

11. FEJEZET

A KÉTOLDALÚ ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK INTÉZMÉNYI HÁTTERE ÉS TIPIKUS MEGJELENÉSI FORMÁI

Ez a tankönyv túlnyomó részben a globális nemzetközi kapcsolatok kérdéseire, és a többoldalú (multilaterális), sőt tipikusan nemzetközi szervezeti formában intézményesült állami együttműködésekre koncentrál, azonban fontos megemlíteni, hogy az államok közötti kapcsolatok évezredekken át szinte kizárólag **kétoldalú (bilaterális) kapcsolatok** voltak, és jelenleg is rendkívül fontos a szerepük. Magyarországnak 87 államban van nagykövetsége és 127 állammal létesített konzuli kapcsolatot. Viszont körülbelül 1750 kétoldalú nemzetközi szerződést kötött közel 130 állammal. Látható tehát, hogy hatalmas nemzetközi jogszabály-tömeg létezik ezen a területen.

A kétoldalú kapcsolatok tipikusan akkor jönnek létre államok között, ha van valamilyen közös érdekük. Természetesen a földrajzilag közeli államoknak számos „közös ügyük” lehet, a határ rendjének szabályozásától, a bűnügyi jogsegélyen át a kulturális és tudományos együttműködésig. Magyarországnak pl. a legtöbb kétoldalú megállapodása Ausztriával van, részben a közös történelmi múltra, részben a szomszédi viszonyra tekintettel. Két állam nem csak akkor lehet egymással kapcsolatban, ha a viszonyuk baráti, habár ez általában elengedhetetlen a kapcsolatok létesítéséhez. De a történelemben gyakran előfordult, hogy két állam viszonya elhidegült, mégsem szüntették meg egymással a diplomáciai, vagy akár másféle szerződéses kapcsolatokat.

Ahogy a történelmi részben olvasható volt, az államok közötti kétoldalú kapcsolatok már az ókorban létrejöttek, majd a középkorban megjelentek az állandó követek. A vesztfáliai békeszerződések és a bécsi kongresszus rendelkezései pedig már arról árulkodnak, hogy eddigre az európai államok között elmélyült és bonyolult kétoldalú diplomáciai kapcsolatok alakultak ki. Ezeket a szabályokat a 20. század közepéig az íratlan nemzetközi szokásjog tartalmazta. 1961-ben az államok elfogadták a **diplomáciai kapcsolatokról szóló bécsi egyezményt**, amellyel írásba foglalták a szabályokat.¹ Ez az egyezmény napjainkban alapjaiban meghatározza a diplomáciai kapcsolatokat, mind kétoldalú, mind többoldalú szinten.

11.1. A KÉTOLDALÚ KAPCSOLATOK INTÉZMÉNYI HÁTTERE

Egy állam külpolitikai céljainak és irányvonalainak meghatározásában, és a külügyi igazgatással kapcsolatos feladatok ellátásában tipikusan több állami szerv is részt vesz. Magyarországon ebben szerepe van a kormánynak, az Országgyűlésnek, a Külgazdasági- és Külügyminisztérium, sőt még a köztársasági elnöknek is. A kétoldalú kapcsolatok alakításához azonban nem csak az államon belül célszerű a megfelelő szerveket és feladatmegosztást kialakítani, hanem az érintett másik államban is. Ennek a legfontosabb megjelenési formája a diplomáciai képviselő létesítése (tipikusan nagykövetség formájában).

A **köztársasági elnök** képviseli a Magyar Államot, feladatai lehetnek a nemzetközi szerződéskötés során (kötelező hatály elismerése), a megkötött nemzetközi szerződések magyar jogszabályban történő kihirdetésével kapcsolatosan, valamint ő küldi és fogadja a követeket, nagyköveteket.

¹ 1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről.

A kétoldalú és más nemzetközi kapcsolatok intézése kapcsán az **Országgyűlésnek** is van feladata. Az Országgyűlés is részt vehet a külpolitikai elvek és célok megfogalmazásában. Az Országgyűlés részt vesz a nemzetközi szerződések megkötésében, felhatalmazást adhat azok megkötésére (pl.: a köz-társasági elnöknek). Sőt, a megkötött nemzetközi szerződések kihirdetésében is szerepe van.²

Az Országgyűlésnek magának is lehetnek kapcsolatai más államok parlamentjeivel, illetve maga is foglalkozhat külpolitikai kérdésekkel. Ez Magyarországon különösen az Országgyűlés külügyekkel foglalkozó bizottságban zajlik, amely pl. rendszeresen meghallgatja a külügyminisztert a külügy területén végzett kormányzati munkájáról. A **Külügyi Bizottságban** rendszeresen megvitatnak aktuális külpolitikai kérdéseket, amelyek vitájára a Külgazdasági és Külügyminisztérium vezetőin kívül nemcsak egyéb állami intézmények vagy szakszervezetek képviselőit, hanem független szakértőket is meghívnyak. Nagy figyelemmel kísért része a munkájuknak a nagykövetjelöltek kinevezésük előtti meghallgatása. Tevékenységük másik fontos területe a parlamenti diplomácia. A bizottság szoros kapcsolatot tart fent a Magyarországra akkreditált nagykövetekkel, és rendszeresen fogad külföldről érkező parlamenti és egyéb delegációkat. Az Országgyűlés elnökének engedélyével a Külügyi Bizottság küldöttsége egyrészt kétoldalú kapcsolatok keretében vesz részt külföldi tárgyalásokon, másrészt a bizottság vezetői, illetve tagjai gyakori vendégei különböző belföldi és külföldi szakmai konferenciáknak is. Szoros és rendszeres kapcsolat alakult ki a visegrádi országok partnerbizottságaival is.

Az állam külpolitikai tevékenységét elsősorban a kormányfő és a **külügyminiszter** határozza meg. A külügyminisztérium felelős a nemzeti érdekek világszintű képviseletéért, az állam külpolitikai céljainak érvényesítéséért, a nemzetközi kapcsolatok alakításáért és fenntartásáért. A külügyminiszter összehangolja az állam külpolitikai és külgazdasági érdekeinek érvényesítését, koordinálja a Kormány tagjainak az ország külpolitikai és külgazdasági érdekeit érintő tevékenységét.

A miniszter tájékozódik a nemzetközi kapcsolatok alakulásáról, a nemzetközi helyzetről, és erről tájékoztatja a kormány tagjait. A külügyminisztérium irányítja a magyar külképviseleteket (diplomáciai és konzuli képviseleteket), és az említett tájékozódás elsődlegesen rajtuk keresztül zajlik.

A magyar Külgazdasági- és Külügyminisztérium kiemelt feladat az európai uniós politika alakítása, és az állam érdekeinek képviselete az EU-ban. A külügyminisztérium kialakítja a kormány álláspontját biztonságpolitikai kérdésekben, különösen a NATO-tagságunkkal összefüggésben.

A külügyminisztérium készíti elő és gondozza a magyar állam által megkötni kívánt, vagy már megkötött nemzetközi szerződéseket. A miniszter javaslatot tesz nemzetközi szerződések kötésére. Irányítja a nemzetközi szerződéskötési eljárást, figyelemmel kíséri a nemzetközi szerződések végrehajtását.

A külügyminiszter együttműködik a többi miniszterrel azokban a kérdésekben, amelyeknek nemzetközi vonzata van – pl. a pénzügyekért, kereskedelemért, gazdaságért felelős miniszterrel – a befektetésekről, kereskedelmi megállapodásokról és nemzetközi fejlesztési politikáról.

A miniszter a Külügyminisztérium által ellátja az állam- és kormányfői látogatások előkészítésével és lebonyolításával, valamint az állam- és kormányközi nemzetközi konferenciákkal kapcsolatos diplomáciai és állami protokoll feladatokat.³

A külügyminiszter javaslatot tesz az újonnan létre jövő államok elismerésére, a diplomáciai és konzuli kapcsolatok felvételére, felfüggesztésére és helyreállítására, illetőleg megszüntetésére. Javaslatot

² Bővebben ld. 2005. évi L. tv. a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról.

³ Bővebben ld. 94/2018. (V. 22.) Kormányrendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

tesz a diplomáciai és hivatásos konzuli képviselet létesítésére, illetőleg megszüntetésére. Gondoskodik a tiszteletbeli konzuli képviselet létesítéséről, illetőleg megszüntetéséről.

Magyarország külügyeinek intézésében több mint 1500 fő vesz részt, 900–1000 között mozog a minisztériumban dolgozók száma és 500–600 körül a diplomáciai és konzuli képviseleteken dolgozóké. A külügyminiszter javaslatot tesz a magyar külképviseletek vezetőinek kinevezésére, illetőleg felmentésére. Kinevezi a tiszteletbeli konzuli képviselet vezetőjét, illetőleg dönt a kinevezés visszavonásáról. Kinevezi a diplomáciai és konzuli személyzetet.

A külügyminiszter fő feladatai

- külpolitikai célok meghatározása;
- nemzeti érdekek világszintű képviselete;
- nemzetközi kapcsolatok alakítása és koordinálása;
- tájékozódik a nemzetközi kapcsolatok alakulásáról, a nemzetközi helyzetről, és erről tájékoztatja a kormány tagjait;
- irányítja a magyar külképviseleteket;
- nemzetközi szervezetekben képviseli Magyarországot;
- nemzetközi szerződések megkötésében vesz részt;
- összehangolja és együttműködik a Kormány többi tagjával minden olyan kérdésben, amelynek nemzetközi vonzata van;
- javaslatot tesz új államok elismerésére, diplomáciai és konzuli kapcsolatok létesítésére és megszüntetésére.

A **diplomáciai képviselet** fő feladatai a küldő állam képviselete a fogadó államban, a küldő állam érdekeinek védelme a fogadó államban, tárgyal a fogadó állam kormányával, mindenféle jogszerű módon tájékozódik a fogadó állam belső viszonyairól és ezekről jelentést tesz a kormányának, valamint előmozdítja a két ország közötti baráti kapcsolatokat, fejleszti közöttük a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.⁴ Ezeket a feladatokat természetesen csak olyan személy tudja ellátni, akit a fogadó állam kormánya elfogad, és a fogadó állam meg is tagadhatja a kinevezni kívánt diplomata megbízásának elfogadását, valamint a későbbiekben is nem kívánatos személynek nyilváníthatja. A diplomata iránti bizalom és kölcsönös tisztelet nélkül nem lehetséges a kétoldalú kapcsolatok ápolása. A diplomáciai munkát a nagykövet nem egyedül végzi. Tipikusan van helyettese, akit első beosztottnak hívnak. A testület tagjainak többféle elnevezése és feladata is lehet, így találkozhatunk még különböző attasékkal is, pl. katonai attaséval vagy kulturális attaséval. A diplomaták munkáját segíti az adminisztratív és egyéb, kiegészítő személyzet is. Ezek alapján a diplomáciai képviselet létszáma igen változó lehet, azt nagyban befolyásolja a küldő állam pénzügyi lehetősége és presztízse. A nagy államok hagyományosan nagy diplomáciai képviseletet tartanak fent még olyan államokban is, amelyek nem tartoznak a legfontosabb partnereik közé. Így pl. a budapesti amerikai és orosz nagykövetségen is közel 50-en dolgoznak. (Igaz, az Amerikai Egyesült Államoknak több mint 11 ezer diplomatája van a világ 190 államában jelen.⁵)

A **konzuli képviselet** az állampolgárok érdekeinek védelmére lett kitalálva. Tehát a külföldi állam területén tartózkodó magyar állampolgárok érdekeinek a védelmét elsősorban a konzul biztosítja. Természetesen, ha szükséges, a diplomáciai képviselet is eljár az állampolgárok védelmében, de ez inkább akkor jellemző, ha nincs külön konzuli képviselet az adott államban. Diplomáciai képviseletből mindig egy van, és az a fogadó ország fővárosában szokott tartózkodni, annak érdekében, hogy „közel legyen a

⁴ 1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről, 3. cikk.

⁵ ROBERTS 2013.

tűzhöz”. Konzuli képviseletről több is lehet és a fogadó ország bármely városában. Általában azokban a városokban van, amelyekben jelentős a küldő állam állampolgárainak a jelenléte, tevékenysége. Így pl. az USA-ban a washingtoni nagykövetség is ellát konzuli feladatokat, de azon kívül van Magyarországnak három főkonzulátusa is: New Yorkban, Los Angelesben és Chicagóban. Az állam a hivatalos konzulátusok mellett felkérhet tiszteletbeli konzulokat is. Ezek a személyek jó viszonyt ápolnak a küldő állammal, a fogadó állam területén élnek, és így segíteni tudják a küldő állam állampolgárait, kiegészítve a hivatásos konzulátusok munkáját. Az USA-ban pl. az előbb említett három főkonzulátus mellett 19 tiszteletbeli konzulhoz fordulhatunk, olyan városokban, mint Atlanta, Boston, Denver, Honolulu, Houston, Miami vagy New Orleans. Ugyanígy említhető, hogy Szegeden van román főkonzulátus, és 6 államnak van tiszteletbeli konzulja: francia, finn, izraeli, olasz, osztrák és szerb.

A konzul feladatai igen változatosak lehetnek. A konzuli kapcsolatok jogról szóló, 1963. évi bécsi egyezmény szerint, ide tartozik a küldő állam természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban. Szintén a konzul feladata a két állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok elősegítése, az azokról való tájékozódás és jelentés tétele a küldő államnak. A konzul olyan közigazgatási feladatokat is ellát, mint útlevelek és egyéb úti okmányok, pl. vízum kiállítása a küldő állam személyeinek vagy a küldő államba utazóknak. Segítséget és támogatást nyújt a küldő állam egyéneinek (pl. ha elvesznek az iratai, ellopják a pénzét, balesetet szenved), valamint közjegyzői és anyakönyvvezetői feladatokat is ellát. A konzul képviselheti a küldő állam egyéneit a fogadó állam hatóságai és bíróságai előtt, vagy gondoskodhat megfelelő képviseletről.⁶

A diplomáciai képviselet fő feladatai

- a küldő állam képviselete a fogadó államban;
- a küldő állam érdekeinek védelme a fogadó államban;
- tárgyal a fogadó állam kormányával;
- mindenféle jogszerű módon tájékozódik a fogadó állam belső viszonyairól és ezekről jelentést tesz a kormányának;
- előmozdítja a két ország közötti baráti kapcsolatokat, fejleszti közöttük a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

A konzuli képviselet fő feladatai

- a küldő állam természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban;
- a két állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok elősegítése, és azokról való tájékozódás, és jelentés tétele a küldő államnak;
- útlevelek és egyéb úti okmányok, pl. vízum kiállítása a küldő állam személyeinek vagy a küldő államba utazóknak;
- segítség és támogatás nyújtása a küldő állam egyéneinek;
- közjegyzői és anyakönyvvezetői feladatok; a küldő állam egyéneinek képviselete a fogadó állam hatóságai és bíróságai előtt.

A diplomáciai és konzuli képviseletek mellett az államok gyakran létesítenek a kereskedelmet vagy a kulturális kapcsolatokat ösztönző **irodákat** is egyes államok területén. A magyar kultúra, oktatás, tudomány elősegítése és a szorosabb kapcsolatok megteremtése érdekében világszerte 24 városban tevékenykedik a Balassi Intézet (így pl. New Yorkban, Párizsban, Londonban, Rómában, Pekingben, Isztambulban és Delhiben is). A turizmus elősegítésére létesültek a Magyar Turizmus Irodák a világ 23 országában.

⁶ 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről, 5. cikk.

Az elmúlt évszázadok alatt egyre jobban szélesedtek azok a területek, amelyeken az államok együtt kívánnak működni egymással. A kétoldalú együttműködés klasszikus szférái a kereskedelem és a katonai segítségnyújtás volt. Ehhez képest a 21. századra több tucat együttműködési terület említhető a klasszikusok mellett.

A jószomszédsági, **barátsági** szerződések tipikusan megteremtik a két állam közötti egyetértést és alapot adnak a további közös erőfeszítésekre. Ösztönzik a két állam közötti kereskedelmet és az egymás államába irányuló gazdasági befektetéseket. A szomszédos államok közötti megállapodások részévé gyakran a kisebbségek kölcsönös védelme, ez különösen jellemző a közép-kelet-európai térségben.

Az államok a gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokon túl létrehozhatnak **oktatási, kulturális, tudományos, műszaki, kommunikációs, közlekedési** együttműködéseket is. Segítik, hogy az állampolgáraik részt vegyenek a másik országban képzéseken, támogatják, hogy közös kulturális eseményeket szervezzenek, hogy közös tudományos és kutatói projekteken vegyenek részt, hogy együtt fejlesszék a mindkettejük számára fontos közlekedési hálózatokat, pl. közösen vasútvonalat építsenek. Megállapodásokat kötnek légi járatok indításáról.

A szomszédos államoknak meg kell állapodniuk a kettejük között lévő **határ** rendjéről, arról, hogy hol legyenek a szárazföldi és vízi határátkelőhelyek. A közös határ kapcsán számos egyéb kérdés felmerülhet, pl. a határfolyón való hajózás, halászás, a víz öntözésre történő használata, vagy erőmű építése. A közös határ kapcsán célszerű megállapodni abban is, hogyan működjenek együtt a határt átlépő bűnözés megelőzésében. A határokon átlépő bűnözés elleni összefogás nem csak a szomszédos államok számára fontos. A kölcsönös bűnügyi jogsegély és a kiadatás intézménye is régi területe a kétoldalú együttműködésnek. (Bővebben ld. a 13. fejezetben!)

A büntetőjog területére eső együttműködés mellett jelentős a polgári jogi **jogsegély** és a családjogi együttműködés is. Ez különösen fontos azon államok esetében, amelyek területén jelentős számmal élnek a másik állam állampolgárai vagy nemzetiségi tagjai.

Szintén fontos területe az együttműködésnek a növény- és **állategészségügy**, a környezetvédelem (gondoljunk különösen a határon átnyúló szennyezésekre, víz- vagy légszennyezésre). A humánegészségügy területén jelentős a járványok megelőzése.

Számos kétoldalú megállapodás érint **adózási** kérdéseket, így különösen a kettős adóztatás elkerülését, nevezetesen azt, hogy a két állam megállapodik, hogy az adózónak ugyanazon jövedelme miatt nem kell mindkét államban adót fizetnie. Ezek az egyezmények egyedi feltételeket tartalmaznak, és külön szabályozzák pl. a munkaviszonyból származó jövedelem utáni adót és pl. az ingatlan vagyonszerzése után fizetendő. Manapság az ilyen megállapodások arra is kitérnek, hogyan tudnak az államok együttműködni az adóelkerüléssel szemben. Az adóügyi információcsere egy példája annak, hogy az államok egyre több információt osztanak meg egymással. A tájékoztatási együttműködés kiterjedhet nemzetbiztonsági, hírszerzési információkra is.

Számos állam között létezik a **viták békés rendezésére** vonatkozó megállapodás is, amelyben azt tisztázzák, hogy ha vitájuk támad, akkor milyen eljárások útján fogják keresni a megoldását. Ezek az egyezmények általában javasolják a diplomáciai, tárgyalásos vitarendezést, de gyakran előírhatják választottbíró vagy valamely nemzetközi bíróság igénybevételét is.

Az államok megállapodhatnak közös **sport**versenyek szervezésében, pl. a 2008-as labdarúgó Európa-bajnokságot Ausztria és Svájc rendezte közösen, míg a 2012-est Lengyelország és Ukrajna. Ez utóbbi rendezésére Magyarország is pályázott Horvátországgal közösen.

Az **energetika** területén is találunk többféle együttműködést, így államok megállapodhatnak földgáz- és kőolaj vásárlásában, vagy akár villamos-energia vételében. De az együttműködés szólhat arról is, hogy az egyik állam segít atomerőművet építeni a másiknak.

A **katonai** együttműködés területén létesíthetnek közös kiképzéseket, közös hadgyakorlatokat, megállapodhatnak fegyverek és katonai járművek adásvételében, vagy akár szorosabb szövetségi együttműködésben is fegyveres konfliktus esetére.

Az államok kétoldalú együttműködései gyakorlatilag minden olyan területre kiterjedhetnek, amely nem ütközik a nemzetközi jog alapelvei vagy az alapvető emberi jogokba. Így pl. míg a katonai együttműködésnek nincs akadálya, azt tiltja a nemzetközi jog, hogy megállapodjanak egy harmadik állam lerohanásában, vagy közös népirtásban, vagy az emberek kínzásában.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Nevezzen meg legalább három állami szervet, amely részt vesz a nemzetközi kapcsolatok alakításában!
2. A köztársasági elnöknek milyen külügyi feladatai vannak?
3. Az Országgyűlés milyen módon vesz részt a külügyi feladatok ellátásában?
4. Sorolja fel a külügyminiszter feladatait!
5. Mi a különbség a diplomáciai és a konzuli képviseletek feladatai között?
6. Nevezze meg legalább öt tipikus területét a kétoldalú együttműködéseknek!
7. Az államhatár kapcsán milyen tipikus kétoldalú megállapodások szoktak létrejönni?
8. Mit jelent a kettős adóztatás elkerülése iránti megállapodás?

AJÁNLOTT IRODALOM

- BÁBA Iván – SÁRINGER János (szerk.): Diplomáciai Lexikon – A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve. Éghajlat Kiadó, Budapest, 2018.
- KOVÁCS Péter: Nemzetközi közjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 365-437. o.
1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről.
1965. évi 22. tvr. a diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről.

