetéssel és vezetéssel nem rendelkezik.

A külképviselet részeként külföldi magyar kulturális intézet vagy kulturális szolgálat működhet. A kulturális intézet és a kulturális szolgálat szakmai vezetője tanácsosi rangot viselő diplomata (a továbbiakban: kulturális tanácsos). A kulturális tanácsos munkáját kulturális attasék segíthetik.

A külképviseletek működtetésének pénzügyi fedezetét a mindenkorai költségvetési törvényben a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium „külképviseletek igazgatása” elnevezésű címe tartalmazza.

A külképviselet tagjai:

- a) a külképviselet vezetője,
- b) a diplomáciai és hivatásos konzuli személyzet tagjai,
- c) a szakdiplomáciai személyzet tagjai,
- d) az adminisztratív és technikai személyzet tagjai, valamint
- e) a külképviselet által foglalkoztatott munkavállalók.

A külképviselet irányítását a külpolitikáért felelős miniszter, vezetését

- a) a rendkívüli és meghatalmazott nagykövet,
- b) a főkonzul,

- c) az állandó ügyvivő, valamint
- d) a kereskedelmi képviselet-vezető látja el.

A külképviselet vezetője a külképviselet vezetésére szóló megbízás, továbbá a minisztériumtól kapott utasítások alapján vezeti a külképviseletet.

A külképviselet vezetőjének legfontosabb feladatai:

- a) gondoskodik az egységes külképviseleti rendszer működését szabályozó, a minisztérium és az egyes szaktárcák között létrehozott együttes utasítások végrehajtásáról,
- b) gondoskodik arról, hogy a külképviselet személyzete megtartsa a nemzetközi jog normáit, a fogadó ország törvényeit, a hazai jogszabályokat, az állami irányítás egyéb jogi eszközeit és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, valamint az egyéb rendelkezéseket, és azok megsértése esetén megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket,
- c) a jogszabályok és a miniszteri utasítások keretein belül és azokkal összhangban írásban meghatározza a külképviselet munkarendjét és a munkavégzés szabályait,
- d) a minisztérium által meghatározott körben dönt a külképviselet valamennyi ügyében,
- g) a külképviselet tevékenységéről és működéséről folyamatosan beszámol a minisztérium hatáskörrel rendelkező főosztályai vezetőinek,
- h) közvetlen munkáltatói utasítást ad az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselőinek és munkavállalóinak.

A külképviselet vezetője felelős a külképviselet gazdálkodásának jogszabályban, illetve belső szabályzatokban foglaltaknak megfelelő megszervezéséért, irányításáért, felügyeletéért, valamint a költségvetési előirányzatokkal, a külképviselet eszközeivel való szabályszerű gazdálkodásért.

A diplomáciai képviselet vezetője összehangolja a fogadó államban működő konzuli képviseleteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét.

A konzuli képviselet vezetője a konzuli kerületen belül önállóan jár el a kereskedelmi, gazdasági, kulturális, tudományos és baráti kapcsolatok fejlesztésével összefüggő, valamint a minisztérium által közvetlenül rá bízott egyéb feladatok teljesítése, és az ezekkel kapcsolatos jelentőmunka során.

A külképviselet vezetőjét – amennyiben feladata ellátásában akadályoztatva van, vagy nem tartózkodik a fogadó állam területén, illetőleg ha állása átmenetileg nincs betöltve – az ideiglenes ügyvivő helyettesíti. Az ideiglenes ügyvivőre a külképviselet vezetőjére vonatkozó szabályok irányadók.

Az első beosztott:

A külképviselet első beosztottja a külképviselet vezetőjét rangban elsőként követő diplomata vagy konzuli rangú kirendelt. Az első beosztottat – a külképviselet vezetőjével egyeztetve – a miniszter jelöli ki.

A külképviselet vezetője a döntési jogkörébe tartozó ügyekre nézve az első beosztottat döntési jogkörrel ruházhatja fel.

2.5.2. Rangadományozás, ranghasználat

A külképviseleten diplomáciai vagy hivatásos konzuli feladatokat ellátó kormánytisztviselőnek tartós külszolgálatát megelőzően – amennyiben ilyen ranggal még nem rendelkezik – a külpolitikáért felelős miniszter diplomáciai rangot adományoz.

A szaktárcától a kihelyező szerv állományába határozott időre áthelyezett kormánytisztviselő esetében az első rang adományozására – a külpolitikáért felelős miniszter a rangadományozás és a ranghasználat részletes szabályairól szóló rendeletében foglaltak alapján – a szakminiszter tesz javaslatot.

A diplomata rangját, valamint a kihelyezés időpontját – szakdiplomata esetén a szakminiszter javaslata alapján a külpolitikáért felelős miniszter által rendeletben meghatározott kereteken belül – a kihelyező vezető állapítja meg.

A köztársasági elnök a külpolitikáért felelős miniszter javaslatára a kormánytisztviselőnek „rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter”, valamint „rendkívüli és meghatalmazott nagykövet” rangot adományozhat.

A külpolitikáért felelős miniszter a kormánytisztviselő részére

- a) segédattasé,
- b) attasé,
- c) III., II. vagy I. osztályú titkár,
- d) II. vagy I. osztályú tanácsos diplomáciai rangot adományozhat.

A külpolitikáért felelős miniszter a konzuli feladatokat ellátó kormánytisztviselőnek, diplomáciai rangja megtartása mellett,

- a) alkonzul,
- b) konzul vagy
- c) főkonzul hivatásos konzuli rangot adományozhat.

Diplomáciai vagy konzuli rangját a kormánytisztviselő hivatalos tevékenysége során a protokolláris szabályoknak megfelelően külföldön és belföldön egyaránt szabadon használhatja. A kormánytisztviselő diplomáciai vagy konzuli rangját hivatalos tevékenységén kívül csak akkor használhatja, ha az a rang rendeltetésével és a kormánytisztviselő hivatali funkciójával összhangban történik.

Az első diplomáciai rang adományozásának általános feltételei:

- a) felsőfokú iskolai végzettség,
- b) miniszteri rendeletben szabályozott külügyi szakmai alapvizsga legalább „megfelelt” eredménnyel történő letétele,
- c) egy felsőfokú általános „C” típusú és egy középfokú általános „C” típusú állami – vagy jogszabály alapján azzal egyenértékű – nyelvvizsga, amelyekből az egyik minden esetben angol nyelvből szükséges.

Az első diplomáciai vagy konzuli rangot a külpolitikáért felelős miniszter adományozza a meghatározott feltételeknek megfelelő kormánytisztviselőnek.

A rangadományozás és a ranghasználat részletes szabályait a külpolitikáért felelős miniszter – az EU ÁK tekintetében az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős miniszter egyetértésével – rendeletben szabályozza.

3. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI VISZONYRENDSZERE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÜLKAPCSOLATI KÉRDÉSEKRE

Az Európai Unió és tagállamai viszonyát alapvetően az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSz) (a továbbiakban: Szerződések) és a hozzájuk csatolt jegyzőkönyvek és nyilatkozatok, valamint a Szerződések alapján elfogadott és a másodlagos uniós jog körébe tartozó normák határozzák meg. Az EU és tagállamai közötti kapcsolatra vonatkozó egyik legfontosabb elv a hatáskör-átruházás elve, ami annyit tesz, hogy a tagállamok meghatározott területeken lemondtak arról, hogy önállóan fogadjanak el jogszabályokat, így önállóan cselekedjenek, és ezeket a hatásköröket átruházták az Európai Unióra (kizárólagos hatáskörök). A kizárólagos hatáskörökhöz tartozó területeken ennek megfelelően a tagállamok többé már nem, hanem kizárólag az Unió intézményei és egyéb szervei járhatnak el a tagállamok által a Szerződésekben meghatározott közös célok elérése érdekében. Természetesen ez azt is jelenti, hogy az EU nem terjeszkedhet túl a hatáskörein, és nem terjesztheti ki hatásköreit, mivel minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál maradt. Ezenkívül léteznek olyan területek is, ahol a tagállamok és az EU egymás között megosztva gyakorolják hatáskörüket (megosztott hatáskörök). Végül meghatározott területeken az Európai Uniónak lehetősége van a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására (támogató/összehangoló/kiegészítő hatáskörök).

Az EU a rá ruházott hatásköröket az arányosság és a szubszidiaritás elvének megfelelően köteles gyakorolni. A szubszidiaritás elvének a megosztott hatáskörök esetében van jelentősége, és ez annyit jelent, hogy az EU csak abban az esetben járhat el ilyen területeken, ha a célkitűzések az Unió, nem pedig a tagállamok szintjén valósíthatók meg könnyebben és hatékonyabban. A szubszidiaritás elvének elsődleges őrei tulajdonképpen a tagállamok parlamentjei, amelyek egy, a Szerződésekhez csatolt jegyzőkönyv rendelkezései alapján és keretei között érvényesíthetik ezt a princípiumot.

A tagállami parlamentek uniós döntéshozatalban való részvétele kétféleképpen valósul meg. Egyrészt bizonyos uniós intézmények kötelesek meghatározott kérdésekben tájékoztatni a nemzeti népképviselői szerveket, hogy például a szubszidiaritás és arányosság elvei érvényesülni tudjanak (kvázi-közvetlen részvétel). Másrészt – és ez főként már belső (nemzeti) jogon alapuló kötelezettségből fakad – a saját tagállam kormányának ellenőrzése segítségével (közvetett részvétel). A következő uniós dokumentumokat kötelező – az uniós hivatalos nyelveken – megküldeni a nemzeti parlamenteknek: (két kamarás törvényhozás esetén mindkét ház önálló szereplőnek számít ebből a szempontból):

- az Európai Bizottság által jegyzett konzultációs dokumentumok, például: zöld könyvek, fehér könyvek, közlemények.

A konzultációs dokumentumokat a Bizottság azok közzététele időpontjában, közvetlenül továbbítja a parlamenteknek:

- éves jogalkotási program, valamint minden egyéb, a jogalkotási tervezésre vagy a politikai stratégia kialakítására vonatkozó dokumentum.

A Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel egy időben továbbítja a nemzeti parlamenteknek:

- jogalkotási aktusok tervezete.

Szintén az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak való megküldéssel egy időben továbbítják a nemzeti parlamenteknek. Itt azonban nemcsak a Bizottságnak lehet szerepe, ugyanis:

- ha a jogalkotási aktus tervezete a Bizottságtól származik, értelemszerűen az Európai Bizottság küldi meg a nemzeti népképviselői szerveknek,
- az Európai Parlamenttől származó jogalkotási aktus tervezetét maga az Európai Parlament küldi meg a tagállami parlamenteknek,
- ha a jogalkotási aktus tervezete a tagállamok egy csoportjától, vagy a Bíróságtól, vagy az Európai Központi Banktól, vagy az Európai Beruházási Banktól származik, úgy azt a Tanács küldi meg a nemzeti törvényhozásoknak.

Ebben az ügycsoportban jogalkotási aktus tervezetének minősül:

- a Bizottság olyan javaslata,
- a tagállamok egy csoportjának, vagy az Európai Parlament olyan kezdeményezése,
- a Bíróság olyan kérelme,
- az Európai Központi Bank olyan ajánlása,
- az Európai Beruházási Bank olyan kérelme, amely jogalkotási aktus elfogadására irányul.

A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és arányosság elvei tekintetében külön indokolni kell. A tagállami parlamentek jogosultak a jogalkotási aktus tervezetére vonatkozóan úgynevezett indokolt véleményt küldeni a kezdeményező uniós intézmény vagy egyéb szerv, illetve a tagállamok érintett csoportja részére. Ha az Országgyűlés készít ilyen indokolt véleményt, azt a Kormánynak is megküldi. Az indokolt véleményben a tagállami törvényhozások arról nyilatkozhatnak, hogy álláspontjuk szerint a jogalkotási aktus tervezete megfelel-e a szubszidiaritás és arányosság elveinek. Főszabály szerint legalább 8 hétnek kell lennie a jogalkotási aktus tervezetének rendelkezésre bocsátása és a tanácsi napirendre vétel között. Természetesen sürgős esetben el lehet térni a nyolchetes határidőtől. A szubszidiaritás és arányosság elvét minden uniós intézménynek folyamatosan biztosítani kell. Az Európai Bizottság köteles – kivéve sürgős esetben, de ezt indokolnia kell – széleskörű konzultációt folytatni a jogalkotási aktus előterjesztését megelőzően, amelynek során a javaslat helyi és regionális hatásait is vizsgálni kell. Az indokolt véleményeket figyelembe kell venni. Ebben az úgynevezett szubszidiaritási eljárásban minden tagállami parlament két-két (ebből kétkamarás parlamentek esetén mindkét ház egy-egy) szavazattal rendelkezik. Amennyiben egyharmadnyi arányú szavazat kifogásolja a tervezetet szubszidiaritási vagy arányossági szempontból, úgy azt kötelező felülvizsgálni. A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségre vonatkozó jogalkotási aktusok tervezete esetén ez az arány az összes szavazat egynegyede. Rendes jogalkotási eljárás keretében egyszerű többség szükséges. A felülvizsgálat eredményeként a tervezetet az előterjesztő változatlan formában fenntarthatja, módosíthatja vagy akár vissza is vonhatja. A döntést minden esetben indokolni kell. Rendes jogalkotási eljárás keretében további eszközei is vannak a tagállami parlamenteknek, de a legfontosabb lehetőség a bírói út. Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló semmisségi keresetek elbírálására. Az Országgyűlés az érintett jogalkotási aktusnak az Európai Unió Hivatalos Lapjában való kihirdetését követő egy hónapon belül kezdeményezheti, hogy a Kormány kezdeményezze a semmisségi eljárást ilyen esetekben. Az Országgyűlés a kezdeményezésében megjelöli azokat az érveket, amelyek alapján a jogalkotási aktust a szubszidiaritás elvét tekintve sértőnek tartja. Az Országgyűlés kezdeményezése alapján a Kormány keresetet nyújt be az Európai Unió Bíróságához (amelyről a parlamentet részletesen tájékoztatja), vagy a kereset benyújtását az indokainak részletes megjelölésével elutasítja. A kereset benyújtását, illetve a benyújtás elutasítását megelőzően a Kormány az Országgyűlés kezdeményezésében foglaltakról egyeztetést kérhet. Az alábbi dokumentumokat kötelező megküldeni a tagállami parlamenteknek:

- Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalásai,
- A Tanács jogalkotási állásfoglalásai,
- A tanácsi ülések napirendje és annak eredménye, az olyan ülésekről készült jegyzőkönyvek, amelyeken a Tanács jogalkotási aktusok tervezetéről tanácskozik.

- Amennyiben egy adott területen – meghatározott kérdések kivételével – a Szerződések a Tanács egyhangú döntéshozatalát írják elő, az Európai Tanács határozatával felhatalmazhatja a Tanácsot minősített többségű döntéshozatalra. Az ilyen Európai Tanácsi kezdeményezésekről a nemzeti parlamenteket előzetesen értesíteni kell. Ha az értesítéstől számított 6 hónapon belül bármely tagállami parlament a tervezettel szemben kifogást emel, az Európai Tanács nem fogadhatja el a határozatot. Amennyiben az Országgyűlés ilyen kifogást emel, arról a Kormányt is tájékoztatja.
- Amennyiben egy adott területen az EUMSZ különleges jogalkotási eljárást ír elő, az Európai Tanács határozatával ezt rendes jogalkotási eljárássá módosíthatja. Az ilyen Európai Tanács általi kezdeményezésekről a nemzeti parlamenteket előzetesen értesíteni kell. Ha az értesítéstől számított 6 hónapon belül bármely tagállami parlament a tervezettel szemben kifogást emel, az Európai Tanács nem fogadhatja el a határozatot. Amennyiben az Országgyűlés ilyen kifogást emel, arról a Kormányt is tájékoztatja.
- A több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdésekre vonatkozó intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében lehet szabályozni. Ha a Tanács a Bizottság javaslata alapján olyan határozatot szeretne elfogadni, amelyben meghatározná a több államra kiterjedő vonatkozású családjogi kérdések azon területeit, amelyek esetében a rendes jogalkotási eljárást kell alkalmazni, ezt megteheti, de erről a nemzeti parlamenteket előzetesen értesíteni kell. Abban az esetben, ha a javaslat megérkezésétől számított 6 hónapon belül bármelyik tagállami törvényhozás azzal szemben kifogást emel, ilyen határozat mégsem fogadható el. Ha az Országgyűlés emel kifogást, erről a Kormányt köteles értesíteni.
- A(z) (Európai) Számvevőszék éves jelentése,
- az Európai Bizottság éves jelentése a szubszidiaritás és arányosság elveinek alkalmazásáról,
- a Szerződések módosítása rendes felülvizsgálati eljárás keretében – amennyiben az arra jogosultak kezdeményezik ezt, kötelező arról a nemzeti parlamenteket értesíteni, és a létrehozott konventben a tagállami parlamentek képviselői is helyet kapnak,
- tagfelvételi kérelem (kötelező erről a tagállami parlamenteket is értesíteni). Érdekes, hogy a kilépési értesítésre viszont nem vonatkozik ez a szabály,
- az Eurojust értékelése és az Europol ellenőrzése (a tagállami parlamentek is részt vesznek ebben a tevékenységben),
- egyéb, főleg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez kapcsolódó kérdések.

A megosztott hatáskörhöz sorolt területeken a tagállamok csak olyan mértékben gyakorolhatják saját hatáskörüket, amilyen mértékben az EU azt nem gyakorolta. Ha az EU később lemond saját hatásköreinek gyakorlásáról ezekben a kérdésekben, akkor a tagállamok ismét gyakorolhatják hatáskörüket. Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikájának keretei között vesz részt a nemzetközi kapcsolatokban, jogi személynek minősül, a rá ruházott hatáskörökhöz tartozó területeken nemzetközi megállapodásokat köthet.

3.1. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)

Az EKTB – amely a Kormány egyik legfontosabb döntés-előkészítő szerve EU-s ügyekben – jelenleg a 2014-ben meghatározott struktúra szerint tevékenykedik. Aktuálisan a 1742/2014. (XII. 15.) Korm. határozat „az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról”, illetve az az alapján a Miniszterelnökséget vezető miniszter által utasításban kiadott ügyrend⁷² rendezzi az ezzel kapcsolatos kérdéseket. A Kormányhatározat értelmében az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása

⁷² 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről.

koordinálásának és ellenőrzésének, az ezekkel kapcsolatos döntésnek, illetve a tárgyalási álláspont kialakításának fórumai (szintjei) a következők: az EKTB szakértői csoportjai, az EKTB, a közigazgatási államtitkári értekezlet (KÁT vagy KÁÉ), a Miniszterelnökséget vezető miniszter által vezetett, európai uniós ügyekkel összefüggő tárcaközi értekezlet, a Miniszterelnökséget vezető miniszter és a Kormány. Ezenkívül a brüsszeli EU-s Állandó Képviselő (ÁK) is részt vesz a tárgyalási álláspont kialakításában és képviselőjében. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság elnöke a Miniszterelnökség illetékes államtitkára – ebben a tekintetben a mindenkori MvM SZMSZ az irányadó, jelenleg az EU ügyekért felelős államtitkár látja el a feladatot, titkára pedig – aki egyben a testületben helyettesíti az elnököt – a Miniszterelnökség feladatkör szerint illetékes helyettes államtitkára. Az EKTB tagjai emellett az úgynevezett EKTB képviselők, akik a minisztériumok európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező helyettes államtitkárai. A fentebb említett állandó és szavazati joggal rendelkező tagokon kívül az EKTB-nek vannak csak tanácskozási joggal rendelkező állandó, illetve eseti meghívottai. Az EKTB üléseit az elnök, míg távolléte vagy akadályoztatása esetén a tárcaközi bizottság titkára vezeti. Mindkettejük együttes akadályoztatása esetén a Miniszterelnökség vezető beosztású kormánytisztviselője látja el az ülés vezetésével összefüggő feladatokat. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság heti rendszerességgel ülésezik, de indokolt esetben rendkívüli ülést is tarthat. A tárcaközi bizottság üléseiről emlékeztető készül, amelyet a kormány következő ülésére annak ügyrendje szerinti előterjesztés formájában határozati javaslatként nyújt be a Miniszterelnökséget vezető miniszter, ha azt az EKTB-n tárgyalta ügy jellege indokolja.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak vannak általános és különös feladatai. Általános feladata a kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. Az EKTB speciális feladatai a következő 4 kategóriába sorolhatók:

1. *Tárgyalási álláspont meghatározásával kapcsolatos feladatok.* Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság tárgyalja és határozza meg a különféle – európai – politikai-szakmai döntéshozó testületek elé kerülő európai uniós vonatkozású ügyekben a magyar tárgyalási álláspont (TÁP) javaslatait. Ilyen testületek mindenképp az Unió intézményei, a tanácsi munkacsoportok, egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, valamint az Országgyűlés által lefolytatott egyeztetési eljárások.
2. *Az Európai Unió Bírósága előtti ügyekben képviselt magyar álláspont meghatározása.* Az EKTB jogosult döntési javaslatot előterjeszteni az Európai Unió Bírósága és az EFTA Bírósága előtti magyar érdekeltségű ügyekben. Ide tartozik az eljárás megindításának kezdeményezése, az esetleges beavatkozás javaslása, valamint az írásbeli észrevételek és az eljárás során benyújtandó beadványok jóváhagyása.
3. *Kormány-előterjesztések tervezeteinek megtárgyalása.* Ha a kormány-előterjesztés európai uniós politikával kapcsolatos, vagy összefügg uniós tagságunkból eredő feladatokkal, az EKTB-nek kötelezően meg kell tárgyalnia, mielőtt azt a kormány megtárgyalná.
4. *Egyebek.* Az egyéb kategóriába tartozik a) a magyar érdekek beazonosítása az uniós döntéshozatali eljárásokban; b) az elsőhelyi felelősség megállapítása minisztériumok közötti uniós ügyekkel kapcsolatos hatásköri összeütközések esetén; c) a felelős kijelölése az olyan ügyekben, amelyekben kommunikációs tervet kell készíteni; d) szakértői alcsoport létrehozásáról való döntés.

Az EKTB-ben való munkavégzésnek két szintje van: a szakértői csoportokban folytatott tevékenységet az EKTB tisztán szakmai szintjének, míg az EKTB képviselőinek részvételével heti rendszerességgel tartott üléseket a bizottság vegyes (szakmai-politikai) szintjének tekinthetjük. A szakmai munka érdemi része az – 1992 óta általában növekvő számú és jelenleg – 52 szakértői csoportban zajlik, amelyek vezetését a feladatkör szerint illetékességgel rendelkező minisztérium vagy központi államigazgatási szerv állami vezetői szinten biztosítja. A szakértői csoport az illetékességébe tartozó ügyek megvitatása

érdekében vagy ülést tart, vagy pedig írásos egyeztetést folytat le. Ennek eredménye lesz az ügynevezett TÁP, vagy hivatalos nevén a tárgyalási álláspont, amelyet a vonatkozó kormányhatározat alapján a tanácsi munkacsoportok, egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, COREPER-ülések, tanács-ülések, valamint az Országgyűlés részére az érintett szakértői csoport/ok készít/enek írásban minden, az uniós döntéshozatali eljárásban napirenden szereplő kérdéssel kapcsolatban. A szakértői csoport készíti el az EKTB részére az adott új uniós tervezetre vonatkozóan az ügynevezett alapmandátumot, amelyet az adott szakértői csoport tárgyköre szerint illetékes EKTB képviselőnek – a tárcaközi bizottság találkozájára való benyújtása előtt – jóvá kell hagynia. A különféle tanácsi döntéshozatali szintekben tevékenykedő magyar képviselők kizárólag ügynevezett vizsgálati fenntartás bejelentésére (ennek lényege, hogy Magyarország még elemzi a kérdést, és nem kíván állást foglalni), továbbá értelmező kérdések feltételére jogosultak addig, amíg az EKTB meg nem tárgyalta, és el nem fogadta az adott ügyre vonatkozó alapmandátumot. Az alapmandátum-javaslat kialakítása során az illetékes szakértői munkacsoport (vezetőjén keresztül) megteheti, hogy az érintett társadalmi-gazdasági érdekképviselőkkel előzetes konzultációt folytat le, és ennek eredményeit rögzíti az alapmandátum-javaslatban. Ez leggyakrabban „a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény” rendelkezései szerinti, ún. stratégiai partnerek, illetve más, potenciálisan érdekelt szervezetek bevonásával történik. A stratégiai partneri jogállás az adott jogszabály előkészítéséért felelős miniszter és a stratégiai partnerként kiválasztott szervezet között kötött határozott időtartamú, de legfeljebb a kormányzati ciklus végéig szóló megállapodás alapján jön létre. Azonban nem a társadalmi egyeztetés tekinthető az alapmandátum-javaslat előkészítése tipikus munkafázisának, hanem a szakértői munkacsoportokon belül végzett szakmai tevékenység. Ennek menete a következőképpen zajlik: A munkacsoport vezetője egyeztetés céljából megküldi a csoporttagoknak a tárgyalási álláspontot, mégpedig az észrevételezésre megfelelő határidő egyidejű megállapításával.

Ha szükségesnek mutatkozik, a szakértői csoport vezetője megküldheti a magyar álláspontot a tervezetet tárgyaló uniós intézménynek. Az EKTB-n belüli külügyminisztériumi dominanciát mutatja, hogy a Tárcaközi Bizottság elnöke vagy az ÁK vezetője különösen indokolt esetben felfüggesztheti a TÁP végrehajtását, igaz, ilyenkor soron kívüli egyeztetést kell kezdeményezni. Az EKTB ülésein meghatározott TÁP-ok végrehajtása azok uniós döntéshozatali fórumokon való képviselődésével történik meg. Ennek megfelelően a legfontosabb ilyen szintnek a Tanács ülései minősülnek. A Tanácsban a kormányt vagy miniszteri, vagy pedig államtitkári szintű magyar döntéshozó reprezentálja. Akadályoztatásuk esetén az ÁK vezetője, illetve annak helyettese képviselheti Magyarországot a Tanács ülésein. A COREPER ülésein az ÁK-t vezető nagykövet (COREPER II.), illetve a helyettes állandó képviselő-vezető (COREPER I.) jeleníti meg hazánkat, és képviseli az EKTB által meghatározott tárgyalási álláspontot. Akadályoztatásuk esetén az előbbi általában az ügynevezett Antici-diplomata, míg az utóbbit az ügynevezett Mertens-diplomata helyettesíti. A tanácsi munkacsoportokban a szakértői csoport vezetője által kijelölt csoporttag (főszabály szerint az első helyen felelős minisztérium vagy államigazgatási szerv képviselője) képviseli Magyarországot és a TÁP-ot. A kormány képviselője jogosult (és köteles) a kormány nevében a tárgyalási álláspont képviselőjére, valamint nyilatkozat megtételére. Ha a tanácsi munkacsoport ülésein a TÁP-tól való eltérés szükségessége merülne fel, jöllehet az érintett kormánytisztviselő automatikusan nem térhet el, jogosult vizsgálati fenntartást tenni. A COREPER ülésein azonban az érdemi rész tekintetében ez megtehető, mégpedig az érintett EKTB-taggal, valamint a Tárcaközi Bizottság elnökével történt egyeztetést követően. A tanácsi munkacsoport ülésén részt vevő csoporttag az ülést követő két munkanapon belül írásbeli jelentésben köteles tájékoztatni az ülésen elhangzottakról a szakértői csoport vezetőjét, tagjait és az érintett EKTB képviselőt. Ha a kormányzati álláspontot érdemben befolyásoló körülmény merült fel a munkacsoportban (vagy a COREPER, illetve a Tanács ülésén), az EKTB képviselő köteles erről a Tárcaközi Bizottságot annak következő ülésén tájékoztatni. A Tanácsi struktúrától eltérően az Európa Tanács ülései és a tárgyalási álláspont meghatározása a miniszterelnök által meghatározott munkarend szerint történik.

3.2. Az EU Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője

A közös kül- és biztonságpolitikai ügyekben az Uniót a Főképviseelő és az Európai Tanács elnöke reprezentálja. Ennek során a Főképviseelő – egyebek mellett – párbeszédet folytat harmadik felekkel, és képviseli az Unió álláspontját nemzetközi szervezetekben és konferenciákon. A Főképviseelő hivatalból tagja az Európai Bizottságnak mint annak egyik alelnöke és értelemszerűen ilyen minőségében eljárva az uniós külkapcsolatok bizottsági felelőse. Emellett elnöklí a Tanács külügyminiszteri formációját, a Külügyek Tanácsát (KüT, angol rövidítéssel: FAC), azaz a Lisszaboni Szerződés óta ezt a szerepet már nem a soros uniós elnökséget adó tagállam külügyminisztere tölti be. Az Unió „kvázi külügyminiszterét” az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel, és a kinevezési eljárás során az Európai Bizottság elnökének egyetértési joga van. Az Európai Tanács ugyanilyen procedúra keretében meg is vonhatja a bizalmat a Főképviseelőtől. A Főképviseelő feladata javaslatok kidolgozása saját működésével kapcsolatban, valamint a KüT és az Európai Tanács határozatai végrehajtásáról való gondoskodás. Ennek érdekében bármilyen, a közös kül- és biztonságpolitikát érintő kérdést a Tanács elé utalhat. Gyors döntést igénylő helyzetben a Főképviseelő hivatalból vagy bármely tagállam kérésére 48 órán belüli időpontra, avagy sürgősségi helyzetben rövidebb időn belül összehívja a KüT ülést. Ha valamely, az ENSZ Biztonsági Tanácsának (BT) napirendjén szereplő kérdéssel kapcsolatban az Unió meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a BT-től a főképviseelő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából. Az EU tagállamai közül az ENSZ BT ülésén mindig részt vesz az Egyesült Királyság és Franciaország mint állandó tagok, illetve gyakran előfordul, hogy a nem-állandó tagok között is vannak uniós tagállamok.

3.3. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz)

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

A formálisan 2011. január 1-je óta működő Európai Külügyi Szolgálat székhelye Brüsszelben található, és az Európai Unió önálló funkcionális jogalanyisággal rendelkező szervének minősül. A Szolgálat legfontosabb feladata a Főképviseelő támogatása minden, a Szerződések által az uniós „kvázi külügyminiszterre” ruházott hatáskör ellátása tekintetében, továbbá segíteni köteles az Európai Tanács elnökét, valamint az Európai Bizottságot és annak elnökét külkapcsolatokkal összefüggő feladataik ellátása során. Az EKSz működését a kooperáció és a konzultáció elvei alapján látja el, ennek során a Szolgálat köteles együttműködni a tagállami diplomáciai karokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival. Az utóbbiak szükség esetén kötelesek segíteni az EKSz munkáját. Természetesen a többi uniós intézmény és szerv számára is megfelelő segítséget nyújt az Európai Külügyi Szolgálat, ideértve különösen az Európai Parlamentet. Az EKSz szervezeti értelemben két nagyobb egységből, mégpedig az úgynevezett központi igazgatási szervből (kvázi uniós külügyminisztérium) és az Unió küldöttségeiből (kvázi uniós diplomáciai képviselők) áll. Az EKSz második embere egy, a Főképviseelő iránymutatása szerint tevékenykedő főtitkár, aki irányítja a szervezetet. A főtitkár egyfajta közigazgatási államtitkárként felelős az EKSz zavartalan működéséért és a személyzeti, valamint költségvetési kérdésekért. Munkája során 3 főtitkárhelyettes

segíti. Az EKSZ-en főigazgatóságok, egy stratégiai politikai tervező osztály, egy jogi osztály és az intézményközi kapcsolatokért, tájékoztatásért, a nyilvános diplomáciáért (public diplomacy), a belső ellenőrzésért és vizsgálatokért, valamint a személyes adatok védelméért felelős osztályok működnek. A főigazgatóságok közül a Főképviseelő közvetlen irányítása alatt áll az EU Katonai Törzs. Léteznek ezenkívül olyan főosztályok, amelyek a tagállami külügyminisztériumok területi főosztályaihoz és egyéb szervezeti egységeihez hasonlóan a világ valamennyi régióját és országát lefedő, továbbá multilaterális és tematikus referatúrákból épülnek fel. Végül a nevesített főigazgatóságok közül meg kell említeni az igazgatási, személyzeti felvételi és költségvetési ügyekkel, valamint a kommunikációs és információs rendszerrel foglalkozó főigazgatóságot. A költségvetési és igazgatási főigazgatót a Főképviseelő nevezi ki, szervezati irányítási értelemben ezért neki tartoznak felelősséggel.

Az Európai Unió egyfajta nagykövetségeiként működnek a harmadik országok és nemzetközi szervezetek mellett létesíthető küldöttségek (delegációk). Küldöttséget a Főképviseelő hozhat létre vagy szüntethet meg határozatával, ennek során a KüT-nek és a Bizottságnak egyetértési joga van. Az uniós küldöttséget a Főképviseelőnek felelős küldöttségvezető (kvázi uniós nagykövet) vezeti, aki irányítja a küldöttség teljes személyzetét és a szerv valamennyi tevékenységét. A küldöttségvezetőt részben a Főképviseelő, részben pedig maga az EKSZ látja el utasításokkal. A küldöttség tulajdonképpen a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezményben meghatározott személyes és intézményi kiváltságokkal és mentességekkel is rendelkezik, sőt a küldöttségvezetőnek joga van arra – hasonlóan a nemzeti diplomáciai képviselők vezetőihez –, hogy az EU és a fogadó ország vagy nemzetközi szervezet között az Unió nevében nemzetközi szerződésalkötési eljárásban vegyen részt. Az uniós küldöttségek ezen túlmenően szorosán együttműködnek a fogadó országokban működő tagállami diplomáciai képviselőkkel, megosztják egymással információikat és segítik őket abban, hogy az uniós polgároknak konzuli védelmet nyújtsanak.

JOGSZABÁLYTÁR

Magyarország Alaptörvénye

A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény (Kihirdette: az 1987. évi 13. tvr.)

Az Európai Unióról szóló Szerződés (OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–46)

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390)

A Tanács 2010/427/EU határozata – az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról (OJ L 201, 03. 08. 2010, p. 38–40)

2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény

Az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény

A kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet

A tiszteletbeli konzulok küldéséről és fogadásáról szóló 2/1995. (III. 24.) KÜM rendelet

A Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2014. (VIII. 1.) KüM utasítás

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BÁBA Iván et al (2016): *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus.
- BALOGH Sándor (1988): *Magyarország külpolitikája. 1945–1950*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- BARÁTH Magdolna – Gecsényi Lajos szerk. (2015): *Főkonzulok, követek és nagykövetek 1945-1990*. Budapest, MTA BTK-TTI.
- BOFFA, Giuseppe (1996): *Ot SzSzSZR k Rossziji. Isztorija nyeokoncsemmovo krizisza 1964-1994*. Moszkva, Mezsdunarodnije otnosenyija.
- DEBO, K. Richard (1993): G. V. Csicserin: isztoricsezkaja perspektiyiva i programma iszledovanyij. In *Szovetszkaja vnyesnyaja polityika v retroszpektive. 1917–1991*. Moszkva, Nauka.
- DRUCKER György szerk. (1941): *Külügyi évkönyv 1941*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- F. KISS Erzsébet (1987): *Az 1848-1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- GYŐRI Szabó Róbert (2011): *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*. Budapest, Helikon Kiadó.
- HAJNAL István (1957): *A Batthyány-kormány külpolitikája*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Harry W. KOPP – Charles A. GILLESPIE (2011): *Career Diplomacy. Life and Work in the US Foreign Service*. Washington D.C., Georgetown University Press.
- HALÁSZ Iván (2010): *Diplomácia és diplomaták*. Budapest, Aula Kiadó.
- HARGITAI József (2005): *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*. Budapest, Aula Kiadó.
- ISAACSON, Walter (2001): *Kissinger. Életrajz*. Budapest, Panem – Grafo.
- KMETY Károly (1911): *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. II. kötet. Hatodik javított kiadás*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.
- KRAUSZ Tamás – SZILÁGYI Ákos szerk. (1992): *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája. 1900-1991*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- LADIK Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás, Budapest, Attila-Nyomda Rt.
- MÁRFFY Ede (1925): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. kötet*. Budapest, Athenaeum Kiadó.
- PETHŐ Sándor (1919): *Magyarország és az Entente-hatalmak 1848-49-ben*. Budapest.
- PRANDLER Árpád – RÁCZ Attila – SOMOS József (1985): *Külügyi, honvédelmi és igazságügyi igazgatás*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.
- PRITZ Pál (1987): Arisztokraták a magyar külügyi szolgálatban (1918–1944). *Jogtörténeti Szemle*, 2. évf. 2. sz. 45–64.
- RIEDEL Nándor (1941): *Gyakorlati kérdések a külügyi közigazgatás köréből. Különlenyomat a „Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai” című munkából*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda.
- SÍK Endre (1970): *Bem rakparti évek*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- TORKUNOV, A. V. – PANOV, A. N. MGIMO szerk.: *Gyiplomatyiceszkaja szluzsba zarubezsnih sztran*, Moszkva, Aszpekt-Prez.
- USTOR Endre (1965): *A diplomáciai kapcsolatok joga*. Budapest, KJK.
- VITÁNYI Béla (1954): *A nemzetközi kapcsolatok állami szervei. Különlenyomat a „Nemzetközi jog” című egyetemi tankönyvből*. Budapest, Tankönyvkiadó.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
• Telefon: 06 (30) 426 6116 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szerkesztő:
Szarvas Melinda • Tördelőszerkesztő: Nász András

ISBN 978-615-5680-97-7 (PDF)
ISBN 978-615-5680-98-4 (EPUB)

A kiadvány a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése” című projekt
keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE