

Bába Iván – Baller Barbara –
Halász Iván – Tóth Norbert

A magyar külügyi igazgatás alapjai



DIALÓG CAMPUS

Bába Iván – Baller Barbara – Halász Iván – Tóth Norbert

A MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS ALAPJAI

A borítón az ifjabb Hans Holbein *Követek* című festményének részlete látható (1533, olajfestmény, 207×209.5 cm).
Az alkotás a londoni National Gallery gyűjteményében tekinthető meg.

Bába Iván – Baller Barbara –
Halász Iván – Tóth Norbert

A MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS ALAPJAI

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

A könyv a Nemzeti Köszolgálati Egyetem megbízásából jelent meg.



A nagy fejezetek szerzői:

- I. fejezet – Halász Iván és Tóth Norbert (Tóth Norbert:
a középkori és koraiújkor magyar vonatko-
zások, illetve *A külügyi igazgatás lehetséges
korszerű modelljei* című alfejezet)
- II. fejezet – Bába Iván
- III. fejezet – Bába Iván
- IV. fejezet – Bába Iván
- V. fejezet – Tóth Norbert
- VI. fejezet – Tóth Norbert
- VII. fejezet – Baller Barbara
- VIII. fejezet – Baller Barbara

Szakmai lektorok:

Jeszenszky Géza

Lemák Ella

© Dialóg Campus Kiadó, 2016

© Szerzők, 2016

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.

Tartalomjegyzék

1. A KÜLÜGYI IGAZGATÁS TÖRTÉNETE ÉS EGYES MEGHATÁROZÓ MODELLJEI	11
1.1. Fogalmi bevezetés	11
1.2. A központi külügyi apparátusok rövid története	12
1.2.1. Az első külügyminisztériumok létrejötte a koraújkorban	12
1.2.2. Két ország – két külügyminisztérium: egy tradicionális konzervatív monarchia és egy demokratikus köztársaság külügyi apparátusa a 19. században	14
1.2.3. A nagyhatalmi külügyi döntéshozatal néhány szerkezeti kérdése	24
1.3. A magyar külügyi igazgatás rövid története	29
1.3.1. A magyar külügyi igazgatás előzményei az 1848/1849-es szabadságharcig	29
1.3.2. Kísérlet az önálló magyar külügyi igazgatás kiépítésére – az első magyar külügyminisztérium	33
1.3.3. Az önálló magyar külügyi igazgatás megszervezése az első világháború után	38
1.3.4. A külügyi igazgatás többi szereplője a két világháború közötti Magyarországon	43
1.3.5. A magyar külügyi igazgatás helyzete a második világháború után	45
1.3.6. A magyar emigráció sikertelen hatalmi próbálkozásai a 19. és 20. században	48
1.4. Közép-európai kitekintés és a születőben lévő államok külügyi tevékenységének problémája	51
1.4.1. A 19. századi lengyel emigráns központ	51
1.4.2. Az első világháború alatti csehszlovák emigráció és a Csehszlovák Köztársaság létrejötte	57
1.4.3. A két világháború közötti csehszlovák külügyi apparátusok története	61
1.4.4. Egy kis Európán kívüli kitérő – a zsidó nemzeti mozgalom és Izrael Állam születése	70
1.4.5. Az új kelet- és közép-európai államok külügyi szolgálatának születése 1989 után	78
1.5. Az állandó külképviseletek kialakulása és jelenlegi formái	82
1.5.1. Az állandó követségek rövid története	82
1.5.2. Követségek, nagykövetségek, állandó képviseletek és képviseleti irodák	84
1.6. A külügyi igazgatás lehetséges korszerű modelljei	86
1.6.1. A skandináv modell	87
1.6.2. A bizantin modell	88
1.6.3. A frankofón modell	90
1.6.4. A német–osztrák (közép-európai) modell	90
1.6.5. Az angolszász modell	92

1.6.6.	A latin-amerikai modell	94
1.6.7.	A távol-keleti modell	94
1.6.8.	Posztkoloniális modell	95
1.6.9.	Modellekbe be nem sorolható megoldások	96
2.	A JELENLEGI MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS	99
2.1.	A külügyi igazgatás hatályos fogalma, sajátosságai	99
2.2.	A központi államigazgatási szervek és az állami vezetők	99
2.2.1.	A központi államigazgatási szervek köre (Ksztv. 1. §)	99
2.2.2.	A központi államigazgatási szervekre vonatkozó közös szabályok	100
2.3.	A külpolitika alakításának alkotmányjogi alapjai, a részt vevő szervek és személyek feladata és hatásköre	101
2.3.1.	A köztársasági elnök	101
2.3.2.	Az országgyűlés	101
2.3.3.	A kormány	102
2.3.4.	Az Alkotmánybíróság	102
2.4.	A külgazdasági és külügyminiszter jogállása és feladatai	103
2.5.	A Külgazdasági és Külügyminisztérium jogállása és szervezeti egységei	107
2.6.	A magyar külképviseletek működési rendje	109
2.7.	A diplomáciai futárszolgálat	113
3.	A KONZULI IGAZGATÁS	115
3.1.	A diplomáciai és konzuli kapcsolatok összefüggése és különbözősége	115
3.2.	A konzuli tevékenységet szabályozó jogforrások	116
3.2.1.	A konzuli jog forrásai	117
3.3.	A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény főbb rendelkezései	118
3.3.1.	A konzuli kapcsolatok felvétele és fenntartása	118
3.3.2.	A konzuli képviseletekre, a hivatásos konzuli tisztviselőkre és a konzuli képviselet egyéb tagjaira vonatkozó könnyítések, kiváltságok és mentességek	119
3.4.	A tiszteletbeli konzul	120
3.5.	A konzuli törvény alapfogalmai	121
3.5.1.	A törvény célja	121
3.5.2.	A törvény személyi hatálya	122
3.5.3.	Közigazgatási hatósági eljárási szabályok	123
3.5.4.	Adatvédelem	123
3.6.	A konzuli tisztviselő érdekvédelmi feladatai	124
3.6.1.	A magyar konzuli védelem alkotmányjogi alapja	124
3.6.2.	A konzuli érdekvédelem formái	124
3.7.	Az állampolgársággal kapcsolatos feladatok a konzuli munkában	125
3.7.1.	Az állampolgárság jelentősége a konzuli munkában	125
3.7.2.	A magyar állampolgársági jog főbb szabályai	125
3.7.3.	A magyar állampolgárság megszerzésének és megszűnésének történeti jogcímei	126
3.7.4.	Az uniós állampolgárság fogalma	127

3.8.	A konzuli tisztviselő közjegyzői jellegű tevékenysége.	
	A diplomáciai felülhitelesítés	127
3.8.1.	A jogi háttér	127
3.8.2.	A konzul közjegyzői típusú feladatai	127
3.8.3.	A diplomáciai felülhitelesítés (Apostille)	128
3.9.	A magyar útlevélrendészet alapjai	129
3.9.1.	A külföldre utazás mint alapjog	129
3.9.2.	Alapfogalmak	129
3.9.3.	Az úti okmányok fajtái	130
3.9.4.	Útlevélhatóságok	131
3.9.5.	A konzul feladatai az útlevél eljárásban	131
3.10.	Az Európai Unió vízumpolitikájának alapjai	131
3.10.1.	Az EU vízumpolitikája	131
3.10.2.	Tagállami együttműködés a vízumkiadásban	132
3.10.3.	A vízumeljárás főbb elemei a Közösségi Vízumkódex alapján	132
3.10.4.	Vízumeljárás, vízumkötelezettség	133
3.10.5.	Fontosabb jogszabályok	133
3.10.6.	A három hónapot meg nem haladó tartózkodás	133
3.10.7.	A három hónapot meghaladó tartózkodás	134
3.10.8.	Speciális szabály	135
3.11.	A konzuli tisztviselő közigazgatási hatósági feladatai	135
3.11.1.	A konzuli tisztviselő által ellátandó feladatok	135
3.11.2.	A konzuli tisztviselő közigazgatási hatósági feladatainak csoportosítása és jogszabályi háttere	135
3.11.3.	A konzuli tisztviselő által saját hatáskörben ellátott közigazgatási hatósági feladatok	136
3.11.4.	A konzuli tisztviselő által átruházott hatáskörben, közreműködői minőségben ellátott közigazgatási hatósági ügyek	136
4.	A DIPLOMÁCIAI PROTOKOLL ALAPJAI	139
4.1.	A diplomáciai kapcsolatok	139
4.1.1.	A diplomácia és a diplomaták	139
4.1.2.	A diplomáciai hivatás követelményei	139
4.1.3.	A szertartásrend és a protokoll	139
4.1.4.	A diplomáciai képviselő és a képviselők	140
4.1.5.	A diplomáciai megbízatás	141
4.1.6.	A diplomáciai kiváltságok és mentességek	142
4.1.7.	A diplomáciai kapcsolatok megszakadása; a hadiállapot	142
4.2.	A rangsorolás	143
4.2.1.	A rangsorolás alapelvei és esetei	143
4.2.2.	A protokoll-lista	143
4.2.3.	A Diplomáciai Testület (DT) rangsorolása	145
4.2.4.	Rangsorolás a diplomáciai misszió belül	145
4.2.5.	A nemzetközi szervezetek rangsorolása	145
4.2.6.	Az ültetési rend	146
4.2.7.	Ültetési rend gépkocsiban	149
4.3.	Szertartásrend	149
4.3.1.	A tiszteletadás	149

4.3.2.	Magas szintű látogatások	150
4.3.3.	Rendezvények	150
4.4.	A diplomáciai képviselő és a diplomata érintkezési formái	151
5.	ÖNKORMÁNYZATI KÜLKAPCSOLATOK	153
5.1.	Rövid történeti bevezetés	153
5.2.	Az önkormányzati külkapcsolatok vitelének lehetősége a nemzetközi jogban és az Európai Unió jogában	154
5.3.	Multilaterális önkormányzati külkapcsolatok	155
5.4.	Bilaterális önkormányzati külkapcsolatok	157
5.4.1.	A magyar önkormányzatok kétoldalú kapcsolatai kialakítását befolyásoló tényezők	158
5.4.2.	A magyarországi önkormányzatok kétoldalú kapcsolatainak főbb jellemzői	159
5.4.3.	A magyar önkormányzatok külkapcsolatokkal foglalkozó apparátusáról röviden	161
6.	AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAI VISZONYRENDSZERE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÜLKAPCSOLATI KÉRDÉSEKRE	163
6.1.	Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)	164
6.2.	Az EU Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője	167
6.3.	Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz) / European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)	168
6.4.	A nemzeti szakértőkről / seconded national experts (SNEs) / experts nationaux détachés – röviden	170
7.	A NEMZETKÖZI JOG ALAPJAI	173
7.1.	A nemzetközi jog alapfogalmai	173
7.1.1.	A nemzetközi jog fogalma és sajátosságai	173
7.1.2.	A nemzetközi jog forrásai	174
7.1.3.	A nemzetközi jog alanyai	176
7.1.4.	Az állam nemzetközi jogalanyisága	176
7.1.5.	A nemzetközi szervezetek jogalanyisága	179
7.1.6.	Természetes személyek jogalanyisága	179
7.1.7.	A transznacionális vállalatok jogalanyisága	180
7.1.8.	Nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) jogalanyisága	180
7.2.	A nemzetközi jog legfontosabb jogforrása: a nemzetközi szerződés	181
7.2.1.	A nemzetközi szerződések joga és fogalma	181
7.2.2.	A nemzetközi szerződések elnevezése és osztályozásuk	182
7.2.3.	A nemzetközi szerződés szerkezete és nyelve	183
7.2.4.	A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisai	184
7.3.	A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása Magyarországon	188
7.3.1.	A nemzetközi jog és belső jog viszonya	188
7.3.2.	A nemzetközi szerződéskötés fázisai a magyar szabályozás alapján	189
7.3.3.	A külpolitikáért felelős miniszter feladatai a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás egyes fázisaiban	191

8. A NEMZETKÖZI SZERVEZETEK	195
8.1. A nemzetközi szervezetek fogalma, hatásköre és tagjai	196
8.1.1. A nemzetközi szervezetek fogalma és főbb ismérvei	196
8.1.2. A nemzetközi szervezetek osztályozása	196
8.1.3. A nemzetközi szervezetek hatásköre	197
8.1.4. A nemzetközi szervezetek tagsága és a megfigyelők	199
8.2. A nemzetközi szervezetek belső működésére vonatkozó általános szabályok	200
8.2.1. A nemzetközi szervezetek szervei és egymáshoz való viszonyuk	200
8.2.2. A nemzetközi szervezetek eljárási szabályai	201
8.2.3. A belső, szervezeti keretekkel és működéssel kapcsolatos szabályok	201
8.2.4. Az ügyrenddel kapcsolatos szabályok	203
8.3. A nemzetközi szervezetek határozatai és a döntéshozatal	204
8.3.1. A döntéshozatalról általában	204
8.3.2. A döntéshozatal főbb formái	204
8.4. A nemzetközi szervezetek titkársága. A nemzetközi „közszolgálat” (International Civil Service)	205
8.5. A nemzetközi szervezetek költségvetése és a tagdíj-hozzájárulás	207
8.6. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere	208
8.6.1. A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei	208
8.6.2. Az államok állandó képviselői a nemzetközi szervezetek mellett	210
8.6.3. A nemzetközi szervezetek képviselői, illetve megfigyelői missziói	211
8.6.4. A nemzetközi szervezetek Magyarországon működő képviselői	211
8.7. A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jogalkotás	212

1. A külügyi igazgatás története és egyes meghatározó modelljei

1.1. Fogalmi bevezetés

A külügyi igazgatás történetének egyik fontos sajátossága, hogy ezen a területen először nem a központi igazgatási szervek jöttek létre, hanem a külföldi városokban működő követségek és konzulátusok, azaz a külügyi tevékenység külső szervei. Ezeket csak később fogták egységes szervezetbe központi minisztériumi 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

Az idézett szerző szerint ugyanakkor a külügyi igazgatás nem tévesztendő össze az úgynevezett nemzetközi igazgatással, amely „...nemzetközi egyezmények által meghatározott bizonyos ügyekben és ugyancsak a vonatkozó nemzetközi egyezményekben foglalt határozmányok alapulvétele mellett, részben speciális nemzetközi szervek, részben pedig a belföldi közigazgatás által megbízott szervei által szokott végeztetni. Még kevésbé tartozik a szoros értelemben vett külügyi igazgatás körébe a nemzetközi büntetőjoggal, a nemzetközi magánjoggal kapcsolatos teendők ellátása, minthogy ezeket az utóbbi teendőket is legnagyobbbrészt a megfelelő belföldi közigazgatási, illetőleg igazságügyi szervek végzik el.”³ Egy másik neves régi közigazgatási jogász, Kmety Károly a külügyi közigazgatást két részre osztotta: az állam létevel, 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.⁴

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

² MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. kötet*, Athenacum, Budapest, 1925, 706.

³ Uo., 706–707.

⁴ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. II. kötet*. Hatodik javított kiadás, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911, 568–589. A magyar külügyi igazgatás természetes személyek ügyeivel foglalkozó két világháború közötti tevékenységére vonatkozóan lásd: RIEDEL Nándor: *Gyakorlati kérdések a külügyi közigazgatás köréből*. Különlenyomat a „Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai” című munkából, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1941.

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.*”⁵ 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 típusú külképviseleti hatóságok, külképviseletek. A külügyek igazgatásának területén azonban más államhatalmi és igazgatási szervek is rendelkeznek kompetenciával vagy legalábbis befollyással.⁶ A külügyek intézése során nem szabad tehát megfedkezni az olyan államhatalmi szervekről sem, mint az államfő és apparátusa, a törvényhozás egésze és egyes szakosított szervei, a többi kormányzati tényező, más 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 központi külügyi apparátusok rövid története

1.2.1. Az első külügyminisztériumok létrejötte a koraujkorban

A külügyek intézése a középkorban még szorosan az uralkodó személyéhez, valamint annak közvetlen környezetéhez, azaz az udvarhoz kötődött. Kivételt talán az észak-itáliai köztársaságok, a városállamok kollektív vezető szervei, a „signoriák” képviseltek, 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.

Az országok, illetve államok közötti érintkezés tehát kezdetben az uralkodók közvetlen vagy a képviselőik útján lebonyolított közvetett kapcsolatából állt. Fontos és állandó kapcsolat vezetett a középkor végén a hosszú időtartamú követségek kiküldéséhez, majd ezek alakultak át állandó képviseletké. Az első ilyen képviseletek egyébként szintén az itáliai városállamok között keletkeztek.⁷ Központi szinten pedig az uralkodók a külkapcsolatok intézésével általában kancelláriájuk (egyik) vezetőjét, az állam egyik titkárát (foreign secretary, secretary of state, Staatsminister) bízták meg, belőlük lett a külügyminiszter, illetve ebből nőttek ki a külügyminisztériumok. Ez az elkülönülési folyamat aztán az első polgári forradalmak idején zárult le.

⁵ PRANDLER ÁRPÁD, RÁCZ ATTILA, SOMOS JÓZSEF: *Külügyi, honvédelmi és igazságügyi igazgatás*, Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1985, 3.

⁶ Ezzel összhangban Vitányi Béla például a nemzetközi kapcsolatok belső „szerveihez” sorolta a külügyminiszter mellett az államfőt, az Országgyűlést, a kormányfőt. VITÁNYI BÉLA: *A nemzetközi kapcsolatok állami szervei*, Különlenyomat a „Nemzetközi jog” című egyetemi tankönyvből, Tankönyvkiadó, Budapest, 1954, 1.

⁷ Első ízben Milánó küldött ki állandó diplomáciai képviselőket a többi városállamba (mindenekelőtt pedig Genovába és Firenzébe, valamivel később Párizsba is). Erről lásd: EGEDY GERGELY: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 97.

Az első elkülönült, külügyi típusú központi szervek a legtöbb jelentős európai államban tehát már a 18. század elején léteztek. A legelső ilyen minisztériális típusú szervnek a Poroszországban 1728-ban létrehozott „*Depártemént der Auswärtiger Affairen*” nevű hatóság tekinthető. A cári Oroszországban a 18. század elején I. Péter közigazgatási reformjai során szintén kialakult a külügyek kollégiuma, amely 1802-ben formálisan is minisztériumi rangra emelkedett. (Itt viszont meg kell jegyezni, hogy az elkülönült Követi Utasítás – oroszul Poszolszkij Prikáz – már a 16. századi Oroszországban létezett, tehát jóval a péteri reformok előtt.) Az önálló francia külügyi igazgatás kezdetei ugyan már XIV. Lajos korára tehetők, de az 1793-ban kiadott nemzetgyűlési dekrétum sokat lendített az intézményesülés folyamatán. Ausztriában VI. Károly császár uralkodása idején, 1720-ban választották el először a külügyi kapcsolatok igazgatását az általános belső közigazgatástól. A külügyeket akkor önálló vezető tisztviselő alá rendelték.⁸

A központi külügyi igazgatás következő nagy kérdése, a törvényhozás általi ellenőrzése már a 19. századra esik. A külpolitikai tevékenység ugyanis sokáig az uralkodó előjogi közé tartozott, majd a végrehajtó hatalom terrénjának számított. A parlamentnek csak később jutott szerep a külpolitika ellenőrzésében. A népképviselői szerv külügyekben való részvételének tételes jogi említése 1787-ben, az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában történt meg először. Eszerint a háború és a békekötés joga a kongresszust illeti meg. Az amerikai törvényhozás aztán többször próbált beleszólni a külügyek irányításába és ellenőrzésébe, ami nem volt mindig egyszerű és egyértelmű folyamat, de az amerikai törvényhozás többnyire sikeres volt e tekintetben.

Európában később kezdődött el a parlamentek harca a külügyi hatalom ellenőrzéséért, majd irányításáért. Valójában csak a második világháború után vált általánossá ez a gyakorlat. Az egyik legrégebbi európai parlamentáris államban, Nagy-Britanniában például a törvényhozás külügyi bizottságát csak 1979-ben állították fel. Az 1875. évi francia köztársasági alkotmány ugyan tételesen felsorolta, hogy mely szerződések megkötéséhez kell a parlament jóváhagyása, de éppen a legfontosabb ügyek nem szerepeltek a felsorolásban, ezért a kormánynak sem az Antant-szerződést, sem az 1878. évi berlini szerződést nem kellett a parlament elé vinnie. Hasonló volt a helyzet a két világháború között megkötött legtöbb fontos külpolitikai szerződéssel. Németországban csak az 1919. évi weimari alkotmány elfogadásával kezdődött el a parlament szerepének növekedése, igazi és mélyreható áttörésre csak a második világháború után került sor. Ettől kezdve a demokratikus parlamentek már valóban aktív alakítói voltak a külpolitikának.⁹

További fontos kérdés volt a központi külügyi apparátus felépítésének, működésének és létszámának alakulása is. Minden külügyminisztérium hatásköre, belső szerkezete és a foglalkoztatott apparátus keretszáma attól függ, hogy milyenek az adott állam anyagi lehetőségei és külpolitikai szükségletei, vagyis ambíciói. Természetesen minden kor szellemi kihívásai, valamint az érintett állam önképe is fontos tényező.

⁸ HARGITAI: *i. m.*, 43.

⁹ *Uo.*, 34–36.

1.2.2. Két ország – két külügyminisztérium: egy tradicionális konzervatív monarchia és egy demokratikus köztársaság külügyi apparátusa a 19. században

Mivel valamennyi fontos világpolitikai szereplő külügyi igazgatásának, illetve külügyi kultúrájának bemutatására itt nincs lehetőség, a továbbiakban két olyan állam külügyminisztériumát mutatjuk be, amely a hosszú 19. században (1789–1914) jellemző modellt képviselt. Részletesebben az osztrák–magyar diplomáciáról és az Amerikai Egyesült Államok külügyminisztériumáról lesz szó.

A 19. századi Európában inkább az osztrák–magyar modell volt a meghatározó, de sok tekintetben az amerikai megoldásoké volt a jövő. Igaz, ezt a 19. században még senki sem tudhatta. Másképpen megfogalmazva: az alábbiakban egy hagyományosan konzervatív, de alkotmányos európai monarchiáról, valamint egy energikus és konvencióktól mentes fiatal demokráciáról lesz szó.

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 hivatallá 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.¹⁰

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 dolgozói 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.¹¹ 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 Orientális (avagy Keleti) Akadémia biztosította, amely később a „k. und k.” Konzuli Akadémiává, aztán idővel a ma már patinásnak számító bécsi Diplomata Akadémiává alakult át.¹²

¹⁰ DIÓSZEGI István: *A külpolitikai ügyintézés struktúrája és a döntéshozatal mechanizmusa az Osztrák–Magyar Monarchiában*, forrás: www.grotius.hu (2016. 07. 08.)

¹¹ DIÓSZEGI: i. m., 6.

¹² Az intézmény történetéről lásd: Heinrich PFUSTERSCHMID-HARDTENSTEIN: *A Short History of the Diplomatic Academy of Vienna. (Training for International Careers Since 1754)*, Diplomatische Akademie, Wien, 2008.

A szakapparátus „megfelelő” társadalmi összetételét úgy érték el, hogy a felvett jelelteknek 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.¹³ Nem volt viszont akadálya annak, hogy akár egy lengyel gróf (Agenor Goluchowski) vagy egy Pozsony-vármegyei magyar köznemes (Burián István) is külügy-miniszterré váljon. A titulás és birtokos magyar arisztokrácia (grófok, bárók) súlya amúgy sem volt jelentéktelen a közös külügyminisztériumban, elég csak az idősebb és ifjabb Andrássy Gyulára gondolni.

A kép árnyaltságához tartozik annak kiemelése, hogy kivételesen nem arisztokrata származású ember is külügyminiszterré válhatott. Ilyen volt az összesen nyolc nyelvet beszélő kiváló hivatalnok, Heinrich Karl von Haymerle. Tény, hogy negyvennyolc évesen ő is báró lett, de ez már hivatali érdemeinek elismerése volt. Igaz viszont az is, hogy az 1879-ben kinevezett polgári származású külügyminiszter végül halálra dolgozta magát, 1881-ben az irodájában szívroham végzett vele.¹⁴ E kivétel mellett az arisztokrácia igazi súlyát a következő számok mutatják: az 1720 és 1918 közötti időszakban szolgáló misszióvezetők közül csak körülbelül 10% nem tartozott a főrendűek közé, de az utóbbiak nevében is többnyire ott volt a nemesi származásra utaló „von” előtag. Az 1867 és 1918 közötti időszak nagykövetei között pedig csak három olyan diplomata fordult elő, aki nem volt sem herceg, sem gróf, sem báró.¹⁵

A Habsburg Birodalom, majd az Osztrák–Magyar Monarchia alapvetően konzervatív mentalitású és beállítottságú állam volt, az államérdek és a hatékony bürokrácia kiépítésének igénye itt is sok dolgot felül tudott írni. Ez még egy olyan elegánsnak és magas presztízsnak örvendő szakmában is érvényesült, amilyen a diplomácia is volt akkoriban, és mindez elősegítette a külügyi apparátusok fokozatos polgárosodását és professzionalizálódását. A külügyi-diplomáciai pályára készülő fiataloknak 1851-től kezdve előírták, hogy a jelentkezést megelőzően a birodalom valamelyik jogi karán jogi diplomát kell szerezniük. 1867-től az alkalmazás további feltételeként megkövetelték külön diplomata, illetve konzuli vizsga letételét, ami egyáltalán nem volt könnyű, és a származására való tekintet nélkül mindenkinek abszolválni kellett, aki diplomata vagy konzul akart lenni.¹⁶ Tehát magas társadalmi rangú arisztokrata ivadékoknak is. A szakma ettől függetlenül meglehetősen arisztokratikus és familiáris maradt, vagyis a szakma polgárosodása, bürokratizálódása nem jelentette feltétlenül az osztrák–magyar diplomáciai kar polgárivá válását.¹⁷ Akkor sem, ha 1908-ban az akkori

¹³ Uo., 6.

¹⁴ Uo., 7.

¹⁵ Uo., 9.

¹⁶ SOMOGYI Éva: *Hagyomány és átalakulás. Állam és bürokrácia a dualista Habsburg Monarchiában*, L'Harmattan, Budapest, 2006, 170–171. A vizsga írásbeli és szóbeli részből állt. A nyolcórás írásbelin német és francia nyelven kellett egy-egy témát feldolgozni, körüljárni. A többnapos szóbeli vizsga jogi, történeti és közgazdasági tárgyakat érintett. Később a kereskedelem és iparpolitika is a vizsgaanyag részévé vált. A vizsgabizottság, amelynek élén a minisztérium személyügyekért felelős első osztályfőnöke állt, magas beosztású, ugyanakkor gyakran tudományosan is aktív minisztériumi hivatalnokokból és egyetemi tanárokból állt. A közgazdasági kérdéseket rendszerint külsős szakemberek kérdezték ki, akik között nagyon sok volt a magyar.

¹⁷ Uo., 142.

külgyminiszter a következőket jelentette ki a felvételi szempontok kapcsán: „A képesség a döntő, a diplomáciai kar nem nemesi kaszinó.”¹⁸

A valóságban mindkettő kellett egy igazán sikeres diplomáciai karrierhez: a képesség és a származás is, különösen, ami a külföldi szolgálatot illeti. Egyébként a vagyoni kondíciókat sem szabad kihagyni. Az első időszakot eleve fizetés nélküli gyakornokként kellett eltölteni a bécsi minisztériumban, amit szegényebb családok fiai aligha tudtak volna megtenni. Másrészt a Monarchia fennmaradásának végéig markáns különbségek maradtak a központban dolgozó külgügyi apparátus tagjai és a külszolgálatban lévő diplomaták között. Igaz, hogy a minisztériumi és a külszolgálati munkára jelentkezőknek lényegében azonos vizsgát kellett letenniük, de a két szolgálat feltételei között mégiscsak maradt egy lényeges különbség: a külszolgálatra jelentkezőnek évi 4000 forint magánjövödelmet vagy járulékot is kellett igazolni. Ez utóbbi egy fontos korlát volt a szerényebb körülmények között született hivatalnokok és diplomatajelöltek számára. Egyébként a korban ezt sokan problémának és igazságtalanságnak érezték, akár a minisztérium berkein belül, akár a sajtóban.¹⁹

Sok szempontból összefüggött ezzel a kérdéssel a korabeli diplomaták házasságkötésének a problémája is. Az osztrák állami bürokráciában és tisztikarban ugyanis már a 18. századtól kezdve az özvegyek és árvák ellátásának állami garanciája együtt járt a házasság szigorú feltételeinek megszabásával. Ez még a 20. század elején is így volt, hiszen az első olyan parlamenti interpelláció, amely kifogásolta, hogy külgyminisztériumi tisztviselőknek még mindig engedélyt kell kérniük a házasságkötéshez, csak 1910-ben hangzott el az osztrák delegációban.²⁰ Bár nem volt tilos házasodni, általában a kezdő diplomatától még elvárták, hogy ne terheljék őt családi kötelezettségek. Eleinte az is megnehezítette az ilyen irányú szándékokat, hogy a fiatal diplomaták a már említett módon sokáig úgymond a (nagy)követ háztartásához tartoztak, ott éltek mindennapjaikat. Természetesen más volt azoknak a helyzete, akik nem 30 év alatt (egyébként ez volt a szokásos), hanem úgymond érettebb korban kerültek külgügyi szolgálatba, hiszen azok többnyire már rendelkeztek „kipróbált,” illetve „igazolt” házastárssal, amit később nem volt szokás firtatni. A házasságkötési engedélyezési eljárás tehát főleg a fiatalokat érintette, akik a szolgálatuk alatt kívántak valakivel frigyre lépni. Ugyanakkor 20. századi, bizalmatlan szemmel nézve meglepő, hogy az osztrák–magyar külgügyi szolgálatban milyen sokan rendelkeztek külföldi származású feleséggel, akár elég magas beosztásokban is. Igaz, ha valaki az állomáshelyen nősült, az néha ahhoz vezetett, hogy az érintettet előbb vagy utóbb elhelyezték egy másik országba, de a hatóságok ezt a kérdést nem csak biztonsági szemüvegen keresztül, sokkal inkább a társadalmi rang és vagyon szemszögéből vizsgálták. Tehát a Monarchia idején nem annyira a menyasszony állampolgársága volt fontos, hanem a származása és társadalmi háttere. Ebben a tekintetben egyébként a patinás Habsburg Birodalom egyrészt konzervatívabb, másrészt megengedőbb volt egy sor más – kissé modernebb – európai államnál. A bismarcki Németországban gyakorlatilag megtiltották a német diplomatáknak, hogy külföldiekkel házasodjanak. Ilyenről a határokat átvéelő módon az egymáshoz sok szállal kötődő arisztokratikus Bécsben nem volt és talán nem is lehetett szó. A roppant módon összetett és soknemzetiségű Osztrák–Magyar Monarchia ugyanis a maga módján teljesen más világot alkotott. Végző soron hogyan írhatta

¹⁸ *Uo.*, 137., 143.

¹⁹ *Uo.*, 150–151.

²⁰ *Uo.*, 164.

volna elő a lengyel származású Agenor Goluchowski külügyminiszter a beosztottainak, hogy ne házasodjanak külföldiekkel, amikor francia felesége révén ő is a napóleoni arisztokráciával állt rokonságban? A kiegyezéskori (1866–1871) miniszter Friedrich Ferdinand von Beust Szászország polgára volt, amikor Ferenc József szolgálatába lépett. A császár egyébként némileg feudális módon amúgy is természetesnek tartotta, hogy az, aki a szolgálatába állt, alapvetően neki tartozik hűséggel, és ez minden más lojalitásnál előbbre való.²¹ Végül soron azt sem kell elfelejteni, hogy a dualista Monarchia egyik külügyminisztere egy olyan gróf volt (id. Andrássy Gyula), akit 1848/1849-es tevékenységért a későbbi főnöke, Ferenc József nevében fiatalkorában egyszer már halálra ítélték.

Az osztrák–magyar közös külügyi szolgálatban tehát viszonylag élesen elkülönült a hivatalnokok három kategóriája: a központi apparátusba tartozó tisztviselők, a diplomáciai szolgálatot végzők és a különböző konzuli posztokat betöltő személyek. A három kategória között azonban 1918 előtt és után is volt átjárás.²² Érdekesekek a számarányok: 1914-ben a bécsi külügyminisztériumban 850 fő dolgozott: 232 fő a központban, 155 fő a külszolgálatban és 463 fő a konzulátusokon.²³ A legnagyobb presztízsnek a külföldön végzett diplomáciai szolgálat örvendett, valószínűleg azért dolgozott itt a legtöbb arisztokrata. Ugyanakkor 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 helyzet más európai nagyhatalmak esetében is hasonló volt. A külföldi diplomáciai megbízatás azért is előkelőbb volt, mert egy klasszikus 19. századi diplomata még mindig a saját uralkodóját képviselte külföldi udvaroknál, azaz többnyire a fővárosokban.²⁴ Ez társadalmi szempontból sem volt mellékes sok fiatal diplomatának. Mellesleg a régi hagyományokkal rendelkező Osztrák–Magyar Monarchiát képviselni ebben a korban még mindenképpen elegáns dolog volt. A konzulok ezzel szemben többnyire nem a fővárosokban képviselték a hazájukat, hanem a különböző regionális központokban, ami viszont sokszor nagyon fontos volt hazájuk gazdasági terjeszkedése és nagyhatalmi érdekérvényesítése szempontjából. Ezért ebben a korban már komolyan megbecsülték a felkészült konzuli apparátust.

A bécsi külügyminisztérium az ismétlődő átszervezések ellenére viszonylag stabil belső szerkezettel rendelkezett, amelynek egyes elemeit később több utódállam is alkalmazta. Központi igazgatása négy 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 úgy funkcionált, mint egyfajta segédhivatal. Ide tartozott tehát a rejtjelezés, a fordítás és a regisztrálás. A legnagyobbban számító politikai szekció referatúrákra volt 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

²¹ *Uo.*, 164–169.

²² MÁRFFY: *i. m.*, 710.

²³ DIÓSZEGI: *i. m.*, 5.

²⁴ SOMOGYI: *i. m.*, 150.

befolyással, hiszen a miniszter távollétében ő irányította az egész minisztériumi apparátust. Erről a posztról már nem volt olyan nehéz miniszterré válni akár saját minisztériumon belül, akár más főhatóságnál.²⁵

Az osztrák, majd az osztrák–magyar külügyi szolgálatban mindig is az uralkodó szolgálata és a bürokratikus hűség volt az elsődleges szempont. A nemzetiségi viaskodás szerencsére nem nagyon tudott gyökeret verni a minisztérium főépületében. Erre nemcsak a személyzeti politika, de maga a tisztviselői kar is meglehetősen vigyázott. Ugyanakkor az osztrák–magyar kiegyezéssel a külügyi szolgálatban is megjelent bizonyos paritásra való törekvés. Itt eleinte nem annyira az volt fontos, hogy ki milyen nemzetiségű, hanem inkább az, hogy a dualista Monarchia melyik részének az állampolgárságával rendelkezik. Hozzá kell tenni, hogy a magyarok már a 17. és 18. században is hűséges diplomataként szolgálták az uralkodót. Itt főleg a dunántúli és nyugat-magyarországi konzervatív és aulikus (döntően katolikus) arisztokrata családokról volt szó (például az Eszterházy, Pálffy, Pallavicini, Zichy és más családok). 1867 után egyre több vármegyei kötődésű magyar köznemes vagy katonatiszti-hivatalnoki családokból származó személy is külügyi pályára lépett. Erre tulajdonképpen gróf Andrássy Gyula, majd később Kállay Béni külön is törekedett.

A diplomaták nemzetisége és állampolgársága elvben nem, de néhány állomáshelyen mégiscsak befolyásolta a kinevezéseket. A magyarországi illetőségű diplomaták bizonyos állomáshelyeken így majdnem állandó tényezővé váltak – a berlini misszióvezetői posztot a dualizmus idején majdnem mindig magyar háttérű diplomata töltötte be, ami 1871-től egészen 1914-ig igaz volt. Ez a személyzeti politika némileg meglepő módon főleg azzal függött össze, hogy a hagyományos konzervatív osztrák arisztokrácia, amely meghatározó szerepet játszott a Ballhausplatzon, nem igazán kedvelte Poroszországot, és csak nehezen békült ki a Monarchia új németbarát politikájával, noha kulturálisan és nyelvtanilag ők is osztrák németek voltak.²⁶ Bukarestben viszont magyarok ritkábban kerültek vezető beosztásban. Oroszországi külszolgálatra pedig nem nagyon szoktak küldeni lengyel arisztokrata származású diplomatákat, mert abból indultak ki, hogy azokat az orosz fél nem fogadná barátságosan.²⁷ Magyar szempontból azonban inkább az lényeges, hogy a paritásra való törekvés politikájának (valamint az egyes magyar külügyminiszterek döntéseinek) köszönhetően folyamatosan nőtt a magyar állampolgárságú diplomaták száma a központi apparátusban, illetve a fontos missziók vezetésében, állományában. A magyar honos tisztviselők 1892-ben a központi hivatalnoki kar 11,75%-át, a diplomáciai kar 27%-át és a konzuli apparátus 36%-át adták. 1914-ben ezek az arányok már a következők voltak: 26% – 34% – 32,25%. A magyar erősödés még látványosabb volt a külszolgálati missziók élén. Amíg az 1868-ban létező 23 misszió közül csak kettőt vezetett magyar állampolgár, addig 1914-ben az akkori 32 misszió közül már 15 élén magyar vagy magyarországi diplomata állt.²⁸

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása után természetesen megváltozott az osztrák külügyi igazgatás is. Ez nyilvánvaló volt, hiszen a külügyi apparátusnak már nem egy régi és patinás európai nagyhatalmat kellett szolgálnia, hanem egy jóval kisebb, geopolitikai helyét és identitását intenzíven kereső kis alpesi köztársaságot. Ahogyan arról később még

²⁵ DIÓSZEGI: *i. m.*, 2–3.

²⁶ SOMOGYI: *i. m.*, 184.

²⁷ *Uo.*, 187.

²⁸ *Uo.*, 205–207.

szó lesz, az önálló magyar királyi külügyminisztérium is sokat merített a „Ballhausplatz” szelleméből a két világháború közötti időszakban, de sem ez, sem az osztrák köztársasági minisztérium már nem volt azonos „békebeli” előképével. Az átalakítási folyamat lassú volt és elhúzódó. Az ügyintézés terén vagy a fiatal diplomaták szocializációjában Bécsben és Budapesten egyaránt tartották magukat a régi minták és beidegződések. A Monarchia hagyományaitól való elrugaszkodás tehát igazából inkább csak a második világháború után kezdődött el, bár korábban is voltak rá kísérletek.

A konzervatív-arisztokratikus Osztrák–Magyar Monarchiától teljesen eltérően fejlődött a fiatal észak-amerikai köztársaság, az Amerikai Egyesült Államok külügyi igazgatása. Külügyi apparátusának története tulajdonképpen már a függetlenségi háború előtt elkezdődött. A függetlenség előtti korban ugyanis az egyes észak-amerikai brit gyarmatok már európai képvisellel rendelkeztek – 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.

Utána az intézményépítés szakasza kezdődött. 1775-ben a Kongresszus létrehozta a Titkos Levelezés Bizottságát, hogy ezúton „érintkezzen barátokkal”, s ez a bizottság küldött követeket a kulcsfontosságú államok fővárosaiba, például Párizsba. Az erőfeszítés valóban 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.²⁹

Az előbb említett Bizottságot 1777-ben Külügyi Bizottsággá alakították át, de összetétele meglehetősen instabil volt, és gyakran ki volt szolgáltatva a Kongresszuson belüli változásoknak, ami nem kedvezett a szakmai munkának. Ezért a Bizottság javaslatára nem-sokára komoly változásokra került sor, és 1781-ben létrehozták a most már valóban külügyminisztériumként működő „Department of Foreign Affairs”-t. Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy ez a szerv is a törvényhozás alárendeltségében dolgozott, és nem a végrehajtó hatalom alatt. A helyzet csak 1789-ben változott meg, amikor az új hatóság az elnök alá került.³⁰ Egyébként 1830-ig több olyan elnöke is volt az USA-nak, aki korábban éppen a külügyi államtitkári poszton szolgálta hazáját.

Az első külügyi államtitkár Robert R. Livingston lett. A Kongresszus által elfogadott Konföderációs Cikkelyek azonban olyan csekély hatáskörrel ruházták fel az új hivatalt, hogy nem volt igazán működőképes, amit Livingston többször szóvá is tett. Az is probléma volt, hogy rajta kívül csak négy hivatalnok dolgozott a minisztériumban. Utódja, John Jay is hasonló gondokkal küzdött 1784-től. Az első amerikai konzulok a követekhez hasonlóan

²⁹ *A Short History of the Department of State. U.S. Department of State. Office of the Historian*, 1-2. Forrás: www.history.state.gov/departmentshistory/short-history/foundations (2016. 07. 08.)

³⁰ A. V. TORKUNOV, A. Panov (redaktor): *Gyiplomatycieszkaja szluzsba zarubeznich sztran*, N. MGIMO – Aszpekt Press, Moszkva, 2015, 10.

1781-től Franciaországban szolgáltak. Meglepően korán jelent meg amerikai konzul a kínai Kantonban is, már 1786-ban. Liszabonba pedig egy kereskedelmi ügynököt küldtek.

A külügyi tevékenység új szabályait az 1789-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. Lényeges külpolitikai kérdésekben tehát az elnök nem dönthetett teljesen egyedül.³¹

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 maradéktalanul. Washington elnök és Jefferson államtitkár közben 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.³²

Szervezeti téren Jefferson élesen különválasztotta a diplomáciai és a konzuli tevékenységet. 1791-ben már öt európai államban működött amerikai misszió: Nagy-Britanniában, Spanyolországban, Franciaországban, Hollandiában és Portugáliában. A misszióvezetőknek két feladatra kellett összpontosítani figyelmüket: referálniuk kellett arról, hogy mi történik kiküldetési helyükön, és követni központjuk utasításait. 1792-ben már tizenhat országban működött amerikai konzulátus; értelemszerűen a legtöbb Európában. Jefferson úgy tekintett ezekre a konzulátusokra, mint az amerikai politikai és kereskedelmi hírszerzés eszközeire.³³

A fő strukturális probléma viszont az volt, hogy a konzulok nem kaptak rendszeres fizetést, hanem az illetékekből és egyéb díjakból kellett megélniük. Ezért gyakran saját vállalkozásokkal, üzleti tevékenységgel is foglalkozniuk kellett, ami elvonta figyelmüket fő tevékenységüktől. Általában hosszú ideig egy helyen szolgáltak, viszont egyre kevésbé figyeltek kötelezettségeik teljesítésére. Egy Venezuelában szolgáló konzult például azért mozdítottak el posztjáról, mert tulajdonképpen hét éven keresztül nem kommunikált a washingtoni központtal. A sok rossz tapasztalat után a Kongresszus úgy próbálta megoldani a helyzetet, hogy megváltoztatta azt a törvényt, amely minden esetben amerikai állampolgárságot várt el a konzuloktól és alkonzuloktól. A törvénymódosítás következtében tehát tekintélyes külföldi állampolgárok is az amerikai érdekek képviselőivé válhattak. Ez ugyan nem lehetett valódi megoldás, viszont elősegítette a tiszteletbeli konzuli intézmény kialakulását. Itt le kell szögezni, hogy egészen a 19. század végéig az amerikai külpolitika fő eszköze éppen a konzuli hálózat volt, hiszen akkor körülbelül 300 konzulátus működött külföldön. A diplomáciai képviselőkre jóval kevesebb figyelem és részben pénz jutott.³⁴ Ezt sokszor azzal próbálták ellensúlyozni, hogy gazdag vagy másként neves, híres személyiségeket igyekeztek küldeni

³¹ Az egyes hatalmi szervek jogállásáról a külpolitikai döntéshozatal során lásd részletesebben: KARDOS Gábor: *Az Amerikai Egyesült Államok külügyi igazgatása = A külügyi igazgatás sajátosságai egyes kapitalista országokban*, szerk. TIMORÁNSZKY Péter, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987, 53–76.

³² *A Short History of the Department of State*, i. m., 2–3.

³³ *Uo.*, 4–5.

³⁴ TORKUNOV, PANOV: i. m., 11.

diplomáciai missziókba. Abraham Lincoln az 1860-as években például sokszor demokratikus elkötelezettségű nem hivatalos képviselőket küldött szét a nagyvilágba.³⁵

A kialakuló amerikai diplomáciai stílus és protokoll sokkal egyszerűbb és demokratikusabb lett, mint az európai diplomáciai szokásai és eljárásai. Ez részben tudatos volt, részben az új állam jellegéből fakadt. Ennek kezdetei sok tekintetben még Benjamin Franklin működéséhez nyúlnak vissza.³⁶ Néma 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.

Eleinte az amerikai központi külügyi igazgatás nagyon kis apparátussal dolgozott. Jefferson államtitkársága idején a központban egy hivatalvezető működött, aki gyakorlatilag a diplomáciai levelezést intézte, továbbá három hivatalnok, egy tolmács és egy hírvivő, azaz futár. A központi apparátus 1790. évi költségvetése 7961 dollár volt, abból Jefferson magának 3500 dolláros fizetést folyósított. 1807-ben az apparátus már egy hivatalvezetőből, öt hivatalnokból és néhány részmunkaidős alkalmazottból állt. 1818-ban már hét főre emelkedett a hivatalnokok létszáma.

Mindez a minisztériumon belüli gyakori átalakításokhoz vezetett, amire 1818-ban került sor John Quincy Adams alatt. A hivatalvezető mint az államtitkár alatt működő következő legmagasabb rangú hivatalnok pozíciója nagyon megerősödött, igaz, sok új feladatot is kapott azért, hogy tehermentesítse főnökét, s tulajdonképpen ez volt a legfőbb célja ennek az első komoly reformnak. Akkor egyébként már tíz főállású hivatalnok dolgozott a külügyi apparátusban, mindegyikük egy-egy területért felelt. A konzuli és nem diplomáciai levelezéssel kellett foglalkozniuk, a dokumentumok megfelelő külföldi és belföldi hatóságokhoz való továbbításával, fordítással, az útlevelek kiállításával, az igazolások kiadásával stb.³⁷

Az önálló állami lét első évtizedeiben az amerikai diplomácia igyekezett viszafogott 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. (Ezt fejezte ki a híres Monroe-elv is, amely ugyanakkor nem egyszerűen csak az USA befolyását célozta és jelentette, hanem egyben az európai államok amerikai beavatkozását utasította el.)

A 19. században az amerikai külpolitika amúgy is a közeli területi szerzeményekre figyelt, amelyeket sokszor pénzért vásárolt meg (például Alaszkát Oroszországtól vagy Louisianát Franciaországtól). Konfliktusai főleg Mexikóval voltak. A század második felében, utolsó harmadában viszont már sokkal több figyelmet fordított Latin-Amerikára. Az első igazi nagy nemzetközi konfliktus, amelybe az Egyesült Államok „belekeveredett”, az első világháború volt, s ez sok tekintetben megváltoztatta az amerikaiak szemléletét.

³⁵ *Uo.*, 12.

³⁶ *A Short History of the Department of State*, i. m., 2–3.

³⁷ *Uo.*, 5–6.

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, 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.³⁸

Időközben elkezdődött az amerikai külügyi apparátusok markánsabb professzionalizálódása. 1905-ben bevezették a felvételi vizsgák rendszerét, bár a magasabb posztok esetében még nem érvényesült. Ekkor kezd kialakulni azon oktatási intézmények listája is, ahonnan a legkönnyebben lehetett bekerülni az amerikai külügybe (Harvard, Yale, Michigan, Washington stb.). Taft elnök idején kezdett kialakulni az a szisztéma, amely a szakmai továbblépésnél figyelembe vette a ledolgozott évek számát és a szolgálat során szerzett tapasztalatot is. A 20. század elején itt is különvált még a minisztériumi és külmissziós szolgálat, amely két külön világot alkotott. Az egységes külügyi szolgálatot szabályozó törvényt 1924-ben fogadták el, amely összevonta a diplomáciai és konzuli szolgálatot is. De még az 1950-es évek elején is léteztek informális határok a minisztériumi és külképviseleti szolgálat között. Előfordult, hogy valaki a külszolgálatból minisztériumba került, de fordítva a helyzet majdnem ismeretlen volt.³⁹

Az idealizmus és realizmus között ingadozó amerikai külpolitika ekkor inkább idealista irányba mozdult el. Az első világháború után ismét bekövetkezett egy izolacionista korszak, ám a második világháború után az Egyesült Államok már a világ egyik vezető hatalmának szerepét játszhatta el. Magát úgy értelmezte, mint a „szabad világ vezetőjét és védelmezőjét”.

Mivel ebben az időszakban az amerikai–szovjet vetélkedés és az atomháború veszélye határozta meg a nemzetközi kapcsolatokat, 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 globálisabbá és militaristábbá vált az amerikai külügyi szemlélet. Ez sokkal több feladattal és konfliktussal is járt, és viszonylag hamar hatott az amerikai diplomácia és külügyi igazgatás méreteire, felkészültségére, szemléletére, így 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 intézmények emelkedtek, mint a Nemzetbiztonsági Tanács (National Security Council), a Pentagon, a CIA, később a nemzetközi fejlesztési politikát megvalósító USAID,⁴⁰ valamint kulcsfontosságú intézményként az ENSZ melletti állandó misszió. A biztonságpolitikai megközelítés annyira meghatározóvá vált a hidegháború idején, hogy 1950-ben például a külföldön szolgáló 75 000 (!) külügyi dolgozó közül majdnem 51 000 főt a hadügyi delegált, illetve válogatott ki.⁴¹

Az elmozdulást legjobban a Nemzetbiztonsági Tanács második világháború utáni szerepe és fejlődéstörténete fejezi ki. A Nemzetbiztonsági Tanácsot 1947-ben hozták létre, Harry

³⁸ *CFR History*. Forrás: www.cfr.org/about/history/cfr/index.html (2016. 07. 08.)

³⁹ TORKUNOV, PANOV: i. m., 13.

⁴⁰ Lásd: www.usaid.gov (2016. 07. 08.)

⁴¹ TORKUNOV, PANOV: i. m., 13.

Truman kormányzása idején. Létrehozása válasz volt arra a gyakorlatra, hogy Franklin Delano Rooseveltnél sokszor homályban hagyta, kit is vont be a kulcsfontosságú döntéshozatalba.⁴² Bizonyos szervezetek és személyek ezért háttérben maradtak, amikor az elnök döntött. Ez nem mindenkinek tetszett, de mindez nem volt annyira 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; közéjük 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 asszisztens”, aki az egyre jobban terebélyesedő 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 összeolvasták. (Mindkét említett elnök ugyanis a fontos döntések meghozatala előtt más fórumokon tanácskozott.)

A következő elnök idején a Nemzetbiztonsági Tanács szerepe ismét nőni kezdett. Ebben kulcsszerepet játszott Richard Nixon elnök nemzetbiztonsági főtanácsadója, Henry Kissinger. Tulajdonképpen ezt a címet is ő kezdte használni, mert az „asszisztens” kifejezés nem volt kellőképpen kifejező és méltó.⁴³ 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 e 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 – elsősorban a Külügyminisztérium és a Nemzetbiztonsági Tanács – kapcsolataira. Volt, amikor az egyik, máskor pedig a másik szerv került előtérbe. A hidegháború vége is hatással volt az egész hatalmi és igazgatási konstellációra.

A hidegháború befejezése és különösen 2001 után az amerikai külpolitikában előtérbe került az amerikai értékek és demokrácia-felfogás népszerűsítése, illetve érvényesítése. Fontos szerephez jutottak az újjáépítési és stabilizációs missziók is, pontosabban az azokban való részvétel. Az USA mint a világ egyik leginkább meghatározó nagyhatalma valóban impozáns külügyi apparátusokkal rendelkezik. A külügyben körülbelül 27 000 fő dolgozik, bár csupán egyharmaduk számít hivatásos diplomatanak. Az utóbbiak a külföldi missziókban is csak az állomány körülbelül 15–25%-át alkotják. Az utóbbi években az USA hozzávetőlegesen 260 képviselettel rendelkezik a világ 160 országában, amely képviseleteken 28 amerikai hatóság és szerv képviselteti magát úgy-ahogy.⁴⁴

A külügyi posztokra egyre nagyobb túljelentkezés, emiatt a minisztérium egyre jobban tud válogatni a jelentkezők közül. Az amerikai diplomaták általában a Harvard és a Georgetown egyetemeken szerzik meg a diplomájukat, illetve a minisztérium saját képzési intézménnyel (a Külügyi Szolgálat Intézete) is rendelkezik, ahol a már bekerülteket képezik tovább. A diplomáciai szolgálatban lévők pályafutásuk során legalább háromszor részt kell

⁴² Walter ISAACSON: *Kissinger. Életrajz*, Panem – Grafo, Budapest, 2001, 141.

⁴³ *Uo.*, 141–142.

⁴⁴ TORKUNOV, PANOV: *i. m.*, 17., 21.

hogy vegyenek itteni továbbképzéseken.⁴⁵ Egy-egy amerikai diplomata kiküldetési ideje sokban attól függ, mennyire veszélyes országba kerül. A legveszélyesebb helyeken általában csak egy évet szolgálnak, a konszolidált helyeken pedig rendszerint három, de néha négy évet is töltenek. Az amerikai külügyi tisztviselők problémás helyről hazatérve a központba (azaz Washingtonba) vagy egyenesen egy másik misszióba mennek. A karrierben egyébként sokat számít az állomáshely veszélyessége – az utóbbi években bevezetett reformok ugyanis a vezető posztok betöltésénél azokat akarja előnyben részesíteni, akik legalább két olyan helyen szolgáltak már, ahol veszélyben volt az életük, vagy legalábbis nehezek voltak az életkörülmények.⁴⁶ Egyébként részben továbbra is érvényesül az úgynevezett „Spoil system”, amely azoknak kedvez bizonyos (nem a legfontosabb) misszióvezetői kinevezéseknél, akik az elnök belső köréhez tartoznak, vagy jelentősen megtámogatták a kampányát. Ez néha feszültségeket is okoz. Az amerikai külügy egyik további sajátossága, hogy szorosan együttműködik a külpolitika alakításában érintett más hatóságokkal. A minisztérium pozíciója és súlya ebben az együttműködésben pedig sokszor attól függ, hogy milyen külpolitikai stílus mellett dönt a legfőbb vezetés, azaz békésebb, puhább eszközöket részesíti előnyben, vagy inkább erősebb, netán erőszakosabb megoldásokat. Az utóbbi választás rendszerint a hadügy-minisztériumot és más fegyveres vagy biztonsági szerveket hoz előnyösebb helyzetbe.⁴⁷

1.2.3. A nagyhatalmi külügyi döntéshozatal néhány szerkezeti kérdése

Az amerikai Nemzetbiztonsági Tanács története és jelene bizonyítja legjobban, hogy a fontos külpolitikai döntések nemcsak a külügyminisztériumok berkein belül születnek, hanem sokkal több hatalmi szereplőnek van beleszólása e folyamatokba. A modern demokratikus államokban egyre nő a döntéshozatali folyamat belső tagoltsága.

Régen látszólag egyszerűbb volt a helyzet, különösen a központosított monarchiákban, de valójában ott is figyelembe kellett venni a különböző apparátusok és érdekcsoportok szempontjait. Erre jó példa az abszolutistának és teljhatalmúnak számító orosz cár, I. Pál sorsa. A cár rövid uralkodása alatt (1796-tól 1801-ig) ugyanis olyan kül- és belpolitikát folytatott, amely sok komoly érdeket sértett (például az orosz hadsereg, a földbirtokos nemesség bizonyos köreinek vagy éppenséggel az akkori angol diplomáciának az érdekeit), ami végül nagyon megbosszulta magát. A cárral a gárdatisztek által szervezett összeesküvés végzett, saját palotájában ölték meg. Ezzel tulajdonképpen lezárult a 18. századi orosz palotaforradalmak kora. Ezt követően az orosz alattvalók már nem ilyen „családon belüli erőszakkal” próbálták eltávolítani érdemtelen uralkodójukat, hanem inkább nyílt felkelésekkel (ilyen volt a dekabrista lázadás 1825-ben), az „utcáról jövő” emberek terrorcselekményeivel (ilyen volt II. Sándor meggyilkolása 1881-ben), vagy egy igazi, mindent elsöprő politikai és társadalmi forradalommal (ez történt 1917-ben).

A modern 19. században azonban a legtöbb helyen finomodtak a módszerek. A konzervatív abszolutista monarchiák fokozatosan alkotmányos államokká váltak, néhány országban pedig a forradalmak kikiáltották a hatalommegosztás elvét maradéktalanul érvényre juttató

⁴⁵ *Uo.*, 18.

⁴⁶ *Uo.*, 20.

⁴⁷ *Uo.*, 21.

köztársaságot. Ennek következtében egyre több politikai tényező igyekezett beleszólni a külpolitikai döntésekbe.

Az Egyesült Államokról e tekintetben már volt szó. A választott törvényhozó testületnek valószínűleg itt sikerült először komolyan és tartósan bekapcsolódnia a legfontosabb külpolitikai döntések meghozatalába. A 18. századi angol és holland parlament is befolyással bírt rájuk, de ezekben az országokban a végrehajtó hatalom sokkal hosszabb ideig meg tudta őrizni szinte kizárólagos külpolitikai döntéshozói pozícióját és a minimálisra csökkenteni a parlamenti képviselők mozgásterét. A 19. században Franciaországban is elkezdődött a külügyi tevékenység parlamenti ellenőrzése, és még az olyan konzervatív alkotmányos államok, mint az Osztrák–Magyar Monarchia és Németország is kénytelenek voltak a parlament növekvő befolyásával számolni.

A fentiekben már volt szó az osztrák–magyar közös külügyminisztériumról. Ennek a közigazgatási szervnek ugyan nagy szerepe volt a külpolitikai döntések előkészítésében és végrehajtásában, de nyilvánvalóan nem kizárólag itt dőltek el a fontos kérdések.

Az Osztrák–Magyar Monarchia külpolitikai döntéshozatalát 1867 után a következő szempontok determinálták: az állam alkotmányos⁴⁸ és monarchikus jellege, dualista szerkezete, valamint egy tekintélyes, de a külpolitikai kérdésekben inkább visszafogott uralkodó, Ferenc József személye, aki 1849 és 1916 között ült a trónon – közel 67 évig! A hadsereg meghatározó pozíciójáról sem szabad megfeledkezni.

Diószegi István, a téma neves magyarországi kutatója szerint két szervnek volt komoly hatása a külpolitikai döntések meghozatalára: a közös minisztertanácsnak, valamint a katonai-politikai konferenciának. Ez utóbbi szervnek ugyan nem volt biztos közjogi jogállása, de ez különösebben senkit sem zavart, mint ahogyan az sem, hogy személyi összetétele sem volt tisztázott. A konferencián az uralkodó elnökölt, és a hadsereg főfelügyelője, a közös külügyminiszter és a vezérkar főnöke vett részt. Néha a közös hadügyminiszter és a katonai kancellária vezetője is megjelent.⁴⁹

A közös minisztertanács stabilabb összetételű volt, ami alkotmányos jogállásából is következett. Az uralkodó alkalmasszerűen vett részt az ülésein, de mindenképpen ott ült a három közös miniszter (hadügy, külügy, pénzügy), továbbá a két országrész miniszterelnöke és a témától függően esetleg a hadsereg főfelügyelője és a vezérkari főnök. Néha a két országrész többi miniszterei is megjelentek.⁵⁰

A magyar miniszterelnöknek ebben a formában tehát a kiegyezési törvény értelmében is biztosított volt a külpolitikai kérdésekbe való bizonyos beleszólása. Az Osztrák–Magyar Monarchiában létezett továbbá két delegáció (közösügyi bizottság), amely a két parlamentből kiválasztott, egyenlő létszámú testület volt. A delegációk nem tárgyaltak együttesen, mindig külön-külön hallgatták meg a közös minisztereket és alakították ki saját álláspontjukat többségi szavazással. Egymással pedig csak írásban érintkeztek. Ha ez az eljárás nem vezetett eredményre, vagyis nem alakult ki közös álláspont, a delegációk együttes ülést tarthattak,

⁴⁸ Az 1867 előtti Monarchia nem volt alkotmányos államnak tekinthető. Egyébként az 1867 utáni dualista berendezkedésen belül is voltak olyan elemek (a külpolitikai döntéshozatal területén is), amelyek eltértek az alkotmányos megoldásoktól. Igaz, a külpolitika vonatkozásában ez más, régebbi alkotmányos hagyományokkal rendelkező országokban sem volt nagyon másként (lásd például a viktoriánus Nagy-Britanniát).

⁴⁹ Diószegi: *i. m.*, 15.

⁵⁰ *Uo.*, 15.

de kizárólag csak a szavazás céljából. Ez a konstrukció jelentett valamiféle parlamenti ellenőrzést a dualistakori külpolitikai döntéshozatal felett.

A külügyek intézése formálisan és reálisan is közös ügynek számított a Monarchiában. A régi jogirodalom szerint ez már a Pragmatica Sanctióból következett, de a modern konkrétumokat az előbb már említett 1867. évi XII. törvény szabályozta. Ebben a jogalkotók igyekeztek világosan szétválasztani azokat az ügyeket, amelyek közös hatáskörbe tartoztak, azoktól, amelyek a magyar, illetve az osztrák kormányt illették. A konzuli ügyekre például – azok kereskedelempolitikai vonatkozásai miatt – ezért úgy tekintettek, hogy azok nem mint közös ügy tartoznak a külügyminiszter alá. Ez azt is jelentette, hogy a két állam kereskedelmi minisztere jogosult volt a konzuli hivatalokkal közvetlenül érintkezni, levelezni, azoktól jelentéseket kérni. A konzuli hivatalok felállítása és megszüntetése kapcsán is a közös külügyminiszternek a két kereskedelmi miniszterrel egyetértőleg kellett eljárnia – a jogszabályok szerint.⁵¹

Nagyon érdekes tény, hogy az osztrák miniszterelnökök sokkal kevésbé voltak aktívak a külpolitikai döntések befolyásolásában, mint budapesti kollégáik. Ez részben abból is fakadt, hogy a bécsi közhangulatban jobban elismerték: a külpolitika valójában uralkodói hatáskör. Ez a szemlélet csak a 20. század elején kezdett megváltozni. A császár és király viszont meglehetősen visszafogott volt ezekben a kérdésekben. A közös üléseken leginkább szerette összegezni a következtetéseket, az informális diplomáciát pedig nem szerette különösebben. A családi ebédnél sem szeretett államügyekkel foglalkozni. Mindez nem jelenti azt, hogy az igazán fontos kérdésekben nem volt véleménye, és ne döntött volna.⁵²

A két külügyi döntéshozó fórumon kívül ugyanis meg kell említeni még egy fontos tényezőt, az uralkodó és külügyminisztere megbeszéléseit. Ez a hagyomány még a metternichi abszolútizmus korából maradt meg, és működőképesnek bizonyult. Sok fontos napi ügy éppen ezen a szinten dőlt el. Sőt, ez a páros sokszor a szövetségi politikát is meghatározta. Ferenc József rendszerint jól kijött az általa kiválasztott külügyminisztereivel, az évek során rendszerint emberileg is közel kerültek egymáshoz. A hosszú évek alatt, miközben egyre jobban kiképezte magát külpolitikai kérdésekben, csak egy külügyminiszterétől (Beust) vált meg önszántából.⁵³

A magyar történelmet is súlyosan befolyásoló nagyhatalmi külügyi döntéshozatali mechanizmusok története nem lenne teljes a szovjet modell bemutatása nélkül. Ez a modell több mint negyven éven át közvetlenül meghatározta a magyar külpolitika mozgásterét is. A fentiekben már volt arról szó, hogy a globális biztonsági kihívások milyen formában határozták meg az amerikai külpolitikai döntéshozatalt a hidegháború éveiben. A tendencia nem volt más a bipoláris világ másik központjában, a Szovjetunióban sem. Teljesen másak voltak azonban azok a keretek, amelyeken belül ezek a külpolitikai döntések megszülettek.

A forradalmi hevülettől fűtött bolsevik vezetők eleinte meglehetősen lekezelően visonyultak a klasszikus diplomáciához és ezáltal a külügyi igazgatáshoz is. Lev Davidovics Trockij, a szovjet-orosz kormányként funkcionáló Népbiztosok Tanácsának⁵⁴ egyik meghatározó

⁵¹ KMETY: *i. m.*, 569–570.

⁵² DIÓSZEGI: *i. m.*, 16–17.

⁵³ *Uo.*, 17.

⁵⁴ Az orosz bolsevik vezetők nagy előszeretettel használták a francia forradalommal kapcsolatos hasonlatokat és kifejezéseket. Tulajdonképpen ezen elnevezés is ezt bizonyítja, elég csak a Népbiztosok Tanácsának orosz eredetijét felidézni – Szovjet narodnih kommiszarov.

tagja nem is akart túl sokáig külügyi népbiztos maradni, hiszen őt más, fontosabb feladatok kötötték le, nevezetesen a polgárháború és a gazdasági válságkezelés. Sőt, a világforradalomban és az állami keretek fokozatos elhalásában mélyen hívő forradalmár-politikus talán nem is volt teljesen meggyőződve a diplomáciai és egyáltalán a külügyi apparátus létjogosultságáról. A radikális bolsevikok ugyanis az egész klasszikus diplomáciát egyfajta imperialista „úri huncutságnak” tekintették. Különösen utálták annak titkos dimenzióját, amely nélkül azonban csak nagyon nehezen képzelhető el hatékony érdekérvényesítés.

A szovjet állam stabilizálódásával azonban együtt járt a külügyi apparátus klasszikus mederbe terelése. A helyzet érdekessége az volt, hogy 1917 után a kiépülő szovjet külügyminisztériumban tulajdonképpen egyetlen ember rendelkezett klasszikus külügyi előképzettséggel – maga a népbiztos, Georgij Csicserin, aki az egyetem elvégzése után sok éven keresztül a cári külügyminisztérium levéltárában dolgozott. A régi külügyesek – lett légyen szó akár a cári hivatalnokokról, akár az Ideiglenes Kormány idején verbuvált tisztviselőkről – ugyanis 1917 végén, 1918 elején nem nagyon akartak belépni a hatalombitorlóknak tartott bolsevik vezetés szolgálatába. Tulajdonképpen bojkottálták az új szovjethatalmat, amely pedig negligálta a diplomáciát és a klasszikus külügyi tevékenységet.

A posztját 1918 tavaszán elfoglaló Csicserinnek tehát nemcsak különböző diplomáciai csatákat kellett vívnia külföldi ellenfeleivel, hanem menet közben ki is kellett építenie a fiatal forradalmár állam külügyi apparátusát.⁵⁵ E tekintetben főleg a nyugati emigrációból hazatérő, a nyugati nyelveket jól beszélő emigráns bolsevikokra próbált támaszkodni, akik közül többben később fontos szerepet játszottak a Szovjetunió külpolitikájának alakításában. Közöttük legismertebb a későbbi minisztériumi ellenfele és hivatali utódja, Makszim Litvinov volt. A másik neves szovjet diplomatának, Vjacseszlav Molotovnak viszont nem volt komolyabb emigrációs múltja.

A rendszer és az apparátusok konszolidálódásával a szovjet személyzeti politika is nyitottabbá vált. Több fiatalembert és tudóst is próbáltak bevonni a külügyek intézésébe. A külügyi népbiztosságba 1939-ben érkező Andrej Gromiko, a későbbi „örökös” szovjet külügyminiszter a külügyi apparátust ismételtelen megtizedelő sztálini tisztogatások idején jelent meg a porondon. 1944-ben már washingtoni nagykövet lett, a szovjet külügyminisztériumot pedig 1957-től 1985-ig irányította.

Gromiko származása is érdekes, ugyanis belorusz volt, mint sok más korabeli szovjet diplomata. A szovjet birodalomhoz és eszmeiséghez lojális, ugyanakkor pragmatikus beloruszok alkották valószínűleg – az oroszok mellett – a szovjet külügyi apparátus második legjelentősebb csoportját. A többi nemzet kevésbé képviseltette magát ebben az elit klubban, bár az utolsó szovjet külügyminiszter, Eduard Sevardnadze grúz volt.

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 saját külügyminisztere

⁵⁵ Ellenfelei között központi helyet foglalt el a brit diplomáciát irányító Lord Curzon. A két arisztokrata diplomata egyébként valóban nagyon nem szerette egymást. Csicserin természetéről és külügyépítő tevékenységéről lásd részletesebben: K. Richard DEBO: *G. V. Csicserin: isztoricseskaja perspektiva i programma iszledovanyij = Szovetszkaja vnyesnyaja polityika v retrospektivye. 1917–1991*, Nauka, Moszkva, 1993, 32.

volt Krisztian Rakovszkij személyében, és hasonló volt a helyzet néhány más tagköztársaság esetében is. A külügyi tevékenység központosítása végül 1922–1923-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 küldetéstudatuk volt. Ez nem volt szokatlan jelenség a történelemben, egy ideig a francia forradalmárok is hasonló lelki beállítottsággal rendelkeztek. E folyamat főbb iránya mindkét országban hasonló volt: a forradalmi elhivatottságtól a birodalmi gondolatig vezetett. Ezt a fordulatot a Szovjetunióban Joszif Visszarionovics Sztálin hajtotta végre, aki a „szovjet birodalmiság” érdekében fokozatosan háttérbe szorította a forradalmiságot, de a Vlagyimir Iljics Lenin által teremtetett, „szakralizált kommunista keretből” ő sem tudott – és talán nem is akart – kilépni.

Ennek a keretnek egyik meghatározó eleme a Kommunista Internacionálé volt, amelyet úgy fogtak fel működtetői, illetve tagjai, mint a kommunista világpártot, mert ez a szervezet fogta össze a különböző országokban legalisan 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 akaratként kezdtek engedelmeskedni, Sztálin akaratának.

Nyilvánvaló azonban, hogy néha a diktátor is kénytelen tanácskozni alárendeltjeivel, akár formálisan, akár informálisan. Sztálin esetében ezek a konzultációk egyre gyakrabban Moszkvához közeli hétvégi házában, dácájában történtek. Gyakorlatilag az ide bejáratos személyek köre jelentette az ország hatalmi elitjét, hiszen legtöbbször egyben a Szovjetunió Kommunista Pártjának és az államapparátusnak is vezetői voltak. Elég csak néhány nevet felsorolni az állandó meghívottak közül: Vjacseszlav Molotov, Lavrentyij Berija, Nyikita Hruscsov, Kliment Vorosilov.

Sztálin halála után fokozatosan erősödni kezdett a kollektív vezetési gyakorlat. Ez nem jelentette a pártállami diktatúra végét, de több biztosíték épült be a rendszerbe, bár ezek nem voltak mindig láthatóak. Ez a folyamat Nyikita Szergejevics Hruscsovval kezdődött és Leonid Iljics Brezsnyev főtitkárral folytatódott. A Hruscsovval szemben fellépő, őt megbuktató Brezsnyev rezsimje került a legközelebb egy kollektív pártoligarchikus hatalmi rendszerhez. Hruscsovnak és Brezsnyevnek nem kellett kitalálnia új szervezetet, csak életet kellett lehelni a korábban már működő központi döntéshozó testületekbe. A kommunista párt legfelső döntéshozó szerve, a Politikai Bizottság tulajdonképpen megszákítás nélkül működött.

E szerv döntései meghozatalában nemcsak a párt kiterjedt külügyi apparátusára támaszkodott, hanem az egész szovjet államgépezet felől érkező információkra. Azaz a második világháború óta megint külügyminisztériumnak nevezett külügyi hatóságnak ugyanúgy volt ebben szerepe, mint a szovjet hadsereg vezérkarának vagy a KGB-nek, és a gazdasági élet irányítóiról sem kell megfeledkezni. Tény viszont az is, hogy a fő külügyi végrehajtó szerv a külügyminisztérium lett. A demokratikus Nyugatot meglehetősen zavaró Kommunista Internacionálét⁵⁶ Sztálin már a háború alatt megszüntette, a szovjet kommunista párt külügyi

⁵⁶ A Kommunista Internacionálé tehát 1919-től 1943-ig működött; első kongresszusát 1919. március 2. és 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.): *Oroszország és a Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája. 1900–1991*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 157.

apparátusa pedig a második világháború után már inkább „csak” a testvéri pártokkal fenn tartott bilaterális kapcsolatokra ügyelt. Kelet- és Közép-Európa vonatkozásában ezek voltak a meghatározóak.

Idővel az lett a legérdekesebb kérdés, hogyan lehet intézményesíteni a szovjet rendszer meghatározó tényezőinek, szereplőinek az akaratát a politikai döntéshozatalban. Addig ez egyfajta „személyi perszónáluniókon” belül történt. Mivel a forradalmat és polgárháborút levezénylő bolsevik vezetőknek volt bizonyos „szupermenedzser” tudatuk, rendszerint több fontos funkciót is felhalmoztak. Sztálin például az 1920-as évek elején egyszerre volt a Népbiztosok Tanácsának (azaz az akkori kormánynak) a nemzetiségügyi népbiztosa, a kommunista párt adminisztratív főtitkára és a Munkás-Paraszt Ellenőrzés (azaz a kvázi számvevőszék) feje. Ez óriási személyzeti és igazgatási hatalmat adott a kezébe. De ebben az időben Trockij is funkció- és feladathalmozó volt. Szervezte a szovjet állam védelmét, gazdasági életét, és egy időben próbált külügyminiszter is lenni. Párton belüli helyzetét a Politikai Bizottságban betöltött tagság garantálta.

A Politikai Bizottság volt tehát a hatalom csúcsa, amely nemcsak a pártszerveket irányította, hanem az egész államapparátust is. Brezsnyev alatt viszont fontos változásra került sor 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-ban az állam biztonsága szempontjából meghatározó három 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 az államapparátus meghatározó vezetőit bevonták a Politikai Bizottságba, azaz a legmagasabb szintű döntéshozatalba.⁵⁷

Az 1989–1990-ben lezajlott rendszerváltoztatás alapvetően változtatta meg Kelet- és Közép-Európa külpolitikai döntéshozatali mechanizmusait és benne a külügyi igazgatást. Áttekinthetőbbé váltak a rendszerek, és megerősödött demokratikus legitimációjuk is. Végezetül a következő nagy fordulópont, az uniós csatlakozás is demokratizáló hatással volt a fenti folyamatokra. Mindez azonban már egy másik fejezet témája.

1.3. A magyar külügyi igazgatás rövid története

1.3.1. A magyar külügyi igazgatás előzményei az 1848/1849-es szabadságharcig

Az első külügyminisztériumok az emberiség történetének újkorában jöttek létre. Addig a szuverén, vagyis legtöbb esetben az uralkodó (császár, cár, király, fejedelem, herceg etc.) saját maga – tanácsadóin és más alattvalóin keresztül – intézte országa külügyeit, ami sokáig csak a háborút és a békekötést, valamint a kereskedelem ügyét jelentette. A középkori Magyar Királyságban az uralkodó kiterjedt követküldési gyakorlatot folytatott, királyi követként

⁵⁷ Giuseppe BOFFA: *Ot SzSzSzR k Rossziji. Isztorija nyeokoncsennovo krizisa 1964–1994*, Mezsdunarodnije otnosenijja, Moszkva, 1996, 81–82.

általában az egyházi rend és a világi nemesség méltónak gondolt képviselőit ad hoc módon küldve az egyes királyi vagy fejedelmi udvarokba.

A magyar mondavilágból és a kortárs szerzők forráskritikáival szemlélt munkáiból ismert példákból tudhatjuk, hogy már a kereszténység felvétele és az államalapítás előtt is folytattak magyar vezetők követküldési és fogadási gyakorlatot. Az 5. században élt Priszkosz rétor, aki Attila hun fejedelem udvarában is megfordult, beszámolt arról, hogy az onogurok (vö. „ungar” vagy „hungár”) követtséget küldtek a keleti rómaiakhoz, vagyis a Bizánci Birodalomhoz.⁵⁸ Egy másik bizánci történetíró, Menandrosz is hasonlókról számol be a 6. századból a türkök (feltehetően a magyarok) vonatkozásában.⁵⁹ Bíborbanszületett Konstantin bizánci császár szerint a magyarok „(türkök) *mostanáig küldenek ügynököket a tőlük elszakadt és keleten élő türkökhöz*”.⁶⁰ Még később a magyar kalandozások európai gyakorlata is felfogható a nemzetközi kapcsolatok folytatásának sajátos módjaként. Ekkehard Sankt Gallen-i történetei alapján például a magyarok ekkor is küldözgettek követeket, de kizárólag hadi szempontokat tartva szem előtt.⁶¹ A kalandozások idején a magyarok tolmácsok segítségével érintkeztek a külföldiekkel.⁶² Anonymus szerint a magyar követek ebben az időszakban a legkiválóbbak közül valók voltak.⁶³

Még az államalapítás előtt Géza fejedelem 12 követet küldött Quedlinburgba a birodalmi gyűlésre I. Ottó német-római császárhoz, ahol tulajdonképpen először ismeri el a kontinenshez tartozónak a magyarságot az európai fejedelmek közössége.⁶⁴ Az Árpád-házi királyok idejéből érdekes példa a „ius legationis” (követküldési jog) gyakorlására IV. László király kiátkozása, amelyet a Magyarországra küldött Philippus Firmanus pápai legátus hajtott végre.⁶⁵

A magyar középkor évszázadai során – más európai országokhoz hasonlóan – az eseti (ad hoc) követküldés gyakorlata volt általános. Egyes magyar szerzők⁶⁶ álláspontja alapján az állandó diplomáciai képviselőlet gyakorlatának létrejöttében jelentősnek mondható a magyar szál. Az első, az ad hoc missziónál „tartósabb” követtséget ugyanis Luxemburgi Zsigmond magyar és cseh király hozta létre Észak-Itáliában a milánói Sforzák udvarában 1425 körül.⁶⁷ Ez a misszió, amelyet az itáliai Bartolomeo Mosca vezetett, legalább hét évig folyamatosan fennállt.⁶⁸ A követküldés és -fogadás ezt követően is általános volt a magyar királyi udvarban. Oláh Miklós – II. Lajos király özvegyének, Mária királynénak a személyi titkára, történetíró és későbbi esztergomi érsek – egy érdekes történetet is elmesél ezzel kapcsolatban I. Mátyás király visegrádi udvarából. Történt egyszer, hogy a királyi udvaroncok a szokásoknak

⁵⁸ GYÖRFFY György (szerk.): *A magyarok elődeiről és a honfoglalásról. Kortársak és krónikások híradásai*, Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 52.

⁵⁹ *Uo.*, 77–78.

⁶⁰ *Bíborban született Konstantin: A birodalom kormányzása*, Lectum Kiadó, Szeged, 2003, 100.

⁶¹ *Uo.*, 221–229.

⁶² *Uo.*

⁶³ ANONYMUS: *A magyarok cselekedetei*, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 23.

⁶⁴ CSORBA Csaba: *Árpád népe*, Vince Kiadó, 1999, 154.

⁶⁵ <http://mek.oszk.hu/09400/09477/html/0006/459.html> (2012. 04. 18.); *Képes Krónika*, i. m., 117.

⁶⁶ Például Ustor Endre, Bruhács János és Rubin Péter.

⁶⁷ USTOR Endre: *A diplomáciai kapcsolatok joga*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965, 73.; BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog II. Különös rész*, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010, 228.; RUBIN Péter: *A diplomaták hétköznapijai*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1974, 37.

⁶⁸ RUBIN: i. m., 37.

megfelelően a városból a palotába vezettek egy török követet, hogy az előadja a királynak megbízatását. A török követ a szeme elé táruló pompa hatására annyira elcsodálkozott, hogy elfelejtette, milyen üzenetet is kell átadnia az uralkodónak.⁶⁹

A magyar jogi gondolkodás ekkoriban már a később nemzetközi jognak nevezett jogág felé is elkezdett tájékozódni. Ennek bizonyítéka lehet, hogy Werbőczy István nevezetes, 1514-ben publikált Hármaskönyvének 3. cím 1. §-a szerint: „amely minden nemzetnél közösen fennáll nemzetek jogának nevezzük”. Sajnos az 1526-os mohácsi csata után hamarosan a teljes magyar állami szuverenitás hosszú időre elveszett, és emiatt Magyarországon csak megkésve alakulhatott ki a modern értelemben vett külügyi igazgatás. Bár a Magyar Királyság 1526-tól a szerteágazó és bonyolult első összetételű Habsburg Birodalom részét alkotta, területi integritása, közjogi jogalanyiséga nem szűnt meg, valamint teljes mértékben szuverenitása sem. Nem szabad elfelejteni, hogy a Habsburgok mindig mint magyar királyok uralkodtak az országban, a külpolitika intézésének a joga pedig szorosan az uralkodó személyéhez kötődött. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy tulajdonképpen az első Habsburg király megkoronázásától az ország ügyeit Bécsben, a császári és királyi székhelyen intézték. Az Erdélyi Fejedelemség viszont részben önálló külpolitikát folytatott ezekben az évszázadokban. Az 1538. évi váradi egyezmény – a korszak zseniális diplomatája, Martinuzzi Fráter György bábáskodása mellett – létrehozott Keleti Magyar Királyság lett az alapja és kerete a későbbi Erdélyi Fejedelemségnek. Az ország Buda 1541-es elestével három részre szakadt. Ezt követően Erdély lett a letéteményese – mintegy 150 éven keresztül – a részben önálló magyar külpolitikának. A 16. és 17. századi erdélyi fejedelmek ugyan nagyon aktívak voltak a külpolitika területén, sőt, igyekeztek fenntartani a magyar nemzeti külpolitika alternatíváját, a valóságban azonban az Erdélyi Fejedelemség nem volt szuverén állam, hiszen az igazán fontos kérdésekben a Fényes Porta engedélyét kellett kérnie. Az önálló Erdély létjogosultsága a korabeli magyar politikai elit szempontjából addig marad meg, amíg nem lehet újraegyesíteni a Magyar Királyságot. Bocskai István ezt így fogalmazta meg 1606-os végrendeletében: „Valameddig pedig a magyar korona ott fenn, nálunknál erősebb nemzetségnél, a németnél léssen, és a magyar királyság is a németeken forog, mindenkor szükséges és hasznos egy magyar fejedelmet Erdélyben fenntartani, mert nekik javokra, oltalmokra léssen.”⁷⁰ Az Erdélyi Fejedelemség más államokhoz hasonlóan részt vett kora nemzetközi viszonyainak alakításában, a Gyulafehérváron székelő fejedelem más országokkal nemzetközi szerződéseket kötött, és a közép-európai hatalmi játszmák részesévé tette Erdélyt. Abszolút uralkodó lévén a fejedelem nem hozott létre külügyminisztériumhoz hasonló intézményt. Állama külpolitikáját egy kézben összefogva csupán tanácsadókat és ad hoc követi missziókra alkalmas politikusokat tartott udvarában, s egyedül intézte Erdély külkapcsolatait.

Bocskai István, majd később Bethlen Gábor fejedelem regénybe illő követe volt a német származású Bocatius János (Johann Bock), akinek első jelentős megbízatása Bocskai és Magyarország képviselte volt a Német-Római Birodalom választófejedelmeinek udvarában. Bocatiust azonban I. Rudolf császár titkosrendőrei követték Kassától Heidelbergig, és végül a császár prágai börtönébe zárták. Innen felesége szöktette meg egy cipőbe sültött

⁶⁹ OLÁH Miklós: *Hungária*, Magvető Kiadó, Budapest, 1985, 31–33.

⁷⁰ Bocskai István *testámentomi rendelkezése*, Holnap Kiadó, Budapest, 2001, 19.

kötélhágcso becsempészésével. Bocatius Bethlen Gábornak ajánlva írta meg később követ-ségéről és prágai börtönéveiről szóló beszámolóját.⁷¹

A Habsburg-ház által uralt Magyar Királyságban a magyar rendek tettek néhány kísérle-tet a magyar érdekek külkapcsolatokban való megjelenítésére. Így az 1536. évi I. törvénycikk rögzítette, hogy a király (akkor éppen I. Ferdinánd, illetve I. János) magyar tanácsosai nélkül békétárgyalásokat nem folytathat. Lényegében ezt erősítette meg az 1546. évi IV. törvénycikk is a törökkel való tárgyalások vonatkozásában. Ezeket az uralkodó azonban a legtöbb esetben nem tartotta be. Külügyi érdekűnek tekinthetők azok a törvények, amelyek Magyarország határainak rögzítésére vonatkoztak elsősorban Ausztria és Horvátország vonatkozásában.

A XVII. század a magyar külpolitikai tájékozódás évszázada. Ennek a kornak volt neves diplomatája gróf Esterházy Miklós nádor, akinek szállóigévé vált mondása jól jel-lemzi az osztrák és török érdekek közé beszorult magyarság helyzetét: „Örültség semmit sem tennünk, ha mindent nem tehetünk is.” Esterházy Miklóson kívül még egy másik nagy hadvezért, politikai gondolkodót és költőt kell megemlítenünk, Zrínyi Miklóst. A szigetvári hős dédunokájának teljes politikai és katonai életműve azt sugallta, hogy a magyar államiság helyreállításának folyamatában csak saját magára számíthat a magyarság. Jól példázza ezt „Ne bánts a magyart! – Az török áfium ellen való orvosság” című munkája, ami egyszerre tekinthető geopolitikai állapotleírásnak és cselekvési tervnek.⁷²

Az önálló, formalizált külpolitika és az önálló külügyi apparátus kiépítéséhez Magyar-ország a két szabadságharc idején került a legközelebb. II. Rákóczi Ferenc néhány külföldi udvarnál már megkísérelt saját képviselőt létesíteni, illetve néhány fontos uralkodóhoz ad hoc követet küldeni. Legaktívabb – köztudottan – Franciaország irányában volt. Küzdelmé-nek kudarca azonban megpecsételte ezeket a próbálkozásokat.⁷³

A Rákóczi-szabadságharcot követően III. Károly király jóváhagyta az 1723. évi CIV. törvénycikket, amelynek értelmében: „a Magyarországot illető dolgokban s ügyekben a kö-vetségeknél az országlakókat alkalmazzák”. Ennek jelentőségét jól mutatja, hogy Mária Terézia uralkodásának kezdetén a tekintetes Karok és Rendek – egyebek mellett – ezt a ren-delkezést is megerősítették az uralkodóval. A sebtében elfogadott és „a magyar dolgoknak és ügyeknek magyarok által való intézéséről szóló 1741. évi XI. törvénycikk” 1. §-a jelentette a jogalapot arra, hogy a Habsburg Birodalom külképviselőin magyarokat is alkalmazzanak, nem egy esetben a hazai arisztokrácia királyhű tagjait téve meg a követségek vezetőjének. A hivatkozott törvényhely szerint ugyanis: „(a király) egyszersmind azt is kegyelmesen el-határozta, hogy az ország dolgait és ügyeit, az országon belül és kívül, magyarok által fogja végezni és végeztetni”. II. József császár azonban a hivatkozott jogszabályt – más törvé-nyek mellett – visszavonta, és emiatt halála után a magyar rendeknek ezt is vissza kellett állíttatniuk. II. Lipót trónra lépését követően sor is került rá, mégpedig az 1790/1791. évi XVII. törvénycikk elfogadásával. Ennek értelmében: „[a]z 1741:XI. törvénycikk érvénye ezennel egész terjedelmében helyreállítván, Ő szent felsége kegyelmesen méltóztatott önként kijelenteni, hogy ő ezen cikkely fogantatását a maga részéről szívén viselendi,

⁷¹ Lásd: BOCATIUS János: *Öt év börtönben. (1606–1610)*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1985, 261.

⁷² Ugyanakkor a történelem szakmában közismert tény, hogy a törököket a Magyar Királyság területéről 1683 és 1699 között végül is egy széles nemzetközi koalíció szorította ki, amelyben a német-római császár mellett az akkori lengyel király, Jan Sobieski is fontos szerepet játszott.

⁷³ MÁRFFY: *i. m.*, 709.

s azért mind az államminisztériumhoz magyarokat alkalmazand, mind pedig rendeleteket ad, hogy ha a magyar nemzetből különben a szükséges tehetségekkel és minősültségekkel bíró egyének követségi állások betöltésére hajlandóságot mutatnak, olyanoknak a belső állami kancelláriában minden megkívántató alkalom nyújtassék a maguk beható kiképzésére; és hogy végre a karok és rendek azon kívánságait, mely szerint úgy a bel-, mint a külügyek, még pedig amazok magyarok által, emezek pedig magyaroknak is közrejáruásával vezettesenek és így közvetlenül Ő felsége határozata alá terjesszessenek, igazságosan teljesítendi; jövőendőben pedig fönt nevezett Ő felsége gondoskodni fog, hogy az országnak a törökkel való békekötésre vonatkozó szentesített törvényei fogamatot nyerjenek.”⁷⁴ A nemzetközi szerződések törvényhozás általi megerősítése csak a XIX. századtól kezdett el terjedni a különböző államokban.⁷⁵

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

Az önálló magyar külügyi szolgálat kiépítéséhez az ország legközelebb az 1848/1849-es polgári forradalom és szabadságharc idején került. Itt nem szabad elfelejteni azt a tényt, hogy ez olyan időszak volt, amikor a külügyminisztérium mint közigazgatási szerv már létezett. Mivel Magyarország nem akart rögtön kiszakadni a nagy közép-európai birodalomból, sőt, a Habsburgok trónfosztására és a Függetlenségi Nyilatkozat kiadására csak 1849 áprilisában került sor, ez a folyamat elhúzódott. Eleinte Kossuthtól sem volt idegen az a koncepció, miszerint a német egység esetleges létrehozásával⁷⁶ összefüggésben a birodalom központja Magyarországra kerülhetett volna. Ebben az esetben Buda vált volna az igazi fővárossá. Természetesen ez az eshetőség befolyásolta a kortársak gondolkodását.⁷⁷

A magyar szabadságharc külügyi mozgásterét az is befolyásolta, hogy a meghatározó európai fővárosokban a bécsi külügyet tekintették partnernek, hiszen az képviselte a nagy közép-európai államalakulat szuverén uralkodóját. A magyar kormánynak tehát nagyon körültekintően kellett eljárni. Annál is inkább, mert több szintéren kellett játszania. Más mozgásteret volt Bécsben, ahol célszerű volt fenntartani a „belső” képviselőket, más lehetőségekkel rendelkezett a magyar ügygel rokonszenvező Frankfurtban, ahol a német liberálisok a nagy német alkotmányos állam kikiáltására készültek, és megint másképpen tudott mozogni az olyan meghatározó európai döntéshozó központokban, mint Párizs és London.

Már 1848-ban kialakult az a követi csapat, amely a forradalom és szabadságharc ügyét igyekezett képviselni az említett városokban, valamint a még fontosnak számító Konstantinápolyban és az észak-itáliai Piemontban. Fontos területnek volt tekinthető még a Magyarországtól délre fekvő dunai fejedelemségek világa és a lengyel konzervatív emigráció által

⁷⁴ www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=4721 (2012. 04. 18.)

⁷⁵ Lesaffer RANDALL (ed.): *Peace Treaties and International Law in European History. From the Late Middle Ages to World War One*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, 20.

⁷⁶ A nagy német egységállam létrehozása ugyanis azt jelentette volna, hogy a német többségű Ausztria is ahhoz csatlakozna. El kellett gondolkodni azon, hogy hová tartozzon Velence, Lombardia vagy a lengyel–ukrán Galícia.

⁷⁷ Erről lásd: KOSÁRY Domokos: *Magyarország és a nemzetközi politika 1848–1849-ben*, História Könyvtár, MTA Történettudományi Intézete, Budapest, 1999, 18–21.

működtetett Czartoryski-féle hálózat. Mindezekben a helyeken a magyar nemzeti liberális tábor olyan elkötelezett, szakmailag és nyelvileg felkészült tagjai próbálták képviselni az országot, mint Teleki László, Pulszky Ferenc, Szalay László vagy valamivel később gróf Andrássy Gyula.

Az egyes missziók státusa nem volt egyforma. A németországi Frankfurtba a Batthyány Lajos vezette kormány úgy tudta kiküldeni megbízottjait (Szalay Lászlót és Pázmándy Dénest), hogy azok megbízólevelét a király által ráruházott hatalomnál fogva István nádor is kézjeggyel látta el. A kiküldöttek feladata a következő volt: „*Magyarország és a német birodalom között a két nemzet kölcsönös önállóságának, szabadságának és anyagi jólétének érdekében megalakítandó és megerősítendő baráti viszony kiépítése.*”⁷⁸ A bécsi Pillerdorf-kormány is tudomásul vette ezt a missziót, amelynek egyébként a magyar–német liberális együttműködés mellett volt némi cseh-, illetve szlávellenes éle is.

A második fontos magyar „külképviseleti” központ Párizsban alakult ki. A magyar–francia diplomáciai kapcsolatfelvételre 1848 tavaszi-nyári hónapjaiban sokáig látszott esély, de végül klasszikus formában nem valósult meg. A magyar kormány képviseletében Teleki László lett a követ, aki nagyon aktívan dolgozott az európai diplomáciai élet egyik legfontosabb központjában.

A párizsi képviselet súlya különösen 1848 szeptembere után nőtt meg, amikor a kibontakozó osztrák–magyar konfliktus miatt nagyon megnehezült az érintkezés Magyarország és a nyugat-európai fővárosok között, hiszen köztük terült el az ellenséges Habsburg Birodalom. Ezekben az őszi hónapokban Teleki lett a magyar vezetés tulajdonképpeni egyetlen állandó székhelyű külföldi megbízottja. Hivatalos elismerést ugyan nem kapott a francia kormánytól, de nagyon sokan érintkeztek vele. Az elismerés kérdése is megváltozhatott volna az események kedvező alakulása esetén. Ebben sokan reménykedtek Pesten. Teleki missziója tehát nagyon felértékelődött Kossuth Lajos szemében, aki ezen a párizsi magyar „külgügyi központra” keresztül volt kénytelen az egész nyugat-európai kapcsolatrendszer működtetni. Teleki tulajdonképpen külföldön tartózkodó magyar külügyminiszterré vált. Kossuth az év végén valóban arra gondolt, hogy az új kormányban ő lehetne az első magyar külügyminiszter.⁷⁹ Végül másként alakultak az események.⁸⁰

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. A minisztérium székhelye Pesten lett volna.⁸¹ Ennek az ötletnek azonban akkoriban még nem volt realitása, a függetlenség kikiáltásáig nem is történt jelentős változás e téren. Az 1849. április 19-én megszövegezett Függetlenségi Nyilatkozat 3. pontja viszont már foglalkozott a nemzetközi kapcsolatokkal. Itt kimondták, hogy a magyar nemzet „...*elengedhetetlen természetes jogainál fogva az európai státuscsaládba önálló és független, szabad státusként belép...*”⁸² (A „státus” kifejezésen itt államot kell érteni.)

⁷⁸ Uo., 15.

⁷⁹ Uo., 45.

⁸⁰ Itt meg kell jegyezni, hogy a Magyarország helyzetét szélesebb összefüggésekben szemlélő Teleki egyre szkeptikusabb lett a magyar nemzetiségi politikával szemben. A nyugati hangulatot érzékeltetve leveleiben és jelentéseiben a szerbekkel, horvátokkal és románokkal való kiegyezést kezdte javasolni annak érdekében, hogy valóban eredményesen harcolni lehessen Ausztria ellen. Számára ugyanis a fő ellenség Bécsben és Szentpétervárott volt.

⁸¹ KOSÁRY: i. m., 27.

⁸² Uo., 65.

Miután 1849. április 16-án Debrecenben a Nemzetgyűlés megfosztotta trónjától a Habsburg-házat, és a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadásával Magyarországot független államként kiáltotta ki, a kormányzó-elnökké előlépő Kossuth Batthyány Kázmért kérte fel a Szemere Bertalan, volt belügyminiszter vezetésével megalakuló új kormány külügyminiszterének, habár erre a posztra Teleki László neve is felmerült korábban.⁸³ Ugyanakkor az is tény, hogy Batthyányt Kossuth már 1848 őszén számításba vette külügyi feladatok ellátására.⁸⁴ Batthyány nem volt jó véleménnyel a Függetlenségi Nyilatkozatról,⁸⁵ aminek az is lehetett az egyik oka, hogy nem a köztársaság, hanem a brit típusú alkotmányos monarchia híve volt.⁸⁶ Érdekesség, hogy Kossuth már a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása előtt felkérte őt a tárca vezetésére.⁸⁷ Batthyány ezt elfogadta, és május 2-án átvette a tárcát, majd 14-én letette a miniszteri esküt.⁸⁸ A szabadságharc külügyminisztere ezzel Kossuth és Szemere után a harmadik magyar közjogi méltóság lett. A magyar külpolitika alakítására azonban a kormányzó-elnöknek alapvető befolyása maradt, így Batthyáynak csak a végrehajtó szerepe jutott.⁸⁹ Szemere emiatt többször is írt Kossuthnak, és kérte, hogy vonja be őt is a külpolitikai döntéshozatalba.⁹⁰ Saját véleménye szerint azért eshetett Kossuth választása éppen rá, mert vezetéknévének arisztokratikus varázsát fel akarta használni a külkapcsolatokban.⁹¹ A magyar külpolitika célja természetesen nem is lehetett más, mint a magyar szabadság ügyének győzelemre segítése, melynek érdekében Batthyány és Kossuth szinte valamennyi európai állammal szövetséget keresett. Minden erőfeszítés dacára csak egyetlen országgal, nevezetesen a Piemonti Szárd Királysággal tudott Magyarország szövetségesi szerződést kötni még 1848 decemberében, de hamarosan ez is okafogyottá vált.⁹²

A frissen függetlenné lett magyar állam úgynevezett nem hivatalos ügynököket (kvázi-követeket) küldött ki több európai ország fővárosába is: Torinóba, majd 1849 áprilisától Isztambulba báró Splény Lajost, Párizsba gróf Teleki Lászlót (aki a külügyminiszteri posztra is esélyes volt),⁹³ Londonba Szalay Lászlót, majd Pulszky Ferencet. Bukarestben Beöthy Ödön, Svájcban Draskovich Tivadar, végül Isztambulban Splény mellett id. gróf Andrássy Gyula képviselte a magyar érdekeket. Batthyány olyan embereket próbált megnyerni az első magyar Külügyminisztérium munkatársaiul, akik magas szinten beszéltek idegen nyelveket, és nem a király személye körüli Minisztériumban, hanem a kormány más intézményeiben dolgoztak.⁹⁴ Május végén a Külügyminisztérium személyi állományába, a minisztert is beleértve, mindössze tizenegyen tartoztak.⁹⁵ A kormány Pestre való visszaköltözését követően

⁸³ Vukovics Sebő visszaemlékezései 1849-re, Magyar Helikon, Budapest, 1982, 38.

⁸⁴ FÜZES Miklós: *Batthyány Kázmér*, Gondolat – Baranya megyei Levéltár, Budapest, 1990, 141.

⁸⁵ *Gróf Batthyány Kázmér emlékiratai = Szószék és csatatér. Politikusi naplók és visszaemlékezések 1848–1849*, Balassi Kiadó, Budapest, 2000, 147.

⁸⁶ FÜZES: i. m., 141.

⁸⁷ WALDAPFEL Eszter: *A független magyar külpolitika 1848–1849*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962, 202.

⁸⁸ ÓDOR Imre: *A „tékozló másodhegedűs” – Batthyány Kázmér gróf pályaképéhez*, Levéltári szemle, 57(2007)/4, 11.

⁸⁹ WALDAPFEL: i. m., 202.

⁹⁰ Uo.

⁹¹ *Gróf Batthyány Kázmér emlékiratai*, i. m., 150.

⁹² HERMANN Róbert: *Magyarország története. Forradalom és szabadságharc 1848–1849*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2009, 87.

⁹³ WALDAPFEL: i. m., 201–202.

⁹⁴ F. KISS Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987, 209.

⁹⁵ Uo.

az első magyar Külügyminisztérium – más tárcákkal együtt⁹⁶ – a Szél utcai Oszwald-házban működött.⁹⁷ A Szél utcát napjainkban Nádor utcának hívják, és az első külügyminisztérium egykori épületében ma az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala található.

Az első magyar – és sajnálatos módon hamar elbukott – külpolitika főbb csapásirányai, pillérei kiolvashatók az 1849. április 16-án elfogadott és április 19-én Kossuth Lajos, Szacsvey Imre, Horváth Mihály, Hunkár Antal és Gorove István által megszövegezett Függelenségi Nyilatkozatból, valamint Batthyány Kázmér június 10-én kelt miniszteri körleveléből.⁹⁸ Ennek alapján Magyarország békére és jószomszédi viszonyra kívánt törekedni azokkal a népekkel, amelyekkel pár nappal korábban még jogilag is ugyanazon birodalomhoz tartozott. Ezenkívül más nemzetekkel is „barátságosan kívánt szövetkezni”.⁹⁹ Magyarország szerette volna a függetlenségi harcba való beavatkozásra rábírní Franciaországot és Angliát is, erre azonban nem volt reális esély. Egyedüli valódi lehetőségként az Oszmán Birodalom megnyerése mutatkozott, de – részben London nyomására – a Fényes Porta távol tartotta magát a magyar szabadságharctól. Batthyány Kázmérék még szerződést kötöttek a Velencei Köztársasággal, ennek azonban gyakorlati jelentősége már nem lehetett.

A június 10-én Budán kelt és fentebb hivatkozott – a „diplomaticai ügynököknek” és a határszáron tevékenykedő katonai parancsnokoknak szóló – miniszteri körlevél két országot, Ausztriát és Oroszországot nevezi meg a független Magyarország ellenségeiként. Az újonnan függetlenné vált magyar állam legfontosabb külpolitikai kérdéseit az ún. keleti kérdésben, valamint a Magyarországot körülölelő szláv nemzetekkel való viszony rendezésében látta. A magyar külkapcsolatok vitelét a következő alelvekre kívánta felépíteni:

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

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

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

Természetesen a harmadik feltétel a kormány szándékai szerint nem azt jelentette volna, hogy a nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok ne használhatták volna saját

⁹⁶ „Társbélő” volt a Földművelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium és később az Igazságügyi Minisztérium. F. Kiss: *i. m.*, 210.

⁹⁷ *Uo.*

⁹⁸ Batthyány körlevele a diplomáciai tárgyalások viteléről, a kormány külügyi elképzeléseiről. Debrecen, 1849. június 10. = Dokumentumok gróf Batthyány Kázmér közéleti tevékenységéről. Tanulmányok és források Baranya megye történetéből, 14, Baranya Megyei Levéltár, Pécs, 2006, 128–130.

⁹⁹ KOSSUTH Lajos: *Írások és beszédek 1848–1849-ből*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1994, 397.

anyanyelvüket az élet bizonyos területein. A feltétel elsősorban a német nyelvvel való jog-egyenlőségre vonatkozott.

Az említett alapelvek jelentőségét abban kell látni, hogy Magyarország mindenekelőtt meg akarta nyerni a szabadságharcot, és stabilizálni szeretne volna helyzetét Európában, amihez elengedhetetlen volt a kontinensen élő népek jóindulatának megnyerése. Kossuth ennek érdekében 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. Baráti hangok érkeztek, például a svéd Stockholmból, de az nem jelentett hivatalos elismerést.¹⁰⁰

A szabadságharc utolsó hónapjaiban tehát intenzív építkezés folyt a külügyi területen, de ennek elsősorban aktuálpolitikai jelentősége volt. A végső kétségbeesett intézkedések közé tartozott egy sajátos próbálkozás, amely az amerikai–magyar diplomáciai kapcsolatok létesítésére irányult. Sajnos a kormánynak valódi szélhámost sikerült megtalálni erre a feladatra Damburghy (Hamburger) Ede Tivadar személyében, akiben Teleki László és Pulszky Ferenc annyira nem bízott, hogy francia nyelvű megbízólevelét Pulszky 10 fontért meg is vásárolta tőle. Damburghy azonban mégiscsak eljutott Washingtonba, ahol a nála maradt angol változatot mutatta fel az ottani hatóságoknak. Igaz, ez már szeptember elején történt, tehát politikai hatása nem volt.¹⁰¹ Az viszont, hogy az Egyesült Államokban szimpátiával kezelték a magyar szabadságharc ügyét, jól jelképezi az amerikai hozzáállást. Az Egyesült Államok ugyanis de facto elismerte Magyarország függetlenségét, és Dudley Mann személyében követet is küldött Magyarországra. A világosi fegyverletétel után azonban a formális elismerésre már nem kerülhetett sor.¹⁰²

Az európai politika is a konszolidálódás irányába mozdult el – a valódi döntéshozók közül már egyre többen akarták lezárni a „magyar ügyet”. A helyzet válságosra fordulása miatt 1849. június 28-án a kormány kiáltványban fordult Európa népeihez. A célja az volt, hogy – elsősorban Anglia és Franciaország közvéleményére apellálva – európai ügyként állítsa be a magyar szabadságharcot. Ezzel párhuzamosan Kossuthék megpróbálták kiegyezni a magyarországi nemzetiségekkel, illetve anyaországuk képviselőivel annak érdekében, hogy minél kevesebb magyar haderő legyen így lekötve. Elsősorban a szerbekkel és a románokkal kereste a kapcsolatot a kormány, nem is sikertelenül. Meg kell említeni a Nicolae Bălcescuval kötött megállapodást, amelynek köszönhetően – igaz, már későn – az erdélyi románok, Avram Iancuék beszüntették az ellenségeskedéseket. A hadi helyzet romlása miatt Kossuth és a kormány 1849. augusztus 11-én lemondott, és minden katonai és polgári hatalmat (beleértve a külpolitika alakítását is) Görgey Artúrra ruházott át. Ezzel Batthyány Kázmér külügyminisztersége is véget ért. Szemere Bertalannal együtt elhagyta Magyarországot, és az Oszmán Birodalomba távozott. A magyar szabadságharc leverését erőszakos központosítás és a neoabszolutizmus követte, a dualizmus idején pedig közös osztrák–magyar külügyminisztérium működött, amelyről az előző fejezetben már volt szó.

¹⁰⁰ *Uo.*, 71.

¹⁰¹ *Uo.*, 88.

¹⁰² HERCZEGH Géza: *Magyarország külpolitikája, 896–1919*, Kossuth, Budapest, 1987, 268.

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

Az önálló magyar külügyi igazgatás alapjait az 1918. december 13-án megalkotott V. számú néptörvény képezte, amelyet még Károlyi Mihály kormányzása során fogadtak el. A kommunista diktatúra, majd az ezt követő tisztogatás miatt azonban a tartós magyar külügyi szolgálat kiépítése csak 1919 őszén kezdődött el. A kommunista Tanácsköztársaság leverése utáni rendszer ugyan nem vállalt jogfolytonosságot az 1918 ősze és 1919 nyara közötti rendszerekkel, de az intézményépítés terén több kezdemény tartós érvényűvé vált. Az 1918. évi V. néptörvény értelmében a külügyi igazgatás feje a magyar külügyminiszter, aki a „népkormány” tagjaként felügyeli a külügyi igazgatás szerveit, melyek a következők: a magyar külügyminisztérium, a magyar diplomáciai képviselők, a magyar konzuli hivatalok. A néptörvény értelmében kormányrendelet határozza meg a miniszter pontos hatáskörét és ezzel összefüggésben a külügyminisztérium szervezetét. A törvény kétféle magyar diplomáciai képviselőt ismert: követséget és diplomáciai ügyvivőseget, melyek szervezetét szintén kormányrendelet állapította meg. A konzuli hivatal lehetett valóságos (élén hivatásos konzuli tisztviselővel) és tiszteletbeli. Ez utóbbit „tiszteletbeli konzuli közeg” vezette. Természetesen 1918-ban Magyarország még nem volt kiépült diplomáciai, illetve konzuli képviselői hálózata. Emiatt a néptörvény 7. §-a úgy rendelkezett, hogy „[O]lyan 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 külügyminisztériumának (az ún. 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 képviselőknek és konzuli hivataloknak oly tisztviselőit, altisztjeit és szolgálóit, akik magyar állampolgárok, kívánságukra – amennyiben a Magyar Népköztársaságnak a hűségüket leteszik – a magyar külügyi igazgatás vagy más magyar közigazgatási ág körében, eddigi hivatali állásuknak és fizetésüknek megfelelően alkalmazni kell, vagy őket végellátásban kell részesíteni.”¹⁰³

Az önálló magyar külügyi apparátus kiépítésének folyamatában a trianoni összeomlás utáni hatalom tehát nagyban támaszkodott a bécsi külügyminisztériumban szocializálódott hivatalnokokra, akik felvették a szolgálatot a függetlenné vált Magyarország minisztériumában.¹⁰⁴ 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.

Érdekes jelenetekhez vezetett, amikor a Tanácsköztársaság vezetői átvették a magyar államigazgatás irányítását, és vizitáltak a minisztériumokban. A fél évvel korábban létrehozott magyar külügyminisztériumban – ahogyan fentebb láthattuk – még a Károlyiék által kiválasztott, de zömmel a Monarchia külügyi igazgatásában edződött polgári és arisztokrata származású tisztviselők dolgoztak. Rákosi Mátyás szerint Kun Béla utálkozva mondta el,

¹⁰³ www.polhist.hu/adattarak/koztars/index.php?fkod=21&fid=2 (2016. 04. 23.)

¹⁰⁴ Továbbá ezekről a kérdésekről lásd: PRITZ Pál: *A magyar külügyi szolgálat története az első polgári korszakban (1867–1948)* = Uő: *Az a „rövid” 20. század. Történetpolitikai tanulmányok*, MTT, Budapest, 2005, 67–114.

hogy a külügy tele van arisztokratákkal, és mindegyik tovább akar szolgálni.¹⁰⁵ Dutka Ákos író szerint, aki akkor a Külügyminisztérium munkatársa volt, Kun Béla első munkanapján felszólított mindenkit, hogy aki hajlandó becsületesen szolgálni a proletárdiktatúrát, jelentkezék munkára, de szavait néma csend fogadta. A külügyi népbiztos erre sarkon fordult, és elhagyta a termet, gondolván „majd jönnek a mi embereink”.¹⁰⁶ A minisztérium dolgozóinak zöme ekkor még állásában maradhatott, nagyobb tisztogatásra júliusban került sor.¹⁰⁷ Kun Béla a Külügyminisztériumon belül létrehozta a Nemzetközi Propaganda Osztályt,¹⁰⁸ ahová kommunista káderek kerültek, és élére előbb Pór Ernőt, majd Alpári Gyulát állította.¹⁰⁹ A régi „bécsi kádereken” kívül új emberek is jöttek 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 kormánynak szintén volt saját külügyminisztériuma, amelyet május végétől augusztusig gróf Teleki Pál vezetett. Kis létszámú szervről volt szó, mindössze nyolcan dolgoztak itt, többségükben a budapesti külügyminisztériumból önként távozott vagy a Tanácsköztársaság által elküldött tisztviselők.¹¹⁰ Az ellenforradalom nyári győzelmével viszont a súlypont 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 Budapeszten a Bem tér fogalmát.

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

¹⁰⁵ RÁKOSI Mátyás: *Visszaemlékezések 1892–1925. I.*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2002, 361.

¹⁰⁶ BORSÁNYI György: *Kun Béla*, Kossuth Könyvkiadó, 1979, 148.

¹⁰⁷ Uo.

¹⁰⁸ GYÖRI SZABÓ Róbert: *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*, Helikon, Budapest, 2011, 50.

¹⁰⁹ BORSÁNYI: i. m., 148.

¹¹⁰ PRITZ Pál: *A magyar külügyi szolgálat keletkezése és története 1930-ig* = Uő: *Magyar diplomácia a két világháború között*, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1995, 40.

a kül- és belpolitikát egyaránt. Emiatt viszonylag nagy volt a jövés-menés a Dísz téren. Kánya Kálmán¹¹¹ hatéves külügyminisztersége (1933–1938) inkább kivétel – igaz, éppen ő volt olyan erősebb miniszter, aki valóban önálló arculatot tudott adni minisztériumának az egész kormányzati szerkezeten belül.¹¹²

Az akkori külügyminisztérium központjában egyébként 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 köz-igazgatási, illetve diplomáciai rangokkal ellátott személyekről volt szó, akiket körülbelül 120 fős segédszemélyzet egészített ki.¹¹³ 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.¹¹⁴

A tudós-politikus Teleki Pál inkább a régi szakemberekre és eljárásokra támaszkodott. Elvárásait egy 1921. április 26-án megfogalmazott körlevélben foglalta össze. Hangsúlyozta, hogy a munka során nagy felelősségérzettel kell eljárni, szigorúan meg kell tartani a titkokat, és az idősebb vezetőknek gondoskodniuk kell a fiatal kollégák kötelesség- és felelősségtudatának ápolásáról. A régi bécsi hagyományok szerint társadalmi téren is célszerű magukhoz kötni a fiatalabb munkatársakat. A külföldön működő hivatalnokoknak a hivatalos munkájukon kívüli időt ismereteik alapos bővítésére kell használni, különösen a közgazdasági kérdéseket kell tanulmányozni, és ezzel elősegíteni az ország helyzetének javulását. Igyekezni kell az ügyfelekkel udvariasan és előzékenyen bánni. A külföldi fővárosok hivatalos és társadalmi köreiben pedig a magyar diplomatáknak szerénységgel párosuló önérzettel kell fellépniük.¹¹⁵

Az 1930-as években némi változásra került sor mind a fent bemutatott felfogás tekintetében, mind a régi bécsi hagyományokhoz való viszonyulásban. Ez a változás leginkább Gömbös Gyula miniszterelnöksége és ideiglenes külügyminisztersége idejére esett. Az elmentmondást nem tűrő miniszterelnök az általa elképzelt magyar érdekeknek és még inkább a magyar külsőségeknek a korábinál jóval nagyobb szerepet akart biztosítani a külügyi szolgálatban. Ő tartózkodóbb volt a korábbi hagyományokkal szemben, 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 katonaháttérű Gömbös értelmezésében a külügyi szervezet – hasonlóan a vezérkarhoz – eszköz a felsőbb hatóságok kezében. A szolgálattól nagy aktivitást várt el gazdasági és politikai téren egyaránt, valamint a magyar állampolgárok érdekeinek képviselését. 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. Ő is kiemeli a lojalitást és a diszkréció követelményét.¹¹⁶

¹¹¹ Kánya Kálmán egyébként szintén az osztrák–magyar közös külügyi szolgálatból érkezett, ő volt a Monarchia utolsó mexikói követe.

¹¹² PRITZ: *A magyar külügyi szolgálat keletkezése...*, i. m., 1995. 75–76.

¹¹³ GYÖRI SZABÓ: i. m., 65.

¹¹⁴ *Uo.*, 66.

¹¹⁵ *Uo.*, 15–16.

¹¹⁶ *Uo.*, 17.

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 súlyuk 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%,¹¹⁷ ami jelentős csökkenés az 1918 előtti állapotokhoz képest, amikor a fogalmazói karon belül 26,6% volt az arisztokraták aránya.

A téma kutatója, Pritz Pál ezt a visszaesést több tényezővel magyarázta. Egyrészt azzal, hogy a nagybirtokos arisztokrácia Magyarországon inkább legitimista gondolkodású volt, és nehezen fogadta el a „király nélküli királyságot” egy protestáns köznemessel az élén. Az összezsugorodott államot sem tekintette a korábbi nagy tekintélyű birodalom utódjának. A korábban is diplomáciai szolgálatot teljesítő arisztokrata családokat kevésbé jellemezték a rendi-nemzeti gondolkör hagyományai, sokkal inkább dinasztiahűek és közép-európai szupranacionális felfogásúak voltak. Az első világháború következtében egyébként is megcsappant a diplomácia presztízse. A Horthy-korszakban előtérbe kerültek azok a keresztény nemzeti középosztálybeli csoportok, amelyek többnyire bizalmatlanok voltak a tőlük távol álló nagybirtokos arisztokráciával szemben, a nemzet sorsa iránt közömbösnek tartva őket. Ezért arra törekedtek, hogy saját gyermekeik kerüljenek közigazgatási állásokba, egyebek mellett a külügyminisztériumba is. Magyarországon tehát végbement bizonyos átrendeződés, és egyre több középosztálybeli, polgári származású személy került a külügyi szolgálatba. A főnemesség sokszor magától vonult vissza – vagy érdektelenségből, vagy megelégedve az időnkénti támadásokat, vagy azért, mert pontosan felismerték a túlzott német orientáció és a túlzott háborús szerepvállalás veszélyeit.¹¹⁸

Az akkori külügyi tisztviselőkre nemcsak a fenti elvárások vonatkoztak, hanem az életüket különböző korlátok is szabályozták. 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 akkor nem nagyon jöhetett szóba. A menyasszonyoknak természetesen „szeplőtlen hírnevűeknek” kellett lenniük.¹¹⁹

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.

¹¹⁷ PRITZ: *Arisztokraták a magyar külügyi szolgálatban (1918–1944)*, Jogtörténeti Szemle, 2(1987)/2, 45–64.; PRITZ: *Magyar diplomácia...*, i. m., 25.

¹¹⁸ PRITZ: *Magyar diplomácia...*, i. m., 26–29.

¹¹⁹ GYÖRI SZABÓ: i. m., 66.

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 lett, 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. Öt 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 ügynevezett elnöki vagy igazgatási osztály, amely tulajdonképpen a személyzeti kérdésekkel foglalkozott.¹²⁰

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 kérdésekkel a területi referatúrákból felépülő politikai osztály foglalkozott. Állandó elemnek számított a sajtóosztály is. A jogi természetű ügyek intézésére több osztályt is létrehoztak: közbírói, magánjogi, büntetőjogi osztályt, valamint a jogsegélyosztályt. A gazdaságpolitika, a közgazdaság és közlekedésügy 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.¹²¹

A tárgyalt időszak végére a szűken vett külpolitikai ügyeken kívül a minisztérium 11 további osztályra tagolódott. Ezek alapvetően a 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.¹²² 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 közbírói és szerződéskötési ügyek intézésére. A nemzetközi nyilvántartások, valamint a büntetőjogi és rendészeti együttműködés szintén önálló osztályt kapott, amint a nemzetközi magánjogi és nemzetközi közigazgatási ügyek is. Külön ügycsoporttá szervezték a külföldön élő magyar állampolgárok ügyeit és a kulturális kapcsolatok osztályát is.¹²³

¹²⁰ PRITZ: *Magyar diplomácia...*, i. m., 38.

¹²¹ Uo., 42.

¹²² DRUCKER György (szerk.): *Külügyi évkönyv 1941*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941, 382–385.

¹²³ LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. Harmadik – teljesen átdolgozott – kiadás, Attila-Nyomda Rt., Budapest, 1941, 90.

Az összehasonlítás miatt érdemes felidézni a két világháború közötti csehszlovák külügyminisztérium szerkezetét. Csehszlovákia közismerten nagyon sokat áldozott külügyi szolgálatára, amelytől az ország biztonságának garantálását és előrehaladását remélte.¹²⁴ A minisztérium 1923 után nyerte el végleges formáját, és a korabeli nyugati mintákat követte. Az első elnöki szekció magában foglalta a miniszter kabinetjét, a diplomáciai protokollt, a személyzeti részleget és a levéltárat. A második szekció a politikai ügyekkel foglalkozott, tulajdonképpen itt foglalkoztak azzal, ami a külügyminisztérium legfőbb feladata volt. Innen informálták és irányították az egyes külképviselőket. A harmadik szekció az információ gyűjtésével és elemzésével foglalkozott. Sokszor a nem formális jellegű teendőket is ellátta. Ezen túl a propagandacélokkal is foglalkozott, erre meglehetősen magas titkos kerettel rendelkezett, amelyből megfelelő irányban tudta befolyásolni a külföldi sajtóorgánumokat is. A csehszlovák diplomácia ugyanis nagyon hatékony volt a megfelelő országimázs-építésben. A negyedik szekció nemzetgazdasági kérdésekkel foglalkozott. Az ötödik, adminisztratív jellegű szekció feladat- és hatáskörébe tartoztak a konzuli ügyek, a kivándorlás és a külföldön élő honfitársak. A hatodik szekció főleg a jogi kérdésekre figyelt, és a többi szekciónak is nyújtotta szolgáltatásait.¹²⁵

A két világháború közötti diplomataknak 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 a különböző tanfolyamokra kellett járni. Aki ezeket abszolválta, annak szakvizsgázni kellett, és utána fogalmazói beosztásban elkezdhetette külügyi szolgálatát. A képzés egyébként az 1920-ban alapított Királyi Magyar Tudományegyetem Közgazdasági Karán zajlott. Ezen intézmény 1934-től kezdve (a majdnem 15 éves önállóság után) a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem külön karaként működött tovább.¹²⁶

1.3.4. A külügyi igazgatás többi szereplője a két világháború közötti Magyarországon

A magyar történelem következő hosszú időszakában, az 1919-ben kezdődő és 1944-ben véget érő Horthy-korszakban a külpolitikai döntéshozatal több tényező és fórum akaratán múlt. Horthy Miklós politikai szocializációjában Ferenc József játszott meghatározó szerepet, aki mellett Horthy több éven át szárnysegédként dolgozott. A két világháború közötti Magyarország ugyan nem volt klasszikus polgári demokratikus állam, de az alkotmányos döntéshozatal mégiscsak érvényesült az alapvetően konzervatív rendszerben, amely élén erős államfői jogkörökkel felruházott kormányzó állt. Horthy sokszor tartózkodó álláspontra helyezkedett a napi politikai döntéshozatal során, de a lényeges külpolitikai kérdésekben többnyire véleményt nyilvánított.

¹²⁴ Antonín KLÍMEK, Eduard KUBŮ: *Československá zahraniční politika 1918–1938. Kapitoly z dějin mezinárodních vztahů*, ISE, Praha, 1995, 9.

¹²⁵ *Uo.*, 11–12.

¹²⁶ GYŐRI SZABÓ: *i. m.*, 66.

A rendszer központi elemét minden korlát ellenére az előbb egykamarás, majd kétkamarás parlament alkotta. Itt működött külügyi bizottság, amely előtt a végrehajtó hatalomnak felelnie kellett a külpolitikai irányvonal megvalósításáért. Ugyanakkor – sok más országhoz hasonlóan – az igazán fontos és érzékeny külpolitikai kérdések nem itt dőltek el. A külügyi bizottsági ülésekre viszonylag sűrűn került sor, de hatékonyságukat korlátozta a kormányzó párt mindenkori egyértelmű dominanciája. A két világháború közötti időszakban az ellenzéki pártok csak kis frakciókkal rendelkeztek, amelyek érdekérvényesítő képessége korlátozott volt.

A kormányzó súlya jóval jelentősebb volt a konkrét külpolitikai döntéshozatal során. Ám az is tény, hogy az 1920-as években bekövetkezett konszolidáció során inkább visszavonult, és a kezdeményezést átengedte nagy tehetségű miniszterelnökének, Bethlen Istvánnak.¹²⁷ Néhány kérdésben azonban markánsan képviselte az álláspontját. A bolsevikellenes államfő például 1924-ben még megakadályozta a magyar–szovjet diplomáciai kapcsolatfelvételt, az 1930-as években azonban már nem gördített akadályokat e folyamat elé.

Érdekes, hogy a valódi végrehajtó hatalmat gyakorló minisztertanács nem játszott különösebben fontos szerepet a külpolitikában. Ez részben abból következik, hogy ez a testület főleg a belpolitikai és gazdasági kérdésekre figyelt, s ebben Magyarország nem különbözött más korabeli államoktól. Amivel viszonylag sűrűn foglalkozott a minisztertanács, az a nemzetközi szerződések megkötése és jóváhagyása volt. A másik ilyen terület a személyzeti ügyek kérdése volt. Az igazán fontos stratégiai döntések azonban csak kivételesen szerepeltek a napirenden. A kevés kivétel egyike a tragikus kimenetelű hadbalépés volt a Szovjetunió ellen.¹²⁸

Az ország külkapcsolatainak intézésére leginkább a miniszterelnök és a külügyminiszter kettőse gyakorolt hatást. Ez sem volt magyar különlegesség. Ilyenkor sok múlik azon, hogy milyen viszonyban van egymással a két politikus. Az 1920-as években Bethlen miniszterelnök igyekezett maga intézni a külügyeket, ezért csak kevésbé markáns politikusokat emelt maga mellé külügyminiszternek. A helyzet az 1930-as években megváltozott, Gömbös Gyula miniszterelnök és Kánya Kálmán külügyminiszter között már jóval több nézeteltérés támadt.¹²⁹

Még egy tényezőt kell figyelembe venni, a hadsereg vezetését. Horthy ebből a közegeből érkezett, a Nemzeti Hadsereg vezérkara fontos szerepet játszott az 1920-as évek elején. De a katonai vezetés még az Osztrák–Magyar Monarchia hagyományain nevelkedett, ahol apolitikusságra nevelték a tiszteket, akik amúgy is feltétlenül lojálisak voltak Horthyhoz. Ezen túl az 1920-as években különböző nemzetközi korlátozások által sújtott magyar hadseregnek nem volt jelentős súlya, s azért a katonai vezetők mindig inkább az óvatosságot ajánlották az ország vezetőinek a külpolitikai döntések meghozatala során.¹³⁰

A helyzet az 1930-as évek során kezdett megváltozni. Egyrészt megszűnőben volt Magyarország addigi elszigeteltsége, másrészt a németbarát Gömbös Gyula olyan személycserét hajtott végre, amelyek a későbbiekben tragikus következménnyel jártak. Elindult a fegyverkezés is, ami szintén növelte a hadsereg vezetőinek befolyását. Amíg azonban a megújuló és radikalizálódó katonai vezetés az aktívabb nemzetközi szerepvállalás

¹²⁷ PRITZ: *Döntési folyamatok a magyar külpolitikában 1919–1944* = *Uő: Magyar diplomácia ..., i. m.*, 228.

¹²⁸ *Uo.*, 228–229.

¹²⁹ *Uo.*, 230.

¹³⁰ *Uo.*, 231.

irányába vitte a magyar államot, addig a diplomáciai gépezet inkább mérséklően próbált hatni a folyamatra. A diplomaták eleve józanabban próbálták felfogni a trianoni traumát, majd később óvatosabban közelítették meg a magyar–német barátságot, amelyben több buktatót láttak. Ugyanakkor konkrét befolyásuk az igazán fontos stratégiai ügyekre csekély volt.¹³¹

1.3.5. 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.

Érdekességként érdemes összevetni a háború utáni Csehszlovákia és Magyarország helyzetét. Bár az önálló Szlovák Állam 1939–1945 között Hitler szövetségese volt, Csehszlovákia pedig a Német Birodalomba integrált területnek minősült „Cseh-Morva Protektorátus” néven, Csehszlovákia a szövetségesek számára nem a legyőzött ellenséges országot, hanem a felszabadított antifasiszta szövetséges államot jelentette. A szovjet csapatok kivonása innen 1945 végén elkezdődött. (Magyarországon erre csak 1991-ben került sor.) Bár a szovjet csapatok 1968-ban visszatértek Csehszlovákiába, de ez már egy másik történelmi helyzet volt. A Varsói Szerződés tagállamainak akkori beavatkozása¹³² hivatalosan a „szocializmus védelmét” szolgálta. A második világháború utáni „minősítéstől” függetlenül 1948-ra valamennyi kelet- és közép-európai állam teljes mértékben a szovjet érdekszférába került.

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.¹³³

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 ebben a kicsiny apparátusban is egy gróf és két báró szolgált, nem is beszélve az előző korszak egyik altábornagyáról.¹³⁴ 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

¹³¹ *Uo.*, 232–233.

¹³² Románia nem vett részt ebben az akcióban.

¹³³ Erről a korszakról lásd: BALOGH Sándor: *Magyarország külpolitikája. 1945–1950*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1988.

¹³⁴ SÁRINGER János: *Mozaikok a magyar Külügyminisztérium történetéből*, www.grotius.hu, 2010-es évfolyam, 1-2.

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.¹³⁵

Nyilvánvaló, hogy egy külügyminisztérium tartósan nem működhet ilyen kis létszámmal. 1946-ban már több mint 150 fő dolgozott a központi közigazgatás ezen területén. Ez már a koalíciós kormányzás időszaka volt, és a nagyobb pártok delegálhatták embereiket a külügyi apparátusba. A legtöbb személyt a kisgazdák és a szociáldemokraták küldték ide, de a jövő a kommunistáké volt. Az apparátus többsége nem rendelkezett kifejezett pártköttéssel, 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.¹³⁶ 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 perек 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.¹³⁷

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 tisztségviselők között már körülbelül 10% volt nő, amit annak a fényében kell szemlélni, hogy a brit Külügyi Hivatalba (Foreign Office) csak 1947 után kezdtek felvenni nőket.¹³⁸

A külügyesek utánpótlását az 1948-ban felállított Külügyi Akadémia volt hivatott szolgálni, amely két évfolyamon képezte a jövőbeli diplomatákat. 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, ami a népművelési minisztérium és a külügyminisztérium közös felügyelete alá tartozott.¹³⁹ Személyi állományának

¹³⁵ *Uo.*, 2–3.

¹³⁶ Ilyen volt például Sik Endre, a papköltő Sik 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.

¹³⁷ *Uo.*, 8–9.

¹³⁸ *Uo.*, 12.

¹³⁹ *Uo.*, 10–11.

felállításába és működésébe azonban a külügyminisztériumnak 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.

A Magyar Népköztársaságban a szovjet befolyás mintegy negyven évig meghatározó maradt, ugyanúgy, mint a Magyar Dolgozók Pártjának, majd a Magyar Szocialista Munkáspártnak (MSZMP) a meghatározó szerepe. Ezt a kor magyar kormányzati vezetői nem is nagyon titkolták. Elég ezzel kapcsolatban idézni Horváth Imre, az 1956 és 1958 közötti külügyminiszter sorait: „...*külpolitikánk következetesen együtt halad nagy barátunk és szövetségesünk, a Szovjetunió külpolitikájával. [...] a közös harcban a Szovjetunióra nemcsak mint harcostársra, barátra és segítőre, de ugyanakkor mint példamutató vezetőnkre tekintünk fel.*”¹⁴⁰ 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 volt a magyar külpolitikai orientáció legfontosabb hivatkozási alapja. Puja Frigyes, aki 1973 és 1983 között töltötte be a külügyminiszteri posztot, ennek lényegét hivatali ideje alatt a következőképpen foglalta össze: „*Mi, magyar kommunisták, mindig is úgy vélekedtünk, hogy a tévedések elkerülésének az a legmegbízhatóbb módszere, ha mindegyik szocialista ország a szocialista országok többségének nemzetközi politikájával veti – és hangolja – össze a magáét. A tapasztalatok alapján szilárdult meg az a véleményünk is, hogy ebben a viszonyításban kiváltképp fontos mérce a Szovjetunió külpolitikája, nemzetközi stratégiája és taktikája.*”¹⁴¹

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 szerkezete többször megváltozott, de egy modellen belül maradt. A minisztérium alapvető szerkezetét mégis csak általános érvényű kihívások determinálják. A diplomáciai és konzuli képviseletekkel és a stratégiaalkotással foglalkozó Politikai Osztályon belül tehát az 1940-es évek második felétől az 1960-as évek végéig előbb négy területi osztály alakult, majd később tizenkét (tíz területi és két nemzetközi) politikai osztály jött létre. A minisztert az 1960-as évek végén öt helyettese – ezek közül egy állandó vagy első helyettes – segítette a mindennapi munkában.¹⁴²

Az 1989–1990-ben végbement rendszerváltozás alapjaiban változtatta meg a magyar külpolitikai döntéshozatalt és a külügyi igazgatást. Átalakult a minisztérium belső szerkezete, és demokratikus legitimációt kapott a külpolitika. Mindez azonban már egy másik fejezet témája.

¹⁴⁰ HORVÁTH Imre: *A szocialista tábor egysége – függetlenségünk biztosítása*, Kossuth Könyvkiadó, 1957, Budapest, 20.

¹⁴¹ PUJA Frigyes: *Magyar külpolitika*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980, 31.

¹⁴² SÍK Endre: *Bem rakparti évek*, Kossuth Könyvkiadó, 1970, 9.

1.3.6. A magyar emigráció sikertelen hatalmi próbálkozásai a 19. és 20. században

A külügyi tevékenység történetének egyik érdekes mozzanatát jelenti a politikai emigráció külpolitikai szerepének, főként az állami önállóság megszerzéséhez vezető útnak a bemutatása. Az alábbiakban – ennek megfelelően – a születőben lévő államok külügyi aktivitásairól lesz szó, továbbá az ezek nyomán létrejött államok önálló külügyi első évtizedeinek a bemutatásáról. A világtörténelemben előforduló összes esettanulmány bemutatására természetesen nincs lehetőség, emiatt az alábbi fejezet néhány – többé-kevésbé sikeres – esetre kíván fókuszálni, illetve megpróbál legalább röviden reflektálni a magyar vonatkozású eseményekre.

A politikai menekültek és az általuk létrehozott, önálló alternatív hatalmi koncepciókat felmutató emigráns mozgalmak története egyidős az emberiséggel. Az egymással ellenséges viszonyban lévő államok esetében régen sem volt ritka a hazájukból elmenekült bukott vezetők és udvartartásuk, valamint a különböző szabadságharcos, illetve ellenzéki csoportok befogadása, nyilvánvalóan azzal a céllal, hogy később felhasználhatók legyenek a másik állam belügyeinek befolyásolására. Ezt az eljárást professzionális módon alkalmazta a majdnem ezeréves múlttal rendelkező bizánci diplomácia, de másoktól sem volt idegen ez a politika.

Az emigrációk külpolitikai tevékenysége természetesen a hosszú magyar történelemben is előfordult. Közismert, hogy Thököly Imre kurucai ugyanúgy, mint II. Rákóczi Ferenc szabadságharcosai a vereség után éppen azokhoz a törökökhöz menekültek, akik meglehetősen rossz viszonyban voltak a Habsburgokkal. Az 1848/1849-es szabadságharc bukása után is sokan a török területeken keresztül távoztak külföldre. Igaz, az emigránsok többsége már nem maradt ott, hanem más nyugat-európai államokat választottak az emigráció helyszínéül. Sokan egészen Amerikáig jutottak el. Kossuth Lajos, a szabadságharc vezéralakja pedig az itáliai Torinóban élte le hátralévő élete jelentős részét.

Érdekes fejlemény, hogy Kossuth Lajos külföldön nem hozott létre hosszabb életű emigráns magyar kormányt, pedig sokáig úgy tűnt, hogy erre minden feltétel adott. Kossuth Lajos államapparátusának egy részével, valamint sok szabadságharcos katonával 1849 augusztusában hagyta el hazáját, és a török fennhatóság alá tartozó területekre távozott. A magyar emigránsok először a balkáni Vidinbe kerültek, onnan pedig később az Oszmán Birodalom belsejébe. Az első hónapokban ugyanis a szultáni hatalomra komoly osztrák és orosz nyomás nehezedett, hiszen a két nagyhatalom el akarta érni Kossuth és társai kiadatását, ezáltal kívánva lezárni az egész magyar „rebelliót”. Ezt a törekvést végül Bécsnek és Szentpétervárnak nem sikerült elérnie, mert a Fényes Porta ebben a kérdésben támogatást kapott az angol és francia diplomáciától. Isztambul viszont azt sem akarta, hogy túlzottan provokálja két veszélyes szomszédját. Sőt, annak érdekében, hogy jobban tudjon érvelni, az iszlám hitre való áttérést és a török állampolgárság felvételét javasolta az emigránsoknak. Bem József és mások elfogadták ezt az ajánlatot, de Kossuth és a vezetők többsége nem.¹⁴³

Kossuth kormányzóként távozott az emigrációba, és vele tartott külügyminisztere, gróf Batthyány Kázmér is, aki azonban emigránsként meglehetősen passzívnek bizonyult. A függetlenségi magyar kormányzat szerencséjére ekkor már több képviselővel rendelkezett a különböző európai fővárosokban, akiket még a szabadságharc idején küldött oda.¹⁴⁴

¹⁴³ Magyar emigráció (szócikk) www.kislexikon.hu Az információ alapja: Pallas Nagylexikon.

¹⁴⁴ A legismertebb képviselők Teleki László, Pulszky Ferenc, Szalay László, id. Andrássy Gyula és mások voltak.

Ezen diplomatáknak komoly szerepük volt abban, hogy az emigránsok elnyerték a nyugati kormányok jóindulatát.

Kossuth az emigráció első évtizedében külpolitikailag nagyon aktív volt, különböző tervezeteket készített, sok fontos politikussal levelezett, támogatókat próbált szerezni a magyar ügynek, de neki nem sikerült olyan hatékony hálózatot létrehozni, mint az 1831-es vereség után a lengyel Adam Czartoryski hercegnek párizsi székhellyel. Úgy tűnik, Kossuth az emigrációban sokkal inkább „szólista” volt, mintsem „csapatjátékos”. Ebben valószínűleg a szabadságharc alatti tapasztalatai is megerősítették őt.

Kossuthnak ebben az időben csak egyetlen komolyabb „kormányépítési” próbálkozásáról lehet tudni, de nem ezzel a névvel: 1859 májusában három magyar emigráns – Kossuth Lajos, Klapka György és Teleki László – létrehozták a Magyar Nemzeti Igazgatóságot. Ezt a platformot, amelyet főként az olasz kormány támogatott, arra próbálták felhasználni, hogy kapcsolatba lépjenek a meghatározó európai nagyhatalmakkal, főleg a franciákkal. Az egész próbálkozás azonban erőtlennek és rövid életűnek bizonyult, legfőképpen amiatt, mert a franciák és valamivel később az olaszok is elvesztették az érdeklődésüket a terv iránt. Ez is azt bizonyítja, hogy a sikeres emigráns kormányzati-hatalmi próbálkozásokhoz mindenképpen szükséges legalább egy nagyhatalom támogatása és a megfelelő nemzetközi konstelláció.¹⁴⁵

Az utolsó döfést a „kossuthista” emigráció számára végül is nem ez a kudarc, hanem az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés adta meg. A kiegyezés után ugyanis sok emigráns tért haza, sőt, komoly tisztséget is kapott az új rendszerben. Erre legjobb példa id. Andrássy Gyula karrierje. Kossuth nem ezt az utat választotta, és élete hátralévő részét Torinóban élte le, ugyanis semmilyen formában sem volt hajlandó megalkudni a szabadságharcát leverő és megtorló Ferenc Józseffel. Politikai mozgástere azonban nagyon beszűkült.

Az emigráns kormányok létrehozása egyébként mintha egyáltalán nem vert volna túlzottan mély gyökereket a magyar politikai tradícióban: 1918/1919 után, valamint 1956 után ugyan létrejöttek különböző magyar emigráns bizottságok és egyéb szervezetek, de egyik sem nevezte magát az emigrációban lévő magyar kormánynak. Kormánynak igazából csak azok az alternatív hatalmi központok nevezték magukat, amelyek 1918-ban és 1919-ben jöttek létre Aradon, majd Szegeden. A tekintélyes tagokból álló bécsi bolsevikellenes emigráció azonban már nem kormánynak, hanem Antibolsevista Komiténak nevezte magát.¹⁴⁶

Kossuthéhoz részben hasonló sorsra jutott 1919 után az úgynevezett októberista magyar emigráció. Károlyi Mihálynak az emigrációban nem sikerült alternatív hatalmi központot létrehoznia. Egyrészt nem szabad elfelejteni, hogy 1919 tavaszán maga mondott le a hatalomról (igaz, ez a megfelelő külpolitikai konstelláció esetében nem szokta zavarni az emigráns politikusokat), másrészt az 1919 utáni magyar emigráció meglehetősen széttöredezett volt. Károlyi személyének emigrációs elfogadottsága is nagyon viszonylagosnak tekinthető. Magyarországi népszerűsége sem volt igazán kiemelkedő. A határon túl élő magyar diaszpórában pedig nem rendelkezett számottevő kapcsolatokkal.

¹⁴⁵ A szerzők itt köszönetet szeretnének mondani Fónagy Zoltán és Ress Imre történészeknek értékes tanácsaikért.

¹⁴⁶ Ezekről a szervezkedésekről lásd részletesebben: GRATZ Gusztáv: *A forradalmak kora. Magyarország története 1918–1920*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1935.

Bizonyos szempontból érdekesebbnek tekinthető a második világháború alatti helyzet. Azokban az években a Károlyi Mihály környezetében feltűnő emigránsok is aktivizálódni kezdtek, különösen a háború második felében. Szemben a csehszlovák és lengyel emigrációval, az októbrista magyar emigráció már 20 éve külföldön élt, otthoni népszerűsége alig volt mérhető, és semmilyen katonai erővel nem rendelkezett. Pedig a háború idején főleg ezeket a szempontokat nézték azok a hatalmak, amelyek esetleg hajlandóak támogatni egy-egy emigrációs kezdeményezést. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a szövetségesek a Horthy és Bethlen által fémjelezett politikai vonal háborúból való kiűzésében reménykedtek. Számukra ugyanis igazából az lett volna fontos. Érdekességként megemlíthető, hogy a budapesti brit követ, O'Malley már 1940-ben azt javasolta Horthy Miklósnak és Bethlen Istvánnak, hogy küldjenek ki valakit nyugatra azzal a céllal, hogy ott később esetleg egy emigráns hatalmi központot létesítsen arra az eshetőségre való tekintettel, ha számukra negatív irányban változnának a geopolitikai viszonyok. Az említett politikusok érdemben azonban nem nagyon reagáltak erre az érdekes felvetésre.¹⁴⁷ Egyébként 1939 és 1941 között Teleki Pál is komolyan foglalkozott egy emigráns magyar kormány létrehozásával.¹⁴⁸

Amikor tehát az angol kormány számára kiderült ezen remények hiábavalósága, zöld utat biztosítottak az Angliai Magyar Tanács megszületésének. Ebben Károlyi Mihály döntő szerepet játszott. Ez a szervezet 1944-től 1945-ig működött, ám nem tudott komolyabb sikereket elérni. Az elfogadottság és befolyás tekintetében nem tudott versenyezni a magyarnál erősebb csehszlovák és lengyel emigráns szervekkel. Az USA egyébként bizalmatlan volt Károlyival szemben a kommunista kapcsolata miatt, be sem engedték őt az országba, így Amerikában csak képviselője (Vámbéry Rusztem) révén tudott tevékenykedni.¹⁴⁹

Az 1919-es Tanácsköztársaság bukása után elmenekült magyar kommunisták ugyanakkor egy globális méretű internacionalista mozgalom részének tekintették magukat. Számukra a korabeli kommunista ideológiának megfelelően sokkal fontosabb volt a Kommunista Internacionáléhoz való tartozás, mint egy önálló emigrációs magyar kormány működtetése. Annál is inkább, mert Kun Béla és sok társa különböző posztokat is kapott a Szovjetunióban, illetve az előbb említett Kommunista Internacionálén belül.

A második világháború után is sor került egy reprezentatív emigráns hatalmi központ létrehozási kísérletre. Ebben is szerepet szántak a korábban már említett Eckhardt Tibor kiskazda vezérnek, úgy, mint az 1946-ban megválasztott, de korán emigrált nemzetgyűlési elnöknek, Varga Bélának vagy az 1947-ben erőszakkal eltávolított miniszterelnöknek, Nagy Ferencnek. A nyugatbarát és demokratikus elkötelezettségű volt magyar diplomaták (például Szegedy-Maszák Aladár) is szorgalmaztak ilyen lépést. A Magyar Nemzeti Bizottmány

¹⁴⁷ HAJDÚ Tibor: *Károlyi Mihály. Politikai életrajz*, Kossuth Kiadó, Budapest, 1978. Eckhardt Tibor kiskazda pártelnök mint Horthy régi környezetének egyik tagja végül kiutazott, de nem élvezte igazán a hivatalos Magyarország hatékony (bár titkos) támogatását, bár sokan ezt hitték róla. Egy „Független Magyarország” nevű mozgalmat próbált létrehozni, de a régebbi magyar emigráción belül is több ellenzője volt akciójának, egyebek mellett Károlyi Mihály környezetében is. Az USA-ban azonban egy ideig mégiscsak (talán azért is) komolyan vették. Végül a kezdeményezés nem bizonyult sikeresnek, még Bartók Béla bevonásával sem.

¹⁴⁸ BORBÁNDI Gyula: *A Teleki–Pelényi terv nyugati magyar ellenkormány létesítésére*, Új Látóhatár, 9(1966)/2, 155–170.

¹⁴⁹ A Károlyi emigráció nem támogatta a 122. lábjegyzetben említett „Független Magyarország” mozgalom tervét, és nem támogatta a Habsburg Ottó dunai demokratikus monarchiára vonatkozó terveit sem. Erről lásd: JESZENSZKY Géza: *Károlyi Mihály. Hős, balek vagy áruló?* RUBICON, (2010)/10, 39–44.

létrehozásáról volt szó, amely az USA-ban működött ugyan, de voltak nyugat-európai fiókjai is. A terv egészen egy emigráns parlament létrehozásáig terjedt, erre azonban nem volt sok esély. A második világháború utáni magyar emigráció együttműködését ugyanis nagyon megviselte politikai megosztottsága, amely a pusztító háború után nem is volt meglepő, hiszen nemcsak a korábbi demokraták és üldözöttek jelentek meg az akkori Nyugaton, hanem nyilas és más szélsőjobboldali üldözőik is.¹⁵⁰

1.4. Közép-európai kitekintés és a születőben lévő államok külügyi tevékenységének problémája

1.4.1. A 19. századi lengyel emigráns központ

Az előző fejezetben bemutatott magyar emigrációs törekvések kudarcával szemben sokkal érdekesebb más közép-európai népek valamivel sikeresebb „emigráció-története”. Az említett térségben hagyományosan a lengyelek rendelkeztek és rendelkeznek a legnagyobb külhoni diaszpórával, ami egyrészt a lengyel nemzet méreteivel, viszontagságos gazdasági fejlődésével és nem utolsósorban az utóbbi két évszázadban kirobbant s rendre levert szabadságharcaival függ össze. Az első modernkori lengyel emigráció már az ország harmadik felosztása után, a 18. század legvégén létrejött. Tagjai a független lengyel állam visszaállítását tűzték ki célul.

Az egyik legnagyobb (politikai) emigráns hullám 1831-ben indult el, amikor a cári seregek leverték az 1830-ban kirobbant oroszellenes lengyel szabadságharcot. Ennek az emigrációnak – legalábbis az emigráció konzervatív részének – egyértelműen Adam Jerzy Czartoryski herceg volt a politikai vezetője. Adam Jerzy Czartoryski herceg, aki az 1830/1831-es lengyel függetlenségi felkelés egyik irányítója (a felkelők kormányának elnöke) volt, az emigrációban képesnek bizonyult kiépíteni egy jól működő képvisleti, információs és propagandisztikus hálózatot, amely a lengyel függetlenség visszaállításának ügyét szolgálta. A lengyelek ugyanis tudták, hogy céljaik eléréséhez a nemzetközi porondon folyamatosan „melegen” kell tartani ügyüket, azaz állandóan „internacionalizálni” kell az úgynevezett lengyel kérdést.

Az 1831 utáni „nagy emigrációnak” szellemi és bizonyos szempontból külképviseleti központja a párizsi Hôtel Lambert volt. Czartoryski akcióját az utókor ezen épület alapján nevezte el. A Hôtel Lambert az akkori lengyel arisztokratikus emigráció külpolitikai aktivizmusának szinonimájává vált. Teljesen joggal, hiszen a herceg innen folytatta kiterjedt levelezését, itt fogadta a különböző országokba küldött emisszáriusait, itt szőtte különböző külpolitikai terveit. Intenzív elméleti útkeresés is zajlott e palota falain belül.¹⁵¹

Az óriási lengyelországi vagyona egy részét kimentő hercegnek végül olyan diplomáciai hálózatot sikerült kiépítenie, amelyre időről időre a franciák is támaszkodtak, sőt szolgálatait félhivatalos formában igénybe is vették, különösen a kelet-európai és balkáni ügyek intézése

¹⁵⁰ A Magyar Nemzeti Bizottmány előtörténetéhez lásd: GECSÉNYI Lajos: *Emigrációs útkeresések*, Századok, 149(2015)/6, 1487–1490.

¹⁵¹ KOSÁRY: i. m., 32.

kapcsán. 1848-ban Kossuth párizsi követi is kapcsolatba léptek ezzel a hálózattal – ugyanis a Czartoryski-féle csoport még akkor is nagyon jelentős súllyal rendelkezett.¹⁵²

Czartoryski herceg azonban sok emigrációba kényszerült elődjével és későbbi utódjával szemben óriási előnnyel rendelkezett – pontosan ismerte az európai nagyhatalmi politika működését, képes volt követni a meghatározó udvarok logikáját, sok szereplőjét pedig személyesen is ismerte. Vajon miért? Mi lehetett ennek az oka? Az, hogy a fiatal herceg korábban mint az egyik legbefolyásosabb lengyel történeti arisztokrata család sarja a szentpétervári udvarban nevelkedett, ahol gyakorlatilag egyfajta elegáns túszként tartózkodott. Serdülőkorában ismerkedett meg a jövőendő cárral, I. Sándorral, aki 1801-ben el is foglalta a trónt, hogy aztán egészen 1825-ig uralkodjon. A tehetséges uralkodó körül egy fiatalos arisztokrata kör alakult ki, amely támogatta őt politikájában és bizonyos reformtörekvéseiben. Ebbe a körbe tartozott Czartoryski is, aki ugyan nem felejtette el lengyel származását és nemzetével szembeni kötelességét, de a cárhoz fűződő személyes lojalitása révén egy időben részt vehetett egy európai nagyhatalom ügyeinek intézésében. I. Sándorról pedig közismert volt, hogy bizonyos idealizmusa ellenére kiváló diplomata volt. Czartoryski tehát ebben az időszakban sokat tudott tanulni. Olyan információkkal és kapcsolatokkal rendelkezett, amelyekkel még az ő társadalmi közegében (azaz a dúsgazdag és befolyásos lengyel arisztokrácia körében) élők is csak kevesek rendelkezhetek.

Ettől függetlenül a történelmi helyzet az 1830-as és 1840-es években még nem érett meg arra, hogy újjászülethessen a független lengyel állam, amit a következő felkelések sem tudtak elérni. Egyetlen pozitív eredményük – a hősiessé szabadságharcos hagyomány és mítosz megszületésén kívül – az volt, hogy a lengyel kérdést képesek voltak az európai nagypolitika asztalán megtartani. A lengyel állam újjászületését végül az első világháború tette lehetővé, pontosabban a két kelet- és közép-európai nagy birodalom szétesése, illetve a legyőzött Németország hatalmi meggyengülése.

A független lengyel állam tehát 1918-ban alakult újjá, igaz, sok tekintetben más formában, mint amilyenben a 18. század végén létezett. Ebben a folyamatban a döntő szerepet nem is annyira a külföldi emigráció játszotta, hanem Józef Piłsudski tábornok, aki az első világháború alatt otthon szervezkedett. Az eredetileg szocialista politikus számára a legfőbb ellenség a cári Oroszország volt, amely ellen a németekkel és az osztrák–magyarokkal is hajlandó lett volna szövetséget kötni. Ez ugyan a későbbi fejlődés szempontjából nem bizonyult jó választásnak, de Piłsudskinak még időben sikerült szembefordulnia korábbi támogatóival, akik a háború utolsó szakaszában már internálták őt. Az államalapítás idején azonban komoly előnyre tett szert nagy történelmi vetélytársával, a nemzeti demokrata Roman Dmowskival szemben, aki Párizsban tartózkodott, és élvezte az antant-hatalmak támogatását. 1918-ban ugyanis Piłsudski otthon tartózkodott, és rendelkezésére álltak azok a lengyel légiók, amelyeket eredetileg még az oroszok ellen akart fordítani.¹⁵³

A modern lengyel külügyi igazgatás az első világháború utolsó évében alakult ki, de igazán komollyá az 1918 végén és 1919 elején, az úgynevezett második Lengyel Köztársaság létrejöttékor vált a helyzet. A lengyel függetlenség visszaállításában reménykedő politikusok rögtön a háború elején létrehozták különböző bizottságaikat és szervezeteiket, amelyek révén – az egyik vagy másik katonai szövetség támogatását kihasználva – vissza

¹⁵² *Uo.*, 46–47.

¹⁵³ A részleteket lásd: SZOKOLAY Katalin: *Lengyelország története*, Balassi Kiadó, Budapest, 1996, 133–143.

akarták állítani a lengyel állami szuverenitást.¹⁵⁴ Az egyik legjelentősebb – inkább oroszellenes – kezdeményezés a központi hatalmakkal működött együtt, és igyekezett kihasználni azt a tényt, hogy a legtöbb lengyel törzsterület a német-osztrák csapatok ellenőrzése alá került. A későbbi önálló külügyi apparátus első csírái ennek megfelelően a központi hatalmakkal együttműködő Ideiglenes Államtanács¹⁵⁵ keretein belül születtek meg, amely 1916 nyarán jött létre. 1917 telén itt alakult meg ugyanis a politikai ügyek osztálya, amelynek egyebek mellett a külpolitikai témák feldolgozásával és konzuli védelemmel kellett foglalkoznia. Nyolc hónappal később ez a testület feloszlatta magát, és a hatalmat átadta a háromtagú Régenstanácsnak, amely ettől kezdve eljár „a király nélküli királyság és a régens nélküli régensség” nevében.¹⁵⁶ Ennek a szervnek alárendelten 1918 februárjában (tehát még mindig a német megszállás idején) megalakult az első minisztertanács, amelynek az elnöke kezdte irányítani a külügyeket. Ebben az államtitkárság nevű részleg segítette, amelynek az lett a feladata, hogy képviselket létesítsen az ideiglenes kormány felett gyámkodó központi hatalmaknál, és foglalkozzon a propaganda-tájékoztatási tevékenységgel.¹⁵⁷ Ebben az időben még nem létezett önálló külügyminiszteri poszt – ezeket a teendőket az államtitkárság igazgatója látta el. Az első három külképviselet Bécsben, Berlinben és a forradalmi Moszkvában jött létre. Ezek hivatalosan mind a Régenstanács képviselői voltak. Az önálló lengyel külügyminisztérium egy régenstanácsi dekrétum révén jött létre 1918. november 26-án, mégpedig már a német megszállókkal való konzultálás nélkül. Érdekes, hogy ezen jogi aktus két héttel az állami függetlenség hivatalos deklarálása előtt történt meg. Ettől függetlenül a legtöbb kutató ezt a dátumot tartja a lengyel külügyminisztérium születési dátumának.¹⁵⁸ A probléma csak az volt, hogy ezzel párhuzamosan létezett még egy tekintélyes lengyel külügyi központ is, amely kezdetektől fogva az antant hatalmaknál keresett segítséget, s ennek következtében 1918 őszén sokkal kedvezőbb helyzetbe került a korábbi „németbarátoknál”. A Roman Dmowski nemzeti demokrata politikus és néhány más nyugati emigráns által létrehozott Lengyel Nemzeti Bizottságról (KNP) volt szó – amely ugyan eredetileg azzal a céllal jött létre, hogy a cári Oroszországon belül hozza létre a komoly autonómiával rendelkező Lengyelországot –, ami már viszonylag korán a svájci Lausanne-ba tette át a székhelyét, és 1917-ben már inkább nyugati, mintsem orosz orientációt képviselt.¹⁵⁹ Dmowski célja pedig az volt, hogy a külvilág előbb vagy utóbb csak ezt a szervet tekintse az újjászületőben lévő Lengyelország egyetlen és kizárólagos képviselőjének.¹⁶⁰ 1918 végén majdnem sikerrel is járt, csupán egy lényeges problémája akadt – a helyszínen nem voltak katonái!

A Lengyel Nemzeti Bizottság, amely nem ismerte el sem a korábbi Régenstanácsot, sem pedig az általa németbarátnak és baloldalinak titulált későbbi ideiglenes kormányt Varsóban, rendelkezett viszont saját külképviseleti hálózattal. A KNP-nek voltak diplomáciai delegá-

¹⁵⁴ Norman DAVIES: *Lengyelország története*, Osiris, Budapest, 2006, 719.

¹⁵⁵ Ezt a szervet 1916 nyarán hozták létre, miután az osztrák–magyar és német vezetés megállapodott abban, hogy Lengyelország valamilyen – akkor még meg nem határozott – formában visszanyeri a függetlenségét. DAVIES: *i. m.*, 722.

¹⁵⁶ *Uo.*, 722.

¹⁵⁷ Krzysztof SZCZEPANIK: *Dyplomacja Polski 1918–2005, Struktury organizacyjne*, Wydawn. Askon, Warszawa, 2005, 27.

¹⁵⁸ *Uo.*, 28.

¹⁵⁹ DAVIES: *i. m.*, 719.

¹⁶⁰ *Uo.*, 723.

tusai Londonban, Rómában, Washingtonban és végül Berlinben is, akik igyekeztek megakadályozni, hogy a varsói ideiglenes kormány is saját képviselőket létesítsen a különböző államokban. Ez így viszont nagyon veszélyes és kontraproduktív helyzet volt, amit sokan éreztek mindkét hatalmi központban, ezért végül – részben a londoni diplomácia unszolására is – utat kezdtek keresni egymáshoz. 1919 januárjában ennek következtében megalakult az új kormány, melynek elnöke a nyugati emigrációból érkezett Ignacy Jan Paderewski zongorista és zeneszerző volt, aki nemsokára Roman Dmowski-val együtt az új országot képviselő közös párizsi békedelegáció vezetője is lett.¹⁶¹

1919-ben tehát elkezdődhetett a lengyel külügyi apparátus kiépítése, ami hosszú és fordulatossá vált folyamat volt, hiszen 1917 és 1939 között összesen tíz nagyobb átalakításra került sor. Ugyanakkor sok tekintetben komoly stabilitás is létezett a főbb pillérek tekintetében. A lengyel külügy alapvetően a francia modellt próbálta követni, és a korszak hangulatának megfelelően igyekezett ügyelni a gazdasági kérdésekre is. Ez például abban nyilvánult meg, hogy meghatározó szervezeti egysége sokáig a „politikai-gazdasági főosztály” nevet viselte. A másik nagy pillér jogi és adminisztratív ügyekkel foglalkozott.¹⁶² A két világháború közötti időszak sajátosságaihoz hozzátartozik, hogy a minisztériumon belül hangsúlyosan megjelent a nemzetközi szervezetekkel – különösen pedig a Nemzetek Szövetségével – foglalkozó részleg is. Lengyelország számára ugyanis nagyon fontos volt a genfi jelenlét, ahol komoly sikereket is elértek. 1925-ben a minisztérium mellett létrejött egy 19 fős tudományos tanács is, amely igyekezett kapcsolatot tartani a különböző kutatóhelyekkel és koordinálni a külügyet érintő kutatásokat.¹⁶³ Egyébként a minisztérium szerkezetében megnyilvánult az is, hogy milyen fontos szerepet tulajdonítottak akkoriban Danzig Szabad Államnak, illetve a litván ügynek.

A lengyel külügyminisztérium szervezeti és működési szabályzata a két világháború közötti időszakban többször is megváltozott, de koncepcionális módosításokra nem került sor. Az 1926-os államcsíny után elfogadott szerkezet kisebb-nagyobb módosításokkal tulajdonképpen egészen 1939-ig működőképesnek bizonyult. Ugyanakkor az államcsíny ténye sem jelentett önmagában éles cenzúrát – tulajdonképpen csak megerősödött a miniszter kabinetje, és jobban előtérbe került a személyzeti osztály.¹⁶⁴ A náci német támadás előtti hónapokban tehát a külügyminisztérium a következő fő szervezeti egységekből állt: a referatúrákra tagolódó miniszteri kabinetből, személyzeti osztályból és protokollból. A többi egység szerkezete tagoltabb volt, mert osztályokból és az azokat alkotó referatúrákból állt. Egyébként a következő nagy – tulajdonképpen főosztályi szintű – egységekről volt szó: a politikai-gazdasági, továbbá a konzuli és az adminisztratív ügyek főosztálya vagy szekciója.¹⁶⁵

Lengyelország kiterjedt külképviseleti hálózattal rendelkezett. Az egységes hálózat kialakítása szempontjából kulcsfontosságú volt a többé-kevésbé konszenzusosnak számító Paderewski kormányának a létrejötte. Az 1919–1920-ban kialakult struktúra hivatalosan hat fajta külképviseletet különböztetett meg: az ott szolgáló diplomaták létszámától függően három típusba sorolt követségeket, továbbá képviselőket, delegációkat és végül a speciális

¹⁶¹ SZCZEPANIK: *i. m.*, 28.

¹⁶² *Uo.*, 28–29.

¹⁶³ *Uo.*, 32. A mai napig létező, tekintélyes Lengyel Külügyi Intézet csak a második világháború után jött létre.

¹⁶⁴ *Uo.*, 32–33.

¹⁶⁵ *Uo.*, 35.

missziókat. Az első osztályba tartozó követségből nem volt sok, csupán a londoni, párizsi, római, washingtoni és madridi követség számított ilyennek. Ilyen helyeken egyébként legalább hét diplomata rangú személy szolgált.¹⁶⁶ 1919-ben Bécsben csak képviselő, Budapesten pedig delegáció működött, ami valószínűleg az ottani zavaros állapotokkal volt összefüggésben. Miután már akkor is rengeteg lengyel élt külföldön, a fiatal állam nagy figyelmet szentelt a komoly és tagolt konzuli hálózat kialakításának. Nagyon gyakori volt a főkonzulátusok és tiszteletbeli konzulátusok létesítése is.

Lengyelország volt az egyetlen kelet-közép-európai új állam, amely már 1924-től kezdve nemcsak követségeket, hanem nagykövetségeket is tudott létesíteni. Először Párizsban és Vatikánban sikerült ilyen módon megemelni a külképviselet rangját, majd 1933-ban Ankarában, Londonban, Rómában és Washingtonban is. Később ezek kiegészültek még berlini, bukaresti, moszkvai és tokiói nagykövetségekkel. 1938-ban Lengyelország tehát 9 nagykövetséggel és 41 követségi rangú külképviselettel rendelkezett. Emellett 1938-ban már 203 lengyel konzuli képviselő is működött világszerte.¹⁶⁷ A speciális képviselők és delegációk pedig azzal a céllal jöttek létre, hogy a Nemzetek Szövetsége mellett, továbbá Danzig Szabad Város mellett, a klajpedai Szövetségek Közi Bizottságánál, az isztambuli Fényes Portánál, a kelet-kínai Harbinban és a Felső-Sziléziai Vegyes Bizottságánál képviseljék Lengyelországot. Igaz, ezen képviselők némelyike különböző időszakokban működött.¹⁶⁸

A diplomáciai apparátus toborzása különböző forrásokból történt. Eleinte fontos szerepet töltöttek be a Lengyel Nemzeti Bizottság külföldi képviselői, akik a varsói apparátussal való összeolvadás után is megőrizték többé-kevésbé vezető pozíciójukat az egyes – főleg az antant hatalmakhoz kötődő – helyeken. A varsói külügyminisztérium azonban távolilag nagyobb hangsúlyt helyezett a fiatal káderek toborzására, illetve nagyobb szimpátiát táplált a függetlenségért fegyveresen is küzdő volt légiosok irányába. A korábbi – azaz 1914 előtti – diplomáciai tapasztalattal rendelkező személyek közül leginkább a hajdan volt Osztrák–Magyar Monarchia diplomatainak és konzuljainak volt esélye bejutni az új köztársaság külügyi szolgálatába, és csak elvétve a lengyel származású, volt orosz és német diplomatáknak.¹⁶⁹ A „bécsiek” között volt néhány olyan személy is, aki elvégezte a dualista Monarchia híres konzuli akadémiáját is.¹⁷⁰

A külügyminisztérium személyzeti politikáját elejétől a végig kisebb-nagyobb politikai viták és rivalizálások kísérték, amelyek nagyjából leképezték a lengyel társadalom belső erőviszonyait. Az előbb már szó volt arról, hogy a Lengyel Nemzeti Bizottság mögött alapvetően a nemzeti demokrata jobboldal állt; Piłsudski tábornokkal, aki fiatal korában maga is lengyel szocialista volt, inkább a társadalom centrista és baloldali erői szimpatizáltak. Amikor a tábornok – már marsallként – egyfajta „csendes diktátor” lett,¹⁷¹ úgy próbálta kiegyensúlyozni a lengyel külszolgálatot, hogy a jobboldalibb érzelmű főnökök helyettesévé centrista-balközép gondolkodású embereket nevezett ki és fordítva. Ezáltal részben azt is el

¹⁶⁶ *Uo.*, 37. A második csoportba sorolt követségeken négy diplomata státust létesítettek, a harmadik csoportban pedig csak kettőt.

¹⁶⁷ *Uo.*, 38.

¹⁶⁸ *Uo.*, 39.

¹⁶⁹ *Uo.*, 40.

¹⁷⁰ Erről az intézményről lásd részletesebben: HALÁSZ Iván: *Diplomácia és diplomaták*, Aula, Budapest, 2010, 239–243.

¹⁷¹ „Szanációs” rezsimje jellegéről lásd részletesebben: DAVIES: *i. m.*, 748–751.

akarta érnei, hogy depolizálódjon és szakszerűvé váljon a lengyel külügyi szolgálat, amely célkitűzést azonban csak részben sikerült elérni.¹⁷²

A személyzeti stabilizáció azért is ment nehezen, mert 1919 és 1926 között összesen 11 miniszter irányította a lengyel külügyet. Igaz, az 1926-os szanációs államcsíny után már csak két miniszter állt a tárca élén: 1926 és 1932 között August Zaleski, akit aztán Józef Beck ezredes váltott fel, aki egészen 1939-ig irányította a külügyeket. Bár Zaleski inkább liberális ember hírében állt, irányítása alatt kezdődött el a külügy sajátos perszonális militarizálása – az országot reálisan irányító Piłsudski ugyanis egyre több volt légiósát irányította a külügyminisztériumba.¹⁷³ A tárca dolgozóinak száma egyébként értelemszerűen folyamatosan nőtt: amíg 1918-ban még csak 252 fő dolgozott a kötelékében, addig 1933/1934-ben már körülbelül 1200 főt foglalkoztatott a lengyel külügyminisztérium – ebből 500 dolgozó státusos külügyesnek számított, 670 fő pedig szerződéses munkaerőnek. A központban 330 fő dolgozott, a külképviseleteken pedig 850 fő. Ezek a számok kelet-közép-európai mértékben is imponálónak bizonyultak. Egyébként az 1930-as években a munkatársak 60%-a még mindig „réginek” számított, akiket kiegészített az a 40%-nyi munkatárs, aki az 1926-os államcsíny után került be a minisztériumba.¹⁷⁴

Az utótörténethez hozzátartozik, hogy 1939 őszén először a náci Németország, majd a kommunista Szovjetunió által megtámadott Lengyelország kormánya volt kénytelen elhagyni az országot, és először Franciaországba, majd onnan Nagy-Britanniába távozni. Itt alakult ki a lengyel emigráns kormány, amely az emigráns államfővel való szoros együttműködésben próbálta képviselni a visszaállításáért és szabadságáért küzdő Lengyelország érdekeit. Otthon pedig az általa irányított Honi Hadsereg és a saját magát földalatti lengyel államnak nevező civil jellegű nemzeti ellenállás igyekezett küzdeni a függetlenségért. Az emigráns kormány részét képezte a külügyminisztérium, amely élére megint August Zaleski került. A lengyelek, ahol tudtak, illetve ahol fogadókészség mutatkozott rá (azaz főleg az antifasiszta államokban és a semleges országokban), igyekeztek megőrizni külképviseleteiket is. Ezek irányításával, továbbá a háborús propaganda kifejtésével és a náci bűncselekmény feltérképezésével foglalkozott tehát a londoni lengyel külügy. Sőt, a harcoló Lengyelország részt vett még az utolsó népszövetségi ülésen is 1939 végén – ez is szimbolikus jelentőségű volt, mert jelképezte, hogy a világszervezet az emigráns kormányt ismeri el legitim lengyel képviseletnek. Németország és Szovjetunió, illetve az általuk befolyásolt államok ugyanis a lengyel államot már a múlt részének tekintették.¹⁷⁵ Egyébként 1940-ben még 51 állam ismerte el az emigráns kormányt, de többségük már nem képviseltette magát hivatalos szinten nála.

A londoni lengyel külügyminisztérium igyekezte megőrizni tagolt belső szerkezetét, esetében természetesen egy jóval egyszerűbb és kisebb létszámú szervről volt már szó, mint 1939 előtt. Ennek ellenére a külügy képezte az emigráns kormányzat legnagyobb polgári egységét, hiszen 1944-ben összesen 727 munkatársat foglalkoztattak, ebből 150 főt a központban, 577 főt pedig a külképviseleteken. Sőt, még a megszállt területeken is volt

¹⁷² SZCZEPANIK: *i. m.*, 40.

¹⁷³ *Uo.*, 41–42.

¹⁷⁴ *Uo.*, 42–43.

¹⁷⁵ *Uo.*, 85.

expozitúrája.¹⁷⁶ A külképviseletek közül különösen a vatikáni, lisszaboni, stockholmi, berni és ankarai volt nagyon fontos. Miután Hitler megtámadta a Szovjetuniót, 1941-ben a lengyelek és a szovjetek újból létrehozták diplomáciai kapcsolataikat, amelyek 1943-ban a katyni tragédia kivizsgálása körüli huzavonák miatt szakadtak meg. 1941 és 1943 között az emigráns kormánynak moszkvai külképviselete volt, de a szovjet vezetés már nem engedélyezte külön lengyel konzulátusok létrehozását, amelyet egyébként az ott tartózkodó lengyelek magas száma tett volna indokolttá. A lengyel követség így is körülbelül 20 kihelyezett delegatúrát hozott létre országszerte, de a munkájuk egyáltalán nem volt könnyű, még annak ellenére sem, hogy összesen 80 fő dolgozott akkor a Szovjetunióban lévő lengyel külképviseleten.¹⁷⁷ 1944 és 1945 fordulóján az emigrációban lévő lengyel állam összesen 7 nagykövetséggel, 33 követséggel és sok konzuli képviselettel rendelkezett, ami nem volt kis teljesítmény az akkori körülmények között.¹⁷⁸ (Az 1944 előtti Budapesten is létezett egyfajta lengyel képviselet, amelyet a Gestapo által később letartóztatott és meggyilkolt Edmund Fietowicz vezetett.)

1944 nyaratól kezdve viszont egyfajta dualizmus alakult ki a lengyel érdekképviselet vonatkozásában. Az előrenyomuló szovjet csapatok megérkezésével egyidejűleg Lublinban megalakult egy másik – alternatív – hatalmi központ, amely igényt tartott arra, hogy ő képviselje az igazi, antifasiszta Lengyelországot. Nyilvánvalóan szovjet próbálkozásról volt szó, amelynek igazi célja a nem túlzottan szovjetbarát londoni lengyel emigráció semlegesítése volt. A győztes nagyhatalmak 1945-ben megegyezésre ösztönözték a különböző lengyel kormányzatokat, ennek eredményeképpen 1945 nyarán megalakult a Nemzeti Egység Ideiglenes Kormánya, amelynek elnöke a lubliniak köréből érkezett, az alelnöke pedig Londonból. Ezt a megoldást nem mindenki fogadta el Londonban, így még egy ideig megpróbálták fenntartani a külön emigráns kormányzatot, amelyet azonban akkor már csak Kuba, Libanon, Spanyolország és a Vatikán ismert el.¹⁷⁹ A nagyhatalmak a varsói ideiglenes kormány mögé álltak, ami megpecsételte a lengyel emigráns kormány sorsát. Varsóban pedig egy új állami szerkezet kialakítása vette kezdetét, ami nyilván kihatással volt a külügyi apparátusok működésére, de ez már egy másik történet.

1.4.2. Az első világháború alatti csehszlovák emigráció és a Csehszlovák Köztársaság létrejötte

A 20. század egyik legsikeresebb emigráns mozgalma mégsem a nagy létszámú és komoly hagyományokkal rendelkező lengyel emigráció volt, hanem a jóval kisebb csehszlovák külföldi akció. Ennek a mozgalomnak tulajdonképpen röpké négy év alatt sikerült elérnie a csehszlovák állami függetlenség kikiáltását és az önálló államiság alapjainak lerakását. Mindezt annak ellenére, hogy kezdetekben nem úgy tűnt, hogy ez az akció sikerülhet. A világháborúk és a forradalmak idején azonban sok olyan dolog megtörténhet, amelynek békés körülmények között alig van realitása.

¹⁷⁶ *Uo.*, 89.

¹⁷⁷ *Uo.*, 91.

¹⁷⁸ *Uo.*, 92.

¹⁷⁹ *Uo.*, 93.

A csehszlovák államalapítás indítékainak jobb megértéséhez meg kell magyarázni a csehek bonyolult viszonyát az Osztrák–Magyar Monarchiához, valamint a hozzájuk legközelebb álló szláv nemzethez, a szlovákokhoz. A Cseh Korona Országai a Magyar Királysággal és az örökös osztrák tartományokkal együtt tulajdonképpen a Habsburg Birodalom lényegét alkották. Több oknál fogva azonban a cseheknek nem sikerült elérni a Monarchia trialista átalakítását. Ez hosszú időre frusztrálta a cseh politikát. Más oldalról azonban a cseh tartományokban a 19. században sikeres polgárosodási és iparosítási folyamat ment végbe, amely ezt az országrészt a birodalom ipari műhelyévé tette. Ez egyfajta kettős cseh viszonyulást eredményezett a Monarchiához és a Habsburgokhoz. A csehek egyrészt tudták, hogy a nagy közép-európai birodalom léte gazdaságilag előnyös a számukra, de a 20. század elején egyre jobban zavarta őket, hogy nincs megfelelő politikai súlyuk az állam működtetésében. Ezen túlmenően a cseh nemzeti politika mindig is nagyon tartott a német veszélytől, hiszen az ország lakosságának több mint egyharmada német volt. A csehek féltek attól, hogy előbb vagy utóbb megvalósulnak a nagynémet tervek, és az egyik szláv kisebbségként ott találják magukat az egyesült német államban. Ezek a megfontolások sodorták végül a cseh politikusok egy részét az antant oldalára. Az ugyanis világos volt a számukra, hogy a cseh politika többet várhat a Monarchia katonai vereségétől, mint győzelmétől.

Ez a felismerés ösztökélte Tomáš G. Masaryk prágai professzort, hogy szervezkedjen Bécs ellen, és a vereség utáni időszakra készülve titkos szervezetet (az úgynevezett Maffiát) hozzon létre. Az önálló cseh állam visszaállítását követelő első memorandumait még otthoni tartózkodása idején juttatta el a britekhez. Masaryk azonban – megéreztén a rá leselkedő komoly veszélyt – hamarosan, 1915-ben, hatvanöt éves korában távozott az országból, és a nyugati emigrációban nyíltan az önálló cseh, majd csehszlovák állam tervének megvalósulásán kezdett munkálkodni. Nemsokára követte őt a harmincegy éves kereskedelmi akadémiai tanár, Edvard Beneš, aki az emigrációban Masaryk legközelebbi „külügyi” munkatársa lett.

Az önálló Csehország („Independent Bohemia”), majd később a független Csehszlovák Köztársaság terve eleinte irreálisnak tűnt – mégiscsak egy több százéves múltra visszatekintő közép-európai monarchiát kellett volna szétbontani ahhoz, hogy mindez megvalósuljon. Erre az antanthatalmak sem voltak még lelkiileg felkészülve. Ilyen régi államokat nem olyan könnyű megszüntetni, mert az rendszerint komoly és hosszú távú átrendeződést eredményez a nagyhatalmi politikában.

A függetlenségi emigráció nyilvánosan 1915. július 6-án, Husz János mártírhálálának 500. évfordulóján bontott zászlót. Annak érdekében, hogy ez a mozgalom ne csak egyszemélyi akciónak tűnjön, továbbá nagyobb súlyt szerezzen a szövetségesek szemében, Masaryk és Beneš Nagy-Britanniában létrehozták a Külföldi Cseh Komitét, amely a külföldön működő cseh és részben szlovák szervezeteket és egyesületeket akarta képviselni. A Komité nemsokára Párizsba költözött. A probléma az volt, hogy a németül és angolul jól beszélő Masaryk (akinek a felesége egyébként amerikai volt) itt nem rendelkezett olyan intenzív közéleti, tudományos és társadalmi kapcsolatokkal, mint az angolszász országokban.¹⁸⁰ Ezért fontos, hogy egy Franciaországba már a háború előtt kivándorolt és ott állampolgárságot is

¹⁸⁰ Más volt a helyzet Nagy-Britanniában, ahol Masaryk két befolyásos támogatóra talált rá, akikkel egyébként már a háború előtti időkből ismerték egymást. R. W. Seton-Watson skót történész-publicistáról és Wickham Steed, a Times külpolitikai szerkesztőjéről volt szó. Mindkét említett személy a maga módján hatással volt a brit külpolitika alakulására.

szerző szlovák származású csillagász is csatlakozott a függetlenségi mozgalomhoz. Milan Rastislav Štefánik tudósként, társasági emberként és első világháborús pilótaként egyaránt kiváló kapcsolatokkal rendelkezett Párizsban. Emiatt olyan ajtókat is ki tudott nyitni Masaryk és Beneš előtt, amelyek a közreműködése nélkül zárva maradtak volna. Itt már kezdett kialakulni az a munkamegosztás, amely utóbb végig jellemezte a csehszlovák külföldi akciót: az idős Masaryk volt az ügy szellemi és politikai vezetője, Beneš lett az emigráció külügyi irányítója, Štefánik pedig a hadügyekért felelt. Emellett pedig több nehéz diplomáciai misz-sziót is teljesített.¹⁸¹

Masaryk igyekezett megnyerni az USA-ban, Franciaországban és Oroszországban működő cseh és szlovák honfitársi szervezeteket is. Egyrészt szüksége volt az anyagi támogatásra, másrészt az antant felé fel kellett mutatnia, hogy ügyét a szélesebb cseh és szlovák körök is támogatják. Ebből a szempontból központi szerepet játszott az USA-ban élő szlovák egyesületek munkáját 1907-től koordináló csúcsszerv, a Szlovák Liga, amely egyébként már 1914-ben memorandumot küldött Budapestnek, amelyben követelte a szlovák nemzetiség jogainak tiszteletben tartását.¹⁸² Az első világháború előtti években szociális okokból az akkori szlovák nemzet nagyjából egynegyede vándorolt ki a tengerentúlra. Sok esetben tulajdonképpen ott, a keleti parti nagy ipari városokban ment végbe a szlovák emigráns tömeg öntudatosodása és a magyarországi nemzetiségi politikával való szembefordulása. A Szlovák Liga vezetői elvben támogatták Masaryk akcióját, de némileg mások voltak a háború utáni közjogi rendezésről vallott nézetei. A jövőbeli Cseh-Szlovákiát úgy képzeltek el, mint egy kisebb dualista államot, ahol a csehek és szlovákok tulajdonképpen föderációban éltek volna. Ezzel szemben a Párizsban működő emigráció inkább egységes államban gondolkodott.

A Szlovák Liga emiatt mindenképpen garanciákat kívánt Masaryktól, hogy az új államban a szlovákok méltó közjogi pozícióhoz jutnak. Ezt a célt szolgálta az USA-ban működő cseh és szlovák honfitársi szervezetek, valamint az emigráció vezetői által aláírt clevelandi (1915) és később a pittsburghi szerződés (1917).¹⁸³ Érdekeik érvényesítése végett Párizsba küldték fiatal Štefan Osuskýt, aki később a független Csehszlovákia párizsi követe lett, és fontos szerepet játszott a Nemzetek Szövetségében is. Az első világháború alatt éppen ő volt az, akinek sikerült átszervezni és egyben átnevezni az emigráció legfőbb szervét, a Külföldi Cseh Komitét, amely 1916-ban a Csehszlovák Nemzeti Tanács elnevezést vette fel.¹⁸⁴ Székhelye továbbra is Párizsban maradt, de más fontos fővárosokban is voltak fiókjai. Ezek közül később főleg az oroszországi fiókszervezet játszott fontos szerepet.

Ezáltal végleg kialakult a csehszlovák függetlenségi emigráció szerkezete, de a munka java még hátra volt. Az emigráns politikusoknak ugyanis meg kellett győzniük az antant döntéshozóit, hogy a háború után nem lesz már szükség az Osztrák–Magyar Monarchiára, helyette inkább a megalakítandó nemzetállamokra kell támaszkodniuk Németország sakkban tartása során. Ez egyáltalán nem volt könnyű feladat. Az antanthatalmak felőli elfogadtatás szempontjából viszont fontos felvetésnek bizonyult a külhoni csehszlovák

¹⁸¹ Jan RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*, Bratislava, 1997, 41–48.

¹⁸² *Uo.*, 45–46.

¹⁸³ *Uo.*, 46. Ezt a szerződést tulajdonképpen az USA-ban működő három külhoni honfitársi szerződés kötötte meg egymással – a már említett Szlovák Liga a Cseh Nemzeti Egyesülettel és a Cseh Katolikusok Szövetségével.

¹⁸⁴ *Uo.*, 46.

légiók szervezésének a gondolata.¹⁸⁵ A légiókat főleg cseh és szlovák hadifoglyokból, valamint a külföldön már régóta élő diaszpóra-tagokból toborozták. A háború végéig összesen 111 572 fő fordult meg ezekben az egységekben, ami nem volt kis létszám, hiszen megfelel egy közepes méretű harcoló állam hadseregének. Belgium és Szerbia sem rendelkezett sokkal nagyobb hadsereggel.¹⁸⁶

A légiók létezésének ténye egyre fontosabbá vált a háború által kifárasztott 1917-es esztendőben. Mindkét oldal egyre komolyabb utánpótlási gondokkal küszködött. Különösen jelentős volt az Oroszországban toborzott, közel 70 000 fős légió, amely az 1917-es orosz forradalom következtében azon kevés harcképes alakulat közé tartozott, amely a bomlásnak indult Orosz Birodalom területén maradt. Az antant 1918-ban részben ezeket a csapatokat (a japánokkal együtt) akarta felhasználni a bolsevik hatalom megdöntésére és a németellenes keleti front visszaállítására. Bár Masaryk igazából nem kívánt bekapcsolódni az oroszországi polgárháborúba, a légiósok 1918 tavaszán mégiscsak belesodrótak abba. Emiatt egészen 1920-ig Szibériában maradtak. Ezáltal viszont megint növekedett a csehszlovák külföldi akció geopolitikai súlya.

Egyéb kedvező tényezők is a csehszlovák emigráció kezére játszottak. 1918-ban ugyanis Oroszország végleg kiesett a küzdelemből, ami a németeknek lehetővé tette komoly erők átcsoportosítást. Az USA éppen csak kezdett bekapcsolódni a háborúba. Az antanthatalmak ezért nyitottabbak lettek az új eszközök és ötletek iránt. A csehszlovák követelések elismerése szempontjából döntő jelentőségűnek bizonyult az a tény, hogy az új osztrák–magyar uralkodónak, az 1916 végén trónra kerülő IV. Károlynak nem sikerült kilépni a háborúból és külön békét kötni az antanttal. Miután napvilágra került a titkos tárgyalások ténye, a zavarba esett Bécs nyilatkozatban deklarálta, hogy hűséges szövetségese marad Németországnak. Ez külpolitikailag meg is pecsételte sorsát. A nyugati külügyi döntéshozók már egyre kevésbé látták benne a közép-európai stabilitás zálogát, viszont egyre inkább a németek csatlósát.

Ezekben a hónapokban a Csehszlovák Nemzeti Tanács intenzív lobbizásba kezdett azért, hogy hivatalos elismerést nyerjen az antanthatalmaktól. Politikusai azzal érveltek, hogy miután az antant használja a Nemzeti Tanácsnak engedelmeskedő légiókat, ismerje is el azt hivatalos hadviselő félnek. Elsőként Franciaország ismerte el a Csehszlovák Nemzeti Tanácsot, mint olyan legfelsőbb szervet, amely *„intézi a nemzet összes érdekeit és a jövőbeli csehszlovák kormány első alapjának tekinthető”*. A „szövetséges nemzetnek” pedig a történelmi határokon belüli függetlenséget ígérték. Mindez 1918. június 29-én történt. Nagy-Britannia 1918. augusztus 9-én tette ugyanezt. 1918. szeptember elején pedig az USA is elismerte a Csehszlovák Nemzeti Tanácsot, mégpedig mint de facto kormányt. A többi szövetséges állam kormánya követte a nagyhatalmakat. Mindez azt jelentette, hogy az új államot azelőtt ismerték el a meghatározó tényezők, mielőtt valójában megalakult. Ilyen lépést a modern diplomácia még nem ismert, teljesen egyedülálló tett volt!¹⁸⁷

Ezen elismerések hatása alatt a Csehszlovák Nemzeti Tanács 1918. szeptember 26-án alakult át hivatalosan is ideiglenes kormányvá. Három tagja volt: Masaryk (elnök), Beneš (külügyminiszter) és Štefánik (hadügyminiszter). Azokban a napokban viszont már elkezdődött a Monarchia összeomlása. Bécs a nyomás alatt megengedte a nemzeti tanácsok

¹⁸⁵ A történetükről lásd: Jan MICHL: *Legionári a Československo*, NV, Praha, 2009.

¹⁸⁶ KLIMEK, KUBÚ: *i. m.*, 16.

¹⁸⁷ *Uo.*, 17.

működését, mert végső kétségbeesésében a birodalom nemzeti alapú föderalizálásában látta a kiutat. Wilson azonban október 16-án közölte Béccsel, hogy a csehszlovákokat mint az osztrák–magyar állammal háborút viselő felet látja, és vezető szervüket de facto kormányként már el is ismerte. Miután október 28-án napvilágot látott ifj. Andrássy Gyula külügyminiszter válasza, amelyben elfogadta Wilson feltételeit és a fegyverszünetet, valamint békét kért a győztesektől, Prágában tüntetések kezdődtek, s még aznap kikiáltották a Csehszlovák Köztársaságot.

Az új állam szervezése rögtön el is kezdődött, a folyamat azonban különösen a szudétánémet és szlovák területeken húzódott el jelentősen, és csak 1919-ben fejeződött be. A határkérdések végleges rendezését pedig a békekonferenciára hagyták. Ezért vált nagyon fontossá, hogy a születőben lévő állam szervei ténylegesen milyen területeket lesznek képesek az első hetekben ellenőrzésük alá vonni. Ebben pedig segítségükre voltak a gyorsan visszatérő légiosok és a különböző sportegyesületek tagjaiból sebtében összehozott karhatalmi egységek.

Természetesen a külhonban székelő kormány nem tudta megszervezni a konkrét helyszíni hatalomátvitel összes közigazgatási és rendvédelmi részletét. Ebben meghatározó szerepet játszott a Nemzeti Bizottság, amely már 1916-ban megalakult, de 1918. július 13-án átszervezték az 1911-es (azaz az utolsó háború előtti szabad) választások eredményeinek figyelembevételével. Elnöke Karel Kramář cseh nemzeti demokrata politikus volt.¹⁸⁸

Fontos tény, hogy a Nemzeti Bizottság, amely nemsokára kibővült, és Ideiglenes Nemzetgyűléssé alakult át, teljes mértékben elismerte a külföldi emigráns szervek vezető szerepét. Azok rendelkeztek ugyanis nagyhatalmi elismeréssel. Az ideiglenes alkotmány értelmében, amely már 1918 végén megszületett, Masaryk ideiglenes államfő lett. Az elnöki esküt 1918. december 21-én tette le, amikor végleg visszatért az emigrációból. Kramář a formálódó első csehszlovák kormányelnök lett, Beneš látta el a külügyminiszteri teendőket, míg Štefánik hadügyminiszter maradt. Ezzel pedig többé-kevésbé befejeződött az emigráns kormány átalakulása rendes kormányzattá.¹⁸⁹

1.4.3. A két világháború közötti csehszlovák külügyi apparátusok története

Az önálló csehszlovák külügyminisztérium első csírái – a lengyel esethez hasonlóan – tehát már az első világháború éveiben kezdtek kialakulni. A csehszlovák emigráció tevékenysége főleg két fontos nyugati fővároshoz kötődött (Londonhoz és Párizshoz). De ez összességében kevésnek bizonyult, ezért viszonylag korán kénytelenek voltak kiterjeszteni tevékenységüket Oroszországra, Olaszországra és végül az USA-ra is. Ezek a missziók eleinte egyszemélyesek voltak, de általában egy-egy fontos személyiség megjelenését hamar követte a képviselői apparátus kiépítése is. Miután 1916-ban eldőlt, hogy a Nemzeti Tanács székhelye Párizsban

¹⁸⁸ Kramář 1914-től kezdve szintén Bécs ellen szervezkedett, de miután nem tudott időben emigrálni, bíróság elé került, majd hosszú éveket töltött börtönben. Károly császár és király engedte ki őt a börtönből. Az inkább konzervatív érzelmű Kramář a cseh politikában az oroszbarát vonalat képviselte. Masarykkal régi pályatársak és egyben vetélytársak voltak.

¹⁸⁹ Václav PAVLÍČEK et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*, Leges, Praha, 2011, 44–46.

lesz, a csehszlovák vezetők eldöntötték, hogy Londonban is komoly képviseletet kell hagyni. Az itteni képviselet szorosan együttműködött a Czech National Alliance nevű honfitársi egyesülettel. Az iroda élén pedig Beneš volt diákja, Vladimír Nosek állt. Rómában a Nemzeti Tanács eredetileg csak egy „tájékoztató irodával” rendelkezett, amelyet azonban 1917 őszén felváltott a Csehszlovák Nemzeti Tanács hivatalos fiókszervezete.¹⁹⁰ Hasonló fiókszervezet alakult meg Chicagóban is, mégpedig 1918 márciusában. Ennek élén egy ideig maga Masaryk állt, akinek a felesége egyébként New Yorkban született.

A legbonyolultabb kérdést az oroszországi képviselet jelentette, amely kulcsfontosságú volt a későbbi fejlemények szempontjából. Itt belső szakadásra került sor a ruszofil monarchista és nyugatbarát demokratikus erők között. A csehszlovák emigráción belüli végleges belső szakadást csak az akadályozta meg, hogy 1917 márciusában kitört az orosz forradalom, amely elsöpörte a cárizmust. Az új Ideiglenes Kormány pedig pozitívabban viszonyult Masaryk akciójához, és ő is jobban szimpatizált az oroszországi társadalom demokratikus, liberális és mérsékelt szocialista képviselőivel, mint a korábbi cári hivatalnokokkal. Masaryk személyesen utazott Oroszországba, és egy ideig ő vezette a Csehszlovák Nemzeti Tanács ottani fiókját.¹⁹¹

A polgárháborús Oroszországban alakultak ki a még meg sem született állam első konzulátusai is, annak ellenére, hogy ezt a nevet ezek a képviselletek még nem használták, legalábbis a működésük elején. A Csehszlovák Nemzeti Tanács oroszországi fiókja ugyanis 1918-tól kezdve arra törekedett, hogy kiépítse saját irodai hálózatát azokban a kelet-oroszországi és szibériai városokban, ahol a politikai körülmények lehetővé tették. Így jött létre tehát az irkutszki, tomszki és krasznojarszki képviselet. Viszonylag rövid ideig, 1919 nyaráig Jekatyerinburgban is működött egy ilyen csehszlovák „konzulátus”.¹⁹²

Az új csehszlovák külügyi apparátus építésének volt egy érdekes közjátéka. 1918 őszén a háború alatt otthon maradt cseh politikusok, akik októberben levezenyelték a prágai hatalomátvételt, még azt megelőzően megállapodtak az emigrációban lévő kormánnyal, hogy a külkapcsolatok intézésében az utóbbi élvez elsőbbséget. Ennek ellenére a csehországi hatalomátvételt lebonyolító Nemzeti Bizottság 1918 októbere és novembere között tett néhány olyan lépést, amelyek mégiscsak érintették a külügyi területet. Ezek a lépések egyébként többnyire a napi szükségszerűségből fakadtak, illetve abból, hogy a Nemzeti Bizottság földrajzilag közelebb volt a legyőzött államokhoz, amelyekkel előbb vagy utóbb szintén fel kellett venni a kapcsolatot.

A Nemzeti Bizottság, amely hivatalos deklarációban jelentette be, hogy a történelmi cseh országrészek területén átveszi a hatalmat, már október 29-én, tehát egy nappal a fordulat után már értesítette erről a tényről a Prágában működő svájci konzulátust. Az említett szerv elnöksége pedig novemberben elkezdte szervezni a Külügyi Bizottságot, azaz a későbbi külügyminisztérium első hazai csíráját. Ennek egyik legfőbb, korai mozgatója Ferdinand Veverka volt, aki nemcsak jogi végzettséggel rendelkezett, hanem korábban elvégezte a híres bécsi konzuli akadémiát is. Veverkát nemsokára a szocialisták kooptálták az Ideiglenes Nemzetgyűlésbe, tehát nem tudta folytatni építő jellegű munkáját.¹⁹³

¹⁹⁰ Jindřich DEJMEK: *Diplomacie Československa. I.*, Academia, Praha, 2012, 23.

¹⁹¹ DEJMEK: *i. m.*, 22–23.

¹⁹² *Uo.*, 23. 9. lábjegyzet

¹⁹³ *Uo.*, 25.

A Karel Kramář vezette első csehszlovák kormány Prágában határozattal létrehozta a Békekonferencia Előkészítő Hivatalt, melynek élén a szintén jogász végzettségű Vladimír Slavík állt. Ez a hivatal sok szempontból szolgáltató tevékenységet végzett a Párizsban tárgyaló csehszlovák delegáció számára.¹⁹⁴ Ezzel egyidejűleg elkezdődött az első megbízottak kiküldése olyan szomszédos államokba, amelyek néhány nappal korábban még egy államot alkottak a cseh tartományokkal. A fiatal köztársaság első diplomáciai megbízottja Bécsben a korábbi Birodalmi Tanács egyik alelnöke, a szocialista érzelmű Vlastimil Tusar lett. Ki-nevezésében valószínűleg szerepet játszottak intenzív bécsi politikai kapcsolatai is.¹⁹⁵

Tulajdonképpen Budapesten is hasonló módon történt a csehszlovák diplomáciai megbízotti poszt betöltése. Az új államot, először „csak” a túrócszentmártoni Szlovák Nemzeti Tanács megbízásából, Emil Stodola jogász¹⁹⁶ képviselte a magyar fővárosban, aki már az első világháború előtt is ott élt. Megbízását 1918. október 31-én kapta meg. Stodola volt az, aki először próbálkozott a Magyar Nemzeti Tanáccsal való hivatalos kapcsolatfelvétellel. November közepén azonban már nem ő, hanem a nála valamivel fiatalabb, de politikailag tapasztaltabb Milan Hodža képviselte Csehszlovákiát Budapesten,¹⁹⁷ mégpedig Karel Kramář miniszterelnök megbízásából.¹⁹⁸ A prágai kormány akkor már más fontos térségbeli városokban is igyekezett képviselőket létesíteni. A korábbi Maffia egyik összekötője (Karel Locher) lett az első csehszlovák konzul Krakkóban, a zágrábi Délszláv Nemzeti Tanácshoz is kiküldték Emil Šimeket, aki azonban csak azután érkezett meg a szolgálati helyére, miután ezek a területek már a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság részévé váltak. A prágai csehszlovák kormány megbízói közben elindultak még Szófiába, Bukarestbe, Fiumébe, valamint Isztambulba is.¹⁹⁹

Úgy néz ki tehát, hogy a prágai hatalmi központ igyekezett ezekben megoldani a „közeli” fővárosokban és regionális központokban való hivatalos képviselő kérdését, mindeközben pedig a még mindig (és jó sokáig) Párizsban tartózkodó Edvard Beneš mint külügyminiszter teljes mértékben a békekonferencia előkészületeire próbált koncentrálni. Jellemző, hogy a külügyminiszter csak 1919 második felében tért haza Prágába, addig őt teljes mértékben lekötötte a békekonferencia. Emiatt egyébként némileg elhúzódott a csehszlovák külügyminisztérium építése.²⁰⁰ Prágában egyébként is hiányoztak olyan káderek, akik komolyabb tapasztalatokkal rendelkeztek volna a külügyi területen. Ők akkor főleg Párizsban tartózkodtak, és nem a régi osztrák–magyar diplomáciai apparátusból érkeztek, hanem a csehszlovák diaszpórából és a műveltebb légiós körökből.

¹⁹⁴ *Uo.*, 25.

¹⁹⁵ *Uo.*, 25–26.

¹⁹⁶ Róla lásd: Natália KRAJČOVIČOVÁ: *Džentlmen slovenskej politiky*, Kalligram, Bratislava, 2007, 232.

¹⁹⁷ Milan Hodža dualizmus kori szlovák agrárius politikus volt, aki a Szlovák Nemzeti Párt színeiben 1905-től kezdve a magyar Országgyűlés képviselője volt, tehát meglehetősen jó kapcsolatokkal rendelkezett Budapesten. 1935 és 1938 között pedig az önálló Csehszlovákia első szlovák származású miniszterelnöke volt. A budapesti tárgyalásairól lásd például: Marián HRONSKÝ: *Rokovania dr. Milana Hodžu koncom novembra a začiatkom decembra 1918 v Budapešti a postoj pražského centra* = Milan Hodža štátnik a politik, editoval: Miroslav PEKNÍK, VEDA, Bratislava, 1994, 85–90.; magyarul: SZARKA László: *Szlovák nemzeti fejlődés – magyar nemzetiségi politika 1867–1918*, Kalligram, Pozsony, 1995, 216–219.

¹⁹⁸ DEJMEK: *i. m.*, 26.; SZARKA: *i. m.*, 216.

¹⁹⁹ DEJMEK: *i. m.*, 26.

²⁰⁰ *Uo.*, 27.

Ettől függetlenül néhány régi osztrák–magyar külügyes mégiscsak csatlakozott az 1918. évi csehszlovák államépítéshez.²⁰¹ Szerepük inkább az apparátus terén volt jelentős, a külföldi képviselőkön kevésbé biztosítottak számukra helyet, mert az emigránsok körében sokan nem bíztak ezekben a régi osztrák hivatalnokokban. Szervezési és apparátus-irányítási tapasztalatuk viszont jelentős volt, ezért a Kramár-kormány úgy döntött, hogy felhasználja a szakértelmüket. De hosszabb távon az ebből a környezetből származó hivatalnokoknak inkább csak alacsonyabb beosztások jutottak a csehszlovák diplomáciában.²⁰²

A régi hivatalnokok esetében döntően azokról a konzuli tisztségviselőkről volt szó, akik korábban elvégezték a híres bécsi konzuli akadémiát, és később különböző konzuli posztokon szolgálták a Monarchiát. Ezek a tapasztalt konzuli hivatalnokok lettek Csehszlovákia első konzuljai fontos világvárosokban is. Követi posztokat azonban csak ritkán kaptak.²⁰³ 1919-ben a csehszlovák diplomáciában még egyértelműen a párizsi békedelegáció volt meghatározó. Itt foglaltak helyet a legjobb szakértők és legnevesebb politikai személyiségek, az államfőt leszámítva. Formálisan a delegáció a formálódó külügyminisztérium egyik főosztályát alkotta. A nagy létszámú delegáció vezetője hivatalosan a miniszterelnök és külügyminiszter volt, de az előbbi idővel marginalizálódott. A főtitkára pedig a már említett Osuský volt, aki 1919 őszén vezetőjévé lépett elő. Rajta kívül a küldöttségnek még három további titkára volt, akikből később fontos diplomataik lettek. A delegáció munkáját egy sor jogász, pénzügyi szakértő, földrajztudós és más értelmiségi szakember segítette, akiket döntően már az új államból küldtek ki Párizsba. A küldöttségben helyet foglaltak a kárpátaljai ruszinok és a lausitzi szorbok képviselői is.²⁰⁴

A jelentős párizsi szerepvállalás és a külügyminiszter távolléte tehát némileg hátráltatta a csehszlovák diplomácia gyors kiépítését. Igaz, a fontossági sorrendet a csehszlovák vezetők jól eltalálták, hiszen az új ország további sorsa nemcsak Prágában dőlt el, hanem főleg Párizsban. Az apparátus mégiscsak épült, akkor is, ha az első szervezeti státútum csak 1921-ben született meg.²⁰⁵ Az akkor kialakított szerkezet viszont majdnem 20 éven keresztül határozta meg a minisztérium működését.

A prágai Várban elhelyezett külügyminisztériumot a miniszteri kabinet mellett sokáig összesen hat szekció (főosztály) alkotta: a minisztérium szervezeti központjaként működő elnökség (idetartoztak például a pénzügyek, személyzeti kérdések, irattár stb.), továbbá a legfontosabb „érdemi” egységként működő politikai szekció, majd a jogi, nemzetgazdasági, adminisztratív és végül tájékoztatási-hírszerzési szekció. Az utóbbi egyrészt a csehszlovák vezetők informálásával foglalkozott arról, hogy mi történik külföldön, másrészt pedig a külföldöt is igyekezett ellátni a csehszlovák életről szóló célzott információval. Tulajdonképpen a sajtóosztály és propagandarészleg teendőit is itt látták el. Az akkori Csehszlovákia,

²⁰¹ Itt külön kell választani a császárhoz szorosan kötődő cseh- és morvaországi arisztokratákat, akik közül sokan magasabb diplomáciai posztokon is szolgálták a Monarchiát, illetve az inkább cseh nemzeti érzésű polgári származású hivatalnokokat, akik ilyen komolyabb pozíciókhoz csak ritkán jutottak hozzá. Többségük konzulként szolgált, de csak nagyon ritkán a főbb európai városokban (a kivétel csak Németország volt). Legtöbbször a Balkánon és a Közel-Keleten volt az állomáshelyük. Erről lásd: Jan ŽUPANIČ, Václav HORČÍČKA, Hana KRÁLOVÁ: *Na rozcestí – rakousko-uherská zahraniční služba v posledních letech existence monarchie*, Praha, 2009, 106.

²⁰² DEJMEK: i. m., 27.

²⁰³ *Uo.*, 30.

²⁰⁴ *Uo.*, 28.

²⁰⁵ *Uo.*, 30.

hasonlóan a háború alatti emigrációhoz, ugyanis nagyon értett a pozitív imázsépítéshez és annak alakításához. Emiatt ezen hatodik szekció kiemelkedő jelentőséggel bírt a csehszlovák külügyi apparátuson belül. Vezetői korábban többnyire tapasztalt újságírók voltak, és szorosan kötődtek Edvard Beneš külügyminiszterhez.²⁰⁶

Az 1920-as években végleg kiépült a csehszlovák külképviseletek hálózata is. Csehszlovákiának ugyan a lengyelektől eltérően legfőbb külföldi képviselői számára nem sikerült elérni a nagyköveti státust, de ez nem befolyásolta lényegesen diplomáciai hatékonyságát. A kulcsfontosságú párizsi posztot betöltő Štefan Osuský is követi rangon szolgált, igaz, az 1921-es kinevezésétől kezdve egészen 1938-ig! Ez példátlanul hosszú időszak volt. Emellett ezen csúcspann diplomata Genfben, a Nemzetek Szövetsége mellett is képviselte a hazáját, és oroszlánrészt vállalt a genfi Nemzetek Palotájának felépítésében.²⁰⁷

Csehszlovákia a legtöbb európai és önálló tengerentúli államban rendelkezett követéssel. Néhány kisebb és a csehszlovák szempontból kevésbé jelentős államban pedig csak a chargé d'affaires en pied szinten képviseltette magát (ilyen volt Portugália, Albánia és a balti államok). A többi helyen főkonzulátus (például a brit domíniumokban) vagy konzulátus szintjén rendelkezett képviselettel. Igaz, az argentin és mexikói konzulátusokból nemsokára rendes követség lett.²⁰⁸ Az egyetlen európai ország, ahol nem létezett semmilyen reális csehszlovák külképviselet sem, Norvégia volt, ami azért érdekes, mert a norvég értelmiségiek 1914 előtt felszólaltak a magyarosításnak kitett szlovákok érdekében. Norvégiában valódi követi képviselet ugyanis Stockholmban székelt.²⁰⁹

Prága szempontjából további kulcsfontosságú pozíció a berlini követi poszt volt, amelyet mindig tapasztalt diplomata töltött be. Németországban egyébként Csehszlovákia számos főkonzulátussal (Drezda, Frankfurt an Main, Hamburg, Köln és München), illetve konzulátusokkal (Bremen, Nürnberg, Boroszló, azaz Breslau, Stuttgart, Dortmund stb.) rendelkezett.²¹⁰

A szovjet Moszkvában Csehszlovákia sokáig csak az 1922-ben ideiglenesen létrehozott fél-diplomáciai képviselettel rendelkezett, amely csak a Szovjetunió hivatalos elismerése után (1934) alakult át igazi követséggé. Szovjetunióknak is hasonló képviselete volt Prágában. Az Egyesült Államokban Csehszlovákia korán megnyitotta rendes követségét Washingtonban, amely mellett – főleg a népes cseh és szlovák diaszpóra érdekeire való tekintettel – hét konzulátus is működött. Érdekes, hogy a pittsburghi konzulok sokáig az ott élő népes szlovák közösség köréből érkeztek.²¹¹ Ázsiában Csehszlovákia mindenekelőtt Tokióban, Pekingben, Sanghajban, Harbinban, Isztambulban, majd Ankarában, továbbá Teheránban, Bejrútban, Jeruzsálemben és a brit-indiai Bombay-ban volt jelen. Afrikában csak Kairóban létezett csehszlovák követség, illetve Dél-Afrikában működött még egy rendes konzulátus. A többi helyen csak tiszteletbeli konzulátusok működtek. Ausztráliában akkor egyetlen főkonzulátus létezett, mégpedig Sydneyben.²¹²

²⁰⁶ *Uo.*, 32–36.

²⁰⁷ Juraj KRÁLIK: *Karierny diplomat*, Iura Edition, Bratislava, 2006, 190–192.

²⁰⁸ DEJMEK: *i. m.*, 37–38.

²⁰⁹ *Uo.*, 43.

²¹⁰ *Uo.*, 42.

²¹¹ *Uo.*, 44.

²¹² *Uo.*, 46.

A csehszlovák külügyminisztérium ugyan a prágai Várban kezdett működni, de 1934/1935-ben elkezdődött fokozatos átköltöztetése a Czernin Palotába, amely nemsokára a csehszlovák, később pedig a cseh külpolitika szinonimájává vált. A külügyek legfőbb irányítása a két világháború közötti időszakban nagyfokú stabilitást mutatott. Az elejétől kezdve, egészen köztársasági elnökké történő megválasztásáig Eduard Beneš töltötte be a külügyminiszeri posztot, akit 1936-ban Kamil Krofta történész váltott fel. A hazáját korábban Bécsben és Berlinben képviselő, majd a kulcsfontosságú politikai szekciót vezető Krofta már régi motorosnak számított, és akkor már majdnem egy évtizede a minisztérium második emberének számított – az ő kinevezése ezért a folytonosság megnyilvánulása volt. Az sem okozott különösebb problémát, hogy Krofta a jobboldali nemzeti demokrata párthoz állt közel, Beneš pedig hivatalosan mindig is a nemzeti érzelmű szocialisták embere volt. Mindketten azonban a Vár (azaz a köztársasági elnök) feltétlen híveinek számítottak. Krofta 1938-ban a müncheni diktátum elfogadása után mondott le, majd visszavonult. Akkor rövid időre a volt római nagykövet, František Chvalkovský lett a külügyminiszter, aki ambíciózus hivatali elődeivel ellentétben a megváltozott nemzetközi körülmények hatása alatt úgy érezte, hogy a megcsónkított Csehszlovákiának a „kis semleges állam politikailag rezignált külpolitikáját” kellett volna folytatni. Ez a visszafogottság hiábavalónak bizonyult, hiszen 1939. március 15-én a náci Németország megszállta Cseh- és Morvaországot.²¹³

A két világháború közötti személyzeti stabilitás nemcsak a miniszeri szintet jellemezte, hanem az egész apparátust. Az akkori csehszlovák külügyi igazgatást alapvetően két csoport együttműködése jellemezte. Az egyik oldalon álltak az úgynevezett légiosok, azaz olyan személyek, akik az első világháború alatt csatlakoztak a monarchiaellenes fegyveres külföldi ellenálláshoz. Ehhez a csoporthoz tartoztak azok is, akik a korábbi cseh és szlovák diaszpórából érkeztek. A másik csoportot azok a régi osztrák–magyar konzuli hivatalnokok alkották, akiket szakemberként alkalmaztak, és akik 1919-ben más hazai szakértőkkel bővültek ki, illetve akik a két világháború közötti időszakban a politikai pártok közötti egyensúlyozás keretében kerültek be az apparátusba. Bár a két csoport között léteztek feszültségek, nem voltak drámaiak. Nemzetiségileg a külügyi hivatalnokok döntő része cseh volt, hiszen 1937-ben az összes, 37 misszióvezetőből csak 4 volt szlovák és 1-1 német és magyar. Igaz, a szlovák származású követek kiemelt helyeken szolgáltak (például Párizs és Genf, Washington, illetve Varsó), de a szlovákok alulreprezentáltsága politikailag tényleg problematikus volt. Egyébként az első német származású követ (Robert Feitscher) az 1930-ban megnyitott sanghaji követséget vezette.²¹⁴ A magyar származású Benjamin Szalatnay-Stachó pedig 1938-ban a kairói missziót vezette. A külképviseleteket vezető diplomaták többsége jogász volt (18 fő), néhányan bölcsészkart végeztek (6 fő), néhányan a bécsi konzuli akadémiáról jöttek (4 fő). A többiek különböző más, többnyire műszaki, katonai és gazdasági végzettséggel rendelkeztek. Ami a „légiosok” arányát illeti, az 1937-ben működő 37 misszióvezető közül összesen 14 fő ebből a körből érkezett.²¹⁵

A csehszlovák külügyminisztériumban egészen 1938-ig nem létezett külön államtitkári pozíció, amelyet csak a müncheni diktátum (1938. szeptember 29.) elfogadása után, döntően a szlovák autonomista mozgalom nyomására hoztak létre. Mégsem egy tapasztalt, régi,

²¹³ *Uo.*, 71.

²¹⁴ *Uo.*, 55–56.

²¹⁵ *Uo.*, 56.

szlovák származású külügyes töltötte be ezt a posztot, azok ugyanis többnyire csehszlovák demokratikus orientáltságúak voltak, hanem a korábban ellenzéki szlovák néppárt egyik – a külpolitikában tapasztalatlan – politikusa (Jozef Miloslav Zvrškovec).

Miután 1939 márciusában német csapatok véget vetettek a csehszlovák önállóságnak és a területi integritásnak, elkezdődött a külügyminisztérium felszámolása. Ez a folyamat majdnem két éven át tartott, amit az időhúzó, önfelszámoló hivatalnokok bravúrjaként is fel lehet fogni. Közben Pozsonyban elkezdődött az önálló szlovák külügyminisztérium kiépítése, amelynek új vezetője, Ferdinand Ďurčanský nyitott volt a szlovák származású prágai hivatalnokok átvételére, annál is inkább, mert a hatalomra jutott szlovák néppártnak alig voltak saját külügyi káderei. Egyébként több, ily módon átvett hivatalnok is kapcsolatot ápolt az ellenállással és a külföldi emigrációval.²¹⁶

A második világháború alatt Edvard Beneš vezetésével Londonban megint emigráns központ alakult ki, amelyet 1940-től, majd 1941-től a meghatározó antifasiszta szövetségesek csehszlovák emigráns kormányként ismertek el. A londoni emigráció államfőből, kormányból és a politikai pártokat képviselő Államtanácsból állt, amelyről egyébként az 1920. évi polgári demokratikus alkotmány nem rendelkezett.²¹⁷ A kormányon belül létrejött egy aktív külügyi hivatal is, élén az államalapító első köztársasági elnök fia, a jó humorral és kevés szervező-képességgel megáldott, mégis népszerű Jan Masaryk. Az édesanyja révén félig amerikai származású Masaryk a háború előtt sokáig Csehszlovákia londoni nagykövete volt. Az iga-zi szervező munkát helyette Hubert Ripka végezte.²¹⁸ Bár az emigráns külügyminisztérium igyekezett lemásolni a világháború előtti szervezeti modellt, természetesen jóval kisebb létszámmal (valamivel több mint 60–70 fővel) és leegyszerűsített struktúrával rendelkezett. Emiatt két nagy részlegből állt: politikai és adminisztratív szekcióból.

A második világháború utáni csehszlovák külügyminisztérium hazai földön történő újjáépítése 1945 elején a már felszabadított Kassán kezdődött el. Bár az 1945-ös esztendő itt is komoly cezúrát jelentett, a helyzet valamivel kevésbé volt drámai, mint Magyarországon és Lengyelországban. Igaz, 1949-től kezdve végeredményben az egész régió egy (szovjet) modellt másolt.

A csehszlovák emigráns kormány visszatérése Csehszlovákiába már 1945 februárjában megkezdődött. Első székhelye pedig a földrajzi fekvése révén a Prágánál jóval korábban felszabadított Kassa lett, ahol megszületett a híres-hírhedt kassai kormányprogram is.²¹⁹ A kormányprogram elfogadása természetesen egy új koalíciós kormány megalakulásával függött össze. Ebben a polgári miniszterek mellett már markánsabb szerephez jutottak a kommunisták is. Beneš államfő maradt továbbra is (egészen 1948-ig).

Az új kormány működésének kassai heteiben²²⁰ elkezdődött a központi közigazgatás (tehát a külügyi apparátus) újjászervezése is. Ebben fontos, de már nem kizárólagos szerepet játszottak a londoni emigrációban lévő szervek. A kommunistáknak ugyanis sikerült elérniük, hogy az újjászületett hazai minisztériumokba – bár csak formálisan – a „londoniaknak”

²¹⁶ *Uo.*, 77–78.

²¹⁷ Ezt a szervet az emigrációban lévő csehszlovák államfő egyik dekrétumával hozta létre. Lásd: PAVLÍČEK: *i. m.*, 149.

²¹⁸ DEJMEK: *i. m.*, 94–95.

²¹⁹ Ezen program ugyanis nemcsak a csehszlovák állam újjáépítését irányozta elő, hanem a magyar és német nemzeti kisebbségek elleni retorziókat is.

²²⁰ Körülbelül öt hétről volt szó.

is újból felvételt kellett nyerniük.²²¹ Ettől függetlenül az akkori hivatalos csehszlovák külügyminisztérium alapvetően a Benešhez és Masarykhoz közel álló londoni káderekre támaszkodott. A kommunista párt azonban a közigazgatási szervek említett első rekonstrukciója során képes volt néhány saját emberét beküldeni a külügyminisztériumba, többnyire a fiatal szlovák baloldali értelmiség köréből.²²² Később – az átmenet első éveiben (azaz 1945-ben és 1946-ban) – ők alkották a kommunisták legfőbb bázisát a minisztériumban. Leginkább emblemikus személyiségük Vladimír Clementis lett,²²³ aki nemsokára a külügyminisztérium államtitkára lett, később pedig Jan Masaryk tragikus halála után (1948-ban következett be) ő lett a külügyminiszter is.

Az 1945 és 1948 közötti időszakban a csehszlovák külügyminisztérium több kontinuitást mutatott a korábbi polgári korszakkal, mint a budapesti és varsói hivatalok. Ez egyrészt azzal függött össze, hogy ebben az időszakban még mindig a polgári Jan Masaryk volt a miniszter, aki Londonból érkezett, és élvezte az államfő bizalmát is, illetve valószínűleg azzal is, hogy az erősödő kommunista párt, amely 1946-ban Klement Gottwald személyében miniszterelnököt²²⁴ is adott az országnak, több vonatkozásban is a jogfolytonosságot igyekezett kihangsúlyozni.²²⁵ Emiatt – bár perszónálisan folyamatosan, de azért nem drámaian alakult át – a minisztérium alapvetően a háború előtti szervezeti kereteken belül működött.²²⁶ A fő személyzeti tendencia a kommunisták befolyásának a növekedése volt, illetve a minisztériumnak a szlovák káderekkel való markánsabb kiegészülése. A két folyamat egyébként összefüggött. Ebben az időszakban egyébként a külügyi szolgálat területén nagyon megnőtt más – különösen a hadügy, belügy és információs – minisztériumok szerepe, amelyek közvetlenül próbálták ráerőltetni bizonyos missziókra a saját embereket.²²⁷

Érdekes, hogy a prágai külügyminisztériumban még az 1948 utáni kommunista fordulat után is viszonylag sok régi ember maradt. Igaz, a számuk folyamatosan csökkent, különösen az 1948. évi tisztogatás során, amely azután következett be, hogy a minisztérium főtitkára (A. Heidrich) az USA-ba emigrált. Ugyanakkor a nagy sztálinista koncepciós perek idején nemcsak a régieket tizedelték meg, hanem sokkal inkább azokat, akik 1945 után kerültek be a minisztérium kötelékébe, ők kötődtek ugyanis leginkább a fő ellenségnek kikiáltott Clementis vonalához. Vladimír Clementis egyébként 1948-ban lett miniszter, amikor az elődje, Jan Masaryk máig tisztázatlan körülmények között valószínűleg – öngyilkosságnak álcázott –

²²¹ DEJMEK: *i. m.*, 114.

²²² *Uo.*, 115.

²²³ Vladimír Clementis művelt evangélikus családból származott, és jól beszélt a nyelveket is. Korán csatlakozott a szlovákiai kommunistákhoz, akiknek az értelmiségi szárnyát képviselte. 1939-ben meglehetősen kritikus volt a Molotov–Ribbentrop paktummal szemben, amit Moszkvában rossz néven vettek. A háború alatt egyébként először Párizsban, majd Londonban tartózkodott. A sztálinista tisztogatások során őt szemelték ki a „csehszlovák Rajk László” szerepére, ennek következtében 1950-ben, a kor egyik leghíresebb koncepciós perében ki is végezték őt.

²²⁴ Gottwald 1946 és 1948 között volt miniszterelnök, utána pedig köztársasági elnök. Egyébként az 1920-as évek végétől ő volt a kommunista párt főtitkára is.

²²⁵ Egyébként az első háború utáni miniszterelnök Zdeněk Fierlinger volt, aki az első világháború alatt még csehszlovák légiós volt, aztán hosszú éveken át diplomataként szolgált, és csak a második világháború éveiben került közel a Szovjetunióhoz, illetve annak politikai vonalához. Emiatt személyében nagyon alkalmas volt egyidejűleg a kontinuitás szimbolizálására és az új politikai igények kielégítésére is.

²²⁶ DEJMEK: *i. m.*, 119–120.

²²⁷ *Uo.*, 148–150.

politikai gyilkosság áldozata lett (a minisztérium épületében). A művelt kommunista Clemens, aki viszonylag önállóan igyekezett irányítani tárcáját, azonban 1950-ben letartóztatták, és 1951-ben egy nagy sztálinista koncepciók perben ki is végezték. Utódja Viliam Široký, egy másik szlovákiai kommunista lett, aki valószínűleg az egyetlen olyan csehszlovák külügyminiszter volt, akinek középfokú végzettsége sem volt. Majdnem egész életében pártfunkcionárius volt, és az 1950-es években a legfőbb sztálinisták közé tartozott. Irányítása alatt a minisztérium tulajdonképpen a Szovjetunióknak dolgozott.²²⁸ Viliam Široký 1953-ig irányította a minisztériumot, amikor továbblépett a párt ranglétráján. Akkor a kereskedelmi akadémia növendékeként nyugati nyelveket is beszélő Václav David lett a külügyminiszter, aki aztán 15 éven keresztül irányította a tárcát. Bár David inkább pártfunkcionárius és bürokrata volt, ezekben az években mégiscsak bekövetkezett az apparátus stabilizálása, különösen az előző, hektikus évekhez képest. Egyébként az 1968 utáni ügynevezett normalizációs időszakban volt még egy ilyen hosszú ideig szolgáló külügyminiszter. Megint a szlovák értelmiségi hátterű kommunista újságíróról, Bohuš Chňoupekről volt szó.

A külügyminisztérium belső szerkezete döntően 1949-ben alakult át, amit akkor a nagy világesemények (hidegháború stb.) mellett leginkább a mindenre rálátó főtitkár 1948. évi emigrálása tette szükségessé. Természetesen a szovjet modellhez való igazodás is szerepet játszott ebben a folyamatban. A csehszlovák külügyi igazgatás történetében először akkor vezették be a miniszterhelyettesi posztot, mégpedig rögtön négyet. Mindegyik helyettes egy-egy meghatározó szférát irányított: a területi osztályokat magában foglaló A. csoportot, a korábbi elnökséget (azaz kabinet, protokoll, könyvtár stb.) felváltó B. csoportot, a nemzetgazdasági, a jogi és a nemzetközi szervezeti ügyekért felelős C. csoportot és végül a meghatározó személyzeti politikát folytató D. csoportot. Az utóbbi alá tartozott a munkás diplomata akadémia is.²²⁹ A következő nagyobb átalakításra 1957-ben került sor, amelynek során kialakított szerkezet többé-kevésbé egészen a rendszerváltásig meghatározó maradt. Újból létrehozták a főtitkári posztot, kibővítették a területi osztályok (TO) számát, amelyek amúgy is meghatározó szerepet kaptak a minisztériumban, a korábbi egységes nemzetközi főosztályt három kisebb egységre osztották fel (nemzetközi szervezetek, nemzetközi szerződések és jog, levéltár és dokumentációs központ), megint rendelkeztek a diplomaták továbbképző intézményéről, és létrehoztak egy külön pénzügyi-adminisztratív főosztályt.²³⁰

Különösen komoly fejlődésnek indultak ezekben az években az ázsiai és afrikai területekkel foglalkozó egységek. A szocialista Csehszlovákia – korlátozott szuverenitása ellenére – ugyanis meglehetősen aktív volt a nagyvilágban, akár politikailag, akár gazdaságilag. Spanyolországot és Portugáliát leszámítva Európában mindenütt rendelkezett külképviselettel. Hasonló volt a helyzet Ázsiában, ahol csak Thaiföld és a Fülöp-szigetek képeztek kivételt az 1950-es évek végén. Erről tanúskodik az akkori, meglehetősen impozáns külképviseleti hálózata is. 1959-ben Csehszlovákiának 57 állammal voltak diplomáciai kapcsolatai, és 77 helyen működött valamilyen szintű külképviselete. Ebből 29 nagykövetségi, 24 követségi, 14 főkonzulátusi és 5 konzulátusi rangban működött. A minisztériumban összesen 854 fő dolgozott, ebből 304 diplomáciai rangban. További 925 fő pedig a külkereskedelem területén dolgozott, hiszen a külkereskedelmi képviseletek a képviseleti hálózat fontos részét

²²⁸ *Uo.*, 157.

²²⁹ *Uo.*, 152–153.

²³⁰ *Uo.*, 174.

képezték.²³¹ Ezek jóval nagyobb számok voltak, mint a két világháború közötti létszámok, ami nemcsak politikával, inkább az általános fejlődéssel, a független államok nagyobb számával és az intenzívebb gazdasági kapcsolatokkal is összefüggött.

1.4.4. Egy kis Európán kívüli kitérő – a zsidó nemzeti mozgalom és Izrael Állam születése

Másik tanulságos példának az Izrael Állam kikiáltásához vezető út tekinthető. Sőt, azt lehet mondani, hogy a modernkori történelem egyik legérdekesebb sikeres államalapítási kísérlete éppen Izrael Állam létrejötte volt. Igaz, hogy Izrael az ENSZ Közgyűlésének 1947. évi határozatának jóvoltából csak 1948-ban vált független állammá, de az idáig vezető folyamat 1897-ben a cionista mozgalom²³² első kongresszusán vette kezdetét. Az első modernkori szentföldi zsidó mezőgazdasági közösségek egyébként már az 1870-es években létrejöttek.

Az egész folyamat egyrészt a nemzetközi jog szempontjából izgalmas, másrészt pedig azért figyelemreméltó, mert kezdetekben egy budapesti születésű politikai közíró, Herzl Tivadar vagy Theodor Herzl meglehetősen utópisztikusnak tűnő javaslatán alapult. Mégpedig olyan felvetésen, amely a maga korában sem tűnt igazán realiztikusnak, sőt talán még kívánatosnak sem abban a társadalmi közegben, amely számára Herzl az egészet kigondolta, azaz a gyorsan asszimilálódó 19. századi európai zsidóság körében. A Herzl tanai nyomán kialakult politikai cionizmus – azaz a modern zsidó nemzeti gondolat – ezért egészen az első világháborúig inkább csak a cárizmus elnyomásától, politikai és szociális kirekesztettségétől, valamint a gyakori pogromoktól szenvedő kelet-európai zsidóság körében vert mélyebb gyökereket. De ennek a közegnek a jelentős része is inkább az USA-ba történő emigrációban, mintsem a közel-keleti államalapításban látta a problémák megoldását.

A modern nacionalizmus korában született közép-európai gyökerű Herzl Tivadar ugyanis abból indult ki, hogy a zsidóság nem egyszerűen csak egy vallás vagy tradíció, hanem egy különálló nemzet is. Mint ilyennek, más nemzetekhez hasonlóan, törekednie kell a teljes társadalmi szerkezet kiépítésére, valamint saját nemzeti államának megszerzésére, illetve megszervezésére. Annál is inkább, mert korábban, majdnem 2000 évvel azelőtt egyszer már rendelkezett saját állammal. Ez a gondolat ugyan nemcsak Herzl nevéhez kötődik, de ő volt az első, aki a nemzetközi politika szintjére emelte azt.

Ennek az eszmének a megvalósítása érdekében Herzl mozgalmat alapított, a már említett politikai cionizmust. Fontos megjegyezni, hogy ezen új ideológia, amely tulajdonképpen más európai népek korabeli nacionalizmusának felelt meg, a világban szétszórtan élő zsidóságnak csupán egy részét tudta megszólítani. Tény viszont, hogy idővel egyre erősebbé vált, és különösen a második világháború alatt bekövetkezett szörnyű tragédia (a holocaust) következtében az alap gondolata – azaz a zsidó nemzeti otthon létrehozásának szükségessége – más megvilágításba került.

Hogyan is működött azonban a politikai cionista mozgalom, milyenek voltak szervezeti keretei, „hatalmi” intézményei, és végül hogyan sikerült elérnie az önálló zsidó állam elismerését? A cionista mozgalom legfőbb döntései a ciklikusan ismétlődő cionista

²³¹ Uo., 176.

²³² A cionizmus történetéről lásd: Walter LAQUEUR: *A History of Zionism*, Schocken Books, New York, 1989.

kongresszusokon születtek, amelyeket az eszme hívei tartottak. Ahogyan az egyik szakkikk némi túlzással megfogalmazta, ezek a kongresszusok voltak tulajdonképpen az ország nélküli országgyűlések, hiszen úgy működtek, mint egy jövőben megteremtendő állam törvényhozó testülete. Autoritások azonban csupán az önkéntes alárendelésen alapult. Azok, akik betartották a cionista kongresszusokon elfogadott szabályokat, önként tették. Azok úgyszintén, akik pénzt áldoztak erre az ügyre, miként azok is, akik fegyvert fogtak az ügy érdekében.²³³

A politikai cionizmus szempontjából nyilvánvalóan a legfontosabb kongresszusnak a legelső számított, amely Herzl Tivadar kezdeményezésére 1897. augusztus 29-én a svájci Bázisban ült össze. A 204 delegátus azzal a céllal érkezett a világ különböző tájairól, hogy döntsenek a már 2000 éve diaszpórában élő zsidó nép további sorsáról. Ezt a népet nemzetnek tekintették, és emiatt fontosnak tartották, hogy újból területhez és ezáltal saját stabil hazához jusson. Az első világkongresszuson született meg a bázeli program, amelynek központi eleme a következő célkitűzés volt: „*A cionizmus közjogilag biztosított nemzeti otthont kíván teremteni a zsidó nép számára Erec-Jisraelben.*”²³⁴ E cél megvalósítása érdekében programba vették a zsidó földművesek, munkások és iparosok közel-keleti letelepedésének elősegítését, a különböző országokban élő zsidók megszervezését és nemzeti identitásuk erősítését, valamint annak elérését, hogy a meghatározó befolyással rendelkező kormányok beleegyezésüket adják e programhoz. Végül az első kongresszus létrehozta a Cionista Világszervezetet, és elfogadta annak alapszabályzatát.

A későbbi világkongresszusok folytatták a megkezdett politikát. A második kongresszus 1898-ban megpróbálta megteremteni a mozgalom pénzügyi szervét, ezért elhatározta a Jewish Colonial Trust létrehozását. 1901-ben az ötödik világkongresszuson döntöttek a Zsidó Nemzeti Alap megalapításáról. A hatodik világkongresszus pedig a híres Ugandatervvvel foglalkozott. A brit hatóságok ugyanis azt kínálták fel a cionista mozgalomnak, hogy az önkormányzattal rendelkező új zsidó nemzeti otthont ne a Közel-Keleten, hanem a brit gyarmatként funkcionáló Ugandában létesítsék. Ezen ajánlatot azonban nem fogadták el. A nyolcadik világkongresszuson a helyszíni gyakorlati munka megkönnyítése céljából létrehozták az úgynevezett Palesztina Hivatalt. A tizedik kongresszus megint az újhéber nyelvet tette a mozgalom hivatalos nyelvéné. Az első világháború előtti utolsó kongresszuson – a tizenegyediken – pedig a jeruzsálemi Héber Egyetem létrehozásáról döntöttek.²³⁵

Mint sok más nép esetében, a politikailag szervezett nemzeti érzelmű zsidóság életében is az első világháború hozta meg a régóta várt fordulatot, bár ez még nem jelentett függetlenséget. Ebben a háborúban ugyanis a Brit Birodalom az ellentétes oldalon harcolt, mint az Oszmán Birodalom. A háborús logikának megfelelően a britek minden eszközt megpróbálták bevetni ellenségük gyengítésére. Az arab lakosságot megpróbálták a törökök ellen hangolni, és a cionista mozgalmat is a saját oldalukra állítani. Ez nem is volt olyan nehéz, hiszen a zsidó nemzeti mozgalom vezetői tudták, hogy államépítő és otthonteremtő álmaik csak valamely meghatározó nagyhatalom segítségével valósulhatnak meg. Egyre inkább világossá vált, hogy a háború után Nagy-Britannia is ilyen lesz.

²³³ J. ZLATNER: *Hazátlan parlament (A Cionista Kongresszusok Története)* = *A zsidó állam*, Általános Cionista Blokk, Faragó Imre Nyomdája, Kispest, 1948, 65–66.

²³⁴ ZLATNER: *i. m.*, 67. Erec-Jisrael, illetve pontosabban Erec-Izrael alatt Izrael földjét kell érteni.

²³⁵ *Uo.*, 67–68.

Céljaik mentén a cionista vezetőknek valóban nem kellett csalódnuk. A brit külügyminisztérium ugyanis 1917. november 2-án kiadta a híres Balfour-nyilatkozatot, amelyben a következőket szögezték le: „*Őfelsége Kormánya jóindulattal viseltetik a Palesztinában megteremtendő Zsidó Nemzeti Otthon gondolata iránt és legjobb igyekezetével azon lesz, hogy a cél megvalósítását megkönnyítse. Emellett világosan kijelenti, hogy semmi olyan lépés nem történhetik, amely a már meglévő nem-zsidó palesztinai közösségek polgári és vallási jogait, vagy más országok zsidó lakosságának jogait és politikai helyzetét sértené.*”²³⁶ Ezt a nyilatkozatot Arthur James Balfour külügyminiszter Lord Lionel Walter Rotschildnak címezte azzal, hogy ismertesse a Cionista Szervezettel. Rotschild, a híres bankár-dinasztia angliai ágának leszármazottja Chaim Weizmann cionista vezető barátja volt.

A mai napig viták vannak arról, hogy ezt a nyilatkozatot mennyire lehetett vagy kellett komolyan venni. Valóban a brit politika hivatalos aktusáról volt-e szó, vagy inkább csak egy olyan papírról, amelyet sikerült kisajtolni a brit külügyminisztertől? Nehezen megválaszolható kérdés, de tény, hogy a cionista mozgalom a későbbiekben a nemzetközi kommunikációban nagyon jól felhasználta ezt a laza és ködös ígéretet.

Gondot okozott az is, hogy a részben fennkölt, részben nagyon is rafinált politikusi módon megfogalmazott Balfour-deklaráció végrehajtása az alsóbb szintű igazgatási apparátus feladata lett. Számukra viszont egyrészt logikátlanak, közigazgatásilag pedig abszurdnak tűnt az ötlet. A legfontosabb talán az, hogy mit értettek alatta a dokumentum megfogalmazói és általában a brit felső politikai körök. Arthur Koestler könyvében erről a kérdésről két fontos, első világháború alatti brit politikus véleményét idézi. Smuts tábornok szerint a „nemzeti otthon” megfogalmazás azt jelentette, hogy Palesztinában az eljövendő emberöltők alatt újra egy nagy zsidó állam születik majd. Winston Churchill szerint viszont az egész a Palesztinában amúgy is meglévő zsidó közösségek további fejlesztéséről szól, mégpedig annak érdekében, hogy olyan központtá váljon, amelyben „...a zsidó nép teljes egésze, mind faji, mind pedig vallásos alapon érdekelt, s amelyre büszke lehet”.²³⁷

Ezen viszonylag homályos és nagyon óvatosan megfogalmazott nyilatkozat azért jelentett fontos áttörést, mert elsőként fordult elő, hogy egy komoly nagyhatalom hivatalosan is elkötelezte magát a palesztinai zsidó nemzeti otthonteremtés mellett. A cionista vezetők lobbizását különböző objektív és szubjektív szempontok segítették elő. Nagyon jól jött például a világkongresszus politikusainak az, hogy egyik vezetőjük, Chaim Weizman, aki már a háború előtti időkből is ismerte Balfourt, civilben neves kutatóvegyész volt, és mint ilyen egy érzékeny fegyverellátási és fejlesztési ügyben 1916-ban tudott segíteni a brit kormánynak.²³⁸ London ezért hálás volt, hiszen még mindig folyt a háború, és a brit oldalon kezdett hiányozni a lőszer. Azt sem szabad elfelejteni, hogy az első világháború alatt Közel-Keleten egy antant-barát Zsidó Légió jött létre, amely a törökök ellen harcolt. Vezetője a cionista mozgalom legendás hőse, Josef Trumpeldor volt.

A következő fontos tényező, amely a cionista mozgalom kezére játszott, az volt, hogy a világháború után megszűnt az Oszmán Birodalom, és közel-keleti területei (köztük Palesztina is) az 1920-ban létrejött Nemzetek Szövetségének mandátum-területeivé váltak.

²³⁶ Uo., 77.

²³⁷ Arthur KOESTLER: *Ígéret és beteljesedés. A zsidó állam születésének története*, Noran Libro, Budapest, 2011, 22–23. Koestler itt a brit parlamenti vizsgálóbizottság jelentésre hivatkozik.

²³⁸ Meg tudta oldani a fogyóban lévő aceton más eljárással történő előállítását. Lásd: ZLATTNER: *i. m.*, 75.

A konkrét irányítást pedig a szervezet az egyes győztes államokra bízta. Palesztina esetében éppen Nagy-Britannia lett az a mandátum-hatalom, amelynek kötelességévé tették a rábízott területek fejlesztését oly módon, hogy azok lehetőleg rövid időn belül politikailag, gazdaságilag és kulturálisan is elég fejlettek legyenek az önálló állami létre.

Emiatt a mandátum-rendszer alkalmas keretnek tűnt a zsidó nemzeti otthonteremtési célok megvalósítására. A cionista mozgalom az 1920-as évek elején komolyan igyekezett befolyásolni a mandátum megszövegezését, és igyekezett beírni a szövegbe minél több olyan rendelkezést, amelyek a céljait szolgálták. Ez komoly lobbizást igényelt a nemzetközi diplomácia különböző rendezvényein és az egyes európai fővárosokban. Ezt a munkát a Cionista Világszervezet koordinálta. Ennek folytán nagyon fontos mondatok kerültek be az 1922. július 24-én Londonban létrejött palesztinai mandátum szövegébe.

Eleve sokatmondó tény volt, hogy a dokumentum rögtön a második bekezdésben hivatkozott a Balfour-deklarációra. Kimondta továbbá, hogy ezáltal elismerést nyert a zsidó népnek Palesztinával való történelmi kapcsolata, valamint a nemzeti otthon visszaállításának alapelve is bekerült a szövegbe. A héber nyelv az angol és az arab mellett Palesztina egyik hivatalos nyelve lett. A dokumentum rögzítette a vallási felekezetek egyenjogúságát is.

Döntő jelentőségűnek azonban a következő két tény bizonyult: egyrészt Palesztina kormányát arra kötelezték, hogy megkönnyítse a zsidó bevándorlást, valamint a bevándorlók állampolgárság-szerzését. Másrészt a zsidó bevándorlás elősegítése során együtt kellett működnie a Zsidó Ügynökséggel (Jewish Agency) úgy, hogy a bevándorlás egy zárt zsidó település megteremtését tegye lehetővé, akár a nem közcélokra felhasználandó állami birtokok és a paragon heverő földek igénybevételével.

A dokumentum 4. cikkelye kimondta továbbá, hogy el kell ismerni egy arányos zsidó képviselőt mint hivatalos testületet. Ez a testület a Zsidó Ügynökség volt. Ez a képviselőt arra lett hivatva, hogy tanáccsal lássa el Palesztina kormányát, amellyel az olyan gazdasági, szociális és egyéb kérdésekben kellett együttműködnie, amelyek a zsidó nemzeti otthon felállításával, valamint Palesztina zsidó lakosságának érdekeivel álltak kapcsolatban. A testületnek tehát közvetlenül részt kellett vennie az ország fejlesztésében.²³⁹

Az említett Zsidó Ügynökség ugyanakkor elég meglepő módon nem rögtön a mandátum megszövegezése után keletkezett, hanem csak jóval később, 1929-ben. A mandátum elfogadása után több éven keresztül tehát nem a nem létező Zsidó Ügynökség, hanem a Cionista Világszervezet töltötte be a Zsidó Ügynökségnek Palesztinában szánt szerepet. A Cionista Világszervezet egyébként az első világháború után új alapokmányt fogadott el, amely alkotmányaként funkcionált. A szervezet legfelsőbb fóruma a kongresszusok közötti időszakban az Intéző Bizottság volt, legfelsőbb végrehajtó szerve pedig az úgynevezett Exekutíva. Mindkettő tagjait a kongresszusi delegátusok választották meg. Az 1921-ben tartott tizenkettedik világkongresszuson egyébként a cionisták elhatározták egy Újjáépítési Alap létrehozását, meglehetősen komoly költségvetéssel. Szimbolikus jelentőségű volt az is, hogy a Cionista Világszervezet központját éppen akkor helyezték át Hágából Jeruzsálembe.²⁴⁰

Miért kellett egyáltalán létrehozni a Zsidó Ügynökséget? Nem szabad elfelejteni, hogy a politikai cionizmus csupán a világ zsidóságának egy részét érintette meg. Nagyon komoly zsidó tömegek ebben az időben még nem érdeklődtek a cionista eszmék iránt, de valamilyen

²³⁹ A hivatkozott dokumentum megtalálható: *A zsidó állam, i. m.*, 298–303.

²⁴⁰ *Uo.*, 69.

szinten érdekelte őket az, hogy mi történik a Közel-Keleten. A cionista vezetők egy része, köztük leginkább Weizmann a palesztinai projekt beindulása után ki akarta bővíteni a mozgalom társadalmi bázisát, és a nem cionista zsidók felé is nyitni kívántak. Miután Weizmannak nem sikerült a cionistákat és nem cionistákat tömörítő Zsidó Világkongresszus²⁴¹ létrehozása, úgy döntött, hogy a tervezett Zsidó Ügynökség Tanácsának létszámát kibővíti, mégpedig oly módon, hogy a helyek 50%-a a cionista érzelmű zsidóság képviselőinek jusson, a további 50%-a pedig a nem cionista zsidóknak. A testület elnöke viszont a Cionista Világszervezet mindenkori elnöke lett.²⁴²

A Zsidó Ügynökség, amely inkább angol nevén – Jewish Agency – közismert a szakirodalomban, nagyon fontos szerepet töltött be a zsidó képviselet megteremtésében a mandátum-időket megelőző Palesztinában. Legitimitását nemcsak a tagok választása, hanem főleg az adta meg, hogy a mandátum létesítéséről szóló dokumentum is hivatkozott rá. A szervezetnek tulajdonképpen be kellett vonnia a világ zsidóságát a palesztinai zsidó nemzeti otthonteremtési munkálatokba. A Zsidó Ügynökség de facto úgy működött, mint egy születőben lévő állam kormánya. Nemcsak a britek, hanem a Nemzetek Szövetsége is úgy tekintett erre a szervre, mint a világ zsidóságának a képviselőjére. Ugyanakkor az ügynökség Közel-Keleten döntően a belső adminisztratív teendőkért volt felelős: a bevándorlásért, az ezzel kapcsolatos okiratokért, az új telepések széttelepítéséért, az új telepék építésért, a gazdasági fejlődéséért, az oktatásért, kultúráért, a kórházakért és egyáltalán az egészségügyi szolgáltatásokért. Saját lakosság-nyilvántartó hivatalt vezetett, és népszámlásokat is végzett.

A Zsidó Ügynökség és a Cionista Világszervezet palesztinai vezetősége között nagyon sok volt a személyi átfedés, sok szempontból teljesen összefonódva működtek ezek a testületek. Érdekes az, hogy mindkettőben domináns pozícióhoz jutott a közel-keleti zsidók körében népszerű Munkáspárt, valamint az azzal összefonódott szakszervezetek emberei. Ehhez azt is tudni kell, hogy nagyon sok zsidó ipari létesítmény és vállalat ebben az időben szövetkezeti formában működött, és közvetve vagy közvetlenül éppenséggel a szakszervezetek befolyása alatt állt. Ezek a szervek még a földvásárlásba is beálltak.²⁴³

A két világháború között komoly mértékben haladt előre az a folyamat, amely már a 19. század utolsó harmadától jellemezte a Közel-Keletet. Már nemcsak a pogromok elől menekülő vallásos, illetve lelkes baloldali érzelmű kelet-európai zsidók érkeztek a térségbe, akik a kietlen sivatagban az arab földesuraktól vásárolt földeken igyekeztek virágzó mezőgazdasági kolóniákat, telepeket létrehozni,²⁴⁴ hanem egyre több közép-európai zsidó polgár is, akiket a náciizmus veszélye üldözött ki Európából. Tovább fejlődtek a palesztinai

²⁴¹ Ez a szervezet végül 1936-ban Genfben jött létre. Angol neve: World Jewish Congress – WJC. Eredeti célja a zsidó állam létrehozása volt, jelenleg inkább a világban szétszórta élő zsidó közösségek összefogására és a zsidó érdekvédelemre fókuszál. Szintén igyekszik kapcsolatokat ápolni Izrael és a diaszpóra között. Jelenleg konzultatív státusszal rendelkezik az UNESCO mellett. BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, 2005, 490.

²⁴² *A zsidó állam*, i. m., 69.

²⁴³ *Uo.*, 58.

²⁴⁴ Az alapkonstrukció az volt, hogy az amerikai, illetve nyugat-európai gazdag zsidó mecénások által vezetett pénzügyi alapok vásárolták fel ezeket a földeket, amelyeket aztán a Kelet-Európából érkezett lelkes zsidó telepes-pionírok tettek (jobb esetben) virágzó mezőgazdasági oázissokká. Sok pénzt gyűjtöttek össze a kisemberek is a különböző pénzgyűjtő akciók során is.

zsidó városi települések, amelyek már teljes infrastruktúrával rendelkeztek. A legfontosabb új alapítású városnak Tel-Aviv számított.

A két világháború között jelentős átalakuláson ment keresztül a palesztinai lakosság. Ez mindkét szegmensére vonatkozik. Ebben az időben különösen dinamikusan növekedett a zsidó lakosság létszáma. Az 1880 és 1914 közötti évtizedekben körülbelül 60 000 zsidó vándorolt be Palesztinába. Az 1919 és 1923 közötti években további 40 000 fővel bővült a szentföldi zsidóság létszáma, az 1924 és 1929 közötti időszakban pedig 82 000 főre tehető a növekedés. Az igazán nagy hullám az 1929 és 1939 közötti évtizedben érkezett: 250 000 fő.²⁴⁵ A zsidó fejlődés hatása alatt azonban részben megváltozott az arab lakosság élete is. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy az 1922 és 1942 közötti időszakban az utóbbi is mintegy megduplázódott: az eredeti, körülbelül 600 000 lakoshoz képest a háború éveiben már 1 200 000 arab élt ebben az országban. Ebben a dinamikus növekedésben fontos szerepet játszott az a gazdasági-társadalmi fejlődés, amelynek fő motorja éppenséggel a bevándorló zsidóság volt. Nemcsak a mezőgazdaság színvonala javult, hanem az egészségügyi ellátás, az általános közszolgáltatások rendszere, modernebbé vált a bankszektor, folytatódott az elektrifikálás, és nőtt az általános infrastrukturális ellátottság.²⁴⁶

A Zsidó Ügynökség palesztinai pozíciója azonban a brit mandátum idején nem volt egyszerű. Főleg azért nem, mert az alapvetően gyarmatokon nevelkedett brit tisztviselői kar nem tudott mit kezdeni vele. Miközben a londoni kormány közbiztosan garantált jogállást biztosított a Zsidó Ügynökségnek, addig Palesztinában saját kormányzati apparátust hozott létre egy főmegbízottal az élén, amelyet egy helyi kormány segített. A brit tisztviselők hozzá voltak szokva a hasonló függő vagy fél-függő területek igazgatásához, és e folyamat során kiválóan elsajátították azt is, hogyan kell abba bevonni a helyi eliteket. Valószínűleg emiatt jöttek viszonylag jól ki a palesztinai arabokkal is.

Az Európából nemrégén bevándorolt zsidókkal azonban más volt a helyzet. Ők nem voltak klasszikus gyarmatlakók, hiszen nem tartoztak úgymond a bennszülött helyi lakosság kategóriájába, de nem voltak a brit szigetekről (azaz anyaországi) bevándorolt angoloknak, skótoknak, walesieknek vagy íreknek tekinthetők sem. Az európai hátterű, de közben nem igazán „saját” palesztinai zsidók a brit közigazgatás szemében tehát nagyon furcsa entitásnak tűntek. Azt sem szabad elfelejteni, hogy mögöttük Európa-szerte a cionista mozgalom formájában komoly lobbiszervezet állt, amely képes volt befolyásolni a londoni kormányzati köröket is. Közben a cionistáknak azokban a körökben nemcsak barátai, hanem ellenségeik is voltak. Emiatt néha meglehetősen zavaró utasítások érkeztek a gyarmati központból, amelyeket nehéz volt megfelelően végrehajtani. Sok brit tisztviselő nehezen tudta értelmezni azt is, mit jelent a zsidó nemzeti otthon megteremtésének támogatása.

De nemcsak Londonból érkeztek néha érdekes parancsok, amelyek mögött a cionista lobbizást lehetett érezni, hanem a helyszínen is sok hatással találkoztak. A zsidók, akik alapvetően hálások voltak a briteknek az otthonteremtési lehetőségért, Palesztinában

²⁴⁵ Russell KING (szerk.): *Vándorló emberiség*, Budapest, 2008, 166., 168.

²⁴⁶ KOESTLER: *i. m.*, 48–49. Itt érdekes adat olvasható az egészségügy finanszírozásának megosztásáról – 1934/35-ben a mandátumkormány 166 000 fonttal járult hozzá, a Zsidó Ügynökség pedig 350 000 fonttal. Szervezett arab hozzájárulásról akkor még nem nagyon lehetett beszélni.

hosszabb távon mégiscsak saját érdekeiket próbálták realizálni, amelyek csak részben estek egybe a brit birodalmi érdekekkel.²⁴⁷

Mindezek a szempontok ingadozóvá tették a britek palesztinai politikáját. Eleinte inkább a zsidó törekvéseket támogatták, de idővel egyre nagyobb megértést kezdtek tanúsítani a helyi arabok iránt. Őket sem tekintették azonban egyenrangú partnernek, és egy ideig nem is terveztek teret engedni önrendelkezési igényeiknek. A palesztinai helyzet közben a londoni belpolitika részévé is vált. Ennek az lett a következménye, hogy a britek éppen akkor kezdték korlátozni a zsidó bevándorlást, amikor a zsidóságnak a legnagyobb szüksége lett volna egy biztos menedékre, azaz a példátlan náci üldözés idejében. Ez feszültté tette a palesztinai brit hatóságok és az ottani zsidó szervezetek viszonyát. A második világháború utóbb egy időre megint közelebb hozta egymáshoz a brit és a zsidó érdekeket, de a viszony már nem volt igazán felhőtlen. A brit hadsereg kötelékében harcoltak zsidó önkéntes csapatok is, akik saját cionista zászlójukat is használhatták. A függetlenség kikiáltására készülő zsidó szervezetek azonban elkezdték szervezni saját önvédelmi fegyveres erőiket, amelyekre az arab támadásokkal szemben volt szükségük, mert a britek védelmére egyre kevésbé számíthattak.²⁴⁸ A zsidók ezen túlmenően saját igazgatási apparátusokkal is rendelkeztek, melyek azokon a területeken intézkedtek, amelyek az egyfajta hivatalosan elismert öngazgatási „részkormányként” működő Zsidó Ügynökség hatáskörébe tartoztak. Több területen azonban átfedések keletkeztek a két közigazgatás között. Ezek a szempontok sem tették egyszerűvé a palesztinai helyzetet, sem politikai, sem igazgatási, sem emberi szempontból.

A brit hatóságok és főleg a brit politika láthatóan egyre kevésbé tudott mit kezdeni ezzel a helyzettel. Különösen tragikussá vált a brit-zsidó viszony a második világháború alatt és után. Azt a tényt, hogy a helyi közigazgatás után hivatalosan London is egyre inkább az arabok oldalára állt, egyre nehezebben viselték el a zsidó szervezetek, különösen azért, mert ez együtt járt a bevándorlás korlátozásával. Éppen akkor, amikor megkezdődött az európai zsidók népirtása! Ez érthető módon radikalizálta a kétségbeesett zsidó félkatonai szervezeteket, azok akciói pedig a briteket is. A háború alatti közös fő ellenség ténye még valahogyan moderálta a feleket, de az ellenségeskedés elemi erővel tört ki 1945 után. Emiatt a brit kivonulás Palesztinából messziről sem tartozik a sikeres és dicsőséges kivonulások közé. Az arab-zsidó konfliktusban a britek már csak látszólag voltak semlegesek, valójában inkább az arabokat preferálták, illetve különböző saját szempontjaik miatt is ellenségesen kezelték a zsidó törekvéseket. Ez nyílt brit-zsidó konfliktust eredményezett a térségben.

Természetesen a második világháború közeledtével a különböző zsidó csúcsszervezeteknek egyre inkább a külpolitikával is foglalkozniuk kellett, hiszen az európai zsidóság feje fölött az 1930-as évek második felétől kezdve nagyon sötét felhők gyülekeztek. A háború alatt az egész elemi erővel tört ki. Érthető módon minden zsidó szervezet igyekezett menteni, amit csak menteni lehetett. A háború befejezése után, amikor a holocaust ténye sokkolta az egész világot, a Zsidó Ügynökség igyekezett mindent megtenni az izraeli állami önállóság elérése

²⁴⁷ Ezekről az ellentmondásokról lásd részletesebben KOESTLER: *i. m.*, 26–31.

²⁴⁸ Ezeket a Hagana nevű szervezet fogta össze, amely később az izraeli hadsereg szervezési bázisává vált. Eredetileg ez volt a Zsidó Ügynökség – Jewish Agency saját „hivatalos” hadserege, amely ugyan hivatalosan nem létezett, de a britek egy időben próbálták szemet hunyni létezése felett. Ezt a hivatalos jelleget azért kell hangsúlyozni, mert az 1930-as évek végétől olyan fegyveres csoportok is léteztek a térségben, amelyek nem engedelmeskedtek a hivatalos zsidó vezetésnek, és saját küzdelmüket folytatták a britek és az arabok ellen. Ilyen volt az Irgun- és a Stern-csoport.

és elismerése érdekében. Ebben a külföldi képviseleti tevékenységben a Zsidó Ügynökség szorosan támaszkodott a cionista mozgalom külföldi szervezeteire.

Miután a britek belátták, hogy Palesztinát nem tarthatják meg, úgy döntöttek, hogy az éppen megalakult ENSZ-re bízzák a döntést, amely talán az egyedüli reális megoldást preferálta: Palesztina kettéosztását arab és zsidó államra. Az erről szóló történelmi szavazást az ENSZ Közgyűlésében, amely jogilag létrehozta Izraelt, 1947. november 29-én tartották meg. Összesen 33 állam szavazott igennel (köztük Franciaország, Szovjetunió és az USA is), 13 állam nemmel voksolt (a muszlim országokon kívül még Kuba és Görögország), és 10 állam tartózkodott (köztük Nagy-Britannia is, amely ezzel egyedül maradt az igennel szavazó Brit Nemzetközösséget alkotó államok között).²⁴⁹ Ez a szavazás történelmi jelentőségű szavazás volt, mert az ENSZ először döntött egy állam létrejöttéről.

A szavazás, amely komoly lobbizások eredménye is volt egyben, akkoriban nagyon is megfelelt a zsidóknak, de egyáltalán nem az araboknak. Emiatt nemsokára polgárháborús állapotok alakultak ki a Szentföldön. A szavazás ugyanis még nem jelentette automatikusan a függetlenség kikiáltását is, arra zsidó részről csak 1948. május 14-én került sor. A köztes időben Nagy-Britannia ragaszkodott a mandátum-hatalom szerepéhez, és senkivel sem akart osztozkodni a felelősségen. Ez azt jelentette, hogy egészen 1948 májusáig sem az ENSZ-nek, sem a helyi zsidó vagy arab szervezeteknek nem kívánt különösebb szerepet adni az átmenet kezelésében. Sőt, a csalódott britek minél jobban igyekeztek megakadályozni a hatalom és a közigazgatás zökkenőmentes átadását. Emiatt az 1948. évi tavaszi kivonulásuk egyre inkább kaotikussá, rossz hangulatúvá és az infrastruktúra szempontjából pusztítóvá kezdett válni. Gyakorlatilag egy közigazgatási, közbiztonsági és közszolgáltatási űrt igyekeztek maguk után hagyni, hogy ezzel is megnehezítsék az alakuló zsidó állam helyzetét.²⁵⁰

Természetesen a palesztinai zsidó vezetők próbálták ezt megakadályozni, és igyekeztek minél hamarabb kitölteni a keletkező hatalmi űrt. Ebből a szempontból fontosnak bizonyult, hogy a Zsidó Ügynökség már a britek alatt is egyfajta kormányzati szervként működött, amely alá tartoztak a zsidó iskolák, a népjóléti intézmények, a rendőrség egy része és féllegálisan ugyan, de a Hagana nevű védelmi szervezet egységei is. A szervezet élén fontos és tekintélyes munkáspárti politikus állt David Ben Gurion személyében, akit Izraelben később államalapítónak tiszteltek.

A zsidó politikusok a hatalomváltás legitimálása érdekében megkezdték intézményeik átalakítását. 1948. március 1-jén a Zsidó Nemzeti Tanács (Vaad Leumi) határozatot hozott az Ideiglenes Zsidó Kormányzati Tanács létrehozásáról, amely a központi kormány és a helyi önkormányzatok jogi eszközeinek megteremtéséért felelt. Ebben a szervben elvben részt vehettek az ENSZ határozatot elismerő arab közösségek tagjai is. Márciusban körvonalazódott a szerv belső összetétele is: 12 tagot a Zsidó Ügynökségnek, 14 tagot a már említett Zsidó Nemzeti Tanácsból, további 6 tagot pedig a két előbbi szerv által nem képviselt szervezetekből kellett volna delegálni. Közben tárgyaltak egy kisebb létszámú, kormány jellegű operatív szerv létrehozásáról is, melynek a tervek szerint 1948. május 16-án kellett volna megkezdenie a tevékenységét. Közben a Zsidó Ügynökség és a Nemzeti Tanács együttesen elhatározta a Zsidó Nemzeti Alap létrehozását, amelynek be kellett szedni az alakulóban lévő zsidó állam polgárainak a jövedelemadóját. 1948. április 19-én a két képviseleti szerv arra utasította

²⁴⁹ KOESTLER: *i. m.*, 168–169.

²⁵⁰ Erről lásd Arthur Koestler már idézett könyvét.

a kormányzat minden zsidó alkalmazottját, hogy a brit mandátum lejárta után is maradjon a helyén, és végezze a munkát. Ez a lépés a közigazgatási kontinuitást volt hivatott szolgálni. Végül elérkezett a nagy nap: 1948. május 14-én az Ideiglenes Tanács, amely Ideiglenes Államtanácsra változtatta nevét, ülést tartott Tel-Avivban, megválasztotta a 13 tagból álló Ideiglenes Kormányt, és kikiáltotta Izrael Állam függetlenségét.²⁵¹ Ezzel lezárult az önálló zsidó állam megszületésének folyamata.

A Zsidó Ügynökség a mai napig létezik. Mint mindegyik hasonló jellegű szervezet, amely nem akar még eltűnni a történelem porondjáról, a Zsidó Ügynökség is új profilt keresett magának, így mostanában Izrael mint egyfajta anyaország és a diaszpórában élő zsidóság közötti kapcsolattartást igyekszik elősegíteni.

Kezdetben egyébként Izrael nemzetközi jogi szinten is jogot formált arra, hogy állampolgárságtól függetlenül fellépjen a világban élő zsidóság jogainak, illetve érdekeinek védelmében, de ezen értelmezést az élet és a nemzetközi gyakorlat végül visszaszorította. Emiatt később a Zsidó Világszervezet kezdte magát védelemre jogosultnak tekinteni, de nemzetközi jogi alanyiságát nem ismerik el.²⁵² Ez is jó bizonyíték arra, hogy miként próbálják magukat transzformálni azok a nemzeti szerveződések, amelyeknek végül sikerült elérniük legfőbb céljukat, az állami és nemzeti önállóság megteremtését.

A csehszlovák és a zsidó államalapítás esetében úgymond teljesen „zöldmezős” vállalkozásokról volt szó. Más a helyzet azokkal az államokkal, amelyek a függetlenedésük előtt közjogilag és politikailag már léteztek, sőt, kiforrott államapparátussal és részleges elismeréssel is rendelkeztek. Itt főleg a szövetségi államok tagállamairól van szó. Ezeknek az államoknak a függetlenné válása, majd önálló külügyi apparátusaik kiépítése rendszerint könnyebb folyamat volt, mert politikailag és főleg igazgatásilag volt mire támaszkodniuk. Tipikusan ebbe a körbe sorolható a szövetségi Csehszlovákia, továbbá a Jugoszláv Szövetségi Szocialista Köztársaság és a Szovjetunió utódállamainak az esete. Ezen a helyen nincs lehetőség az egész folyamat részletes bemutatására, ezért csak néhány jellegzetes példára – Szlovákia és Ukrajna esetére – célszerű hagyatkozni.

1.4.5. Az új kelet- és közép-európai államok külügyi szolgálatának születése 1989 után

Az 1918 utáni önálló külügyi „intézményépítő” időszakkal a 20. században csak az 1989/1990-es rendszerváltás évei hasonlíthatók össze. 1990 és 1993 között ugyanis a felbomlott szocialista föderációk romjain egy sor új állam alakult meg a kelet- és közép-európai térségben. Mindegyiknek gyorsan kellett kiépítenie új külügyi apparátusát. A helyzet annyiban volt hasonló, mint a felbomlásnak indult Osztrák–Magyar Monarchia idejében, hogy az új külügyminisztériumoknak részben volt mire támaszkodniuk, ugyanis néhány egykori szövetségi diplomata „visszatért” nemzete szolgálatába. Eleinte nem minden utódminisztériumban fogadták őket kitörő lelkesedéssel, de az új vezető elitek nemsokára

²⁵¹ *Uo.*, 193–194.

²⁵² HARGITAI József: *Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi kérdései = Nemzetközi jog az új alkotmányban*, szerk. BRAGYÓVA András, KJK – MTA ÁJTI, Budapest, 1997, 140.

rájöttek, hogy szükségük van a nemzetközi kapcsolatok területén már tapasztalatot szerzett diplomataikra.

Érdekességgént megemlíthető, hogy tagköztársasági szinten a későbbi külügyminisztériumok csiráinak kialakulása még a szövetségi államok idején kezdődött el. Nem mindegyik ország rendelkezett azonban azonos kiinduló pozícióval. Ebből a szempontból a Magyarországgal szomszédos két állam esete példaértékű. Konkrétan Szlovákiáról és Ukrajnáról van szó.

Érdekesebb az ukrán helyzet. Közismert, hogy az első világháború utáni forradalmi években a hagyományos orosz birodalmi államiság összeomlott. Ezt kihasználva egyes nemzetiségi vidékek megpróbálták függetlenné válni. A szovjethatalom oroszországi megerősödésével azonban újból fordult a kocka: a forradalmi Moszkva 1919-ben belekezdett a „rég orosz földek” összegyűjtésébe, igaz, az internacionalista forradalmi ideológia leple alatt. A bolsevik vezérkar többsége egyébként valóban internacionalista volt, és abban hitt, hogy a szocialista forradalom csak globális méretekben lehet sikeres. Bizonyos emancipációs törekvéseket²⁵³ sem lehet elvitatni tőlük, igaz, a kivitelezés többnyire erőszakos volt. Emiatt talán nem is olyan meglepő, hogy több nemzetiségi vidéken a bolsevikok először a helyi keretben próbálták megteremteni a szovjetek hatalmát, és nem szorgalmazták idő előtt az egyesülést egy újfajta szovjet föderációban. Arra jogilag csak 1922-ben került sor, tehát a polgárháború végleges lezárása után.

Ezek a folyamatok értelemszerűen az ukránok lakta területeket is érintették. Már 1917 nyarán sor került az első olyan deklarációra, amely az ukrán függetlenség irányába mutatott. Ezt a nyilatkozatot az ukrán nemzeti és mérsékelt szocialista pártokat tömörítő Központi Rada adta ki, amely létrehozta végrehajtó szervét is, a Főtitkárságot. Ezen belül megalakult a Nemzetközi Ügyek Titkársága is. A következő években azonban Kijev politikai értelemben többször gazdát cserélt. A lakosok fokozatosan megismerkedhettek a Pavlo Szkoropadzkij hetman vezette konzervatív németbarát rezsimmel, továbbá Szimon Petljura ukrán polgári nacionalistáival, a bolsevik érzelmű vörösökkel és a nagyorosz nacionalista fehérekkel is. Nyugat-Ukrajnában pedig a Nyugat-ukrán Népköztársaságot kiáltották ki. Végül azonban mégiscsak a bolsevikok győzedelmeskedtek, és 1919-ben létrehozták az Ukrán Szocialista Szovjet Köztársaságot (USzSzk), amely szoros kapcsolatban állt a bolsevik Moszkvával. Az ukrán Népbiztosok Tanácsának (azaz a tulajdonképpeni kormánynak) az elnöke Krisztian Rakovszkij lett, aki az ukrán szovjet állam külügyeit is intézte. Az USzSzk önálló képvisellel rendelkezett Varsóban, Prágában és Berlinben.

A Szovjetunió létrejötte után azonban beszűkült az önálló ukrán szovjet külpolitika mozgástere, hiszen a külpolitikai és külkereskedelmi kapcsolatok a szövetségi központ hatáskörébe kerültek. Rakovszkij tiltakozásai ellenére tehát végül megszűnt az ukrán külpolitika önállósága, bármilyen viszonylagos is volt az 1922 előtt. Mindez végleges jelleggel 1923-ban történt. Az ukrán kormány képviselői azonban továbbra is részt vehettek a közös szovjet külképviseletek munkájában.²⁵⁴

²⁵³ Ez alatt értendő például a nők emancipációja, a gyermekjogok előtérbe helyezése és részben az addig elnyomott és az oroszosításnak kitett nemzetiségek felszabadítása is.

²⁵⁴ *The History of Ukraine's Modern Foreign Service*, forrás: www.mfa.gov.ua/en/about-mfa/history 1–2. (2016. 07. 08.)

Az ukrán külügyi apparátus újjáépítésére váratlanul került sor a második világháború utolsó időszakában, 1944-ben. Sztálin utasítására ugyanis az ukrán törvényhozás úgy döntött, hogy visszaállítja a szovjet Ukrajna saját külügyi apparátusát. Mi volt ennek az oka? Nem szabad elfelejteni, hogy 1944-ben és 1945-ben már intenzív tárgyalások folytak az Egyesült Nemzetek Szervezetének létrehozásáról. Szocialista szövetségesei híján Moszkva azonban többnyire kisebbségbe szorult. Sztálin pedig legalább részben akarta kompenzálni magát, és erre azt a megoldást találta ki, hogy a kialakulóban lévő ENSZ Közgyűlésében önálló képviselőhöz juttatja a háborúban sokat szenvedett két szovjet tagköztársaságot, Belorusz-sziát és Ukrajnát.

A szovjet Ukrajna „önálló” külpolitikája 1944 és 1990 között teljes mértékben csak a nemzetközi szervezetek világára koncentrált. Ez azt is jelenti, hogy külföldi államokkal vagy azok részeivel önálló bilaterális kapcsolatokat egyáltalán nem ápolt. Ukrajna az ENSZ alapító tagja lett, továbbá 1945-től kezdve tagja volt a Nemzetközi Bíróságnak, 1946-ban „saját jogán” tagságot szerzett az Egészségügyi Világszervezetben (WHO), 1947-ben az Egyetemes Posta Egyesületben (UPU), 1948-ban a Nemzetközi Meteorológiai Szervezetben (WMO), továbbá 1954-ben a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetnek (ILO) és az Egyesült Nemzetek Oktatási, Tudományos és Kulturális Szervezetének (UNESCO) is tagja lett. Néhány évvel később az Európai Gazdasági Bizottság (EEC) és a Nemzetközi Atomenergiái Ügynökség (IAEA) tagjává is vált. Ukrajna háromszor töltötte be az ENSZ Biztonsági Tanácsának választott posztját (1948/1949, 1984/1985 és 2000/2001). Négyyszer szerzett tagságot az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsában, és sokszor tagja volt egyéb bizottságoknak és tanácsoknak is.²⁵⁵

Tudni kell azonban, hogy minden látszat ellenére ebben az időben a belorusz és ukrán külpolitikát egyértelműen Moszkvából irányították. Ennek a furcsa, felemás helyzetnek többféle hozadéka is volt. Egyrészt a hivatalból az ukrán színekben politizáló diplomaták komoly nemzetközi tapasztalatot szerezhettek. Másrészt Kijevben már 1990 előtt is létezett egy kis külügyminisztérium, amely a multilaterális diplomáciára összpontosított. 1944 és 1990 között e hatóság élén nyolc miniszter váltotta egymást. Harmadrészt az ukrán fővárosban már 1990 előtt is komoly diplomataképzés folyt. Tény azonban, hogy az ukrán szovjet külügyminisztérium sokkal kisebb volt, mint független utódja. Amíg 1990-ben körülbelül 100 alkalmazottja volt, addig az ezredforduló utáni években már 1800 dolgozója volt.²⁵⁶

Teljesen más volt a helyzet Csehszlovákiában. Itt a külpolitika mindig is országos, majd 1968 után szövetségi hatáskörbe tartozott. Szlovákia csak 1939 és 1945 között rendelkezett saját külügyminisztériummal, amikor függetlenként működött. Igaz, ezen állam a náci Németország oldalán hamar belesodródott a második világháborúba, és mint német csatlós államnak reálisan elég szűk volt a külpolitikai mozgástere. A háború után újból megalakult Csehszlovákia, ahol Pozsony semmilyen külügyi hatáskörrel és kompetenciával sem rendelkezett. A pártszervek ugyan beleszóltak néhány fontos kinevezésbe, de a szlovák elitek mégiscsak úgy érezték, hogy a prágai székhelyű külügyminisztériumban a szlovák káderek alulreprezentáltak.

Ez összefüggött azzal az erősödő szlovák életérzéssel, miszerint a szövetségi csehszlovák államon belül nem igazán látható Szlovákia önálló arculata, és a külvilág nagyon is

²⁵⁵ *Uo.*, 3.

²⁵⁶ *Uo.*, 4.

„összemossa” a cseheket és szlovákokat. Politikai szinten ezen érzés főleg 1989 novembere után tudott artikulálódni. A Szlovák Köztársaság Kormányhivatalán belül már decemberben megalakult a nemzetközi kapcsolatok osztálya. Az első szabad választások után, 1990 júniusában a szlovák köztársasági parlament elnöksége egy külön tárca nélküli minisztert nevezett ki, akinek a nemzetközi együttműködés fejlődéséért kellett felelnie. Már augusztusban megalakult a Nemzetközi Kapcsolatok Minisztériuma. Ez volt az első olyan minisztériumi rangú szerv, amely köztársasági szinten megkérdőjelezte a szövetségi csehszlovák külügy-minisztérium hatásköri „egyeduralmát” a külkapcsolatok területén. Bár a szövetségi külügyminiszter, Jiří Dienstbier többnyire tartózkodott ennek a szlovák lépésnek a nyilvános kritikájától, a helyzet mégiscsak sok feszültséget okozott a cseh–szlovák kapcsolatokban, valamint a szövetségi prágai és a nemzeti pozsonyi szervek között.

Maga a minisztérium eleinte nagyon korlátozott létszámú stábbal működött. Az első alkalmazottak többnyire nyelvilag képzett „civiliek” voltak, azaz nem a korábbi hivatásos diplomaták, ők ugyanis változatlanul a prágai külügyminisztériumban maradtak. Többen a vállalati vagy tudományos szférából érkeztek, voltak köztük művészek is, illetve néhányan rendelkeztek ugyan államigazgatási tapasztalattal, de csak helyi szinten.²⁵⁷ Maga a miniszter, a franciául kiválóan beszélő Milan Kňažko polgári foglalkozására nézve eredetileg sikeres színész volt, aki viszont 1989 novemberében már a bársonyos forradalom egyik fő pozsonyi szervezőjeként vált ismertté. Az 1991-es kormányváltás után a posztján követő Pavol Demeš pedig akadémiai természettudós volt. Ez viszont nem akadályozta meg őt abban, hogy kiváló szervezőnek és intézményépítő diplomatának bizonyuljon.

Nem volt könnyű megtalálni az új minisztérium profilját. Nagyon sok körülmény volt még tisztázatlan. Bizonyos kompetencia-feszültségeket okozott az, hogy a minisztérium a kezdetekben olyan kérdésekkel is foglalkozott, amelyek hagyományosan más pozsonyi főhatóságok kompetenciájába tartoztak. Leginkább a gépipari, környezetvédelmi vagy a kulturális osztály léte volt ilyen feszültséggerjesztő. Logikus lépésnek számított viszont az, hogy az új hatóság elkezdett foglalkozni a külhonban élő szlovák diaszpórával, azaz a határon túli szlovákokkal. Szintén teljesen logikus lépésnek bizonyult a más szövetségi államok tagállamaival való kapcsolattartás igénye. Ilyennek számított például a sok szempontból stratégiai jelentőségű Bajorországgal vagy a Katalóniával és a belgiumi Valóniával kiépített kapcsolat. Hasonló „regionális” kapcsolatnak számított 1990-ben a szlovák–szlovén viszony is. A minisztérium fontos részét alkotta a külgazdasági részleg. Idekerült a külföldi segélyek agendája is. Egyre több PHARE szakértő látogatott el Szlovákiába, akiket a pozsonyi minisztérium segített. Az egyik legfontosabb feladat mégiscsak az volt, hogy Szlovákia mint közjogi és politikai egység „láthatóvá” és „érzékelhetővé” váljon a nemzetközi porondon. Ezért szervezte a vezető szlovák politikusok külföldi útjait, illetve a meghívott vendégek szlovákiai programjait. Általánosságban megállapítható, hogy az új köztársasági minisztérium főleg a szövetségi külügyminisztériummal versenyzett a kompetenciáért, és kevésbé vonta el azokat a nemzeti szintű társmisztériumoktól.²⁵⁸

Érdekes módon alakult a prágai szövetségi és a pozsonyi köztársasági külügyesek egymáshoz való viszonya. Eleinte inkább nagyfokú bizalmatlanság övezte ezt a kapcsolatot.

²⁵⁷ Miroslav MOJŽITA: *Kňažko/Demeš/Kňažko. Formovanie slovenskej diplomacie v rokoch 1990 až 1993. ÚPV SAV – Veda, Vyd. SAV, Bratislava, 2004, 16., 20.*

²⁵⁸ *Uo.*, 20–22.

Ez némileg enyhült Pavol Demeš miniszterségi idején, aki mégiscsak közelebb állt a szlovák föderalistákhoz, mint elődje, de ez a feszültség igazából soha nem szűnt meg. Annak ellenére, hogy Prágában is sok szlovák származású hivatásos diplomata dolgozott (különösen 1968 után), az első két évben csak kevesen vállalkoztak a munkahelyváltásra. A helyzet radikálisan megváltozott 1992 nyara után, amikor kiderült, hogy Csehszlovákia fél éven belül meg fog szűnni. Akkor ismét a Vladimír Mečiar kormányfőhöz közelálló Milan Kňažko volt a külügyminiszter. Ez sokakat elgondolkodtatott a jövőjükkel szemben. Néhány neves szlovák származású hivatásos diplomata végül úgy döntött, hogy beáll az önállósodó Szlovák Köztársaság külügyi szolgálatába. Ez többnyire nemcsak munkahelyváltást, hanem költöztést és részben életmódváltást is jelentett. Bár a pozsonyi minisztériumban sokáig bizalmatlanok voltak az úgynevezett „föderális szlovákokkal” szemben, végül rájöttek, hogy szakértelmüket csak nehezen nélkülöznék az új állam. Ebből a szempontból a helyzet hasonló volt, mint Budapesten 1918 végén és 1919 elején, amikor néhány bécsi magyar diplomata visszatért, és beállt a magyar külügyi szolgálatba.

A végleges és jogi függetlenedés abban is megnyilvánult, hogy a külügyeket intéző központi apparátust külügyminisztériummá nevezték át, hiszen az önálló államoknak külügyminisztériumai vannak. A nemzetközi kapcsolatok kifejezés inkább politikai tapintatból került be a jogelőd pozsonyi minisztérium nevébe, hiszen létrehozói nem akarták a kellenél jobban provokálni prágai kollégáikat és a politikusokat.

1.5. Az állandó külképviseletek kialakulása és jelenlegi formái

Az állandó követségek léte és működtetése nem volt mindig evidens tény. A diplomácia-történet kezdetén nem léteztek ilyen követségek, a régi időkben ugyanis a világi és egyházi uralkodók többnyire ad hoc jellegű követeket küldtek egymáshoz. Igaz, ezek néha akár több évig is kiküldetési helyükön maradhattak, de ez még nem jelentette az állandó képviseletek tartós kialakulását. Ugyanis akármilyen hosszú ideig szolgált egy udvarnál egy-egy vezető diplomata, ha posztján nem váltotta fel egy többé-kevésbé hasonló rangú tisztviselő, akkor nem lehet állandó követségek létezéséről beszélni.

1.5.1. Az állandó követségek rövid története

E tekintetben a helyzet csak a reneszánsz virágkorát jelentő 15. században változott meg, az észak-itáliai városállamok akkor kezdtek ugyanis először egymásnál állandó követségeket létesíteni. Első ízben Milánó küldött állandó diplomáciai képviselőket a többi városállamba (elsőként Genovába és Firenzébe), majd néhány évvel később a francia királyi udvarnál is létesített képviseletet.²⁵⁹ A világ egyik első állandó követét a Milánót 1447-től irányító Francesco Sforza küldte a gazdag Firenzei Köztársaságba. A diplomatát Nicodemo

²⁵⁹ EGEDY Gergely: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 97. Ahogy az idézett könyv szerzője jelzi, volt már előzménye az állandó képviseleteknek – a 8. századig a pápai kúria képviselőt tartott fenn Bizáncban.

da Pontremolinak hívták, és példátlanul hosszú ideig, 17 évig maradt állomáshelyén.²⁶⁰ Az ilyen hosszú kiküldetés azonban nem vált általános gyakorlattá. Rövidebb időre, 2-3 évre Velence és Genova kezdte először kiküldeni állandó követeit külföldre.²⁶¹ A ravasz Velence egyébként már egy évvel Konstantinápoly eleste után, 1454-ben küldött állandó képviselőt a Fényes Portához. A követet Bartolomeo Marcellónak hívták.²⁶²

Az állandó képviselvek létesítése volt tehát a legfőbb reneszánsz kori újdonság, de ez nem jelentette az ad hoc, azaz eseti missziók végét, hiszen azok jelenleg is léteznek és működnek. Az állandó missziók kialakulása azonban magával hozta nemcsak a misszióvezetői rendszer átgondolását, hanem a beosztott apparátus helyzetének rendezését is. A követek által vezetett velencei küldöttségekben ugyanis elkezdett intézményesen önállósodni a titkári pozíció. A követségi titkár idővel saját beszámolót készített, és bevonták az elemző munkába is. Amikor az állandó követ hazatávozott, titkára még egy darabig a posztján maradt, hogy átadja a követségi ügyeket a következő követnek és a követ titkárának. Szintén gyakori lett az a megoldás, hogy a követeket missziójuk során, saját költségén elkísérte 2-3 nemes ifjú, az úgynevezett *attache*-k. Ők amellet, hogy világot láttak, igyekeztek beletanulni a diplomáciai mesterségbe vagy egyszerűen társadalmi kapcsolatokat kiépíteni.

Ennek a maga idejében egyébként hasznos rendszernek a szellemisége tulajdonképpen egészen a 19. század közepéig elkísérte a külügyi szolgálatot, amikor azonban egyre több problémát kezdett okozni. Ez a megoldás ugyanis ellentmondott a diplomata szakma fokozatos szakszerűvé válásának és elbürokratizálódásának, amelyre a modern kor körülményei között egyébként szükség volt. A követséget vezető (nagy)követ mellé rendelt beosztott diplomatákra ugyanis még akkor sem úgy tekintettek, mint dolgozó hivatalnokokra, hanem mint a rövidebb időre külföldre kiküldött urakra, akiknek az volt a szerepük, hogy nevük fényével emeljék a külképviselet tekintélyét. Ezek a fiatal emberek sokszor ott is laktak a misszióvezető palotájában, villájában, illetve ott is étkeztek a családjával együtt. Idővel azonban egyre nagyobb szükség volt olyan beosztott diplomata-hivatalnokokra, akik a képességeiket hosszabb időn keresztül már bebizonyították, mégpedig korábbi alacsonyabb diplomáciai állásokban. A követségi diplomaták tehát fokozatosan az állami hivatalnokok speciális kategóriájává kezdtek válni. Ezzel összefüggésben átalakultak a követségek is: most már kevésbé hasonlítottak a főrendi misszióvezetők elegáns háztartására, és inkább hivatalokká kezdtek átalakulni.²⁶³

Az új trendeket és azokkal járó feladatkörökkel azonban nem járt együtt automatikusan a fizetési rendszer átalakulása. Az Osztrák–Magyar Monarchiában egyébként egészen 1868-ig az a gyakorlat állott fenn, hogy a követségek – egyébként többnyire arisztokrata származású – beosztottai csak minimális fizetést kaptak, és azon túl az úgynevezett „frei Station-t”, azaz kosztot és lakást a misszió vezetőjénél, aki mellesleg köteles volt a szolgálati pótlékából fizetni beosztottai ellátását.²⁶⁴ Így a misszióvezetőnek valóban könnyebb volt reprezentálni és egyúttal a politikai titkokat is védeni, de ezen rendszer felett a követségek hivatallá

²⁶⁰ Juraj KRÁLIK: *Letokruhy diplomacie*, Bratislava, 2005, 97.

²⁶¹ M. S. ANDERSON: *The Rise of Modern Diplomacy 1450–1919*, Longman, London, 1993, 9.

²⁶² ÁGOSTON GÁBOR: *Az oszmán és az európai diplomácia a kölcsönösség felé vezető úton = Hid a századok felett. Tanulmányok Katus László 70. születésnapjára*, főszerk.: HANÁK Péter, szerk.: NAGY Mariann, Pécs, 1997, 89.

²⁶³ SOMOGYI: *i. m.*, 142–143.

²⁶⁴ *Uo.*, 143.

válása idején már eljárt az idő, és ez a modell érthető módon nem volt túlzottan népszerű a többnyire fiatalokú kezdő diplomata körében sem. Főleg a házas emberek helyzete vált abszurdá, mert „kosztra és kvartélyra” csak a férj volt jogosult, a felesége már nem. Így nem csoda, hogy 1866-ban Poroszország és 1868-ban végül a dualista Monarchia is felszámolta ezt a rendszert. Ettől kezdve a beosztott diplomata is rendes fizetést és külön pótlékokat kaptak.²⁶⁵

Az állandó követségek létesítése viszonylag korán egész Európában divattá vált, bár ebben az időben még nem létezett szigorú reciprocitás. A 16. és 17. században például a legtöbb fontos európai nagyhatalom rendelkezett állandó képvisellel a Fényes Portánál, de a viszonyosság nem érvényesült. Az akkor még erős törökök ugyanis nem tartották fontosnak, hogy hasonló intézményeket hozzanak létre európai vetélytársaikkal.

Ebben az időben zajlott a konzulátusok átalakulása is modern állami konzuli hivatalokká, amelyek élén szakképzett külügyi hivatalnokok álltak. A 18. század végén és a 19. században tehát már a korszerű külképviseleti rendszer létezéséről beszélhetünk. Ennek alapintézményei, legfontosabb szervezeti egységei a követségek és a konzulátusok voltak.

1.5.2. Követségek, nagykövetségek, állandó képvisellek és képvisellei irodák

Az, hogy az államok egymás fővárosaiban kölcsönösen nagykövetségi rangú külképviseleteket tartanak fenn, csak a második világháború után terjedt el. 1945 előtt a legtöbb európai államnak követségei voltak. Léteztek nagykövetségek is, ám ezeket rendszerint a nagyhatalmak létesítették más nagyhatalmak fővárosában. Ebből a szempontból nagyon jellemző az Osztrák–Magyar Monarchia esete, amely az öreg kontinens egyik legpatinásabb nagyhatalma volt.

Egy 1911. évi magyar közigazgatási jogi kézikönyv az 1815. évi bécsi kongresszusi határozatnak megfelelően a követeket a következő kategóriákra osztotta: nagykövetek (Ambassadors), követek és meghatalmazott miniszterek (Envoyés), miniszterrezidensek, diplomáciai ügyvivők (Chargés d'affaires). A pápai legátusok és nunciusok a nagykövetek rangjával bírtak,²⁶⁶ az internunciusok pedig a követi rangnak megfelelő pozíciót foglalták el. A kézikönyv szerint egyedül a nagykövetek képviselték a külső szuverének személyes méltóságát. A diplomáciai ügyvivők nem a szuverén uralkodónál, hanem a szuverén uralkodó külügyminiszterénél voltak akkreditálva.

A dualizmus korában a Monarchia a vele diplomáciai kapcsolatban álló államokban rendszerint követi szinten képviseltette magát. A nagyköveti szint még a nagyhatalmak között sem volt általános. A kulcsfontosságú berlini külképviselet rangját 1871-ben, a német egység megvalósításának évében emelték nagykövetségi rangra. A régi nagyhatalmi partnernek számító Oroszországban működő osztrák–magyar külképviseletet viszont csak 1874-ben

²⁶⁵ *Uo.*, 144.

²⁶⁶ KMETY Károly: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. II. kötet*, Hatodik javított kiadás, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1911, 571.

emelték nagyköveti rangra. A dualista Monarchia összesen 33 állammal létesített diplomáciai kapcsolatot, és ebből 10 országban képviseltette magát nagyköveti szinten.²⁶⁷

A két világháború közötti időszakban is megmaradt ez a gyakorlat, a közepes és kisebb közép-európai államok egymásnál kölcsönösen követségi szinten képviseltették magukat. Az akkori magyar külképviseletek vezetői is ebben a rangban szolgálták hazájukat, hasonlóan csehszlovák, román, jugoszláv vagy osztrák kollégáikhoz.

A 19. században még nem lehetett szó nemzetközi szervezetek mellett működő állandó képviseletekről, mert az első kormányközi nemzetközi szervezetek a 19. század utolsó harmadában alakultak ki. Eleinte főleg technikai kérdésekkel foglalkozó kisebb szervezetek voltak ezek, központjaik többnyire Svájcban voltak (Bern, Genf). A nagy intézményi fellendülés az első világháború után kezdődött el, a mérföldkövet a Nemzetek Szövetségének létrejötte jelentette 1920-ban. A szervezeteknél akkreditált állandó képviseletekről tehát csak a Nemzetek Szövetségének megalakulásától beszélhetünk.

Nehézkesen alakult ki ez a képviseleti forma, mert eleinte az egyes tagállamok berni vagy párizsi követségük révén próbáltak érintkezni a genfi székhelyű nemzetközi szervezet szerveivel és munkatársaival. A Nemzetek Szövetségének első főtitkára, Sir Eric Drummond is sokkal jobban örült annak, ha az egyes államok külügyminisztereivel tudott tárgyalni, nem csak megbízott diplomáciai képviselőikkel. Ezért különösebben ő maga sem szorgalmazta, hogy Genfben állandó képviseletek jöjjenek létre.²⁶⁸

Az államok többsége számára azonban ez a „távképviseleti” megoldás nem volt megfelelő. Sokak számára egyszerűen azért nem, mert Genf messze volt a fővárosuktól, és külügyminiszterük nem tudott olyan könnyen és sűrűn elutazni ebbe a szép tóparti városba, mint például a nyugat- vagy közép-európai kollégák. Ne feledjük, hogy az 1920-as években a légi közlekedés még fejletlenebb volt, mint manapság. Olyan államok, mint Japán vagy az egyes latin-amerikai országok nagy szükségét érezték, hogy közvetlen képviselettel rendelkezzenek Genfben. Az Egyesült Államok például kezdettől fogva önálló megfigyelő missziót hozott létre a Nemzetek Szövetsége mellett.²⁶⁹

Idővel tehát az aktívabb tagállamok felismerték, hogy érdekeiket sokkal hatékonyabban tudják érvényesíteni, ha állandó missziót hoznak létre Genfben. Ebben a folyamatban az egyik élenjáró állam az a Lengyelország volt, amely nagyon sokat dolgozott azért, hogy a Nemzetek Szövetségének Tanácsában állandó helyet kapjon. A fiatal Csehszlovák Köztársaság is nagyon aktív volt Genfben. Štefan Osuský, az új állam egyik vezető „multi-laterális” diplomatája, aki egyébként hivatalosan kormánya párizsi követe volt az 1920-as években, már az elején a Nemzetek Szövetsége pénzügyi és ellenőrzési bizottságának elnöke lett.²⁷⁰ Később párizsi posztja mellett ellátta Csehszlovákia genfi képviselőjének posztját is. Kormánya ugyanis rájött arra, hogy tekintélyes diplomatáját mindkét helyen tudja hasznosítani. Ezt a Párizs és Genf közötti jó vasúti összeköttetés is lehetővé tette.

²⁶⁷ DIÓSZEGI: *i. m.*, 9.

²⁶⁸ KRÁLIK: *Letokruhy diplomacie*, Iura Edition, Bratislava, 2003, 231.

²⁶⁹ *Uo.*, 231.

²⁷⁰ Ebben a minőségben például fontos szerepet játszott a szervezetnek később otthont adó Nemzetek Palotája építési felhívásának kiválasztásában, az építészek pályáztatásában és részben az elegáns épület felhúzásában. Magát az épületet 1934-ben adták át a Nemzetek Szövetségének. Jelenleg az ENSZ egyes hivatalai működnek benne.

Az első világháborúban vesztes Magyarország ugyan nem volt a Nemzetek Szövetségének alapító tagja, de viszonylag hamar – már 1922 szeptemberében – taggá válhatott. Erre szükség is volt, mert Bethlen István miniszterelnök innen szeretett volna kölcsönt felvenni. Magyarország azon államok közé tartozott, amelyek már nagyon hamar külön képviseletet létesítettek Genfben. A képviseletet akkoriban még titkárságnak nevezték (franciául *Secrétariat Royal Hongrois près la Société des Nations*).²⁷¹

Érdekességgént érdemes megjegyezni, hogy ebben az időszakban (azaz a két világháború között) Magyarország még egy fontos nemzetközi szervezetnél rendelkezett állandó képviselővel – mégpedig a Nemzetközi Duna Bizottságban. 1924-től Ditrich Alfréd sorhajókapitány képviselte hazáját ebben a testületben, aki e tekintetben szintén a külügyminisztérium állományába tartozott. A központban pedig egy külön Duna nemzetközi osztály alakult meg, amelynek a Nemzetközi Duna Bizottsággal és a Dunai Állandó Vízügyi Műszaki Bizottsággal összefüggő ügyeket kellett intéznie.²⁷²

Jelenleg Magyarország számos olyan állandó képviseletet működtet, amelyek valamely nemzetközi szervezetnél képviselik érdekeit. Az ENSZ mellett három magyar állandó képviselet található, egy-egy New Yorkban, Genfben és Bécsben. Genfben működik továbbá a WTO és több más nemzetközi szervezet melletti magyar képviselet, Bécsben pedig az EBESZ misszió. Párizsban működik az UNESCO és az OECD, Strasbourgban található az Európa Tanács, Brüsszelben pedig az Európai Unió és a NATO melletti magyar állandó képviselet.

A második világháború nemcsak az egész nemzetközi rendszer viszonylatában jelentett mérföldkövet, hanem a külügyi igazgatás alapszintje tekintetében is. Mivel alapelv lett a független és szuverén államok egyenlőségének elve, a hivatalos diplomáciai érintkezésben többé nem tettek különbséget a nagyhatalmak és más szuverén államok képviselletei között. A bipoláris világ egyik szuperhatalmának számító Szovjetunió is letért a korábbi évtizedekben csak rá jellemző sajátos külön útról, és már a második világháború alatti években ismét nagyköveteknek kezdte nevezni az azelőtti politikai képviselőket. A világban végbemenő általános demokratizálódás az olyan konzervatív területekre is hatott, mint a diplomácia és a külügyi igazgatás.

1.6. A külügyi igazgatás lehetséges korszerű modelljei

Az államok a nemzetközi kapcsolatokban külügyi igazgatásuk által vesznek részt, ezzel kapcsolatban különbséget tehetünk a külkapcsolatok belső és külső szervei között. Az előbbihez döntő mértékben az ún. külügyi hivatalok és – mint majd később látni fogjuk – más szervezetek tartoznak. A külügyi hivatalokat a legtöbb országban ma már külügyminisztériumnak nevezik. Ez alól kivétel például Nagy-Britannia és Németország, ahol a külügyminisztérium elnevezése ma is *Foreign Office*, illetve *Auswärtiges Amt*. A külkapcsolatok külső szerveinek minősülnek a diplomáciai és konzuli képviselletek (külképviselletek), a kereskedelmi kirendeltségek, kereskedelmi képviselletek vagy ügynökségek, a különféle kulturális

²⁷¹ MÁRFFY: *i. m.*, 713.

²⁷² PRITZ Pál: *A külügyi szolgálat története (1936–1941)* = Uő: *Magyar diplomácia...*, *i. m.*, 95.

képviseltek és intézetek (például a Magyar Intézetek, Francia Intézetek vagy a Cervantes Intézetek), továbbá az egyéb képviseltek (például helyhatóságok képviselői).

A külügyminiszter munkaszervezetének kialakítása, a külügyi igazgatás centrumában álló szerv megszervezése és működtetése szempontjából és az egyes államok által alkalmazott megoldások figyelembevételével jelenleg a külügyi igazgatás több modellje azonosítható. (Az egyes modellek tiszta formájukban a valóságban nem léteznek, és számos átmeneti megoldást is találhatunk.)

1.6.1. A skandináv modell

A skandináv világ (skandinávnak tekintjük az Északi Tanács tagállamait, vagyis az ún. Fenn-Scandiát: Izland, Feröer, Grönland, Norvégia, Svédország, Dánia, Finnország, Åland) legrégebbi külügyminisztériumával a dánok rendelkeznek. 1770-ben jött létre a Dán Külügyi Osztály, amelyet 1848-ban neveztek át Dán Királyi Külügyminisztériummá.²⁷³ A Dán Külügyi Osztály alapítását követően nem sokkal, 1791-ben hozta létre III. Gusztáv svéd király a „Külföldi hatalmakkal levelező királyi Kabinet”-et, amelynek 1840-ben változtatták a nevét Külügyminisztériumra (Utrikesdepartement).²⁷⁴ A többi észak-európai állam külügyminisztériumának létrejötte a függetlenség elnyeréséhez kapcsolódik. Így 1905-ben jött létre Norvégia,²⁷⁵ 1918-ban az egy évvel korábban Oroszországból kivált Finnország²⁷⁶ és 1944-ben Izland külügyminisztériuma.²⁷⁷ A három skandináv autonóm terület közül az egyaránt Dániához tartozó Feröer-szigetek és Grönland is működtet külügyminisztériumot, azonban ezek a független államok külügyi igazgatásával összehasonlítva kevésbé kiterjedtek és differenciáltak, leginkább a miniállamokéhoz hasonlítanak. Az észak-európai világ államai megközelítőleg 100–110 diplomáciai és konzuli képviselőt tartanak fent külföldön.

A skandináv modell jellemzője, hogy a külügyminisztérium gyakorlati szempontok alapján épült fel, a lehető legkevesebb számú szervezeti egységgel működik, és méretében is kisebb, mint más államok hasonló minisztériumai.²⁷⁸ Meglehetősen kiterjedt tiszteletbeli konzuli hálózattal erősíti a hagyományos állami külügyi igazgatási tevékenység hatékonyságát. Svédország például körülbelül 400 tiszteletbeli konzult foglalkoztat szerte a világban. A skandináv külügyi igazgatás jellemzője még, hogy a külügyminisztériumon belül nem egyetlen miniszter tevékenykedik, hanem a klasszikus külügyi terület mellett más, a régió országai számára prioritást jelentő kérdéscsoportok is miniszteri szintű politikai vezetőket kaptak. Ez a gyakorlatban okozhat ugyan hatásköri problémákat, ugyanakkor a skandináv világban komoly kultúrája van a konfliktusok gyors és fájdalommentes feloldásának. Kontinensünk északi államaiban jelenleg 2–5 miniszter is működhet a külügyminisztériumon belül. A leggyakrabban a nemzetközi fejlesztés és segélyezés, a külkereskedelem, az európai

²⁷³ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Denmark.pdf (2012. 04. 16.)

²⁷⁴ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Sweden.pdf (2012. 04. 16.)

²⁷⁵ *Norway. Country Study Guide. Volume I.*, International Business Publications, USA, Washington DC, 2012, 75.

²⁷⁶ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/finland.pdf (2012. 04. 16.)

²⁷⁷ www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Raedism.B.pdf (2012. 04. 16.)

²⁷⁸ Kjell GOLDMANN, Sten BERGLUND, Gunnar SJÖSTEDT: *Democracy and Foreign Policy. The Case of Sweden*, Gower Publishing, Aldershot, 1986, 189.

ügyek, valamint a környezetvédelem rendelkezik a külügyminisztériumon belül saját miniszteri szintű képviselővel.

1.6.2. A bizantin modell

A bizantin modell több almodellből, így a balkáni, a szocialista és a poszt-szocialista kategóriákból épül fel. A szocialista almodellnek egyértelműen Oroszország, illetve a Szovjetunió a prototípusa. A poszt-szocialista almodell a szocialista igazgatási megoldások továbbélését jelenti, amely ma már csak néhány államban, elsősorban Észak-Koreában, Laoszban, Fehéroroszországban, Kubában, kisebb módosításokkal Vietnámban, illetve a Kínai Népköztársaságban érhető tetten. A poszt-szocialista almodell, ami sok tekintetben az imént tárgyalt skandináv példák szöges ellentéte, tulajdonképpen átmeneti kategóriaként is felfogható, jellemzői megtalálhatók mindenekelőtt Oroszországban, a Baltikum országaiban és úgy általában a szovjet utódállamokban, valamint részben Közép-Európa országaiban és a balkáni államok egy részében, valamint Mongóliában és Kambodzsában. A szocialista almodell Marx és Engels, Lenin által értelmezett államelmélete alapján alakult ki, bizantin hagyományokra építve, melynek lényege, hogy „az addig elnyomott munkásosztály megkaparintotta az államhatalmat, az állami szerveket szétzúzta, és helyettük új szerveket hozott létre, továbbá a burzsoá hivatalnoksereget elbocsátotta, és saját, megbízható, többnyire munkáskaderekkel építette fel az új közigazgatást”.²⁷⁹ Az igazgatási struktúra elburjánzását alapozta meg elméletileg a szocialista közigazgatás három kiemelt funkciója: az (ön)igazgatás, a felügyelet és az ellenőrzés.²⁸⁰ Azaz ez a rendszer totális ellenőrzést jelentett, amelyhez az átlagosnál több szervre, szervezeti egységre volt szükség. A szocialista modellt jellemzi még, hogy a külügyminisztérium jelentős ideológiai befolyás és a kommunista párt irányítása alatt áll. Ez azt is jelenti, hogy a külpolitika vonalvezetését nem annyira a külügyminisztérium, mint inkább a kommunista párt külügyi szervezeti egysége (bizottsága) határozza meg, míg az előbbire jórészt csak a végrehajtás marad.

A bizantin modellen és a poszt-szocialista almodellen belüli legrégebbi „külügyminisztérium” Oroszországban jött létre 1549-ben Követi Hivatal (Poszolszkij Prikáz) néven.²⁸¹ A prikázrendszer (hivatalrendszer) Nagy Péter számolta fel, majd 1802-ben alakult meg a modern orosz külügyminisztérium, amely 1922 és 1991 között beolvadt a Szovjetunió külügyminisztériumába. Oroszország némiképp különbözik a többi, a poszt-szocialista almodellbe tartozó országtól, mégpedig alapvetően az állam méretéből és a külpolitika szerepének tradicionálisan az átlagosnál nagyobb jelentősége miatt. Oroszországban a külügyminiszter munkáját kilenc (!) miniszterhelyettes segíti.

A poszt-szocialista almodellbe tartozó országokban a külügyi tárca szervezeti felépítését a szervezeti egységek nagy száma, a túlbonyolított és emiatt meglehetősen lassú és körülményes ügymenet, egyszerűen a túlbürokratizált működés jellemzi. Oroszország kivételével a szovjet utódállamok külügyminisztériumai 1991-ben kezdtek el létrejönni, igaz, néhány érintett állam, mint például a három balti ország 1918 és 1940 között működtetett külügyi

²⁷⁹ Vlagyimir Iljics LENIN: *Állam és forradalom*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1971, 129–134., 154.

²⁸⁰ LENIN: *i. m.*, 154.

²⁸¹ <http://rusemb.org.uk/historyukreldiplomatsday/> (2012. 04. 16.)

apparátust.²⁸² Az említett három balti ország közül Észtországra főként az utóbbi két év-tizedben jelentős hatást gyakorolt a skandináv világ (különösen Finnország és Svédország), emiatt Tallinn a poszt-szocialista almodell és a skandináv modell közti átmenetbe sorolható inkább.

Magyarország Kelet-Közép-Európa országaival egyetemben olyan átmeneti kategóriába tartozik, amely mutat bizonyos poszt-szocialista igazgatási jellemzőket, de a kommunista hatalomátvételek előtti idők hagyományai is érvényesülnek azokban. A bizantin modell poszt-szocialista alcsoportjához tartoznak, de a kelet-közép-európai térség országaival szemben nem minősülnek „modellidegennek” a volt jugoszláv tagköztársaságok, kiegészülve Bulgáriával, Romániával, Albániával és Koszovóval, ugyanis a felsorolt államok már eredetileg is inkább a bizantin modellhez tartoztak, igaz, azokban bizonyos, a francia vagy a német modellekben tetten érhető jegyek is felismerhetők voltak. A poszt-szocialista almodell tehát nem feltétlenül tartós és kiérlelt kategóriát jelent, hanem inkább a szocialista almodell utáni állapotot, amelyben az érintett államok korábbi, preszocialista közigazgatási tradíciói is érvényesülnek.

Végül a bizantin modell balkáni almodelljébe tartozik Görögország, Törökország és Ciprus külügyi igazgatása. Esetükben a legrégebbi külügyminisztériuma Görögországnak (1833) van.²⁸³ Ez a megállapítás azonban csak abban az esetben igaz, ha a török külügy létrejöttét – amelyen angolszász hatás is érezhető – nem az Oszmán Birodalom nemzetközi kapcsolatainak szervezett kerete között való bonyolításától, hanem – ahogyan a török szaktárca is teszi – Kemál Atatürk nagy államreformja és a Török Köztársaság létrejöttétől számítjuk.²⁸⁴

A Görögország és Törökország közötti vitás kérdések közül az 1960 óta független államként működő Ciprus kérdése kiemelt problémát jelent. Az észak-ciprusi probléma miatt a ciprusi külügyminisztériumban önálló részleg foglalkozik Törökországgal, továbbá a repatriált ciprusiak ügyével.²⁸⁵ A bizantin modell további államai közül Románia külügyminisztériuma Alexandru Ioan Cuza ezredes nevéhez, pontosabban Moldva és Havasalföld 1862-es egyesítéséhez (Egyesült Fejedelemségek) és az önálló Románia megszületéséhez kapcsolódik,²⁸⁶ míg például Szerbia (1878)²⁸⁷ és Bulgária (1879)²⁸⁸ külügyi igazgatása kialakulásának kezdetei az ún. keleti kérdés²⁸⁹ rendezéséhez kapcsolódnak. Albánia (1912) külügyminisztériuma az első balkáni háborút követően,²⁹⁰ míg Szlovénia, Horvátország, Bosznia-Hercegovina és Macedónia társtárcái Jugoszlávia szétbomlásának előestéjén (1990–1991) alakultak meg.²⁹¹ A térségből az államiságát a 19. század végéig visszavezető

²⁸² www.vm.ee/?q=en/node/4078 (2012. 04. 17.)

²⁸³ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/greece.pdf (2012. 04. 16.)

²⁸⁴ www.mfa.gov.tr/turkiye-cumhuriyeti-disisleri-bakanligi-tarihcesi.en.mfa (2012. 04. 16.)

²⁸⁵ [www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/e4a8145026bdd8b1c225714500358b1e/a55c253a00cb1ee8c22577ee003a-2e87/\\$FILE/charteng_2011.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/e4a8145026bdd8b1c225714500358b1e/a55c253a00cb1ee8c22577ee003a-2e87/$FILE/charteng_2011.pdf) (2012. 04. 16.)

²⁸⁶ www.mae.ro/en/node/11300 (2012. 04. 16.)

²⁸⁷ www.mfa.gov.rs/Departmentframe.htm (2012. 04. 17.)

²⁸⁸ www.mfa.bg/en/pages/view/13 (2012. 04. 17.)

²⁸⁹ „Keleti kérdés” alatt a Balkán-félsziget egykoron török megszállás alatt élő, jellemzően keresztény népei helyzetének 19. századi rendezését értjük.

²⁹⁰ www.mfa.gov.al/index.php?option=com_multicategories&view=article&id=5395%3Ahistoriku-i-krijimit-te-institucionit-te-ministrise-se-puneve-te-jashtme-te-shtetit-shqiptar&Itemid=64&lang=en (2012. 04. 17.)

²⁹¹ Lásd a tárcák honlapjait.

Montenegró és a 2008-ban függetlenné vált Koszovó rendelkeznek a legfiatalabb külügyi struktúrákkal.

1.6.3. A frankofón modell

A frankofón külügyi igazgatás mintaállama egyértelműen Franciaország, azonban nem az eredeti monarchikus állam, hanem az 1789-es francia forradalom, majd Napóleon köz-igazgatási reformjai által kialakított ország. A francia külügyi igazgatás – hasonlóan orosz vagy angol megfelelőjéhez – rendkívül nagy múlttal és jelentős történelmi hagyományokkal rendelkezik. Más uralkodókhoz hasonlóan a francia király is sokáig személyesen, tanácsosai segítségével intézte országa külkapcsolatait. A 16. században négy ún. államtitkár működött közre Franciaország nemzetközi ügyeinek vitelében. 1589-ben az egyik államtitkárt, személy szerint Louis de Revol-t külügyminiszterré (egészen pontosan külügyi államtitkárrá) nevezték ki IV. Henrik francia király.²⁹² Revol-t sokan a világ első külügyminiszterének tekintik. A minisztert segítő államtitkárság kiépítésére és felállítására 1626-ig kellett várni, és a forradalom előestéjén 39 magas rangú hivatalnok, ún. „commi” dolgozott a tárcánál. A francia külügyi tárca és apparátus 1853-ban költözött jelenlegi helyére, a Quai d’Orsay-ra (szó szerint „Orsay rakpart”). Azóta a francia külügyminisztériumot informálisan ezzel az elnevezéssel is gyakran illetik. A sokak által angolszásznak tekintett „külügyi államtitkári” modell alapja a francia monarchikus hagyományokban keresendő. A frankofón típusú külügyi igazgatás, illetve a francia közigazgatás alapvető hatást gyakorolt az Európai Unió igazgatási struktúrájának kialakítására is. Jellemzője a bürokratizáltság, a kialakított szervezeti egységek viszonylag nagy száma, valamint a hivatali út kiemelt jelentősége. A frankofón modellt követő külügyminisztériumok szakmai szintjeit főigazgatóságok és igazgatóságok jelentik. Ehhez a modellhez tartozik – a teljesség igénye nélkül – a skandináv modellből időközben sok megoldást átvevő Belgium (1831),²⁹³ Hollandia (1813)²⁹⁴ és Luxemburg (1848).²⁹⁵ Az utóbbi esetében a külügyminiszteri posztot egészen 1937-ig a mindenkori miniszterelnök töltötte be. A Benelux-térség államainál „pontosabban” követi a frankofón modellt Spanyolország (1714),²⁹⁶ Portugália (1736)²⁹⁷ és Olaszország (1848).²⁹⁸

1.6.4. A német–osztrák (közép-európai) modell

A közép-európai külügyi igazgatási modell mintaadó államának Németországot, pontosabban az egykori Poroszországot tekinthetjük, igaz, a korábbi Osztrák Császárság, később az Osztrák–Magyar Monarchia, valamint a frankofón modell bizonyos megoldásai is hozzájárultak ennek a modellnek a kialakulásához. A modell nem korlátozódik

²⁹² www.diplomatic.gouv.fr/en/ministry/history/article/from-the-louvre-to-the-quai-d (2012. 04. 17.)

²⁹³ http://en.wikipedia.org/wiki/FPS_Foreign_Affairs_Belgium (2012. 04. 17.)

²⁹⁴ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/The_Netherlands.pdf (2012. 04. 17.)

²⁹⁵ www.mae.lu/Site-MAE/Bienvenue-au-Ministere-des-Affaires-etrangeres/Apercu-historique (2012. 04. 17.)

²⁹⁶ www.11setembre1714.org/noticies.html (2012. 04. 17.)

²⁹⁷ www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Portugal-EN.pdf (2012. 04. 17.)

²⁹⁸ www.esteri.it/MAE/EN/Ministero/IL_MAE/ (2012. 04. 17.)

Németországra és Ausztriára, mivel hatása kimutatható a poszt-szocialista modellhez sorolt Kelet-Közép-Európa országaiban is. Németország külügyminisztériumának jogelődjét 1870-ben hozták létre az Észak-Német Konföderáció, majd a Német Birodalom részére.²⁹⁹ Kezdetben államtitkár vezette a tárcát, ugyanis a német külpolitikát 1919-ig egy személyben a kancellár irányította. A Külügyi Hivatal (Auswärtiges Amt, rövidítve: AA) nevet viselő minisztérium élén a szövetségi külügyminiszter áll, akit két államminiszter és két államtitkár segít munkájában. A politikai személyzet közvetlenül a szövetségi miniszter irányítása alatt három részre tagolódik: a miniszter hivatalára, a parlamenti és kabinetosztályra, valamint a sajtóosztályra. A szakmai munka nem főosztályokon, hanem főigazgatóságokon zajlik. A minisztériumban ezenkívül a kiemelt ügyek ellátására több magas rangú ún. koordinátor és biztos működik. Ennek megfelelően létezik francia–német kapcsolatok, lengyel–német kapcsolatok koordinátora, transzatlanti koordinátor, német–orosz koordinátor, emberi jogi biztos. (Az NSZK-ban a magyarhoz hasonló ombudsmani rendszer nem létezik, helyette a kormányzat keretein belül hozták létre az emberi jogi biztos posztját, amelyet emiatt nem független személy, hanem pártpolitikus tölt be.)

Az önálló osztrák külügyminisztérium 1918-ban jött létre.³⁰⁰ Ausztria – és tulajdonképpen a többi érintett közép-európai állam – esetében hangsúlyozni kell, hogy a jogelőd államalakulatokban (Habsburg Birodalom, Osztrák Császárság, Osztrák–Magyar Monarchia) már korábban is működött külügyminisztérium. A jelenleg Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Ügyek Szövetségi Minisztériuma nevet viselő intézmény élén a szövetségi kancellárhelyettesi titulussal rendelkező külügyminiszter áll, akit az államtitkár helyettesít. A politikai szint alatt helyezkedik el az első számú szakmai vezető, a főtitkár, aki irányítja a hét főigazgató munkáját. A főigazgatóságok főosztályokra és osztályokra tagolódnak. Érdekesség, hogy önálló főosztály foglalkozik az Olaszországhoz tartozó autonóm és zömében németajkú Dél-Tirollal.³⁰¹

A közép-európai modell lényege talán a hivatali szervezet logikus és praktikus, ám a skandináv modellbe tartozó államokéhoz képest kevésbé puritán felépítésű igazgatási szerkezetben és a gyors adaptációképességben rejlik. Ebben a modellben is komoly jelentősége van a hivatali út betartásának, de ez a hatáskörök precíz elhatárolása miatt szervesen és olajozottan működik. Megjegyzendő, hogy a kommunista hatalomátvételig több kelet-közép-európai ország – köztük Magyarország³⁰² és Bulgária – külügyi igazgatása is a közép-európai modellhez tartozott.

²⁹⁹ www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Geschichte/Uebersicht_node.html (2012. 04. 17.)

³⁰⁰ www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gs/05/isbn-92-894-8745-3_en.pdf (2012. 04. 17.)

³⁰¹ www.bmeia.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1Home_Zentrale/Organigramm_En_Mai_2011.pdf (2012. 04. 17.)

³⁰² Magyary Zoltán a II. világháború előtt ezt még úgy fogalmazta meg, hogy a „[L]egjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban jórészt osztrák alkotás. Ugyanezt el kell ismernünk a hadügyi és a külügyi igazgatásra [...]” Lásd: MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 66.

1.6.5. Az angolszász modell

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

A brit Foreign Office (FO) – mostani hivatalos nevén, az 1968-as egyesítést követően: Foreign and Commonwealth Office (FCO) – 1782-ben alakult meg.³⁰³ Az angolszász országok esetében megszokott módon a brit FO-t is miniszteri rangú *államtitkár* (Secretary of State vagy informálisan Foreign Secretary) vezeti. A tárcavezető alatt négy államminiszter dolgozik, ezek egyikét Európa-ügyi miniszternek nevezik. Meg kell említeni, hogy ezenkívül az államminiszteri szint alatt helyezkedik el a még mindig politikai kinevezetteknek tekintett parlamenti helyettes államtitkárok szintje. A Foreign Secretary felügyeli a brit polgári hírszerzést, vagyis az MI6-et (SIS). A külügyi titkári pozíció egyike az állam legfőbb hivatalainak (Great Offices of State), ilyen még a miniszterelnök, a belügyminiszter és a pénzügyminiszter. Megjegyzendő, hogy brit külügyminiszterekből nagyon gyakran lett később miniszterelnök vagy fontos nemzetközi diplomáciai poszt betöltője. A 14 000 embert foglalkoztató diplomáciai szolgálat (diplomáciai kar) feje az állandó helyettes államtitkár, akit munkájában a kilenc tagú Vezetői Testület segíti. A minisztériumon belül főigazgatók által vezetett igazgatóságok működnek.³⁰⁴ A brit almodellhez sorolható Írország (1922), hivatali szervezetében külön angol-ír részleggel³⁰⁵ és Ausztrália (1901),³⁰⁶ valamint Új-Zéland (1919).³⁰⁷ Az utóbbi két állam külügyminisztériumának portfóliójába tartozik a külkereskedelem is, továbbá az új-zélandi külügyben működik a maori őslakosok ügyeivel foglalkozó osztály, amelynek vezetője rendszeres beszámolási kötelezettséggel tartozik a miniszteri hivatal első emberének.³⁰⁸ Az 1867-ben a brit koronától igazgatási értelemben függetlenné vált Kanada külügyminisztériuma csak 1909-ben kezdte meg működését, mégpedig kezdetben egy ottawai borbélyüzlet feletti emeleten. Az 1982-es kanadai alkotmányos reform következtében a tárca elnyerte ma is használatos elnevezését: „Külügyi és Nemzetközi Kereskedelmi Minisztérium”. A külügyminiszter elnevezése 1993-ig egyértelműen angolszász modellt követett: „Secretary of State”, ám azóta hivatalosan is a „miniszter” kifejezés használatos.³⁰⁹ A skandináv modellhez hasonlatos, hogy a tárca élén az egyes főbb portfólióknak megfelelően két miniszter áll (akik közül a külügyminiszter tekinthető a szervezet „igazi” vezetőjének), mindkettőjüket egy-egy miniszterhelyettes és a külügyminiszter munkáját ezenkívül még legfeljebb három ún. másodminiszter-helyettes is segítheti.

A brit megoldástól részben különböző amerikai külügyminisztériumot a függetlenségi háborút követően az első szövetségi Kongresszus hozta létre törvénnyel 1789-ben. A tárca neve ekkor még valóban külügyminisztérium (külügyi osztály), „Department of Foreign Affairs” volt, és azt csak néhány hónappal később – némi belügyi hatáskörbővítésnek

³⁰³ www.fco.gov.uk/en/about-us/our-history/historical-publications/research-projects/people-policy-places/ (2012. 04. 17.)

³⁰⁴ www.fco.gov.uk/en/about-us/who-we-are/ (2012. 04. 17.)

³⁰⁵ www.dfa.ie/home/index.aspx?id=369#structure (2012. 04. 17.)

³⁰⁶ www.dfat.gov.au/dept/history.html (2012. 04. 17.)

³⁰⁷ www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/ResearchPapers/9/1/8/00PLLawRP07041-New-Zealand-sovereignty-1857-1907-1947-or-1987.htm (2012. 04. 17.)

³⁰⁸ <http://mfat.govt.nz/About-the-Ministry/Our-structure/index.php> (2012. 04. 17.)

³⁰⁹ www.international.gc.ca/history-histoire/index.aspx?view=d (2012. 04. 17.)

köszönhetően – egy újabb törvény nevezte át „Department of State”-té (a továbbiakban: DoS). Érdekeség, hogy a külügyminisztérium volt az első amerikai kormányzati intézmény, amelyet az alkotmány alapján hoztak létre. Prezidenciális kormányformája miatt az Egyesült Államokban a külpolitika legfontosabb szereplője talán mégsem a külügyminiszter, hanem maga az elnök. A szövetségi alkotmány II. cikkely (2) bekezdése értelmében „[az elnök] kijelöli a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján a nagyköveteket, követeket, konzulokat [...]”. Az elnök mellett még kiemelt jelentősége van a Kongresszusnak és különösen a parlament Külügyi Bizottságának. Az amerikai diplomáciai és konzuli szolgálat egyesítése csak az I. világháborút követően, az 1924. évi ún. Rogers Acttel történt meg, amely a külügyminiszter irányítása alatt létrehozta az amerikai külszolgálatot. Manapság az 1980. évi külszolgálati törvény (Foreign Service Act) van hatályban, és rendezi az ezzel kapcsolatos kérdéseket. Ennek alapján a külügyminiszter irányítja a megközelítőleg 12 000 főből álló amerikai külügyi szolgálatot, mégpedig az elnök irányítása alapján. A DoS élén álló minisztert két miniszterhelyettese, a tanácsadói rangban lévő személyzeti főnök, a Nemzetközi Fejlesztési Ügynökség (USAID) vezetője és a közvetlenül a miniszternek alárendelt amerikai ENSZ-misszió vezetője segíti napi munkájában. A tárca igazgatását a Főtítkárság végzi. A legmagasabb szintű szakmai vezetőknek a helyettes államtitkárok minősülnek, akik alatt a szakmai szervezeti egységeket vezető segédtitkárok működnek. Emellett még számtalan, a miniszternek közvetlenül alárendelt hivatal és más szervezeti egység teszi teljessé a minisztériumi összképet.³¹⁰

Az amerikai almodellhez sorolható az afrikai kontinens legrégebbi külügyminisztériumát magáénak tudó és az Egyesült Államokból a földrészre visszavándorolt egykori rab-szolgák által alapított Libéria. Libéria külügyminisztériuma, amely az amerikai gyökerekre még jobban utaló módon eredetileg a Department of State nevet viselte, 1848-ban jött létre. A libériai alkotmányos berendezkedés tulajdonképpen az amerikai pontos mása, prezidenciális köztársaság, és emiatt az elnök látja el a kormányfői funkciót is. A külügyminiszter ebben a térben a kabinet legfontosabb minisztere és az elnök külpolitikai főtanácsadója.³¹¹ Szintén az amerikai almodellt követi részben a Fülöp-szigetek is, amelynek külügyminisztériuma 1898-ban jött létre,³¹² valamint Irak (1924) külügyminisztériuma Szaddám Huszein 2003-as bukása óta.³¹³

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

³¹⁰ www.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/99494.htm (2012. 04. 17.)

³¹¹ www.mofa.gov.lr/content.php?sub=1&related=1&res=1&third=1 (2012. 04. 17.)

³¹² <http://dfa.gov.ph/main/index.php/about-the-dfa/history-of-the-department> (2012. 04. 17.)

³¹³ www.mofa.gov.iq/en/Themistry/str.aspx?sm=57 (2012. 04. 17.)

1.6.6. A latin-amerikai modell

A latin-amerikai térség országainak többsége olyan modellt alakított ki, amely részben az angolszász modell amerikai alcsoportjával rokon, és a frankofón (francia) külügyi igazgatási hagyományokból építkezve szilárdult meg az elmúlt kétszáz évben. Latin-Amerikában a külügyminisztériumot gyakran Kancelláriának, a külügyminisztert pedig kancellárnak (spanyolul *canciller*, portugálul pedig *chanceler*), hivatalosan pedig általában Külkapcsolatok Minisztériumának (rövidítve: MinRex) is nevezik. A térség országai közül a titkársági rendszerű Mexikói Egyesült Államok külügyminisztériuma (1822) és Suriname (1975) külügyi adminisztrációja inkább az észak-amerikai megoldáshoz áll közel, míg Argentína (1853), Brazília (1822), Peru (1821), Kolumbia (1821), Chile (1810), Uruguay (1823), Paraguay (1811), Ecuador (1830), valamint a közép-amerikai földnyelv és a Karib-tenger államainak külügyminisztériumai a frankofón modellre emlékeztetnek.³¹⁴ Megjegyzendő, hogy Bolívia (1826) és Venezuela (1823) esetében megfigyelhetünk szocialista jegyeket is. A latin-amerikai modell valójában – ahogyan fentebb már utaltunk rá – két modell, az angolszász és a frankofón megoldások bizonyos jegyeit kombinálja. Angolszász gyökerű sajátosság, hogy a külügyminisztériumokat és azok működési szabályait törvény állapítja meg, és a külügyminisztérium az államfő politikai orientációjának van alárendelve. Ebből következik, hogy a latin-amerikai országok az „átlagosnál” talán kiterjedtebb külképviseleti rendszert tartanak fent. A frankofón modellre emlékeztet az ehhez a térséghez tartozó országok közgazdászának bürokratizáltsága és a szervezeti egységek sűrű belső tagolódása.

1.6.7. A távol-keleti modell

A távol-keleti modellhez tartozik mindenekelőtt Japán (1868), Thaiföld (1840), a Koreai Köztársaság (1948), Szingapúr (1965) és Indonézia (1945). Érdekesség, hogy erre a modellre emlékeztet talán a leginkább Irán (1911) külügyminisztériuma is. A kommunista hatalomátvételt megelőzően ezt a modellt követte Kína és Vietnám is.

A japán külügyminisztérium létrejötte egybeesik a szigetország 19. századi nyitásával és a császári hatalom helyreállításával, vagyis az ún. Meidzsi restaurációval (1868).³¹⁵ A Felkelő Nap Országának uralkodója ehhez képest mégis elég későn, csak 1885-ben nevezte ki az első külügyminisztert, amivel egy időben megtörtént az első japán külügyminisztérium megalapítása is. Jelenleg a minisztert két ún. parlamenti első miniszterhelyettes és három parlamenti miniszterhelyettes segíti a tárca politikai ügyeinek intézésében. Emellett van külön miniszterhelyettes és két – alacsonyabb rangú – másodminiszter is, akik bár politikai kinevezettnak tekinthetők, mégis a minisztérium szakmai működéséért felelősek. A szűkebb politikai szinthez tartoznak emellett még az ún. szakosított nagykövetek, akik nem missziót vezetnek, hanem a tárcán belül különféle témákért, így például az okinawai ügyekért (amerikai katonai bázisok működnek ezen a szigeten), a nemzetközi terrorizmusellenes küzdelemért, a gazdaságdiplomáciáért vagy éppen az iraki újjáépítésért felelősek. A miniszter mellett titkárság működik, melynek vezetője másodminiszter-helyettesi rangban van. A minisztérium

³¹⁴ Lásd a szaktárcák honlapjait.

³¹⁵ www.usc.edu/libraries/archives/arc/libraries/eastasian/ealtoc/gaimusho.pdf (2012. 04. 17.)

szakmai része hivatalokra, azon belül pedig osztályokra tagolódik. Érdekesség, hogy Japánban a külügyminisztériumhoz tartozik a polgári hírszerzési tevékenység. Japán 141 diplomáciai képviseletet és 63 konzulátust működtet.

A Koreai Köztársaság (1948) külügyminisztériumának felépítése nagyon hasonlít Japánéra, azzal a lényeges különbséggel, hogy Korea esetében a kereskedelemmel kapcsolatos ügyek is a minisztérium hatáskörébe tartoznak. Az egykori Sziám (ma Thaiföld) külkapcsolatai a többi távol-keleti államhoz hasonlóan a messzi múltba nyúlnak vissza. A 14–15. századtól a külföldiekkel való kereskedelmet felügyelő ún. Krom Phra Klang nevű kormányzati szerv segítette az uralkodót a thai külkapcsolatok lebonyolításában. Ezt követte a 18. században létrehozott, kikötői tevékenységet felügyelő hatóság, a Krom Tha, amelyből 1875-ben jött létre királyi rendelettel a független thai külügyminisztérium.³¹⁶ Az indonéz külügyminisztérium (KEMLU) az egyetlen tárca, amelyet Indonézia alkotmánya megnevez. Ennek az a jelentősége, hogy az elnök a többi minisztériumtól eltérően a külügyi tárcát nem oszthatja fel. A függetlenség elnyerése óta (1949) az indonéz külügyminisztérium sokat fejlődött, de csak 2008-ban kapta mai elnevezését („minisztérium”). A külügyminisztert a miniszterhelyettes helyettesíti, a tárca működtetéséért a főtitkár felelős. A minisztérium főigazgatóságokba szervezve működik. Az Indonéz Köztársaság jelenleg 130 diplomáciai és konzuli képviseletet tart fent világszerte.³¹⁷

A távol-keleti országok külügyi igazgatása az egykori európai nagyhatalmakkal való érintkezés során fejlődött ki a 19. század második felében, alapvetően külső kényszerből. Az azóta eltelt évszázad során sokat változtak a tárcák, de ma is megfigyelhető a politikai döntéshozatali szintek terebélyessége, ami a távol-keleti politikai élet csapatomunka jellegével, illetve az ottani társadalmak kollektivista szemléletmódjával magyarázható.

1.6.8. Posztkoloniális modell

A posztkoloniális modellbe tartozó országok alkotják talán a legkevésbé koherens csoportot. Esetükben általánosságban annyi mondható el, hogy külügyi igazgatásuk modelljét az egykori gyarmatosító hatalmak adminisztrációja jelentette, amely a kolonializmus erőteljes tagadása miatt a függetlenség elnyerését követően jelentős módosulásokon ment át az eltelt évtizedekben. Ebben a tekintetben különösen bizonyos „forradalmi” ideológiáknak, például a marxizmusnak, leninizmusnak és az ezek alapján kialakított ún. afrikai szocializmusnak volt jelentősége. Ebbe a modellbe tartozik a legtöbb afrikai ország, valamint néhány ázsiai és csendes-óceáni állam külügyi igazgatása. A posztkoloniális modellen belül elkülöníthető a Brit Nemzetközösséghez tartozó Európán kívüli országok csoportja, melyek esetében Nagy-Britannia jelenti az eredeti mintát. Ezt a csoportot nevezhetjük „nemzetközösségi almodellnek” is. Ide tartozik például India (1948), Pakisztán (1947), Banglades (1971), Sri Lanka (1948), a Maldív-szigetek (1932), a Dél-afrikai Köztársaság (1927), Guayana (1966), Malajzia (1956), Pápua Új-Guinea (1975).

³¹⁶ www.mfa.go.th/web/2680.php (2012. 04. 17.)

³¹⁷ www.kemlu.go.id/Pages/History.aspx?l=en (2012. 04. 17.)

1.6.9. Modellekbe be nem sorolható megoldások

Az alábbiakban azoknak a jelentősebb államoknak vagy nemzetközi jogalanyoknak a külügyi igazgatását tekintjük át, amelyek sajátosságaik miatt egyik fent ismertetett modellbe sem sorolhatók be.

A *Máltai Lovagrendnek* – hivatalos elnevezésével a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispotályos Rendnek – nem sok köze van a mai máltai államhoz. A más néven Johannita Lovagrendet 1099-ben hozták létre, tulajdonképpen abból a célból, ami miatt más lovagrendet is (például a feloszlatott Templomos Lovagrendet vagy a Német Lovagrendet), azaz a szentföldi keresztény zarándokok biztonságának megteremtéséért és az ottani rendészeti igazgatás biztosításáért. A johannita szerzeteskatonák Akko 1291-es eleste után előbb Ciprus szigetére, majd nem sokkal később Rodoszra költöztek, a lepantói csata után (1571) pedig a lovagok Máltára települtek. Innen Napóleon kényszerítette őket távozásra 1798-ban, és a római katolikus egyházzal különleges viszonyt ápoló rend azóta működik az „örök városban”. A nemzetközi jogalanyiséggel rendelkező máltai lovagok 104 országban tartanak fent nagykövetséget, és számos nemzetközi szervezet mellett működtetnek képviselőket. A lovagrendet a nemesi származású és élethossziglan választott nagymester mint „államfő” vezeti, külpolitikáját a főkancellár mint külügyminiszter – és belügyminiszter – irányítja. Az erre vonatkozó jogszabályi háttér az 1961-ben kibocsátott alkotmányos karta, a Rend Kódexe, a kánonjog, a nagymester törvényi rendelkezései és az általa ratifikált nemzetközi szerződések, a szokások, valamint privilégiumok és a Code de Rohan jelentik.³¹⁸

A speciális nemzetközi jogalanyiséggel bíró *Apostoli Szentszék* (amely nem azonos a Vatikánnal!)³¹⁹ belső közjogi helyzetét jelenleg a II. János Pál pápa által kibocsátott „Pastor Bonus” („Jó pásztor”) kezdetű Apostoli Konstitúció szabályozza. Ez a jogszabály rendezi a világi ügyek intézését kezelő ún. Államtitkárság működését, amelynek második „részlege” foglalkozik az államokkal való kapcsolatok fenntartásával. Azonban az „általános ügyekkel” foglalkozó részlegnek is vannak a külkapcsolatok szempontjából jelentős funkciói. Így ez a részleg biztosítja a Szentszék részvételét nemzetközi szervezetekben, továbbá foglalkozik a Szentatyához akkreditált diplomáciai képviselőkkel, bár a második részlegnek is van ezzel kapcsolatban szerepe. A második részleget egy titkár vezeti, akit egy titkárhelyettes segít feladatai ellátásában. A nemzetközi jog alanya a Szentszék, nem pedig a Vatikán, ez utóbbit az Olaszországgal kötött 1929. évi Lateráni Szerződés³²⁰ hozta létre. A Szentszék által működtetett nagykövetségeket Apostoli Nunciatúráknak vagy Nunciatúráknak, az azokat vezető (címetes) érseki rangban lévő tulajdonképpeni nagyköveteket pedig apostoli nunciosoknak vagy nunciosoknak nevezzük. Azokban az államokban, amelyekkel a Szentszék nem vette fel a diplomáciai kapcsolatot, általában Apostoli Küldöttség működik, melynek élén a szintén (címetes) érseki rangú apostoli küldött áll. A követi besorolású pápai diplomáciai

³¹⁸ www.orderofmalta.int/history/639/history-order-of-malta/?lang=en (2012. 04. 17.)

³¹⁹ A pápa ennek értelmében kettős jogalany, egyfelől a katolikus egyház vezetője, másrészt pedig a Vatikán államot irányító, igazgató államhatalmi struktúra, a Szentszék első embere (államfője). Kovács Péter: *Nemzetközi közjog*, Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 272–274.

³²⁰ Ezt azóta felváltotta az Olaszország és a Szentszék között 1984-ben kötött konkordátum, ami azonban a lényegi rendelkezéseket változtatlanul hagyta. Kovács: *i. m.*, 273.

képviselővezető elnevezése internuncius, ezt a terminust a pápai ügyvivő képviselővezetőre alkalmazták eredetileg. A Szentszék jelenleg 180 nunciaturát és 12 küldöttséget tart fent a világ országaiban, és 18 képviselőt működtet nemzetközi szervezetek mellett. Megjegyzendő, hogy a pápai képviselővezetők között egyetlen magyar főpapot sem találhatunk.

A Szentatyának az 1983. évi Kánonjogi Törvénykönyv 362–367. kánonjai alapján joga van ahhoz, hogy ad hoc követet, ún. legátust küldjön más államokhoz, nemzetközi szervezetekhez, régiókhoz vagy szervekhez, illetve nemzeti katolikus egyházakhoz. A szentszéki diplomátokat az 1701-ben alapított Pápai Egyházi Akadémián képezik ki katolikus papok közül, akiket a püspökök küldhet Rómába a vatikáni külügyi szolgálat kötelékébe. Itt az Államtitkárság Hivatala választja ki a jelöltek közül az alkalmas személyeket. A Szentszék és más államok között kötött nemzetközi szerződéseket általában konkordátumnak nevezzük.

A *mini- és törpeállamok* méretükből adódóan csak nehezen képesek hatékony és megfelelő külügyi igazgatást fenntartani és működtetni. Andorrában a Külkapcsolatok Minisztériuma foglalkozik az ország külpolitikájával. A miniszter alatt mindössze három főosztály, az Európai Ügyek Főosztálya, a Kétoldalú Kapcsolatok és Konzuli Ügyek Főosztálya, valamint a Multilaterális Együttműködés és Ügyek Főosztálya látja el ezt a feladatot. Andorra hat állam mellett és néhány nemzetközi szervezetnél tart fent rezidens nagykövetséget. Monacóban a külkapcsolatokért felelős kormánytanácsos vezeti a külügyi tárcát, akit a főigazgató segít munkájában. Monaco kilenc rezidens nagykövetséget működtet körülbelül ötven államhoz akkreditálva.

A speciális jogállású Vatikán mellett Liechtenstein, valamint San Marino területén nem működik rezidens diplomáciai képviselő. Emellett egy 1919-es svájci-liechtensteini megállapodás értelmében Svájc jogosult képviselni a törpeállamot misszióin keresztül, kivéve, ha Liechtenstein saját követét kívánja küldeni. Az országnak mindössze hat másik államban, Ausztriában, Svájcban, Németországban, Belgiumban, a Szentszéknél és az Egyesült Államokban, valamint néhány nemzetközi szervezet mellett működik saját képviselője.

Az 1964-ben függetlenné vált Máltán már abban az esztendőben megalakult a külügyminisztérium.³²¹ A máltai külügy kis túlzással a végletekig leegyszerűsített struktúrában működik, ám figyelembe véve az ország méretét és 400 000 lakosát, ez nem is lehet meglepő. A tárca élén álló minisztert személyi titkársága és az állandó titkár segíti munkájában. A szervezeten belül mindössze két főigazgatóság (a politikai, valamint az európai és gazdasági ügyekkel foglalkozó) működik, melyek néhány igazgatóságra bomlanak. Emellett van egy-két, az állandó titkárnak közvetlenül alárendelt osztály és igazgatóság a tárcán belül.

Svájc külügyminisztériumát 1848-ban hozták létre. A minisztériumot a kormány tagjaként a szövetségi tanácsos vezeti. Neki van alárendelve az államtitkár, aki a politikai igazgató munkáját irányítja. Alatta helyezkedik el a mindössze kilenc főosztály, néhány igazgatóság és ügynökség pedig közvetlenül a tanácsos irányítása alatt működik. Svájc külügyminisztériumát a puritán egyszerűség és rugalmas szervezettség jellemzi, amelynek okai az államberendezkedés sajátosságaiban és történelmében keresendők.

A történelme során – egy kisebb intermezzót nem számítva az 1930-as években – mindig független és több ezer éves államisággal rendelkező *Etiópia* első külügyminisztériumát Menelik császár hozta létre 1907-ben. A korábbi Abesszinia jelenleg 42 diplomáciai képviselőt tart fent világszerte. A külügyminiszter jelentőségét jól mutatja, hogy egyúttal

³²¹ www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-k/gs/05/isbn-92-894-8745-3_en.pdf (2012. 04. 17.)

miniszterelnök-helyettesi szerepet is betölt a kormányfő mellett. A miniszter alatt állam-miniszterek, alattuk pedig főigazgatóságok, irodák és hivatalok működnek.

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

2. A jelenlegi 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, és elsődleges feladata az állam és szervei által meghatározott külpolitika előkészítése és képviselése.

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 velejárói azonban, mert a külügyi igazgatás csupán átruházott hatáskörben, a magyarországi hatáskörrel rendelkező szervek és személyek helyett végzik külföldön ellátandó tevékenységük egy részét, illetve átveszi és a hazai szervekhez továbbítja a rábízott iratokat.

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

2.2. A központi államigazgatási szervek és az állami vezetők

Az alfejezet alapja: A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.). (1. § (2) bekezdés, 5. , 6. §).

2.2.1. A központi államigazgatási szervek köre (Ksztv. 1. §)

A központi államigazgatási szervek körét a Ksztv. 1. § (2) bekezdése határozza meg. A Ksztv. alapján a központi államigazgatási szervek a következők:

- a kormány,
- a kormánybizottságok,
- a minisztériumok,
- az autonóm államigazgatási szervek:
 - Közbeszerzési Hatóság,
 - Egyenlő Bánásmód Hatóság,
 - Gazdasági Versenyhivatal,
 - Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
 - Nemzeti Választási Iroda,

- a kormányhivatalok:
 - Központi Statisztikai Hivatal,
 - Országos Atomenergia Hivatal,
 - Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
 - Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- a központi hivatalok,
- a rendvédelmi szervek:
 - a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,
 - a rendőrség,
 - a büntetés-végrehajtási szervezet,
 - a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
 - a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok,
- önálló szabályozó szervek:
 - Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
 - Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

A kormányhivatal (Ksztv. 70. §) és a központi hivatal közötti fő különbség, hogy a kormányhivatal törvény által létrehozott, a kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányhivatal felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A központi hivatal (Ksztv. 72. §) kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv.

2.2.2. A központi államigazgatási szervekre vonatkozó közös szabályok

Ksztv. 5. § (1) A központi államigazgatási szervek – ha törvény eltérően nem rendelkezik – egyszemélyi vezetés alatt állnak.

(2) Ha jogszabály a központi államigazgatási szervnek címez hatáskört, azt a szerv vezetője gyakorolja.

(3) A központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a szervvel állami vezetői szolgálati jogviszonyban vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban, illetve vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre ruházhatja, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el.

Állami vezetők a Ksztv. 6. §-a szerint:

- a) a miniszterelnök,
- b) a miniszter,
- c) az államtitkár,
- d) a közigazgatási államtitkár,
- e) a helyettes államtitkár.

A fentiek közül politikai vezető a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár; szakmai vezető a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár.

2.3. A külpolitika alakításának alkotmányjogi alapjai, a részt vevő szervek és személyek feladata és hatásköre

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

2.3.1. 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 gyakorlatban ez azt jelenti, hogy 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 öt 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.

2.3.2. 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 nagykövet-jelöltjeit, 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 – ahogyan a többi szakpolitika esetében is – ellenőrzi a kormány külpolitikai tevékenységét, mely egyrészt az illetékes országgyűlési bizottságokban, másrészt a plenáris ülésen az interpellációk, kérdések és azonnali kérdések formájában történik meg.

2.3.3. 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) első sorban a kormány hatáskörébe tartozik.

A külügyi igazgatás központi szerve a Külgazdasági és Külügyminisztérium, melynek feladata a kormányzat külkapcsolati tevékenységének összehangolása. A KKM működéséről jelenleg nem rendelkezik külön jogszabály, a külgazdasági és külügyminiszter feladat- és hatáskörét – a többi miniszterrel együtt – a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet* rendezi. A külgazdasági és külügyminiszter felelős a külgazdasági ügyekért és a külpolitikáért.

2.3.4. Az Alkotmánybíróság

Az Alaptörvény és az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. 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 indítványozhatja. A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.

2.4. A külgazdasági és külügyminiszter jogállása és feladatai

A miniszter jogállása a *Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról* szóló 3/2014. (VIII. 1.) KÜM utasítás alapján:

„4. § (1) 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 ellenjegyzí az elnöki határozatot,
- e) dönt a kormányhoz, valamint a köztársasági elnökhöz 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.

(2) A miniszter – mint a fejezet felügyeletét ellátó szerv vezetője – gyakorolja és ellátja a jogszabályban részére meghatározott hatásköröket és feladatokat.

(3) 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.

5. § *A miniszter irányítja*

a) *a közigazgatási államtitkár,*

b) *a parlamenti államtitkár,*

e) *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.

6. § *A miniszter munkájának és feladatainak ellátása érdekében kabinet működik.*

7. § (1) *A minisztert akadályoztatása esetén – a központi államigazgatási szervekről, a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 37. 5 §-ában meghatározottaknak megfelelően – a Szabályzat eltérő rendelkezése hiányában, a miniszter utasításai szerint eljárva miniszterhelyettesként a parlamenti államtitkár helyettesíti.*

(2) *A miniszter helyettesítését a parlamenti államtitkár akadályoztatása esetén – a Ksztv. 37. § (2) bekezdésében meghatározott hatáskörök kivételével – a külgazdasági és külügyi államtitkár látja el.*

(3) *A miniszter az Országgyűlés munkájával összefüggő miniszteri hatáskörök gyakorlása tekintetében – az (1) bekezdéstől eltérően – egyedileg a minisztérium más államtitkárát is kijelölheti.”*

A külgazdasági és külügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatásköre – különös figyelemmel a külgazdasági ügyekért való felelősségére – *a kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Statútum) alapján:

„85. § *A külgazdasági és külügyminiszter a kormány*

1. *[hatályon kívül]*

2. *külgazdasági ügyekért,*

3. *külpolitikáért*

felelős tagja.

[...]

88. § (1) *A miniszter a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében előkészíti a nemzetközi fejlesztési együttműködésre vonatkozó jogszabályokat.*

(2) *A miniszter 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, ellátja az ikerintézményi programmal összefüggő feladatokat,*

d) *közreműködik a kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások nyújtásában,*

e) *felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, ennek keretében*

- ea) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve kialakítja az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspontokat,*
- eb) gondoskodik a nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségek és a hazai jogi szabályozás összhangjának megőrzéséről,*
- f) felel a nemzetközi fejlesztési együttműködésért, ennek keretében*
 - fa) kidolgozza és végrehajtja a kormány nemzetközi fejlesztési együttműködési politikáját, meghatározza a támogatandó partnerországok körét és kijelöli az ágazati prioritásokat, valamint*
 - fb) koordinálja és irányítja a nemzetközi fejlesztési együttműködési tevékenységet,*
- g) koordinálja az Európai Duna Stratégiával kapcsolatos kormányzati feladatokat, ellátja a Régiók Bizottsága tevékenységével kapcsolatos koordinációs feladatokat,*
- h) felel a külgazdasági diplomata hálózat irányításáért, kezdeményezi a szakdiplomataák kinevezését és felmentését.”*

A külgazdasági és külügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatásköre – különös figyelemmel a külpolitikáért való felelősségére – a Statútum alapján:

„89. § (1) A miniszter 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.

(2) A miniszter a külpolitikáért való felelőssége keretében

- a) felel a kül- és biztonságpolitikáért, e tekintetben*
 - aa) javaslatot készít a Kormány kül- és biztonságpolitikai tevékenységére, és irányítja az ebből eredő kormányzati feladatok előkészítését, koordinálja és ellenőrzi annak végrehajtását,*
 - ab) tájékoztatja a Kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint Magyarország nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról,*
 - ac) előmozdítja a külpolitika civil kapcsolatainak erősítését,*
- b) felel az egységes kormányzati külpolitika koordinálásáért, e tekintetben*
 - ba) a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve irányítja az egységes külképviseleti rendszert, a szakdiplomata hálózatot, valamint a kulturális és tudományos diplomáciai tevékenységet,*
 - bb) 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,*
 - bc) működteti a diplomáciai futárszolgálatot,*
- c) felel Magyarországnak a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben való képviseletéért, e tekintetben*
 - ca) kidolgozza a kétoldalú együttműködés reláció-specifikus formáit,*

- cb) javaslatot tesz a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviselendő álláspontra,*
- cc) javaslatot tesz az államok elismerésére, a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére és helyreállítására, illetve megszüntetésére,*
- cd) javaslatot tesz a diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére, illetve megszüntetésére, gondoskodik a tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről, illetve megszüntetéséről,*
- ce) 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,*
- cf) együttműködik a diplomáciai és konzuli képviseletekkel, továbbá más államoknak és nemzetközi szervezeteknek Magyarországon hivatalosan tartózkodó képviselőivel, valamint*
- cg) állást foglal és eljár a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentesség fennállásának kérdésében,*
- d) felel a konzuli szolgálat irányításáért, e tekintetben*
 - da) dönt a konzuli kölcsön visszafizetése alóli mentesítés kérdésében,*
 - db) javaslatot tesz a Kormánynak a magyar állampolgárok hazatérésének elősegítésére vagy evakuálására, ha magyar állampolgárok életét, testi épségét külföldön közvetlenül fenyegető természeti katasztrófa, háborús cselekmények vagy fegyveres összeütközések miatt szükséges,*
 - dc) felhatalmazást ad a konzuli tisztviselőknek egyes közjegyzői feladatok végzésére, gondoskodik e konzuli tisztviselők jegyzékének közzétételéről,*
- e) felel a külföldre utazásról, valamint a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló jogszabályokban meghatározott egyes feladatok ellátásáért, e tekintetben*
 - ea) ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat a diplomata és a külügyi szolgálati útlevelek vonatkozásában,*
 - eb) megállapítja a diplomáciai, illetve nemzetközi jogon alapuló egyéb mentességet élvező személyeknek Magyarország területére történő be- és kiutazására, tartózkodására, valamint munkavállalására vonatkozó szabályokat, valamint*
 - ec) irányítja az általa vezetett minisztérium és a külképviseletek vízumkiadási tevékenységét, és gondoskodik a vízumdíjak beszedéséről,*
- f) felel a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás koordinációjáért, e tekintetben*
 - fa) koordinálja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását,*
 - fb) véleményezi a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárca-megállapodásokat,*
 - fc) kiállítja a nemzetközi szerződés létrehozásában eljáró személy meghatalmazását tanúsító okiratot,*
 - fd) a Kormány nevében letéteményesi feladatot lát el,*
 - fe) megteszi a szerződéskötési eljárás során szükséges diplomáciai lépéseket,*
 - ff) megállapítja a nemzetközi szerződések hatálybalépésének, valamint megszűnésének időpontját, valamint*
 - fg) működteti Magyarország szerződéstárát,*

- g) felel a diplomáciai protokollért,
- h) felel a nemzetközi jogon alapuló viszonzosság megállapításáért, valamint egyes jogsegélyügyekért, e tekintetben állást foglal a nemzetközi viszonzosság fennállásának kérdésében.”

2.5. A Külgazdasági és Külügyminisztérium jogállása és szervezeti egységei

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

„A Külgazdasági és Külügyminisztérium jogállása és alapvető adatai

1. § (1) A Külgazdasági és Külügyminisztérium alapadatai a következők:

- 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 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. törvény,
 - 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.
- [...]

(4) A Szabályzat alkalmazásában

- a) központ: a minisztérium belföldön működő szervezeti egységei,
- b) külképviselet: Magyarországnak a kormány döntése alapján létrehozott, külföldön működő diplomáciai képviselete, konzuli képviselete, az előbbiektől alább 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, külföldi magyar intézet.

A minisztérium szervezete

2. § (1) *A minisztérium önálló szervezeti egységei: az általános nemzetközi kapcsolatok fenntartásával foglalkozó főosztály (a továbbiakban: területi főosztály), a nemzetközi kapcsolatok valamely szakmai részterületével foglalkozó főosztály (a továbbiakban: szakmai főosztály), a minisztérium működési feltételeinek biztosításával, szervezésével és összehangolásával foglalkozó főosztály (a továbbiakban: funkcionális főosztály), valamint a külképviselet.*

(2) *A kabinet és az állami vezetők titkársága főosztályként működő önálló szervezeti egység.*

(3) *Nem önálló szervezeti egység az osztály.”*

A miniszter által felügyelt, irányított központi hivatalok a következők: Külügyi és Külgazdasági Intézet, Nemzeti Befektetési Ügynökség, Balassi Intézet.

A minisztérium vagyonkezelésében lévő gazdasági társaságok: EXIM Bank Zrt., MEHIB – Magyar Exporthitel Biztosító Rt., Kárpát Régió Üzleti Hálózat Zrt., Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.

A miniszter alapítói jogokat gyakorol a Demokrácia Központ Közalapítvány vonatkozásában. (Korábban a miniszter ilyen jogokat gyakorolt a Teleki László Alapítvány esetében is, amelyet annak idején Antall József kormánya 1007/1991. (II. 9.) sz. határozatával alapította meg, majd a Gyurcsány-kormány 2200/2006. (XI. 22.) határozatával megszüntette.)

„A munkavégzés általános szabályai

81. § (1) *A miniszter és a közigazgatási államtitkár kivételével vezető az irányítása alá nem tartozó szervezeti egység munkatársa részére utasítást nem adhat. Az államtitkár, a kabinetfőnök és a helyettes államtitkár a feladatkörének ellátásával kapcsolatban adhat közvetlenül utasítást a közvetlen irányítása alá nem tartozó szervezeti egység munkatársának. Erről az utasítást végrehajtó munkatársnak – a feladat végrehajtásának egyidejű megkezdése mellett – a szervezeti egységet irányító vezetőt haladéktalanul tájékoztatnia kell.*

(2) *Az (1) bekezdésben meghatározott vezetőtől közvetlenül kapott utasítás végrehajtását a szolgálati út megtartásával kell teljesíteni. Halaszthatatlanul sürgős ügyekben az intézkedésben távolléte miatt akadályozott felettes vezető egyetértését telefonon vagy elektronikus úton kell beszerezni. Ennek megtörténtét, vagy amennyiben erre nincs lehetőség, ezt a körülményt az ügyiraton fel kell tüntetni, és az ügyiratot haladéktalanul a következő felettes vezetőhöz kell eljuttatni.*

(3) *A közvetlenül kapott utasítás végrehajtását – ha az utasítást adó kifejezetten ellenőrzésben nem rendelkezik – a szolgálati út megtartásával kell teljesíteni.*

(4) *Hatásköri vita esetén az intézkedésre jogosult szervezeti egységet a hatásköri vitában érintett szervezeti egységeket irányító helyettes államtitkár jelöli ki, ennek hiányában a közigazgatási államtitkár dönt.”*

2.6. A magyar külképviseletek működési rendje

A minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata az alábbiak szerint rendelkezik a külképviseletekről:

[Kivonat a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 3/2014. (VIII. 1.) KÜM utasítás 1. mellékletéből]

„90. § (1) *A Szabályzat rendelkezéseit a külképviseleteken az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*

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

(3) *A külképviseletek a minisztérium önálló szervezeti egységei. A külképviseletek tevékenységét a képviseletvezető irányítja. A képviseletvezető feladatait osztályvezetői munkakörben látja el.*

(4) *Az egyes külképviseletek különös feladat- és hatáskörét, szervezeti felépítését – a külképviseletet irányító területi főosztály vezetőjének írásbeli javaslatára – a felügyeletet gyakorló helyettes államtitkár határozza meg.*

(5) *A külképviseletek irányítását a területet felügyelő helyettes államtitkár a külképviselet általános irányítását és felügyeletét gyakorló területi főosztály vezetője útján látja el.*

(6) *A külképviseletek hivatalos, magyar, illetve idegen nyelvű megnevezésében ország elnevezésként Magyarország szerepel.*

A külképviselet tagjai

91. § *A külképviselet tagjai:*

- a) a külképviselet vezetője,*
- b) a diplomáciai, illetve hivatásos konzuli személyzet tagjai,*
- c) szakdiplomáciai személyzet tagjai,*
- d) az igazgatási-műszaki személyzet tagjai, a konzuli alkalmazottak,*
- e) a kisegítő személyzet tagjai (az a-e pontban foglaltak a továbbiakban együtt: kirendeltek) és*
- f) a helyi alkalmazottak.*

A külképviselet vezetője

92. § (1) *A külképviselet vezetője:*

- a) a nagykövet vagy követ,*
- b) a kereskedelmi képviselet-vezető, a hivatalvezető, az irodavezető,*
- c) az állandó ügyvivő,*
- d) a főkonzul, valamint*
- e) a külföldi magyar intézet igazgatója.*

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

(3) A külképviselet vezetője:

- 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,
- e) közvetlenül irányítja, felügyeli és ellenőrzi a külképviselet eszközeivel való gazdálkodást,
- f) feladat- és hatáskörében az elé terjesztett minősítési javaslat alapján dönt az adat minősítéséről a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény szerint,
- 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,
- i) munkaköri leírást készít az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselői és munkavállalói számára; a munkakör változása esetén módosítja a munkaköri leírást,
- j) a teljesítménykövetelmények alapján évente értékeli az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselőinek és munkavállalóinak munkateljesítményét, minősíti az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselőit és munkavállalóit,
- k) a felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselői és munkavállalói szabadsága kiadásának időpontjára vonatkozóan, a kormánytisztviselők, illetve munkavállalók igényeinek megismerése után az éves szabadságolási tervet elkészíti és jóváhagyja, a jóváhagyott szabadságolási tervet felterjeszti a Személyügyi Főosztálynak;
- l) engedélyezi az éves szabadságolási tervtől eltérő, tíz munkanapot meg nem haladó szabadságot.

(4) A külképviselet vezetője felelős a külképviselet gazdálkodásának jogszabályban, illetve belső szabályzatokban foglaltaknak megfelelő megszervezéséért, irányításáért, felügyeletéért, folyamatba épített, illetve időszakonkénti ellenőrzéséért, valamint a költségvetési előirányzatokkal, a külképviselet eszközeivel való szabályszerű gazdálkodásért.

(5) Feladata az általa kezelt előirányzatok vonatkozásában a takarékosági intézkedések megtétele, azok következetes végrehajtása, az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselői és munkavállalói tevékenységének folyamatos ellenőrzése. Az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok esetén intézkedik azok haladéktalan megszüntetése iránt, és erről a Költségvetési Főosztály vezetőjét írásban értesíti. Egyéb szabálytalanságok esetén a minisztérium egyidejű tájékoztatása mellett azok jellegének és súlyának megfelelően eljárást kezdeményez.

(6) A külképviseletek gazdálkodására vonatkozó jogszabályok, utasítások és egyéb belső szabályzatok megismerését a külképviselet vezetője kiutazása előtt a Költségvetési Főosztályon tett szóbeli vizsgával igazolja.

(7) A külképviselet vezetője feladatai ellátása érdekében a minisztérium bármely vezetőjétől tájékoztatást kérhet.

(8) 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 elsőbeosztott

93. § (1) A külképviselet elsőbeosztottja a külképviselet vezetőjét rangban elsőként követő diplomata vagy konzuli rangú kirendelt. Több azonos rangú kirendelt közül az elsőbeosztottat – a külképviselet vezetőjével egyeztetve – a miniszter jelöli ki.

(2) A külképviselet vezetője a döntési jogkörébe tartozó ügyekre nézve az elsőbeosztottat döntési jogkörrel ruházhatja fel.

(3) A (2) bekezdés alkalmazásának nincs helye, ha nemzetközi szerződés, nemzetközi szokásjogi szabály, jogszabály és a közjogi szervezetszabályozó eszköz, protokolláris norma vagy a fogadó állam joga a külképviselet vezetőjének személyes eljárását írja elő.

A munkavégzés

94. § (1) A kirendelt munkakörét a kirendelő okirat és a külképviselet-vezető által készített munkaköri leírás határozza meg. A munkakör csak a kirendelt egyetértésével és az illetékes területi főosztály, valamint az adott munkakör szakmai irányítását ellátó funkcionális főosztály vezetőjének egyetértésével, a munkáltatói jogkört gyakorló helyettes államtitkár jóváhagyásával változtatható meg.

(2) A helyi alkalmazottak munkakörét a munkaszerződésben kell rögzíteni. Az ilyen szerződések megkötésére külön miniszteri utasítás irányadó.

A diplomataértekezlet

95. § A diplomataértekezlet a külképviselet vezetőjének tanácsadó testülete. Állandó tagjai a külképviseleten diplomáciai képviselőként vagy konzuli tisztviselőként szolgálatot teljesítő kirendelt. Az értekezletre a tevékenységi körüket érintő kérdések megtárgyalásakor meghívhatók a fogadó országban működő magyar képviseletek vezetői és munkatársai is.

A diplomáciai és konzuli képviseletek vezetőinek együttműködése

96. § (1) A diplomáciai képviselet vezetője összehangolja a fogadó államban működő konzuli képviseleteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét.

(2) Az (1) bekezdésben említett hatáskör megfelelő gyakorlása érdekében, ha a konzuli képviseletnél olyan ügy merül fel, mely a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokat lényegesen érinti, a konzuli képviselet vezetője a diplomáciai képviselet vezetőjével egyeztet.

(3) Az (1)-(2) bekezdésben foglaltak sérelme nélkül, 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.

(4) A diplomáciai és konzuli képviselet közötti hatásköri összeütközés esetén – ha az egyeztetés nem vezet eredményre – az eljáró külképviseletet a minisztérium 24 órán belül kijelöli.

A külképviseletek irányítása

97. § (1) 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.

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

(3) Az illetékes szervezeti egységek feladat- és hatáskörükben végzik a külképviseletek egyes tevékenységeinek szakmai irányítását és felügyeletét. A külképviseletek az ilyen szakmai feladatok ellátásáról a szakmai irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egységnek jelentenek, egyidejűleg tájékoztatva az általános irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egységet.

(4) Feladat- és hatáskörében a minisztérium bármely szervezeti egysége – a külképviselet általános irányítását és felügyeletét ellátó szervezeti egység vezetőjének egyidejű tájékoztatásával, valamint a koordinációt igénylő kiemelt ügyekben a területet felügyelő helyettes államtitkár jóváhagyásával – utasítást adhat a külképviseleteknek.

(5) A külképviseletek munkavégzését az általános irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egység rendszeresen, de legalább évente egy alkalommal (a külképviselet-vezetői értekezlethez kapcsolódóan) írásban értékeli és a továbbiakra nézve a szakmai irányítást és felügyeletet gyakorló szervezeti egységekkel egyeztetett iránymutatást ad.

(6) A brüsszeli EU Állandó Képviselet felügyeletét és szakmai irányítását az európai uniós ügyekért felelős államtitkár és a biztonságpolitikai helyettes államtitkár az e Szabályzatban meghatározott feladat- és hatáskörök figyelembevételével látják el.

(7) A képviseletvezető személyes eljárására – a jogszabályban meghatározott eseteken túl – a miniszter, az államtitkár és a helyettes államtitkárok adhatnak utasítást.”

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 ún. utazó nagyköveteket (és újabban az ún. *laptop diplomatákat*).

Külön meg kell még említeni olyan bilaterális képviselőket, amelyeket valamilyen nyomós okból nem nagykövetségnek, hanem irodának vagy hivatalnak neveznek (angolul: Office). Magyarország például Ramallahban, a Palesztin Nemzeti Hatóság mellett nem nagykövetséget, hanem Képviselési Irodát működtet, élén nagykövettel. Az Autonóm Palesztin Területek még nem tekinthetők teljes mértékben önálló és szuverén államnak, egyelőre csak Izland ismerte el maradéktalanul a palesztin államot 2011-ben. Ez azonban csak politikai gesztus, hiszen ebben az esetben még nem lehet valódi önállóságról beszélni.

Érdekességgként megemlíthető Tajvan, amelyet a legtöbb ország – a Kínai Népköztársaságra való tekintettel – nem ismer el önálló államnak. Magyarország itt jelenleg Magyar Kereskedelmi Irodát tart fenn, élén irodavezetővel.

2.7. A diplomáciai futárszolgálat

A diplomáciai futárszolgálat legfontosabb feladata annak biztosítása, hogy a Külgazdasági és Külügyminisztérium – mint központ –, valamint a külképviseletek között a minősített küldemények szállítása biztonságosan történjen, azaz a küldemények időben és sérülésmentesen érkezzenek meg rendeltetési helyükre.

Kétféle futárküldeményt különböztetünk meg.

A *Minősített I.* küldemény „szigorúan titkos”, „titkos” és „bizalmas” minősítésű anyagokat tartalmazhat. Ez öt pecséttel zárandó küldemény, és kétfős, megfelelő okmányokkal ellátott futárkíséret szükséges a szállításához.

A *Minősített II.* tartalma „korlátozott terjesztésű” anyag. Ezt a küldeményt egy pecséttel zárják, kétfős, megfelelő okmánnyal ellátott futárkíséret szükséges a szállításához.

A futárküldeményt kísérő futár diplomata útlevéllal és futárigazolvánnyal rendelkezik. A futárküldemény kísérő okmánya a *konszignáció* és a *bordereau*. A konszignáció tényszerű lista a küldemény tartalmáról, ami a központ és a külképviselet közötti bizalmas információcsere része. A *bordereau* a futárküldeményt kísérő okmány, amely a határátkeléseknél bemutatandó.

A diplomáciai futár a fogadó állam teljes joghatósága alól mentes. A diplomáciai futárküldemény nem tartóztatható fel sem a határátlépésnél, sem az országok belterületén. A futárküldeményt a repülőtéri biztonsági elektronikus csomagvizsgálóval átvilágíthatják, de fel nem nyithatják – semmilyen körülmények között.

Ha a fogadó ország hatósága a futárcsomag szállítása kapcsán a Bécsi Diplomáciai Szerződésben foglaltakkal ellentétes tartalmat tapasztal – például életre, testi épségre veszélyes anyag szállítását –, a küldeményt visszafordíthatja, de ebben az esetben sem bonthatja fel.

3. A konzuli igazgatás

3.1. A diplomáciai és konzuli kapcsolatok összefüggése és különbsége

Az összefüggések helyes értelmezésének alapja a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés (a továbbiakban: BDSZ) és a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény (BKE).

A nemzetközi jog a két állam közötti diplomáciai kapcsolatok felvételét nem köti formakényszerhez, de az általában az államfők, a kormányfők vagy a külügyminiszterek közötti írásos megállapodás formáját ölti.

A diplomáciai kapcsolatok felvétele – a felek eltérő megállapodásának hiányában – magában foglalja a konzuli kapcsolatok egyidejű létesítését is, a diplomáciai kapcsolatok megszakadása azonban nem vonja automatikusan maga után a konzuli kapcsolatok megszűnését is. Az utóbbihoz a felek külön megállapodása szükséges.

A diplomáciai képviselő vezetőjének személyéhez a fogadó állam előzetesen, az *agrément* megadásával járul hozzá. Csak ezt követheti a *megbízólevél* átadása.

A konzuli képviselő vezetőjének kinevező okirata a *pátens*, amelyre a fogadó állam utólag adja meg a működési engedélyt, az *exequaturt*. További különbség, hogy a követküldés és követfogadás jogát (a *ius legationis* aktív és passzív oldalát) az első közjogi méltóság (nálunk az államfő), a konzulok küldésének és fogadásának jogát a külügyminiszter gyakorolja. Ez egyaránt vonatkozik a hivatásos, illetve a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselő vezetőjére.

A diplomáciai képviselő feladatait a BDSZ 3. cikke – címszavakban – ekként szabályozza: képviselő, védelem, tárgyalás, tájékozódás és tájékoztatás, a baráti kapcsolatok előmozdítása, a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztése. A BDSZ 3. cikkének 2. bekezdése szerint: „E szerződés egyik rendelkezése sem értelmezhető olyképpen, hogy a diplomáciai képviselő nem fejthet ki konzuli tevékenységet.”

Ez az ún. (meg)engedő norma az alapja annak, hogy a nagykövetségek egy vagy több diplomatája konzuli feladatokat is végez, személyi jogállásukra azonban továbbra is a BDSZ mentességekkel és kiváltságokkal kapcsolatos része vonatkozik. Konzuli feladatkörükben a diplomáciai képviselők, akárcsak a konzuli tisztviselők, a BKE 5. cikkében szabályozott, 13 különböző ügycsoportba sorolt feladatokat végzik.

Az önálló konzuli intézmény BKE szerinti képviselői formái: főkonzulátus, konzulátus, alkonzulátus, konzuli ügynökség. A konzuli tisztviselők rangosztályai a fentiek tükrében: főkonzul, konzul, alkonzul, konzuli ügynök.

Ezeknek a képviselői formáknak és konzuli rangoknak akkor van konkrét nemzetközi jogi relevanciájuk, ha két állam egymás területén nem csupán diplomáciai képviselőt, hanem – fő szabály szerint a fővárostól eltérő székhellyel – egy vagy

több konzuli képviseletet is létesít. Ez történhet a BKE, avagy külön kétoldalú konzuli egyezmény alapján.

Hazánknak mintegy 40 hatályos kétoldalú konzuli egyezménye van. Ezekben mindig törekedtünk a konzuli tisztviselők és a konzuli alkalmazottak jogállását – a kölcsönösség alapján – a diplomáciai képviselők, illetve az igazgatási, műszaki és kisegítő személyzet BDSZ szerinti jogállásának szintjére emelni vagy ahhoz közelíteni.

Azt – a fogadó állam közigazgatási felosztását követő – konkrétan meghatározott földrajzi területet, amelyen a konzuli képviselet a feladatait végzi, *konzuli kerületnek* nevezzük. Ha a fogadó államban a küldő állam két vagy több képviselete (pl. a nagykövetsége és egy vagy több főkonzulátusa) egyidejűleg végez konzuli feladatokat, akkor a fogadó államot a felek kölcsönös megegyezéssel két vagy több konzuli kerületre osztják fel (pl. Spanyolországban a konzuli feladataink megoszlának a madridi nagykövetségünk és a barcelonai főkonzulátusunk között, az utóbbi konzuli kerülete egész Katalónia).

A gyakorlatban nagy jelentősége van a diplomáciai és a konzuli védelem elhatárolásának. Ez a következő ismérvek szembeállításával a legegyszerűbb:

Diplomáciai védelemre nemzetközi jogsértés esetében kerül sor, nyújtása az állam mérlegelésétől függ. Az ügy konkrét részesének tehát csupán lehetősége, de nem alanyi joga fűződik hozzá.

Az eljárás a nemzetközi jog síkján folyik, s csak a belső jogorvoslati út kimerítése után. A diplomáciai védelem kedvezményezettje maga az állam, nyújtását a magyar Külügyminisztérium készíti elő.

A **konzuli védelem** belső jogi jogsértés vagy egyéb rászorultság esetén nyújtható, amely hazánkban az Alaptörvény XXVII. cikkének 2. bekezdése és a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. Tv. szerint az állam kötelezettsége, tehát az ügyfélnek alanyi joga fűződik hozzá, amelyről azonban le is mondhat.

Az eljárás a fogadó állam belső jogi síkján folyik, s arra a belső eljárás minden szakaszában lehetőség van. A konzuli védelem kedvezményezettje a védelmet kérő természetes vagy jogi személy, s nyújtásáról a konzuli szolgálat saját hatáskörben gondoskodik (Konzuli Főosztály, illetve az illetékes diplomáciai vagy konzuli képviselet konzuli tisztviselője).

3.2. A konzuli tevékenységet szabályozó jogforrások

A konzuli tevékenységet befolyásoló jogi környezetet a nemzetközi jogi források, a fogadó állam belső szabályai, valamint a magyar jogszabályok határozzák meg.

A nemzetközi jogi források olyan nemzetközi jogi keretet adnak, amellyel az államok kölcsönösen meghatározzák, mekkora mozgásteret engednek egymásnak a konzuli feladatok végrehajtására.

A fogadó állam belső szabályai korlátozhatják, keretek közé szoríthatják vagy tiltatják bizonyos konzuli feladatok gyakorlását.

A magyar jogszabályok határozzák meg, hogy a nemzetközi jogforrások adta kereteket kihasználva a konzulok milyen jogosítványokkal rendelkeznek.

3.2.1. A konzuli jog forrásai

(1) A konzuli feladatokat meghatározó *közvetlen jogforrások*: a konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as bécsi egyezmény (BKE), kétoldalú konzuli egyezmények, uniós jogi normák, szokásjogi szabályok.

(2) A konzuli feladatok ellátásához szükséges egyéb, *közvetett jogforrások*: két- és többoldalú nemzetközi egyezmények (kereskedelmi, hajózási, jogsegély, kiadatási stb.), egyéb, közvetett módon a konzuli feladatokat érintő szokásjogi normák, általános jogelvek, nemzetközi szervezetek határozatai, döntései, egyoldalú aktusok (pl. személyazonosító igazolvánnyal való utazás).

A BKE (1987. évi 13. tvr. 73. cikk 2. bekezdése értelmében „az Egyezmény egyetlen rendelkezése sem akadályozhatja meg az államokat abban, hogy olyan nemzetközi szerződéseket kössenek, amelyek az Egyezmény rendelkezéseit megerősítik, továbbfejlesztik, vagy alkalmazási területüket kiszélesítik”. A BKE rendelkezéseitől tehát csak pozitív irányban lehet eltérni, azaz a BKE tehát a legkisebb közös nevező a konzuli kapcsolatok tekintetében.

A kétoldalú konzuli egyezmények a BKE rendelkezéseihez képest bővíthetik a konzuli feladatok körét, részleteiben kidolgozhatják a meghatározott feladatokat, eltérő személyi hatályt állapíthatnak meg, eltérhetnek egyéb szabályozásban (képviselő létesítése, kiváltságok és mentességek, kinevezés és fogadás szabályai stb.).

Ha valamiről a kétoldalú egyezmény nem rendelkezik, a BKE viszont igen, akkor a BKE rendelkezései továbbra is irányadóak. Magyarország közel 40 kétoldalú konzuli egyezményt kötött például Ausztráliával, Törökországgal, Finnországgal, Nagy-Britanniával, Kínával, Kubával, Lengyelországgal, Franciaországgal.

Uniós jogi normák

Mindenki, aki valamely EU-tagállam állampolgára, egyben az Unió polgára is. Az uniós polgárság kiegészíti a tagállami állampolgárságot, többtétjogokat biztosít.

Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képviselővel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

Szokásjogi szabályok

A BKE preambuluma kimondja: „Az egyezményben részes államok megerősítik, hogy a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadók az Egyezmény rendelkezéseivel kifejezetten nem szabályozott kérdések vonatkozásában.”

A fogadó állam belső szabályai

Az államok kiköthetik, hogy egyes konzuli feladatok csak akkor gyakorolhatók, ha azt belső szabályaik kifejezetten nem tiltják (pl. a BKE-ben nevesített feladatokon kívül egyéb konzuli feladatok); csak a belső szabályokban meghatározott vagy azokkal összeegyeztethető módon gyakorolhatók (pl. hagyatéki ügyekben a küldő állam honosainak védelme).

Magyar jogszabályok

Magyarország Alaptörvényének Szabadság és felelősség fejezete (I. cikk (1)) kimondja: „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” XXVII. cikk: „(1) Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. (2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

A konzuli tevékenységre vonatkozó jogszabályok: konzuli törvény (Konztv.) és a végrehajtási rendelet, a konzuli díjról szóló rendelet, a tiszteletbeli konzuli rendelet, a tanúsítványrendelet, az Apostille-rendelet, a diplomaták tartózkodását szabályozó rendelet.

A konzuli feladatokat meghatározó főbb ágazati jogszabályok az alábbiak: a külföldre utazásról szóló törvény és végrehajtási rendelet, az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló törvény, a hagyatéki eljárás, a temetőkről és temetkezésről szóló törvény, a személyi adat- és lakcím-nyilvántartást szabályozó törvény, a házasságról, a családról és a gyámhatóságról szóló törvény, a közjegyzőkről szóló törvény, az állampolgársági törvény és végrehajtási rendelet, idegenrendészeti jogszabályok.

3.3. A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény főbb rendelkezései

A konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény (BKE) főbb rendelkezései három nagyobb csoportra bonthatók.

3.3.1. A konzuli kapcsolatok felvétele és fenntartása

Az államok között konzuli kapcsolatok felvétele kölcsönös megegyezéssel történik. Két állam között a diplomáciai kapcsolatok felvételében történt megegyezés – ellenkező utalás hiányában – magában foglalja a konzuli kapcsolatok felvételét is. A diplomáciai kapcsolatok megszakadása azonban nem vonja maga után automatikusan a konzuli kapcsolatok megszakadását.

A BKE 1. cikke meghatározza a konzuli intézmény egyetemes működésének alapfogalmait. Ennek során terminológiai különbséget tesz a konzuli képviselő és a konzuli képviselő személyzetének tagjai között.

A konzuli feladatokat a *BKE 5. cikke* – címszavakban – a következőképpen szabályozza: érdekvédelem, a kétoldalú kapcsolatok átfogó fejlesztése, tájékozódás és tájékoztatás, útlevél- és vízumrendészeti feladatok, a küldő állam honosai, természetes és jogi személyek segítése, közjegyzői, anyakönyvvezetői feladatok, közbenjárás hagyatéki ügyekben, kiskorúakkal, cselekvőképtelenekkel, gyámsággal és gondnoksággal összefüggő feladatok, távollévő személy ideiglenes képviselője, bírósági és peren kívüli iratok továbbítása, hajózással és légit közlekedéssel kapcsolatos hatósági közreműködés,

egyéb rábízott feladatok nemzetközi szerződés vagy a küldő állammal egyeztetett gyakorlat alapján.

A fentiek szerinti konzuli feladatokat *főkonzulátus*, *konzulátus*, *alkonzulátus* vagy *konzuli ügynökség* formájában működő képviselvek végzik. Azt a fogadó állam közigazgatási felosztását követő, konkrétan meghatározott földrajzi területet, amelyen a konzuli képviselve a feladatait végzi, konzuli kerületnek nevezzük.

A konzuli tisztviselők rangosztályai: *főkonzul*, *konzul*, *alkonzul*, *konzuli ügynök*.

A konzuli képviselve vezetőjének kinevező okirata a *pátens*, amelyre a fogadó állam utólag adja meg a működési engedélyt, az *exequaturt*. A fogadó állam bármikor értesítheti a küldő államot arról, hogy a konzuli tisztviselő *persona non grata*, illetőleg hogy a konzuli személyzet bármely más tagja nem elfogadható. Ez esetben a küldő állam az érdekelt személyt a körülményeknek megfelelően vagy visszahívja, vagy működését a konzuli képviselveleten megszünteti.

3.3.2. A konzuli képviselveletekre, a hivatásos konzuli tisztviselőkre és a konzuli képviselvelet egyéb tagjaira vonatkozó könnyítések, kiváltságok és mentességek

A fogadó állam a konzuli képviselvelet feladatainak teljesítéséhez minden könnyítést megad. A küldő államnak joga van arra, hogy nemzeti lobogóját és címerét a fogadó államban használja, kitzúzza a konzuli képviselvelet épületére, annak bejáratú kapujára, valamint a konzuli képviselvelet vezetőjének lakására és – hivatalú célú használatuk során – közlekedési eszközeire.

A fogadó állam hatóságai nem léphetnek be a konzuli helyiségek azon részébe, amelyet a konzuli képviselvelet kizárólag hivatalú céljaira használ, kivéve, ha ahhoz a konzuli képviselvelet vezetője, az általa kijelölt személy vagy a küldő állam diplomáciai képviselveletének vezetője hozzájárult. A konzuli képviselvelet vezetőjének hozzájárulását azonban tűzvész vagy azonnali védelmi intézkedéseket követelő egyéb elemi csapás esetén vélelmezni lehet (tűzoltó elv).

A konzuli irattár és a konzuli okmányok mindenkor, bárhol is vannak elhelyezve, sérthetetlenek.

Az érintkezési szabadság biztosított a küldő állam központi szerveivel, más külképviselveleteivel, a fogadó államban lévő állampolgáraival és más államok helyi képviselveleteivel.

A konzuli tisztviselőket őrizetbe venni vagy előzetes letartóztatásba helyezni csakis súlyos bűncselekmény elkövetése esetén és az illetékes igazságügyi hatóság határozata alapján lehet. Bebörtönözni, személyes szabadságukat bármely más módon korlátozni kizárólag jogerős bírói ítélet végrehajtása keretében lehet.

A konzuli tisztviselők funkcionális mentességet élveznek, ami azt jelenti, hogy a konzuli feladatok gyakorlása során végzett cselekményeik tekintetében nem tartoznak a fogadó állam bírói és államigazgatási joghatósága alá.

A konzuli képviselvelet tagjait fel lehet hívni arra, hogy bírói vagy államigazgatási eljárás során tanúvallomást tegyenek. Ha azonban valamely konzuli tisztviselő a tanú-

ként történő közreműködést megtagadja, vele szemben semmiféle kényszerintézkedés vagy más szankció nem alkalmazható.

További mentességek: mentesség a külföldiek nyilvántartásba vételére és a tartózkodási engedélyre vonatkozó szabályok alól, a munkavállalási engedélyre vonatkozó szabályok alól, a társadalombiztosítási szabályok alól, a személyes szolgáltatások alól, adómentesség, vám és vámvizsgálat alóli mentesség.

3.4. A tiszteletbeli konzul

A konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény (a továbbiakban: BKE) a konzuli tisztviselők két kategóriáját különbözteti meg: a hivatásos és a tiszteletbeli konzuli tisztviselőket. Az Egyezmény 68. cikke azt a szabályt fogalmazza meg, hogy az államok a tiszteletbeli konzulok kinevezéséről és fogadásáról szabadon dönthetnek, azaz a tiszteletbeli konzuli intézménynek fakultatív jellege van.

A fogadó állam területén konzuli képviselő létesítése, illetve tiszteletbeli konzuli tisztviselő kinevezése a fogadó állam beleegyezésével történhet.

A magyar gyakorlatban a tiszteletbeli konzuli tisztviselői intézmény újbóli bevezetésére 1988-ban került sor. A magyar tiszteletbeli konzuli képviselők létesítése és megszüntetése a külügyminiszter feladatkörébe tartozik. A tiszteletbeli konzulok küldésének és fogadásának rendjét a külügyminiszter 2/1995. (III. 24.) *KüM rendelete* szabályozza.

Tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselő létesíthető Magyarország és más államok közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális, tudományos és idegenforgalmi kapcsolatok fejlesztésének előmozdítása, állampolgáraink érdekeinek képviselése és védelme céljából.

A rendelet általános rendelkezései alapján tiszteletbeli konzuli képviselők létesíthetők Magyarországon, és Magyarország is létesít tiszteletbeli konzuli képviselőket külföldön, melyeket tiszteletbeli konzuli képviselők vezetnek.

Tiszteletbeli konzuli tisztviselő kinevezésére a fogadó államban működő diplomáciai vagy konzuli képviselő vezetője, miniszter vagy országos hatáskörű szerv vezetője tehet javaslatot a külügyminiszternek. A tisztség betöltésére olyan közmegebecsülést élvező, a fogadó vagy harmadik állam állampolgára, illetve a fogadó államban élő magyar állampolgár jelölhető, aki társadalmi állása, vagyoni helyzete, büntetlen előélete, képzettsége révén alkalmas a tisztséggel járó feladatok teljesítésére, és vállalja azok ellátását.

A tiszteletbeli konzult a külügyminiszter nevezi ki, s erről részére okiratot, *konzuli pátenst* állít ki, melyben meghatározza a tiszteletbeli konzul besorolását (konzul, főkonzul), a képviselő konzuli kerületét, székhelyét és az ellátandó feladatok körét. A tiszteletbeli konzul kinevezését követően ünnepélyes nyilatkozatot tesz arról, hogy a tiszttel járó feladatokat ellátja, és a kötelezettségeket teljesíti, s tiszteletben tartja a titokvédelmi szabályokat.

A tiszteletbeli konzul működését az *exequatur* (a kinevezés fogadó állam részéről történt elfogadást tanúsító felhatalmazás) kézhezvétele után kezdheti meg.

A kinevezés megszűnése a tisztviselő halálával, lemondásával vagy pedig a kinevezés visszavonásával következik be. Az utóbbira akkor kerül sor, ha a tiszteletbeli konzul működésének fenntartásához további érdek nem fűződik, vagy visszavonásra kerül a működéshez szükséges fogadó állami működési engedély, illetve a rendeletben nevesített kötelezettségszegés következik be.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselő elsődleges feladatai közé tartozik Magyarország-
nak és állampolgárainak a fogadó államban történő védelme, Magyarország és a fogadó
állam közötti kereskedelmi, gazdasági, idegenforgalmi kulturális és tudományos kap-
csolatok előmozdítása, a fogadó állam viszonyairól való tájékozódás, valamint az arról
való tájékoztatás. A tiszteletbeli konzul működésének irányítását a külügyminiszter által
ezzel megbízott diplomáciai vagy konzuli képviselő vezetője látja el.

A tiszteletbeli konzul működésének tárgyi feltételeit (a képviselő helyiségei,
berendezése, felszerelése), valamint a tisztséggel járó feladatok ellátását saját költségén
biztosítja. A tiszteletbeli konzul tevékenységéért díjazásra nem jogosult, azonban jog-
szabályban megállapított díjakat és illetékeket szed. A beszedett konzuli díjak szükséges
hányadát a működéshez szükséges igazolt költségek fedezésére fordíthatja.

A tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselő részére az irányí-
tási jogkört ellátó képviselő hivatalos bélyegzőt, magyar zászlót, valamint címerpajzsot
biztosít. Ugyancsak az irányítási jogkört ellátó képviselő gondoskodik a feladatok
ellátásához szükséges magyar jogszabályok továbbításáról, a magyar gazdasági, ke-
reskedelmi, kulturális, tudományos és idegenforgalmi tevékenységről való tájékoztatás
nyújtásáról.

A tiszteletbeli konzult megillető kiváltságok, mentességek tekintetében a fogadó
állam jogszabályai az irányadók. A fogadó állam azonban köteles biztosítani a tisztelet-
beli konzuli tisztviselőnek mindazt a védelmet, amelyre neki hivatali állásából követ-
kezően szüksége lehet.

Joganyag: 2/1995. (III. 24.) KüM rendelet; 1987. évi 13. tvr. (BKE).

3.5. A konzuli törvény alapfogalmai

3.5.1. A törvény célja

Az állampolgárok emberi jogainak, alapvető szabadságjogainak, valamint a magyar
állampolgárok és jogi személyek érdekeinek külföldön történő érvényre juttatása és vé-
delme, az uniós állampolgársághoz kötődő jog érvényesítése.

Magyarország Alaptörvénye (XXVII. (2)) rögzíti: „Minden magyar állampolgárnak joga
van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”
Ennek az alkotmányjogi normának a tartalmát a konzuli védelemről szóló *2001. évi
XLVI. törvény* fejt ki, melynek alapján Magyarország a magyar állampolgár érdekeinek
külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el.

Magyarország diplomáciai és konzuli képvisellete a konzuli szolgálat – ideértve
a tiszteletbeli konzuli tisztviselő által vezetett konzuli képviselőt is –, valamint a külpo-
litikáért felelős miniszter és a konzuli tisztviselő. A konzuli szolgálatot – a minisztérium

Konzuli Főosztálya útján – a külügyminiszter irányítja. A Konzuli Főosztály a közigazgatási államtitkár irányítása és felügyelete alatt működő szakmai főosztály.

Konzuli tisztviselő a diplomáciai vagy konzuli képviseleten a miniszter megbízása alapján konzuli feladatot ellátó személy, ideértve a tiszteletbeli konzuli tisztviselőt is. A diplomáciai vagy konzuli képviselet a konzuli érdekvédelem tekintetében konzuli kerületében jár el, de indokolt esetben a konzuli képviselet a fogadó állam egyetértésével konzuli kerületén kívül is eljárhat.

A konzuli védelem ellátása érdekében a konzuli szolgálat érdekvédelmi feladatokat, illetve közigazgatási hatósági feladatokat végez. Ezek a konzuli feladatok. A konzuli védelem körébe eső feladatokon túl a törvény a konzuli szolgálat számára egyéb feladatokat is meghatároz, valamint rendelkezik a konzuli tisztviselő közjegyzői, továbbá a külpolitikáért felelős miniszter és a konzuli tisztviselő felülhitelesítési tevékenységéről.¹

Nemzetközi szerződés, törvény vagy kormányrendelet a konzuli szolgálat részére további feladatokat is meghatározhat, azonban a konzuli védelem ellátását az egyéb konzuli feladatok nem akadályozhatják vagy hátráltathatják. A konzuli szolgálat a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok, valamint a magyar jogszabályok alapján jár el.

A konzuli tisztviselőnek tiszteletben kell tartania a fogadó állam törvényeit és más jogszabályait, és tartózkodnia kell a fogadó állam belügyeibe történő beavatkozástól. A konzuli szolgálat az eset összes körülményeinek mérlegelésével, a helyi viszonyokra is tekintettel határozza meg a védelemnyújtás legmegfelelőbb módját.

A konzuli védelem körén kívül eső konzuli feladatokat a konzuli tisztviselő csak akkor látja el, ha az ügy magyar állampolgár jogát vagy jogos érdekét érinti.

3.5.2. A törvény személyi hatálya

Konzuli védelemre magyar állampolgár jogosult. Más állampolgársággal is rendelkező magyar állampolgár a másik állampolgársága szerinti államban olyan mértékben jogosult a védelemre, amilyen mértékig azt a fogadó állam lehetővé teszi.

Olyan államban, ahol Magyarországnak nem működik diplomáciai vagy konzuli képviselete, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján harmadik állam konzuli szolgálata is elláthatja a magyar állampolgár érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi. Nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján a magyar konzuli szolgálat is elláthatja harmadik állam állampolgárának érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi.

Európai uniós jogi aktus, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján magyar állampolgár érdekvédelmét az Európai Unió tagállama is elláthatja, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi.

¹ Tanácsadás és segítségnyújtás; Bajbajutott magyar állampolgárok védelme; Segítségnyújtás baleset vagy erőszakos bűncselekmény áldozatainak, illetőleg súlyos, sürgős ellátást igénylő betegnek; Segítségnyújtás katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés esetén; Személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelme; Haláleset; Kiskorú vagy cselekvőképességében korlátozott magyar állampolgár védelme; Távollevő személy képviselete; Okirat-kiállítás, tanúsítványkészítés és letét kezelése; Felülhitelesítés

Európai uniós jogi aktus, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján a magyar konzuli szolgálat ellátja az Európai Unió polgárának érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi. Ha a konzuli védelem nyújtásának feltételei fennállnak, a magyar konzuli szolgálat az Európai Unió polgárát a magyar állampolgárral azonos, az e törvényben, valamint a végrehajtásáról szóló jogszabályokban meghatározott elbánásban részesíti.

3.5.3. Közigazgatási hatósági eljárási szabályok

A konzuli szolgálat feladat- és hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági jogkört a miniszter által erre felhatalmazott konzuli tisztviselő, valamint a miniszter gyakorolhat. A tiszteletbeli konzuli tisztviselő közigazgatási hatósági jogkört nem gyakorolhat, a miniszter azonban a kinevezésben felhatalmazhatja kérelmek átvételére.

A konzuli tisztviselő a konzuli védelem ellátása érdekében közigazgatási hatósági ügyekben is eljár (úti okmányok kiállítása, konzuli kölcsön nyújtása, halottszállítási engedély kiállítása). A közigazgatási hatósági feladatokon túl a konzuli tisztviselő a konzuli védelem ellátása érdekében hatósági bizonyítványt állíthat ki. A miniszter közigazgatási hatósági jogkörében eljárva hitelesíti felül a külföldön felhasználásra kerülő okiratokat.

A konzuli tisztviselő azokban az állampolgársági és közigazgatási hatósági eljárásokban, melyekben közreműködőként vesz részt, jogosult a hatóság által kiállított elektronikus közokiratról papíralapú hiteles másolatot kiállítani.

Ha közigazgatási hatósági ügyben első fokon a konzuli tisztviselő jár el, a fellebbezés elbírálására a miniszter jogosult. A konzuli tisztviselő a közigazgatási hatósági eljárásokban kizárólag a jogszabályoknak, valamint a vonatkozó nemzetközi jogi szabályoknak van alávetve, hatósági eljárása során és hatósági döntéseinek tartalmával összefüggésben – a feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására irányuló utasítás kivételével – nem utasítható.

3.5.4. Adatvédelem

A konzuli szolgálat a konzuli védelem során – jogainak érvényesítése és érdekeinek védelme céljából, továbbá a védelemhez szükséges adatkörben – a védelemre szoruló személy személyes adatait kezelheti.

Az érdekvédelem során birtokába került személyes adatokról – jogszabályban rögzített kivételektől eltekintve – másnak csak akkor nyújt felvilágosítást, ha ehhez a védett magyar állampolgár hozzájárult. Konzuli tanúsítványokról, valamint az érintett magyar állampolgár jogi képviselőjétől származó, ügyvédi titoknak minősülő adatról kizárólag az érintett egyetértésével adható felvilágosítás.

3.6. A konzuli tisztviselő érdekvédelmi feladatai

3.6.1. A magyar konzuli védelem alkotmányjogi alapja

Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és felelősség című fejezetben kimondja:

„I. cikk

(1) Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”

„XXVII. cikk

(2) Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodásának ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

Magyarország a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok részére a Konzuli Szolgálat útján – a nemzetközi egyezmények és a vonatkozó magyar jogszabályok [2001. évi XLVI. törvény (Konztv.); 17/2001. (XI. 15.) KüM rendelet (Konz. vhr.)] rendelkezései szerint – biztosít konzuli védelmet. A védelemnyújtás módját és mértékét az igénylő rászorultságának, valamint a fogadó állam viszonyainak mérlegelésével a konzul határozza meg.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 23. cikke alapján olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.

3.6.2. A konzuli érdekvédelem formái

Bajba jutott magyar állampolgárok védelme:

- szükség esetén ideiglenes magánútlevél kiállítása a hazatéréshez;
- útmutatás és tanácsadás a rászorultnak ahhoz, hogy hazatérését önerőből vagy rokon, ismerős anyagi segítségével megoldhassa;
- hazatérési költsön nyújtása utólagos visszafizetés ellenében.

Segítségnyújtás baleset vagy erőszakos bűncselekmény áldozatainak, illetve súlyos és sürgős ellátást igénylő betegnek:

- tájékozódás arról, hogy az érintett megfelelő egészségügyi ellátásban részesült-e, kérés esetén kapcsolatfelvétel a beteg/sérült által megjelölt személlyel;
- szükség esetén tájékoztatás a feljelentés megtételének feltételeiről;
- kérésre felvilágosítás nyújtása az elérhető helyi tolmácsokról, ügyvédekről.

Segítségnyújtás katasztrófa, háború vagy fegyveres összeütközés érintettjének:

- válsághelyzetben tájékoztatás a helyi viszonyokról és szükség esetén segítségnyújtás a hazatéréshez, illetve az evakuálás megszervezéséhez.

Személyes szabadságukban külföldön korlátozott magyar állampolgárok védelme:

- az őrizetbevétel vagy letartóztatás okának és jogi megítélésének tisztázása, a fogva tartás körülményeinek figyelemmel kísérése.

Haláleset:

- a külföldön elhunyt hozzátartozójának tájékoztatása az eltemetéshez vagy a holttest hazaszállításához szükséges intézkedésekről.

Kiskorú vagy cselekvőképességében korlátozott személy védelme:

- a kiskorúak, a gyámság vagy gondnokság alatt állók, valamint a cselekvési képességükben egyéb módon korlátozottak érdekvédelmének különös gondossággal, felelősséggel és empátiával történő ellátása.

Távollevő személy képviselése:

- az érintett jogainak és érdekeinek megóvásához szükséges ideiglenes intézkedések megtétele iránti fellépés a fogadó ország hatóságainál.

Tanácsadás és segítségnyújtás:

- tájékozódás a magyar állampolgárok alapvető jogait és érdekeit közvetlenül érintő helyi körülményekről, jogszabályokról és jogalkalmazásról;
- utazási tanácsok közzététele a Külügyminisztérium és a külképviseletek honlapján, indokolt esetben az állampolgárok széles körű tájékoztatása a sajtó bevonásával.

3.7. Az állampolgársággal kapcsolatos feladatok a konzuli munkában

3.7.1. Az állampolgárság jelentősége a konzuli munkában

A konzuli védelemről szóló (2001. XLVI.) törvény szerint Magyarország a magyar állampolgárok érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat útján látja el (konzuli védelem). Ennek értelmében a magyar állampolgár konzuli védelemre jogosult.

Más állampolgársággal is rendelkező magyar állampolgár a másik állampolgársága szerinti államban olyan mértékben jogosult a védelemre, amilyen mértékig azt a fogadó állam lehetővé teszi.

3.7.2. A magyar állampolgársági jog főbb szabályai

A magyar állampolgárok körének meghatározására, a magyar állampolgárság megszerzésére, megszüntetésére, valamint az állampolgársági eljárásra vonatkozó hatályos jogszabály az 1993. október 1-jén hatályba lépett s azóta többször módosított 1993. évi LV. törvény (a továbbiakban: Ápt.).

Az Ápt. végrehajtását az azóta szintén többször módosított, 125/1993. (IX. 22.) Korm. rendelet (Vhr.) szabályozza.

A magyar állampolgársághoz kötött legfontosabb releváns jogok, alapelvek:

- A magyar állampolgárok között nem lehet különbséget tenni az állampolgárság keletkezésének, szerzésének jogcíme szerint.
- A törvénynek nincs visszaható hatálya. A magyar állampolgárságra azok a jogszabályok az irányadók, amelyek az állampolgárságra ható tények vagy események bekövetkezésekor hatályban voltak.
- Magyar állampolgár az, aki e törvény hatálybalépésekor magyar állampolgár, továbbá az, aki e törvény erejénél fogva magyar állampolgárrá válik, vagy e törvény alapján magyar állampolgárságot szerez, amíg állampolgársága nem szűnik meg.
- A magyar jogban a leszármazás (vérségi elv – *ius sanguinis*) elve a meghatározó, amely szerint a leszármazási kapcsolat elismerhető. Ennek értelmében a magyar állampolgár gyermeke születésével a törvény erejénél fogva, automatikusan magyar állampolgár lesz.
- A magyar állampolgárság keletkezése független a születési helytől (vö.: a születési helyből származtatott állampolgárság, *ius soli* – területi elv). Bármely szülő után „örökölhető” a magyar állampolgárság.

Alapvető releváns jogok:

- a hazatérés joga és a kiutasítás tilalma;
- a diplomáciai és a konzuli védelemhez való jog;
- a külföldre utazáshoz való jog.

3.7.3. A magyar állampolgárság megszerzésének és megszűnésének történeti jogcímei

A **megszerzés jogcímei** a következők: leszármazás, Magyarország területén való születés, házasságkötés, családjogi tény, honosítás, visszahonosítás, lakosságcsere, nyilatkozat.

A **megszűnés (elvesztés) jogcímei** a következők lehetnek: elbocsátás, lemondás, hatósági határozat, megfosztás, visszavonás, családjogi tény, házasságkötés, távollét, békeszerződések, fegyverszüneti egyezmény, lakosságcsere, német nemzetiségűek kitelepítése, kétoldalú egyezmények.

A **magyar állampolgárság igazolása** történhet érvényes, magyar állampolgár részére kiállított személyi igazolvánnyal vagy útlevéllel, illetve állampolgársági bizonyítvánnyal (egy évig érvényes, illetékköteles), valamint visszavonásig érvényes honosítási okirattal.

Az **államigazgatási szervezetben** állampolgársági ügyekben a Belügyminisztérium Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalának illetékes igazgatóságai látják el a belügyminiszter hatáskörébe tartozó, a döntés(előkészítés) és az állampolgársági státusz igazolását érintő feladatokat – kivéve a köztársasági elnöknek szóló, az Alkotmány szerint a miniszter személyéhez kötött előterjesztést, illetve az ellenjegyzést.

A konzuli szolgálat feladata, hogy a külföldön élők állampolgársági kérelmeit átvegye, s azokat az eljáró hatósághoz felterjessze. A kérelem átvételéhez kötődő tennivalókat, valamint az állampolgársági eljárásban teljesítendő egyéb konzuli feladatokat a hatályos állampolgársági törvény szabályozza.

3.7.4. Az uniós állampolgárság fogalma

Az EK Szerződés 8. cikke értelmében az EU tagállamok minden állampolgára egyben uniós polgár is. Az uniós polgárság tehát kiegészíti a nemzeti állampolgárságot, nem helyettesíti azt, s nem jelent kettős állampolgárságot.

Az uniós polgárok a következő jogokat élvezik: szabadon mozoghatnak és letelepedhetnek az EU-n belül; letelepedésük helye szerint választhatnak és választhatók a helyhatósági és európai parlamenti választásokon; harmadik országokban jogosultak más tagállamok diplomáciai és konzuli hatóságainak védelmére, ha saját országuknak helyben nincs képvisellete; beadvánnyal fordulhatnak az Európai Parlamenthez, s panaszt intézhetnek az európai ombudsmanhoz.

3.8. A konzuli tisztviselő közjegyzői jellegű tevékenysége. A diplomáciai felülhitelesítés

3.8.1. A jogi háttér

Amint azt már tárgyaltuk, a konzuli szolgálat tevékenységének egészére irányadó a konzuli kapcsolatokról Bécsben 1963. április 24-én elfogadott egyezmény² (a Bécsi Egyezmény), amely egyetemes jelleggel szabályozza az államok közötti konzuli kapcsolatokat.

Ez az egyezmény teremti meg a nemzetközi jogi kereteit annak, hogy konzuli tisztviselő egyéb (érdekvédelmi, közigazgatási hatósági, diplomáciai felülhitelesítési) feladatai mellett közjegyzői típusú feladatokat is elláthasson. E feladatkörében eljárva a konzulnak alkalmaznia kell mind a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, mind a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Konztv.) rendelkezéseit, illetőleg a konzul közjegyzői tevékenységére vonatkozó részletszabályokat tartalmazó 1/2002. (I. 23.) KüM-IM együttes rendeletet is.

3.8.2. A konzul közjegyzői típusú feladatai

A közjegyzői jellegű feladatokat a Konztv. 14. §-a határozza meg, mely szerint jogilag jelentős tényekről és körülményekről a konzul tanúsítványt készíthet, okiratról hiteles fordítást készíthet, vagy a fordítás helyességét tanúsíthatja.

² Magyarországon kihirdette az 1987. évi 13. tvr. A közjegyzői feladatok végzésére az 5. cikk f) pontja ad lehetőséget.

A konzuli gyakorlatban ennek megfelelően a tanúsítvány egy a konzul által meg tapasztalt jogi jelentőségű tényről vagy körülményről záradék formájában készített közokirat, amelynek leggyakrabban előforduló típusai a következők:

- aláírás és cégjegyzés hitelességének tanúsítása („aláírás hitelesítése”);
- másolat hitelesítése;
- hiteles fordítás készítése, fordítás helyességének tanúsítása („fordítás hitelesítése”);
- életbenléti tanúsítvány.

Tanúsítvány kiállításakor a konzul a záradékban foglaltak valóságát tanúsítja, az irat fennmaradó részének jogszerűségét nem vizsgálja, és azért nem is tartozik felelősséggel.

A konzuli tanúsítvány kiállítása esetében meg kell azonban tagadni a jogügyletben való közreműködést, ha az jogszabályba ütközik, jogszabály megkerülésére irányul, illetőleg a célja tiltott vagy tisztességtelen,³ valamint akkor is, ha az eljárás nemzetközi jogi szabályba vagy a fogadó állam jogszabályába ütközik.⁴

Tanúsítványt minden hivatásos konzul kiállíthat, a tiszteletbeli konzulok azonban csak külön miniszteri felhatalmazás birtokában jogosultak erre, s e felhatalmazás kizárólag a tanúsítványok három típusára terjed ki: aláírás hitelesítése, másolat hitelesítése és életbenléti tanúsítása.

3.8.3. A diplomáciai felülhitelesítés (Apostille)

A diplomáciai felülhitelesítés nem közjegyzői típusú feladat, erre a tevékenységre a Konztv. rendelkezései, elsősorban a 15. §-ban foglaltak irányadóak.

Ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik, a külföldön kiállított közokirat, illetőleg a külföldi bíróság, közigazgatási szerv, közjegyző vagy közhitelességgel felruházott más személy által hitelesített magánokirat magyarországi felhasználása céljából a hivatásos konzuli tisztviselő diplomáciai felülhitelesítéssel látja el a fogadó állam hatóságának (általában a fogadó állam külügyminisztériumának) az okiraton szereplő aláírását és bélyegzőnyomatát, feltéve, hogy e hatóság aláírás- és bélyegzőmintájával rendelkezik.

Tiszteletbeli konzul diplomáciai felülhitelesítést nem végezhet.

Külföldi közokiratok tehát főszabályként csak a magyar konzuli tisztviselő által kiállított diplomáciai felülhitelesítéssel ellátva használhatóak fel a hazai eljárásokban.⁵

Kivételt jelentenek ez alól elsősorban a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában 1961. október 5-én aláírt Egyezmény⁶ részes államai által Apostille-tanúsítvánnyal

³ Közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. tv. 3. §

⁴ Konztv. 14. § (3).

⁵ Közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 52. §

⁶ 1973. évi 11. tvr.

ellátott közokiratok, amelyek minden további felülhitelesítés nélkül felhasználhatóak az Apostille Egyezmény minden tagállamában, így Magyarországon is.

Szintén kivételt jelentenek a Ket. 52. § (2) bekezdésében megfogalmazott felülhitelesítési kényszer alól egyes (polgári, családjogi, büntetőjogi) jogsegély-egyezmények, amelyek lehetőséget adnak arra, hogy az egyezmények keretein belül az érintett szervek felülhitelesítés nélkül is felhasználhassák a másik szerződő államban kiállított közokiratokat.

A magyar hatóságok által kiállított, külföldi felhasználásra kerülő közokiratokat a Külügyminisztérium Konzuli Főosztályának Hitelesítési Részlege látja el miniszteri felülhitelesítéssel, ezt követően kerül ezekre az iratokra a felhasználás helye szerinti állam Magyarországon akkreditált külképviseletének diplomáciai felülhitelesítése.

Természetesen ilyen esetekben sincs szükség a külképviselet által kiállított diplomáciai felülhitelesítésre akkor, ha az iratot az Apostille Egyezmény bármely részes államában kívánják felhasználni. Ilyenkor elegendő az erre felhatalmazott magyar szerv (okirattípustól függően: Külügyminisztérium, Igazságügyi Minisztérium, Magyar Országos Közjegyzői Kamara) által kiállított Apostille-tanúsítvány megléte.

3.9. A magyar útlevélrendészet alapjai

3.9.1. A külföldre utazás mint alapjog

A külföldre utazás, valamint a hazatérés joga az Alaptörvényben rögzített alapjog. Ezen alapjog érvényre juttatásának feltételeit, az úti okmánnyal történő ellátás rendjét és az eljárás részletes szabályait a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény (a továbbiakban: Utv.) szabályozza.

Az utazás joga érvényes úti okmánnyal, illetve az EGT állam területére történő beutazáskor, valamint nemzetközi szerződés alapján, ha azt az EGT álamnak nem minősülő állam belső joga biztosítja, érvényes személyazonosító igazolvánnyal is gyakorolható.

Magyarország 2009. június 29-e óta kizárólag digitális arcképmást és ujjnyomatot is hordozó chippel ellátott e-útleveleket („második generációs biometrikus e-útlevelet”) állít ki.

3.9.2. Alapfogalmak

Úti okmány az útlevél, valamint nemzetközi szerződésben, továbbá a kormány rendeletében meghatározott, a külföldre utazásra, illetőleg az onnan való visszatérésre jogosító hatósági igazolvány, bizonyítvány vagy irat.

Az útlevél Magyarország tulajdonát képező hatósági igazolvány, amely birtokosának személyazonosságát és állampolgárságát, valamint a világ összes országába utazásra, illetve onnan hazatérésre való jogosultságát hitelesen igazolja.

Útlevélhatóság az úti okmány kiadására, visszavonására, az utazás törvény szerint történő engedélyezésére, illetőleg korlátozására feljogosított közigazgatási szerv.

Az útlevelezésben közreműködő hatóság az útlevelezési feladatainak ellátásában közreműködőként részt vevő hatóság (pl. körzetközponti jegyző, konzuli tisztviselő, az úti okmányt előállító szerv).

3.9.3. Az úti okmányok fajtái

1. Útlevelezés

1.1. Magánútlevelezés

- Magánútlevelezés, második magánútlevelezés. Magánútlevelezésre jogosult minden magyar állampolgár, kivéve az Utv. alapján utazásban korlátozott személy.
- Hazatérés céljából kiállított, legfeljebb hat hónapig érvényes ideiglenes magánútlevelezés. Külföldön tartózkodó magyar állampolgár kérelmére hazatérés céljából ideiglenes magánútlevelet kell kiállítani legfeljebb hat hónapos érvényességi időtartammal, ha az állampolgárnak a külföldre utazáshoz felhasznált útlevele vagy személyazonosító igazolványa a személyazonosság megállapítására alkalmatlanná vált, megrongálódott, lejárt, elveszett vagy eltulajdonították, és a hazautazásig magánútlevelezés nem állítható ki.
- Továbbtartózkodás és továbbutazás céljából kiállított, legfeljebb egy évig érvényes ideiglenes magánútlevelezés. A magyar állampolgár részére külföldön való további tartózkodásához, tovább- és hazautazásához legfeljebb egy évig érvényes ideiglenes magánútlevelet lehet kiállítani, ha az állampolgárnak a külföldre utazáshoz felhasznált útlevele vagy személyazonosító igazolványa a személyazonosság megállapítására alkalmatlanná vált, megrongálódott, lejárt, elveszett vagy eltulajdonították, és az utazásig magánútlevelezés nem állítható ki.

1.2. Hivatalos útlevelezés

- Diplomata útlevelezés,
 - külügyi szolgálati útlevelezés,
 - szolgálati útlevelezés,
 - hajós szolgálati útlevelezés.
2. Ideiglenes úti okmány (Emergency Travel Document – ETD) nem magyar állampolgár uniós állampolgárnak
 3. Bevándorlási és Állampolgári Hivatal (BÁH) által kiállított úti okmányok: menekült, oltalmazott, menedékes, bevándorolt, letelepedett és hontalan személyek úti okmánya
 4. Egyszeri visszautazásra jogosító úti okmány menekült, oltalmazott, menedékes, bevándorolt, letelepedett és hontalan személyek számára
 5. Személyazonosító igazolvány

3.9.4. Útlevelelhatóságok

1. Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) (magánútlevelel, szolgálati útlevelel, hajós szolgálati útlevelel)
2. Külügyminiszter (diplomata útlevelel, külügyi szolgálati útlevelel)
3. Konzuli tisztviselő (ideiglenes magánútlevelel, ETD uniós állampolgárok részére, egyszeri visszautazásra jogosító úti okmány)
4. BAH területi szerve (menekültként elismert személyek kétnyelvű úti okmánya, oltalmazottként elismert személyek úti okmánya, menedékesek úti okmánya, bevándorolt és letelepedett jogállású személyek úti okmánya lakóhely szerint, hontalan úti okmánya tartózkodási hely szerint)

3.9.5. A konzul feladatai az útlevelel eljárásban

1. A konzul mint közreműködő hatóság:
 - magánútlevelel és második magánútlevelel,
 - diplomata útlevelel és külügyi szolgálati útlevelel esetében jár el.
2. A konzul mint kiállító hatóság az ETD esetében jár el.
3. A konzul mint elsőfokú útlevelelhatóság:
 - a tartózkodás és továbbutazás céljából kiállított ideiglenes magánútlevelel,
 - a hazatérés céljából kiállított ideiglenes magánútlevelel,
 - az egyszeri visszautazásra jogosító úti okmány esetében jár el.
4. Előzetes hozzájárulást ad az eljáró uniós tagállami képviselőnek az ETD magyar állampolgár részére történő kiadáshoz.

3.10. Az Európai Unió vízumpolitikájának alapjai

3.10.1. Az EU vízumpolitikája

Az EU vízumpolitikájának alapvető jogforrásai:

1. A 810/2009/EK rendelet a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról
2. A Közösségi Handbook: a Bizottság C(2010) 1620 (2010.3.19.) határozata a vízumkérelmek feldolgozásáról és a kiadott vízumok módosításáról szóló kézikönyv létrehozásáról, valamint a Bizottság C(2010) 3667 (2010.6.11.) határozata a vízumosztályok működési rendjéről és a helyi schengeni együttműködésről szóló kézikönyv létrehozásáról
3. A vízummentes és vízumkötelezett harmadik országok felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet
4. Schengeni határ-ellenőrzési kódex (562/2006/EK rendelet)
5. A vízumok egységes formátumáról szóló 856/2008/EK rendelet
6. Vízumkönnyítési megállapodások és bírósági esetjog

A Vízumkódex meghatározza a vízum fogalmát mint „beutazási ígérvényt”, illetve az egyes vízumok fajtáját (repülőtéri tranzitvízum és egységes C vízum, valamint Korlátozott Területi Érvényességű Vízum – LTV).

3.10.2. Tagállami együttműködés a vízumkiadásban

Az együttműködés különböző formái egyszerre érvényesek.

Konzultáció. A Vízumkódex 22. cikke szabályozza bizonyos állampolgárságú vízumkérelmezők vonatkozásában az egyes tagállamok között. A tagállamok megkövetelhetik, hogy más tagállamok központi hatóságai egyeztetést folytassanak az ő központi hatóságaikkal egyes harmadik országbeli állampolgárok vagy ilyen állampolgárok bizonyos kategóriái által benyújtott kérelmek vizsgálatakor.

VIS (Visa Information System). A tagállamok közötti, vízumokkal kapcsolatos adatok és információk továbbítását szolgáló számítástechnikai rendszer, melynek célja javítani a közös vízumpolitika végrehajtását, a helyi, külképviseltek közötti schengeni együttműködést és a központi vízumhatóságok közötti konzultációt, valamint biztonságossá tenni az ellenőrzést a külső határokon.

Vízumképviselési megállapodások. A tagállamok közötti külön megállapodás értelmében a Vízumkódex 8. cikke alapján egy tagállam megállapodást köthet egy másik tagállam képviseléséről abból a célból, hogy az adott tagállam nevében a kérelmeket megvizsgálja és a vízumokat kiadja. A tagállamok kizárólag a kérelmek átvétele és a biometrikus azonosítók felvétele céljából, korlátozott mértékben is képviselhetnek más tagállamokat.

Helyi Schengeni Együttműködés. Az egyes tagállamokban, illetve harmadik országban működő konzulok rendszeres jelleggel ülésező szakmai fóruma, melynek célja a harmonizált gyakorlat kialakítása, a speciális helyi viszonyokra való egységes, közös reagálás.

3.10.3. A vízumeljárás főbb elemei a Közösségi Vízumkódex alapján

1. Joghatóság, hatáskör és illetékesség vizsgálata. A kérelem megvizsgálására és a kérelemre vonatkozó döntés meghozatalára illetékes tagállam meghatározása; jogosult-e az adott tagállam eljárni, illetve több tagállam területére történő beutazási szándék esetén mely tagállam konzulátusa illetékes a kérelem elbírálására. A hatáskör megállapítása arra irányul, hogy az adott tagállam mely szerve (pl. külügyi vagy bevándorlási) jogosult eljárni.
2. A kérelem befogadhatóságának vizsgálata.
3. A biometrikus azonosítók rögzítése.
4. Az úti okmány összevetése a vízummal ellátható úti okmányok táblázatával (Table of Travel Documents).
5. A támogató dokumentumok meglétének, hitelességének vizsgálata.
6. Szükség esetén megfelelő határidő kitűzésével hiánypótlási felhívás.
7. A beutazási feltételek ellenőrzése és kockázatértékelés.

8. Személyes elbeszélgetés, vízuminterjú (ha szükséges).
9. Ha szükséges, nemzeti vagy tagállami konzultációk lefolytatása.
10. Döntés, az ügyfél tájékoztatása a döntésről. Elfogadás esetén a vízum kiadása vagy elutasítás, az ügyfél tájékoztatása.
11. Az ügyfél tájékoztatása a jogorvoslat lehetőségéről.

3.10.4. Vízumeljárás, vízumkötelezettség

3.10.5. Fontosabb jogszabályok

- 2007. évi II. tv. a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról; 2007. évi I. tv. a szabad mozgás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
- 810/2009/EK rendelet a Közös Vízumkódex létrehozásáról
- a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK rendelet
- a Vízuminformációs Rendszer létrehozásáról (VIS) szóló 2004/512/EK rendelet
- a beutazással és tartózkodással kapcsolatos díjakról szóló 23/2001. (XII. 27.) IRM rendelet
- a diplomáciai menetességet élvező személyek beutazásáról szóló KüM rendelet
- vízumkönnyítési megállapodások (orosz, ukrán, moldáv, bosnyák, albán, grúz, volt jugoszláv tagköztársaságok)
- kishatárforgalomra vonatkozó jogszabályok

3.10.6. A három hónapot meg nem haladó tartózkodás

Vízumtípusok:

- „C” egységes vízum
- „A” repülőtéri tranzitvízum
- korlátozott területi érvényességű vízum

A harmadik országbeli – vagyis nem EU tagállamból érkező külföldi – állampolgárok az első beutazástól számított 6 hónapon belül legfeljebb 90 napig „C” típusú, egységes, schengeni vízummal utazhatnak be Magyarországra.

A kérelmet az állandó vagy szokásos tartózkodási helyük szerint illetékes magyar külképviseleten vagy annak hiányában a Magyarországot ott képviselő másik schengeni tagállam külképviseletén nyújthatják be. Ha sem magyar külképviselet, sem minket képviselő külképviselet nincs a tartózkodási hely szerinti országban, akkor bármelyik magyar külképviselethez fordulhatnak, ha jogszerűen tartózkodnak abban az országban.

A vízumkérelem befogadható, ha a kérelmező megfelelő időben benyújtja a kitöltött és aláírt vízumkérő adatlapot, érvényes útlevét, megfelelő fényképét, megfizeti a vízumdíjat (60 EUR, de a díj különbözik a vízumkönnyítési megállapodásokban foglaltak szerint), és ha szükséges, ujjlenyomatot ad (biometria – VIS).

A vízum kiadható és a magyarországi/schengeni tartózkodás engedélyezhető, ha a kérelem vizsgálata során a vízumkiadó hatóság meggyőződött arról, hogy

- a kérelmező teljesíti a beutazási és tartózkodási feltételeket (vagyis a kérelmező igazolja a tervezett tartózkodás célját és feltételeit, és megfelelő anyagi fedezetel rendelkezik);
- nem áll beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt, nem jelent kockázatot az illegális bevándorlás vagy a tagállamok biztonsága tekintetében, és a kérelmezőnek szándékában áll a vízuma lejártá előtt elhagyni a tagállamok területét.

A „C” típusú vízumok a fokozatosság elvének betartásával egyszeri, kétszeri vagy többszöri beutazásra, legfeljebb 5 éves érvényességgel adhatók ki.

Bizonyos, harmadik országbeli állampolgárok a tagállamok területén található repülőtereken csak érvényes repülőtéri tranzitvízum („A” típusú vízum) birtokában tranzitálhatnak.

Vízumkiadó hatóság: KüM Konzuli Főosztály, külképviseletek, BÁH, rendőrség.

3.10.7. A három hónapot meghaladó tartózkodás

A harmadik országbeli állampolgárok huzamos ideig való tartózkodás céljából (azaz három hónapot meghaladóan) csak érvényes tartózkodási engedély birtokában tartózkodhatnak Magyarország területén.

Vízumtípusok: tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum, nemzeti vízum, szezonális munkavállalási vízum.

A harmadik országbeli állampolgárok 90 napot meghaladó tartózkodásának szabályozása nemzeti hatáskörbe tartozik. A BÁH engedélyezi a tartózkodási vízum és a nemzeti vízum iránti kérelmet, a szezonális munkavállalási vízumkérelmekben a külképviselet folytatja le a vízumeljárást és hozza meg a döntést.

Tartózkodási engedély adható ki kereső tevékenység, tanulmányok folytatása, családdegysítés, látogatás, gyógykezelés, kutatás, önkéntes tevékenység folytatása céljából.

Elbírálási határidők: általában 30 nap, tanulmányok folytatása, kutatás céljából történő beutazás esetén 15 nap; kiskorúak gyógykezelése céljából történő beutazás esetén, soron kívül, de legfeljebb 7 nap.

A harmadik országbeli állampolgárok a vízumkérelmet kizárólag az állandó vagy a szokásos tartózkodási helyük szerint illetékes magyar külképviseleten nyújthatják be.

A kérelem benyújtásakor – kitöltött vízumkérő adatlap, biometrikus adatfelvétel, eljárási díj megfizetése mellett – a kérelmezőnek igazolnia kell a beutazás célját, a magyarországi szálláshely meglétét, a megélhetéshez szükséges pénzügyi fedezetet,

az egészségügyi ellátás teljes körére való biztosítást vagy annak fedezetére rendelkezésre álló anyagi eszközök meglétét a magyarországi tartózkodás teljes idejére.

Eljárási díj 60 EUR. (A díjmentességre vonatkozó szabályok eltérnek a schengeni vízumokra vonatkozó szabályoktól!)

A szezonális munkavállalási vízumkérelem elbírálási ideje 15 nap, eljárás díj 40 EUR.

3.10.8. Speciális szabály

A diplomáciai vagy nemzetközi jogon alapuló más kiváltságot és mentességet élvező személyek és családtagjaik, a magyarországi diplomáciai és konzuli képviseletek, továbbá nemzetközi szervezetek tagjaihoz látogatás céljából beutazók, valamint olyan személyek tartózkodási engedély iránti kérelmeinek elbírálása, akiknek beutazásához külpolitikai érdek fűződik, a külügyminisztérium hatáskörébe tartozik.

3.11. A konzuli tisztviselő közigazgatási hatósági feladatai

3.11.1. A konzuli tisztviselő által ellátandó feladatok

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 1. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgár érdekeinek külföldön történő védelmét a konzuli szolgálat egyrészt érdekvédelmi feladatok, másrészt a törvényben meghatározott közigazgatási hatósági feladatok ellátása útján biztosítja.

3.11.2. A konzuli tisztviselő közigazgatási hatósági feladatainak csoportosítása és jogszabályi háttere

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 18. § (3) bekezdése alapján az ügyfél hatósági ügyében külföldön a külpolitikáért felelős miniszter vagy a konzuli tisztviselő jár el.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 19. § (3) és (4) bekezdésében meghatározott ügyekben a konzuli tisztviselő saját hatáskörben jár el. A konzuli tisztviselő saját hatáskörben történő eljárására a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény 19. § (6) bekezdése szerint a konzuli tisztviselő közreműködő hatóságként jár el, amely ügyekben az adott eljárást szabályozó ágazati jogszabály és a Ket. együttes alkalmazása szükséges.

3.11.3. A konzuli tisztviselő által saját hatáskörben ellátott közigazgatási hatósági feladatok

1. Úti okmányokhoz kapcsolódó közigazgatási hatósági feladatok:
 - a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény (a továbbiakban: Utv.) alapján az elveszett, ellopott, megrongálódott, megsemmisült vagy lejárat folytán érvényét veszített úti okmány helyett hazatérés céljából ideiglenes magánútlevél kiállítása
 - az Európai Unió polgára számára a külön jogszabályban meghatározott esetekben és feltételek szerint ideiglenes úti okmány (ETD) kiállítása
 - az Utv. 23. § (2) bekezdése alapján az érvénytelen úti okmány elvétele
2. Konzuli kölcsön nyújtása
3. Halottszállítási engedély kiállítása
4. A konzuli védelem ellátása érdekében hatósági bizonyítvány kiállítása

3.11.4. A konzuli tisztviselő által átruházott hatáskörben, közreműködői minőségben ellátott közigazgatási hatósági ügyek

(1) Állampolgársági ügyek. Az állampolgársági ügyekben az eljárás lefolytatása a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladat- és hatáskörébe tartozik. A konzuli tisztviselő az állampolgársági ügyekben átruházott, közreműködői hatáskörben jár el.

(2) Anyakönyvi eljárások és családjogi ügyek. Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Art.) hatálya alá tartozó anyakönyvi eljárások tekintetében hatáskörrel az anyakönyvvezetők rendelkeznek.

Az Art. alapján a konzuli tisztviselő közreműködői hatáskörben jár el magyar állampolgár születése, házasságkötése, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése, halálának hazai anyakönyvezése, házassági névviselési forma megváltoztatása iránti kérelem, név megváltoztatása iránti kérelem és anyakönyvi kivonat kiállítása iránti kérelem esetén.

Az Art. alapján a konzuli tisztviselő saját hatáskörben jár el külföldön történő házasságkötéshez, valamint bejegyzett élettársi kapcsolat külföldön történő létesítéséhez tanúsítvány kiállítása, a házasságkötési szándék bejelentése, bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentése és teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat felvétele esetén.

(3) Útlevelelrendészet. Az útlevelelrendészet területén az eljárás lefolytatása a KEKKH feladat- és hatáskörébe tartozik, a konzuli tisztviselő az útlevelelrendészeti ügyekben átruházott, közreműködői hatáskörben jár el, amelyre az Utv., annak végrehajtásáról szóló 101/1998. (V. 22.) Korm. rendelet és a 37/1998. (VIII. 18.) BM rendelet rendelkezései irányadók, a Ket. általános szabályainak alkalmazása mellett.

(4) Idegenrendészet és vízumrendészet. Az idegenrendészeti és vízumrendészeti ügyekben a konzuli tisztviselő eljárására a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, valamint a Vízumrendészeti Kézikönyv rendelkezései irányadók. A Ket. alkalmazására

kizárólag abban az esetben kerül sor, amennyiben a fenti jogszabályok nem állapítanak meg az általánostól eltérő szabályokat.

(5) Személyi adat- és lakcímnyilvántartás. A személyi adat- és lakcím-nyilvántartási ügyekben hatáskörrel a KEKKH rendelkezik. A konzuli tisztviselő eljárására a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény, valamint annak végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet rendelkezései irányadók.

A konzuli tisztviselő személyi adat- és lakcím-nyilvántartási ügyekben átruházott hatáskörben jár el, közreműködői feladatai különösen a Magyar Köztársaság területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgárok lakcímbejelentésével, valamint adataik nyilvántartásával kapcsolatban vannak.

(6) Gyámság és gondnokság. A konzuli tisztviselők gyámsággal és gondnoksággal kapcsolatos feladatait a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet tartalmazza. A gyámsággal és gondnoksággal kapcsolatos eljárásokban a konzuli tisztviselő átruházott közigazgatási hatáskörben jár el, önálló közigazgatási hatósági hatáskörrel nem rendelkezik. (Ilyen feladat például örökbefogadás esetén a külföldi állampolgárságú, örökbe fogadni szándékozó személy örökbefogadásra irányuló kérelmének átvétele és a kérelem továbbítása, magyar állampolgárságú gyermek vagy cselekvőképtelen személy érdekei védelmének biztosítása, magyar állampolgárságú gyermek vagy cselekvőképtelen személy részére gyám vagy gondnok kirendelésének szükségessége esetén az emberi erőforrások miniszterének értesítése).

4. A diplomáciai protokoll alapjai

4.1. A diplomáciai kapcsolatok

4.1.1. A diplomácia és a diplomaták

Diplomáciai képviselő a nagykövet, a diplomata és a személyzet. A diplomáciai képviselő a küldő állam érdekeit képviseli a fogadó államban. Saját állampolgárait védelmezi, tájékozódik és kormányát tájékoztatja, tárgyal, valamint a fogadó állam kormányát tájékoztatja, „befolyásolja”.

4.1.2. A diplomáciai hivatás követelményei

A diplomácia a „lehetőségek művészete”. A lehető legjobb kapcsolatok fenntartása közös érdek. A diplomata elkötelezett saját országa iránt, de nyitott a megegyezésre. Szakmai és erkölcsi hitele van (nem hazudik!), művelt, különösen a történelem, a politikatörténet, a jog és a gazdaságtan terén, és magas szintű nyelvtudással bír. A diplomata társasági ember („megnyerő”), jó taktikus, udvarias („elegáns”).

4.1.3. A szertartásrend és a protokoll

A szertartásrend alakítja ki és tartja fenn azt a keretet és légkört, melyben a szuverén államok egymás közötti békés kapcsolatai zajlanak. A szertartásrend tehát a gyakorlatban a nemzetközi események kereteit rendezi (pl. államfői látogatás, miniszteri fogadás, szerződések aláírása, díszétkeztetés, viszontfogadás esetén). A ceremóniák ünnepélyessége mérce és üzenet, a barátság, az egyetértés, az együttműködésre való készség jelzése.

A protokoll olyan viselkedési normarendszer, amely egy adott csoporton, szervezeten vagy szakmán belül a helyes vagy elvárt magatartást szabályozza. A diplomáciai protokoll különleges, sokrétűen és rendkívül differenciáltan kidolgozott szabályrendszer. Eligazítást nyújt a különleges látogatási szertartások egyes részleteiben, valamint a diplomáciai élet ünnepi és hétköznapi formáiban. Szabályai szigorúak, csekély lehetőség van a rugalmasságra. Pontos betartása elengedhetetlen, többnyire nincs mérlegelési lehetőség.

A szabályok „szűkítő” megsértésének üzenetértéke van, az akaratlagos sértés a két ország kapcsolatának megrontására irányul. (Ez csak akkor elfogadható, ha tudatos, vagyis a diplomata kormánya utasítása szerint jár el! Ha tudatlanságból vagy hanyagságból történik, akkor nagy hiba!)

Vigyázat! A szabályok „tágító” megsértése – valamely előny nyújtásával bizonyos misszióknak – azt eredményezheti, hogy valamennyi misszió követelni fogja ugyanazt az előnyt!

4.1.4. A diplomáciai képviselet és a képviselők

A diplomáciai kapcsolatok jogi kodifikációjának három alapvető, nemzetközi érvényű okmánya:

1. az 1815. évi bécsi kongresszuson elfogadott szabályzat
2. az 1818. november 21-én Aachenben készült jegyzőkönyv
3. az 1961. évi bécsi konferencia záróokmánya, a „Bécsi szerződés a diplomáciai kapcsolatokról” (BDSZ)

A BDSZ 2. cikke szerint „az államok közötti diplomáciai kapcsolatok felvétele és állandó diplomáciai képviseletek létesítése kölcsönös megegyezéssel történik”.

A diplomáciai képviselet feladatköre:

1. képviseli a küldő államot a fogadó államban;
2. védelmezi a fogadó államban a küldő állam, valamint a küldő állam polgárainak érdekeit – a nemzetközi jog által megengedett keretek között;
3. tárgyal a fogadó állam kormányával;
4. tájékozik minden megengedett módon a fogadó államban lévő viszonyokról, és erről jelentést tesz;
5. előmozdítja a baráti viszonyt, fejleszti a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

A diplomáciai képviselet alkalmazottai:

1. a képviselet vezetője;
2. a képviselet tagjai: a vezetője és a képviselet személyzetének tagjai;
3. a képviselet személyzetének tagjai: diplomáciai, igazgatási-műszaki és kisegítő személyzet;
4. a diplomáciai személyzet tagjai azok a munkatársak, akiknek diplomáciai rangjuk van;
5. a háztartási alkalmazottak.

A diplomáciai képviselő lehet állandó és különleges (az utóbbi meghatározott nemzetközi eseményen vagy egy különleges protokolláris eseményen képviseli országát).

A képviseletvezető (a BDSZ szerint):

1. az államfőhöz akkreditált nagykövet, nuncius, protonuncius, főbiztos;
2. az államfőhöz akkreditált követ, miniszter és internuncius;
3. a külügyminiszterhez akkreditált ügyvivő (chargé d'affaires avec lettres).

Ha a képviselet vezetőjének állása nincs betöltve, a képviseletvezető ideiglenesen távol van, akkor a rangelső diplomata – ideiglenes ügyvivőként – betölti a képviselet vezetőjének posztját. (A képviselet nem maradhat vezető nélkül!)

A Diplomáciai Testület (DT) a misszióvezetők összessége, akik ugyanannál az államfőnél, kormánynál vannak akkreditálva. A DT kollektívan biztosítja tagjainak védelmét, és örködik kiváltságaik fölött. A DT egységet képez, a képviseltek vezetői között a fogadó állam kormánya – a kategóriáktól, illetve rangsorolásuktól, valamint ceremonális kérdésektől eltekintve – semmiféle megkülönböztetést nem alkalmazhat.

A DT élén a doyen (ejtsd: doajen) áll. Ő a rangidős rezideáló nagykövet (angolul: dean, ejtsd: dín). Azokban az országokban, amelyek konkordátumot kötöttek a Szent-székkal, a doyen a pápai nuncius.

A doyen közvetíti a DT és a fogadó állam kormánya között, biztosítja a DT egységét, közvetíti a DT jókívánságait, fogadás keretében búcsúztatja távozó kollégáit. A vice-doyen a helyettese, aki a rangidős nagykövet.

A diplomáciai képviselő vezetőjének rangja általában „rendkívüli és meghatalmazott nagykövet”. A további rangok:

- követtanácsos vagy „rendkívüli követ és meghatalmazott miniszter”
- I. osztályú tanácsos
- II. osztályú tanácsos
- I. osztályú titkár
- II. osztályú titkár
- III. osztályú titkár
- nagykövetségi attasé
- nagykövetségi segédattasé
- szakattasék: katonai attasé, belügyi attasé stb.

4.1.5. A diplomáciai megbízatás

A diplomáciai kapcsolatok felvétele előzetes tárgyalások után a két kormány vagy a két külügyminiszter egyidejű nyilatkozatával történik meg. A képviselő szintje lehet követ-ség vagy nagykövetség. A *de facto* elismerés esetén a külügyminiszter megbízólevelet ad ki a diplomáciai képviselőnek. A *de iure* elismerés esetén az államfő küld képviselőt. A kijelölt képviselő számára előzetes jóváhagyást kér a küldő állam a fogadó államtól. Az előzetes jóváhagyás, az *agrément* megadása azt jelenti, hogy a kijelölt személy elfogadható (*persona grata*).

A küldő állam államfője megbízólevéllel (lettre de créance, credentials) látja el a kiküldendő diplomáciai képviselőt, a misszióvezetőt.

Az új misszióvezető a megbízólevél átadásáig csak korlátozott tevékenységet folytathat („inkognitó”). Látogatást tesz a külügyminisztérium protokollfőnökénél a megbízólevél másolatának és elődje visszahívó levele másolatának átadása céljából.

A diplomáciai képviselő (nagykövet vagy követ) külföldi missziójának hivatalos kezdete a megbízólevél ünnepélyes átadása az államfőnek. Ezután következnek a bemutatkozó látogatások, amelyeket az újonnan érkezett diplomata tesz kollégáinál.

4.1.6. A diplomáciai kiváltságok és mentességek

A diplomáciai kiváltságok és mentességek alapja a BDSZ, valamint a viszonyosság. A mentesség legfontosabb kategóriái:

1. A sérthetlenség

Akkor lép életbe, amikor a diplomata a fogadó ország területére lép. A diplomáciai kapcsolatok megszakítása, sőt hadiállapot esetén is érvényben marad. Megilleti a diplomáciai képviselőt valamennyi hivatalos és nem hivatalos tagját, családtagjaikat és a háztartási alkalmazottakat. Kiterjed a személyi ingóságokra, a szállásra, az iratokra, a levelezésre, a futárszolgálatra és a gépkocsira (különleges rendszámtábla). Emellett gyakorlatilag minden ténykedésre, amit a misszió az állam képviseletében kifejt. Harmadik országban – átutazóban – udvariassági gesztusként szokták biztosítani. A sérthetlenségről a diplomata nem mondhat le!

2. A polgári jogi, büntetőjogi és közigazgatási mentesség

A diplomatát csak saját kormánya, illetve küldő államának bírósága vonhatja felelősségre. Mentességéről nem mondhat le, mert az a küldő állam érdekeinek megsértését jelentené. A küldő állam viszont lemondhat diplomáciai képviselője büntetőjogi mentességéről.

3. A pénzügyi mentesség

Az adómentesség kiterjed a személyekre, a hivatali épületre és a lakóépületre. Kivétel a magánjellegű foglalkozás, a magántulajdonú ingatlan. Az adómentesség esetében érvényesül a leggyakrabban a reciprocitás elve.

A vámmentesség az ingóságok, élelmiszerek, italok, gépkocsik, háztartási használati tárgyak beszerzésénél érvényesül. Ez esetben is alapelv a reciprocitás. A diplomata poggyásza mentesül a vámvizsgálat alól.

4. A diplomáciai kiváltságok

Azt jelentik, hogy a diplomata a fogadó állam területén is szabadon és nyíltan használhatja nemzetének jelképeit. A kiváltságok tehát elsősorban a zászlóhasználatra – épületen, gépkocsin –, a címerhasználatra – épületen, levelezésben –, valamint a nemzeti himnusz nyilvános alkalmakkor történő eljátszására vonatkoznak.

A diplomata útlevél a diplomáciai és konzuli beosztásban dolgozók úti okmánya, mely különleges elbánást biztosít a rendőrhatalóság és a vámhatóság részéről. A külképviselet nem diplomata munkatársainak úti okmánya a külügyi szolgálati útlevél.

4.1.7. A diplomáciai kapcsolatok megszakadása; a hadiállapot

A diplomáciai menteségek hadiállapot idején is fennállnak, a fogadó állam köteles a diplomatáknak a küldő államba való visszatérésüket elősegíteni. Az épületek őrzése az érdekképviselettel megbízott harmadik – semleges – állam feladata.

Ha a konzuli kapcsolatok fennmaradnak – ami egyáltalán nem ritka eset –, az épületek használata folyamatos, és mentességük fennáll.

Különleges protokollfeladatok adódhatnak harmadik államban a hadiállapotban lévő államok diplomatái közötti érintkezés során. Ilyenkor például nincs kézfogás, de az üdvözlés kötelező („személytelenség”).

4.2. A rangsorolás

A protokoll egyik alapvető, központi kérdése a rangsorolás. Érzékeny terület, súlyos következményekkel járó sértődés forrása lehet egy rossz ültetés, egy programban a résztvevők hibásan feltüntetett sorrendje. A rangsorolás általában pontosan szabályozott, e téren nincs rögtönzés. Tulajdonképpen előjog, vagyis jog arra, hogy egy személy vagy testület megelőzze a másikat.

4.2.1. A rangsorolás alapelvei és esetei

- Az azonos funkciót régebb óta betöltő személy sorol előbbre.
- A polgári személy – azonos rang, beosztás esetén – megelőzi a katonai személyt.
- Külföldiek esetében – az előzékenység okán – rangegyeztetés esetén övök az elsőbbség.
- Nemzetközi eseményeken a külügyminiszter megelőzi a kormánytagokat.

Rangsort készíthetünk álló eseményen (pl. repülőtéren fogadtatás, cercle, szerződés aláírása) vagy ültetett alkalmakkor (pl. tárgyalás, munkareggeli, ebéd, színházi díszelőadás). Belföldi és külföldi személyeket külön is rangsorolhatunk, de lehet vegyes rangsorolás is. Ilyenkor a két rangsort egybeolvasztjuk, figyelembe véve, hogy a „saját házban, magyar házban” a külföldi személyé az elsőbbség, az „idegen házban” fordítva.

„Saját ház, magyar ház” minden helyiség, ahol magyar képviselő a házigazda. Ezen a helyeken a külföldieké az elsőbbség. „Idegen ház” az a helyiség, ahol külföldi a házigazda, függetlenül a helyiség helyszínétől, tehát Budapesten is.

A házastársak férjük, feleségük rangját követik, kivéve, ha külön hivatali tisztségük van, esetleg kiemelt személyek (művészek, kitüntetettek).

4.2.2. A protokoll-lista

Magyarországon nincs hivatalos, jogszabály által szabályozott protokoll-lista (számos országban van ilyen). Nálunk a szokásjog és a nemzetközi tapasztalatok alapján készül a nem hivatalos lista.

A magyar szokásjog által meghatározott protokoll-lista a következő:

1. a közjogi méltóságok
 - a köztársasági elnök
 - a miniszterelnök
 - az Országgyűlés elnöke

- az Alkotmánybíróság elnöke
- a Kúria elnöke
- a legfőbb ügyész
- 2. a volt közjogi méltóságok (a tisztség betöltésének időrendjében, vagyis előbbre soroljuk azt a személyt, aki az adott posztot korábban töltötte be)
- 3. a miniszterelnök-helyettesek, majd miniszterek (a tárcák abc-sorrendjében)
- 4. a miniszteri rangú személyek (pl. Országgyűlés alelnökei, háznapya, a parlamenti pártok elnökei, frakcióvezetői, az Alkotmánybíróság tagjai, az országgyűlési biztos, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a Magyar Tudományos Akadémia elnöke, a Magyar Művészeti Akadémia elnöke, a főpolgármester, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, a Gazdasági Versenyhivatal elnöke, a Költségvetési Tanács elnöke, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, az OGY állandó bizottságainak elnökei, a történelmi egyházak – katolikus, református, evangélikus, izraelita – vezetői)
- 5. az államtitkárok (ebbe a kategóriába tartozik a Köztársasági Elnöki Hivatal vezetője is)
- 6. az államtitkári rangú személyek (pl. a kormánybiztos, a központi hivatalok vezetői, a kormányhivatalok vezetői pl. a Központi Statisztikai Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal)
- 7. a helyettes államtitkárok
- 8. helyettes államtitkári rangú személyek (pl. a miniszteri biztos, a központi hivatalok, kormányhivatalok helyettes vezetői)
- 9. a rektorok, kiemelt kulturális intézmények vezetői (pl. Magyar Nemzeti Múzeum, Magyar Állami Operaház), a Magyar Szent István Rend, a Magyar Corvin-lánc kitüntetettjei. (A művészeti, tudományos élet kiválóságait természetesen előrébb is rangsorolhatjuk az adott esemény jellegétől függően.) Törvény írja elő, hogy a Szt. István Rend birtokosai jogosultak részt venni a nemzeti ünnepi és egyéb kiemelt rendezvényeken.

Külön kérdés a nagykövetek elhelyezkedése a rangsorban. A nagykövet, bár osztályvezetői hivatali besorolású, a diplomáciai rendezvényeken előrébb rangsorol mind a fogadó államban, mind magas szintű látogatások esetében itthon. A magyar gyakorlat szerint tárgyalások, hivatalos étkezések során általában a miniszter után következnek a résztvevői rangsorban. Ez vonatkozik a vendégdelegációban részt vevő nagykövetre is.

De a külföldi delegáció rangsorát az adott nagykövetségnek kell megadnia!

Segít az eligazodásban a Magyar Közlöny (tartalmazza az új kinevezéseket) és az MTI Magyar Közélet Kézikönyve (naprakész, elektronikus). A nem hivatalos protokoll-listát a KüM Állami Protokoll Osztálya vezeti. Külföldön érdemes bekérni az adott ország protokoll-listáját.

4.2.3. A Diplomáciai Testület (DT) rangsorolása

Az 1815. évi Bécsi Kongresszus rendezte a kérdést, az 1961. Bécsi Egyezmény megerősítette a korábbi alapelveket. Az alapkategóriák a misszióvezetők osztályai:

1. az államfőhöz akkreditált nagykövetek, követek
2. a külügyminiszterhez akkreditált ügyvivők

A másik alapszempont a megbízólevél átadásának időpontja (nap/óra).

Sok országban a nuncius (a Szentszék nagykövete) a rangidős misszióvezető. Ezt követően a rangsor az alábbi:

1. rendkívüli és meghatalmazott nagykövetek
2. rendkívüli követek és meghatalmazott miniszterek
3. állandó ügyvivők
4. nagykövetségek, követségek ideiglenes ügyvivői (a misszióvezetőt helyettesítő diplomaták)
5. a nemzetközi szervezetek képviselővezetői
6. a tiszteletbeli konzulok
7. a nagykövetségi tanácsosok, titkárok, attasék

4.2.4. Rangsorolás a diplomáciai misszió belül

A külképviseleten a rangsort a küldő állam határozza meg. A magyar külképviseleteken a szokásos sorrend:

1. képviselővezető
2. elsőbeosztott
3. katonai attasé
4. szakattasék rangidősség szerint
5. nagykövetségi diplomaták rangjuk szerint

4.2.5. A nemzetközi szervezetek rangsorolása

Kényes feladat, hiszen meghatározó lehet az alapítás időpontja, a szervezet által betöltött fontos nemzetközi szerep, illetve a szervezet jelentősége az adott helyzetben.

Az általánosan elfogadott rangsor:

1. Nagy nemzetközi (globális) szervezetek általános feladatkörrel, az egész világra kiterjedő tevékenységi területtel (ilyen például az ENSZ)
2. Regionális politikai és katonai szervezetek (pl. a NATO, az Európa Tanács, az Európai Unió); az Európai Unió főbb intézményeinek belső rangsora: Európai Parlament, Tanács, Bizottság, Európai Bíróság, Európai Számvevőszék
3. A nagy nemzetközi közigazgatási, gazdasági, társadalmi, kulturális jellegű szervezetek (pl. az ENSZ szakosított szervezetei, az UNESCO, a FAO, a WHO, az IMF, az UNICEF stb.)

4. Egyéb regionális szervezetek (Afrikai Unió, Délkelet-ázsiai Nemzetek Tanácsa – ASEAN stb.)
5. A nem kormányzati szervezetek, nonprofit civil szervezetek (NGO-k, pl.: Greenpeace, WWF, Transparency International, Amnesty International)

A szervezetek belső sorrendjét a szervezet belső szabályzata határozza meg, de az általános sorrend:

1. a Közgyűlés vagy Tanács elnöke
2. a szervezet állandó vezetője (főtitkár, főigazgató)
3. az alelnökök és a Titkárság tagjai

A delegációk rangsora multilaterális rendezvények esetében az ABC sorrend (általában az angol ABC). De az EU-tagországok sorrendje a tagországok nevei nemzeti nyelvű változatának ABC sorrendjéhez kötött (Belgium..., Luxemburg, Magyarország (17.), Málta..., United Kingdom – Egyesült Királyság). Az EU elnökségi sorrend a triók szerint alakul! (Olaszország, Lettország, Luxemburg – Hollandia, Szlovákia, Málta – Egyesült Királyság, Észtország, Bulgária – Ausztria, Románia, Finnország).

A rangsorolás a gyakorlatban azt jelenti, hogy a rendezvényeken külön figyelemmel kísérik a legmagasabb rangú vendégeket. A legmagasabb rangú személy érkezik utolsóként és távozik elsőként egy rendezvényről. A rendezvény akkor kezdődhet el, ha a legmagasabb rangú személy is megérkezett. Beszédok elhangzásakor a legmagasabb rangú személy szól utoljára. Rendezvényen rangot, protokolláris helyet helyettesítés esetén általában nem lehet átadni. Államfő képviselőjével tehetünk kivételt, illetve a miniszterelnököt helyettesítő kormánytag és a házelnököt helyettesítő országgyűlési alelnök kerülhet saját rangjánál egyvel feljebb.

4.2.6. Az ültetési rend

A tolmács helye soha nem számít bele a rangsorba. Általában a vendéglátó vagy a vendég balján helyezkedik el, de étkezésekkor ülhet mögötte is.

Két alaptípust különböztetünk meg.

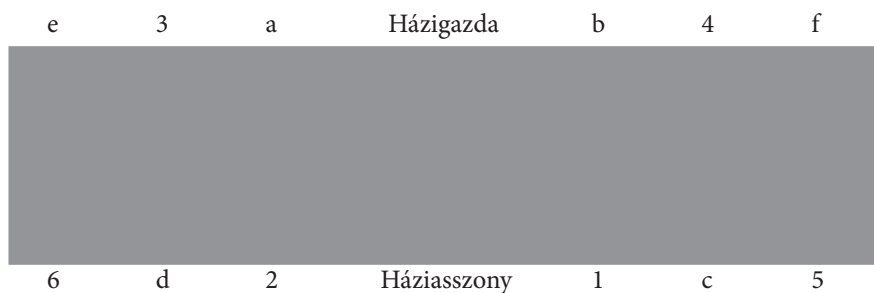
A francia ültetési rendben a házigazda és a háziasszony vagy a vendéglátó és a fővendég egymással szemben, az asztal középső részén ülnek, az angol ültetési rendben a vendéglátók az asztal két végén ülnek. Ritkábban alkalmazott az U alakú asztal, a fésű alakú asztal és a kerek asztal. Az utóbbi esetben nincs kiemelt hely.

Jelmagyarázat:

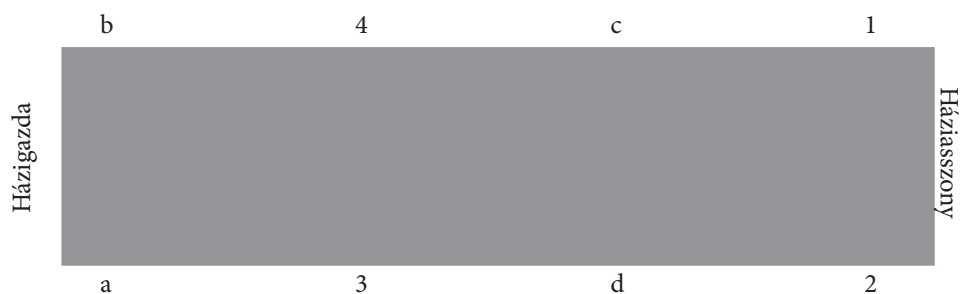
1, 2, 3: férfiak

a, b, c: nők

I. Francia rendszer, vegyes ültetés (férfiak és nők) és téglalap alakú asztal esetén



II. Angol rendszer, vegyes ültetés (férfiak és nők) és téglalap alakú asztal esetén



III. Ültetés csak férfi résztvevőkkel, téglalap alakú asztal esetén.

A házigazda egyedül ül az asztalfőn

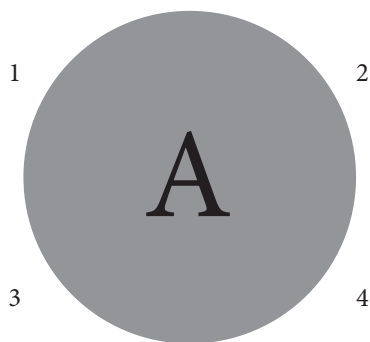


Jelmagyarázat:

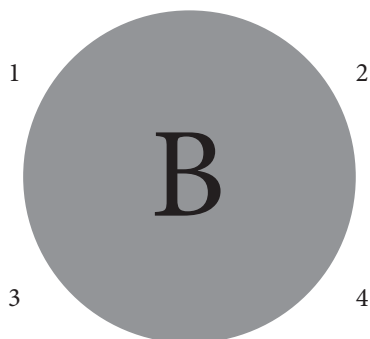
1, 2, 3: férfiak

a, b, c: nők

Házigazda

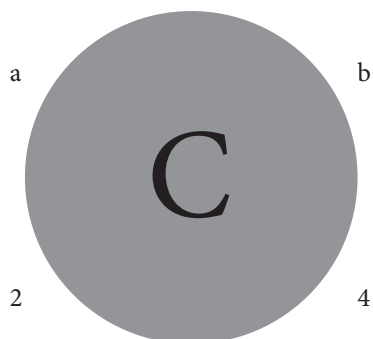


Házigazda



Díszvendég

Házigazda



Háziasszony

4.2.7. Ültetési rend gépkocsiban

Beszállásnál a kocsi eleje a jobb kéz felé esik. Elsőként a főszemély száll be. A többiek értelemszerűen követik a saját ajtajukon. Kiszállásnál, ha van fogadó, akkor a főszemély száll ki elsőként, ha nincs fogadó, a 3. (esetleg 2.) személy száll ki, és nyitja a kocsiajtót. Nagyobb gépkocsiban (limuzinban) a jobboldali pótülést soha nem vesszük igénybe.

Elrendezés: Gkv. 3. (szükség esetén!)
 2. 1. (fővendég)

4.3. Szertartásrend

A szertartásrend ünnepélyes jellegű diplomáciai események, szertartások előzetes, pontos szabályozása és leírása. Az alkalom ünnepélyessége, a formaságok bonyolultsága teszi szükségessé. A legtöbb államnak saját szertartásrendje van (Cérémonial; Réglement protocolaire).

4.3.1. A tiszteletadás

A tiszteletadás a megbecsülés jele, mellyel egy állam (!) fejezi ki nagyrabecsülését egy magas tisztséget betöltő személynek. Polgári formáját polgári hatóság nyújtja vele egyenrangú vagy alacsonyabb rangú polgári hatóságnak (pl. a nemzeti himnusz eljátszása, zászlódíszítés, állandó kíséret a látogatás során, kitüntetés átadása, pohárköszöntő stb.). Katonai formája a díszszemle, díszmenet. A díszegység tiszteletadást teljesít az arra jogosult személyiség vagy jelkép előtt (magas szintű látogatás, nemzeti ünnep, zászló átadása stb.).

Általános szabályok:

1. Ha testületnek jár, akkor annak tagjai külön nem formálhatnak jogot a tiszteletadásra.
2. Nem halmozható. Egy ceremónia során csak egyszer adható.
3. Fogadását nem lehet átruházni.
4. Senki sem formálhat igényt más tiszteletadásra, mint amit a fogadó ország jogszabályai előírnak.
5. A katonai tiszteletadás csak nappal adható.
6. A díszegység megsejmlélése parancsnoklási aktus, ezért csak az teheti meg, aki parancsnoki felelősséget visel: államfő, kormányfő, honvédelmi miniszter, katonai vezetők. Más: csak kivételes esetben!
7. A díszegység csak magasabb vagy azonos rangú személynek teljesít tiszteletadást, mint aki mellé rendelték.
8. Zászlónak, állami jelképnek (címer, himnusz) a tiszteletadás a polgárok részéről fedetlen fővel, főhajtással, a katonáknál tisztelegéssel történik.

4.3.2. Magas szintű látogatások

A szertartásrend elsősorban az államfői, kormányfői, miniszteri látogatásokat rögzíti.

A látogatások típusai:

- állami
- hivatalos
- hivatalos-munka
- munka
- magán
- inkognitó

4.3.3. Rendezvények

A diplomáciai élet társadalmi rendezvényei

Álló alkalom a fogadás, koktélparti, koccintás, kiállítás-megnyitó, táncestély (bál), filmbemutató (bár a meghívottak ülnek, klasszikus ültetés nincs!) Fogadást általában nemzeti (március 15., október 23.) és állami ünnep (augusztus 20.) alkalmából adnak a magyar külképviseletek, de valamely más alkalomból is adható (pl. az adott országban tartózkodó kiemelkedő személyiség, küldöttség tiszteletére).

A rendezvény szertartásrendje

Külképviseleten a fogadóterem bejáratánál az érkező vendéget a misszióvezető és házastársa üdvözlí (a fogadósorba beállhat az első beosztott, a kereskedelmi vagy a kulturális intézet vezetője, a katonai attasé). Hosszas beszélgetésre itt nincs mód

A fogadás időpontja késő délután, kora este.

A vendég számára nem előírás a pontos érkezés (ellentétben az ültetett eseményekkel), de 15–20 percig illik jelen lenni. A fővendég érkezése után, illetve bizonyos idő elteltével a bejáratnál a misszióvezetőt felválthatja az első beosztott. A vendéglátó rövid beszédet mond az esemény alkalmából (a küldő és a fogadó állam himnusza is elhangozhat).

Állva is fogyasztható ételeket szokás felszolgálni, apró falatokat, kézzel, villával fogyasztható, pálcikára szúrt ételeket érdemes kínálni. Távozáskor illik elköszönni (mellőzzük az „angolos” távozást!).

A koktélparti, a koccintás, a kiállítás-megnyitó szerényebb, időtartamban rövidebb esemény, kínálás nincs vagy csak szimbolikus. A **filmbemutatón általában** ültetés nincs, legfeljebb fenntartható néhány hely a kiemelt vendégeknek

Ültetett alkalomnak minősül a munkareggeli, az ebéd, a vacsora, a díszétkezés, a tea-délután. Erre külön meghívó készül (ma sok esetben ez már elmarad, illetve elektronikus formát használunk). Az előtérben táblázatot (ún. ültetőtáblát) helyezünk el a vendégek tájékoztatására. Ha sok meghívott van, érdemes ún. kézbe adó kártyát készíteni, amelyen feltüntetjük annak az asztalnak a számát, ahol a vendég ülni fog. A vendégek helyét az asztalon

ültetőkártya jelzi. Annak a kártyáján, akit megillet (pl. nagykövet, miniszteri rangú vendég), feltüntetjük az „excellenciás” címet (ha angol a munkanyelv, annak angol változatát: H.E.)

Az asztalra menükártya is kerül.

A bejáratnál a vendégeket a házigazda fogadja. Ebéd, vacsora esetén először aperitif felszolgálására kerül sor, még állva, az előtérben. A házigazda és a háziasszony invitálja a vendégeket az asztalhoz. Formális étkezéseknél sor kerülhet pohárköszöntők elmondására is (először a vendéglátó, majd a fővendég beszél). Magas szintű díszétkezéseknél a pohárköszöntőt mondók anyanyelvükön szólalnak meg, ilyenkor a pohárköszöntő írott változata elegánsan kinyomtatva a menüvel együtt az asztalon helyezhető el. Szintén magasabb szintű vendéglátás alkalmával az étkezés hangulatát zene is emelheti, de ez nem lehet gépzene (inkább vonósnégyes, hárfamuzsika, bizonyos esetekben népi együttes). Ha a kávé, a digestive felszolgálása ugyanannál az asztalnál történik, ahol az étkezés folyt – ha a vendéglátó és a fővendég azonos rangú –, a vendég kezd el búcsúzkodni. Ha nagy rangkülönbség van közöttük (államfő – nagykövet), a vendéglátó bonthat asztalt.

Fontosabb diplomáciai jellegű szertartások:

- Megbízólevél-átadás
- Szerződések aláírása
- Cercle (az államfő fogadása az új év alkalmából a misszióvezetők számára). Időpontja: január első fele. A magyar gyakorlat egy ideje már eltér a klasszikus formától, inkább kulturális programmal egybekötött eseménynek tekinthető, mint formális találkozási az államfő és a DT között.
- Kitüntetés-átadás
- Magas szintű delegációk repülőtéri fogadtatása, búcsúztatása
- Állampolgársági eskütétel
- Emlékműavatás
- Koszorúzási ünnepség
- Katonai díszszemle, ünnepélyes katonai ceremóniák
- Színházi díszünnepség
- Nemzetközi konferenciák megnyitása
- Díszdoktorrá avatás
- Kiállítás megnyitása
- Filmbemutató
- Gyászszertartás

4.4. A diplomáciai képviselő és a diplomata érintkezési formái

A személyes érintkezés legfontosabb formája a látogatás. Kérkezésekor a nagykövet első személyes kapcsolatfelvétele kollégáival a bemutatkozó látogatás. Ennek szigorú szabályai vannak, például időtartama legfeljebb 30 perc, célja a személyes bemutatkozás. Politikai kérdések felvetése és bármilyen vita kezdeményezése tilos!

Államférfiak – miniszterek, miniszterelnökök – általában udvariassági látogatást az államfőnél, esetleg a házelnöknél tesznek (audiencia!). Ekkor kávé, tea, víz, üdítőital kínálása lehetséges.

A névjegyhasználat a diplomáciai érintkezés közvetett formája. A diplomáciai névjegy kötött formájú és stílusú, a „megreformálásától” tartózkodjunk!

Formai jegyek: fehér, klasszikus nyomtatott betűk (ajánlott: Times Roman), legalább 12 pontos. A név középen helyezkedik el, alá van írva a beosztás. A lakcím a jobb sarokban található. (Tiszteletbeli címeket nem írunk!) A névjegyen mindig aktuális, „élő” adatok szerepeljenek!

A diplomáciai névjegynek öt típusát különböztetjük meg:

1. Hivatalos – névvel, ranggal, lakcímmel
2. Egyszerűsített – csak a ranggal
3. „Baráti” – csak a névvel
4. A feleség névjegyén csak a név szerepel!
5. Férj és feleség közös névjegyén a helyi szokásjog határozza meg az adatokat.

A névjegyküldés a kapcsolatfelvétel lehetséges módja, ám a klasszikus szabályok mellett (amelyeket ismerni kell) a helyi szokások meghatározóak! A névjegyre – nyomtatva vagy kézírással – rövidítéseket, „üzeneteket” írhatunk.

A névjegyen alkalmazott – francia nyelvű – rövidítések:

- p.r. pour remercier – köszönettel
- p.f. pour félicité – szerencsekívánat, gratuláció
- p.f.f.n. pour félicité fête nationale – nemzeti ünnepre szerencsekívánat
- p.f.c. pour faire connaissance – megismerkedésül
- p.f.n.a. pour féliciter nouvel an – újévi jókívánság
- p.p.c. pour prendre congé – búcsúlatogatás helyett
- p.c. pour condoléances – részvétnyilvánítás
- p.p. pour présenter – bemutatás

5. Önkormányzati külkapcsolatok¹

5.1. Rövid történeti bevezetés

A második világháborút követő társadalmi és államfejlődésnek köszönhetően a helyi önkormányzatok is mind kiterjedtebb külföldi kapcsolatrendszer tarthatnak fent. Városok, pontosabban inkább városállamok már az ókorban is együttműködtek egymással két- vagy többoldalú kapcsolatok keretében. A szakirodalom az első „testvérvárosi” kapcsolatnak mégis a franciaországi Le Mans és a német Paderborn között Kr. u. 836-ban kialakult viszonyt tartja.² A két település közötti ma is fennálló partnerségi viszony eredetileg szakrális eredetű, azzal függ össze ugyanis, hogy a Kr. u. 4. században élt vértanú le mans-i püspök, Szent Liborius ereklyéit 836-ban nagy pompával szállították Paderbornba, és azóta Szent Liborius az érsekség és a város védőszentje.³ Ezt követően szórványosan más települések között is kialakult partneri viszony, de a városok, falvak „nemzetközi kapcsolatainak” fellendülésére a 20. század második feléig kellett várni. Magyarországon először (nem számítva ide az 1945 előtti néhány szórványos esetet) a szocializmus időszakában vettek fel magyar települések kapcsolatot külföldi helyhatóságokkal, igaz, ennek lehetőségét sem az akkori alkotmány, sem pedig az 1950. évi I., majd az 1954. évi X. törvények, sem pedig az 1971. évi I. törvény (összefoglalóan: tanácstörvények) nem tartalmazták.⁴ Ennek jogi lehetősége a magyar jogrendszerbe első ízben az 1989-es alkotmányrevízióval került be. Ennek ellenére a helyi tanácsok – amelyek az államhatalom szervei és képviselői voltak, nem pedig demokratikus értelemben vett önkormányzatok – már a rendszerváltás előtt is kötöttek testvérvárosi kapcsolatokat külföldi településekkel. Az 1949 és 1989 közötti korszak érdekessége, hogy az ekkoriban megkötött – figyelemmel Budapestre és a mai megyei jogú városokra – összes együttműködési megállapodás 28%-a magyar–finn relációban (az összes jelenleg is létező magyar–finn testvérvárosi viszony 81%-a a szocializmus évtizedeiben jött létre!) és az 1960-as, 1970-es években kötött. A finn orientáció megjelenéséért nem annyira a feltételezett finn–magyar rokonságot (bár természetesen ennek is lehetett szerepe), hanem inkább Finnországnak az akkoriban a szocialista táborban semlegességi, időnként népfrontos politikája miatt igen népszerű köztársasági elnöke, Urho Kekkonen személyét és tevékenységét „okolhatjuk”. Emellett szerepe volt annak is, hogy Finnország testesítette meg az „elérhető nyugatot” is akkoriban Magyarországon. Ugyanígy összességében 30% körül alakult a nyugat-európai önkormányzatokkal kialakított testvérvárosi kapcsolatok aránya, ezen belül a szocializmus „keményebb” évtizedeiben elsősorban francia és olasz településekkel (ennek

¹ Megjegyzés: Ez a fejezet alapvetően internetes forrásokra, mégpedig alapvetően az egyes önkormányzatok honlapjaira támaszkodik, így adatai orientáló jellegűek.

² www.highland.gov.uk/NR/rdonlyres/1C07A195-EF04-454D-81B8-ADAE15058FC/0/ICC9908.pdf (2012. 04. 06.)

³ www.paderborn.de/freizeit/download/Einzelseiten_ungarisch.pdf (2012. 04. 06.)

⁴ Lásd a hivatkozott jogszabályok szövegét a www.1000ev.hu/index.php?a=1&k=6 honlapon.

egyik oka lehetett, hogy ezekben az országokban hagyományosan erős kommunista pártok működtek), míg a gorbacsovi peresztrojka idején már nyugat-német helyhatóságokkal is szövetkezhettek a magyar helyi tanácsok. A kapcsolatok fennmaradó egyharmadán a szocialista tömb országai osztoztak, melyek közül kiemelkedik a volt Szovjetunió (elsősorban Ukrajna és Észtország területei) és a volt Jugoszlávia (elsősorban Szerbia területe), valamint a népszerű magyar turistacélpont: Bulgária. Érdekesség, hogy Románia, Csehszlovákia, Lengyelország és az NDK települései csak elvétve jelentettek potenciális „testvért” a magyar tanácsok számára. Megemlíthető még ebben a vonatkozásban Törökország is, amely az összes 1989 előtt létrejött testvérvárosi kapcsolat 6-7%-át reprezentálta.

5.2. Az önkormányzati külkapcsolatok vitelének lehetősége a nemzetközi jogban és az Európai Unió jogában

Ami az önkormányzati külkapcsolatok folytatásának nemzetközi és EU-jogi alapjait illeti, meg kell említeni, hogy kontinensünk vonatkozásában az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) az 1980-as évekkel kezdődően már jogi eszközökkel is kimondottan ösztönzi az ilyen együttműködések létesítését és fenntartását. Az ET keretében először 1957-ben ülésezett az Európai Helyhatóságok Konferenciája, és a Miniszterek Bizottsága ennek kvázi jogutódjaként 1975-ben létrehozta az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusát, amely aztán több, az Európa Tanács tagállamai számára csatlakozásra nyitva álló önkormányzatokra vonatkozó nemzetközi szerződés kidolgozását végezte el az elmúlt mintegy négy évtizedben. Így elsőként 1980-ban Madridban aláírták a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló Egyezményt, amelyet Magyarország az 1997. évi XXIV. törvénnyel hirdetett ki, s az államok számára minta-megállapodásokat is tartalmaz az ilyen viszonyok megalapozása érdekében. Talán ennél is fontosabb egyezmény az 1985. évi Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amelynek Magyarország – és Monaco, valamint San Marino kivételével valamennyi ET-tagállam – szintén részese. Hazánk ezt a szerződést az 1997. évi XV. törvénnyel tette belső joga részévé. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája alapján a helyhatóságokat megilleti az egyesülés joga, amelyre hivatkozással tagjai lehetnek nemzetközi önkormányzati szövetségeknek, és más országokban működő helyi önkormányzatokkal – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni. Ezt erősíti meg Magyarország Alaptörvénye 32. cikkének (1) bekezdése:

„A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között [...]

k) szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdekképviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezeteknek; [...]”

Ugyanígy rendelkeznek a helyi önkormányzatokról szóló régi⁵ és új⁶ magyar törvények is. Meg kell említeni még ehelyütt az ENSZ ún. HABITAT elnevezésű és a Közgyűlés programjaként működő ügynökségét. Az ENSZ Emberi Települési Programja 1978-ban az ún. Vancouveri Nyilatkozattal jött létre (Habitat-I. vagy más néven I. Emberi Települési Konferencia), és kizárólag a városok helyzetére fókuszál. A Közgyűlés 1996-ban Törökországba

⁵ Értve ezalatt a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt.

⁶ A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

hívta össze a tagállamok állam- és kormányfőit, ahol az Isztambuli Nyilatkozattal sor került a program megújítására (Habitat-II. vagy más néven II. Emberi Települési Konferencia). Ezen a konferencián került sor a „Habitat Agenda” elfogadására is, amely a fenntartható urbanizáció érdekében több mint száz kötelezettséget és körülbelül hatszáz ajánlást tartalmaz a részt vevő államok számára, kiemelve köztük a helyhatóságok nemzetközi együttműködésének szerepét. Az Agenda 108. pontja értelmében ugyanis „[a] nemzetközi együttműködés, ideértve a városok közti együttműködést, szükséges és kölcsönösen előnyös a fenntartható emberi települési fejlődés előmozdítása szempontjából”.

Jól látható tehát, hogy mind a hatályos nemzetközi és uniós jogi szabályok, mind pedig a magyar jogrendszer az államok nemzetközi kapcsolatrendszeréhez hasonló többoldalú és kétoldalú önkormányzati nemzetközi kapcsolatok kialakításához vezethet el. A területi önkormányzatok vonatkozásában a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához hasonló dokumentumot dolgoztak ki az Európa Tanács égisze alatt 1997-ben, mégpedig a Regionális Önkormányzatok Európai Chartáját, ebből azonban nem lett nemzetközi szerződés.

5.3. Multilaterális önkormányzati külkapcsolatok

Többoldalú külkapcsolatok keretében a helyi önkormányzatok tagjai lehetnek nemzetközi önkormányzati szervezeteknek, vagyis alapíthatnak ilyen szerveződések, csatlakozhatnak hozzájuk, illetve kiléphetnek belőlük. Az önkormányzatok legteljesebb multilateralizmusa jelenleg az európai kontinensen valósul meg. Ezzel kapcsolatban különbséget kell tenni a különféle nemzetközi szervezetek által létrehozott szerveken és az önkormányzatok által létrehozott nem-kormányközi szervezeteken (NGOK) belüli együttműködési formák között.

Önkormányzati multilateralizmus a nemzetközi szervezeteken belül

Első helyen kell megemlíteni ehelyütt az Európa Tanács már fentebb hivatkozott Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusát (a továbbiakban: Kongresszus), amelynek hatályos alapító határozatát az ET Miniszteri Bizottsága 1994-ben fogadta el.⁷ Ennek alapján a Kongresszus az ET Miniszteri Bizottságának és Parlamenti Közgyűlésének tanácsadó szerveként működik, székhelye Strasbourgban található. A Kongresszus létesítéséről, szervezetéről és működésének alapvető szabályairól szóló ún. alapszabályszerű határozatot a Miniszteri Bizottság 2011-ben felülvizsgálta. Mindezek alapján az európai helyi és regionális hatóságok a Kongresszuson keresztül kapcsolódhatnak be az ET vérkeringésébe. A Kongresszusnak lehetősége van javaslatokat tenni a Miniszteri Bizottság részére a helyi és regionális demokrácia előmozdítása érdekében, ezenfelül pedig előmozdítja a helyi és regionális önkormányzatok közötti együttműködést. Lényeges ezzel kapcsolatban megemlíteni, hogy a Kongresszus ország-jelentéseket (és a helyhatósági választásokról külön jelentéseket és ajánlásokat) is készít az egyes tagállamokon belüli helyi és regionális demokrácia állapotáról, ezzel próbálván biztosítani és ellenőrizni a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája érvényre juttatását. Garanciális jelentősége van annak a rendelkezésnek, amely szerint az ET Miniszteri Bizottsága és Parlamenti Közgyűlése köteles a Kongresszussal minden olyan

⁷ Statutory Resolution (94) 3 Relating to the Setting Up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe.

ügyben konzultálni, ami valószínűsíthetően érinti a helyi és regionális hatóságok hatásköreit vagy egyéb lényeges érdekeit. Az évente egyetlen rendes ülésszakot tartó Kongresszus két kamarában, mégpedig a Helyi Önkormányzatok és a Regionális Önkormányzatok Kamaráiban látja el feladatait. A Kongresszusban minden ET-tagállamnak annyi képviselője lehet, mint amennyi a Parlamenti Közgyűlésben az adott országot megilleti. Ennek megfelelően a Kongresszusnak kamaránként 318, vagyis 636 tagja van jelenleg, amiből Magyarországot 7-7 képviselői hely illeti meg (ebből valójában 7 rendes tag és 7 póttag). A küldöttek mandátuma – bizonyos kivételekkel – négy évre szól, akik munkájukat az ET Parlamenti Közgyűléséhez, valamint az Európai Parlamenthez hasonlóan politikai csoportokba tömörülve látják el. Az önkormányzati szektor sajátosságai miatt, ideértve azt, hogy minél kisebb egy helyhatóság, annál nagyobb a valószínűsége annak, hogy politikusai függetlenként tevékenykednek, a Kongresszusban jelenleg „csupán” három politikai csoport működik. A negyedik – független – kategóriába tartozik a küldöttek egyharmada, míg a többiek, vagyis az összes képviselő kétharmada a jobboldali-konzervatív Európai Néppárt/Kereszténydemokraták, a baloldali-szociáldemokrata/szocialista, Szocialista és a szabadelvű Liberális Demokraták csoportjaihoz tartozik.⁸ Magyarországot a Helyi Önkormányzatok Kamarájában községi, városi vagy kerületi polgármesterek, illetve alpolgármesterek, míg a Regionális Önkormányzatok Kamarájában fővárosi vagy megyei közgyűlési elnökök, fővárosi vagy megyei önkormányzati képviselők, illetve megyei jogú városok polgármesterei képviselik. A magyar delegáció összetételét a magyar helyhatóságok talán legfontosabb érdekképviseleti szerveződése, az 1989-ben alakult Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ) belső egyeztetések sorozatát követően határozza meg.

Az európai földrész másik fontos multilaterális önkormányzati együttműködési fóruma az Európai Unió tanácsadó szerveként működő és az 1992. évi Maastrichti Szerződéssel létrehozott, brüsszeli székhelyű Régiók Bizottsága (a továbbiakban: RB). Az Európai Unióról szóló Szerződés 13. cikk (4) bekezdése és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 300. cikk (1) bekezdése alapján az RB az Európai Parlamentet, a Tanácsot és az Európai Bizottságot segíti tanácsadói minőségében. Az RB elnevezése némiképpen megtévesztő, ugyanis az nem kizárólag az EU területén működő regionális önkormányzatokat, hanem a települési önkormányzatokat is reprezentálja. Az RB tagjainak száma nem haladhatja meg a 350-et, küldöttei az EU általános érdekében járnak el, nem utasíthatók, és feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek. A tagokat és az azonos számú póttagokat öt évre nevezik ki, megbízatásuk megújítható. A tagállamok lakosságszám-arányosan jogosultak a képviselői helyekre, Magyarországnak jelenleg 12 mandátuma és ugyanennyi pótmandátuma van. A Szerződések alapján a RB-nek kötelező és fakultatív véleményadási joga van, ami azt jelenti, hogy meghatározott esetekben az arra felhatalmazott uniós intézmények kötelesek tanácsadószerző – egyébként jogilag nem kötelező – álláspontját kikérni, míg minden más kérdés kapcsán élhetnek ezzel a lehetőséggel. Így kötelező kikérni a Régiók Bizottsága véleményét az uniós közlekedéspolitikára, a tengeri és légi közlekedés, a foglalkoztatáspolitikára és a szociálpolitika bizonyos szegmensei, az Európai Szociális Alapra vonatkozó végrehajtási rendeletek, a kultúra, az oktatás, a szakképzés, az ifjúság és sport, a népegészségügy, a transzeurópai hálózatok, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, a környezet, valamint az energiapolitika területein elfogadni tervezett uniós

⁸ www.coe.int/t/congress/Members/PoliticalGroups_en.asp?mytabsmenu=4 (2012. 04. 02.)

jogszabály vagy egyéb intézkedés esetén. Megjegyzendő, hogy a RB saját kezdeményezésére is adhat véleményt bármely általa fontosnak ítélt ügyben. A Régiók Bizottságában az ET Európai Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusához hasonlóan politikai csoportokba szerveződve tevékenykednek a képviselők.

Önkormányzati multilateralizmus nemzetközi nem kormányzati szerveken belül (INGO)

Érintettük már korábban, hogy a települési és területi önkormányzatoknak joguk és lehetőségük van arra, hogy nemzetközi szövetségeket hozzanak létre, vagy azokhoz csatlakozzanak, illetve kiváljanak azokból. A lehetőségek ezen a téren szinte korlátlanok, így manapság az ilyen szerveződések számbeli növekedésének lehetünk a tanúi. Ezek a nemzetközi önkormányzati szövetségek leginkább érdekképviselői szervezetekként, „pressure groupként”, vagyis nyomásgyakorló együttműködéseként vagy lobbiszervezetekként funkcionálnak, lévén legfontosabb céljuk tagjaik érdekeinek képviselése a nemzetközi szervezetek előtt. Emiatt ezek a nemzetközi NGO-k nemritkán tartanak fent képviselői irodákat a nagy nemzetközi központokban. Tagjaik lehetnek önkormányzatok, de akár nemzeti önkormányzati szövetségek is. Az egyes helyhatóságok számára komoly fejtörést és nehézséget okoz, hogy az ilyen kooperációk nagyon gyakran a tagság feltételeként valamilyen rendszeresen fizetendő tagdíjat is meghatároznak. Talán a legismertebb önkormányzati érdekvédő szervezetnek a globális hatókörű és barcelonai központú Egyesült Városok és Helyi Önkormányzatok (UCLG), valamint az ahhoz szervesen kapcsolódó Európai Települések és Régiók Tanácsa (CCRE) minősülnek.

5.4. Bilaterális önkormányzati külkapcsolatok

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

5.4.1. A magyar önkormányzatok kétoldalú kapcsolatai kialakítását befolyásoló tényezők

A teljesség igénye nélkül különösen az alábbiaknak lehet szerepe a magyar önkormányzatok testvér-, illetve partnertelepülési viszonyrendszere kialakításakor.

(a) Földrajzi távolság

Közismert, hogy a magyar önkormányzatok nem dúskálnak az anyagi javakban, emiatt jelentősége van annak, hogy a leendő testvér vagy partner önkormányzat milyen távolságra található magyar társától. Ennek megfelelően a magyar helyhatóságok döntő része a hazánkkal szomszédos államokból választ magának együttműködő partnert.

(b) Gördülékeny és hatékony kommunikáció

Sok település számára problémát okozhatnak a nyelvi akadályok, mivel az önkormányzatok költségvetési kondíciói gyakran nem teszik lehetővé a testvértelepülési viszonyok menedzselésével foglalkozó és megfelelő nyelvtudással rendelkező munkatárs hivatali alkalmazását. Ennélfogva felértékelődnek azok a külhoni települések, amelyek esetében a magyarság számaránya meghatározó vagy egyébként jelentős. Természetesen ezzel kapcsolatban más szempontoknak is szerepe lehet (lásd az előző és a következő pontokat). Tény azonban, hogy a hazai önkormányzatok majdnem mindegyike rendelkezik legalább egy Kárpát-medencei testvértelepüléssel.

(c) Érzelmi megfontolások

Az előző pontban említetthez hasonló súllyal esnek latba a partnerválasztás során a különféle emocionális okok, nyilván más lehetséges indokokkal (vö. különösen az a), b), d) és f) pontokban írtakkal) szoros kölcsönhatásban. Így ehelyütt kell utalni az a), b) és d) pontokban foglaltakra, mégpedig a határon túli magyarság által jelentősebb számban lakott településekkel fenntartott kétoldalú kapcsolatok esetében.

(d) Történelmi okok, történelmi kapcsolat

Részben történelmi, részben pedig érzelmi okokból magyarázható az, hogy jelentős számú magyar helyhatóság működik együtt bilaterális alapon lengyelországi településekkel. Ezenkívül talán nemcsak magyar sajátosság, de nálunk alapvetően a kisebb lélekszámú vagy nemzetiségek által jelentősebb számban lakott településekre jellemző az, hogy az anyaországból keresnek testvér- vagy partnertelepülést maguknak, illetve a második világháborút követő német kitelepítések, illetve a szlovák–magyar lakosságcsere miatt az így érintett magyarországi községek, városok kapcsolatot keresnek azokkal a településekkel, ahová korábbi otthonukból nagyobb számban telepítettek ki helyi lakosokat. Ehhez kapcsolódnak az olyan, hazai németek által lakott települések, amelyek a több száz évvel ezelőtti Magyarországra irányuló német bevándorlás származási régióiból keresnek maguknak partnerközséget vagy várost. Szintén a történelmi kapcsolatok és részben a kulturális tényezők ponthoz sorolhatók a magyar–izraeli testvértelepülési kapcsolatok, amelyek kialakítása során a magyarországi zsidóság Izraelbe kivándorolt, illetve az itthon maradott csoportjainak lehet kiemelt szerepe.

(e) Ideológiai megfontolások

Nagyrészt ideológiai megfontolások játszottak szerepet az 1989 előtt létesített magyar-külföldi testvértelepülési kapcsolatok kialakításánál. (Lásd fentebb a magyar–finn önkormányzati együttműködés során elmondottakat.)

(f) Kulturális indokok

Ehhez az okcsoporthoz tartozónak véljük – részben – a német nyelvterülettel, különösen németországi és ausztriai helyhatóságokkal kialakított magyar önkormányzati külkapcsolatrendszer. Tagadhatatlan ugyanis, hogy Magyarország erős szálakkal kötődik mind történelmileg és kulturálisan, mind pedig gazdaságilag a német kultúrkörhöz, de az is igaz, hogy a német nyelvnek mint hazánkban oktatott és beszélt idegen nyelvnek is komoly hagyományai vannak Magyarországon.

(g) Gazdasági és fejlesztési szempontok

A németajkú önkormányzatokkal fenntartott kapcsolatok mellett ehelyütt a – különösen a nagyobb lélekszámú és jelentősebb gazdasági kapacitásokkal rendelkező magyar települések esetén – az amerikai (értsd: Egyesült Államok), franciaországi és egyesült királyságbéli helyhatóságokkal kialakított és fenntartott viszonyrendszer érdemel említést. Ugyancsak ehhez a ponthoz kívánczik az utóbbi egy évtizedben ezzel összefüggésben megfigyelhető trend, mégpedig az, hogy mind több magyar önkormányzat létesít testvéri kapcsolatot kínai helyhatóságokkal. Hangsúlyozni kell, hogy ezek a kapcsolatok – bár gyakran kimondatlanul, de – azért jöttek, jönnek létre, hogy az önkormányzatok ezzel az eszközzel is megpróbálják ösztönözni a munkahelyteremtést településükön, de az igazat megvallva inkább kevesebb, mint több sikerrel. Ennek oka, hogy a külföldi helyhatóságok csak kevés formális eszközzel rendelkeznek a területükön lévő magáncégek beruházás- és piacpolitikájának alakítására. Ezért a gyakorlatban inkább csak arról lehet szó, hogy egy-egy külföldi testvértelepülés kiajánlja, bemutatja, reklámozza magyarországi partnerét a külföldi cégeknek.

(e) Egyéb megfontolások

Az egyéb, nehezen besorolható okok kapcsán lehet megemlíteni az egyéni preferenciákat, vagyis a magyar önkormányzatok esetében adott időben döntéshozatali helyzetben lévő tisztségviselők sokszor személyes szempontjait. Ezzel lehet magyarázni például a meglévő – egyébként csekély számú – indonéziai, ciprusi, portugál vagy más egzotikus országban lévő településnek az adott magyar önkormányzat érdeklődési terébe kerülését. Hasonlóképpen ebbe a kategóriába tartoznak az olyan kapcsolatok is, amelyek esetén az adott magyar településről külföldre elszármazott és az átlagosnál talán aktívabb hazánkfia segíti összehozni egymással az önkormányzatok vezetőit. Így magyarázhatók meg például az új-zélandi és ausztrál, de gyakran a belgiumi és svájci testvéri viszonyok is.

5.4.2. A magyarországi önkormányzatok kétoldalú kapcsolatainak főbb jellemzői

Az előző alpontban írtak alapján a magyar önkormányzatok külkapcsolatairól a következő sajátosságok mondhatók el.

Természetesen nem meglepő, hogy a magyarországi települések közül a legkiterjedtebb kétoldalú kapcsolatrendszerrel Budapest rendelkezik. A főváros testvértelepüléseinek többsége valamely állam első számú városa vagy volt főváros (65%). Emellett az előbbi kategóriába nem besorolható önkormányzatok mindegyike jelentős regionális központnak minősíthető. Budapest testvérvárosainak csaknem 70%-a az európai kontinensről,⁹ 23%-a pedig Ázsiából kerül ki, míg a fennmaradó 7%-on az amerikai földrész (egészen pontosan az Egyesült Államok) osztozik. Két olyan európai ország van ebben a tekintetben, amelyben a magyar fővárosnak egynél több „testvére” van, mégpedig Törökország (három település), illetve Németország (két település). Európából Budapest alapvetően a közép-európai régióra koncentrál, és Szlovénia és Szerbia kivételével minden Magyarországgal szomszédos államban rendelkezik partnertelepüléssel. Érdekesség, hogy a fővárosnak Párizssal van a legrégebbi testvérvárosi kapcsolata.

Budapestnél valamivel kevésbé kiterjedt a 23 magyarországi megyei jogú város testvértelepülési kapcsolati hálóját, amelyek 6 és 21 közötti számú (összesen 225) testvérvárossal rendelkeztek 2012. január 1-jén. Kontinentális bontásban a testvérvárosok 87%-a az európai földrészről, míg 8%-uk Ázsiából, a fennmaradó néhány százalék pedig az amerikai kontinensről (valójában az Egyesült Államokból), illetve Óceánia térségéből kerül ki. Az európai testvérvárosok 14%-a Romániából (többségük Erdélyből, illetve a Székelyföldről), 12%-a Németországból, 8%-a Finnországból, valamivel kevesebb, mint 7%-a Lengyelországból, csaknem 7%-a Olaszországból, 6%-a Szlovákiából, valamivel több, mint 5,5%-a Ukrajnából, 4,5%-a pedig Franciaországból kerül ki. Meglepően alulreprezentáltak tűnik Ausztria (4%), Szerbia (4%), Horvátország (3%, érdekesség, hogy ennél magasabb értéket „hoz” az Egyesült Királyság és Bulgária a maga 3,5-3,5%-ával), valamint Szlovénia (csaknem 1%). A megyei jogú városok ázsiai testvértelepüléseinek több mint fele izraeli, de meghatározó még a kínai (Kínai Népköztársaság + Tajvan) partnerek aránya (25%) is. Az európai földrészről feltűnően alulreprezentált még Skandinávia (ha Finnországot nem soroljuk ide) és az Ibériai-félsziget, továbbá a Benelux-térség, de önálló elemzést igényelne az is – a már fentebb ilyen kontextusban említett országok mellett –, hogy miért van ennyire kisszámú testvértelepülése hazai megyei jogú városoknak a Cseh Köztársaságból (csaknem 1%) vagy éppen Svájcban (0,5%).

Az egyéb városi jogállású települések, valamint a községek esetében nem rendelkezünk a fentebb részletezethez hasonló, viszonylag pontos adatokkal, így tekintetükben jórészt csak becslésekre hagyatkozhatunk. Feltételezzük, hogy egy településnek minél kisebb a lakosságszáma, annál kevésbé valószínű, hogy létesít, illetve fenntart testvértelepülési viszonyt külhoni helyhatóságokkal. Községek esetében a rendelkezésünkre álló adatsorok alapján azt mondhatjuk, hogy a magyarországi falvak megközelítőleg 5–25%-a rendelkezik legalább egy külföldi testvértelepüléssel. A megyei jogú városok esetében látotthoz hasonló trend érvényesül ebben az esetben is, ugyanis a magyar falvak jórészt Romániában (Erdély), illetve Németországban keresnek maguknak „testvért”. Ezt a megállapítást azzal kell kiegészíteni, hogy községek esetében valamivel nagyobb jelentősége lehet a szomszédos országokban lévő önkormányzatokkal fenntartott kapcsolatoknak, ugyanis határmenti megyékből inkább a szomszédos állam földrajzilag közelebb lévő településeit célozzák meg a kisebb lélekszámú hazai helyhatóságok.

⁹ A fejezet szempontjából európai országnak tekintjük az Európa Tanács valamennyi tagállamát, továbbá Fehéroroszországot és Koszovót is.

5.4.3. A magyar önkormányzatok külkapcsolatokkal foglalkozó apparátusáról röviden

A hazai önkormányzatok egy meghatározó részén (Budapest, kerületi önkormányzatok, megyei jogú városok, illetve szűrőpróbaszerűen néhány városban és községben) elvégzett elemzés alapján a polgármesteri hivatalokban a következő gyakorlat alakult ki a nemzetközi ügyek vitelére vonatkozóan. Egyrészt a magyar helyhatóságok többsége nem hozott létre önálló szervezeti egységet a hivatali struktúrában belül, amelynek okai abban kereshetők, hogy az önkormányzati külkapcsolatok intézése a többi helyi érdekű ügyszak képest kevésbé igényel állandó, folyamatos és így egységesen koordinált munkavégzést. Ezenfelül nem elhanyagolható a rendelkezésre álló anyagi és kvalifikált személyi erőforrások relatív szűkösége sem. Néhány magyar önkormányzat esetében azonban előfordul ennek az ellenkezője is. Így mindenekelőtt ki kell emelni a Főpolgármesteri Hivatalt, ahol elkülönített szervezeti egység, egy ún. Nemzetközi Csoport foglalkozik az ilyen jellegű kérdésekkel, vagy Kécskémétet, ahol a „Nemzetközi, Gazdaságfejlesztési Osztály (sic!)” látja el a külkapcsolati teendőket. Ennél jóval gyakoribb és általánosnak mondható az a megoldás, amikor csupán egyetlen munkatárs, a legtöbbször nemzetközi vagy külkapcsolati referensnek, avagy ügyintézőnek nevezett beosztott menedzseli az önkormányzat nemzetközi viszonyait. Itt kell azt is megjegyezni, hogy minél kisebb lélekszámú egy település, annál kevésbé valószínű, hogy alkalmazni tud vagy egyáltalán akar kizárólag külkapcsolati teendőkkel foglalkozó kollégát. Szintén sajátossága a hazai önkormányzati szférának, hogy a nemzetközi ügyeket kiemelten kezelik a szervezeten belül, emiatt a legtöbb esetben vagy a polgármesternek közvetlenül alárendelve, vagy pedig a polgármesteri kabinetben belül tevékenykednek az azzal foglalkozó ügyintézők. Nem meglepő ez a tény abban az esetben, ha végiggondoljuk, hogy önkormányzatok esetében valójában a polgármester, vagyis a legmagasabb rangú választott helyi tisztségviselő az adott település „arca” a külföld számára és ő az önkormányzat „kvázi-külügyminisztere”. Ritkán találkozunk olyan megoldással, amikor a nemzetközi ügyintéző közvetlenül a jegyző alá van beosztva, esetleg a hivatali szervezeten belüli viszonylag állandó struktúrában van a helye. A nemzetközi referens tevékenysége általában összetett, a testvértelepülési kapcsolatrendszer, valamint a többoldalú önkormányzati külkapcsolatok gondozása mellett gyakran tolmácsi funkciót, protokolláris, illetve egyéb teendőket is ellát.

6. 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, amely 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 gyakorolja hatáskörét (megosztott hatáskörök). Végül meghatározott területeken az Európai Uniónak lehetősége van a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására (támogató/összehangoló/kiegészítő hatáskörök). A lojális együttműködés elve alapján a tagállamok és az EU kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást annak érdekében, hogy elérjék a Szerződésekben megfogalmazott célokat, ami természetesen azt is jelenti, hogy a tagállamok kötelesek tartózkodni minden olyan intézkedés megtételétől, amely veszélybe sodorhatja az EU célkitűzéseinek megvalósítását. 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 megosztott hatáskörhöz sorolt területeken azonban 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 ráruházott hatáskörökhöz tartozó területeken nemzetközi megállapodásokat köthet. Az Európai Unió valamennyi intézménye és egyéb szerve szoros kapcsolatban van a tagállamokkal és azok hatóságaival. Ez a viszony talán az Európai Tanács és a Tanács esetében a leglátványosabb. Az Európai Tanácsban, amelynek legfontosabb feladata az EU politikai vonalvezetésének meghatározása, egyenesen a tagállamok legfelsőbb vezetői, állam-, illetve kormányfőjük

képviseli az országokat. A tagállamok esetleges EU-t fékező önkényes érdekérvényesítésének fontos korlátja, hogy az Európai Tanács cserébe nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel, igaz, a Szerződések módosításánál meghatározó a szerepe. Fontos jogalkotó intézmény ugyanakkor a Tanács, amely szakminiszteri formációkban és szintén a kormányköziség elve alapján épül fel és működik. Vertikális értelemben háromszintű intézmény, legalsó rétegét a tisztán szakmai szintnek számító és tagállami szakértőkből álló munkacsoportok jelentik. A vegyes, politikai-szakmai jellegű középszintet a tagállamoknak az EU mellett működő állandó képviselőiknek és helyetteseiknek bizottsága, vagyis a COREPER II és COREPER I jelentik. Végül a hierarchia csúcsán található a tulajdonképpeni Tanács, amely tagállami politikusokból (szakminiszterek) áll, így a „piramis” tisztán politikai szintjének számít. A munkacsoporti és COREPER-szintek gyakorlati jelentőségét jól mutatja, hogy az érdemi döntések körülbelül 80%-a ezek valamelyikén születik meg.¹ A Tanács különböző szintjein képviselt magyar álláspont elő- és elkészítésében meghatározó jelentősége van az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságnak (EKTB).

6.1. Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság egyfajta elődjének számító, európai integrációval kapcsolatos kormányzati feladatok koordinálására létrehozott Tárcaközi Bizottságot még az Antall-kormány idején, 1992-ben hozták létre azzal a céllal, hogy Magyarország fel tudjon készülni a majdani Európai Közösségek-beli tagsággal együtt járó feladatok eredményes elvégzésére. Azzal párhuzamosan, ahogyan Magyarország haladt előre az európai integrációs folyamatban, a Tárcaközi Bizottság egyre több és sokrétűbb problémával kezdett el foglalkozni, ennek megfelelően munkája összetettebb lett, amit például a szerv elnöklésének szintjében történő változások is érzékletesen mutattak. Kezdetben a Bizottság elnökét – meglehetősen szokatlan módon – név szerint is megnevezték, első társelnökei Juhász Endre, a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Minisztériumának akkori főtitkára, valamint Peisch Sándor, a Külügyminisztérium helyettes államtitkára voltak. Két évvel később módosult a struktúra, és a mindenkorai külügyminiszter vette át a Tárcaközi Bizottság vezetését, magát a szervet pedig Európai Integrációs Tárcaközi Bizottsággá nevezték át, és ez a szerkezet Magyarország 2004. május 1-jei Európai Unió csatlakozásával változott csak meg ismételten. Ebben az esztendőben jött létre az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság, vagy bevett rövidített nevén az EKTB, amelynek működésén 2006-ban és 2010-ben ismételten módosítottak, és a testület 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 ügyrend² rendezi az ezzel kapcsolatos kérdéseket. A Kormányhatározat értelmében az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának

¹ ÓDOR Bálint: *A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés = Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*, szerk. MARIÁN Attila, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Nemzetközi Intézet, Budapest, 2014, 99.

² 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság ügyrendjéről

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), 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 képviselésében. 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 ún. 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 képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása. Az EKTB speciális feladatai a következő négy 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) javaslatokat. Ilyen testületek mindenekelőtt 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 érdekeltsgű ügyekben. Idetartozik 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 al csoport létrehozásáról való döntés.

Az EKT-ben való munkavégzésnek két szintje van: a szakértői csoportokban folytatott tevékenységet az EKT tisztán szakmai szintjének, míg az EKT képviselői 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 ún. TÁP vagy hivatalos nevén a tárgyalási álláspont, amelyet a vonatkozó kormányhatározat alapján a tanács munkacsoportok, egyéb tanácsi döntés-előkészítő bizottságok, COREPER-ülések, tanácsülések, 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 EKT részére az adott új uniós tervezetre vonatkozóan az ún. alapmandátumot, amelyet az adott szakértői csoport tárgyköre szerint illetékes EKT képviselőnek – a tárcaközi bizottság találkozájára való benyújtása előtt – jóvá kell hagynia. A különféle tanácsi döntéshozatali szintekben tevékenykedő magyar képviselők kizárólag ún. vizsgálati fenntartás bejelentésére (ennek lényege, hogy Magyarország még elemzi a kérdést, és nem kíván állást foglalni), továbbá értelmező kérdések feltételére jogosultak addig, amíg az EKT 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 részvételről szóló 2010. évi CXIII. 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. A tárgyalási álláspontnak vannak a kormányhatározatban előírt kötelező tartalmi elemei, melyek a következők:

- a) az uniós tervezet rövid leírása és a tárgyalások menetének összefoglalása, beleértve annak soros uniós elnökségi tervezését;
- b) az uniós tervezettel kapcsolatos magyar érdekek beazonosítása vagy annak hiánya, illetve – utóbbi esetben – esetleges keresztámogatások lehetősége;
- c) az ismert és a magyar érdekek érvényesítése szempontjából irányadónak tekinthető tagállami álláspontok;
- d) az uniós tervezet kapcsolódása a magyar szakpolitikákhoz, valamint a tervezetből következő hazai jogalkotási, intézményfejlesztési feladatok rövid bemutatása;
- e) az uniós tervezet elfogadása esetén várható gazdasági, költségvetési és társadalmi hatás és – ha az a tervezet tartalmát tekintve lényeges – a környezeti, egészségügyi és egyéb hatást bemutató hatástanulmány;

- f) kiemelt hatástanulmány szükségessége, valamint javaslat az elkészítésével kapcsolatos kérdésekre;
- g) az adott ülés célja és a fentiek alapján a tárgyalások során érvényesíteni kívánt célok és érdekek;
- h) a tervezetre, illetve – szükség szerint – annak egyes rendelkezéseire vonatkozó álláspont és a fentiekre figyelemmel annak rövid indokolása.

A fentiekben túlmenően legkésőbb a COREPER ülésére készített tárgyalási álláspontban ki kell térni az uniós tervezet magyar nyelvű szövegének elfogadhatóságára. 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 képviseletével 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 képviselet-vezető (COREPER I) jeleníti meg hazánkat, és képviseli az EKTB által meghatározott tárgyalási álláspontot. Akadályoztatásuk esetén az előbbi általában az ún. Antici-diplomata, míg az utóbbit az ún. 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 a kormány nevében (és köteles) a tárgyalási álláspont képviseletére, valamint nyilatkozat megtételére. Ha a tanácsi munkacsoporti ülésen a TÁP-tól való eltérés szükségessége merülne fel, jöllehet az érintett kormánytisztviselő ezt nem teheti meg, mégis 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.

6.2. Az EU Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője

A 2007. évi Lisszaboni Szerződéssel (a továbbiakban: LSZ) módosított és egységes szerkezetbe foglalt Alapító Szerződésekbe a LSZ-sel került be egy új tisztség, nevezetesen az Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője. Korábban ezt a funkciót a Tanács főtitkára látta el. Az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSZ) 27. cikke rendezi az ide vonatkozó alapvető szabályokat, és ennek megfelelően 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 negyvennyolc órán belüli időpontra, avagy sürgősségi helyzetben rövidebb időn belül összehívja a KüT ülését. 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.

6.3. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSz) / European External Action Service (EEAS) / Service européen pour l'action extérieure (SEAE)

A Főképviseelő munkájának elősegítésére hozták létre a Lisszaboni Szerződés 27. cikkének (3) bekezdése alapján az Európai Külügyi Szolgálatot, amely együttműködésre köteles a tagállamok diplomáciai szolgálataival, és részben a tagállamoktól kirendelt, részben pedig a Tanács Főtitkársága, továbbá a Bizottság megfelelő tisztviselőiből verbuválódik. Vagyis az EKSz-ben csak ún. szekondált (seconded) pozíciók léteznek, így nyílt pályázatokon egyelőre nem lehet a Szolgálat kötelékébe 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 Lisszaboni Szerződést elfogadó kormányközi konferencia Zárónyilatkozatához csatolt 15. Nyilatkozat alapján az EKSz létrehozásának előkészítő munkálatai a LSZ aláírását követően azonnal megkezdődtek. A formálisan 2011. január 1-je óta működő Európai Külügyi Szolgálat székhelye Brüsszelben található, és az Európai Unió önálló funkcionális jogalánysággal rendelkező szervének minősül. Ahogyan fentebb említettük, az EKSz-t a Főképviseelő irányítja. A Szolgálat legfontosabb feladata a Főképviseelő támogatása minden, az EUSZ által az uniós „kvázi külügyminiszterre” ruházott hatáskör ellátása tekintetében, továbbá segíteni köteles az Európai Tanács elnökét, valamint az Európai Bizottságot és annak elnökét

külcsoolatokkal összefüggő feladataik ellátása során. Az EKSZ működését a kooperáció és a konzultáció elvei alapján látja el, ennek során a Szolgalát 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 Szolgalát, ideértve különösen az Európai Parlamentet. Az EKSZ szervezeti értelemben két nagyobb egységből, mégpedig az ún. központi igazgatási szervből (kvázi uniós külügyminisztérium) és az Unió küldöttségeiből (kvázi uniós diplomáciai képviseletek) 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 három 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, szervezetirányítási értelemben ezért neki tartozik felelősséggel.

Az Európai Unió egyfajta nagykövetségeiként működnek a harmadik országok és nemzetközi szervezetek mellett létesíthető küldöttségek. 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 képviseletek vezetőihez –, hogy az EU és a fogadó ország vagy nemzetközi szervezet között az Unió nevében nemzetközi szerződéskötési eljárásban vegyen részt. Az uniós küldöttségek ezen túlmenően szorosan együttműködnek a fogadó országokban működő tagállami diplomáciai képviseletekkel, megosztják egymással információikat, és segítik őket abban, hogy az uniós polgároknak konzuli védelmet nyújtsanak. Az EKSZ személyi állományába tartozó munkavállalók munkájuk során az EU tisztviselői személyzeti szabályzata és az EU egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek (CEOS) hatálya alatt állnak. Ha szükségesnek mutatkozik, az EKSZ egyedi esetekben és korlátozott számban igénybe vehet különleges szaktudással rendelkező kirendelt nemzeti szakértőket is. Az EKSZ személyi állományának kiválasztására a megfelelő földrajzi megoszlás (tagállamok közötti arányosság elve) és a nemek közötti egyensúly elvei irányadók. Ezenkívül a közelebből nem részletezett érdek szerinti felvétel princípiumát is alkalmazni kell, ami azt is jelenti, hogy az EKSZ nem pályakezdő munkavállalókból, hanem komoly szakértelemmel, tapasztalattal és mindenekelőtt nyelvtudással rendelkező munkatársakból álló munkahely.

Az EKSZ 2014 végén megközelítőleg 3500 tisztviselővel működött, akik közül körülbelül 1500 a brüsszeli Központban és megközelítőleg 2000 a külképviseleteken (küldöttségek) dolgozott. A magyar állampolgárságú diplomaták aránya ebben az időszakban megközelítette a hazánkra népességarányosan az EU intézményeiben alkalmazott 1,97%-ot.³ A vizsgált időszakban éppen az EKSZ-ben volt a legalacsonyabb a magyar jelenlét.⁴ Megjegyzendő, hogy az Európai Bizottság képviselőket, míg az Európai Parlament ún. Tájékoztató Irodákat tart fent a tagállami fővárosokban, ezek azonban nem tartoznak az Európai Külügyi Szolgálat szervezeti kötelékébe.

6.4. A nemzeti szakértőkről / seconded national experts (SNEs) / experts nationaux détachés – röviden

A nemzeti szakértők az EU tagállamok olyan kormány- vagy köztisztviselői (együttesen: közszolgálati tisztviselők), illetve fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, akiket valamely magyar közigazgatási szerv meghatározott időre (a magyar szabályok szerint: 6 hónap – 2 év) egy adott uniós intézmény vagy szerv felhívására küld ki foglalkoztatás céljából. A nemzeti szakértői mivolt haszna a tagállam szempontjából az, hogy az így érintett magyar tisztviselő az EU belső működését első kézből megismerve és szakterületén uniós kapcsolatrendszerét kiépítve vagy továbbfejlesztve azután a magyar közigazgatásban kamatoztassa tovább megszerzett ismereteit. Természetesen ez a cél nem mindig valósul meg, ugyanis a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a korábban nemzeti szakértőként foglalkoztatott magyar közszolgák egy tekintélyes része később versenyvizsgát tesz, és az EU igazgatásában dolgozik tovább. Lényeges, hogy a nemzeti szakértőként való foglalkoztatás nem gyakornoki vagy képzési céllal történik. A nemzeti szakértő foglalkoztatására való felhívásról a brüsszeli magyar Állandó Képviselő (praktikusan az ún. HR-szakediplomata) a külügyminiszter útján értesíti az európai uniós ügyek koordinációjáért felelős minisztert, aki a jelölés érdekében megkeresi az érintett közigazgatási szerveket. A nemzeti szakértői jelölést az érintett közigazgatási szerv vezetője kezdeményezheti – persze ehhez kell a jelölni kívánt magyar tisztviselő írásbeli hozzájárulása is –, és a jelölést az európai uniós ügyekért felelős miniszter teszi meg (fegyveres szervek hivatásos állományú tagja kivételével, ahol a belügyminisztert vagy a honvédelmi minisztert illeti meg a jelölés joga) a külügyminiszter útján, az Állandó Képviselőten keresztül az adott uniós intézmény vagy szerv felé. Ez alól az egyedüli kivétel éppen az Európai Külügyi Szolgálat jelenti, melynek esetében a külügyminiszter jelöl, az európai uniós ügyekért felelős miniszter egyidejű tájékoztatása mellett. Ezt követően a nemzeti szakértőként való foglalkozás részleteit egy a kiküldő közigazgatási szerv (vagy felhatalmazása alapján az Állandó Képviselő) és az EU felhívást tévő intézménye vagy szerve között megkötött megállapodás rendezi. A megállapodás minimális tartalmi kellékei az ellátandó feladat, a munkavégzés helye, a foglalkoztatás kezdő időpontja és időtartama, illetve a nemzeti szakértőként való foglalkoztatás meghosszabbításának lehetősége. A kirendelés ezt követően több alkalommal is meghosszabbítható, de nem haladhatja meg a négy, kivételesen, ha a szolgálati érdek is úgy kívánja, a hat évet. Megjegyzendő, hogy a kiküldő

³ CZETI András: *Magyar jelenlét az Európai Unió intézményeiben* = MARJÁN (szerk.): i. m., 186.

⁴ Uo.

közigazgatási szerv a nemzeti szakértőt feladatai ellátásával összefüggésben nem utasíthatja. Garanciális jelentősége van viszont a beszámoltatás lehetőségének. Ez annyit jelent, hogy a kiküldő közigazgatási szerv a kiküldött nemzeti szakértőt minden év augusztus 15-éig köteles hazarendelni és ún. szakmai konzultáció keretében beszámoltatni nemzeti szakértői tevékenységéről. A szakmai konzultáció eredményéről a közigazgatási szerv tájékoztatja az európai uniós ügyekért felelős minisztert. A nemzeti szakértő „kiküldetése” ideje alatt jogosult hazai tisztviselői illetményére és az uniós intézmény szabályzatában a nemzeti szakértőkre megállapított díjazásra, továbbá gyermekek vagy házastárs után ún. napidíjpótlékra és költségtérítésre.

7. A nemzetközi jog alapjai

7.1. A nemzetközi jog alapfogalmai

7.1.1. A nemzetközi jog fogalma és sajátosságai

A **nemzetközi jog** (a nemzetközi közjog) azon magatartási szabályok összessége, amelyeket a nemzetközi jog alanyai – elsősorban az államok – kifejezett vagy hallgatólagos meg egyezés útján hoznak létre egymás közötti kapcsolataiknak a békés együttműködés céljából való rendezésére, és amelyeket az egyénileg vagy közösen fellépő államok szükség esetén egyéni vagy kollektív kényszer útján is érvényesítenek.¹

Nem minden nemzetközi kapcsolat tartozik a nemzetközi közjog hatálya alá, hiszen csupán az államok a szuverenitás hordozói. Két állam, illetve két állam polgárai, jogi személyei közötti polgári jog hatálya alá tartozó ügyleteket – az ilyen esetben alkalmazandó jogot és eljárást – nem a nemzetközi közjog, hanem a nemzetközi magánjog szabályozza.

A nemzetközi jog tehát a nemzetközi jog alanyai (államok és/vagy nemzetközi szervezetek) akarategyezéséből származó olyan magatartási szabályok összessége, amelyek a nemzetközi jogalanyok közötti kapcsolatokat szabályozzák. A nemzetközi jog a következő aspektsaiban olyan sajátosságokkal bír, melyek élesen elütnek a belső jogban megszokottaktól.

A **nemzetközi jogban** eredeti és korlátlan **jogalanyisággal** az államok rendelkeznek, az államoktól eredeztethető (vagysis származékos), az államok akaratától függően korlátozott jogalanyisággal rendelkeznek a nemzetközi szervezetek, illetve néhány egyéb sui generis jogalany (pl. a Máltai Lovagrend).

A **nemzetközi jog keletkezésének módja** abban különbözik a belső jog keletkezésétől, hogy ehhez nem elég egyetlen állam akarata, a nemzetközi jogban ehhez minimum két állam megegyezése szükséges. Az adott nemzetközi jogi szabályozás csak azokat az államokat kötelezi tehát, amelyek valamilyen módon részt vettek az adott szabályozásra vonatkozó jogalkotási folyamatban.

A **nemzetközi jog szabályozási tárgya** és célja kiterjed minden olyan, az államok és a nemzetközi jog más jogalanyai közötti kapcsolatra, ahol ezek a jogalanyok mint a szuverenitás hordozói léphetnek fel. A nemzetközi jog tárgya és célja az államok közti kapcsolatok szabályozása, rendezése.

A **nemzetközi jog kikényszerítésének** lehetősége alapvető eltérést mutat a belső joghoz képest, hiszen a jogalanyi, a jogalkalmazói és a jogalkotói minőség nem válik olyan világosan szét, mint a belső jogban. Az állam, amely a nemzetközi jog legtipikusabb alanya, egyben legfőbb alkotója és alkalmazója is. A nemzetközi jogban hiányzik, de legalábbis korlátozott az a közhatalmi szerv, amely jogsértés esetén felléphetne a jog érvényesítése érdekében. Ezért a legtöbb esetben az önkéntes jogkövetés a jellemző, amely a legjellemzőbb

¹ BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Nemzetközi jog*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1989, 28.

és legfontosabb elve a nemzetközi jog érvényre jutásának. A jog kikényszerítésére és adott esetben kényszer igénybevételére csak kivételes esetekben, a nemzetközi jog által szabályozott módon van lehetőség. A legtipikusabb alkalmazási módjai ennek az ENSZ Biztonsági Tanácsa által hozott, a tagállamok számára kötelező és adott esetben erőszakkal is kikényszeríthető határozatok. Érdeksérelemnél alkalmazhatja a nemzetközi jog alanya az önségélyt, vagyis a sérelmet szenvedett fél saját cselekményével tesz kísérletet a jogsértés előtti eredeti állapot helyreállítására, vagy retorziót, illetve represszáliát alkalmaz a jogsértő állam ellen. Míg a retorzió formailag jogszerű, a nemzetközi jog szabályainak megfelelő, de a másik állam számára érdeksérelem jelentő magatartást jelent, addig a represszália a jogsértésnek jogsértéssel való megtorlását jelenti.

7.1.2. A nemzetközi jog forrásai

A Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikkének 1. bekezdése² alapján a nemzetközi jog forrásai:

- a nemzetközi szerződések;
- a nemzetközi szokásjog;
- a művelt nemzetek által elismert általános jogelvek;
- a bírói döntések és a különböző nemzetek legkiválóbb tudósainak tanítása mint a jogszabályok megállapításának segédeszközei.

A **nemzetközi szerződés** a nemzetközi jog szerződéskötési képességgel bíró két vagy több alanya között – bármilyen elnevezéssel vagy címmel – létrejött, a szerződő felek számára nemzetközi jogi jogokat és kötelezettségeket létesítő, módosító vagy megszüntető írásbeli szerződés. A nemzetközi szerződéseket többféle módon csoportosíthatjuk, de a legelfogadottabb a résztvevők száma szerint a két- és többoldalú szerződésekre való bontásuk.

A nemzetközi szerződések egyes esetekben a korábbi szokásjog kodifikációját szolgálják, és így a szokásjog felett állnak, hiszen részletes írásbeli szabályrendszert alkotnak. A nemzetközi szerződések joga a nemzetközi szerződések megkötésének, hatálybalépésének, érvényességének feltételeiről és értelmezésükről szóló szabályrendszer, melyet a szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény³ foglal össze. Az egyezmény, amelynek szinte valamennyi állam részese, a művelt nemzetek által elismert szabályok közé tartozik, így az a nem részes államok számára is legalább irányadó szerepet játszik, és a többoldalú nemzetközi szerződések letéteményesei (ENSZ, ET Főtitkár stb.) gyakorlatukban követik előírásait. Az államok és nemzetközi szervezetek egymás között kötött szerződéseinek jogát az 1986-os bécsi egyezmény⁴ rendezi, amelyhez Magyarország 1988. augusztus 17-én helyezte letétbe jóváhagyási okiratát, de az egyezmény még nem lépett hatályba.

² Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikk 1. bekezdés

³ Lásd: A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről szóló 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

⁴ Lásd: Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna 21 March, 1986.

A **nemzetközi szokásjog** államok megegyezése, amely hosszabb időn át követett olyan gyakorlatban nyilvánul meg, amelyben kifejezésre jut meggyőződésük, hogy e gyakorlat folytatása számukra jogilag kötelező. Ugyanakkor a szokásjog tartalmaz nem jogi jellegű, inkább protokolláris, udvariassági szabályokat is, amelyek a nemzetközi kapcsolatok mindennapi gyakorlatában fontos szerepet töltenek be. A szokásjog kialakulásának feltétele, hogy az államok többsége ismételten azonos magatartást tanúsítson olyan hosszú időn keresztül, hogy egyértelműen kifejezésre jusson a szokásjogi szabály tartalma, valamint az állam megfelelő szándéka. Ennek megfelelően a szokásjog területi hatálya az azt hosszabb ideje alkalmazó államokra terjed ki. A szokásjog alapvető hátránya, hogy a szokásjogi szabályokban nem érvényesül az államok szuverén egyenlősége, mivel kialakításukban eltérő súllyal vesznek részt az egyes államok. A nagyhatalmak szokásjog alakító képessége jóval erősebb más államokénál. A szokásjog természetéből adódóan nincs írásba foglalva, és a földrajzi adottságok miatt is számos eltérés tapasztalható, ami növeli az alkalmazásával kapcsolatos bizonytalanságot (pl. tengerjogi szabályok). A szokásjog kodifikálásával a fent jelzett hátrányok kiküszöbölhetők.⁵

A **művelt nemzetek által elismert általános jogelvek (ius cogens – a nemzetközi jog feltétlen érvényesülést igénylő szabályai)** a nemzetközi jognak azon szabályait takarják, amelyek feltétlen alkalmazást igényelnek, függetlenül attól, hogy azt nemzetközi szerződésbe foglalták-e, vagy ha nemzetközi szerződésbe foglalták is, az adott ország részese-e. Az általánosan elfogadott jogelvek eredete a természetjogra nyúlik vissza, de alakítható az a jogrendszer forrásain keresztül is, részben szokásjogi úton, részben azon átfogó, ún. egyetemes nemzetközi szerződések segítségével, amelyekben az ENSZ tagállamainak túlnyomó többsége részes. Az általános jogelvek létét és tartalmát elsősorban jogen kívüli (történelmi, társadalmi, gazdasági) tényezők határozzák meg, de azt természetesen befolyásolják a nemzetközi bíróságok döntései és az egyetemes nemzetközi szerződések is. Az általános jogelvek a nemzetközi jog képzeletbeli hierarchiájában a többi forrás felett foglalnak helyet. Az általános jogelveket nem lehet áthágni/megváltoztatni még kétoldalú nemzetközi szerződéssel sem, azt csak az államok túlnyomó része teheti meg, ami általában hosszabb időt vesz igénybe.

Az ENSZ Alapokmányának 2. cikke tartalmazza olyan általánosan elismert jogelvek egy részének kodifikálását, mint az államok szuverén egyenlősége, a jogok és kötelezettségek jóhiszemű gyakorlása, a nemzetközi viszályok békés rendezése, az államok területi épsége és politikai függetlenségének sérthetatlensége, az államok belügyeibe való beavatkozás tilalma. Ide tartozik továbbá a népek önrendelkezési joga vagy az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása is.

A **nemzetközi bíróságok döntései és a különböző nemzetek legkiválóbb tudósainak tanítása** egyre inkább a nemzetközi jog értelmezésének forrásaivá váltak. Az elmúlt évtizedekben számos olyan nemzetközi bírói fórum jött létre, amelyek joggyakorlata egyszerre gyakorol hatást a jogalkalmazásra és a nemzetközi jog kodifikációjára is. A nemzetközi bírói fórumok közül kiemelést érdemel a Nemzetközi Bíróság, amelyet az ENSZ Alapokmánya hozott létre, továbbá a Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék és a Nemzetközi Büntetőbíróság.

⁵ Lásd pl. Tengerjogi Egyezmény, Diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961-es Bécsi Szerződés, Konzuli kapcsolatokról szóló 1963-as Bécsi Szerződés mint a kodifikáció eredményei.

Az ENSZ Alapokmányának 103. cikke alapján, ha az Egyesült Nemzetek tagjainak a jelen Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból folyó kötelezettségeiket illeti az elsőbbség. Ennek megfelelően tehát az Alapokmány idézett rendelkezése csak a kötelezettségek összeütközésének esetében állít fel irányadó szabályt. Mint fentebb láttuk, a nemzetközi jogban azonban kialakultak a feltétlen érvényesülést igénylő szabályok, s ezáltal megteremtődött **egy korlátozott hierarchia a nemzetközi jogban**, amely nemcsak tiltja a *ius cogens*-szel ellentétes nemzetközi szerződések létrehozását, hanem kimondja az ebbe ütköző nemzetközi szerződés semmisségét is.⁶

7.1.3. A nemzetközi jog alanyai

A nemzetközi jog is a jogalanyiség általános jogi fogalmát alkalmazza. A nemzetközi jog alanya az, akit a nemzetközi jog nemzetközi jogokkal és kötelezettségekkel ruházott fel, más nemzetközi jogalanyokkal szemben érvényesítésük nemzetközi eljárás tárgya, megsértésük nemzetközi jogi felelősséget keletkeztet, továbbá a velük kapcsolatos vitákat a nemzetközi jog szabályai szerint kell rendezni.⁷

7.1.4. Az állam nemzetközi jogalanyiséga⁸

A nemzetközi közösségen belüli kapcsolatokat szabályozó nemzetközi jog az államok jogalanyiségát helyezi előtérbe. A nemzetközi jog elsődleges alanyai tehát az államok, amelyek jogalanyiséga elvileg korlátlan. Az elsődlegesség azt juttatja kifejezésre, hogy az állam kialakulásával létrejön nemzetközi jogalanyiséga is. Korlátlan, mert az állam elvileg bármely nemzetközi jognak és kötelezettségnek az alanya lehet.

Az állam jogalanyiségából folyó jogok és kötelezettségek teljesítését az állam elismerésének hiánya korlátozhatja: nem tud nemzetközi szerződést kötni, nem létesíthet diplomáciai kapcsolatot stb. A nemzetközi jogalanyiségból folyó jogok és kötelezettségek döntő többségét azonban az elismerés hiánya nem befolyásolja (pl. ebben az esetben is tiszteletben kell tartani az állam szuverenitását, az erőszak tilalmát, továbbá az el nem ismert állam sem sértheti meg ezen szabályokat más államok vonatkozásában).

Az államelismerés fogalma: az államelismerés a már létező állam (az elismerő állam) olyan egyoldalú aktusa, amellyel a maga vonatkozásában kifejezetten vagy hallgatólagosan államként elfogadja az újonnan létrejött és ezt a minőséget igénylő közösséget, továbbá elfogadja a teljes nemzetközi jogalanyiségát.

Az elismerés természetes és jogi hatásai területén két elmélet létezik:

- a) a konstitutív felfogás szerint az elismerés keletkezteti az állam nemzetközi jogalanyiségát;

⁶ BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998, 70.

⁷ *Uo.*, 73.

⁸ BRUHÁCS: *Nemzetközi jog II.*, i. m., Az elismerés c. 5. fejezet alapján.

- b) a deklaratív elmélet szerint az elismerés nem több, mint az új állam létrejöttének megállapítása, azaz az állam és nemzetközi jogalanyiséga elismerési aktus nélkül is fennáll.

Elmondható, hogy az elismerés deklaratív az új állam, az új nemzetközi jogalany létrejötte szempontjából, ugyanakkor konstitutív is, miután egy bizonytalan politikai helyzetet jogilag pontosan meghatározott helyzettel helyettesít. Az államelismerés jogi hatásai leginkább az elismert és el nem ismert állam helyzetének összehasonlításával ragadhatók meg, ugyanis az el nem ismert állam cselekvőképessége korlátozott, mert:

- nem tud nemzetközi szerződést kötni;
- nem létesíthet diplomáciai kapcsolatot;
- külföldi állam bíróságai előtt nem érvényesítheti jogait.

Az elismerés joghatásai mindig az elismerő és az elismert állam kapcsolatában állnak be. Ebből következik az, hogy az új állam nemzetközi helyzete függ az elismerési aktusok számától: csak nagyszámú és a nemzetközi közösség összetételét reprezentáló elismerés esetén képes normálisan beilleszkedni a nemzetközi közösségbe. Nem tagadható, hogy az államokat az államelismerés megadásában vagy megtagadásában elsődlegesen politikai szempontok vezérik.

Az **államelismerési formák** az alábbiak lehetnek:

- de iure és de facto államelismerés:
 - a de facto államelismerés nem jelent határozott állásfoglalást az elismerő állam részéről: az elismerő állam az új állam létrejöttét tudomásul vette, de azt nem tartja véglegesen kialakultnak, így ezen elismerés korlátozott terjedelmű, tehát pl. a kiállított okiratok elismerésére, korlátozott immunitásra, képviselők küldésére és fogadására korlátozódik, továbbá ideiglenes jellegű;
 - a de iure államelismerés annak kifejezése, hogy az elismerő állam az új állammal normalizált, tartós jellegű kapcsolatokat kíván kiépíteni, így az államelismerési aktust rendszerint követi a diplomáciai kapcsolatok felvétele is a két állam között;
- kifejezett és hallgatóságos államelismerés:
 - kifejezett államelismerés esetén az elismerő állam expressis verbis nyilatkozik az új állam elismeréséről pl. elismerési nyilatkozat formájában;
 - hallgatóságos államelismerés esetén az adott állam ráutaló magatartásából (pl. nemzetközi szerződés kötése, diplomáciai kapcsolatok felvétele) állapítható meg az elismerés szándéka;
- individuális és kollektív államelismerés:
 - individuális államelismerés esetén az államok egyenként ismerik el az új államot;
 - kollektív államelismerés esetében több állam közösen ismeri el az adott államot (pl. közös nyilatkozat, többoldalú egyezmény létrehozása). DE: A nemzetközi szervezetbe való felvétel nem kollektív államelismerés (lásd: Palesztina esete pl. az UNESCO-ban).

Az államelismeréstől meg kell különböztetni a **kormányelismerést**. Az új állam elismerése magában foglalja kormányának elismerését is. A kormányelismerés más állam kormányainak

(az elismerő kormányoknak) olyan egyoldalú aktusa, amellyel a maguk vonatkozásában kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadják a nem vagy nem teljesen alkotmányos úton megalkult kormányt mint az adott ország irányítóját és képviselőjét a nemzetközi kapcsolatokban.

Ki kell emelnünk még az **államutódlás** intézményét, amely valamely államnak egy másik állam általi felváltása egy terület nemzetközi kapcsolataiért viselt felelősségében (elődállam – utódállam). Az elődállamnak az adott terület feletti főhatalma megszűnik, az utódállam pedig e területre kiterjeszti saját területi felségjogát. Az államutódlás területi változásokhoz is köthet. Az államutódlási tényállások az alábbiak lehetnek: az állam területe megsemmisül, területe elszakad egy államtól, államok egyesülnek és államok szétválnak.

Az államutódlásról szóló 1978. és 1983. évi bécsi egyezmények csak kisszámú állam között vannak hatályban, azaz a nemzetközi közösség nagy része nem vállalja ezen szerződések kötelező hatályának elismerését, tehát államutódlási kérdésekben csak a nemzetközi szokásjogra hagyatkozhatunk.

Itt kell megjegyeznünk, hogy az államelismerés és ehhez kapcsolódóan a diplomáciai kapcsolatok létesítésének kérdése a külpolitika alakításának alappillérei a **magyar szabályozás** szerint is. Ennek megfelelően a fenti kérdésekben való döntés előkészítése a külpolitikáért felelős miniszter feladata. A külpolitikáért felelős miniszter kezdeményezésére több lépésben a kormány, illetve adott esetekben a kormány előterjesztése alapján a köztársasági elnök dönt az államelismerés, a diplomáciai kapcsolatok felvétele, a külképviselet létesítése, valamint a külképviselet vezetőjének kinevezése és felmentésének kérdéseiben. A szükséges kezdeményezéseket a külpolitikáért felelős miniszter kormány-előterjesztésben teszi meg és terjeszti a kormány elé, az előterjesztések tartalmazzák a témában meghozni javasolt (kormány és köztársasági elnöki) határozatok tervezetét is.

A magyar szabályozás szerint tehát az első lépés az államelismerés (azon állammal tudjuk felvenni a diplomáciai kapcsolatokat, amelyet államként elismertünk), ezen lépéssel együtt⁹ vagy külön¹⁰ történhet a diplomáciai kapcsolatok felvétele. Az államelismerésről a kormány határozatban dönt, ugyancsak a kormány kezdeményezésére a köztársasági elnök dönt a már elismert államokkal a diplomáciai kapcsolatok felvételéről.¹¹

⁹ **1281/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat Dél-Szudán Állam elismeréséről és a diplomáciai kapcsolatok felvételéről**

A Kormány

1. Dél-Szudánt független államnak ismeri el; 2. felhatalmazza a külügyminisztert, hogy az erről szóló nyilatkozatot megtegye; 3. felhívja a külügyminisztert, hogy tegyen előterjesztést a köztársasági elnök részére a diplomáciai kapcsolatok felvételéről. Majd a Kormány határozatának közzététele után – a külügyminiszter előterjesztésére – a köztársasági elnök határoz a diplomáciai kapcsolatok felvételéről.

¹⁰ **2238/2002. (VIII. 9.) Korm. határozat a Kelet-Timori Demokratikus Köztársasággal létesítendő diplomáciai kapcsolatokról**

A Kormány

1. egyetért azzal, hogy a Magyar Köztársaság és a Kelet-Timori Demokratikus Köztársaság között nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesüljenek; 2. felhatalmazza a külügyminisztert, hogy e tárgyban előterjesztést tegyen a Magyar Köztársaság elnökéhez.

¹¹ **220/2011. (IX. 20.) KE határozat nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesítéséről**

Az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogkörömben, a külügyminiszter előterjesztésére nagykövetségi szintű diplomáciai kapcsolatok létesítéséről határozok a Dél-szudáni Köztársasággal.

7.1.5. A nemzetközi szervezetek jogalanyiséga

Az elmúlt évtizedekben teret nyert a nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyiséga is, de ez nem jelent szakítást a nemzetközi jog államközi jellegével, hiszen a nemzetközi szervezeteket az államok hozzák létre, és mögöttük a tagállamok állnak.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyiséggal rendelkeznek. Ez a jogalanyiség azonban nem eredeti, mint az államok esetében, amelyek (legalábbis az elvi lehetőség szintjén) létrejöttükkel az államközi kapcsolatok területén bármely nemzetközi kötelezettség vagy jog alanyai lehetnek. A nemzetközi szervezetek viszont csak származékos jogalanyok lehetnek, mivel jogalanyiségukat az államok akarat-megegyezéséből származtathatják. Míg az államok jogalanyiséga teljes, a nemzetközi szervezet jogalanyiséga csak korlátozott lehet, mivel a szervezet csak a tagállamok, azaz az alapító okirat által meghatározott mértékben és területen válhat a nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozójává. Bár általános szabályként leszögezhetjük, hogy a nemzetközi szervezetek rendelkeznek nemzetközi jogalanyiséggal – vagy az angolszász irodalomban inkább használt kifejezés szerint jogi személyiséggel (legal personality) –, ezúttal is számos megszorítással és kivétellel találkozunk. Mivel a 20. század elejéig gyakorlatilag csak az államok lehettek a nemzetközi jog alanyai, az államok „fukar kezekkel mérték” a nemzetközi jogalanyiségra vonatkozó szabályokat az alapító okiratokban.

Még az ENSZ Alapokmánya sem egyértelmű, mivel a 104. cikkben csak annyit mond, hogy az Egyesült Nemzeteket „mindegyik tagjának területén megilleti a feladataik ellátásához és a céljai eléréséhez szükséges jogképesség”. Ez a rendelkezés a tagállamok területén elsősorban polgári jogi jogalanyiségot jelent. Ugyanakkor az Alapokmány nemzetközi jellegű feladatokat és célokat állapít meg az ENSZ különböző szervei számára. Ebből kiindulva erősítette meg az Egyesült Nemzetek jogalanyiségát a Nemzetközi Bíróság (az ún. Bernadotte-ügyben 1949-ben), amikor aláhúzta: „a Szervezet nemzetközi jogalany, és ezért nemzetközi jogok és kötelezettségek címzettje lehet, és megvan az a képessége, hogy jogait nemzetközi úton érvényesítse”. A Nemzetközi Bíróság azt is megállapította, hogy az ENSZ jogalanyiséga a nem tagállamokkal szemben is érvényesül, mivel létrehozása az államok nagy többségének akaratát tükrözi.¹²

7.1.6. Természetes személyek jogalanyiséga

A nemzetközi jog 1945 utáni fejlődése más alapvető változást is hozott a nemzetközi jogalanyiség területén. A nemzetközi jog létrehozta az emberi jogok és alapvető szabadságok nemzetközi rendszerét, és e jogok megerősítését összekapcsolta a jogérvényesítés nemzetközi eljárásainak kidolgozásával, amiből a természetes személyek ún. kvázi nemzetközi jogalanyiséga alakult ki.

Az emberi jogok nemzetközi rendszerének kiépítése során az államok kötelesek az emberi jogokat és alapvető szabadságokat megőrizni, tiszteletben tartani és biztosítani. Ennek biztosítására az állampolgárok részére eszközöket is bocsát: különböző nemzetközi, egyes

¹² BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, 2011, III. fejezete alapján.

esetekben bírói fórumokhoz fordulhatnak. Az eljárási módok azonban meglehetősen heterogének, korlátozottak és feltételesek, azaz ezekből nem lehet a természetes személy nemzetközi jogalanyiségának általános létezésére következtetni.

7.1.7. A transznacionális vállalatok jogalanyiséga

Tendenciaként megjelent a nemzetközi jogalanyiség igen szűk mértékű elfogadása a jogi személyekkel kapcsolatban is. E körben ugyan az államok elsősorban arra törekedtek, hogy szabályozzák a jogi személyek transznacionális tevékenységét, de a nemzetközi gazdasági jog területén a multilaterális és bilaterális szerződések választott bírósági eljárást írnak elő államok és magánszemélyek között, továbbá felmerül a külföldi féllel kötött koncessziós szerződések jogi természetének problémája.¹³

7.1.8. Nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) jogalanyiséga¹⁴

A nem-kormányzati szervezet olyan jogszerűen megalkotott alapszabállyal, világos céllal és látható tevékenységekkel, valamint irányító testülettel rendelkező helyi, országos vagy nemzetközi csoport, amely jogosult tagságának nevében fellépni. Rendszerint non-profit szervezet, a kormányzati szervektől, az üzleti szféra résztvevőitől vagy politikai pártoktól független. Célja általában a társadalmi jólét elősegítése, a szociális és jogi problémák megjelenítése révén, és azáltal, hogy más demokratikus intézményekkel együttműködik, hozzájárul a civil társadalom fejlődéséhez és haladásához. Nemzetközi, regionális vagy nemzeti hálózatot, szövetséget alkothatnak. Főbb jellemzőik:

- közhatalmi funkciót nem gyakorolnak, függetlenek a kormányzattól;
- spontán magán- vagy vegyes kezdeményezésűek, alapításukban a kormány nem vesz részt, de támogathatja azokat;
- természetes vagy jogi személyek, esetleg köztestületek alakítják;
- elsődlegesen humanitárius, szociális, kulturális, politikai, tudományos, fejlesztési, környezetvédelmi és emberi jogi területeken tevékenykednek;
- egyes tevékenységükért állami támogatásban részesülhetnek;
- hozzáférhetővé teszik a szolgáltatást az érintettek számára.

A nemzetközi jog főbb alanyaival (államok és kormányközi nemzetközi szervezetek) szemben az NGO nem alanya a nemzetközi jognak, hanem általában a belső jog szerinti jogalanyiséggal rendelkezik. Növekvő szerepét azonban a nemzetközi jog is elismeri. Az államok nagy többségében – jogi vonatkozásban – az NGO-kat az állampolgárok egyesületeivel azonosítják, ezek pedig általában az egyesületi és/vagy a nonprofit törvény alapján működnek. Az NGO-k jogi személyiségének meghatározására először az Európa Tanács (ET) tett kísérletet, nemcsak az európai, de a nemzetközi szintén működő nemzetközi NGO-kra

¹³ BRUHÁCS: *Nemzetközi jog I.*, i. m., 77–78.

¹⁴ BLAHÓ, PRANDLER: i. m., XX. fejezete alapján.

nézve is. Az 1986. évi 124. ET-Egyezmény¹⁵ a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek jogi személyiségének elismeréséről az alábbiakban fogalmazza meg a nemzetközi nem-kormányzati szervezetek főbb ismérveit:

- nem lehet profitorientált;
- a szervezetet a fenti egyezmény egyik részes állama szerinti belső jog alapján megfogalmazott okirat alapján kell létrehozni;
- tényleges tevékenységet kell folytatnia legalább két állam területén;
- alapszabály szerinti székhelye az egyik részes állam területén, tényleges székhelye ebben az államban vagy egy másik részes államban van.

A nemzetközi kormányközi szervezetek és a nemzetközi nem kormányzati szervezetek közötti együttműködés fontos része a tájékoztatás, a konzultáció. Bizonyos feltételek mellett az NGO-k részt vehetnek a nemzetközi szervezetek munkájában, ezért a nagy nemzetközi kormányközi szervezetekben szinte mindig találunk olyan szervezeti egységet, osztályt, amely az adott területen működő NGO-k munkáját hangolja össze.

7.2. A nemzetközi jog legfontosabb jogforrása: a nemzetközi szerződés

7.2.1. A nemzetközi szerződések joga és fogalma

A több évszázados nemzetközi gyakorlat szokásjogi normák egész szövevényét hozta létre a nemzetközi szerződések megkötésére, értelmezésére és alkalmazására, érvényességének feltételeire, a szerződések módosításának és megszüntetésének lehetőségeire. Ezt a joganyagot nevezzük a **nemzetközi szerződések jogának**, amely a nemzetközi jog egyik legkiforrottabb területe. Ezt kodifikálja:

- a nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969. évi bécsi szerződés,¹⁶
- illetve az államok és nemzetközi szervezetek, valamint nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseinek jogáról szóló 1986. évi bécsi szerződés.¹⁷

Az 1969. évi bécsi szerződés szerint **a nemzetközi szerződés** államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt, függetlenül a megállapodás sajátos megnevezésétől. A nemzetközi szerződés ismérvei tehát: a) államok közötti szerződés (az 1986. évi bécsi szerződés után: állam – nemzetközi szervezet, nemzetközi szervezet – nemzetközi szervezet közötti szerződés is); b) írásban kötött; c) konszenzuális jellegű; d) nemzetközi jog által szabályozott módon jön létre; e) nemzetközi jogokat és kötelezettségeket keletkeztet, módosít és szüntet meg.

¹⁵ European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations (Strasbourg, 24/04/1986)

¹⁶ Kihirdetve a magyar jogban: az 1987. évi 12. törvényerejű rendelettel

¹⁷ Lásd: Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations, Vienna 21 March, 1986.

7.2.2. A nemzetközi szerződések elnevezése és osztályozásuk¹⁸

A nemzetközi szerződés nem elnevezése alapján minősül nemzetközi szerződésnek, hanem annak tartalma alapján. A nemzetközi gyakorlatban ugyanis közel 50 elnevezést használnak. A leggyakrabban a következők fordulnak elő:

Szerződésnek (*treaty/traité*) szokták rendszerint nevezni a legjelentősebb politikai meg-egyeztetéseket.¹⁹

Az **egyezmény** (*convention*) elnevezést alkalmazzák a generális sokoldalú megállapodá-soknál.²⁰

A **megállapodás** (*agreement/arrangement*) elnevezést használják a kevésbé formális, tár-gyában korlátozott, általában a kormányok közötti meg egyezéseknél.²¹

A **jegyzőkönyv** (*protocol*) elnevezést többfajta okmánynál alkalmazzák, amely megkü-lönböztetendő a tárgyalásról készült írásos dokumentumtól (*proceeding/procès verbal*), amely nem nemzetközi szerződés.

Paktum (*covenant/pacte*) elnevezéssel a szerződő felek rendszerint a létrejött meg egyezés új-szerűségét és ünnepélyes jellegét kívánják hangsúlyozni.²²

Alapokmány (*charter/charte*) szokták nevezni a nemzetközi szervezet felállítására vonatkozó megállapodást (pl. ENSZ Alapokmány), de így nevezik például a regionális és ki-sebbségi nyelvek chartáját is.

Egyes nemzetközi szervezetek alapító szerződése pedig **az alkotmány** elnevezést kapta.

A **nyilatkozat** (*declaration*) jelenthet: nemzetközi szerződést (pl. az 1856. évi párizsi deklaráció a tengeri háborúra vonatkozó egyes szabályokról, vagy a Hongkong feletti kínai szuverenitás helyreállításáról szóló 1984. évi deklaráció); vagy egyoldalú kötelezettségvállalást is (ilyen pl. a Nemzetközi Bíróság joghatóságának elfogadása).

Az **akta** általában az államok jelentősebb számának részvételével tartott nemzetközi kon-ferencián létrejött megállapodás, amely a szóban forgó kérdésnek a jövőre szóló rendezését célozza, és általános elismerésre tart igényt.²³

Alapszabály vagy **statútum** az elnevezése pl. az ENSZ Nemzetközi Bíróságára vonatkozó szabályozásnak vagy a Nemzetközi Büntetőbíróságot létrehozó nemzetközi szerződésnek.

A több azonos szövegű okmányra használják a **jegyzékváltás** (*exchange of note/échange de note*) kifejezést, általában kisebb jelentőségű megállapodások esetén.

¹⁸ BRUHÁCS: *Nemzetközi jog I., i. m.*, 98–103. alapján.

¹⁹ Pl. a Magyarországgal kötött 1920. évi trianoni és az 1947. évi párizsi békeszerződéseket, az 1949. évi Észak-at-lanti Szerződést (NATO), az Európai Uniót létrehozó szerződéseket (Párizs, 1951., Róma, 1957., Maastricht, 1992., Amszterdam, 1996., Lisszabon, 2007.).

²⁰ Pl. az 1969. évi bécsi egyezmény, továbbá a háború áldozatainak védelméről szóló 1949. évi genfi egyezmények, az 1982. évi ENSZ tengerjogi egyezmény, a polgári reptülés tárgyában létrejött chicagói egyezmények.

²¹ Lásd Magyarország kétoldalú megállapodásait pl. a gazdasági együttműködés terén.

²² Ilyen volt a Nemzetek Szövetségének Paktuma (magyarul az angol Covenant szó fordításaként inkább egyezség-okmány), az 1928. évi Briand-Kellog-paktum, a háborúról mint a nemzeti politika eszközéről való lemondásról.

²³ Pl. az 1885. évi berlini általános akta a Kongó-vidékről az 1906. évi algecirasi akta a marokkói kérdéssel és az 1928. évi általános akta a viták békés rendezéséről, melynek módosított szövegét az ENSZ Közgyűlés 1949-ben fogadta el.

A nemzetközi szerződéseket osztályozhatjuk:

- tárgyuk szerint (gazdasági, kulturális, pénzügyi stb.), valamint
- a szerződő felek száma szerint: bilaterális-kétoldalú és multilaterális-többoldalú.

A kétoldalú (bilaterális) szerződések és a többoldalú (multilaterális) szerződések különböznek mind a szerződéskötési eljárásban, mind a szerződések értelmezése és alkalmazása, valamint megszűnése vonatkozásában. Ezenkívül a kétoldalú szerződésekben általában a nemzetközi jogok és kötelezettségek kölcsönössége (reciprocitás) és egyensúlya áll fenn, mely olyan multilaterális szerződéseknél, amelyekben nagyon sok állam vesz részt, kevésbé egyértelmű, sőt vannak párhuzamos kötelezettségeket előíró szerződések is (pl. az emberi jogok védelmének területén) és ún. integrált szerződések is (pl. leszerelési egyezmények, Antarktisz-szerződés).

A multilaterális szerződések lehetnek: generális sokoldalú, azaz univerzális vagy nem univerzális és regionális szerződések, illetve zárt és nyitott szerződések.

A **generális sokoldalú szerződések** (egyszerűbben: generális szerződések) vagy a nemzetközi jog általános szabályaira vonatkoznak (pl. kodifikációs egyezmények), vagy a nemzetközi közösség egészét érintő kérdéseket, globális problémákat szabályoznak. Miután az ilyen szerződések univerzalizásra törekednek, általában minden állam számára biztosítják a részvétel lehetőségét (a szerződés megkötésében eredetileg részt nem vevő államok számára is), azaz **nyílt** szerződések.

A **nem univerzális nemzetközi szervezetek égisze alatt kötött** szerződésekben való részvétel lehetősége általában korlátozott, csak a tagállamok számára nyitott, és ez vonatkozik a **regionális jellegű szerződésekre** is, bár egyes regionális egyezményeknél biztosítani szokták a régió kívüli államok részvételét is (pl. egyes ET-egyezmények).

A multilaterális szerződések többsége azonban **zárt szerződés**, amelyeknél az utólagos részvétel, a csatlakozás lehetősége az eredeti szerződő felek szándékától függ. Az 1969. évi bécsi egyezmény is a felek szabad döntési jogából indul ki. A szerződések zártsága azonban ellentétbe kerülhet harmadik államoknak a szerződés céljában vagy tárgyában való érdekeltségével. Zárt szerződésnek tekinthetők a nemzetközi szervezeteket alapító szerződések (ENSZ Alapokmány, NATO, Európa Tanács, OECD), amelyekhez való utólagos csatlakozás a tagfelvételi eljárástól függ.

7.2.3. A nemzetközi szerződés szerkezete és nyelve²⁴

A nemzetközi szerződés általában három részből áll: preambulum, érdemi rendelkezések és záró rendelkezések. A szerződéshez mellékletek, jegyzőkönyvek és más dokumentumok kapcsolódhatnak.

A **preambulum** mint a szerződés bevezető része felsorolja a szerződő feleket, amit a generális szerződéseknél mellőzni szoktak. A preambulum meghatározza a szerződés tárgyát és célját (ez utóbbinak a szerződésértelmezésnél van jelentősége), kiemeli a szerződés jelentőségét a nemzetközi kapcsolatokban, a nemzetközi jog fejlesztésében, utalhat a nemzetközi jog más szabályaira, elsősorban az ENSZ Alapokmányára, tartalmazhatja az ún. Martens klauzulát, mely

²⁴ BRUHÁCS János: *Nemzetközi jog I.*, Nordex Kft. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2014, IV. fejezete alapján.

szerint a nemzetközi szokásjog szabályai továbbra is irányadók lesznek a szerződés rendelkezései által nem szabályozott kérdésekben.

Az **érdemi rendelkezések** tartalmazzák a felek által elfogadott elveket, szabályokat, amelyek nemzetközi jogokat és kötelezettségeket hozhatnak létre, módosíthatnak vagy szüntethetnek meg, rendelkezhetnek a szerződés végrehajtásának módozatairól, nemzetközi intézményeket (vegyes bizottság, szerződő felek értekezlete vagy konferenciája) vagy nemzetközi szervezeteiket állíthatnak fel stb.

A **záró rendelkezések** a szerződés „élete” szempontjából rendkívül fontos elemeket foglalnak magukban: megállapítják a kötelező hatály elismerésének módját, a fenntartások megengedhetőségét, a hatályba lépés módját és időpontját, kijelölik a letéteményest multilaterális szerződéseknél, rendelkeznek a csatlakozás lehetőségéről, a szerződés hatályának időtartamáról, esetleges felmondásáról, tartalmazhatják a módosítás szabályait, meghatározhatják a szerződés viszonyát a szerződés tárgya szerint releváns korábbi szerződésekhez, megállapíthatják azt, hogy milyen nyelvű szerződésszöveg a hiteles. A záró rendelkezések közé lehet illeszteni az ún. joghatósági klauzulát, azaz a szerződés értelmezésével vagy alkalmazásával kapcsolatos vitákban a Nemzetközi Bíróság vagy más nemzetközi, illetve választott bíróság joghatóságának elfogadását, mely bármely szerződő fél számára módot ad perindításra a felek bármelyikével szemben. A záró rendelkezések végén szerepel a szerződés megkötésének helye és ideje.

A **mellékletek, függelékek, jegyzőkönyvek és más dokumentumok** (pl. térképek) tárgyukban különböznek: állhatnak érdemi rendelkezésekből, mint a Nemzetközi Bíróság Statútuma, mely az ENSZ Alapokmány kiegészítő része, sőt lehet maga a szerződés is, mint a nemzetközi érdekű hajózható víziutakra vonatkozó 1921. évi barcelonai egyezmény statútuma. A mellékletek, függelékek tartalmazhatnak technikai normákat is, mint pl. a nemzetközi polgári repülés vagy a környezetvédelem tárgyában kötött egyezményeknél. Mellékletként csatolhatják a szerződéshez a választott bíróságra, a vizsgáló- vagy egyeztető bizottságra vonatkozó szabályokat. A joghatósági záradék gyakran jegyzőkönyvbe kerül, melyet fakultatívnak minősítenek.

Mint a diplomácia nyelve, úgy a **szerződések nyelve** is először a latin volt, amelynek helyébe a 18. században a francia lépett. Az első világháború végén az angol nyelv egyenrangúvá vált pl. a versailles-i békeszerződésben, míg a trianoni békeszerződés francia, angol és olasz hiteles szövege közül eltérés esetén még a francia volt az irányadó. Az ENSZ Alapokmánya öt nyelven készült, az ENSZ égisze alatt kötött szerződéseknek 6 hivatalos nyelve van: angol, francia, spanyol, orosz, kínai, arab. Más nemzetközi szervezetek esetén az adott szervezet hivatalos nyelvén készülnek a szerződés szövegei. Az Európa Tanácsnál ez az angol és francia, a Duna Bizottságnál a francia, az orosz és a német. Ma általánosnak tekinthető az a gyakorlat, hogy kétoldalú szerződések esetén mindkét szerződő fél nyelvén készül a szerződés hiteles szövege, és sok esetben rendelkeznek úgy, hogy a különböző szövegek esetén egy harmadik nyelvű (általában angol) szöveget kell irányadónak tekinteni.

7.2.4. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisai²⁵

A nemzetközi szerződések megkötésének fogalma azt a jogi aktust jelenti, mellyel az állam a szerződést magára nézve kötelezőnek ismeri el. Tágabb értelemben pedig arra a különböző

²⁵ BRUHÁCS (2014): *i. m.*, IV. fejezete alapján.

lépésekből álló bonyolult folyamatra alkalmazzuk, mely az adott tárgyban szerződés megkötésére irányuló elhatározástól a szerződés létrejöttén keresztül hatályba lépéséig és annak az ENSZ-nél történő regisztrációjáig (beiktatásáig) terjed. E folyamat szakaszai: a szerződés kezdeményezése, a szerződés szövegének kidolgozása és hitelesítése, a szerződés aláírása, a kötelező hatály elismerése és azzal egyidejűleg esetleg fenntartások tétele, a szerződés hatályba lépése, végül a szerződés ENSZ-nél történő regisztrációja (beiktatása).

A nemzetközi szerződések megkötését az 1969. évi bécsi egyezmény – részben szubszidiárius – szabályai rendezik (emellett kell még figyelembe venni az 1986. évi egyezmény releváns szabályait is). A szerződéskötés területén azonban különös súlya van a nemzeti jogrendszerek előírásainak, tehát a szerződéskötésre vonatkozó nemzetközi normákat és belső jogi normákat együttesen kell tárgyalni, mint majd látni fogjuk a magyar belső jogi szabályozásban.

Az 1969. évi bécsi egyezmény a **szerződéskötés kezdeményezésének** kérdését közvetlenül nem érinti, áttételesen azonban erről is rendelkezik azzal, hogy megerősíti az államok szerződéskötési képességét.²⁶ Egyre gyakrabban nemzetközi szervezetek, pl. az ENSZ Közgyűlése, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tesznek javaslatot nemzetközi szerződés létrehozására, e célból esetleg diplomáciai konferenciát hívnak össze, sőt a leendő szerződés előkészítése is az adott szervezet keretében folyik.

A **nemzetközi szerződés létrehozása** a szerződés tartalmának kialakítása két- vagy többoldalú tárgyalások útján vagy más megfelelő módon, majd a szerződés szövegének elfogadása és hitelesítése. A tárgyalás célja az, hogy a szerződéskötésben részt vevő államok meghatározzák a szerződés tartalmát, normáinak megfogalmazását. A tárgyaláson az államok képviselői vesznek részt. A bécsi egyezmény szerint az állam nevében az államfő, a kormányfő és a külpolitikáért felelős miniszter funkciójánál fogva, külön meghatalmazás nélkül is jogosult bármely nemzetközi szerződés megkötésére. A diplomáciai képviselő vezetője is jogosult külön meghatalmazás nélkül a küldő és a fogadó állam között létrejövő szerződés megkötésére irányuló tárgyalásokat folytatni, ezen hatásköre azonban a szerződés aláírására már nem terjed ki. Hasonló szabály vonatkozik az államoknak nemzetközi konferenciára, valamely nemzetközi szervezetbe küldött képviselőire is. Az esetek többségében azonban a tárgyalásokon az államokat meghatalmazottak képviselik.

A tárgyalás szabályait és formáit alapvetően befolyásolja az, hogy két- vagy többoldalú szerződés létrehozásáról van szó. Kétoldalú szerződés esetében a felek képviselői kötetlen megbeszélést folytatnak. A multilaterális szerződések létrehozásánál, legalábbis akkor, ha abban jelentős számú állam képviselője vesz részt, a tárgyalásoknak diplomáciai konferencia vagy nemzetközi szervezet ad keretet. Diplomáciai konferencia esetében előzetesen meg kell határozni a részvétel feltételeit, dönteni kell arról, hogy milyen tervezetek alapján dolgoznak, meg kell állapítani a konferencia szervezeti felépítését, az eljárási szabályokat és különösen a szavazás módját, ami az esetek döntő többségében tárgyalást jelent a tárgyalásért. Ha diplomáciai konferencia helyett nemzetközi szervezetek keretében tárgyalnak az államok képviselői, akkor az adott nemzetközi szervezet ügyrendi szabályai az irányadóak.

Az 1969. évi bécsi egyezmény szerint a szerződés szövegének **elfogadása** a létrehozásban részt vevő összes állam egyetértésével történik, kétoldalú szerződés esetében ételemszerűen a két állam egyetértésével. Nemzetközi konferencián vagy nemzetközi szervezet keretében

²⁶ A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés 6. cikk

a szöveg elfogadása a jelenlévő és szavazó tagok kétharmados szavazatával történik, kivéve, ha ugyanezzel a többséggel úgy határoznak, hogy eltérő szabályt alkalmaznak.²⁷

Ezután következik annak biztosítása, hogy az elkészített szöveg a résztvevők akaratának hű kifejeződése: erre szolgál a **szerződés szövegének hitelesítése**.²⁸ A hitelesítés módjáról elsősorban a felek döntenek. A gyakorlatban leginkább alkalmazott módok az aláírás, az ad referendum aláírás, a parafálás (kézjeggyel történő ellátás), az elfogadott szövegnek a diplomáciai konferencia záróokmányába vagy a nemzetközi szervezet határozatának mellékletébe foglalása.

A szerződés kötelező hatályának elismerése a bécsi egyezmény szerint történhet: *aláírással, szerződést létrehozó okiratok kicserélésével, megerősítéssel, elfogadással, jóváhagyással vagy csatlakozás által, illetve a felek megállapodása szerinti bármely más módon*. A felsoroltak közül részletesebben az aláírással, megerősítéssel, jóváhagyással és a csatlakozással foglalkozunk.

Az **aláírásnak** a nemzetközi szerződés megkötésének folyamatában több funkciója lehet. Az aláírás egyrészt kifejezheti a szerződés szövegének hitelesítését. Tanúsíthatja a felek közti megegyezés tényét, korlátozott joghatásokat válthat ki, és ebben az értelemben a szerződés kötelezővé válásához vezető úton fontos állomás. Jelentheti a szerződés kötelező hatálya végleges elismerését is. Az aláírást a szerződő felek meghatalmazott képviselői kétoldali szerződéseknel egyidejűleg, többoldali szerződésnél pedig általában meghatározott határidőn belül végzik el. A szerződés aláírása ünnepélyes aktus, melyre nemzetközi udvariassági szabályok alakultak ki. Pl. kétoldali szerződés esetében a szerződő felek mindegyike a nála maradó példányt az első helyen, tehát bal oldalt, a másik fél példányát viszont jobb oldalt írja alá. Multilaterális szerződések esetében pedig a szerződés hivatalos nyelvei szerinti alfabetikus sorrendben történik az aláírás. Ha az aláírás útján nem következik be a szerződés kötelező hatályának elismerése, ezen aktushoz akkor is fűződnek joghatások. A bécsi egyezmény szerint az aláíró államnak tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől, amely a szerződés célját és tárgyát meghiúsítaná.²⁹

A **megerősítés vagy ratifikáció** igen gyakori módja a szerződés kötelező hatálya elismerésének, bár nincs feltétlen összefüggés a szerződés jelentősége, multilaterális jellege és a ratifikáció előírása között. Másképpen: maga a szerződés rendelkezik arról, hogy megerősítésre szorul-e. A szerződés megerősítése az államfő hatáskörébe tartozik, melyet azonban a parlament előzetes felhatalmazásával gyakorolhat. A ratifikációs eljárás technikai módozatai a következők: a ratifikációs záradékot rávezetik a szerződés másolatára, melyet a ratifikáló szerv aláírásával és pecsétjével lát el. Az így elkészült ratifikációs okmányokat azután kétoldali szerződés esetében kicserélik, melyről jegyzőkönyvet vesznek fel, multilaterális szerződésnél pedig ezen okmányokat a szerződés letétmentésének küldik meg, aki erről a többi szerződő felet értesíti. A szerződés letétmentését a szerződés határozza meg (pl. gyakran az ENSZ főtitkára), aki őrzi a szerződés eredeti példányát, átveszi a csatlakozási okmányokat és a szerződéssel kapcsolatos egyéb nyilatkozatokat (fenntartás, ez ellen bejelentett kifogás, felmondás stb.), mindezekről értesíti az érdekelteket, gondoskodik a beiktatásról stb.³⁰

²⁷ Uo. 9. cikk

²⁸ Uo. 10. cikk

²⁹ Uo. 10-11-12. cikk

³⁰ Uo. 14. cikk

Sok nemzetközi szerződésnél a szerződő felek a kötelező hatály elismerésének módjaként nem kötik ki a szerződés megerősítését, helyette a **jóváhagyás vagy elfogadás** intézményét alkalmazzák. Ez utóbbi elterjedésének számos oka van, melyek közül kiemelendő a lassú és nehézkes ratifikációs eljárás elkerülése, melynek szükségessége könnyen belátható gazdasági, pénzügyi, katonai téren vagy a parlament és a kormány közötti hatásköri vita, különösen prezidenciális kormányformák esetében.

A szerződés kötelező hatályának elismerése kifejezésre juttatható **csatlakozás** útján is. A csatlakozás az a hagyományos mód, mellyel egy állam – bizonyos feltételek mellett – részesevé válhat általa alá nem írt szerződésnek, sőt esetleg annak megkötésére irányuló tárgyaláson sem vett részt. A csatlakozás megengedhetőségéről vagy maga a szerződés rendelkezik, vagy a részes államok ebben utólag megállapodnak.³¹

A nemzetközi szerződések megkötése – mint az előző pontok tükrözik – a szerződést létrehozni kívánó államoknak közös tevékenysége, eltekintve a döntő cselekménytől, jelesül a szerződés kötelező hatályának elismerésétől, mely egyoldalú aktus. Hasonlóképpen: a nemzetközi szerződések joga biztosítja azt a lehetőséget is, hogy az állam – egyoldalú aktusa alapján – a szerződésben való **részleges vagy korlátozott részvétel** mellett döntsön. Ezt az **egyoldalú aktust** nevezzük **fenntartásnak**.³² A fenntartás intézményét a multilaterális szerződéseknel, különösen a sok állam részvételével kötött szerződésnél kezdték egyre gyakrabban és kiterjedtebben alkalmazni, melyet elősegített a nemzetközi szervezetek keretében kötött szerződéseknel az elfogadással kapcsolatos többségi elv alkalmazása is. Fenntartást a szerződés kötelező hatályának elismerése alkalmával lehet tenni, ebből következően a ratifikációnak alávetett szerződés aláírásakor tett fenntartást a kötelező hatály elismerésekor meg kell ismételni. Az 1969. évi bécsi egyezmény főszabályként elfogadja a **fenntartások tételének szabadságát**, melyet azonban három esetben **korlátoz**:

- ha a szerződés tiltja fenntartások megtételét;
- ha a szerződés úgy rendelkezik, hogy csak meghatározott fenntartások tehetők;
- ha a fenntartás összeegyeztethetetlen a szerződés céljával és tárgyával.³³

A fenntartással szemben a többi szerződő fél **kifogást** emelhet, kivéve, ha a szerződés bizonyos fenntartásokat kifejezetten engedélyez. Vannak olyan nemzetközi szerződések, ahol valamilyeni részes félnek el kell fogadni a fenntartást. A fenntartást nem tevő szerződő felek között a szerződés változatlan tartalommal hatályos. A fenntartásban előírt mértékben módosítja a fenntartást tevő félnek a másik féllel való viszonyában azokat a rendelkezéseket, amelyekre a fenntartás vonatkozik, és ugyanebben a mértékben módosítja ezeket a rendelkezéseket a másik félnek a fenntartást tevő féllel való viszonyában. A fenntartást tevő és az azt kifogásoló fél között a fenntartással érintett rendelkezések a fenntartás mértékéig nem alkalmazhatók, de egyébként a szerződés köztük hatályban van.

A **szerződés hatálybalépése** a szerződések formájától függ. Kétoldalú szerződés esetében – hacsak a felek másképp nem rendelkeznek – a szerződés a ratifikációs okmányok kicserélésével vagy a megerősítés/jóváhagyás megtörténtéről szóló jegyzékváltással lép hatályba. Multilaterális szerződéseknel a felek a hatályba lépést meghatározott számú állam

³¹ Uo. 15-16. cikk

³² Uo. 2. cím

³³ Uo. 19. cikk

ratifikációjától vagy csatlakozásától szokták függővé tenni. Azon államok számára, amelyek a hatálybalépés előtt helyezték el a letéteményesnél ratifikációs vagy csatlakozási okmányait, a hatálybalépés időpontja megegyezik a szerződés hatálybalépésével, míg az ezt követő letétbe helyezéseknél a hatálybalépés ebben az időpontban vagy meghatározott időn belül következik be.

Speciális körülményre tekintettel a szerződéskötési eljárás további intézménnyel egészült ki, amellyel a szerződések nyilvánosságát kívánták biztosítani: ez a **nemzetközi szerződések beiktatása (regisztrációja, nyilvántartása)**. Az ENSZ Alapokmánya szerint: „minden nemzetközi szerződést és megállapodást a Titkárságnál a lehető leghamarabb be kell iktatni, és a Titkárságnak azt közzé kell tennie”.³⁴ A bécsi egyezmény e kötelezettséget megismétli. A nemzetközi gyakorlatban e regisztrációs kötelezettséget az államok általában teljesítik, mely kiegészül azzal, hogy egyes nemzetközi szervezetek, pl. az Európa Tanács is létrehozták a maguk regisztrációs rendszerét. A beiktatás következtében jött létre az ENSZ szerződés-gyűjteménye (UN Treaty Series), amely az ENSZ honlapján is elérhető.

Az Alapokmány a beiktatás elmulasztását azzal szankcionálja, hogy a be nem iktatott szerződésre a felek az Egyesült Nemzetek egyetlen szerve előtt sem hivatkozhatnak. Az ilyen szerződés tehát érvényes, kötelezi a feleket, de nem kap az ENSZ-től védelmet, és az azzal kapcsolatban keletkező jogviták a Nemzetközi Bíróság elé sem vihetők.

7.3. A nemzetközi jog és a belső jog viszonyának szabályozása Magyarországon

7.3.1. A nemzetközi jog és belső jog viszonya

A nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról két elmélet alakult ki:

(1) A dualista elmélet szerint: a nemzetközi jog és a belső jog elkülönül, a nemzetközi köteleket át kell emelni a belső jogba, amelyre jogszabályba foglalással kerül sor, és a belső jogalkalmazó nem közvetlenül a nemzetközi jogot, hanem lényegében az annak kihirdetéséről szóló belső jogot alkalmazza.

(2) A monista elmélet szerint: a nemzetközi jog és a belső jog egységes jogrendszert alkotnak, és a nemzetközi jog külön belső jogi aktus nélkül válik közvetlenül alkalmazandóvá. A nemzetközi jogi szabályt csupán lefordítják az adott ország nyelvére, és külön jogszabályba foglalás nélkül csupán a közzétételére kerül sor. Különbözőek az elméletek a tekintetben, hogy ilyenkor a belső jognak vagy a nemzetközi jognak van elsőbbsége. A szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi egyezmény alapján azonban az állam nem hivatkozhat belső jogának rendelkezéseire annak igazolására, hogy elmulasztotta valamely nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettségének teljesítését.

A magyar jogrendszer a mérsékelt dualista modell szerint működik. Magyarország Alaptörvénye Q) cikkének (3) bekezdése szól a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról is, a következők szerint: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”

³⁴ ENSZ Alapokmány 102. cikk

Az Alaptörvény részletes indokolása kiemeli, hogy a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ideértve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.

A nemzetközi jog más forrásai tekintetében az Alaptörvény részletes indokolása kiemeli, hogy a nemzetközi szerződések mellett más írott nemzetközi jogforrások, így például az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy más nemzetközi szervezetek kötelező erejű határozatai, nemzetközi bírói fórumok döntései, illetve az egyoldalú állami jognyilatkozatok egyaránt jelen lehetnek a magyar jogban, és joghatásokat válthatnak ki. Ezek azonban belső jogi transzformációval válnak a nemzeti jog részévé.

7.3.2. A nemzetközi szerződéskötés fázisai a magyar szabályozás alapján

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés terminológiáját követi, a nemzetközi – akár kétoldalú, akár többoldalú – szerződésekkel kapcsolatos eljárás fázisait a 2005. évi L. törvény 2. §-ának b) – f) pontjai határozzák meg, amelyek a következők:

A **nemzetközi szerződés előkészítése** a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező szervnek a szerződéssel kapcsolatos magyar álláspont kialakítására, valamint a szerződés koncepciójának, tervezetének kidolgozására irányuló tevékenysége, valamint a magyar fél szerződéskötési szándékának a másik (többi) szerződő féllel való közlése, így különösen a szerződés koncepciójának vagy tervezetének átadása, javaslatétel tárgyalások folytatására, illetőleg a másik (többi) fél hasonló kezdeményezésének elfogadása. A nemzetközi szerződés előkészítéséhez felhatalmazás nem szükséges, sem ME határozat, sem Korm. határozat formájában.

A **nemzetközi szerződés létrehozása** az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a tevékenysége, amellyel a szerződés tartalmát a másik (többi) féllel folytatandó két- vagy többoldalú tárgyalások útján vagy más megfelelő módon megállapítják, ideértve a megkötendő szerződés szövegének vagy az aláírásra megnyíló szerződés szövegét tartalmazó záróokmányt kézzel írt dokumentumként történő ellátását (parafálást). A nemzetközi szerződés létrehozása fázisban a magyar törvény a parafálást tehát a szerződés létrehozásának fogalmához kapcsolja. A nemzetközi szerződés létrehozására felhatalmazás szükséges ME határozat formájában.³⁵

A **nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása (aláírása)** az erre felhatalmazott szerveknek vagy személyeknek az a tevékenysége, amelynek során a szerződés

³⁵ Lásd pl.: 93/2011. (XI. 3.) ME határozat a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között Ásotthalom és Bački Vinogradi (Királyhalom) között az államhatáron átvezető közúti kapcsolatot létrehozásáról szóló megállapodás létrehozására adott felhatalmazásról: A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (1) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a nemzeti fejlesztési miniszter és a külügyminiszter előterjesztése alapján 1. egyetérték a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között Ásotthalom és Bački Vinogradi (Királyhalom) között az államhatáron átvezető közúti kapcsolat létrehozásáról szóló megállapodás (a továbbiakban: megállapodás) létrehozásával; 2. felhatalmazom a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy – az érintett miniszterekkel egyetértésben – a tárgyalásokon részt vevő személyeket kijelölje; 3. felhatalmazom a nemzeti fejlesztési minisztert vagy az általa kijelölt személyt, hogy a tárgyalások eredményeként előálló szövegtervezetet kézzel írt lappal lássa el; 4. felhívom a külügyminisztert, hogy a megállapodás létrehozásához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 5. felhívom a nemzeti fejlesztési minisztert és a külügyminisztert, hogy a megállapodás létrehozását követően a megállapodás szövegének végleges megállapítására való felhatalmazásról szóló határozat tervezetét haladéktalanul terjesszék a Kormány elé.

szövegét aláírással vagy egyéb, a leendő szerződés tartalmára vonatkozó közös akaratuk rögzítésére alkalmas eszközzel véglegesen elfogadják, anélkül, hogy ez a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerését jelentené. A hitelesítés helyett tehát a szöveg végleges megállapításáról rendelkezik a magyar belső szabályozás. Ennél azonban lényegesebb annak kiemelése, hogy a szöveg végleges megállapítására irányuló aktushoz kormányfelhatalmazásra³⁶ van szükség – a kormány két ülése között pedig miniszterelnöki felhatalmazásra.³⁷ A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapításáról szóló Korm. határozat vagy ME határozat az aláírásra az OGY általi megerősítés vagy a Kormány általi jóváhagyás fenntartásával ad felhatalmazást.

A **felhatalmazás nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére** az Országgyűlésnek (ratifikáció, megerősítés) az Alaptörvény 1. cikke (2) bekezdésének d) pontja szerinti, valamint az Országgyűlés feladat- és hatáskörébe nem tartozó nemzetközi szerződés esetében a Kormánynak (jóváhagyás) azon belső jogi cselekménye, amellyel az Országgyűlés felhatalmazza a köztársasági elnököt, illetve amellyel a Kormány felhatalmazza a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy a külpolitikáért felelős minisztert arra, hogy a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismerje el. Erre felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet ad.³⁸ A kihirdető törvény továbbá tartalmazza a szerződés hivatalos magyar fordítását és – lehetőség szerint – hivatalos angol

³⁶ Lásd pl.: 1699/2015. (IX. 25.) Korm. határozat a Magyarország Kormánya és Türkmenisztán Kormánya között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról: A Kormány 1. egyetért a Magyarország Kormánya és Türkmenisztán Kormánya között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) bemutatott szövegével; 2. felhatalmazza a nemzetgazdasági minisztert vagy az általa kijelölt személyt az Egyezmény bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására; 3. felhívja a külgazdasági és külügyminisztert, hogy az Egyezmény szövegének végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 4. elfogadja az Egyezmény kihirdetéséről szóló törvénytervezetet, és elrendeli az Egyezmény szövegének végleges megállapítását követően annak az Országgyűléshez történő benyújtását. A Kormány a törvényjavaslat előadójának a nemzetgazdasági minisztert jelöli ki.

³⁷ 99/2015. (XI. 19.) ME határozat a Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás szövegének végleges megállapítására adott felhatalmazásról: A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 5. § (2) bekezdése szerinti hatáskörömben eljárva, a belügyminiszter, a külgazdasági és külügyminiszter, a nemzetgazdasági miniszter és az igazságügyi miniszter együttes előterjesztése alapján 1. felhatalmazom a külgazdasági és külügyminisztert vagy az általa kijelölt személyt a Magyarország Kormánya és Ausztrália Kormánya között az ideiglenesen munkát vállaló turisták programjáról szóló Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) bemutatott szövegének – a megerősítés fenntartásával történő – végleges megállapítására; 2. felhívom a külgazdasági és külügyminisztert, hogy a Megállapodás szövege végleges megállapításához szükséges meghatalmazási okiratot adja ki; 3. felhívom a belügyminisztert, valamint a nemzetgazdasági minisztert, hogy a Megállapodás kihirdetéséről szóló törvény tervezetét a Megállapodás végleges szövegének megállapítását követően terjesszék a Kormány elé.

³⁸ Lásd pl.: 2015. évi CL. törvény a Magyarország és a Liechtensteini Hercegség között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről 1. § Az Országgyűlés e törvénnyel felhatalmazást ad a Magyarország és a Liechtensteini Hercegség között a jövedelem- és a vagyonadók területén a kettős adóztatás elkerüléséről és az adóztatás kijátszásának megakadályozásáról szóló Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) kötelező hatályának elismerésére. 150/2015. (VI. 12.) Korm. rendelet Magyarország Kormánya és Izrael Állam Kormánya közötti Filmkoprodukciónak Megállapodás kihirdetéséről 1. § A Kormány e rendelettel felhatalmazást ad a Magyarország Kormánya és Izrael Állam Kormánya közötti Filmkoprodukciónak Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás) kötelező hatályának elismerésére.

nyelvű szövegét, a szerződésnek Magyarország tekintetében történő hatálybalépésének, módosításának és megszűnésének időpontját, amennyiben ez a kihirdető jogszabály elfogadásának időpontjában ismert, ha pedig ez még nem ismert, annak ismertté válását követően a külpolitikáért felelős miniszter a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett **közléményével** állapítja meg. Ezenkívül tartalmazza a fenntartásokat, kifogásokat és nyilatkozatokat, szükség szerint a szerződés ideiglenes alkalmazásának jóváhagyását, a végrehajtásért felelős szerv megjelölését, valamint szükség esetén a szerződés és a belső jog összhangjának megteremtéséhez szükséges jogszabályváltozásokat és egyéb intézkedéseket.

A **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerése** a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek azon nemzetközi jogi cselekménye, amellyel a kötelező hatály elismerésére felhatalmazást adó jogszabály (törvény vagy kormányrendelet) alapján nemzetközi síkon a nemzetközi szerződést Magyarországra nézve kötelezőnek ismeri el. A kihirdető törvény alapján az Országgyűlés ad felhatalmazást a köztársasági elnöknek a kötelező hatály elismerésére a „Magyarország külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságú nemzetközi szerződés esetében”. Ilyennek minősül, ha az olyan tárgykört érint, amelyről az Alkotmány szerint minősített többséggel elfogadott vagy egyéb törvény rendelkezik; ha az alapvető jogok és kötelezettségek tartalmának meghatározásait és érvényesülésének lényeges biztosítékát érinti; ha hatályos törvénnyel ellentétes rendelkezést tartalmaz; ha Magyarország joghatósága alá tartozó személyek jogait és kötelezettségeit közvetlenül szabályozza, vagy az Országgyűlés hatáskörébe tartozó egyéb kérdést érint. A törvény azonban a szerződés jóváhagyását vagy elfogadását a kormány hatáskörébe is utalhatja azzal, hogy hozzájárul a köztársasági elnök vagy a külpolitikáért felelős miniszter nemzetközi jogi cselekményének végrehajtásához.

Ha a szerződést kihirdető jogszabályból következően tehát a köztársasági elnöknek vagy a kormányfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra kötelező hatállyal bír, a megerősítő/ratifikációs, illetve jóváhagyási okiratot a köztársasági elnök vagy a kormányfő állítja ki, amelyet többoldalú egyezmény esetén letétbe kell helyezni – az egyezmény rendelkezéseinek megfelelően – a nemzetközi szervezetnél vagy a szerződésben megjelölt letéteményesnél, kétoldalú szerződés esetén pedig vagy ünnepélyes keretek között kicserélni a másik féllel, vagy eljuttatni hozzá az okiratot/értesíteni a kötelező hatály elismeréséről szóbeli jegyzék formájában.

7.3.3. A külpolitikáért felelős miniszter feladatai a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárás egyes fázisaiban

A **nemzetközi szerződés előkészítése során** a szerződés tárgya szerint hatáskörrel rendelkező miniszter az Országgyűlés és a Kormány által meghatározott külpolitikai elvek figyelembevételével, a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben dönt. A miniszternek és a központi államigazgatási szervnek az általa külföldi állami szervvel vagy nemzetközi szervezettel kötött, nemzetközi szerződésnek nem minősülő megállapodás tervezetét a megállapodás tárgyalásának megkezdése és aláírása előtt a külpolitikáért felelős miniszter részére meg kell küldenie. Ha a megállapodás tervezete alapján a külpolitikáért felelős miniszter azt állapítja meg, hogy a megállapodás nemzetközi szerződésnek minősül, a továbbiakban a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárást kell követni.

A miniszterelnök a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján – amely a gyakorlatban egy miniszterelnöknek szóló levél, amelynek melléklete a nemzetközi szerződés létrehozására felhatalmazást adó ME határozat tervezete – ad felhatalmazást **nemzetközi szerződés létrehozására**, továbbá a tárgyalásokkal megbízott személy kijelölésére. Ezen ME határozatok ugyan tartalmazzák, hogy a tárgyalásokkal megbízott személy(ek) számára is ki kell állítani meghatalmazási okiratot, a jelenlegi gyakorlat szerint azonban a szerződéskötés ezen fázisában az nem kerül kiállításra a Külgazdasági és Külügy-minisztérium által.

A Kormány – kivételesen indokolt esetben, a Kormány két ülése között a miniszterelnök – a miniszternek a külpolitikáért felelős miniszterrel és az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben tett előterjesztése alapján, a létrehozott nemzetközi szerződés szövegének vagy ennek hiányában a szerződés részletes tartalmi elemeinek ismeretében ad felhatalmazást a **nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítására**, továbbá az ennek során eljáró személy kijelölésére. A nemzetközi szerződés szövegének végleges megállapítása (aláírása) során eljáró személy meghatalmazását a külpolitikáért felelős miniszter okirattal tanúsítja. Nincs szüksége meghatalmazási okira a köztársasági elnöknek, a miniszterelnöknek és a külpolitikáért felelős miniszternek. A tárgyalásokkal megbízott személy kijelölése után a külpolitikáért felelős miniszter állítja ki a meghatalmazási okiratot.

A **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére** adott felhatalmazást a nemzetközi szerződést kihirdető törvény vagy kormányrendelet tartalmazza, amellyel kapcsolatos kormány-előterjesztés vonatkozásában a külpolitikáért felelős miniszter szintén társelőterjesztő.

A **nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére a külpolitikáért felelős miniszter** – a kihirdető jogszabály elfogadását követően haladéktalanul – **előterjesztést tesz** a köztársasági elnöknek, ha a kötelező hatály elismerésére az Országgyűlés adott felhatalmazást, vagy ha a szerződésből következően az államfőnek kell elismernie, hogy a szerződés a részes államokra nézve kötelező hatállyal bír. A jogszabály által használt előterjesztés kifejezés itt félrevezető, a gyakorlatban ez egy a külpolitikáért felelős miniszter által aláírt kísérlőlevél, amelynek melléklete a megerősítő okirat, amelyet a köztársasági elnök aláír. Ha a jogszabály (kormányrendelet) a szerződés jóváhagyását vagy elfogadását a kormány hatáskörébe utalja, a külpolitikáért felelős miniszter az előterjesztést a miniszterelnöknek teszi meg, jóváhagyási okirat aláírását kérve.

A **megerősítő és jóváhagyó okiratok kicseréléséért vagy letétbe helyezéséért** a külpolitikáért felelős miniszter felelős, erről a külpolitikáért felelős miniszter haladéktalanul gondoskodik. A külpolitikáért felelős miniszter veszi át továbbá a nemzetközi szerződésben részes másik (többi) szerződő félnek a nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésével kapcsolatos okiratait vagy értesítéseit. Többoldalú nemzetközi szerződés esetén értelemszerűen csak akkor, ha a szerződés szövegében Magyarország lett megjelölve mint letéteményes. A külpolitikáért felelős miniszter a fentiekről írásban tájékoztatja a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező minisztert.

Ha a szerződés hatálybalépésének naptári napja a szerződés kihirdetésekor nem ismert, a **szerződés hatálybalépésének naptári napját** a külpolitikáért felelős miniszter annak

ismertté válását követően a Magyar Közlönyben haladéktalanul közzétett **közleményével** alapítja meg.³⁹

A nemzetközi szerződés hatálybalépését követően a külpolitikáért felelős miniszter – a másik (többi) féllel egyeztetett módon – haladéktalanul gondoskodik az Egyesült Nemzetek Alapokmánya 102. Cikke szerinti **nyilvántartásba vételről**.

A **nemzetközi szerződés értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatban** Magyarország és a nemzetközi jog más alanya között felmerült vitát elsősorban az érintettek közötti közvetlen tárgyalások útján kell rendezni. A magyar fél álláspontját a miniszter a külpolitikáért felelős miniszter véleményének figyelembevételével alakítja ki.

A **nemzetközi szerződések eredeti példányait a külpolitikáért felelős miniszter őrzi**. A külpolitikáért felelős miniszter gondoskodik a többoldalú nemzetközi szerződések letéteményes által hitelesített másolatainak megőrzéséről is. A külpolitikáért felelős miniszter Magyarország nemzetközi szerződéseiről nyilvántartást vezet. A szerződéstár a KKM Nemzetközi Jogi Főosztályán található. A szerződéstár papíralapú (eredeti dokumentumokat tartalmazó) és egyben elektronikus is. A nyilvántartás az egyes nemzetközi szerződések tekintetében tartalmazza:

- a) a szerződés szövege végleges megállapításának helyét és idejét,
- b) a szerződés tárgyát és címét,
- c) a szerződés kötelező hatályának elismeréséről szóló okirat vagy értesítés letétbe helyezésének, illetve kézbesítésének helyét és idejét,
- d) a szerződésnek az egyes részes államok tekintetében történő hatálybalépésének időpontját,
- e) a szerződés kihirdetésének időpontját,
- f) a kihirdető jogszabály számát,
- g) a szerződés ideiglenes alkalmazása esetén az ideiglenes alkalmazás kezdetének és megszűnésének időpontját, továbbá
- h) a szerződés módosítására, megszüntetésére, felmondására vagy az abból való kilépésre vonatkozó, a c)–g) pontok szerinti adatokat.

A nyilvántartás tartalmazza továbbá az egyes nemzetközi szerződésekhez fűzött, Magyarország vonatkozásában joghatást kifejtő fenntartások, kifogások és nyilatkozatok szövegét, valamint ezek megtételének és visszavonásának időpontját. A nyilvántartást a külpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni.

³⁹ A **külgazdasági és külügyminiszter 20/2015. (VI. 8.) KKM közleménye** az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi LV. törvény 2. és 3. §-ának hatálybalépéséről

A 2008. évi LV. törvénnyel a Magyar Közlöny 2008. október 10-i 144. számában kihirdetett, az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti, Luxembourgban 2008. június 16. napján aláírt Stabilizációs és Társulási Megállapodás 134. cikke az alábbiak szerint rendelkezik a hatálybalépésről: „Ez a megállapodás azt a dátumot követő második hónap első napján lép hatályba, amikor az utolsó ratifikációs vagy jóváhagyási okmányt letétbe helyezték.” Az utolsó ratifikációs vagy jóváhagyási okmány letétbe helyezésének napja: 2015. április 30. A Megállapodás hatályba lépésének napja: 2015. június 1. A fentiekre tekintettel, összhangban a 2008. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdésével, megállapítom, hogy az Európai Közösségek és tagállamaik, valamint Bosznia és Hercegovina közötti, Luxembourgban, 2008. június 16. napján aláírt Stabilizációs és Társulási Megállapodás kihirdetéséről szóló 2008. évi LV. törvény 2. és 3. §-a 2015. június 1-jén, azaz kettőezer-tizenöt június első napján lépett hatályba.

8. A nemzetközi szervezetek¹

A nemzetközi rendszer egésze mindenekelőtt az államokból, ezek egymás közötti kapcsolatrendszeréből, valamint a nemzetközi szervezetekből és intézményekből áll.² Az elmúlt évtizedekben további két fontos szereplő tűnt fel ebben a rendszerben: a nem kormányzati szervezetek (non-governmental organizations, ún. NGO-k), valamint a transznacionális vállalatok. Az új szereplők színrelépése és fontos szerepük ellenére a meghatározó tényező továbbra is elsősorban az államok külpolitikája, valamint az irányításuk alatt álló nemzetközi szervezetek tevékenysége maradt.

Noha továbbra is az államok a világrendszer domináns politikai egységei, a nemzetközi szervezetek hasznos funkciókat töltenek be a nemzetközi rendszerben. Fő funkciójuk az államok közötti politikai, gazdasági és minden más területre kiterjedő együttműködés elősegítése és a konfliktushelyzetek megoldása érdekében kifejtett tevékenység. A modern nemzetközi szervezetek és intézmények számos olyan fórummal és vitarendezési mechanizmussal rendelkeznek, amelyekkel elősegíthető a békés megoldás és az államközi együttműködés helyreállítása.

A nemzetközi szervezetek és intézmények azonban nem csak – és nem elsősorban – a konfliktusok megoldásában vesznek részt. Különösen fontos a tevékenységük olyan területen is, ahol az államok elsődleges érdekazonossága megnyilvánul – például gazdasági, kereskedelmi, kulturális és számos más kérdésben is –, és így segítik elő a nemzetközi együttműködést. A modern kor állama tehát egy sor fontos területen együttműködésre, alkalmazkodásra és kompromisszumokra kényszerül, saját jól felfogott érdekében is.

Teljesen észszerű tehát, hogy az államok fokozódó nemzetközi együttműködésük elősegítésére a nemzetközi szervezetek és intézmények sűrűsödő hálózatát hozzák létre. A szervezeti funkciók sokrétűsége az államok közötti kapcsolatok bonyolultságát tükrözi. Az ilyen szervezetek diverzifikáltsága is fokozódik, hisz egyre bonyolultabb nemzetközi kérdések „menedzselése” a feladatuk. A nemzetközi politikai és gazdasági fejleményeket látva biztos állítható, hogy a nemzetközi szervezetek és intézmények száma és jelentősége a jövőben is nő.

¹ A tankönyv jelen fejezete BLAHÓ András, PRANDLER Árpád: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*, Aula Kiadó, Budapest, 2011, I–VI. fejezete alapján készült, annak kivonata.

² A nemzetközi kapcsolatok egyes alanyairól, így az államról lásd: BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: *Nemzetközi jog*, Aula Kiadó, Budapest, 1997, 21–23.

8.1. A nemzetközi szervezetek fogalma, hatásköre és tagjai

8.1.1. A nemzetközi szervezetek fogalma és főbb ismérvei

A nemzetközi szervezetek az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre – legalább két vagy három állam között –, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, és az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva.

A nemzetközi szervezetet tehát államok hozzák létre államok közötti szerződéssel, ún. alapító okirattal.³ Az alapító okirat tartalmazza a szervezet céljaival, funkcióival, szervezetével (struktúrájával) és eljárásával kapcsolatos alapvető szabályokat. A nemzetközi szervezet továbbá állandó struktúrával, szervekkel, intézményekkel rendelkezik. A legtöbb esetben a szervezetekben legalább három szervet különböztethetünk meg: egy közgyűlést, egy szűkebb körű tanácsot és egy állandó titkárságot.

A nemzetközi szervezetek nemzetközi jogalanyisággal rendelkeznek, amely azonban nem eredeti, mint az államok esetében, amelyek (legalábbis az elvi lehetőség szintjén) létrejöttükkel az államközi kapcsolatok területén bármely nemzetközi kötelezettség vagy jog alanyai lehetnek. A szervezetek viszont csak származékos jogalanyok lehetnek, mivel jogalanyiságukat az államok akarat-megegyezéséből származtathatják. Míg az államok jogalanyisége teljes, a nemzetközi szervezet jogalanyisége csak korlátozott lehet, mivel a szervezet csak a tagállamok, azaz az alapító okirat által meghatározott mértékben és területen válhat a nemzetközi jogok és kötelezettségek hordozójává.⁴

8.1.2. A nemzetközi szervezetek osztályozása

A nemzetközi szervezeteket különböző ismérvek alapján osztályozhatjuk. Az ismérvek esetében a funkcionalitás elvéből indulunk ki, azaz abból, hogy milyen célból hozzák létre az államok az adott szervezetet, és ehhez milyen funkciókat állapít meg az alapító okirat. A célok és a funkciók egyúttal meghatározzák a nemzetközi szervezet tagsági körét, konkrét feladatait, a tagállamok vonatkozásában gyakorolt hatáskörét, illetve azt, hogy általános célokat követ, vagy speciális technikai feladatokat lát el.

Egyetemes szervezeteknek nevezzük azokat a szervezeteket, amelyeknek mind a tagsága, mind pedig a feladataik és felelősségük az egész világra kiterjed. A feladatok

³ Az alapító okirat tehát többoldalú szerződés, amelynek elnevezése különböző lehet, így például szerződés (Észak-Atlanti Szerződés vagy az Európai Közösséget létrehozó 1957. évi Római Szerződés), alapokmány (Charter; pl. az ENSZ Alapokmány), statútum (pl. a Nemzetközi Büntetőbíróság Statútuma), alkotmány (Constitution – pl. a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet alkotmánya), gyakori a megállapodás (Agreement) elnevezés is vagy egyezségokmány (Covenant – A Nemzetek Szövetsége Egyezségokmánya).

⁴ Az ENSZ Alapokmánya nemzetközi jellegű feladatokat és célokat állapít meg az ENSZ különböző szervei számára. Ebből kiindulva erősítette meg az Egyesült Nemzetek jogalanyiságát a Nemzetközi Bíróság (az ún. Bernadotte-ügyben, 1949-ben), amikor aláhúzta: „a Szervezet nemzetközi jogalany, és ezért nemzetközi jogok és kötelezettségek címzettje lehet, és megvan az a képessége, hogy jogait nemzetközi úton érvényesítse”. A Nemzetközi Bíróság azt is megállapította, hogy az ENSZ jogalanyisége a nem tagállamokkal szemben is érvényesül, mivel létrehozása az államok nagy többségének akaratát tükrözi.

és a felelősség vonatkozásában természetesen vannak különbségek még az egyetemes szervezetek között is. Míg például a tagság tekintetében az Egyesült Nemzetek és a szakosított intézmények gyakorlatilag azonos összetételűek, addig a célok és a feladatok tekintetében az ENSZ szinte minden, az emberiséget érintő fontos kérdéssel foglalkozik, a szakosított intézmények, bár szintén globális szinten, de csak a saját szakterületükön fejtik ki egyetemes jellegű tevékenységüket.

Zárt szervezeteknek nevezzük azokat a szervezeteket, amelyek eleve nem törekednek (nem törekedhetnek) univerzális tagsági részvételre, és a tagfelvételt csak szigorú földrajzi vagy egyéb más ismérvek, így politikai-jogi értékrend, gazdasági fejlettség stb. alapján engedélyezik. Háromféle zárt szervezetet különböztetünk meg: a **regionális szervezeteket** (pl. az Amerikai Államok Szervezete, az Arab Államok Ligája, az Európa Tanács, az Afrikai Unió, a Dél-kelet Ázsiai Nemzetek Társulása stb.), ezen belül a **partikuláris szervezeteket** sajátos funkciókkal (NATO, az Európai Unió, OECD) és a **speciális zárt szervezeteket** bizonyos speciális közös érdekekkel (OPEC, Duna Bizottság).

A **kormányközi szervezetek** esetében a határozathozatal az egyes tagállamok képviselőinek kezében van. A szakértői bizottságok vagy a parlamenti közgyűlés jellegű szervek csak ajánlásokat hoznak, amelyek nem kötelezők a tagállamokra. Az államok alapvető érdekeit érintő kérdésekben még az államok képviselőiből álló szervek határozatai sem kötik az egyes tagállamokat, eltekintve az alapító okiratokban megfogalmazott nagyon ritka kivételektől (pl. a Biztonsági Tanács határozatai az Alapokmány VII. fejezete alapján). Még a kötelezőnek elfogadott határozatok sem érvényesíthetők közvetlenül a nemzetközi szervezetek, illetve szerveik által, ehhez szükséges az adott tagállam belső jogi aktusa (törvény stb.). A szervezet tevékenységének pénzügyi fedezetét a tagállamok pénzügyi hozzájárulása/tagdíja biztosítja.

Az **integrációs/szupranacionális szervezetek** esetén a szervezet, illetve annak egyes szervei eleve fel vannak ruházva a tagállamokra kötelező határozatok meghozatalának jogával. A kötelező jellegű határozatokhoz nem szükséges valamennyi állam hozzájárulása. Továbbá, a szervezeten belül olyan szervek is hozhatnak kötelező jellegű döntéseket, amelyek nem a tagállamok képviselőiből, hanem független (bár az államok által választott!) személyekből állnak (pl. az Európai Unió Bizottsága). A szervezet (vagy szervei) olyan döntéseket is hozhatnak, amelyeket közvetlenül is érvényesíthetnek a tagállamok területén, anélkül, hogy belső jogi transzformációra lenne szükség. (Bár a legtöbb esetben erre is sor kerülhet.) A szervezet pénzügyi autonómiával rendelkezik. Ebből a célból a tradicionális tagdíjbefizetések mellett a szervezet a tagállamok bizonyos pénzügyi forrásait közvetlenül is felhasználhatja (pl. az Európai Unió esetében).

8.1.3. A nemzetközi szervezetek hatásköre

A tagállamoknak természetesen az az elsődleges érdekük, hogy a hatásköröket (angolul: *powers*, franciául: *compétences*) minél inkább „szó szerint” az alapító okiratból vezessék le, és ne adjanak tág teret az értelmezésnek és a vélelmezésnek. A történeti fejlődés során azonban kialakult az a felfogás is, hogy a szervezet olyan hatáskörökkel is rendelkezhet, amelyek ugyan nincsenek nevesítve az alapító okiratban, de amelyeket vélelmezni lehet,

ha szükségesek a szervezet funkcióinak gyakorlásához. Ezt nevezzük a „**vélelmezett, bennefoglalt**” **hatáskörök** elvének (*implied powers, compétences implicites*).

Alapelvként mégis azt szögezhetjük le, hogy a nemzetközi szervezetek általában nem eredeztethetik hatáskörüket saját határozatukkal.⁵ A **rendeltetésszerű hatáskör** fogalom lényege, hogy a szervezetnek nincs saját, szuverén hatásköre, így hatásköre csak addig terjedhet, amíg az a szervezet funkcióinak elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges.

Mint előbb hangsúlyoztuk, a hatáskörökről kettős értelemben beszélhetünk: egyfelől a szervezet általános hatásköre és ennek alapján tevékenységének jogszerűsége a tagállamok vonatkozásában, másfelől a szervezet szerveinek egymáshoz való viszonyában.

Az első viszonylatban lényegében arról van szó, hogy **a szervezet egyáltalán beavatkozhat-e a tagállam belső joghatósága alá tartozó ügyekbe**. A „hagyományos”, azaz kormányközi szervezetek esetében az alapító okiratok kifejezett rendelkezéseket tartalmaztak és tartalmaznak a beavatkozás tilalmáról. A Nemzetek Szövetsége Egyezségokmányának 15. cikk 2. bekezdése, az ENSZ Alapokmány 2. cikk 7. bekezdése egyaránt szól erről („A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely állam belső joghatósági körébe tartoznak...”). Fontos kivételt jelentett azonban már 1945-ben is az, hogy „ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti”.

Az **integrációs szervezetek esetében** az alapító okiratok értelemszerűen szélesebb hatáskört biztosítanak a szervezeteknek. Ezért nem találunk „be nem avatkozási klauzulát” a rendelkezések között. A Lisszaboni Szerződés ugyanakkor garanciákat tartalmaz az uniós és tagállami hatáskörök szétválasztására.⁶ A megfelelő egyensúlyt azonban egy viszonylag újonnan kialakult elv és fogalom hivatott megteremteni: **a szubszidiaritás elve**. Eszerint az Unió csak olyan kérdésekben kompetens, amelyeket a különböző szinteken (régión, tagállamok) csak együttes fellépéssel lehet megoldani. Más esetekben a „kiegészítő elvnek” megfelelően a helyi, illetve a nemzeti hatóságoknak kell eljárniuk. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és arányosság elvei az irányadóak. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió a tagállamok által a Lisszaboni Szerződésben ráruházott hatáskörök keretén belül jár el az abban foglalt célok megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződés nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni szándékozott intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.⁷

Az **egyes szervek közötti hatáskör elosztása** a szervek között szintén vita forrása lehet. Így pl. az ENSZ Alapokmánya világos hatásköri elosztást állapít meg a hat fő szerv között. Különösen fontos volt és maradt a Biztonsági Tanács és a Közgyűlés közötti hatásköri

⁵ „...the powers of international organisations are limited to those attributed to them by states. International organizations may not generate their own powers.” H. G. SCHERMERS, N. M. BLOKKER: *International Institutional Law*, Fourth Revised Edition, Martinus Nijhoff, Boston–Leyden, 2003, 141.

⁶ Lásd a Lisszaboni Szerződés Hatáskörök típusai és területei címét.

⁷ Lásd a Lisszaboni Szerződéshez csatolt „A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról” szóló Jegyzőkönyvet, valamint „A megosztott hatáskörök gyakorlásáról” szóló Jegyzőkönyvet.

elosztás vagy például az, hogy a Biztonsági Tanács döntései nem vethetők alá a Nemzetközi Bíróság esetleges felülvizsgálatának (*judicial review*).

8.1.4. A nemzetközi szervezetek tagsága és a megfigyelők

A nemzetközi szervezeteket tagállamaik hozzák létre. A jogokat és kötelezettségeket tekintve a tagság három formáját különböztetjük meg:

A **teljes jogú tagságon** belül meg lehet különböztetni az eredeti (alapító) és a később felvett tagokat. Bár ez nem jelent jogi különbséget a tagok szervezeten belüli státusában, mégis van bizonyos történelmi-politikai jelentősége. Fontosabb kérdés az, hogy a teljes tagságot az alapító okiratok milyen feltételekhez és ismérvekhez kötik.⁸ Lehet-e egy nemzetközi szervezet teljes jogú tag egy másik szervezetben? Főszabály, hogy a nemzetközi szervezetek általában csak megfigyelői státust kapnak a másik nemzetközi szervezetben. A legfontosabb kivétel az Európai Unió, amely számos szervezetnek tagja, így például a Kereskedelmi Világszervezetnek, a FAO-nak és egy sor nyersanyag- és halászati, környezetvédelmi, közlekedés- és energiapolitikai kérdésekkel stb. foglalkozó szervezetnek.

A **társult (*associate*) tagság** korlátozott jogokkal járó, különleges formájú részvételt jelent a nemzetközi szervezetekben. Történetileg ez az intézmény még a gyarmatok és a fél-autonóm jogokkal rendelkező entitások részvételét volt hivatva elősegíteni, elsősorban az ENSZ szakosított intézményeiben. Magyar vonatkozásban különösen fontos volt az Európai Unióval kialakult társult tagsági viszonyunk, amelynek alapját az EU-val kötött Európai Megállapodás adta uniós csatlakozásunk előtt (1994).

A **részleges (*partial*) tagság** fogalma kevésbé ismert, mint a társult tagságé. A különbség az, hogy a részleges tagok teljes joggal vesznek részt egy szélesebb értelemben vett szervezet egyes szervezeteiben vagy szerveiben, bár nem tagjai az „anya”-szervezetnek. Így például Svájc nem volt még tagja az Egyesült Nemzeteknek, de az ENSZ „családon” belül már tagja lett számos szakosított intézménynek, valamint az UNICEF-nek, az UNCTAD-nak, a Nemzetközi Bíróság Statútumának stb.

Csaknem valamennyi nemzetközi szervezet lehetőséget ad arra, hogy a tagjain kívül mások is részt vegyenek munkájában. A részvétel jellege, terjedelme és korlátai változnak, és még jelenleg sem beszélhetünk arról, hogy nemzetközi jogi tekintetben egy teljesen kialakult, egyöntetű szabályokkal rendelkező intézményről lenne szó a **megfigyelők** tekintetében. A megfigyelők valamilyen formában jelen lehetnek a nemzetközi szervezet szerveinek ülésein, de soha nem szavazhatnak. Ezzel a korlátozással együtt jelenlétük bizonyos jelentőséget kölcsönöz a megfigyelőknek, hiszen valamilyen, elsősorban informális formában befolyásolhatják a döntéshozókat. Másodsorban a megfigyelők jogosultsagai erőteljesen különböznek attól függően, hogy milyen entitásokról van szó. Míg a nemzetközi szervezetek tagjai csaknem kizárólag az államok, és ez vonatkozik a társult és részleges tagságra is, addig

⁸ Ilyen előfeltételt tartalmaz például az ENSZ Alapokmánya, miszerint „Az Egyesült Nemzetek tagja lehet minden más (azaz nem eredeti) békeszerető Állam, amely a jelen alapokmányban foglalt kötelezettségeket vállalja, és a [...] kötelezettségek teljesítésére képes és hajlandó.” Az Európa Tanács tagja csak olyan európai állam lehet, amely képes és hajlandó elfogadni a jogállamiság, az emberi jogok stb. alapelveit, és kész azok megvalósításáért munkálkodni (3. és 4. cikk).

a megfigyelők esetében a következő öt kategóriát találjuk: államok, nemzeti felszabadító szervezetek, nemzetközi (kormányközi) szervezetek, nemzetközi nem kormányzati szervezetek és természetes személyek.

8.2. A nemzetközi szervezetek belső működésére vonatkozó általános szabályok

8.2.1. A nemzetközi szervezetek szervei és egymáshoz való viszonyuk

A nemzetközi szervezeteknek legalább egy, de általában több állandó szerve van, amelyek viszonylagos függetlenséget élveznek a tagállamok vonatkozásában. E szervek tevékenysége nélkül a szervezet nem lenne képes megvalósítani az alapító okirat szerinti céljait és feladatait. A II. világháború után létrejött szervezetek esetében **hat főszervet** különböztethetünk meg: plenáris döntéshozó szervek; nem plenáris döntéshozó szervek; plenáris tanácsadó szervek; nem plenáris tanácsadó szervek; titkárságok; bíróságok, választott bíróságok és tény-megállapító bizottságok.

A nemzetközi szervezetnek legalább egy állandó szervvel kell rendelkeznie. Ez minden esetben a valamennyi tagállam képviselőiből álló **plenáris értekezlet**.⁹ A részvételt tekintve a főszabály az, hogy a tagállamok szabadon határozhatnak az őket képviselő küldöttségek szintje és összetétele vonatkozásában. Feladataikat tekintve bármely kérdéssel foglalkozhatnak a hatáskörükre vonatkozó megkorlátozások keretén belül. Belső működésüket illetően: A plenáris üléseken rendszerint először általános vitára kerül sor. Ezt követően – vagy esetleg párhuzamosan – a napirenden szereplő kérdések jelentős részét munkabizottságokban vitatják meg, majd a munkabizottságok ajánlásait jelentés formájában a plenáris ülés elé terjesztik végleges határozathozatalra.

A plenáris döntéshozó szervek a napirenden szereplő kérdések nagy száma és a viszonylag ritkán tartott ülésszakok miatt rendszerint nem képesek gyorsan reagálni és megoldani a legfontosabb és sürgős feladatokat. Ezeken a fórumokon nagyon időigényes az álláspontok kialakítása és a döntéshozatal, ezért csak korlátozott mértékben láthatják el a szervezet hatáskörébe tartozó feladatokat. Minderre tekintettel, az egyetemes jellegű és regionális szervezeteknél **nem plenáris döntéshozó szervek** is működnek. A legtöbb esetben már az alapító okiratok gondoskodnak e szervek létrehozásáról, megállapítva hatáskörüket és az összetételükre, megválasztásukra vonatkozó fő szabályokat. Hatáskörüket tekintve e nem plenáris döntéshozó szerveket két csoportra oszthatjuk: végrehajtó és/vagy irányító típusú testületekre (*executive and/or governing boards*). A **végrehajtó testületek** feladatai közé

⁹ A szakirodalomban gyakran ezt a típust „általános kongresszusnak” (*General Congress*) hívják. Elnevezésük különféle lehet. Gyakori a közgyűlés (pl. az ENSZ Közgyűlés – *General Assembly*) vagy általános konferencia, mint egyes szakosított intézmények (Nemzetközi Munkaügyi Szervezet, UNESCO), valamint a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség esetében. Hívják „gyűlésnek”, közgyűlésnek is (*Assembly*), „kongresszus” elnevezés is használatos. Zárt szervezetekben a plenáris döntéshozó szervet a legtöbb esetben „Tanácsnak” (*Council*) nevezik. Ezt használják, többek között, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében, az Európai Unióban, az OECD-ben és az Arab Államok Ligájában. Az elnevezések különféleségét mutatja, hogy a nemzetközi pénzügyi szervezetek a „Kormányzótanács” (*Board of Governors*) megjelölést alkalmazzák, így például az IMF, a Világbank, az EBRD.

tartozik: a plenáris döntéshozó szervek határozatainak végrehajtása, a titkárságok folyamatos tevékenységének ellenőrzése. Reagálnak a gyors intézkedést igénylő helyzetekben. Előkészítik a plenáris szervek napirendi tervezetét, és ajánlásokat dolgoznak ki. Évente legalább egyszer, de általában kétszer üléseznek. Az **irányító típusú testületek** jellemző vonása, hogy az alapító okirat szerinti hatáskörük eleve kiterjedhet egyes olyan fontos területekre is, amelyek nem tartoznak a plenáris döntéshozó szervek feladatai közé. A legismertebb példa erre az ENSZ Biztonsági Tanácsa, amelynek hatásköre a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében lényegesen meghaladja az ENSZ Közgyűlés hatáskörét.

Mivel a kormányközi szervezeteken belül jellegükből következően a döntéshozatal a kormányképviselők kezében van, a II. világháború óta egyre erősödő tendencia az, hogy – legalább a tanácsadás szintjén – működjenek a nemzeti parlamentekhez hasonló, képviseleti jellegű szervek, ún. **plenáris tanácsadó szervek** is. Az első parlamentáris tanácsadó testület az Európa Tanács keretében jött létre 1949-ben Parlamenti Közgyűlés (*Parliamentary Assembly*) néven. Az összetételt illetően főszabályként érvényesül a lakosság száma szerinti hozzávetőleges arányosság és az, hogy a képviselőket a nemzeti parlamentek delegálják. Akár delegálják a parlamenti közgyűlések tagjait, akár választják, fontos jellegzetesség az is, hogy összetételük tükrözi a pártok szerinti affiliációt. Így az egyes parlamenteken belül külön-külön frakciók alakulhatnak, pl. szocialista, néppárti-konzervatív, liberális stb.

A gyakorlatban csaknem minden nemzetközi szervezetben létrehoznak **nem plenáris tanácsadó szerveket**, azaz kisebb-nagyobb létszámú bizottságokat, azzal a feladattal, hogy a plenáris vagy nem plenáris döntéshozó szervek munkáját elősegítsék. Néha a „tanácsadó” jelző már elnevezésükben is szerepel, sok esetben azonban „csak” bizottságoknak hívják ezeket a testületeket, de elsődleges feladatuk mindenképpen az ajánlások formájában megfogalmazott tanácsadás. Bár szigorú kritériumokat nem találunk, a viszonylag kisebb létszámú és szűkebb feladatkörrel rendelkező bizottságokat angolul „*committee*”-nek, míg a nagyobb létszámú és szélesebb feladatkörű bizottságokat „*commission*”-nak hívják.

Nem létezik olyan nemzetközi szervezet, ahol ne működne **titkárság**. A titkárság fő feladatait is az alapító okiratok rögzítik. Bizonyos eltérésekkel azonban a következő, állandó jellegű feladatokkal rendelkeznek: a szervezet igazgatási tevékenységének ellátása, a napirenden lévő kérdésekhez háttérdokumentáció és elemzés készítése, a vonatkozó határozatok alapján közvetítői, jószolgálati és békéltető szerep; technikai segítségnyújtás a tagállamoknak (szakértők révén); egyes kérdésekben kezdeményezési jog; letéteményesi szerep betöltése nemzetközi szerződések esetében stb.

8.2.2. A nemzetközi szervezetek eljárási szabályai

8.2.3. A belső, szervezeti keretekkel és működéssel kapcsolatos szabályok

Az alapító okirat rendszerint csak általában rendelkezik a főszervek összehívásáról. A részletes szabályozást (a gyakoriságot, az időzítést) az eljárási szabályok, illetve az azonos szerepet játszó, a szervezeti működésre vonatkozó határozatok tartalmazzák.

Az ülésszakokon és az üléseken részt vevő **képviselők és küldöttségek részvételére** vonatkozóan is vannak szabályok. Az eljárási szabályok szerint szükség van megbízólevél (*credentials, lettre de créance*) kiállítására. Itt jegyezzük meg, hogy az olyan ülésszakokon

vagy diplomáciai konferencián részt vevő küldöttségeknek – illetve a küldöttségek vezetőinek –, amelyeken valamilyen nemzetközi jogi jellegű szerződést fogadnak el, meghatalmazó okirattal (*full powers, pleins pouvoirs*) kell rendelkezniük.

A folyamatosan működő szervezeteken belül a következő ülősszak ideiglenes **napi-rendjének** fő vonalai már a megelőző ülősszakra elfogadott határozatok alapján kialakulnak. Általában a titkárságok feladata, hogy a határozatok – illetve a tagállamoktól időközben megérkezett javaslatok – alapján összeállított ideiglenes napirendet időben megküldjék a tagállamoknak. Ez az ideiglenes napirend kerül beterjesztésre az ülősszak kezdetén, ahol még mindig ki lehet egészíteni új javaslatokkal. A módosított napirendet végül a plenáris ülőss fogadja el.

Az egyes szervezetek és szerveik működésének irányítása végett a részt vevő tagállamok képviselőiből **tisztségviselőket** (*officers*) választanak. Értelemszerűen a legfontosabb tisztségviselő az elnök, de nem elhanyagolható szerepet játszanak az alelnökök, valamint a rapporteur (az „előadó”, a „jelentéstevő”) is. Az **elnök** kiválasztásának két fő módja van: választás, amelynek során a rotáció elvét is figyelembe vehetik, valamint az automatikus rotáció. Megválasztása esetén az elnök általában nem jár el saját küldöttsége nevében, és nem vesz részt aktívan a küldöttség munkájában, amelynek tevékenységét a küldöttség rangidős tagjának kell vezetnie. Az „ideális” elnöknek törekednie kell arra, hogy a napirenden szereplő kérdésekben optimális, lehetőleg konszenzus alapján elfogadott döntések szülessenek.

Az egyetemes és regionális szervezetekre jellemző elsősorban az, hogy az elnök mellett több más tisztségviselőt is választanak, akik az elnökkel együtt (közkeletű francia elnevezéssel) a **Bureau-t** alkotják. Az **alelnökök** viszonylag formális feladata az, hogy az elnököt helyettesítsék akadályoztatása esetén. Sokkal fontosabb azonban az a szerepük, hogy a különböző földrajzi és egyéb csoportokat képviseljék, és segítsék az elnököt az adott ülősszak érdemi és eljárási feladatainak ellátásában. Az alelnökök mellett a Bureau tagjai rendszerint még az egyes fő- vagy munkabizottságok elnökei is, akiknek így lehetőségük nyílik arra, hogy rendszeresen (és informálisan) beszámoljanak az adott kisegítő szerv működéséről. Az ENSZ Közgyűlésen az irányító testületet *General Committee-nak* nevezik. Használatos még másutt a *steering committee* elnevezés is. A **rapporteur**-ök feladata az, hogy az adott szerv nevében az egyes napirendi pontokkal kapcsolatos vitákban elfogadott határozatokról jelentést nyújtsanak be a felső, irányító szervnek. A plenáris döntéshozó szervezetben ezért nem választanak rapporteuröket, hanem csak a nem plenáris döntéshozó vagy egyéb kisegítő szervezetben. A rapporteur is a tagállamok küldöttségei jelölik, a kialakult szokás szerint elsősorban a rangban fiatalabb diplomaták közül választják meg.

A nemzetközi szervezetek gyakorlatában fontos szerepet játszanak a **nyelvekre vonatkozó szabályok**. 1974-től az ENSZ-en belül hat nyelvet használnak: angol, arab, francia, kínai, orosz és spanyol. A titkárságok viszont általában két munkanyelvet, elsősorban az angolt és a franciát használják. A szimultán tolmácsolás és a dokumentumok lefordítása valamennyi szervezetben kiemelkedően költségigényes tevékenység, így a titkársági költségkihatások jelentős részét teszi ki.

8.2.4. Az ügyrenddel kapcsolatos szabályok

Az eljárási szabályokon belül kitapintható egy olyan szabályegyüttes, amely a szorosabb értelemben vett ügyrendre, ügy kérdés menetre (*conduct of business*) vonatkozik. Ezek a szabályok a következő kérdés csoportokra oszthatók: általános vita; az egyes napirendi pontok feletti vita; a felszólalások korlátai; eljárási indítványok.

Az **általános vita** elsősorban az egyetemes jellegű szervezetekben, legtöbbször nyílt üléseken folyik, ahol a média, a nem kormányzati szervezetek és bárki más is jelen lehet. Ritka esetben, a vitatott ügy jellegére tekintettel zárt ülést is elrendelhetnek (például a Biztonsági Tanácsban). A zárt szervezetek nagy részénél a munkajelleg erősítése és időkimélés miatt nem is kerül sor általános vitára, hanem az elfogadott napirendi pontok sorrendjében a konkrét kérdésekkel foglalkoznak. Az általános vitára történő bejelentkezés a titkárság ezzel foglalkozó részlegénél történik. A szuverén egyenlőség elve alapján a felszólalások sorrendjét tekintve elvileg a bejelentkezés sorrendje a mérvadó. Ha ez megvalósíthatatlan, sorsolással döntenek.

A **napirendi pontok feletti vita** esetén a felszólalásoknak a napirendi pontra kell korlátozódniuk, azaz nem térhetnek ki általános politikai kérdésekre (hacsak nem általános vitáról van szó), ezért az egyes államok bírálataira sem, ha az nem függ össze a napirenden lévő kérdéssel.

A **felszólalások legáltalánosabb korlátozása** a beszéd időtartamára vonatkozhat. Állam- és kormányfők felszólalásait ugyan általában „nem illik” időben korlátozni, de még itt is találkozhatunk, adott esetben lényeges (10–15 percre történő) megszorításokkal. További szabály, hogy egy bizonyos idő elteltével már nem lehet felszólalásra jelentkezni. Az elnöki hatáskör kiterjedhet azokra a ritka esetekre is, amikor a szónok többszöri figyelmeztetés után sem fejezi be az időkorlátokat megsértő – vagy másokat sértegető – felszólalását. Ilyenkor az elnök elrendelheti a szónok mikrofonjának kikapcsolását.

Az államok egyenlősége és a demokrácia ismert játékszabályai alapján lehetőség van arra is, hogy a képviselők válaszoljanak az államukat, küldöttségüket vagy saját személyüket sértő és vádló felszólalásokra. Szabály szerint a válaszokra és a viszontválaszokra akkor kerül sor, amikor az adott napirendi pont vitájára jelentkezők aznap már mind felszólaltak. A válaszok és a viszontválaszok időtartamát erőteljesen korlátozzák.

A nemzetközi szervezetek és konferenciák szabályzata a fentiekén kívül számos lehetőséget biztosít az elnöknek és az egyes küldöttségeknek, hogy adott esetben elősegítsék, gyorsítsák vagy ellenkezőleg, lassítsák és megakadályozzák a döntéshozatalt. A felsorolás sorrendjében az alábbi **eljárási indítványoknak** van prioritása egymással szemben: az ülés felfüggesztése, az ülés berekesztése, a tárgyalt napirendi pont vitájának elhalasztása, vagy, ellenkezőleg, a tárgyalt napirendi pont lezárása (általában határozathozatallal.)

Az eljárási indítványok között különleges helyet foglal el az **ún. ügyrendi indítvány** (*point of order*), amely csak eljárási kérdésre vonatkozhat és nem a napirenden levő kérdés érdemére; továbbá csak olyan ügyre vonatkozhat, amely az elnöki hatáskörbe tartozik. Ezért az elnök megteheti, hogy vita nélkül, azonnal bejelenti a javaslattal kapcsolatos döntését.

8.3. A nemzetközi szervezetek határozatai és a döntéshozatal

8.3.1. A döntéshozatalról általában

Döntéshozatalon azt a folyamatot kell érteni, amelynek eredményeként az adott szervezeten vagy szerven belül sor kerül a tagállamok véleményének összehangolására. Az összehangolás nem mindig jár teljes nézetazonossággal, bár minden szervezet (szerv) vonatkozásában elmondható, hogy a részt vevő tagállamok alapvető érdeke a minél szélesebb körű egyetértés kimunkálása. A döntéshozatal során szigorúan követni kell a szervezet „jogát”, azaz az alapító okirat és az eljárási szabályzat idevágó rendelkezéseit. Így kerülhet sor a döntéshozatal „végtermékének”, a határozatnak az elfogadására, amely így a szervezet akaratának a kifejezése.¹⁰

A határozattervezeteket mindenekelőtt ki kell dolgozni és be kell nyújtani az adott szervhez. Ezt megteheti bármely küldöttség, de igen gyakori, hogy több állam küldöttsége – esetleg különböző földrajzi régiókból – együttesen alakítja ki véleményét, és azt egy határozattervezetben fogalmazza meg. A **határozatoknak** kialakultak a hagyományos formái, mint például az, hogy egy bevezető **preambulumban** utalás történjék a kérdés hátterére, a tárggyal kapcsolatban korábban elfogadott határozatokra és egyéb fontos fejleményekre, s majd a **rendelkező részben** fogalmazza meg a határozat tényleges mondanivalóját. A határozattervezethez a részt vevő küldöttségeknek joguk van módosításokat (*amendment*) benyújtani. A vita után először a módosítások kerülnek – szükség esetén – szavazásra, először mindig az a módosítás, amelyik tartalmilag a legtávolabb áll az eredeti tervezettől.

Utoljára, de nem utolsósorban a **határozathozatalhoz szükség van az úgynevezett quorumra**. A latin *quorum* szó ebben az esetben azt jelenti, hogy az adott taglétszám bizonyos százalékának jelen kell lennie. Először önmagának az ülésnek a megnyitásához van szükség bizonyos százalékra, így, az esetek többségében, például a küldöttségek egyharmadára. Még fontosabb, hogy hány küldöttségnek kell jelen lennie a határozathozatalnál. A legtöbb esetben a határozathozatalhoz minimálisan a tagállamok 50 százalékának plusz egy küldöttségnek a jelenléte szükséges.

8.3.2. A döntéshozatal főbb formái

Még a többségi döntéshozatalon alapuló eljárásban is számos példát találunk arra, hogy a részt vevő államok teljes **egyhangúsággal** döntenek egy adott kérdésben. Ez mindig emeli az elfogadott határozat politikai, de bizonyos vonatkozásban a jogi súlyát is. Előfordulhat viszont, hogy az alapító okirat szabja meg követelményként a teljes egyhangúságot. Ezzel a módszerrel inkább a zárt, kisebb szervezetekben találkozunk, így például az Európai Unió, a NATO, az OECD vagy az OPEC esetében.

Már a Nemzetek Szövetsége is ismerte azt az eljárást, hogy eljárási-szervezési kérdésekben a teljes egyhangúság helyett **egyszerű többséggel** döntöttek. Az ENSZ Alapokmányban és sok más szervezet alapító okiratában helyet kapott a fontos és egyéb, azaz eljárási kérdések

¹⁰ Vö.: USTOR Endre: *Decision-making in the Council for Mutual Economic Assistance*, Recueil des Cours, 174, Academy of International Law, Sijthoff, Leiden, 1971, III.

közötti megkülönböztetés. Míg a fontos kérdések esetében **kétharmados többségre**, addig az egyéb, eljárási kérdésekben egyszerű többségre van szükség. Azt, hogy mi tekintendő fontos kérdésnek, legtöbbször az alapító okirat, esetleg az eljárási szabályzat határozza meg.

A **súlyozott szavazási rendszert** először az I. világháború utáni békekonferenciákon alkalmazták, ahol a nagyhatalmak ötszörös, a középhatalmak két-háromszoros szavazati súlylyal rendelkeztek a kisállamokhoz képest. A súlyozott szavazás, amelynek számos bírálója is van, akik elsősorban az államok szuverén egyenlősége elvét hangsúlyozzák, mindenekelőtt azokra a II. világháború után létrejött szervezetekre jellemző, ahol a gazdasági és pénzügyi realitásokat szükséges volt számításba venni. Nem meglepő ezért, hogy a súlyozott szavazási rendszer két fő területen alakult ki: a nemzetközi pénzügyi intézményeknél és napjaink legfontosabb integrációs szervezetében, az Európai Unióban.

A latin eredetű „konszenzus” szó szerint egyetértést, az „érzelmelek egybeesését” jelent. A **konszenzust** negatív oldalról megközelítve úgy lehet meghatározni, hogy olyan, szavazás nélküli határozathozatal, amikor a résztvevők köréből senki sem utasítja el hivatalosan az elfogadandó javaslatot. Ebből kiindulva angolul gyakran nevezik „*no objection procedure*”-nek is.

A szavazás **lebonyolításának módjára** vonatkozólag három módszer alakult ki: a nyílt, a titkos és a név szerinti (*roll-call*) szavazás. A legáltalánosabb és nyilvánvalóan a leggyorsabb módszer a **nyílt szavazás**. Nyílt szavazás általában kézfelemeléssel történik. **Titkos szavazást** a fontos kérdések egyes kategóriáinál alkalmaznak, különösen választások esetében. A **név szerinti** szavazásnál a küldöttségeket abc-sorrendben (bár a kezdő ország nevét több esetben sorshúzással döntenek el) szólítják fel, hogy szavazzanak. A névsor szerinti szavazás esetében a küldöttségekre nagyobb politikai és pszichológiai nyomás nehezedik.

Általánosan elfogadottá vált a **tartózkodás** intézménye. Eszerint az „igen” és a „nem” szavazat helyett az adott küldöttség dönthet a tartózkodás mellett. Ezt legtöbbször politikai okok indokolják, azaz az adott ország el kívánja kerülni az esetleg konfrontációs jellegű határozat vonatkozásában a nyílt állásfoglalást. A tartózkodások száma jelentős hatást gyakorolhat a határozattervezet elfogadására, mivel a tartózkodás nem számít szavazatnak, s így befolyásolhatja az „igen” és „nem” szavazatok arányát. (Például azt, hogy sikerül-e kétharmados többséget elérni.)

Meg kell említeni még a „**nem vesz részt a szavazásban**” formulát is. Ez a tartózkodás egyik formája, amennyiben nem számítható be szavazatként. A „nem vesz részt a szavazásban” fordulat használata névsor szerinti szavazás esetében azt kívánja jelezni az ezt a formulát alkalmazó országok részéről, hogy nem értenek egyet még a kérdés napirendre tűzésével sem, és ezért nem vesznek részt a határozathozatalban.

8.4. A nemzetközi szervezetek titkársága. A nemzetközi „közszolgálat” (International Civil Service)

Ahogy az ENSZ Alapokmány 100. cikke megfogalmazza: „A Főtitkár és a tisztviselői kar kötelességeik teljesítését illetően sem valamely kormánytól, sem a Szervezeten kívül álló más hatóságtól utasítást nem kérhetnek és nem kaphatnak.” E kötelezettség másik oldalaként természetesen a tagállamoknak is tilos befolyásolniuk a titkárságot és tagjait. A legfontosabb alapelvnek tehát a **függetlenséget** kell tekinteni.

A függetlenség alapelveivel szorosan összefügg a **szervezet alapító okiratában foglaltak és határozatai lojális végrehajtásának elve**.

Harmadik alapelveként a titkárságok összetételére vonatkozó **méltányos (arányos) földrajzi elosztás elvét** említjük. Látszólag ez az elv ellentmondásban van azzal a követelménnyel, hogy a nemzetközi közszolgálatban a felkészültségnek és rátermettségnek van elsődleges szerepe. E követelmény alkalmazása során azonban biztosítani kell azt is, hogy a szervezet jellegétől függően a titkárság összetételében is tükröződjék – különösen az egyetemes jellegű és nagyobb zárt szervezetekben – egyrészt a tagállamok egyenlősége, másrészt, és ez talán még fontosabb, a különböző nemzeti sajátosságok, az eltérő politikai és kulturális értékek diverzitása és összehangolása. Ellenkező esetben néhány ország vagy országcsoport tisztviselői egyoldalú befolyást gyakorolhatnak, és túlsúlyba kerülnének. A kisebb szervezetek esetében azonban a méltányos földrajzi elosztás elvet nem lehet abszolutizálni, hiszen a feladatok megfelelő ellátásához szükséges – és felkészült – tisztviselők száma általában jóval kevesebb, mint a tagállamok száma.

Ahogy az egyes államokban a nemzeti köztisztviselői kar jogait és kötelezettségeit általában hasonló elvek szerint szabályozzák, ugyanúgy a nemzetközi közszolgálatban (*international civil service*) is kialakultak bizonyos közös elvek és szabályok.

A titkárságra vonatkozó lojalitás elvéből kiindulva a tisztviselőnek is elsődleges kötelezettsége, hogy lojális legyen a szervezethez. Nem fogadhat el utasításokat saját kormányától, nem kötelessége, hogy hazája érdekeit érvényesítse a szervezeten belül, ez egyébként is a hazája által delegált küldöttségek, illetve a szervezet mellett működő állandó képviselő feladata. Fontos azonban kiemelni, hogy a szervezethez fűződő lojalitás nem zárja ki a saját államához, hazájához is fűződő lojalitását. Ez a **kettős lojalitás elve**. A hazája iránti lojalitás az adott esetben inkább passzív jellegűnek mondható: például követheti a hazai közélet eseményeit, tagja lehet politikai pártnak, de ott aktív tevékenységet nem folytathat, választott (pl. parlamenti) tisztséget nem tölthet be stb.

A lojalitás elvével szorosan összefügg a **pártatlanság elve** (*impartiality*). Az angol kifejezés mutatja, hogy ez elsősorban nem „pártonkívüliséget” jelent, hanem a tisztviselőnek a szervezeten belüli fellépését, semleges magatartását kell hogy jellemezze. A szervezetben részt vevő tagállamok által képviselt álláspontok következtében kialakuló politikai, ideológiai vitákban vagy egyes államok, államcsoportok ellen irányuló bírálatok esetén a tisztviselőtől **pártatlanság, semleges magatartás** várható el. A pártatlanság folyamánya az is, hogy csak engedéllyel fogadhat el elismerést vagy kitüntetést, akár saját hazájától, akár más országtól vagy szervezettől.

A titkárságokra vonatkozó első elvként említett **függetlenség elve** a nemzetközi köztisztviselőre is vonatkozik. Ez mindenekelőtt jogi függetlenséget jelent, amely a székhely országot kötelezi mentesség nyújtására. Alá kell húzni azt, hogy a függetlenség elvének saját országával szemben is érvényesülnie kell: hivatali tevékenysége körében kifejtett nézeteiért, álláspontjáért sem munkaviszonya alatt, sem pedig később, amikor visszatér hazájába, nem szabad felelősségre vonni.

Az előbb felsorolt elvek elsősorban a nemzetközi tisztviselőt kötelezik és egyúttal védik munkája során. Utoljára, de nem utolsósorban említjük azt a velük szemben támasztott hármas követelményt, amelyet az ENSZ Alapokmány 101. cikkének 3. bekezdése sorol fel, és amelyeket általánosan elfogadottnak tekinthetünk valamennyi nemzetközi szervezet vonatkozásában: „A tisztviselők kiválasztásánál és az alkalmazási feltételek megállapításánál

a munkateljesítmény, a hozzáértés és az erkölcsi feddhetetlenség legmagasabb foka biztosításának szükségét kell irányadó szempontnak tekinteni.”

A legtöbb nemzetközi szervezet, a függetlenség elvét követve, a felvételek során nem kéri ki a tagállamok egyetértését. Ez elsősorban a „junior”, azaz a viszonylag kezdő, alsóbb szintű státusok betöltésére vonatkozik. Ilyenkor a legtöbb esetben alkalmassági vizsgákon (*national competitive examination*) vehetnek részt a jelentkezők, ezután kerül sor szóbeli meghallgatásukra és interjúkra, majd szerencsés esetben a felvételre.

Ezzel szemben a legtöbb nemzetközi szervezetben, különösen a **felsőbb szintű vezetői állomány vonatkozásában**, számos alkalommal előfordul, hogy egy adott állam kormányának támogatását (*secondment*) élvező jelöltet neveznek ki. Az ENSZ főtitkárhelyettesek között például a Biztonsági Tanács állandó tagországa állampolgárait mindig ott találjuk, és az egyes földrajzi régiók államainak kiváló reprezentánsait is. Másik fontos példaként említjük az Európai Unió Bizottságát, ahol annak főigazgatóit a tagállamok jelölik, de megválasztásuk után már kormányaiktól függetlenül látják el feladataikat.

A méltányos földrajzi elosztás elvét hivatott megvalósítani – legalábbis a tisztviselők egy jelentős részénél – a **kvóta-rendszer**. A rendszer lényege az, hogy a titkárság összlétszámán belül minden tagállam vonatkozásában egy bizonyos „kívánatos tartományt” (*desirable range*) állapítanak meg. A viszonylag bonyolult kvóta-számítás folyamán elsősorban két tényezőt vesznek tekintetbe: az ország **népességének számát** és a **költségvetéshez nyújtott hozzájárulás** mértékét. Az utóbbi arányszám sokszorosa a népességszám alapján megállapított százaléknak. Az így kialakított kvóta „től-ig”-rendszerben állapít meg arányszámokat.

8.5. A nemzetközi szervezetek költségvetése és a tagdíj-hozzájárulás

Megfelelő pénzügyi hozzájárulás és fedezet nélkül a nemzetközi szervezetek képtelenek lennének ellátni feladataikat. Az elmúlt fél évszázadban több szervezeten belül (elsősorban az ENSZ-ben, de az Európai Közösségekben is) számos esetben okozott politikai válságot a költségvetés vitatott emelése, az egyes célokra történő kifizetések jogosságának kétségbevonása és a kivetett tagdíjak be nem fizetése.

Minden szervezetben ez az egyik központi kérdés. Az ezzel kapcsolatos határozathozatal általában kétharmados többséggel történik. A nemzeti költségvetésekhez hasonlóan a nemzetközi szervezetek költségvetése is fejezetekre tagolódik. A két legfontosabb főirány mindenképpen az adminisztratív költségek, valamint az egyes célfeladatokhoz rendelt (*operational*) költségek. Az előbbinél a legnagyobb tétel a személyzet illetménye és egyéb, a fizetésekkel együttjáró költségek. Ide tartoznak még az épületekkel kapcsolatos kiadások (építkezés, karbantartás, felújítás stb.), valamint az ülésszakokhoz kapcsolódó „extra” költségek.

A tevékenységhez kötődő fejezetek értelemszerűen nagy változatosságot mutathatnak, és szervezetenként eltérő tartalommal rendelkeznek. **A költségvetések tervezésénél az mindenképpen általános tendencia, hogy a célfeladatok megvalósításához rendelt előirányzat lehetőleg jóval nagyobb arányú legyen, mint az adminisztratív költségek.** Ez a tendencia megfelelő módon tükröződik mind az egyetemes, mind pedig a zárt szervezetek költségvetésében. Ennek ellenére és ezzel együtt a **tagállamok részéről állandó törekvés, hogy az adminisztratív költségeket, ezen belül a munkatársak számát lehetőleg csökkentse.**

Korábban már említettük, hogy míg a kormányközi együttműködés előmozdítására hivatott szervezetek elsősorban tagdíj-hozzájárulás (*contribution*) révén fedezik költségvetési kiadásait, addig az integrációs szervezeteknél a tagdíj mellett egyéb, közvetlen bevételi forrásokat is találunk. Bár az utóbbi módszer még viszonylag új, és korlátozott mértékben alkalmazzák, de mindenképpen említésre méltó. A kötelező tagdíj-hozzájárulás mellett fontos szerepük van az önkéntes hozzájárulásoknak is.

A tagdíj-hozzájárulásnak két fő módja van: az egyenlő arányban, valamint a tagországok „teljesítőképességéhez” képest történő tagdíjskála szerint történő hozzájárulás. **A teljesítőképesség szerinti tagdíjskála** (*scale of assessment*) kidolgozása azonban nagyon bonyolult feladat. A legtöbb esetben a következő tényezőket veszik figyelembe: az egy főre eső nemzeti jövedelmet, a külső adósságállományt, a legszegényebb országok tekintetében, különösen az ENSZ-családban különleges csökkentési eljárást alkalmaznak, felső „plafont” állapítanak meg a legnagyobb befizetőnek.

A közvetlen bevételi források igénybevétele mindenekelőtt az Európai Unióra jellemző, amellet, hogy a tagdíjfizetés is jelentős szerepet játszik, sőt az 1970-es évekig az volt a meghatározó. Elsősorban az ENSZ-család esetében, de más szervezetekben is az 1950-es évektől kezdődően egyre nagyobb szükség volt **önkéntes hozzájárulásokra**.

8.6. A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszere

8.6.1. A nemzetközi szervezetek kiváltságai és mentességei

A kiváltságok és mentességek a nemzetközi jog legrégibb és legjobban kimunkált intézményei közé tartoznak. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény a diplomáciai képviselők és személyzete kiváltságairól és mentességeiről, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi bécsi egyezmény pedig a konzuli képviselők és személyzete kiváltságairól és mentességeiről tartalmaz, többek között, részletes rendelkezéseket. Számos **többoldalú egyezmény jött létre a nemzetközi szervezetek és személyzetük kiváltságairól és mentességeiről** is. Ezeket a szerződéseket a tagállamok hozzák létre.¹¹

A **kiváltságok** megjelölés egyre szűkebb területet jelöl, így különösen a szervezetek vezetőinek személyi sérthetlenségére, a hivatali épület és helyiségek, valamint az irattárak sérthetlenségére vonatkozik. A diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi egyezményből még ide sorolható a képviselő épületének zászló- és címerhasználat, a nagyköveti gépkocsi zászlóhasználat stb. Minden más a mentességek körébe tartozik. A mentesség általában azt jelenti, hogy bár a fogadó állam (székhelyállam) jogszabályainak betartása kötelező mindenkire, így az érintettekre is, azonban, ha az egyezmény alapján védett személy megsértené a jogszabályokat, továbbra is mentes marad az állam büntetőjogi, polgári jogi és államigazgatási joghatósága alól. Így ez a mentesség eljárási jellegű mentességnek

¹¹ Ezek közül néhány: Az Egyesült Nemzetek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1946. évi New York-i egyezmény; az Egyesült Nemzetek szakosított intézményeinek kiváltságairól és mentességeiről szóló 1947. évi New York-i egyezmény; Az Európa Tanács kiváltságairól és mentességeiről szóló 1949. évi megállapodás és kiegészítő jegyzőkönyvei; az 1951. évi, a NATO, a nemzeti képviselők és a nemzetközi titkárság jogállásáról szóló ottawai megállapodás; az 1963. évi, a Duna Bizottság kiváltságairól és mentességeiről szóló egyezmény.

nevezhető. (A mentesség köre természetesen különböző lehet az adott személy beosztásától függően.)

Bizonyos eltérésekkel a nemzetközi szervezetek kiváltságaira és mentességeire vonatkozó egyezmények összességükben hasonló jellegű szabályokat tartalmaznak:

- megállapítják az adott szervezet jogi személyiségét és jogképességét szerződések kötésére, ingó és ingatlan javak szerzésére és elidegenítésére;
- rendelkeznek az adott javak, épületek és az irattárak sérthetetlenségéről;
- a szervezet tulajdona és javai mentesek a közvetlen adók, valamint a vámok alól;
- a szervezetek szabad kapcsolatokat tarthatnak fenn saját képviselőikkel és tagállamaikkal, amennyiben szükséges, diplomáciai futárcsomag és rejtjelzett üzenetek igénybevételeivel is;
- általában külön rendelkezéseket tartalmaznak a szervezet ülésein részt vevő tagállamok képviselőinek státusáról, amely hasonló a diplomáciai képviselők jogállásához. Eszerint a küldöttségek tagjai mentesek a letartóztatás alól, de mentességük funkcionális, azaz hivatalos tevékenységükhöz kötődik. Gyakorlatilag ez a funkcionális jellemző a szervezet tisztviselőire vonatkozó szabályozásra is.
- a szervezet vezetőit és annak helyetteseit teljes diplomáciai mentesség illeti meg, a tisztviselők mentességi köre azonban jóval szűkebb, mint a diplomáciai képviselőké. E vonatkozásban kiemeljük az alábbi, gyakorlati jelentőségű rendelkezéseket:
 - mentesség a székhelyállam joghatósága alól, de csak hivatalos cselekményeik vonatkozásában;
 - adómentesség a szervezet által az alkalmazottainak fizetett illetmény és járandóság tekintetében (kivétel az Egyesült Államok, amely saját állampolgárai vonatkozásában nem fogadja el a fenti rendelkezést!);
 - mentesség továbbá a bevándorlásra és a külföldiekre vonatkozó egyéb rendelkezések alól, valamint vámmentesség (legtöbbször csak az első beköltözés esetében).
- Külön kategóriaként kell megemlíteni a szakértőket, tehát azokat, akik nem a szervezet tisztviselői és nem is a tagállamok képviselői, hanem ad hoc megbízás és felkérés alapján bizonyos feladatot látnak el a szervezet számára. E szakértőknek is funkcionális mentességeket biztosítanak az egyezmények. Fontos megjegyezni, hogy a feladataik teljesítése során végzett tevékenységükkel kapcsolatos mentesség megilleti őket megbízásuk lejárta után is.
- A legtöbb szervezet utazási igazolványt is ad tisztviselőinek („Laissez-passer”), amelyet a tagállamoknak el kell fogadniuk. Ennek ellenére számos állam megköveteli a nemzeti útlevél bemutatását is a be- vagy átutazás alkalmával.

Amellett, hogy a tagállamok többoldalú szerződésekben biztosítják a nemzetközi szervezetek és a tisztviselők jogait, kiváltságait és mentességeit, a szervezet székhelyét biztosító állam a szervezettel **székhely-megállapodást** is köt (*headquarters agreements, accords de siège*). Hasonló székhely-megállapodásokat kötött az Egyesült Államok az ENSZ-szel, Franciaország az Európa Tanáccsal (Strasbourg), Belgium az EK/EU-val és a NATO-val (Brüsszel), Ausztria az ENSZ-szel és a Nemzetközi Atomenergia Ügynökséggel (Bécs), Magyarország a Duna Bizottsággal stb.

A székhely-megállapodások tartalmilag megerősítik az adott szervezet jogállását, sérthetlenségét, mentességeit, ugyanezt természetesen a tisztviselőkre és a küldöttségek tagjaira is kivetítve. Fontos szabály még, hogy a szervezet üléseire érkező küldöttségek beutazását engedélyeznie kell a székhelyállamnak. A székhely-megállapodások eredeti és elsődleges rendeltetése az volt, hogy az egyes szervezetek központjának, székhelyének jogi helyzetét szabályozzák.

8.6.2. Az államok állandó képviselői a nemzetközi szervezetek mellett

Már a Nemzetek Szövetsége létezésének első éveiben felmerült az az igény, hogy az egyes tagállamok, azon túl, hogy a Szövetség szerveinek üléseire küldöttségeket küldtek, állandó jelleggel képviseltesék magukat Genfben. Néhány tagállam berni vagy párizsi nagykövetségét bízta meg az állandó kapcsolattartással. Érdeemes megjegyezni, hogy a Szövetség főtitkára eleinte ellenezte az állandó képviselők megjelenését, attól tartva, hogy azok meggátolhatják a magas szintű kapcsolattartást az egyes fővárosokban a kormányok illetékeseivel. Olyan aggály is felmerült, hogy az állandó képviselők befolyásolhatják a Titkárság munkatársait feladataik elvégzésében.

Ezek a kezdeti fenntartások azonban megszűntek, és végül is az állandó képviselők (*permanent mission*) intézménye általánossá vált a két világháború között a Nemzetek Szövetsége vonatkozásában. Állandó képviselők természetesen nemcsak az ENSZ mellett jöttek létre, hanem sok más, regionális vagy partikuláris szervezet mellett is, így például az Európa Tanács, az Európai Unió, a NATO, az OECD, az Arab Liga és mások mellett. Célszerű ezért külön-külön megvizsgálni az egyetemes és a nem egyetemes jellegű szervezetek melletti képviselők státusát.

Az állandó képviselők jogállása mindenekelőtt abban különbözik az államközi kétoldalú diplomáciai képviselőkétől, hogy a képviselő létesítéséhez nem szükséges a szervezet előzetes egyetértése. Hacsak a szervezet alapító okirata nem tiltja az állandó képviselők létrehozását – amire egyébként nincs precedens –, a tagállam saját maga dönthet a képviselő létesítéséről. Elvileg ehhez a székhelyállam kormányának hozzájárulására sincs szükség. A gyakorlatban azonban mégis háromoldalú kapcsolatról van szó, azaz a szervezet, a küldő állam és a fogadó állam kapcsolatrendszeréről.

Az állandó képviselők létesítésének gyakorlata elfogadottá vált a nem egyetemes jellegű szervezetek vonatkozásában is. E szervezetek jellegénél fogva nagyobb a megfigyelői képviselők jelentősége is. Így például az Európai Unió mellett csaknem a világ valamennyi állama képviselteti magát Brüsszelben, amelyeket azonban nem állandó megfigyelői misszióknak, hanem diplomáciai képviselőknek hívnak. Emellett számos nemzetközi szervezet is létesített képviselőket Brüsszelben.

Magyarországnak állandó képviselői vannak New Yorkban, Genfben, Bécsben, Párizsban, Brüsszelben és Rómában az ENSZ, a NAÜ, illetve a szakosított intézmények mellett. Két állandó képviselő működik Brüsszelben (NATO, az Európai Unió), egy Strasbourghban (Európa Tanács), egy Bécsben és egy képviselő Párizsban (UNESCO, OECD).

Ugyanakkor nagykövetségeink útján képviseltetjük magunkat sok más szervezet mellett is, pl. az Amerikai Államok Szervezete (Washington), az Arab Államok Ligája (Kairó), az ENSZ Környezetvédelmi Programja (UNEP – Nairobi) stb.

8.6.3. A nemzetközi szervezetek képviselői, illetve megfigyelői missziói

A nemzetközi szervezetek nem rendelkeznek az ún. aktív követküldési joggal, mint az államok. Mivel a szervezeteket az államok hozzák létre, eleve nem lehet olyan kétoldalú, egyenjogú diplomáciai kapcsolatról beszélni, mint amely két állam között jön létre. A kapcsolattartás egyébként is biztosított a szervezet székhelyén mind a részt vevő küldöttségek, mind pedig az előző pontban tárgyalt állandó képviselők útján. Az alapító okiratokban nem található rendelkezés a tagállamokba küldendő képviselőkéről. Ezért a legtöbb nemzetközi szervezet, akár egyetemes jellegű, mint az ENSZ, akár pedig zárt szervezetek, mint pl. a NATO, általában nem küldenek képviselőket a tagországokba. (A zárt szervezetek közül kivételt képez az Európai Unió, amely számos országban – nem tagállamokban – létesített képviselőket.) Az ENSZ (tehát például az Egyesült Nemzeteket megszemélyesítő főtitkár vagy a Biztonsági Tanács) nem küld állandó képviselőket a tagállamokba.

Az előbb említett főszabálytól eltérően, ugyanakkor a felmerülő igényeknek megfelelően ENSZ missziók működnek az alábbi területeken:

Miután az 1950-es évektől kezdve az ENSZ-en belül egyre inkább előtérbe került a fejlődő országok fejlesztésre vonatkozó igényeinek legalább részleges kielégítése, **egyre több program jött létre a konkrét gazdasági-technikai segítségnyújtás területén.** A hatvanas évektől egyértelműen az ENSZ Fejlesztési Programja (UNDP) lett a felelős a tevékenység koordinálásáért. A hetvenes évek elejére így már több mint száz fejlődő országban működtek UNDP irodák, élükön az ENSZ Titkárság képviselőjével (*Resident Representative*). A hetvenes évek végére a sokrétű ENSZ tevékenység összehangolása érdekében létrejött a „Resident Coordinator” hivatala, amely már nemcsak a UNDP, hanem valamennyi, az ENSZ-családhoz tartozó intézmény tevékenységét is koordinálta (FAO, UNICEF, UNIDO, ILO stb.).

Az ENSZ egyes szervei, illetve a szakosított intézmények, valamint más, nem az ENSZ-családhoz tartozó szervezetek is létesíthetnek képviselőket a tagállamokban vagy akár a nem tagállamokban is, ha funkcióik ellátása ezt igényli. Különösen a humanitárius segítségnyújtás követelményei miatt kerül sor sok helyütt ilyen képviselők létesítésére, például az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság (UNHCR), a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM), a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága (ICRC) és mások részéről. Számos esetben ezek a képviselők több országra, azaz egy szubrégióra nézve látják el feladataikat.

A különböző nemzetközi szervezetek „egymáshoz” is delegálnak képviselőket. Különösen az ENSZ központjában, New Yorkban található erre példa, ahol a szakosított intézmények, az Európai Unió, regionális szervezetek és más szervezetek is (pl. ICRC) létesítettek képviselőket.

8.6.4. A nemzetközi szervezetek Magyarországon működő képviselői

A **Duna Bizottság** volt korábban az egyetlen nemzetközi kormányközi szervezet, amelynek Budapesten van a székhelye 1954 óta. Jogállását az 1964-ben a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között kötött Egyezmény határozza meg. Az időközben bekövetkezett változásokat tükrözi a Magyar Köztársaság Kormánya és a Duna Bizottság között a fenti egyezményt kiegészítő, 2001 februárjában hatályba lépett Jegyzőkönyv.

2012. október 31-én azonban hatályba lépett a Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ jogállásáról szóló, Budapesten 2011. július 13-án aláírt Megállapodás, amely kimondja, hogy a Központ nemzetközi szervezet, annak székhelye Szentendre. A Központtal Magyarország 2014-ben kötött székhely-megállapodást, amely 2014. április 13-án lépett hatályba.

A következő kategóriába tartoznak az **ENSZ-család Budapesten működő képviselői.** (Ezeket ugyan gyakran székhelyegyezmények alapján működő képviselőeknek nevezik, de a szó szoros értelmében ez nem így van, hiszen a szervezet székhelye másutt van.) Ebben a csoportban elsőként az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságával 1989 októberében kötött Megállapodást kell megemlíteni.

Az **ENSZ szakosított intézményeinek** jogállásával és mentességeivel kapcsolatos 1947. évi New York-i Egyezmény rendelkezésein alapuló megállapodásokat kötött Magyarország a következő szervezetekkel:

- a Nemzetközi Munkaügyi Szervezettel a közép- és kelet-európai szubregionális központ jogállásáról 1992-ben;
- a Nemzetközi Migrációs Szervezettel (bár ez nem szakosított intézmény, hanem önálló kormányközi szervezet) a Budapesten létrehozott képviselő jogi státusáról és mentességeiről 1992-ben;
- az Élelmezési és Mezőgazdasági Szervezettel a budapesti regionális iroda létrehozásáról 1995-ben;
- levélváltásban került sor több szakosított intézmény budapesti képviselőjének jogállásával kapcsolatos kérdés szabályozására, mint a Világbank és a Nemzetközi Valutaalap, az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank, továbbá az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának Transz-európai Vasútfejlesztési Beruházás programjával kapcsolatban;
- az Európa Tanáccsal annak budapesti Ifjúsági Központjáról, valamint a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezettel (OECD).

Több megállapodás jött létre a **humanitárius segítségnyújtás területén** tevékenykedő szervezetek és Magyarország között. Ezek közül kiemelendő a Vöröskereszt és a Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetségével (1993), valamint a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságával (1996) kötött megállapodás.

8.7. A nemzetközi szervezetek és a nemzetközi jogalkotás

A nemzetközi szervezetek külső kapcsolatrendszeréhez tartozik annak vizsgálata, hogy a nemzetközi jogalkotásban és jogalkalmazásban az államok mint a nemzetközi jog elsődleges alanyai továbbra is vezető szerepet játszanak. Az államok mindenekelőtt kétoldalú szerződések útján fejlesztik kölcsönös kapcsolataikat és segítik elő azok rendezettségét. Ugyanakkor az univerzális nemzetközi szervezetek, de más, regionális és partikuláris

szervezetek is az utóbbi évtizedekben növekvő szerepet játszanak az új, korszerű nemzetközi jogi szabályok kezdeményezésében, kialakításában és alkalmazásában.¹²

Az ENSZ Alapokmányának 13. cikke a Közgyűlés feladatává teszi, hogy támogassa „a nemzetközi jog fokozatos fejlődését és kodifikálását”. Ebből a célból a Közgyűlés 1947-ben létrehozta a Nemzetközi Jogi Bizottságot, amely most már több mint fél évszázada az általános többoldalú szerződések előkészítésének és kimunkálásának legfontosabb műhelye. A tagállamok javaslatára, de az ENSZ Közgyűlése által személyes minőségükben választott szakértők a nemzetközi közjog számos fontos egyezményének tervezetét dolgozták ki, amelyeket az ENSZ által összehívott diplomáciai konferenciák véglegesítettek.

A mérföldkőnek tekinthető egyezmények közül ehelyütt elég a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi, a szerződések jogáról szóló 1969. évi, az államutódlás kérdéseivel foglalkozó 1978. és 1983. évi egyezményt említeni. (Valamennyit Bécsben fogadták el.) A Nemzetközi Jogi Bizottság azóta is számos fontos kérdéssel foglalkozott és foglalkozik, így különösen: az állami felelősség általános szabályai, felelősség a nemzetközi jog által nem tiltott cselekményekből származó káros következményekért, a diplomáciai védelem joga, a szerződésekkel kapcsolatos fenntartások, a nemzetközi szervezetek felelőssége stb.

Az ENSZ-család számos más szervezete, különösen a nemzetközi szakosított intézmények szintén fontos szerepet játszanak a nemzetközi jogi szabályok kodifikálásában és fokozatos fejlesztésében. Példaként csak néhány szakosított intézmény ez irányú tevékenységét említjük meg:

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) mint az egyik legrégebbi intézmény létrejött, azaz 1919 óta jelentős szerepet töltött be a munka- és életkörülmények megjavítására irányuló nemzetközi egyezmények és ajánlások kidolgozásában. Az ILO legtöbb egyezménye, illetve ajánlása a magyar belső jog része.

Az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) egyik fontos feladata a hatáskörébe tartozó területeken, hogy nemzetközi szerződéseket kezdeményez és készít elő a világ kulturális és természeti örökségének védelmére, továbbá az oktatás, a faji megkülönböztetés felszámolása, az emberi jogok védelme vonatkozásában és más területeken. Alapokmányának megfelelően nemcsak az előkészítésben vesz részt, hanem a ratifikációk és a szabályok alkalmazásának előmozdításában is. Mind az ILO, mind az UNESCO Alapokmánya kötelezi a tagállamokat, hogy a szervezet keretében elfogadott egyezményeket terjesszék az illetékes törvényhozó szerv elé, és az eredményről tájékoztassák a szervezetet.

A Szellemi Tulajdon Világszervezete (WIPO) bár viszonylag új (1967) a szakosított intézmények között, valójában mégis több mint százéves nemzetközi együttműködést testesít meg az ipari jogvédelemmel foglalkozó párizsi uniós egyezmény (1883) és az irodalmi és művészeti művek védelméről kötött berni uniós egyezmény (1886) korszerű intézményesítése révén. A WIPO számos új egyezmény tervezetét dolgozta ki, s emellett mintajogszabályokkal és útmutatókkal segíti elő az egyes, különösen a fejlődő országok tevékenységét ezen a területen.

¹² Vö. BOKORNÉ SZEGŐ (1997²): *i. m.*, különösen a III. fejezet 5. pontját: A nemzetközi szervezetek szerepe az egyetemes jogalkotásban.

A regionális és partikuláris szervezeteknek a nemzetközi jogalkotásban kifejtett tevékenységét mindig az adott szervezet alapító okiratában körvonalazott hatáskör állapítja meg. Összességében azonban ezek a szervezetek is hasonló jellegű feladatokkal rendelkeznek a nemzetközi jogalkotás előmozdításában, mint az Egyesült Nemzetek.

A nemzetközi szervezetek szerződésalkötési képessége a II. világháború előtt nem volt általánosan elismert. Az ENSZ Alapokmánya ezen a területen is fontos változásokat eredményezett. Így elvi felhatalmazást adott arra, hogy a Biztonsági Tanács a 43. cikk alapján megállapodást (megállapodásokat) kössön a tagállamokkal a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges fegyveres erő rendelkezésre bocsátásáról. Bár az eredeti elképzelés szerinti megállapodások nem jöttek létre, ugyanakkor a békefenntartással kapcsolatban számos megállapodás megkötésére került sor a tagállamokkal.

A másik fontos és a kezdetektől alkalmazott lehetőség az volt, hogy a 63. cikk alapján a Gazdasági és Szociális Tanács megállapodásokat köthetett a szakosított intézményekkel, amely megállapodásokhoz a Közgyűlés jóváhagyására volt szükség.

Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottsága a szerződések jogáról szóló 1969. évi egyezmény elfogadása után kidolgozta „az államok és a nemzetközi szervezetek, illetve a nemzetközi szervezetek egymás közötti szerződéseiről szóló egyezményt”, amelyet 1986-ban fogadott el a Bécsben összehívott diplomáciai konferencia.¹³ Rendelkezései tükrözik az általánosan elfogadott szokásjogi szabályokat:

- A nemzetközi szervezetek olyan szerződésalkötési képességgel rendelkeznek, amely szükséges céljaik megvalósításához és funkcióik gyakorlásához.
- A szervezetek szerződésalkötési képességét az alapító okiratok, a vonatkozó határozatok és a kialakult gyakorlat határozza meg. (E helyütt hangsúlyozandó, hogy egyes esetekben az alapító okiratok nem adnak általános felhatalmazást szerződésalkötésre, de azt a kialakult gyakorlat helyettesítheti.)
- Az előbbiekből következik, hogy a szervezetek szerződésalkötési képességének terjedelme korlátozottabb az államokénál, amelyek szerződésalkötési képessége, elvileg, mindenre kiterjedhet. Ugyanakkor az egyes szervezetek között is nagy eltérések lehetnek a szerződésalkötési képesség területén. Így például az Európai Unió sokkal szélesebb körű szerződésalkötési képességgel rendelkezik, mint egy regionális szervezet.

A nemzetközi szervezetek egymással is köthetnek szerződéseket, mint ahogy ez az ECOSOC és a szakosított intézmények esetében is látható volt. A múltban erre viszonylag ritkábban került sor. A nemzetközi kapcsolatok intenzitásának elmélyülésével azonban a szervezetek közötti szerződéses kapcsolat is növekszik.

Vitára adhat okot, hogy a szervezet mely szerve van a szerződésalkötésre felhatalmazva. Kifejezett rendelkezés hiányában általános szabályként megállapítható, hogy a plenáris döntéshozó szerv hatalmazhatja fel a főtitkárt vagy a főigazgatót, hogy egy adott szerződést megkössön.

¹³ Az egyezmény az ENSZ hivatalos honlapján még nem hatályos egyezményként szerepel. Jelenleg az egyezménynek 43 részese van, közöttük számos nemzetközi szervezet.

A Dialóg Campus Kiadó
a Magyar Szak- és Elektronikus Kiadók
és Szerzőik Egyesülésének tagja.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1094 Budapest, Márton utca 19. • Telefon: (1) 608 1488
E-mail: info@dialogcampus.hu • A kiadásért felelnek: dr. Bázing Zsuzsanna
és Petró Ildikó ügyvezetők • Olvasószerkesztő: Horváthné Szélpál Mária •
Tördelés, borító: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés: Mondat Kft. • Felelős
vezető: Nagy László

ISBN 978-615-5680-11-3



Dr. Bába Iván, PhD, egyetemi magántanár, ny. államtitkár, a kőszegi Felsőbbfokú Tanulmányok Intézetének helyettes igazgatója. A Nemzeti Közszerződési Egyetemen diplomáciai és külügyi igazgatási tárgyakat oktat. Kutatási témája még az 1989–90-es rendszerváltoztatás. E témában megjelent könyvei: *Rendszerváltoztatás Magyarországon*, Veritas, 2015; *The Fall of Communism*, FTI, Kőszeg, 2016.



Dr. Baller Barbara a Pécsi Tudományegyetemen jogi diplomát, 2003-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetemen Európa jogi szakjogász, 2014-ben szintén Pécsen energetikai szakjogász végzettséget szerzett. 14 éven át volt a Külügyminisztérium munkatársa. Elméleti és gyakorlati tapasztalatait felhasználva a *Nemzetközi szervezetek és intézmények* című tankönyv társszerzője. Jelenleg az Országos Atomenergia Hivatal külkapcsolatok szakterület felelőse. 2011 óta a Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének oktatója diplomáciai és konzuli jog tárgyból.



Prof. Halász Iván, PhD, jogász, történész, szlavista. Diplomáit az Eötvös Loránd Tudományegyetemen és a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen szerezte meg. Budapesten és Prágában habilitált. Főbb kutatási területe az összehasonlító alkotmány-jog, a nemzetközi migráció és kisebbségvédelem, a diplomácia intézménytörténete, valamint a Kelet- és Közép-Európa története. Jelenleg a Nemzeti Közszerződési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézetének vezetője, illetve az MTA Társadalomtudományi Központ Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa.



Dr. Tóth Norbert nemzetközi jogász, politológus. Felsőfokú okleveleit a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar jogász és Bölcsészettudományi Kar politológia szakán szerezte 2004-ben, illetve 2010-ben. Doktori disszertációjában a kisebbségi területi autonómia kérdését vizsgálta nemzetközi jogi és összehasonlító jogi nézőpontból. Jelenleg a Nemzeti Közszerződési Egyetem Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar Nemzetközi Jogi Tanszékének docense.



A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszerződés-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE