

## KÜLÜGYI IGAZGATÁS

*Jelen Infojegyzet a [T/2935.](#) számon benyújtott törvényjavaslathoz készült.*

### A külügyi igazgatás fogalma

„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.” (Prandler-Rácz-Somos, 1985).

Külügyi igazgatás alatt értjük az államnak és valamennyi szervének külkapcsolati tevékenységét. Elsődleges feladata az állam által meghatározott külügyi álláspont képviselése és a külpolitikai célok teljesítése. A külügyi igazgatás elsősorban politikai tevékenység, kivéve a konzuli területet, ahol az államigazgatási és közigazgatási feladatok dominálnak. Működését egyrészt a belső jog, de még inkább a nemzetközi jog, ezen belül is a diplomáciai kapcsolatokról szóló ([1961.](#)) és a konzuli kapcsolatokról szóló ([1963.](#)) Bécsi egyezmények, mint legfontosabb nemzetközi jogforrások szabályai határozzák meg.

### AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS TAGÁLLAMAINAK KÜLKAPCSOLATI RENDSZERE

Az Európai Unió (EU) és tagállamainak külkapcsolati viszonyát elsődlegesen az Európai Unióról szóló Szerződés ([EuSZ](#)) és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés ([EuMSZ](#)), valamint az ezek alapján elfogadott másodlagos uniós jogforrást képező normák határozzák meg.

Az Európai Unió jogi személyként az uniós közös kül- és biztonságpolitika keretein belül vesz részt a diplomáciai kapcsolatokban. Az EU álláspontjának diplomáciai képviselését a nemzetközi szervezetekben és konferenciákon a Lisszaboni szerződés által létrehozott új tisztséget betöltő Unió Külügyi és Biztonságpolitikai Főképviseelője látja el. A Főképviseelő munkáját segíti az említett szerződés 27. cikkében előírt Európai Külügyi Szolgálat ([EKSZ](#)).

Az EKSZ tagjai részben a tagállamokból delegált szakértők, másrészt a Tanács Főtitkárságának és az Európai Bizottság munkatársai. Feladatuk kötelezően a tagállamok diplomáciai szolgálataival való együttműködés.

- A külügyi igazgatás sokáig az uralkodó privilégiuma volt. A legelső jogi említést 1787-ben az Egyesült Államok alkotmányában találunk arról, hogy a törvényhozást illeti meg a háború és békekötés joga. Európában egészen a második világháborút követő időszakig kell várni, hogy a parlamentek valódi külpolitikai szereplőkké váljanak. A brit parlamentben például 1979-ben állították fel először külügyi bizottságot.
- Magyarországon a legtöbb külföldi állam budapesti székhellyel tart fenn nagykövetséget vagy konzuli képviselést, de van példa arra is, hogy egy ország Ausztriában (Bécsben) vagy Németországban működtet képviselést.
- A külképviseleti rangsort mindig a küldő állam határozza meg. A magyar külképviseleteken a következő a sorrend:
  1. képviselővezető
  2. első beosztott
  3. katonai attasé
  4. szakattasék rangidőség szerint
  5. nagykövetségi diplomaták rangjuk szerint.
- Számos államban jogszabályban meghatározott protokoll-lista létezik, míg Magyarországon kizárólag a szokásjog és a nemzetközi tapasztalatok határozzák meg a nem hivatalos rangsort.

Az EU külpolitikai mozgásterét alapvetően a **hatáskör-átruházás elve** határozza meg: az Uniónak biztosított kizárólagos hatáskörökkel felruházott kérdésekben az EU képviseli valamennyi tagállamot a két- vagy többoldalú nemzetközi kapcsolatokban, míg a megosztott hatáskörök esetében az EU a tagállamokkal megosztva lép fel. Ez utóbbiban az Unió a szubszidiaritás elvének megfelelően kizárólag abban az esetben lép fel, amennyiben a célkitűzések megvalósítása uniós szinten indokoltabb.

Az EU és tagállamai közötti külkapcsolatokban egyrészt az Unió adott intézményei, másrészt a tagállamokban felállított különböző koordinációs szervek vesznek részt. Az európai uniós koordináció a tagállamok uniós hatáskörbe tartozó ügyeinek belső koordinációs rendjét jelenti. Az együttműködések szervezeti, hatásköri és eljárási szabályok szerint működnek, azonban gyakorlati megvalósulásukra nincsen egységes szabályozási rendszer. Uniós elvárás azonban, hogy a tagállamok kialakítsák azokat a fórumokat, melyeken keresztül átláthatóan részt vesznek az Európai Unió döntéshozatali folyamataiban.

### Az Európai Koordinációs Tárcaközi

#### Bizottság

A magyar álláspont kialakításában és az uniós döntéshozattal való kapcsolattartásban meghatározó az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) szerepe. Az uniós ügyek **magyarországi kormányzati koordinációját** ellátó bizottságot 1992-ben hozták létre azzal a céllal, hogy Magyarországot felkészítse a majdani európai integrációs folyamatokban való részvételre. A kormány tagjainak feladat és hatásköréről szóló [152/2014](#) (VI. 6.) Korm. rendelet az európai uniós ügyek koordinációját a Miniszterelnökséget vezető miniszterre bízta, aki kijelöli többek között a kormány képviselőjéért felelős minisztert az Európai Unió Tanácsában. Az EKTB elnöke a Miniszterelnökség európai uniós ügyekért felelős államtitkára.

Feladatait tekintve beszélünk **általános és különös** feladatokról. Az első alatt értünk minden

olyan feladatot, mely a kormányzati integrációs politika és az uniós tagságból eredő feladatok szakmai előkészítésével, koordinálásával, ellenőrzésével, valamint a magyar álláspont tárgyalásra való előkészítésével és összehangolásával kapcsolatos.

**Speciális feladatai** alapvetően négy kategóriába sorolhatóak:

- a magyar tárgyalási álláspont meghatározásával kapcsolatos feladatok,
- a magyar álláspont meghatározása az Európai Unió Bírósága előtti ügyekben,
- uniós politikával kapcsolatos kormány-előterjesztések tervezeteinek megtárgyalása,
- egyéb (például: magyar érdek beazonosítása az uniós döntéshozatali eljárásban).

### MAGYAR KÜLÜGYI IGAZGATÁS

Külügyi igazgatásról természetesen nemcsak az EU és Magyarország viszonylatában beszélünk. Bilaterális és multilaterális kapcsolatok sokrétűek és számos feladatot ruháznak az abban részt vevő szereplőkre. Magyarország Alaptörvénye szinte az összes főbb államhatalmi szervnek biztosít külpolitikai feladatot vagy hatáskört.

A **Köztársasági elnök** képviseli Magyarországot, küld és fogad követeket (aktív és passzív követküldési jog), dönt az állampolgárság megszerzésével vagy megszűnésével kapcsolatos ügyekben, az országgyűlés felhatalmazása alapján elismeri a nemzetközi szerződések kötelező hatályát.

Az **Országgyűlés** dönt a legfontosabb külpolitikai kérdésekben, kizárólagosan a hadiállapot kinyilvánításáról vagy a békekötésről. Az illetékes bizottsága kinevezés előtt meghallgatja a nagykövet jelölteket. Felhatalmazást ad a fontos nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésére, ellenőrzi a kormány külpolitikai tevékenységét.

Az **Alkotmánybíróság** vizsgálja a nemzetközi szerződés alkotmányosságát, a belső jog és a nemzetközi szerződések összhangját.

A **Kormány** külpolitikai hatásköre kiterjed mindazon kérdésekre, amelyeket az Alaptörvény nem utal más államhatalmi szervhez, kormányprogramban kidolgozza a külpolitikai irányvonalat. A **Külgazdasági és Külügyminisztérium** mint a külügyi igazgatás központi szerve és vezetője a külgazdasági és külügyminiszter felelős a külpolitikáért és a kormányzati külügyi tevékenységének összehangolásáért. A miniszter feladat- és hatáskörét az előbb hivatkozott 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet szabályozza, jogállásáról, valamint a minisztérium szervezeti egységeiről a Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló [3/2014.](#) (VIII. 1.) KÜM utasítás rendelkezik.

### Külképviseltek

A bilaterális államközi kapcsolatokban a legfontosabb képviselői egységek a **nagykövetségek**. A nagykövetségeken belül működnek a konzuli hivatalok, főkonzulátusok, konzulátusok, állandó képviseltek.

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

A fentebb említett KÜM utasítás rendelkezik a Külgazdasági és Külügyminisztérium önálló szervezeti egységeiként működő külképviseltekről. A külképviseltek irányítását a **képviselvezető** látja el, a külgazdasági és külügyminiszter jogszabályban, illetve az egységes külképviselői rendszer működési szabályaiban létrehozott utasítások figyelembe vételével. A külképviselő vezetője gondoskodik a külképviselő működési szabályainak betartásáról, így a minisztérium és az egyes szaktárcák között létrehozott utasítások végrehajtásáról. Felelősségi körébe tartozik, hogy a külképviselői személyzet betartsa a nemzetközi jogot, valamint a fogadó és küldő ország törvényeit. A vezető felelős a képviselő gazdálkodásáért és költségvetéséért.

### Állandó képviseltek

Állandó képviselő létrehozásának nem feltétele a szervezet előzetes egyetértése, ennyiben tehát jogállásbeli különbség van a bilaterális diplomáciai képviseltekhez képest. Szabály szerint nincs szükség a szervezet székhelye szerinti állam bejegyzésére sem, a gyakorlatban azonban mégis háromoldalú diplomáciai kapcsolatrendszerrel beszélünk, a szervezet, a küldő állam és a fogadó állam részvételével.

Magyarország állandó képviseltek tart fenn az Egyesült Szervezetek Szövetsége (ENSZ), az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (NATO), az Európai Unió, az Európa Tanács, az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD), a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség (NAÜ) és szakosított intézmények mellett. Emellett számos szervezet mellett nagykövetségi szinten képviseltetjük magunkat (Amerikai Államok Szervezete, Arab Államok Ligája, stb.).

A nemzetközi szervezetek mellett működő magyar állandó képviseltek is nagykövetségi rangú diplomaták vezetik.

#### MAGYARORSZÁG EURÓPAI UNIÓ MELLETTI ÁLLANDÓ KÉPVESELETE

Az EU és tagállamainak külkapcsolati viszonyát elsődlegesen az Európai Unióról szóló Szerződés (EuSZ) és az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EuMSZ), valamint az ezek alapján elfogadott másodlagos uniós jogforrást képező normák határozzák meg.

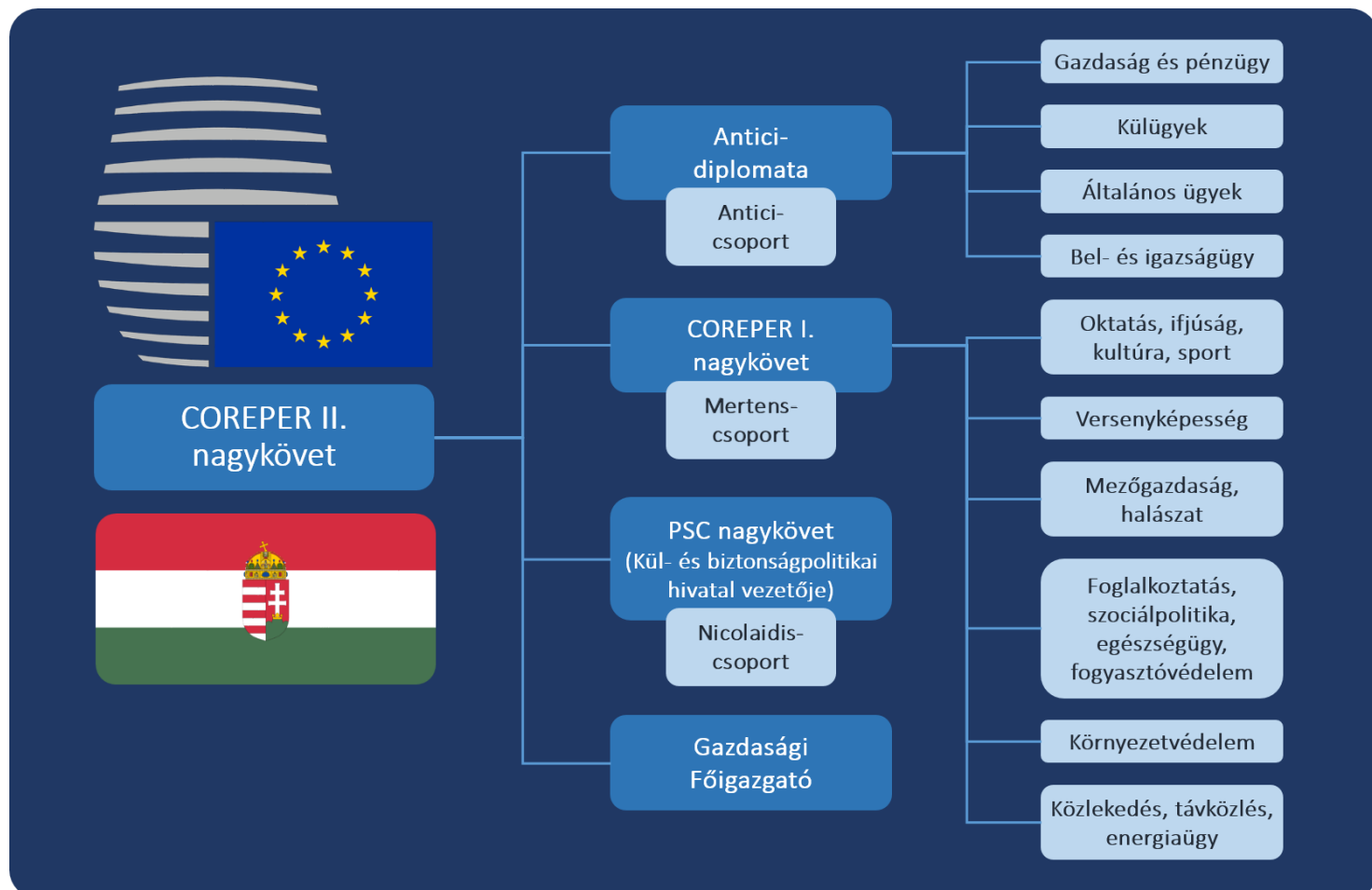
Az EuMSZ 240. cikkének (1) bekezdése rendelkezik a Tanács mellett működő fő előkészítő szervről, az Állandó Képviselők Bizottságáról (**COREPER**).

A COREPER a tagállamok állandó képviselőiből áll. Két szinten ülésezik: a COREPER II-ben az állandó képviselők, a COREPER I-ben a helyetteseik ülnek. A brüsszeli Állandó Képviselő felügyeletét a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el.

A képviselet szakdiplomatai a három, ott szolgáló nagykövet (COREPER II, COREPER I) irányítása alatt, tematikus csoportokban dolgoznak. Munkájukat három informális – az

Antici, a Mertens és a Nikolaidis – csoport segíti. A csoportok mindegyikéhez meghatározott politikai területek tartoznak.

1. ábra: Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének szervezeti ábrája



Forrás: Infoszolg

**Források:**

- Bába Iván-Baller Barbara-Halász Iván-Tóth Norbert: A magyar külügyi igazgatás alapjai, Dialóg Campus, 2016.
- Blahó András-Prandler Árpád: Nemzetközi szervezetek és intézmények, Akadémiai Kiadó, 2014.
- Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének [honlapja](#)
- Európa-politikai kormányzati [honlap](#)
- Külgazdasági és Külügyminisztérium [honlapja](#)
- 1/2018. (I. 3.) MvM [utasítás](#) Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviseletének Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Készítette: Soltész Katalin  
Képviselői Információs Szolgálat  
E-mail: [infoszolg@parlament.hu](mailto:infoszolg@parlament.hu)

infoszolg

Internet: [www.parlament.hu/infoszolg](http://www.parlament.hu/infoszolg)  
Intranet: [intra.parlament.hu/infoszolg/](http://intra.parlament.hu/infoszolg/)  
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486