

A KÖFOP-2.1.4-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű „A Külgazdasági és Külügyminisztérium humánerőforrás-gazdálkodásának és belső képzési rendszerének fejlesztése” című kiemelt projekt

IV. „Külügyi és külgazdasági ágazati szakmai tudásbázis megerősítése, az intézményi tudáskapacitás bővítése és az ágazati tudástranszfer fejlesztése (Külügyi és Külgazdasági Tudásbázis)” című alprojekt

JÓ GYAKORLATOK GYŰJTEMÉNYE 1

Külképviselleteken tartós külszolgálat keretében ellátott
külügyi és külgazdasági közszolgálat (munkavégzés)
hatékonyságának növelésének és a szolgáltatói szemlélet
erősítésének eszközei, jó gyakorlatai

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE



KÜLGAZDASÁGI ÉS
KÜLÜGYMINISZTERIUM

Készült a Külgazdasági és Külügyminisztérium által megvalósított, *„A Külgazdasági és Külügyminisztérium humánerőforrás-gazdálkodásának és belső képzési rendszerének fejlesztése”* című KÖFOP-2.1.4-VEKOP-16-2016-00001 azonosító jelű kiemelt projekt

IV. *„Külügyi és külgazdasági ágazati szakmai tudásbázis megerősítése, az intézményi tudáskapacitás bővítése és az ágazati tudástranszfer fejlesztése (Külügyi és Külgazdasági Tudásbázis)”* című alprojektje keretében, európai uniós forrásból finanszírozva.

ISBN 978-615-6195-02-9

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

FELELŐS SZERKESZTŐ: **DR. NAGY SÁNDOR GYULA**



A RENDELKEZÉSRE BOCSÁTOTT KÉZIRATOK ALAPJÁN SZERKESZTETTE:
ENRAWELL CONSULTING KFT. (KISS GÁBOR FERENC, SZEBENI DÁVID)
LEZÁRÁS: 2019. NOVEMBER

KIADVÁNYTERV, TÖRDELÉS:
LEW-ART DESIGN KFT. 2019.

TARTALOMJEGYZÉK

Vezetői összefoglaló	6
1. Bevezetés.....	8
2. A teljesítménymenedzsment és hatékonyság értelmezése	
a tartós külszolgálati rendszerben	10
2.1. A szolgáltató állam modellje és relevanciája	
a külszolgálati munkavégzésben	10
2.2. Teljesítménymenedzsment és -értékelés – néhány külföldi példa	11
2.2.1. Teljesítménymenedzsment a külképviselleteken.....	11
2.2.2. A teljesítménymenedzsment és az emberi erőforrások	14
2.2.3. Teljesítménymenedzsment a külügyminisztérium szintjén	16
2.3. A hatékonyság technikai aspektusai	18
2.3.1. Hatékonyság-orientált emberi erőforrás-gazdálkodás	19
2.3.2. Szerepek és szakértelem.....	20
2.3.3. A generalisták és szakemberek szerepének újragondolása	21
2.3.4. A multilaterális területen tevékenykedő diplomatákkal	
szemben támasztott speciális követelmények.....	23
2.3.5. Az előléptetések végrehajtásának gyakorlata – példák, aspektusok.....	24
2.4. A jövő külügyminisztériuma.....	26
2.4.1. Potenciális reformterületek a 21. századi külügyminisztériumok számára.....	26
2.4.2. Az információs és kommunikációs technológia (IKT-ICT)	
fejlődésének hatása a diplomáciai tevékenységre.....	28
3. A hatékony külképviseleti munkakörnyezet és konzuli ügyintézés keretfeltételei...	30
3.1. A külképviselet személyi összetétele.....	30
3.1.1. Foglalkoztatási szintek.....	31
3.1.2. Helyi alkalmazottak foglalkoztatása.....	32
3.1.3. Egyes foglalkoztatási feltételek a helyi alkalmazottak esetében.....	33
3.1.4. A személyi állomány arányos összeállítása	34

3.1.5. A munkaköri kataszter, munkakörök kialakítása	34
3.1.6. Az ellenőrzési lánc és egyéb szempontok figyelembevétele	35
3.1.7. A társszervi diplomaták.....	36
3.1.8. A munkaköri feladatok munkavállalók közötti aránytalan szétosztása.....	36
3.1.9. A konzuli részlegre vonatkozó külön szabályok.....	37
3.1.10. A helyettesítések rendje, szabadságok kiadása, munkakör átadás-átvétel.....	38
3.1.11. Munkakör átadás-átvétel	39
3.1.12. A konzuli munkatársak képzése	39
3.1.13. A regionális konzuli képzés, a konzuli munkatársak továbbképzése	40
3.2. Az egyén és a munkakörnyezet összhangja a konzuli munkában	40
3.2.1. A konzuli ügyfélfogadó tér.....	41
3.2.2. Az ügyfélfogadás helye, az ügyfeldolgozás helyszíne	42
3.2.3. A munkakörülmények biztosítása kihelyezett konzuli ügyfélfogadáson.....	43
3.3. A belső munkaszervezés, adminisztrációs-teher csökkentés.....	44
3.3.1. A konzuli hivatal ügyfélfogadási ideje.....	44
3.3.2. Ügyfélfogadási időn túli ügyintézés	45
3.3.3. Időpontfoglalás, időpontfoglalás nélkül intézhető ügyek.....	45
3.3.4. Kapcsolattartás az ügyféllel, a visszajelzésük kezelése	46
3.3.5. Általános ügyféltájékoztatás	47
3.3.6. Egyedi ügyféltájékoztatás.....	49
3.3.7. A Központ-külképviselőt közötti postaforgalom, a küldemények kezelése.....	51
3.3.8. A postai szolgáltató kiválasztása	52
3.3.9. Az ügyféli visszajelzések kezelése	53
4. Összegzés.....	54
5. Mellékletek.....	57
5.1. Javaslatok a hatékonyabb Svéd Külügyminisztérium kialakítására	57
Felhasznált irodalom	58
Végjegyzetek.....	59

VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓ

A jó gyakorlatok bemutatásának célja: A KÖFOP 2.1.4-VEKOP-16 kiemelt projekt IV. alprojektjének részét képezi a külügyi és külgazdasági közigazgatási feladatellátás nemzetközi és hazai fejlesztési lehetőségeinek meghatározása, jó gyakorlatok feltárása. Ezzel összefüggésben a 3.5.-ös eredménytermék célja a külképviselleteken tartós külszolgálat keretében ellátott külügyi és külgazdasági közszolgálati munkavégzés hatékonyságának növelése, a szolgáltatói szemlélet erősítése. Mindezekre figyelemmel került sor a külügyi teljesítménymenedzsment és -értékelés módszereinek, illetve külföldi gyakorlatainak szemlészésére, valamint a hatékony külképviseleti munkakörnyezet és konzuli ügyintézés keretfeltételeinek bemutatására. A gyűjtemény jó gyakorlatok alapját képezheti a külügyi és külgazdasági feladatellátásban, az alábbi megállapítások mentén:

- A PERM (*Performance Management*) módszer alkalmazásával a külképviselleteken folyó munka hatékonysága mérhető.
- Az alapos amerikai, illetve német teljesítménymenedzsment elemei adaptálhatók a vizsgálatok és értékelések módszertanában.
- A munkatervek vagy éves tervek segítik a munkatervezést és a teljesítményértékelést is, az új-zélandi, az ausztrál és a francia jó gyakorlatnak tekinthető, azonban ezeket nem elég lemásolni, azokat adaptívan kell átültetni a saját munkarendbe.
- A különböző arányok és ráták (pl. központ-kirendeltség arány, lemorzsolódási ráta stb.) elemzésével számszerűsített képet kaphatunk a különböző külügyi attribútumokról.
- A legjobb külügyi szolgálatok a magas beosztások betöltésénél alaposan kidolgozott módszereket használnak a tehetség azonosítására és kiválasztására, majd fejlesztésére. Utóbbinál fontos az eltelt idő, illetve a fejlődés, előrelépés közti egészséges összhang.
- A diplomáciai szerepek változásával a hagyományos „portás” funkció helyett a diplomaták olyan tevékenységeket is végezhetnek, mint a közvetítő, matchmaker, bróker, segítő, támogató vagy értékesítő.
- A multilateralizmus jelentősége az elmúlt évtizedekben jelentősen megnőtt, de így sem válthatja ki a kétoldalú diplomáciát, s nem is magasabb rendű annál. A jövő külügyminisztériumainak általános szerepei és a 21. századi feladatellátáshoz alkalmazható jellemzői megállapíthatók. Ilyen többek között az állami kereteken kívüli szerepvállalás, a szükséges szakértelem feltárása, a hálózat- és partnerség-orientáltság, a támogató összkormányzati álláspont, a gazdaságorientált kormányzati megközelítés, a fejlesztési és diplomáciai prioritások összehangolása, a külügyek otthoni beágyazottsága, a rugalmasság, az eredményvezéreltség és a technológiai képesség.
- Az IKT terén tapasztalható változások a diplomáciai gyakorlatokra is folyamatosan hatással vannak. A média nyomása miatt a diplomáciai tevékenységek is jelentősen felgyorsultak, így a hibás döntések esélye is megnőtt, sőt a döntéshozatal célja olykor már a média megnyugtatóására is irányulhat.
- Egy külképviselet működéséhez kiegyensúlyozott és teljesítményösztönző munkahelyi környezet – pl. személyi összetétel, infrastrukturális váz –, illetve hatékony munkaszervezés szükséges.

- A foglalkoztatási szintek pontos meghatározása kiemelten fontos, a diplomaták, szak-konzulok vagy beosztottjaik munkavégzését is jelentősen megkönnyíti, ha például szervezési vagy adminisztrációs munkarészekben segítséget kapnak az igazgatás és műszaki személyzet tagjaitól.
- A munkakörök leírását érdemes mindig munkaköri kataszterben meghatározni, amely-nél lényeges, hogy az összes külképviseleten azonos tartalmú legyen, ugyanakkor ke-rülni kell a munkaköri feladatok aránytalan elosztását.
- A konzuli munkavégzés környezetére is speciális irányelvek vonatkoznak. Ilyen például a konzuli ügyfélfogadó tér kialakítása, az ügyfélfogadás helye és az ügyfeldolgozás helyszíne, vagy a kihelyezett konzuli ügyfélfogadás munkakörülményeinek biztosítása.
- Általános tájékoztatást a külképviselet saját honlapján vagy közösségi médián keresz-tül is lehet adni, az egyedi ügyféltájékoztatás telefonon, emailben, vagy kivételes eset-ben postai úton valósulhat meg.

1. BEVEZETÉS

Napjaink világot megváltoztató folyamatai (globalizáció, államok közötti függőségi viszonyok kialakulása, digitalizáció, közlekedési infrastruktúra fejlődése, mesterséges intelligencia stb.) jelentős befolyással vannak a külügyi, külgazdasági, diplomáciai tevékenységre is. A külkapcsolatok ápolása – építve és részben megtartva a hagyományokat és a klasszikus protokollt – új dimenziókban zajlik, melyekhez új eszközök, eljárások, protokollok tartoznak; az interakciók intenzívebbé váltak, új kommunikációs csatornák nyíltak. Mindez megköveteli a pénzügyi és személyi erőforrások, valamint az allokáció és felhasználás optimalizációját is. Az utóbbi években a kormány – felismerve a trendeket és megfelelő nemzetközi kihívásoknak – új doktrína mentén közelíti meg Magyarország külkapcsolatait, erőteljes expanziót hajtva végre a külképviseleti rendszerben.

A dinamikus változó kontextus megértéséhez támpontot adhat az ún. globalizált diplomácia mátrixa, mint a klasszikus, illetve a globalizációt lekövető diplomácia összehasonlítása a partnerek, témák, irányítás stílusa, kormányfő szerepe, a tipikus diplomáciai szolgálat és a külképviselet szerepe mentén.

A belföldi partnereknél a klasszikus diplomácia esetén a minisztériumok, a kormányfő hivatala vagy kabinetje és a parlament (adott esetben mindkét háza) aktívan részt vesznek a külügyekben, miközben az üzleti szférával és a médiával minimális kapcsolatot ápol. A külső partnereknek a külügyminisztérium, a kormányfők kabinetjei/hivatalai, az állami intézmények, a parlament, a regionális kormányok, valamint a párbeszédben közvetlenül érintett minisztériumok számítanak. A média különböző szereplőivel itt is a távolságtartó kapcsolat a jellemző. A nemzetközi párbeszédben a „felsőbb szintű” diplomácián van a hangsúly, úgy mint a béke, biztonság, leszerelés/non-proliferáció, nemzetközi segélyezés és az együttműködés. A külső ügyek irányításában a külügyminisztérium-központúság jellemző, a többi intézmény szerepe korlátozott. A kormányfők szerepe elenyésző, ritkán tartanak csúcstalálkozókat. A tipikus diplomáciai szolgálatot magas szintű szakmaiság, karrier-stabilitás, kiszámítható életpálya, a kormányzat többi intézményeivel való korlátozott felcserélhetőség, magas moralitás és az emberi erőforrások menedzsmentjének rutinja jellemzi. A külképviselet pedig tanácsokat adnak az otthoni kormányoknak, végrehajtják annak politikáját, kapcsolatot építenek és ők alkotják a külképviselet-külügyminisztérium párbeszéd mintáját.¹

A globalizált diplomácia esetében viszont gyakorlatilag minden hivatalos intézmény, valamint az állami és nem állami partnerek az üzleti szférából, a médiából, a tudományos életből, a „think tank”-ek, a civil társadalom és a civil szervezetek is belső partnereknek tekinthetők. A kommunikáció velük meglehetősen nyitott. Külső partnereknek is a fent említettek számítanak, különös hangsúllyal a nem állami vagy az olyan, alacsonyabb szintű állami szereplőkre, mint például a helyi önkormányzatok, az etnikai diaszpóra közösségei és diákok a célországban. A nemzetközi párbeszéd témáit sokszor szürreális sokszínűség jellemzi, s mivel a külügyminisztérium nem foglalkozhat minden üggyel, megmaradva a koordinációnál, a technikai/szakmai kérdéseket átadja a felelős minisztériumoknak. Minden intézménynek van külső szerepe és kapcsolatrendszere, a külügyminisztérium felel a koordinációért és a hálózatok működtetéséért, valamint törekszik az átfogó és teljes kormányzati megközelítés megvalósítására. A külügyminisztérium szorosan együttműködik a kormányfővel és kabinetjével, gyakoriak a kétoldalú, regionális és globális csúcstalálkozók, szemben a klasszikus diplomácia kormányfő-szerepkörével. A tipikus diplomáciai szolgálatnál a szakma

1 Rana (2018)

a pályafutás és az oldalirányú bemenet elegye, gyakori a kavarodás, a ki- és belépések, ezért a közvélemény gyakran megkérdőjelezi ezek relevanciáját. A morális szint változó, részben az emberi erőforrások irányításától függ. A szerepek gyakran elmosódnak a külügyminisztérium és a külképviseletek között, a követségek sokszor a kapcsolatok társvezetőiként lépnek fel. Folyamatos párbeszéd jellemző a külügyminisztériummal.²

Az integratív diplomácia azt az újszerű, a világ változásaira reagáló álláspontot képviseli, hogy működésébe be kell építenie a változást és a folytonosságot, a különböző agendákat és tevékenységi szinteket/küzdőtereket, a változatos diplomáciai folyamatokat és struktúrákat, valamint a diplomáciai gépezetet. Mindenekelőtt hangsúlyozza az egyre kiterjedtebb nemzetközi politikai hálózatok jelentőségét, és vele a hatékony együttműködés diplomáciájának fontosságát a különböző professzionális diplomaták, illetve a növekvő számú nemzetközi szereplők képviselői között.

A diplomáciai tevékenység külföldön zajlik, színterei elsősorban kormányköziek, elsődleges célja az eredmények elérése tárgyalások útján. A szuverenitással kapcsolatos szabályokból eredő magatartás normatív elvárásai egyértelműek. A protokoll szerepe központi, a diplomáciai képviselők hagyományosan immunisak/mentesek, a titkosság/titoktartás diplomáciai hagyományai érvényesek. A kommunikációt a kormányra koncentráló hierarchikus információáramlás jellemzi. A diplomáciában érintettekkel fennálló kapcsolatok kvázi-hierarchikusan meghatározottak. A diplomaták mandátuma a szuverenitás elvein alapszik. A nem állami szereplők a diplomácia felhasználóiként jelennek meg. A diplomácia középpontjában (ún. „Központ” státusz) a külügyminisztériumok állnak. A hangsúly a diplomáciai szakma „céhszerű” minőségi tulajdonságaira helyeződik, a szerepek világosan meghatározottak, kiemelve a diplomata „kapuőr” szerepét, a hazai és a nemzetközi politikai környezetek között.³

Ezzel szemben az integratív diplomáciát többsíkúság és többszereplős legitimitás jellemzi. A diplomáciai tevékenység és fókuszterülete átível a nemzetközi és hazai szférákon – több diplomáciai helyszín és domain jellemző. A diplomácia céljai bonyolultabbak: agenda kialakítása és a témák menedzselése a kormányzati szándékok tárgyalásos érvényesítésével, a szándékok befolyásolásával és a napirend célorientált kialakításával. Az integratív diplomácia szabályai még nem alakultak ki. A szuverenitás és a nem-szuverenitás alapú szabályok konfliktusa figyelhető meg, nyitottság, elszámoltathatóság és transzparencia jellemzi. Intézményi feszültségek a diplomáciai kommunikáció kiterjesztett mintáin alakulhatnak ki. Az integratív diplomácia kommunikációját a tájékoztatás többirányú áramlása jellemzi, a média és a közösségi hálózatok mátrixában. Ezek nyitott és befogadó hálózatok, amelyek azonban változékonyak és instabilak lehetnek. A nyilvános diplomácia (*public diplomacy*) a klasszikus diplomáciai struktúrákba és folyamatokba integrálódott. Különböző modellek alapján a diplomáciai folyamatokban olyan szereplők többirányú, aktív bekapcsolódása tapasztalható, amelyeknek részvétele az érdekeken (érintettségén), illetve a szakértelmen alapulnak, nem pedig a státuszon. A nem állami szereplők diplomáciai tevékenységek generálóiként jelennek meg. A szerkezetek diffúzabbak, szélesebb alapú nemzeti diplomáciai rendszer jellemzi. A diplomata belső koordinátorként jelenik meg a kitágult nemzetközi politikai környezetben, a kereteket feszegető hozzáállással. Lényeges a facilitátor és vállalkozói szerepek átfogalmazása a komplex politikai környezetekben.⁴

² Rana (2018)

³ Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

⁴ Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

2. A TELJESÍTMÉNYMENEDZSMENT ÉS HATÉKONYSÁG ÉRTELMEZÉSE A TARTÓS KÜLSZOLGÁLATI RENDSZERBEN

2.1. A szolgáltató állam modellje és relevanciája a külszolgalati munkavégzésben

A külképviseleti munka, a tartós külszolgalat hatékonyságának megítélésénél, az azt meghatározó tényezők azonosításakor a diplomáciai szolgálat *ab ovo* és exkluzív közszolgálati jellege (a diplomáciába nem vonhatók be magánszereplők) miatt tekintettel kell lennünk a 2014-2020-ra megalkotott fejlesztési stratégia szolgáltató állam modelljére. Utóbbi megvalósítása érdekében a

2014-2020 közötti fejlesztési stratégia⁵ három általános célt határozott meg.

Elsőként a „*professzionális – megbízhatóság*” elérése érdekében a szervezetek kiszámíthatóságukkal és jogszerűségükkel, a közszolgálatot ellátó munkatársak pedig szakmai tudásukkal és etikus magatartásukkal az állami működés iránti bizalom alapköveinek kell lenniük.

A „*költséghatékony – versenyképes szolgáltatás-nyújtás*” célja szerint a szervezeteknek nemzetközi összehasonlításban is versenyképes szolgáltatást kell biztosítaniuk a felhasználóknak, vagyis az adófizetőknek és az ügyfeleknek. Működjenek takarékosan, olyan eljárási díjakkal, illetékekkel és eljárási határidőkkel dolgozva, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek. Szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket teremthetnek. Harmadik célként a „*szervezett – ügyfélközpontúság*” lényege, hogy a szervezetek úgy képviseljék a közérdeket, hogy feleslegesen ne terheljék az ügyfeleket, hanem inkább segítség munkájukat. A szervezetek menedzsmentjének korszerű és optimális működéssel kell maximalizálni a felhasználói elégedettséget, egyúttal hangsúlyt kell fektetnie a szolgáltatás társadalmi költségének, és az ügyfelekre nehezedő egyéb típusú terheknek a minimalizálására. Ha a fenti célokat a külügyi rendszerre vonatkoztatjuk, akkor világossá válnak az utóbbi években végrehajtott módosítások a külügyi struktúrában, így például a reorganizáció és a szerepek újraosztása.

A szolgáltató szemlélet széleskörű elterjesztéséhez, a modern, szolgáltató állam működtetéséhez nemcsak megfelelő vezetőkre, hanem felkészült, elhivatott munkatársakra is szükség van. Kiemelten fontos ezért az utánpótlás biztosítása, a megfelelő emberek közszolgálati életpályára történő állítása. Ez különösen érvényes a hatósági ügyeket intéző, illetve a közvetlen ügyfélkapcsolatot igénylő közfeladatokat ellátó és közszolgáltatásokat biztosító személyi állományra, ahol fontos a proaktív hozzáállás. A szolgáltató és eredményorientált szemlélet érvényesítése kiemelten fontos a Magyarország külképviseletin diplomáciai és egyéb külgazdaságdiplomáciai feladatokkal foglalkozó közszolgálati tisztviselők esetében is, akik – külföldi ügyfélkapcsolataik révén – a magyar közigazgatási és közszolgálat rendszert képviselik.

5 Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020

2.2. Teljesítménymenedzsment és -értékelés – néhány külföldi példa

A teljesítménymenedzsment, a teljesítmény értékelése és annak technikái a vállalati világból szűrődtek be a közsférába az elmúlt években. Ennek háttérében az áll, hogy a kormányzati reformok során időről-időre felvetődött a versenyszférában sikeres módszerek átvétele a hatékonyság értékelésére.

A hatékonysági kérdések vizsgálatára a külügyminisztériumok előszeretettel használják a *Performance Management* (PERM) módszert, amely sokféle módon értékeli a külügyi tárcák által lefedett területek operációit.

A következőkben bemutatunk néhány külföldi példát a külügyminisztériumi teljesítménymenedzsment alkalmazására.

A PERM alapvetően három területre fókuszál:

- külképviseltek
- diplomáciai szolgálat humán erőforrásai
- adott külügyminisztérium, és az általa kifejtett nyilvános diplomáciai (*public diplomacy*) tevékenység

2.2.1. Teljesítménymenedzsment a külképviselteken⁶

A külképviseltek és a diplomáciai missziók a külügyi és külgazdasági rendszer operatív kirendeltségei, amelyek részben elkülönülnek az otthoni irányítástól. Mivel emiatt nagy szükségük van a hatékony menedzsmentre, elsőbbséget élveznek a PERM alkalmazásban. A teljesítmény fokozása ezen a szinten azért is jelent óriási előnyt a diplomáciában, mert az említett intézmények az egész rendszer külkapcsolatainak élvonalát képviselik.

Az Egyesült Államok Külügyminisztériuma egy kiterjedt ellenőrző hálózatot működtet, amelyet a főfelügyelő (*inspector general*) vezet, beosztottjai pedig a helyettes főfelügyelők, vezető felügyelők és vizsgálók. Minden amerikai külképviseltek háromszor látogatnak meg egy évben. Az amerikai külügyminisztérium ilyen tekintetben egyedi, mivel az érzékeny anyagok kivágása/kitakarása után a vizsgálati jelentéseket honlapjukon közzéteszik.

Németország külügyminisztériuma is létrehozott egy főigazgatói rangú főfelügyelői (*inspector general*) posztot, két helyettesel, akik a német külképviseltek ellenőrzik helyben.ⁱⁱ Módszerük kivételesen alapos: például az adott nagykövetség hat hónappal a vizsgálat előtt átadja a vizsgáló egységnek teljes kimenő levelezését és jelentéseit, amelyeket alaposan kielemeznek, meghatározzák a minőségüket és használhatóságukat a különböző érdekeltek felé. Többek között Brazília, Kína, Egyiptom, Franciaország, Oroszország és az Egyesült Királyság is hasonló vizsgálati módszertant használ. Vannak olyan, kiterjedt hálózattal bíró fejlődő országok, amelyek nem követik ezt a gyakorlatot. Például India a vezető tisztviselőit ad hoc alapon küldi ki a vizsgáló-missziókra, bár egy 1966-ban tett javaslat alapján megvalósulhat egy állandó főfelügyelőség. A kisebb

6 Rana (2004) alapján

országok gyakran elhanyagolják kirendeltségeik alapos ellenőrzését. Az eseti jellegű vizsgálatok hátránya, hogy azok nem elég intenzívek, nem foglalják rendszerbe az ellenőrzési technikákat, nem engedik az intézmények kiépítését, és jelentősen nehezítik a következtetések levonását és rendszerbe ágyazását, a tapasztalatok visszacsatolását.

Az 1970-es években néhány külügyminisztérium kifejlesztett egy olyan, éves terven vagy a diplomáciai kirendeltségek munkatervein alapuló rendszert, amely nemcsak a cselekvés- és munkatervezést, de a teljesítmény folyamatos megfigyelését is lehetővé tette, egyfajta monitoring jelleggel. Ez a módszer tovább fejlődve magában foglal olyan alapvető jellemzőket is, amelyek nincsenek meg minden országban, így nem minden esetben alkalmazhatók.

1. Az éves program azonosításába tartozik a külügyminisztérium és az érintett területi egység közötti együttműködés: a terv jóváhagyása, a végrehajtás megfigyelése és az utólagos értékelés segítése.
2. Bizonyos országok összevonják az külképviseletenkénti speciális terveket, hogy egy regionális programot fejlesszenek ki, amelyet a külügyminisztérium területi egységei integráltan figyelnek meg a monitoringrendszer segítségével.
3. A rendelkezésre álló erőforrásokat hozzákapcsolják az éves tervhez, így a külképviseleteknek szükség esetén lehetőségük van további emberi, pénzügyi erőforrásokat igényelni. Ez az intézkedés a pénzügyi hatóság decentralizálására is irányul, hogy bővítsék a kihelyezett, allokált pénzügyi erőforrások mértékét.

A rugalmasság szélsőséges eseteiben (Kanada, Szingapúr, Egyesült Királyság) megengedik a külképviseleteknek, hogy saját belátásuk szerint használjanak adott operációkra és tevékenységekre különböző pénzügyi alapokat, feltéve persze, hogy a központ által meghatározott célok teljesülnek.

Az ilyen éves tervek – amelyeket néha missziós teljesítmény terveknek (*mission performance plans*) is neveznek – egyre kifinomultabbak és jobban definiáltak, mind horizontális, mind vertikális értelemben.¹¹ Az Egyesült Államok úgynevezett missziós programterveket (*mission program plans*) használ, amelyek arra összpontosítanak, hogy a központ által biztosított erőforrásokat a kijelölt célokra fordítsák. Az Egyesült Királyság mérőldköveket (*public performance targets*) határoz meg, de nagymértékben a képviseletvezetőkre bízta a célok kitűzését, amennyiben azok összhangban vannak a kirendeltségek számára meghatározott világos teljesítménycélokkal.

Izrael szintén éves terveket használ, meghatározott célrendszerrel. A költségvetés egy olyan világos rendszerben illeszkedik ehhez a tervezéshez, amit viszonylag egyszerű értelmezni és könnyű alkalmazni. Kanadában az ilyen terveket egyfajta szerződéses vállalás formájában kezelik, arra kötelezve a külképviselet vezetőjét, hogy teljesítse a kitűzött célokat. Azonban a cél eléréséhez nem biztosít ösztönzőket – kerülendő a vitás helyzeteket –, sokkal inkább teljesítendő minimumkövetelményeket határoz meg. Németország ugyancsak feladta azt az 1990-ben bemutatott módszert, amellyel a nagykövetség tisztviselői pénzügyi ösztönző juttatásokat kaptak. Mindkét esetben sokan sértőnek találták, hogy egyes tisztviselőknek fizettek, másoknak viszont nem. A célrendszer minimumkövetelmény megközelítése és a bónuszok hanyagolása érthető: egyes képviseletek esetében kívülről okok (pl. egy eszkalálódó regionális konfliktus) miatt az adott célok elérése könnyedén meghiúsulhat, a képviselet minden erőfeszítése ellenére is.

A fenti példákkal ellentétben Szingapúr bőkezűen jutalmazza azokat a képviseletvezetőket és vezető tisztviselőket, akik elérik a kitűzött célokat – ez a bónusz a legjobban teljesítők esetében akár három hónapnyi fizetés is lehet. Néhány afrikai ország is kísérletezett hasonló szerződéses

megoldásokkal, de a vezető tisztviselőknél ez kiegészítő jövedelemként jelent meg, ezzel is szélesítve a jövedelmi szakadékot a beosztott diplomatakhöz képest úgy, hogy nem értek el látható teljesítménynövekedést. Az új-zélandi rendszer úgynevezett képviseleti lehetőséget (unit opportunity plans) alkalmaz a mintegy 40 nagykövetségére, főkonzulátusára és állandó kirendeltségeire (valamint az új-zélandi külügyminisztérium egységeire is). Ebben hat prioritási terület stratégiáját, illetve az azokra vonatkozó cselekvési és megvalósítási terveket határozzák meg, kalkulálva a kockázatokkal és a (bizonyos esetekben új) lehetőségekkel. A terv végrehajtásáról monitoringrendszer keretében félévente készítenek jelentéseket, év végén az önértékelés is teret kap. Mindezeket egy magas szintű külügyminisztériumi bizottsága vizsgálja, élén a főigazgatóval. A rendszer néhány elemét jelenleg még felülvizsgálják, finomítják, különösen az emberi erőforrásokra vonatkozó részt, a kompetenciafejlesztés és a teljesítmény szempontjából.

Ausztráliában az éves tervezési gyakorlatot utólagos értékelési jelentésnek (*post evaluation report*) nevezik, amelynek négy alkotórésze van:

1. a kapcsolatra, minőségre, az interakció mértékére stb. vonatkozó tények és adatok
2. a jelenlegi érdekek, jövőbeli kilátások, valamint a rövid- és középtávú kihívások értékelése
3. a célok és teljesítménymutatók ismertetése a következő évre, amelyek a külügyminisztérium által meghatározott keretrendszeren alapulnak (ez a dokumentum egyetlen része, amelyet a területi egységnek előre kiküldenek)
4. az előző év eredményeinek kiértékelése.

A teljesítménymenedzsment német verzióját a külképviseleteiken „ellenőrzési módszernek” nevezik, ami a vállalati gyakorlatból származik, a hangsúly pedig a különböző szolgáltatásokon és tevékenységeken van. Ennek alapját a nemzetközileg elismert Roland Berger vezető tanácsadó vállalat ajánlásai adják, amelyeket kiterjedt megvalósíthatósági tanulmányok és pilot projektek után alkalmaztak.

Számos fejlődő ország átvette külképviseletein az éves tervek rendszerét, de nagyon gyakran a kivitelezés csupán látszat marad, mert a misszióvezető nem elkötelezett a tervek megvalósítása mellett, azokat idővel „elfelejtik”. Esetükben további probléma, hogy ritkán tesznek komolyabb (vagy néha bármilyen) erőfeszítést, hogy erőforrásokat is rendeljenek a tervekhez, hogy azokat ténylegesen monitoringra, kiértékelésre és a rendszer teljesítményének növelésére használják.

Franciaország kifejlesztett egy meglehetősen egyedi módszert, „a nagykövet intézkedéseit”, ami a fent említett változatok egyik típusa. Ez hasonló ahhoz, mint amikor egy multinacionális cég rutinszerűen írásbeli iránymutatásokat ad a kitűzött célokról a vezérigazgatónak, akit egy külföldi leányvállalatuk élére neveztek ki. A külszolgálatban ezt egyedül a franciák fejlesztették tökélyre testreszabott írásbeli útmutatásokkal. Ez a kollektív gondolkodás és elemzés eredménye, amelyhez Franciaország többi minisztériumának és intézményeinek is jelentős érdekei fűződnek. Minden újonnan kinevezett francia képviseletvezető kap a külügyminisztertől egy dokumentumot, amely kijelöli számára a teljesítendő célokat. A tisztség elfoglalását követő hat hónapon belül a képviseletvezető bemutatja a külügyminiszternek a cselekvési tervet, amely alapján végre kívánják hajtani az iránymutatásokat, továbbá kérvényezhet további anyagi és emberi erőforrásokat. Ezt követően éves programokkal és egyéni munkatervvel figyelik a kiküldött misszióvezető tevékenységét, a meghatározott terv kivitelezésének minden szintjén. A program világosan és hasznosan kapcsolja össze az erőforrásokat a célokkal. Németország

és Olaszország is átvette ezt a módszertant, azonban különböző rendszerekben adaptálták, így eltérő eredményekre jutottak. A németek a hagyományosan merev rendszerrükkel, az iránymutatásokat a külügyminisztérium szűkebb tevékenységi területére korlátozzák. Ezzel viszont elvesztik a francia rendszer erőteljes integráló képességét, ami az egész kormányt lefedi, és csaknem minden ágazati minisztériumi tevékenységet, érdeket képes a külügyi és külgazdasági viszonyrendszer mentén értelmezni (a magyar külügyi rendszer is hasonlóan jár el). Ennek pozitív hozadéka, hogy a németek a folyamatot vitafórumként használják, melynek segítségével meghatározzák a misszióvezetőknek szánt általános iránymutatásokat. Az olaszok a módszer kevésbé sikeres működését tapasztalták a külképviselteiken. Ez azt jelzi, hogy önmagában nem elég egy máshol jól bevált rendszert és eszközt meghonosítani, annak használati módját adaptívan kell átvenni és az eltérő környezetben alkalmazni.

A II. világháború vége óta Japánban is hasonló módszert alkalmaznak. A kirendelt képviselővezetők egy konferencián – melyet a külügyminiszter-helyettes vezet – kapnak egy 5-6 oldalas hivatalos dokumentumot a kitűzött célokkal. A régebben ezt felolvasták a külügyminiszter és a többi minisztériumi tisztviselő jelenlétében (más minisztériumok képviselői azonban nem jelentek meg a találkozón), ma ezt az időt inkább a képviselővezető célkitűzéseinek megvitatására fordítják. Japánnak azonban nem volt olyan rendszere, amelyben a misszióvezető mutatta be saját terveit. A Gaimusho-reformok részeként (amelyeket a 2001 januárjában kirobbant pénzügyi botrányok indikáltak) az éves tervezési módszert is alkalmazzák, amelynek hatékonysága most még nem megítélhető. A teljesítménymenedzsmenttel, a PERM használatával és működésével kapcsolatban a multilaterális ügyekért felelős kirendeltségeknél kevés információval rendelkezünk. Bizonyos szempontból a diplomáciai tevékenység az ENSZ-hez, OECD-hez vagy bármely más nemzetközi szervezet által delegált állandó képviselőten nagyfokú bizonytalansággal jár, ami a multilaterális diplomácia egyik fontos jellemzője. Másrészt viszont a kezdeményezések szerepe a nemzeti érdekek előmozdításában legalább olyan fontos, mint a bilaterális alapú külképviseléseken.

2.2.2. A teljesítménymenedzsment és az emberi erőforrások

A teljesítménymérés előfeltétele a jó emberi erőforrás (HR) irányítási rendszernek, ezzel tudják biztosítani az optimális kapacitásépítést, a hatékony ösztönzőket és az előléptetési rendszert. Ez ugyancsak olyan terület, ahol a jól bevált vállalati menedzsmenttechnikák közvetlenül is átszűrődnek a közigazgatás irányításába.

A tisztviselőkről szóló értékelések gyakran éves jelentések formájában (néhány rendszerben éves bizalmas jellegű jelentések) a legfontosabb alapját képezik a diplomaták értékelésének: a jutalmak megállapításának, a kitüntetések adományozásának, az előléptetéseknek, illetve a büntetések, megrovások kiosztásának is. A jó rendszerekben a PERM szoros kapcsolatban áll a vele párhuzamosan működő HR irányítással, beleértve néhány, az alábbiakban bemutatott konkrét lépést.

Az éves személyzeti jelentést integrálják a PERM-be. A jelentés tartalmazza azokat az irányító hatóság által tett lépéseket, amelyekkel felépítik a tisztviselő kapacitását, kompetenciáit, kijelölik a teljesítménycélokat és előírják a diplomata önértékelésének módszerét és paraméterrendszerét. Az irányító szerv (jellemzően a központ) értékelését megmutatják a diplomatának, gyakran csak egy személyes megbeszélés után fejezik be a folyamatot.

Az éves személyes értékelés (ami egy, a tisztviselővel készített interjúra épül) már bevett gyakorlat számos diplomáciai szolgálatnál. Előnye, hogy növeli az átláthatóságot, csökkenti a konfliktusok mennyiségét és fejleszti a HR irányítást.

Az alapértelmezett jelentési formák egyik változata, amikor a párhuzamosan működő, hasonló paraméterekkel jellemezhető csoportok értékeléseit is figyelembe veszik, illetve amikor a junior személyzet is jelentéseket készít a rangidős tisztviselőkről, mint egyfajta visszajelzés, ami kiegészíti az általános rendszerű jelentést. Kínában mindkét módszert régóta használják az önvizsgálat és az önkritika régi hagyományával együtt. A 2001 utáni reformok részeként Japán szintén bevezette azt a rendszert, amelyben a junior személyzet értékeli a feletteseit.

Az előléptetés nem automatikus, hanem egy *összetett* folyamat eredménye. Általában a beosztott diplomata jelzi szándékát, hogy feljebb lépne a ranglétrán, akit ezután részletes értékelésnek vetnek alá, Braziliában ennek egyik alapját például írásbeli vizsga is jelentheti. A kifinomult ellenőrzési és alkalmassági procedúrák, amelyeket a vállalati HR-től vettek át, és amelyek alkalmazkodtak a közigazgatási szervek speciális igényeihez, számos országban alapértelmezettek. Azokban az államokban, ahol a diplomáciai szolgálat piramisszerű formát ölt (az alaptól nagy belépési szinttel és junior tisztviselőkkel, a keskenyedő csúcsban pedig korlátozott számú rangidős kinevezéssel), a kiválasztás és előléptetés komplexebb folyamat, mint ott, ahol a függőleges, „felvonó-szerű” elvet követik.

A jó HR gyakorlat velejárója a hatékony panaszkezelési rendszer. A német külügyminisztériumnál van egy vezető tanácsadó, aki önállóan, kifejezetten erre a feladatkörre fókuszál. Megbízatása, hogy a diplomataktól és az otthon szolgáló külügyi alkalmazottaktól beérkező panaszokat kivizsgálja. Negyedéves találkozókra jelenti a külügyminiszternek a fontos eseteket, emellett a rendszeres közvetítő, egyfajta mediátor szerepét is ellátja.

Szingapúr egyedi módszert alkalmaz a külügyminisztérium személyzetének értékelésére. Ők a „jelenlegi értékelt potenciál” (*current evaluated potential – CEP*) rendszert használják, amely megkísérli felvázolni a tisztviselő várható karrierlehetőségeit, és elméletben elhelyezni őket azon a szinten, amelyet 25 év szolgálat után érhetnek el az aktuálisan elérhető beosztások alapján (a külügyminisztériumi struktúrát és a külképviseleti hálózatot adottnak tekintve hosszú távon). Például ketten vagy hárman elérhetik a külügyminiszter-helyettesi beosztást, ami a második legnagyobb rang a szingapúri külügyi struktúrában. Ezeket a CEP rangsorolásokat minden évben elkészítik. Bár az eredményeket nem közlik az érintettel, de ezek képezik a központ karriertervezésének alapját (egyéni szinten eltérő érdekek és ambíciók is felmerülnek). Ez egy szigorú rendszeren keresztül valósul meg, elsődleges célja a hatékonyság.

A modern külügyminisztériumok HR fejlesztése speciális eljárásokon, például írásbeli vizsgákon, interjúkon és az egyén személyzeti dossziéjának alapos vizsgálatán alapul. Az Egyesült Államok külügyminisztériumában az diplomaták számára egy előléptetési ablakot (*promotion window*) kell meghatározni, amelyen hat éven belül át kell lépniük; ha ez nem sikerül, távoznia kényszerülnek a minisztériumi állományból. Ausztrália, Kína és Új-Zéland, többek között előírja az alkalmazottnak, hogy pályázzanak az előléptetéssel járó a szabad álláshelyekre. Ezzel szemben Indiában még mindig a függőleges elv érvényes, és sokkal nagyobb az individuális mozgások tere, azaz a pozíciók betöltése, az előléptetések esetlegesen kialakult, ám dinamikus személyes kapcsolat- és viszonyrendszer mentén valósulnak meg.

A külügyminisztériumok HR-értékelő és előléptető rendszerében különös figyelemmel (de kellő objektivitás mellett) kell lenni az elit, szenior tisztviselőkre. Az emberi erőforrások a fő eszközként, a morál megóvása és a kiválóság ösztönzése pedig az elsődleges célként kezelendők. A PERM-alapú rendszerek egyik erőssége, hogy könnyebbé teszi az ún. gyorsítósávok (*fast tracks*) működtetését és a kiválasztás többi formáját a külügyi tisztviselők

esetében vonatkozásában, akiket szigorú követelményeknek megfeleltetve kerülnek nevezni ki, s akik a legjobb állami tisztviselők közé tartoznak. Ezt alátámasztják a PERM-orientált HR-módszereket alkalmazó országok összes rendelkezésre álló bizonyítéka ezt támasztja alá.

2.2.3. Teljesítménymenedzsment a külügyminisztérium szintjén

Meg kell említeni néhány olyan eszközt és gyakorlatot, amelyeknek elemzése a külügyminisztérium számára közvetett és közelítő adattal szolgálhatnak a végrehajtásra alkalmas módszerekről és eljárásokról. Ezek többek között az alábbiak lehetnek⁷.

Központ-kirendeltség-arány

A külügyminisztérium központjában dolgozó tisztviselők számának összehasonlítása azokkal, akik a külföldi kirendeltségeken (nagykövetségeken, állandó képviseleteken és főkonzulátusokon) teljesítenek szolgálatot. Figyelembe véve más országok gyakorlatát, rávilágít mind-egyik relatív erejére, illetve megmutatja, ha a két létszám (külügyminisztérium központja és kirendeltségek) nincs egyensúlyban egymással. Például 1999-ben a francia külügyminisztériumnál 1:2 volt az arány, hiszen 2400 fős személyzet dolgozott belföldön, 4.850 külföldön. Ausztrália, Új-Zéland, Szingapúr vagy az Egyesült Királyság esetében az arány 1:1, vagy a második arányszám még kisebb. A legtöbb ilyen „áramvonalasított” rendszerben a költségvetés megvágásával és az intelligens munkaerő-menedzsmenttel csökkentették a külföldön szolgáló személyzet számát, valamint költséghatékony megoldásként számos tevékenység ellátását helyi alkalmazottakra bízta. Kína aránya 1:0,8, aminek legfőbb oka az, hogy az országnak szokatlanul hatalmas a külügyminisztériuma. A megfigyelések szerint ha a személyzet száma külföldön kevesebb, mint kétszerese a belföldinek, akkor van elég tisztviselő, hogy felügyelje a diplomáciai rendszerüket és feldolgozzák a beáramló információkat. A magasabb számú külföldi személyzet valószínűleg azt jelzi, hogy az otthoni személyzet létszáma nem elegendő (Indiában például 1:3 ez az arány).

Teeth-to-tail-arány

Ez a mutató az állomány nagyságát méri a diplomaták szintjén (mindazok, akik az otthoni hivatali tisztviselők szintjén és afelett, valamint a harmadosztályú titkárok felett állnak a külföldi kirendeltségeken), a kisegítő személyzethez viszonyítva. A kisegítő személyzet többlete szintén elégtelenséget sugall. Az Egyesült Királyság, Ausztrália és Új-Zéland, Kuba és Szingapúr „karcsú” kirendeltségeket működtetnek. Érdekes, hogy az Egyesült Királyságnak egyes konzulátusain egyetlen otthoni tisztviselője sem dolgozik, néhány kirendeltségén pedig mindössze egy, nem számolva a helyi személyzetet.

A kirendeltség átlagos mérete

Abból a feltevésből kiindulva, hogy a különböző rendszerekben a kirendeltségek által ellátott feladatok nagyjából hasonlóak, az átlagos méret összehasonlítása szintén megmutatja, ha az ország „áramvonalas” személyzeti képleteket használ, mint pl. az Egyesült Királyság, vagy a nagyobb külképviseleteket preferálja, ahogyan Németország és az Egyesült Államok.

⁷ Rana (2004)

Otthoni-helyi arány

Ausztrália, Kanada, Szingapúr és az Egyesült Királyság jeleskedik a helyi személyzet széleskörű alkalmazásában, amihez hatékony képzési rendszer is társul. A globális váltás az alacsonyabb szintű diplomácia felé és a legtöbb tevékenység viszonylagos átláthatósága (pl. a titoktartás csökkentett igény szintje) ugyancsak ezt a folyamatot erősíti. Ebben szintén az Egyesült Királyságé jár élen olyan konzulátussal, ahol csak helyi személyzetet foglalkoztatnak. Szakítva korábbi gyakorlatával Kína (korábban biztonsági okokból nem támaszkodtak helyi személyzetre a nyugati nagykövetségein és főkonzulátusain) is elkezdte őket alkalmazni konzuli és adminisztratív munkára. Általában ezekkel a módszerekkel jelentősen javítható a költséghatékonyság, hiszen a helyi személyzet munkája sokszor az otthoninak csupán a 15-20 százalékába kerül.

Követségi hálózatok

Egy ország külső szerepvállalásáról kaphatunk képet, ha megvizsgáljuk, hány nagykövetséget működtet külföldön, illetve hány ország diplomáciai kirendeltségét fogadja a fővárosában. Néhány – jellemzően világtényező – állam több nagykövetséget fogad, mint ahány országba delegál. USA: 173 külföldi nagykövetség Washingtonban, 160 nagykövetség külföldön. Ugyanez az arány Németország esetében 147:137, Olaszországnál 127:118 Kanadánál pedig 116:93. Belgium 162 nagykövetséget fogad, és csak 86-ot delegál, bár ez a jelentős eltérés nagymértékben annak tulajdonítható, hogy az EU központja is Brüsszelben van, ami egy ország számára nyomós érv a nagykövetség megnyitásához. Hívhatjuk ezt egyfajta nemzetközi „alulképviseltségnek”. Néhány kisebb állam szükségesnek látja, hogy túlképviseltek legyenek külföldön, mert a nagyhatalmak még kölcsönös alapon sem hoznak létre náluk állandó kirendeltségeket. Ezzel ellentétben Franciaország (155:154), az Egyesült Királyság (149:146), Oroszország (140:140) és Japán (123:119) többé-kevésbé egyensúlyt mutat ebben a tekintetben.

Felörlődési/lemorzsolódási ráta

Az első öt-tíz év után a külügyminisztériumot elhagyók számának elemzése rámutat azokra a HR problémákra, arra a versenyre, amelyekkel a külügyi szolgálat szembesül a tehetséges kollégák megőrzését illetően. Szingapúrban ez a mutató az éves belépések 25%-a, vagyis az első 5-7 év után ennyien távoznak. Kína a '90-es évek végén hasonló számokat mutatott, de ez később csökkent, miután a külföldi vállalatok munkahelyei már nem voltak olyan vonzók, egyúttal javultak a külügyminisztériumi és külképviseleti munkavégzés körülményei. A legtehetségesebbek lemorzsolódása különösen azokban az országokban jellemző, ahol a diplomáciai szolgálatot nem kíséri szakmai elkötelezettség, illetve ahol tágra nyílt az olló a versenyszféra által kínált jövedelmi és munkafeltételek, valamint a külügyminisztériumi körülmények és bérek között. Fontos szem előtt tartani, hogy minden önkéntes kilépés a külügyminisztérium egy értékes befektetésének elvesztését jelenti.

A teljesítménymenedzsment (PERM) konstans alkalmazása magában foglalja az állandó és folyamatos innovációt. Ez az alacsonyabb szintű diplomáciára – ami a kultúrával, médiakapcsolatokkal, oktatással, tudomány és technológiai együttműködéssel és gazdasági együttműködés kiépítésével foglalkozik – még inkább vonatkozik. A multilaterális diplomáciában a leghangsúlyosabb a béke és biztonság, de lényeges kérdés a technikai és funkcionális párbeszéd, ami a külügyminisztériumok figyelmét nagy részben leköti.

A modern kommunikációs megoldások az információs technológiával együtt alkalmazva megvalósították a külügyminisztérium IT és kommunikációs integrációját a nagykövetségek hálózataival, ami befolyásolta a diplomáciai eljárások és a működés rendjének minőségét. Németország ezen a területen trend-meghatározónak számít, mivel egy zökkenőmentes, egyesített diplomáciai hálózatot hozott létre a korábban elfogadott központ, illetve külföldi egységek közötti fogalmi felosztás helyett, ami a klasszikus modellt jellemzi. Ez volt a 2000 szeptemberében publikált Paschke-jelentés alkalmazásának egyik eredménye. Ezek a változások új kihívásokhoz vezetnek, rávilágítva arra a jelentős átalakulásra, ami a külügyminisztérium és a képviseletek egymáshoz fűződő viszonyában állt be.

A egyes országok eltérő módszereket használnak teljesítményük mérésére. Kína külügyminisztériuma megköveteli a külföldre küldött delegációktól, hogy konkrét megjegyzéseket fűzzenek a külképviselet teljesítményéhez, a küldöttség támogatása és a teljes munkájára gyakorolt benyomások leírása révén. Amíg az ilyen észrevételek általában megtalálhatók a külföldön járt küldöttségek hivatalos jelentéseiben, a nagykövetség teljesítményéről szóló kötelező jelentési nyomtatvány egyedinek számít. Ez a külügyminisztérium számára olyan tapasztalatszerzést biztosít, ami többszöri megfigyelésen alapul, ezáltal kiegészítő monitoring és értékelő eszközként szolgál.

Néhány diplomáciai rendszer ISO 9000 tanúsítványt kapott az általuk nyújtott szolgáltatások színvonala és rendszerszerűsége alapján. Thaiföld a konzuli szolgáltatásaiért, Franciaország a gazdasági diplomáciai szolgáltatásokért részesült ebben. Más országoknak is javára válik ennek a trendnek a követése, mivel egy ilyen, illetékes szakértők által kiállított tanúsítvány a magas színvonal fenntartására ösztönzi az egész rendszert. Ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy tanúsítványrendszer nem alkalmazható a külügyminisztériumi működés minden területén, ahogyan jellegéből fakadóan, a konzuli munka esetében igen.

2.3. A hatékonyság technikai aspektusai

Minden ország rendelkezik nagykövetségek, konzulátusok és egyéb képviseletek hálózatával szerte a világban. Ezek többnyire hasonló jellegű feladatokat látnak el, így adott a lehetőség a teljesítmények szisztematikus összehasonlítására, kivéve a multilaterális képviselteket. A legjobb teljesítményt felmutató képviseletek viszonyítási pontként használhatók fel arra, hogy a máshol javulást eszközöljünk.

A külképviseletek külföldi tevékenysége általában két alapvető szolgálatot jelent. Az első és legfontosabb a delegáló ország érdekeinek, valamint annak állampolgárainak képviselete és védelme. A diplomáciai szolgálathoz tartozik a pénzügyi és kereskedelmi érdekek képviselete, bilaterális és multilaterális fejlesztési kooperációk, a kormány vagy a parlament, illetve az igazságszolgáltatás képviselőinek támogatása hivatalos külföldi útjaikon, ahogyan a külhoni magyarokkal való intenzív kapcsolattartás is. Ezek a tevékenységek olyan közjavakként értelmezhetők, amelyeknek szolgáltatásait a közösségek különböző szinten igénybe veszik, de az eredmények pontos értékelése, adott esetben számszerűsítése komplikált, vagy lehetetlen. A második tevékenységi kör – a konzuli feladatok – számos szolgáltatási kört foglal magában, amelyeket a társadalom egyes tagjai vesznek igénybe: hazánk esetében például magyarok külföldi kiutazásával és tartózkodásával, valamint a Magyarországra beutazó és itt tartózkodó külföldiekkel kapcsolatos ügyek (vízumügyintézés, anyakönyvi ügyek, segítségnyújtás stb.). Mivel ezek a szolgáltatások javakként értelmezve oszthatók, a mennyiségi paraméterek az egyes ügyek mentén eltérhetnek, a kimenet meglehetősen jól számszerűsíthető.

Egy, a svájci külügyminisztériumról készült elemzés arra jutott, hogy a diplomáciai tevékenységek az összes költségen belül 42%-ot, míg a konzuli tevékenységek költségei 25%-ot tesznek ki. A maradék 33%-ot a feloszthatatlan közös adminisztratív és állandó, azaz konkrét tevékenységhez hozzá nem rendelhető költség teszi ki.⁸

Ilyen értelemben tehát a diplomáciai tevékenység hatékonysága meghatározott külpolitikai és külgazdasági stratégiából fakadó, akár célországokra lebontott feladatok teljesítési hányadosával, valamint a Központ által adott konkrét feladatok elvégzésével mérhető. Habár a feladatok végrehajtása ezekben az esetekben mérhető, azonban a konkrét outputok és az egyes tevékenységek összefüggéséről az esetek többségében nem, illetve nem direkt hatásaiban értelmezve kapunk eredményeket.

Ezzel szemben a konzuli szolgálat esetében pl. a konzuli munkavégzés volumenmutatói gyorsan és rugalmasan javíthatók egy adott relációban bekövetkező felfutás vagy ügyszám csökkenés esetén, a kapcsolatok prosperálása vagy éppen egy nemzetközi konfliktus által okozott helyzet eredményeképpen. Mindazonáltal a konzulok igény szerinti mozgatása időt vesz igénybe. Ez megmagyarázza, hogy miért van egyes állomáshelyeken hiány, más képviselőkön pedig többlet konzuli kollégákból, és mutatkoznak ezért nagy különbségek a hatékonyságban. Megállapítható, hogy a konzuli erőforrások nem optimális elosztása magyarázat lehet az egyes helyeken felmerülő hatékonysági problémákra.

2.3.1. Hatékonyság-orientált emberi erőforrás-gazdálkodás⁹

A diplomáciai szolgálatokba belépők száma és háttere szerte a világon egyre változatosabb, legyen szó a korról (a belépő kor a legtöbb országban emelkedett), a regionális vagy a személyi, szakmai háttérrel. Ők alkotják az elitet, akiket a legjobb jelentkezők közül választották ki, s akiknek irányítása a legjobb szolgálatoknál is kardinális kérdés.

Ez maga után vonja a következőket:

- Olyan karriermenedzsmentet, ami tolerálja az individualitást és elősegíti a magasabb beosztású munkatársak korai kiválasztását.
- Egy kalibrált előléptetési rendszert, ami ideális helyzetben a nagyobb szervezetek esetében is a tesztek, az átlátható kiválasztás és a kiválósági szempontok keveréke.
- A nyelv, terület és a témával kapcsolatos szaktudás elsajátítását, hogy megfeleljenek az aktuális feladatoknak.

A legjobb külügyi szolgálatok a magas szintű pozíciók betöltésénél alaposan kidolgozott módszereket használnak a tehetség azonosítására, kiválasztására, majd fejlesztésére. A brit külügyminisztérium egy *magasabb beosztások munkahelyi értékelése* nevű rendszert használ, amelyben egy alkalmazással meghatározzák minden beosztás számbeli értékét, amire pályázat érkezik. Ezt az *Elsőszámú Bizottság* értékeli és a külügyminiszter hagyja jóvá. Szingapúr a *Jelenlegi értékelt potenciál* (*current evaluated potential* – CEP) elnevezésű módszert használja (amit évekkal ezelőtt a Shell-től vett át), aminek segítségével kalkulálható az a várható szint és pozíció, amit a tisztviselő 5 év szolgálat után várhatóan 20-25 év múlva elérhet. A rendszer ennek megfelelően irányítja majd az adott külügyi tisztviselő karrierjét. Az értékelést nem közlik az érintettel, a legmagasabbra osztályozottak esélyesek a felsőbb beosztásokra.

Ausztráliában a vezetői pozíciókra *pályázni* kell, nem jellemző a felkérés alapján történő kinevezés. Az Egyesült Államokban is hasonló rendszer működik, amelynek sajátossága, hogy aki nem sikerül 6 év után előre lépnie, annak el kell hagynia a külügyi szolgálatot. Mexikóban

⁸ Jeanrenaud – Vuilleumier (2006)

⁹ Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

az előléptetésre törekvőknek *írásban* meg kell indokolniuk, hogy miért érdemlik meg a magasabb pozíciót, majd ezután több írásbeli vizsgát is tesznek. A *pályázatukról döntő bizottságba* meghívják egy neves egyetemi professzort is. 1995-ben Nepál megnyitotta a beosztások 10%-át, hogy a megfelelő szakértők kívülről, nem hagyományos külügyi karrierútról érkezve is betölthessék azokat, ami a kezdeti kétkedésekre *rácáfolyva* meglepően hatékonyan *működött*, és valóban jól tett az ország diplomáciájának.

2.3.2. Szerepek és szakértelem

A külképviseleti munkában betöltött szerepek meghatározása a diplomáciai munka talán legfontosabb tényezője. Visszatükrözi a különböző háttérű külügyi szervezetek alapvető kulturális jellemzőit, támogatva azoknak a szakmai, akik ebben a feltételrendszerben dolgoznak. A folyamatosan változó diplomáciai környezetre adott válasz felvet egy sor kérdést azzal kapcsolatban, hogy az egyes országok hogyan kezelik nemzetközi politikai profiljukat és céljaikat, a nemzeti diplomácia alkotó elemeinek szervezeti szerepét, valamint a külügyi tevékenységet (különböző nevek alatt) végző illetékes minisztériumot. A tevékenységek meghatározása felveti a szakmai diplomata szerepprofíljára összpontosító témaköröket, valamint azokat a minőségi jellemzőket és szakértelmet, ami kompatibilissé teszi az integratív diplomáciai környezetben végzett munkával.

Az állami diplomácia egyik minőségi jellemzője a kizárólagosság kultúrája. A diplomátákat a szerepük és akkreditációjuk szerint határozzák meg, nemzetközi szinten a jelenlétük és tevékenységük tükrözi azokat a gyakorlatokat és szokásokat, amelyek hangsúlyozzák a viselkedési kódexbe foglalt és diplomáciai mentességi egyezményekkel védett közösségi elvárásokat. A diplomata kör egy olyan közösség, amely megosztja a diplomácia két fő szerepéből, az állami irányításból és a nemzetközi rendszerek intézményeiből fakadó feladatokat és elvárásokat. Ebben a kontextusban értelmezhető az a felfogás, amely szerint a diplomáciát el kell különíteni a többi kormányzati tevékenységtől, így például a belpolitikától. Ez a leválasztás kifejezi a diplomata „portás” vagy főközvétítő szerepét a hazai és a nemzetközi környezet között.

Az integratív diplomácia alapfeltételei leginkább a kiszámíthatóság, megbízhatóság és a kvázi kizárólagos partnerség a különböző politikai szintű eljárásokban és folyamatokban, valamint a fő szereplők konszenzusa a kiemelt kérdésekben. Ennek egyik következménye a külügyminisztérium „külföldietlenítése” volt, nemcsak az otthoni és nemzetközi folyamatok egybeolvadása miatt, hanem mert erre az államigazgatás (és így az 1990-től indult, más kormányzati intézményekre alkalmazott közigazgatási reformok) fundamentális elemeként tekintettek. Ezek a kihívások a hagyományos diplomácia közösség- és szövetségszerű jellemzőinek részei, amelyeket egy sokkal szélesebb körből érkező szereplők alakítanak.

Ha egy ország külügyminisztériuma fenn akarja tartani központi helyét az átalakuló nemzeti diplomáciai rendszerben, olyan irányzatot kell meghatároznia, amellyel választ ad a változó nemzetközi politikai és gazdasági környezet kihívásaira, világossá téve a rendszer elemeivel (és a hozzájuk kapcsolódó területekkel), hogy mi az a cél, szerep és szakértelem, ami a modern diplomácia ismérve. E tekintetben az integratív diplomáciai modell nem jelent alacsonyabb szintű szerepvállalást a hivatásos diplomata esetében. A szerep lehet fokozatosan módosuló, ugyanakkor újradefiniált is. A „portás” szerep helyett tehát az alternatív képet (ami jobban megfelel a jelenlegi környezetnek) nevezhetjük „közvetítő” szerepnek is, ami azonosítja a határokat a szervezetek és a politikai színterek között. Ezek rugalmasak, folyamatosan újratermelik magukat, ezáltal olyan, intenzív tevékenységek helyszíneivé válnak, amelyek különösen fontos és karakteres szerepeket igényelnek azoktól,

akik kapcsolódási pontként megjelenhetnek. Ilyen dinamikus környezetben a diplomaták felvállalhatnak olyan jelentős szerepeket, mint a *közvetítő*, *matchmaker*, *bróker*, *segítő*, *támogató* és *értékesítő*.

2.3.3. A generalisták és szakemberek szerepének újragondolása

A generalista, illetve a szűk szakmai spektrum a diplomaták karakterének, képességének két végpontjaként leginkább azon keresztül kapcsolható össze és ítélt meg, hogy miként lehet ezeket a készségeket a legjobban fejleszteni és az is lényeges, hogy a külügyminisztériumnak milyen profilú munkatársra van szüksége a külszolgalatban. A „*generalista vagy szakember*” szakmai vita ma is zajlik. A 20. században széleskörűen elfogadott volt az a diplomáciai humánerőforrásmenedzsment-trend, amely a szakemberi képességeket tekintette megoldásnak a nemzetközi környezet változásaira. A külügyminisztériumoknál ez két alapvető kérdést vetett fel:

- hogyan szerezzék meg és fejlesszék ezeket a képességeket?
- Az intézmények hogyan reagálnak a szakembereinek azon elvárásaira, hogy a kormány nevében nemzetközi szinten járjanak el? Erős érvek szólnak a hagyományos, „generalista” diplomáciai szakértelem mellett, amely elengedhetetlen az integratív diplomácia feladatainak teljesítéséhez. Ezek a globális környezet kihívásaiból származnak, amelyeknek ugyanúgy jellemzői a rögzített napirendekkel kapcsolatos konfliktusok, mint (talán jellemzőbben) azok a szabályok, amelyek a változó mintákat uralják és befolyásolják a világpolitikában. Funkcionális értelemben ezek a szerepek a következők:
- a globális agendák, stratégiai elképzelések és a hazai-nemzetközi kapcsolatok fejlesztése, amelyeken az előbbiek egyre inkább alapulnak;
- a szabályok miatti konfliktusok, illetve az azokat okozó kulturális különbségek és stratégiai célok megértése;
- olyan stratégiák kifejlesztése, amelyek meggyőzik a partnereket és a riválisokat a speciális szabályok értékéről, még akkor is, ha azokat nem osztják;
- a kormányzati és nem kormányzati szövetségesek széleskörű csoportjának azonosítása és fenntartása, amelyek segíthetnek az olyan stratégiák terjesztésében, amelyek globális problémákkal foglalkoznak;
- a globális hálózat tehermentesítése és terhelés-kiegyenlítése azáltal, hogy nemzetközi hálózatokat hoznak létre információ- és eszmecsere céljából;
- együttműködés a civil szervezetekkel és más, nem kormányzati szereplőkkel – a köztük és a kormányzat többi része között, valamint a kormány és a multinacionális vállalatok közötti kapcsolat felvétele.

Ezek a szerepek rámutatnak arra, hogy mi az új az „új diplomáciában”, kiemelve az ismert tulajdonságok és készségek jelentőségét, mint a változó globális környezetben alkalmazott diplomáciai gyakorlatot. A diplomáciai jelentések többségében hiányszóként jelennek meg a nyelvi képességek, mint kritikus erőforrás a jelenlegi globális környezetben.

Ha egy kormány komoly szereplővé akar válni a nemzetközi kapcsolatokban, bonyolult funkciókat kell ellátnia. Ez nem azt jelenti, hogy minden ilyen feladatot ugyanannak a diplomatának, vagy kormányzati szervezetnek kell végrehajtania, mert a gazdasági diplomácia

funkcióiban rejlő belső ellentmondások, másfelől pedig a geopolitikai megközelítésű diplomácia is megkövetelheti a különböző diplomáciai struktúrák létrehozását. Megkülönböztethetjük egyrészt azoknak a diplomátáknak a funkcióit és kulcsfontosságú képességeit, akik a geopolitikai problémákkal foglalkoznak (a klasszikus külügyi diplomaták), másrészt a gazdasági orientációjú diplomatákat.¹⁰

A klasszikus diplomaták alapvetően az államok közötti kapcsolatok ápolásával, irányításával, valamint a kormányok és államok közötti hivatalos kapcsolatok és kommunikáció fenntartásával foglalkoznak. Fontos feladatuk a diplomáciai információk kezelése, a kormányzati és nem kormányzati szereplők széles körben történő azonosítása és összegyűjtése, a hálózatok befolyásolása, más államok szándékainak és érdekeinek stratégiai elemzése, valamint az egyes szabályrendszerek, kulturális különbségek, és az azokat vezető stratégiai célok értelmezése. A különböző szabályrendszerek értelmezésén felül tudniuk kell ezek között mozogni, azaz olyan stratégiákat kell kifejleszteniük, amelyek jól alkalmazhatók a különböző szabályrendszerekben. Fontos képesség a szabálysértések konfliktushatásainak értelmezése a meglévő stratégiákra, illetve a rendelkezésre álló, és tervezett eszközökre egyaránt. Szintén feladatuk olyan stratégiák kifejlesztése, amelyek a partnereket és a riválisokat is meggyőzik saját szabályrendszerünk előnyeiről, esetenként még akkor is, ha ők nem osztják a mögöttük rejlő értékeket. A klasszikus diplomatáknak magasfokú tárgyalási képességekkel kell rendelkezniük, amihez alapfeltétel a nyelvismeret, a kulturális és politikai szakértelem, a történelmi felkészültség és a stratégiai gondolkodás. Bizonyos helyzetekben modellezési, hírszerzési és elemzési képességekre, illetve kiterjedt, akár több országot érintő kampányok indítására is szükségük lehet.¹¹

A gazdasági diplomatáknak rendelkezniük kell az otthoni és a külföldi működéskapacitással, hogy a küldő és a fogadó ország gazdasági szereplői között megteremthesse a kapcsolatot. Tehermentesíteniük kell a globális hálózatot azáltal, hogy információ- és eszmecsere céljából nemzetközi hálózatokat hoznak létre. A kormány és a multinacionális vállalatok közötti kapcsolati pont szerepében együttműködnek civil szervezetekkel és egyéb nem kormányzati szereplőkkel. További feladat lehet a nemzetközi biztonságpolitikai agendák (NISA) fejlesztése stratégiai elképzelés mentén, valamint az azok elemei közti kapcsolatok vizsgálata a politikai döntéshozatal viszonylatában. A hálózat felépítése, továbbfejlesztése vagy fenntartása (*networking* képességek) céljából a gazdasági diplomatáknak járatosnak kell lenniük rendezvények megszervezésében is. Ehhez elengedhetetlen a közösségi média hatékony kezelése, a párbeszéd- és empátiaképesség, bizonyos esetekben pedig üzleti hírszerzési készségekre is szükségük lehet. Mindennek alapfeltétele azonban a gazdaság szakértői szintű ismerete.¹²

E képességek összehangolása magában foglalja az integratív diplomácia megfelelő képzési igényeinek átgondolását a külföldi szolgálatok és a diplomáciai akadémiák hagyományosabb megközelítésein túl. Az integratív diplomácia megköveteli:

- A célok és követelmények világos megfogalmazását a külügyminisztérium és a nemzeti diplomáciai rendszer minden szereplője számára, figyelembe véve, hogy a képzési programokat hogyan irányukba a leghatékonyabban közvetíteni.
- Képzési programok kidolgozását, amelyek a „világok áthidalására” irányuló kapacitásokra összpontosítanak a földrajzi és funkcionális tudás és tudatosság, valamint más diplomáciai szereplők világa ismeretében. Ez jelentheti például a nyelvi képzést, amit az utóbbi időben néhány külügyminisztérium elhanyagolt.

¹⁰ Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

¹¹ Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

¹² Hocking – Melissen – Riordan – Sharp (2012)

- Együttműködési képzések indítását, amelyek megnyitják a külügyminisztérium programjait más kormányzati intézmények (lásd pl. a holland külügyminisztériumot) munkatársai, valamint üzleti és civil szervezetek előtt. Ezt legjobban olyan speciális munkaértekezletek, szemináriumok segítségével lehet megvalósítani, amelyek olyan napirendekre koncentrálnak, amihez a résztvevők egy része is hozzá tud szólni.

Itt kell megemlíteni a „puha” diplomáciához kapcsolódó specialista diplomátákat és az általuk végzett, korábban nem klasszikusnak számító diplomáciai munkát, amelynek jelentősége a *public diplomacy* szerepével párhuzamosan nőtt: ezek a tudomány, az oktatás és kultúra, illetve a turizmus.

2.3.4. A multilaterális területen tevékenykedő diplomatákkal szemben támasztott speciális követelmények

A multilaterális diplomácia gyakran helyezi magát a kétoldalú diplomácia fölé, ami időnként vitát eredményez, miközben mindkettő szerepe rendkívül fontos. Olyan folyamatok és eljárások rendszerét alkotják, amelyekre egy országnak szüksége van az érdekvédelemben. Említést érdemel a regionális diplomácia, mint a multilateralizmus különleges formája.

A multilateralizmus jelentősége az elmúlt évtizedekben jelentősen megnőtt. Az ENSZ Közgyűlésének éves ülészsaka globális fórummá vált, ahol száz, vagy még több állam- és kormányfő, sok külügyminiszter jelenik meg, de ezen kívül is számos tematikus globális csúcstalálkozót tartanak minden évben, valamint nőtt a regionális csúcstalálkozók gyakorisága is. Általános gyakorlat szerint a külügyminisztériumok a legjobb diplomatáikat a multilaterális területeken vetik be.

Komplex és funkcionális kérdések megvitatásakor a szakminisztériumok vezetik a tárgyalásokat, a külügyes diplomaták támogatása mellett. Ezek az kormányzati szervek jelentős tárgyalási szakértelemre tettek szert az elmúlt években, így a multilaterális diplomaták szerepe csökken.

A professzionális diplomaták a szélesebb körű kapcsolattartási szakértelmet hozzák be a multilaterális tárgyalásokba, beleértve a partnerországokkal felmerülő kérdések közötti kapcsolatok ismeretét, ami lehetővé teszi a befolyás érvényesítését és az ésszerű kompromisszumokat.

A multilaterális diplomáciai eszközök elsajátítása a diplomaták szakmai készségének része, amelyeket a képzéseknek köszönhetően több területen, akár a bilaterális tárgyalások során is bevetethetnek, amennyiben azok harmadik országok érdekeivel is összefüggnek.

A legtöbb aktív diplomata bilaterális és multilaterális diplomáciai készségeket és tudást egyít, ami lehetővé teszi a diplomaták bilaterális és multilaterális állomáshelyek közötti forgatását. Ebben a tekintetben a kevés kivételek egyike a kínai külügyminisztérium, amelyik a multilaterális területen külön diplomata állományt tart fenn.

A multilaterális diplomata ideális esetben két vagy több nyelvet beszél az angol mellett, tökéletesen fogalmaz, emberi tulajdonságai kiválóak és az interkulturális kommunikáció mestere.

A multilaterális területen tevékenykedő diplomatákkal szemben a globalizálódó diplomáciai környezet az alábbi, készségekkel kapcsolatos követelményeket támasztja:

- Együttműködés, szakmai kapcsolatépítés, tárgyalások, képviselő és konfliktus-menedzsment, beleértve a kommunikáció, az érdekvédelem és a meggyőzés eszközeit.
- Nagy munkabírási, komoly erőfeszítések a személyes kapcsolatok kiépítésére.
- A multilaterális területen bevetett diplomatának van bizonyos mozgástere és felhatalmazása a helyszíni improvizációra, amihez a hatékony külügyminisztériumok biztosítják a képzési és helyi feltételeket, valamint a szükséges felhatalmazást.
- A bizottságokkal vagy a konferenciákkal, fórumokkal kapcsolatos menedzsment különleges készségeket kíván; elsődleges cél bekerülni a megfelelő „belső körökbe”, ami kulcsfontosságú a bizottságok és konferenciák szervezésében.
- A megbeszélések vezetése nagyfokú körültekintést követel a diplomatától a helyszíni hangulat megítélése kapcsán odafigyelés, a problémák felismerése még a konfliktushelyzetek kialakulása előtt, és persze a korrektség, a humor és a megnyerő személyiség.
- Azoknak az eljárásoknak és szabályoknak az ismerete, ami a delegáló ország számára lehetővé teszi a konferencia céljainak elérését, egyúttal mások blokkolását abban, hogy ugyanezt tegyék.

2.3.5. Az előléptetések végrehajtásának gyakorlata – példák, aspektusok

A kölcsönös tanulás szüksége

Az EU-ban a külügyminisztériumok adminisztrációjának vezetői időszakosan találkoznak, hogy eszmecsere folytassanak az irányításról. 2005-ben Kanada és az Egyesült Királyság létrehozta az emberi erőforrások vezetőinek kis és zárt nyugati csoportját, amely évente ül össze. Más regionális csoportok, beleértve a fejlettebb ASEAN-t és a CARICOM-ot, nem rendelkeznek ilyen mechanizmusokkal. A külügyminisztériumok vezetésével kapcsolatos ötletek nagy része átvehető és alkalmazható az adott környezetre; ebbe a kategóriába beletartozik a gyakorlati innovációk legalább 80%-a, vagy még több, amelyek sikeresnek bizonyultak különböző helyeken.

Erős professzionalizmus

A diplomácia a 20. század elején vált hivatássá, egyértelmű erkölcsi világképpel és magatartási kódexszel, amelyet részben az 1961-es, diplomáciai kapcsolatokról szóló Bécsi Konvenció őriz, bár néhány működő elvet nem rögzítettek írásban. Azonban a diplomácia nem széleskörűen elfogadott, mint a tudás és szakértelem különleges területe. A legtöbb országban nehézséget okoz a szakértők számára, hogy ennek ellenkezőjéről meg tudják győzni az otthoni adminisztrációban ülő partnereiket.

A „védnöki” módszer felülvizsgálata a nagykövetek kinevezésére

Néhány államban (leginkább a fejlődő országok) a nagykövetek kinevezése a kormányzati „védnökség” tevékenységeihez tartozik, amellyel a kormányzati politikához hű személyeket előléptetnek, a kellemetlenséget okozókat eltávolítják otthonról.

Az amerikai módszerben van logika. A hivatásos szolgálaton kívülről kinevezett nagykövetek körülbelül 25%-a két széles kategóriába esik: közéleti személyiségek, illetve a második vegyes csoport, amelyik a választási kampány támogatóiból, a társadalmi ranglétrán feltörekvőkből és a jelenlegi kormányzat „barátaiból” áll. További alapvető elem a washingtoni „forgóajtó” kultúrában, hogy a munkahelyek keverednek a kongresszusi segítők, think-tank szakértők, jogászok, lobbisták és különösen azok között a politikai kinevezettek között, akik államtitkári vagy felsőbb szinten vezetik az igazgatást.

Nyílt, inkluzív és több résztvevős diplomácia

Egy olyan szakmának, amely megszokta a külföldi elitekkel való kiváltságos kapcsolatokat, kemény lecke tudomásul venni, hogy ezentúl a több otthoni partner is részt vehet ebben a viszonyrendszerben. A fiatal diplomaták, akik nem hordozzák a feletteseik örökölt szemléletmódját, nyitottabbak az ilyen új típusú kapcsolatrendszerre.

A képzés a külügyminisztérium jövője szempontjából központi szerepet játszik

Néhány régióban a diplomáciai akadémiák éves konzultációkat tartanak, azonban a valóságban elenyésző a gyakorlati haszonnal járó kölcsönös tanulás. A Diplomáciai Képzés Nemzetközi Fóruma, amelyet a Bécsi Diplomáciai Akadémia és a washingtoni Georgetown Egyetem vezet, évenkénti üléseket tart a képzéssel kapcsolatos problémákról. Az eseményeken a megbeszélés minősége és mélysége mutatja, hogy a külügyminisztériumok fontosabbnak tartják a képzést, mint azelőtt bármikor. Egyre több ország nyit ilyen képzési intézményeket, illetve sokan fokozták a képzési tevékenységeket (pl. diplomáciai akadémia vagy intézet létesítése). A karrier-közi és felettesi képzések egyre nagyobb teret nyernek, sok ország tart tanfolyamokat nagyköveteknek, diplomatáknak.

Az emberi erőforrások irányításával kapcsolatos egyszerű fejlesztések végrehajtása

A külügyminisztériumok fő kihívása, hogy a kirendeltségeken megfelelő rotációt dolgozzanak ki, tekintettel arra, hogy az életkörülmények és a fővárosok vonzósága nagymértékben változik. Erre kidolgozott eszköz a külföldi nagykövetségek besorolása a megbízás országában fennálló állapotok alapján. Kiegészítheti ezt az ajánlattételi rendszer, ahol a külföldre delegált tisztviselők ismertetik, hogy melyik országban dolgoznának akiket külföldre küldenek, jelzik a választásukat. A rendszer meglepően jól működik, mivel a preferenciák változnak és egy sor személyes elem diktálja őket. A tapasztalatok alátámasztják, hogy sok külügyminisztérium szükségtelenül hezitál ennek alkalmazásánál.

A diplomáciai eljárási protokoll megerősítése

A fejezet elején felsorolt változási tényezők megkövetelik, hogy az országok olyan diplomáciát folytassanak, ami egyszerre széleskörű és intenzív. Fel kell találniuk magukat az államok közösségében, és ezzel egyidőben minél több országgal kell partnerségi kapcsolatokat kialakítaniuk. A földrajzi elhelyezkedés többé már nem számít korlátozó tényezőnek, ahogyan az a múltban volt. Például Brazília, Mexikó és Törökország széleskörűen kiterjesztette nagykövetségi hálózatát, hogy lefedje azokat a régiókat, ahol korábban (különösen Afrikában) nem voltak jelen.

2.4. A jövő külügyminisztériuma

2.4.1. Potenciális reformterületek a 21. századi külügyminisztériumok számára

Miközben a diplomácia lényege változatlan, annak intézményes formája fejlődik. Azok a külügyminisztériumok, amelyek nem felelnek meg az új követelményeknek, le fognak maradni a relevanciák észlelése és a hatékonyság területén is, azok pedig, amelyeknek van lehetőségük hatékony, innovatív, új modelleket létrehozni, meg fogják azt lépni, alkalmazva a saját körülményeiknek megfelelően. Mindazonáltal lehet széles körben alkalmazható jellemzőket és szerepeket definiálni, amelyek egy 21. századi követelményeknek megfelelő külügyminisztérium esetében így határozhatók meg.¹³

Működés – az államon túlmenő szerepvállalás

A politikai eszközök szélesebb körének szerteágazó alkalmazása, az erőforrásokra és eredményekre való nagyobb összpontosítás a központ-kirendeltségek különböző dimenzióiban.

Rendelkezésre álló szakértelem – az új kihívások által igényelt szakértelem új aspektusainak elérése

Ez a tulajdonság ötvözi az új kihívások által igényelt szakértelem és tudás megfelelő belső szintjeinek kialakítását a fontossá váló területeken; szükség szerint gyorsan megtalálja a kormányzat és a társadalom más szféráiban meglévő szakértelmet és tudást.

Hálózat- és partnerség-orientáltság

A hálózatok outputjainak optimalizálása és partnerség kialakítása a nem kormányzati szereplők széles körével célzott partnerségek révén.

Összkormányzati álláspont kialakítása

Globális ügyekben a kormány valamennyi minisztériuma ugyanazt képviseli, és minden eszközzel elősegíti a célok megvalósítását.

Gazdaságorientált kormányzati megközelítés

Képes a külpolitikai területeken a politikai gazdaságtan, a geoökonómia, geopolitika és a pénzügyek terén rendelkezésre álló szakértelem, valamint belső és külső tudásbázis kiaknázására.

Fejlesztési programok és diplomácia összehangolása

Kiegyensúlyozza és összehangolja a diplomáciai és fejlesztési prioritásokat és erőforrásokat.

¹³ Argyros – Grossman – Rohatyn – Witkowsky (2007) alapján

A külügyek otthoni beágyazódása

Egyre fontosabb, hogy a külügyminisztérium munkájának célját, értékét és legitimitását a hazai érdekeltek felé továbbítsa, a külügyi tevékenységet a hazai közvéleménynek elmagyarázza.

Rugalmasság

A változás előrejelzésének képessége, a kockázat kezelése és a pénzügyi források elosztása; a változó prioritásoknak való megfelelés és a válságok kezelése érdekében gyors reagálás személyzeti oldalról (emberi erőforrások gyors és rugalmas hozzárendelése).

Eredményvezéreltség

Fokozott képesség a célok meghatározására, az eredmények hatékony elérésére.

Technológiai képesség

Ki tudja használni a feltörekvő, innovatív társadalmi és kapcsolati technológiákat a diplomáciai munka minden aspektusának támogatására.

A felsorolt reformlehetőségek különböző kihívásokra adhatnak alkalmazkodási stratégiákat. Ilyenek például az olyan, folyamatosan változó biztonsági kihívások, mint a terrorizmus és a természeti katasztrófák. A külügyminisztériumoknak ezek megelőzése, illetve a bekövetkezésükre való felkészülés érdekében fokozottan jelen kell lenniük a multilaterális szervezetekben, gyors és rugalmas választ adva a vészhelyzetekre. Tengerentúli diplomáciai hálózatot is fenn kell tartaniuk. Ennek érdekében kiemelt figyelmet kell fordítani a humánerőforrás-menedzsmentre (toborzás, képzés), válságkezelési eljárások és protokoll bevezetésére, valamint erősíteni és fejleszteni kell a diplomáciai posztokat és a konzuli kapacitásokat. A megfelelő erőforrás menedzsment jövőtárból a szükséges személyi és szervezeti képességek kapcsolódnak az adott feladatokhoz.

A globalizáció folyamatosan új kihívások elé állítja a külügyminisztériumokat. Ahhoz, hogy ezekre reagálni tudjanak, széleskörű készségpalettára van szükségük. Újra kell definiálni a „generalisták” és a „szakértők” egyensúlyát. Adott területeken „oldalirányú”, azaz a külügyminisztériumon kívülről való belépést kell biztosítani szakemberek, szakértők számára. A kultúrák közötti párbeszéd fenntartásához szükséges a földrajzi-funkcionális struktúrákat újrakalibrálni, a külügynek reflektálnia kell a társadalom átalakuló összetételére, a változó demográfiai minták és értékek alapján.

A külügyi „ügyfélkör” újradefiniálása egyre megkerülhetetlenebb, kiemelt célterületei az üzleti világ, a nyilvánosság, illetve az „egyéb” kormányzati szervek köre. Fontos, hogy a működési környezet kövesse a közigazgatás reformjait, valamint elősegítse a megfelelően kidolgozott stratégiai célok elérését. Egyre nagyobb figyelem irányul a nyilvános diplomáciára, így a belső és a külső állami stratégiák összekapcsolása is elkerülhetetlenné válik a jövőben. Ezzel párhuzamosan a kereskedelmi diplomáciára is nagyobb hangsúly kerül.

Fontos a modern kommunikációs rendszerek célorientált alkalmazása, annak egységes használata a külügyminisztérium egészében.

2.4.2. Az információs és kommunikációs technológia (IKT-ICT) fejlődésének hatása a diplomáciai tevékenységre¹⁴

A diplomácia egyik központi funkciója a kommunikáció, amelynek technológiai fejlődése közvetlenül volt befolyással a diplomácia gyakorlatára. A távíró például a nemzetközi kapcsolatok felgyorsulását eredményezte, mivel a távolságok gyakorlatilag eltűntek. Amikor az első távirat az 1840-es években elérte Lord Palmerston brit külügyminisztert, beszámolók szerint így kiáltott fel: „Ez a diplomácia vége!”.

Az információ és kommunikáció technológia (IKT) terén bekövetkezett, és folyamatosan zajló forradalom tartalmi és technikai téren is hatást gyakorol a diplomáciai munkára. A legújabb technológiák tovább csökkentik a távolságokat, eltüntetnek határokat, gyors és közvetlen kommunikációt biztosít a politikusok és a kormányzati tisztviselők között. Napjaink IKT forradalmának egyik meghatározó eleme az információ demokratizálódása is, ami mindenki számára lehetővé teszi, hogy részt vegyen a globalizált kommunikációban.

Bár a diplomácia szerepének drasztikus visszaszorulását mutató előrejelzések túlzónak tűnnek, nem vitatható, hogy a modern technológiák – beleértve a televíziót, a folyamatosan fejlődő közösségi hálózatokat, a műholdas kommunikációt, a mobiltelefont és az internetet – jelentik a legfőbb strukturális változást jelentő faktort, amelyek a fejlett országokban dolgozó diplomaták működési környezetét leginkább determinálják. A diplomáciai gyakorlatok szempontjából három különösen releváns következmény határozható meg.

Az IKT és a háttérben álló technológiai fejlődés első és egyik legfontosabb következménye, hogy a korábban hagyományosan diplomatákhoz kötődő általános információszerezés teljesen átalakult. Az információs forradalomig ugyanis a diplomaták legfontosabb szerepe az volt, hogy tájékoztassák országuk kormányát a világ történéseiről, az egyes országok helyzetéről, viszonyrendszereik alakulásáról a helyi és regionális (országos) nyomtatott sajtóból, illetve személyes kapcsolatrendszerükből származó szóbeli információk alapján. Napjainkra a diplomaták ilyen összefoglalóinak jelentősége visszaszorult, mivel az egyes kormányokat érintő információk túlnyomó része elérhető az internetes médiumok, újságok, magazinok, rádiók és televíziók útján. Az elektronikus média gyors reagáló készsége arra készteti a diplomatákat, hogy egyéb módokon tájékoztassák kormányaikat. Ameddig a nemzetközi eseményekről szóló jelentések a nyomtatott médiára támaszkodtak, a nagykövetségek, képviselők ugyanolyan gyorsasággal dolgoztak fel és küldték tovább az információkat, amelyeknek forrásai így sokkal inkább validáltak voltak. Napjaink médiájának gyorsasága, gyakorlatilag valós idejű működése mellett a nagykövetségek nem tájékoztathatják elsőként a kormányaikat a világ egyes történéseiről, ugyanakkor az új médiumok mégsem helyettesíthetik a diplomaták információszerező funkcióját, sokkal inkább kikényszerítenek egyfajta átalakulást, amelynek következtében a diplomácia feladata elsősorban nem a tájékoztatás, hanem az események, viszonyrendszerek változásának értékelése.

Az IKT térnyerésének másik fontos következménye az egyes diplomáciai tevékenységek felgyorsulása és a médiumok nyomásának kezelése, a megkeresésekkel kapcsolatos reagálás. Napjainkban a technológia lehetővé teszi a rendkívül gyors kommunikációt, az egyes országok vezetőinek és diplomatáiknak elvárt reakcióideje jelentősen lerövidült. Ha jelentősebb esemény történik egy országban, a kormányok gyors reakciót várnak el a külképviseletüktől, hogy azonnali tájékoztatást tudjanak adni a médiumok részére, mert

¹⁴ Richard (2011)

ennek késlekedése vagy elmaradása esetén az adott kormány kritikusi és ellenzéke számára nyílik meg a terep. Tehát a külpolitikai történésekkel kapcsolatos otthoni kormányreakciónak komoly belpolitikai jelentőségük is van, Magyarországon ez főleg az állampolgárokat közelebből érintő európai ügyekre érvényes. Az adott országba kiküldött diplomata tehát az ilyen esetekben biztosan számíthat a központ azonnali, gyorslelemzést, magyarázatot, helyzetértékelést és javaslatot kérő megkeresésére. Mivel a mélyebb elemzésre és interpretációra kevesebb az idő, a diplomáciai döntések törvényszerűen gyakran kevesebb és nem teljes körű információon alapulnak, ami megnöveli a hibás reakciók kockázatát. Ez azt is eredményezheti, hogy sokszor az információáramlás által túlterhelt diplomaták elsősorban az eseményekre reagálhatnak, ahelyett, hogy megpróbálják alakítani azokat. Szakvélemények szerint az úgynevezett „CNN-hatás” miatt a külpolitikai döntéseket egyre inkább az a szándék befolyásolja, hogy megnyugtassák a médiát, ahelyett, hogy megfontolt elemzések alapján lépnének. Valószínűleg azonban, ahol a politikai döntéshozók és diplomáciai tanácsadók képesek egyértelmű, koherens külpolitikát kialakítani és artikulálni, a média is reagálőbb, követőbb lesz. Mindazonáltal a média nyomása és az új kommunikációs csatornák külpolitikai döntéshozatalban való szerepe kiemelt tényezővé vált napjaink diplomáciai gyakorlatában.

Az új technológiákhoz kapcsolódó átalakulás harmadik tényezője az információ demokratizálódása, ennek következtében a közvélemény befolyása a külpolitikai döntéshozókra. Az új IKT forradalmasította az információ elérését a nagyközönség számára, miközben az korábban az elit kiváltsága volt. Az internet megjelenése lehetővé tette a közvélemény számára, hogy ne csak a hozzáférjen, de fel is használja és terjessze az információt. Evan Potter kommunikációs professzor szerint a globalizáció számos hatása közül az egyik legfontosabb, hogy az állampolgárok véleménye kiemelt tényezővé vált országuk diplomáciai gyakorlatában, így kihívást jelentenek a hivatalos álláspontok számára, és aktívan vesznek részt a politikai vitákban. Valóban, ez az állampolgári szerepvállalás átalakítja a diplomáciai szereplők, illetve a hazai és külföldi nyilvánosság közötti kapcsolatot. A demokratikus országokban az állampolgárok folyamatosan nagyobb átláthatóságot és elszámoltathatóságot kérnek a vezetésüktől. Ez vonatkozik a diplomatákra is, akiknek tevékenységei ma sokkal láthatóbbak a nyilvánosság számára, és akiktől elvárják, hogy konkrét eredményeket mutassanak fel. Ez különösen nagy kihívást jelent a diplomáciai gyakorlatban hagyományos titkosság, bizalmi légkör szempontjából, amely elengedhetetlenül szükséges a tárgyalások előmozdításához és a bennfentes információk megszerzéséhez. A közvélemény szerepe egyre fontosabbá válik a külpolitika alakításában, a kormányok pedig akár módosíthatják is politikájukat annak érdekében, hogy megalapozzák és fenntartsák a közvélemény támogatását, erősítve ezzel a kormány legitimitását. Ez azt jelenti, hogy a globális hatást fókuszba helyező országoknak és diplomáciájuknak olyan eszközöket kell kidolgozniuk, amelyek befolyásolják a külföldi közvéleményt, valamint azokat, akik már kapcsolatban vannak a diplomataikkal. A külföldi közvélemény fontosságát azonban nem szabad túlbecsülni, mivel gyakran a népszerű akarat és a politikai döntés közötti kapcsolat messze nem közvetlen vagy lineáris. Legtöbbször a diplomáciainak a külpolitikai befolyás érdekében még mindig a döntéshozókhoz kell eljutnia, nem pedig a nyilvánossághoz.

3. A HATÉKONY

KÜLKÉPVISELETI MUNKAKÖRNYEZET

ÉS KONZULI ÜGYINTÉZÉS KERETFELTÉTELEI

A Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) szervezeti egységeiként működő külképviseletek külföldi joghatósági területen, tehát sajátos jogi környezetben és jogállással látják el feladat- és hatáskörüket, melynek kereteit és feltételeit a hazai jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök mellett a nemzetközi jog (pl. két- és többoldalú nemzetközi szerződések, szokásjog) és a fogadó állam jogrendszere egyaránt behatárolja.

Külképviselet nyitásakor vagy jól körülírható, konkrét szándékok vezérlik a döntéshozót (jelen esetben a Kormányt), vagy az állam- vagy kormányközi kapcsolatainkból következő természetes szükségszerűség, esetleg nemzetközi szervezetekben fennálló tagságunk motiválja a képviseletnyitást.

Számos tényező egyidejű jelenléte szükséges ahhoz, hogy az így létrehozott külképviselet hatékonyan működjön. Összhangban magával és külső környezetével, így támogatva az alapításkori vagy időközben megváltozott magasabb cél elérését, hogy sikerre vezesse a külképviseletet és rajta keresztül az országot. A külképviseletek teljesítményének folyamatos értékelése során a klasszikus diplomáciai jelentőmunkán, a Központ által kért anyagok határidőben történő megküldésén, a konzuli feladatokon, valamint a pénzügyi és egyéb adminisztrációs kötelezettségeken túl a külképviseletek személyi vonatkozásai is lényegesek.

Ez érvényes a külképviseletek egymás közötti zavartalan együttműködésére is. A diplomáciai képviselet vezetője hangolja össze és határozza meg a konzuli képviseleteknek a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokra kiható tevékenységét. Ha a konzuli képviseletnél olyan ügy merül fel, mely a fogadó állammal fennálló politikai kapcsolatokat lényegesen érinti, a konzuli képviselet-vezető a diplomáciai képviselet-vezetővel egyeztet. A külképviseletek egymás közötti hatásköri összeütközése esetén (az eredménytelen belső egyeztetéseket követően) a Központ jelöli ki 24 órán belül az eljáró külképviseletet.

A fentiek alapján a külképviselet eredményes működéséhez két belső tényező (munkafeltétel) szükséges:

- kiegyensúlyozott és teljesítményösztönző munkahelyi környezet, így a külképviselet személyi összetétele és infrastrukturális váza, illetve
- hatékony munkaszervezés.

A képviselet-vezető felelőssége e munkafeltételek biztosítása, melynek érdekében folyamatosan konzultál a beosztottjaival.

3.1. A külképviselet személyi összetétele

A külképviseletek személyzetéről a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény rendelkezik, amelyet a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Szerződés, illetve a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény (BKE) megfelelő

kontextusában kell alkalmazni. A törvény meghatározza a külképviseleten dolgozók személyi körét, valamint az alapvető kinevezési feltételeiket. Utóbbiakról külön ágazati jogszabályok rendelkezhetnek.

A külképviselet eredményessége szempontjából kiemelt jelentőségű a munkatársak közötti együttműködés biztosítása, annak folyamatos fejlesztése. A képviselet-vezető a külképviseleten végzett munkája során számos személyügyi feladatot is ellát, többek között javaslatot tesz a külképviselet személyi állományában történő változtatásra, részt vesz az állomány összeállításában, továbbá munkaköri leírást készít a felügyelete alá tartozó kormánytisztviselők és munkavállalók számára, javaslatot tesz az esetleges munkakörváltozásokra, amelynek esetén módosítja a munkaköri leírást.¹⁵ A külképviselet-vezető köteles feltárni az azonos besorolású munkakörök között fennálló esetleges egyenlőtlenségeket, és törekednie kell a kiegyensúlyozott munkaterhelés kialakítására.

A külképviseleten felmerülő személyi feszültségeket elsősorban a képviselet-vezetőnek kell kezelnie. Amennyiben a probléma saját hatáskörben, helyben nem oldható meg, a képviselet-vezető köteles a Központ közreműködését kérni.

A képviselet-vezető a szervezési, személyügyi, működtetési és igazgatási feladatokban az elsőbeosztott diplomata/konzul segítségét veheti igénybe, akit a saját hatáskörébe tartozó ügyekben döntési jogkörrel ruházhat fel, kivéve, ha nemzetközi szerződés, nemzetközi szokásjogi szabály, jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, protokolláris norma vagy a fogadó állam joga a külképviselet vezetőjének személyes eljárását írja elő.¹⁶ A képviselet-vezető számára ajánlott, hogy éljen ezzel a lehetőséggel, a teljesebb mértékben támaszkodva az elsőbeosztott szervező, a külképviselet politikai és egyéb feladatait szervezetileg összefogó munkájára. Ebben az esetben a képviselet-vezetőnek világossá kell tennie munkatársai előtt, hogy az elsőbeosztott az ő nevében és megbízásából jár el, annak minden, előzetesen vele egyeztetett tevékenységét – bármilyen népszerűtlen is a munkatársak körében – a sajátjának ismeri el és kiáll a végrehajtása mellett. Ellenkező esetben – amennyiben ez az összhang és bizalom hiányzik – „rossz zsaru - jó zsaru” effektus alakulhat ki, amely a munkamorálon keresztül a hatékonyságra is jelentősen negatív hatást gyakorolhat.

3.1.1. Foglalkoztatási szintek

Egy hagyományos kétoldalú diplomáciai vagy hivatásos konzuli külképviselet munkaköri feladatai szerteágazók. A külügyi igazgatásban szokásos szakági feladatok (pl. a fogadó állam bel- és külpolitikájának nyomon követése, kereskedelemfejlesztés, befektetésösztönzés, tudományos és oktatási kapcsolatok ösztönzése, konzuli szakfeladatok) ellátásán túl a külképviseleteknek szükségük van egy olyan diplomata/szakkonzul munkatársra, aki a központi közigazgatásban szinte valamennyi területén rendelkezik jártassággal. Ugyanakkor ahhoz, hogy egy külképviselet a kül- és szakpolitikai céljait teljesítse, az igazgatási és műszaki, illetve a kisegítő személyzet tagjainak azért kell dolgozniuk, hogy a KKM textúrájába szervesen illeszkedő, igazgatási egységként megjelenő külképviseletet szabályszerűen és zökkenőmentesen, a szakfeladatokat végzők számára szinte észrevétlen módon működtessék. Kerülendő a különböző foglalkoztatási szinten dolgozók munkaköri feladatai közötti átjárása. Akár ideiglenesen, akár állandó helyettesítés révén biztosítani kell, hogy az adott feladatokat – amennyire a külképviselet létszámmérete ezt megengedi – zárt rendszerben, szinten tartsák.

¹⁵ KKM SZMSZ (2018) 93. §-a (3) bekezdésének i) pontja

¹⁶ KKM SZMSZ (2018) 94. §-ának (2)-(3) bekezdései

Adminisztratív feladatoknál számolni kell azzal is, hogy azokra megfelelően képzett helyi munkaerő is igénybe vehető, amennyiben biztonsági előírások vagy jogosultsági korlátok ezt engedik. Ilyenkor a helyi nyelv, a közösségi szokások és eljárásrendek ismerete, illetve a helyi kapcsolatrendszer felbecsülhetetlen előnyt jelenthetnek. De vannak olyan – akár uniós – országok, amelyek a magyar gyakorlatban a diplomata/szakkonzul munkatársra bízott feladatokat fenntartás nélkül helyi munkaerőre – többnyire helyben élő saját állampolgárokra – bíznak, természetesen olyan biztonsági megoldásokkal, hogy minősített információk védelme ne sérülhessen.

A külképviseleten a munkahatékonyságot meghatározó fontos tényező az említett foglalkoztatási szintek arányos elosztása úgy, hogy a kiküldött diplomata/szakkonzul munkatársak a munkaidő túlnyomó részét ténylegesen és tisztán diplomáciai feladatokra fordíthassák, a kapcsolódó szakmai részfeladatokat, illetve az igazgatási és műszaki, valamint a kisegítő tevékenységet pedig a képviselet adminisztratív állománya végezze. A két foglalkoztatási szint létszámánál a mérleg nyelvének jóval az adminisztratív állomány felé kell billennie. Ahogyan koncentrált szervezeti támogatás övezi – nagyon helyesen – a képviselet-vezető valamennyi programját, megjelenését és jelentőmunkáját, a fogadó állambeli kapcsolataikkal rendszeresen érintkező diplomaták/szakkonzulok munkavégzése szintén igényel támogató háttérmunkát és szervező-végrehajtó segítséget.

A szakfeladatok ellátása tehát hatékonyabb, gyorsabb lehet, ha az egyes diplomata/szakkonzul munkakörökhöz kapcsolódó kutatási, szervezési vagy egyéb adminisztrációs jellegű munkarészekben a képviselet-vezetőn kívül a diplomata/szakkonzul beosztottak is (állandó vagy ideiglenes) segítséget kapnak az igazgatási és műszaki személyzet tagjaitól. Konzuli szakfeladat elvégzésénél ez bevett, és többnyire elengedhetetlen gyakorlat.

Könnyen előfordulhat, hogy a munkaköri feladatok ilyen leosztásában a sajtófigyelés és előzetes sajtóelemzés, a kulturális programok szervezése vagy egyes gazdaságdiplomáciai feladatok az igazgatási és műszaki szintre kerülnek át. Kanada külképviseletein a fogadó ország állampolgára is készíthet belpolitikai adatgyűjtéseket és elemzéseket, de azokat a területet felügyelő beosztott diplomata vagy az első beosztott diplomata szűrőjén átvezetik, és végül a képviselet-vezető hagyja jóvá. Ezekben a rendszerekben nagyobb hangsúlyt kap a diplomata/szakkonzuli feladatok interperszonális vetülete, a fogadó állam befolyásos tisztviselőivel, politikai vezetőkkel, első- és másodvonalbeli gazdasági vezetőkkel, véleményvezérekkel és tudományos munkatársakkal, valamint a kapcsolatrendszert fenntartó DT-tagokkal folytatott rendszeres és aktív diplomáciai munka, a személyes tájékozódás és tájékoztatás.

3.1.2. Helyi alkalmazottak foglalkoztatása

A munkaerőhiányra kézenfekvő megoldás a kiküldött munkatárs házastársának helyi alkalmazottként foglalkoztatása. Esetükben a (képzéshez nem kötött) munka a nemzetbiztonsági ellenőrzés után akár azonnal megkezdhető. A kiküldött állománytól elvárják, hogy a felszabaduló és újonnan létesülő helyi alkalmazotti munkaköröket házastársakkal/élettársakkal töltsék be. A házastársi/élettársi alkalmazás esetleges hátránya lehet az adott munkakörre való alkalmasság részleges hiánya, ezért javasolt nyilvános pályázatot kiírni a betöltendő állásra.

A tapasztalatok szerint a külképviselet vezetése számára is megnyugtatóbb, ha az általában nagyon sok jelentkező meghallgatásával járó felvételi eljárás keretében előzetesen felméri a munkaerő kínálatot (alkalmasság, tapasztalat, nyelvismeret, személyiség stb.) és ezek ismeretében, objektív alkalmazási feltételek mérlegelésével megalapozott döntést hoznak.

A sok ingázással járó külszolgálat áldozatokat kívánhat a párkapcsolatban élőtől (különösen, ha külföldön gyermeket is nevelnek) és kihívásokkal terheli meg a magán- és szakmai életet egyaránt. Ennek fényében érthető a kiküldött házastársak/élettársak igénye arra, hogyha munkalehetőség kínálkozik, akkor előnyben részesítsék őket, hogy kieső idejüket alkotómunkával tölthessék, ha már szakmájukat és hazai karrierjüket fel kellett áldozniuk. Ugyanakkor amennyire kézenfekvő ez a gyakorlat, annyira hordoz magában konfliktushelyzeteket is.

A külképviseltek kiküldött munkatársai gyakran végeznek olyan munkát, amihez nem feltétlenül lenne szükség kint tartózkodásra, illetve olyat, amely csupán időszakos jellegű. Érdemes lenne a jól képzett, nyelveket beszélő házastársakat/élettársakat szélesebb körben bevonni a külképviseltek által igényelt szolgáltatások (nyílt sajtófigyelés, képzés, kulturális rendezvények háttér munkálatai, arculati elemek és meghívók készítése, előadások szerkesztése, fordítások stb.) ellátásába. Ezt végezhetnék otthonról, egy erre létesített hazai háttérintézmény irányítása mellett, a külképviseltektől független alá-fölé rendeltségi rendszerben.

3.1.3. Egyes foglalkoztatási feltételek a helyi alkalmazottak esetében

A pályázati vagy egyéb úton kiválasztott helyi alkalmazott foglalkoztatásának előfeltétele a személyét érintő nemzetbiztonsági kockázatok felmérése, amit a KKM külképviseltek biztonságát felügyelő főosztályán kell kezdeményezni. Az eljárás mintegy két hónapot vesz igénybe.

A helyi alkalmazottal létesítendő munkaszerződésben a lehető leghosszabb próbaidőt kell meghatározni, és kötelező mellékletként szükséges hozzácsatolni a felek által előzetesen átbeszélte és jóváhagyott munkaköri leírást. Annak az általános konfliktusforrásnak a kiküszöbölésére, hogy a helyi alkalmazottak – betartva a munkaszerződésre irányadó helyi jogszabályi rendelkezéseket – a fogadó állam ünnepnapjain és egyéb munkaszüneti napokon nem dolgoznak, viszont a magyar munkaszüneti napok alkalmával a külképviseltek bezárása miatt nem tudnak munkát végezni, érdemes kikötni a munkaszerződésben, hogy a helyi alkalmazott a kiadott magyar munkaszüneti napokat rendkívüli munkavégzés vagy túlmunka keretében dolgozza le.

Ebben az esetben a pótlólagos munkavégzésért pihenőidő nem vehető igénybe.

A konzuli ügyintéző helyi alkalmazott foglalkoztatásának szakmai feltételeit a KKM konzuli szolgálat irányításáért felelős főosztálya határozza meg. Akkor járul hozzá a konzuli ügyintézői munkakörben történő foglalkoztatáshoz, ha az érintett videokonferencián keresztül sikerrel teljesíti a konzuli ügyintézői vizsgát. A vizsgakötelezettséget és a sikertelen vizsga következményét rögzíteni kell a munkaszerződésben. A helyi alkalmazott köteles a vizsgakötelezettségének a próbaidőn belül eleget tenni.

A vizsgakötelezettség a jogszabályban lefektetett egy hónap elteltétől válik esedékessé, és a végleges alkalmazást megelőző próbaidőszak végéig abszolválható. A vizsga próbaidőn belül egyszer megismételhető. Határozott idejű munkaszerződés esetén a munkaviszonyban töltött második hónap végéig vizsgát kell tenni. Amennyiben a vizsga másodszor is sikertelen, a konzuli munkára nem véglegesíthető munkaviszony (határozott idejű szerződésnél nem folytatható), a konzuli ügyviteli rendszerben részére adott jogosultságokat visszavonják.

3.1.4. A személyi állomány arányos összeállítása

A Központ a képviselet-vezetőtől – a KKM SZMSZ-ben rögzített kötelezettségeken túl – elvárja a személyügyi kérdésekben történő kezdeményező közreműködést. Noha a külképviselet betöltetlen státuszára jelentkező központi munkatársak pályázatát nem kizárólag a képviselet-vezető bírálja el, egy jól működő rendszerben a véleménye sokat nyom a latba. A képviselet-vezetőnek további számos lehetősége van a személyi állomány összetételének alakításában, többek között javasolhatja:

- a kiküldötti státuszlétszám megváltoztatását (ez általában bővítési igényt jelent);
- a meglévő kiküldötti állományban a diplomata/konzul, illetve az adminisztratív személyzet státuszarányának a megváltoztatását,
- a meglévő kiküldötti állományon belüli munkakörváltásokat, ideértve például a konzult vezető konzullá, vagy a kiküldött konzuli ügyintézőt vezető konzuli ügyintézővé (alkonzullá) történő kinevezést (meghatározott feltételek mellett);
- a két egymást követő teljesítményértékelésen a megfelelő szintnél gyengébb minősítést kapott kiküldött munkatárs hazarendelését, és helyette más központi munkatárs kihelyezését;
- a korábbi munkatárs helyett új helyi alkalmazott (kiküldött házastársa, helyben lakó magyar, vagy helyben lakó nem magyar állampolgár) felvételét;
- új helyi alkalmazottal történő létszámbővítést;
- a meglévő állományban a kiküldötti és helyi alkalmazotti arány megváltoztatását;
- az egyes munkakörökhöz rendelt munkaidő (teljes vagy részleges) módosítását.

3.1.5. A munkaköri kataszter, munkakörök kialakítása

Az adott külképviselet feladatait a fentiek alapján célszerű külön munkaköri kataszterben meghatározni, és a létszám, illetve az állományi összetétel (diplomata/konzul, igazgatási és műszaki személyzet tagja, kisegítő személyzet tagja), továbbá a jogosultságok és a biztonsági előírások függvényében munkaköri blokkokra leosztani, és a munkakörökhöz hozzárendelni az állomány legmegfelelőbb munkatársait. Érdemes a munkakörök kialakításánál a feladatkataszterben listázott tételeket aszerint csoportosítani, hogy az adott feladat/feladatréss ellátására feltétlenül szükség van-e kiküldött diplomata/szak konzul tudására, vagy esetleg azt az igazgatási és műszaki, illetve kisegítő személyzethez tartozó más kiküldött munkatárs ugyanúgy, vagy akár még hatékonyabban is el tudja végezni. A külképviseleten elkészített munkaköri kataszterben ezért elvágólag, a foglalkoztatási szintekhez kötötten kell a munkaköri feladatokat feltüntetni. Alapesetben – egy megfelelő létszámmal működő külképviseleten – az adminisztratív állományhoz tartozik a gazdasági felelős munkaköre, a titkársági/asszisztensi/szakasszisztensi/konzuli ügyintézői munka és részfeladataik, a titkos ügyiratok és a védett külügyi hálózat kezelése, a nyomtatványfelelősi feladatok, a rejtjelezés, a biztonságtechnikai teendők, valamint a műszaki és kisegítői feladatok széles köre (szakács, gondnok, portás, hivatalsegéd, protokollkiszegítő, gépkocsivezető stb.).

A kihelyezett munkakörét a kihelyező okirat és a munkaköri leírás határozza meg. A munkakör csak a kihelyezett 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. A külképviselet által helyben foglalkoztatott munkavállaló munkakörét a munkaszerződésben kell rögzíteni. Az ilyen szerződések megkötésére külön miniszteri rendelet, illetve miniszteri utasítás irányadó.¹⁷

¹⁷ KKM SZMSZ (2018) 96. §

Törekedni kell rá, hogy az adott jogkörrel felhatalmazott külképviseleti munkatársak munkaköri leírása mindenhol egységes legyen. Ez nem jelenti azt, hogy a képviselet-vezető – a vezető konzullal egyetértésben – egy belső ügyrendben ne tehetne distinkciókat az ellátandó munkáról, vagy ne határozhatná meg konkrétabban a feladatok elosztását. Így viszont a külképviselet gyorsabban tud alkalmazkodni a változó igényekhez, illetve azonos munkakörökben lehetőség van rotációra is, az egyébként személyenként eltérő feladatvégzés változtatásával.

3.1.6. Az ellenőrzési lánc és egyéb szempontok figyelembevétele

A külképviselet olyan önálló minisztériumi szervezeti egység, ahol a működtetésre és igazgatásra előírt szabályoknak érvényesülniük kell. Ezek betartása – a nemzetközi és biztonsági környezet miatt is – fokozott odafigyelést igényel, továbbá folyamatba épített és rendkívüli ellenőrzési mechanizmusok állnak rendelkezésre a jogszerű működés kontrollására. Ebben a rendszerben a külképviselet kiküldött munkatársai is egymást is ellenőrzik, aminek neuralgikus pontja a pénz- és értékkezelés. Ennek körébe esik a konzuli bevételek, valamint a szigorú számadású eszközök kezelésének és elszámolásának ellenőrzése.

Tiszta helyzetet teremt, amikor a pénz- és értékkezelést végző munkatársak felett más munkakörben foglalkoztatottak gyakorolják az ellenőrzési jogokat, különválasztva így a szakmai, illetve a pénzügyi, elszámolási ellenőrzést, valamint ezek elrendelőjének a személyét. Például a napi pénz- és értékkezelést végző, illetve a nyomtatványok nyilvántartásáért és elszámolásáért felelős nyomtatványfelelős konzuli ügyintézők munkáját is általában a konzul ellenőrzi. A konzuli bevétel heti, havi elszámolását szintén a konzuli ügyintéző végzi, de a könyvelési nyilvántartásokkal való összevetést és kiegyeztetést szakmailag a konzul ellenőrzi és jegyzi ellen a szüretlen statisztikai összesítőn, azonban a gazdasági felelős feladata a konzuli bevételek átvételekor ellenőrizni az egyezéseket.

A képviselet-vezető feladata az irányítása és felügyelete alá tartozó külképviselet kormánytisztviselői és munkavállalói tevékenységének folyamatos ellenőrzése, melyet esetenként a pénztárellenőrön keresztül gyakorol, például váratlan pénztárellenőrzést elrendelve.

A pénztárellenőr (rendszerint az elsőbeosztott) rendszeres és rendkívüli ellenőrzések keretében kéri számon a folyamatban felsorolt résztvevők eljárásának szabályszerűségét, a nyilvántartások vezetését, a pénzkészletet és a pénzügyi elszámolást. A munkakörök elosztásánál az még elfogadható, ha a konzul kezeli a pénzt és ő a nyomtatványfelelős is, mert a külképviselet méretéből adódóan más megoldás nem lehetséges. Az viszont már teljességgel kizárt, hogy a konzul egyben gazdasági felelős vagy pénztárellenőr is legyen, és ugyanígy az sem fogadható el, ha a pénztárellenőr és a gazdasági felelős ilyen feladatai keverednek. Mindezekre a munkaköri feladatok meghatározásánál és a helyettesítési párok kialakításánál figyelemmel kell lenni.

Az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok esetén a képviselet-vezető intézkedik azok haladéktalan megszüntetéséről, a Központot írásban értesíti. Egyéb szabálytalanságok esetén a Központ egyidejű tájékoztatása mellett, azok jellegének és súlyának megfelelően eljárást kezdeményez.¹⁸

18 KKM SZMSZ (2018) 93. §-ának (5) bekezdése

A pénztárellenőri és biztonságfelelősi feladatok, bár adminisztratív jellegűnek tűnnek, hagyományosan a diplomata/konzul munkakörökhöz tartoznak. A feladatok munkakörökhöz rendelésének, elosztásának meghatározó szempontja mindkét foglalkoztatási szinten az arányosság, melynek az adott képviseleten jelentkező feladatmennyiségen túl a másik fő rendezőelve a KKM szakmai (diplomata/konzul szint) és funkcionális (adminisztratív szint) főosztályai közötti feladatmegosztás leképezése.

A foglalkoztatási szintek zártan tartása miatt kerülendő, hogy a diplomata/konzul biztonsági felelős helyettese a biztonságtechnikai felelős legyen. Ezeket a feladatokat célszerű a munkakört általánosan helyettesítő munkatársnak adni.

A konzuli feladatokat végző külképviseleti munkatársak feladatkörét jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök képzettség, biztonsági előírások (magyar vagy külföldi állampolgár) és foglalkoztatási mód (pl. kormánytisztviselő, kiküldött házastársa) alapján korlátozhatják. Ugyanezeket az elveket alkalmazzák a más adminisztratív munkakört betöltő, helyben foglalkoztatott munkatársakra is.

3.1.7. A társszervi diplomaták

A külképviseletre kirendelt társszervi szakdiplomaták tevékenységével szemben elvárás, hogy a társszervvel kötött megállapodás rendelkezéseire is figyelemmel feladataikat önállóan végezzék, a mindenkit érintő szokásos közös feladatokból (pl. biztonsági ügyelet ellátása) vegyék ki a részüket. Az önálló munkavégzésre példa, hogy a Honvédelmi Minisztérium állományából a külképviseleten szolgálatot teljesítő katonai attasé hivatalának munkatársa végzi az adott állomáshelyen felmerülő éves és eseti berepülési engedélyek kezelését, adminisztrációját, amennyiben ilyen hivatal a képviseleten működik.

3.1.8. A munkaköri feladatok munkavállalók közötti aránytalan szétosztása

Nem megengedhető a státuszok/beosztások munkaköreinek elaprózása oly módon, hogy egy munkatárs arányaiban (feladatszámban és munkamennyiségben) túl sok, egymástól idő- és szellemi ráfordításban, továbbá végrehajtási technikában teljesen eltérő munkakört lásson el a külképviseleten belül. Az sem helyes gyakorlat, ha elegendően látnak ugyan el egy adott feladatot/feladatcsoportot, de az arra biztosított státusz-/létszámkeretet rész-munkaidős foglalkoztatással vagy munkakörmegosztással darabolják szét.

Amennyiben a létszámhelyzet megengedi, az egyes nagyobb feladatcsoportokat (pl. konzuli részleg, kulturális részleg) munkakör szempontjából zárt egységben kell tartani. Kerülendő egy személy több fontosabb munkakörben történő foglalkoztatása. Jellemző példa erre, amikor a képviselet-vezetői titkárnő egy személyben konzuli ügyintéző is. Ilyenkor a képviselet-vezetővel kapcsolatos titkársági feladatok mindig elsőbbséget élveznek a konzuli prioritásokkal szemben, ami túlterhelést és rendszerszintű konfliktusforrást okoz. Ha esetleg jól is működik ez a feladatmegosztás, a rendszer akkor is magában hordozza az összeütközés veszélyét, mert a munka túlórában végezhető el, hiszen az ügyfélfogadás kezelése is elsőbbséget élvez. Élő példa az osztott munkakörben foglalkoztatott kiküldött titkárnő/konzuli ügyintéző mellett 1 fő osztott munkakörben foglalkoztatott házastárs KGA asszisztens/konzuli ügyintéző, illetve 1 fő, 4 órában foglalkoztatott helyi alkalmazott konzuli ügyintéző alkalmazása a konzuli részlegen. Tehát egyéb kötelezettségeik mellett összesen 3 munkatárs látja el a másfél konzuli ügyintézői státuszt igénylő feladatokat.

Természetesen aszerint is differenciálni kell, hogy mely munkafázisokat végezheti el helyileg foglalkoztatott munkaerő. Ez a kérdés – természeténél fogva – adminisztratív jellegű, kizárólag az igazgatási és műszaki, illetve a kisegítő személyzet tagjainál merül fel. Így például azon feladatokra, amelyeket egy helyi alkalmazott asszisztens, ügyintéző, konzuli ügyintéző (konzuli ügykezelő, konzuli kisegítő vagy akár konzuli asszisztens) vagy kisegítő is el tud látni, nem kell kiküldött ügyintézőt vagy kisegítőt alkalmazni, megtakarítva így az ezzel járó többletköltséget (pl. lakhatás, a gyermekek iskoláztatása).

3.1.9. A konzuli részlegre vonatkozó külön szabályok

A külképviselet konzuli szakfeladatot ellátó részlegén két alapvető munkakör van: a konzul és a konzuli ügyintéző. A konzuli ügyintézők az alkalmazásuk módja szerint lehetnek kiküldöttek, házastársként foglalkoztatottak és helyi alkalmazottak. A konzul a konzulátus valamennyi feladatának ellátására jogosult, az ezekhez szükséges összes hozzáféréssel rendelkezik.

A KKM vezető konzult nevezhet ki oda, ahol legalább két konzul van, vagy legalább öt, konzuli feladatokat ellátó kihelyezett munkavállaló, illetve külképviselet által foglalkoztatott házastárs tevékenységének összehangolása szükséges.¹⁹ Az általános gyakorlat szerint vezető konzult csak a konzuli forgalom szempontjából jelentősebb képviseletekre neveznek ki. Tapasztalt, szakmailag felkészült konzuli ügyintéző korlátozott jogosítványokkal rendelkező vezető konzuli ügyintézőnek nevezhető ki, aki – bizonyos kivételektől eltekintve – csak olyan konzuli feladatokat láthat el, amelyekben a konzulnak önálló döntési hatásköre nincs. Például útlevélkérelmet terjeszthet fel (a konzul ebben csak közreműködő hatóság), diplomáciai felülhitelesítést végezhet, valamint konzuli tanúsítványt, életbenléti igazolványt és halottszállítási engedélyt állíthat ki.

A vezető konzuli ügyintéző az alkonzuli rangja ellenére sem felettese a konzuli ügyintézőknek, munkaköre lényegében egy nagyobb önállósággal és felelősséggel felruházott ügyintézői feladatkör.

A konzul és a vezető konzuli ügyintéző jogosultságait el nem érő, de teljes körű konzuli ügyintézői jogosultsággal rendelkezik a kiküldött konzuli ügyintéző. Korlátozottabb jogkörrel bír a magyar állampolgárságú, házastársként foglalkoztatott konzuli asszisztens, ennél kevesebb a magyar állampolgárságú helyi alkalmazott konzuli ügykezelő, a legkevesebb pedig a nem magyar állampolgár vagy magyarul nem beszélő, konzuli asszisztens házastárs és helyi alkalmazott konzuli kisegítő. Egyes állomáshelyeken a konzuli kisegítőre vonatkozó jogosultsági korlátozások biztonsági megfontolásokból teljesen egyediek lehetnek.

A konzuli részlegen belüli munkamegosztásnál a különböző jogosultsági kategóriákba tartozó konzuli munkatársak feladatai között összhangot kell teremteni. A konzuli részleg napi munkájának megszervezése, a konzuli munkafolyamatok hatékony, az erőforrások kihasználását optimalizáló, átlátható és ellenőrizhető megszervezése a konzul felelőssége. Értelmszerűen, ahol van vezető konzul, ott a konzulok és konzuli ügyintézők munkájának beosztása a vezető konzul felelőssége. A napi feladatok megszervezése során hangsúlyosan törekedni kell arra, hogy a leghatékonyabb legyen a munkaerő-gazdálkodás. Erre figyelemmel alkalmazható a munkaköri feladatok rotálása az ugyanazon vagy hasonló munkakört betöltők között úgy, hogy minden konzul, illetve konzuli ügyintéző ismerjen meg valamennyi munkafolyamatot. Természetesen ez nem zárja ki – ahol erre lehetőség van – a területek szakosodását.

¹⁹ A külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló LXXIII. törvény 8. § (2) bekezdés

A konzuli ügyintéző látja el továbbá a konzul külképviseleti (nem csak a konzuli természetű) feladatainak az adminisztratív támogatását. Amennyiben az egyéb tevékenységek a konzuli alapfeladatok ellátását nem veszélyeztetik, a konzuli ügyintéző a szakmai vezető konzul írásbeli egyetértése mellett adminisztratív segítséget nyújthat a külképviselet zavartalan működésének biztosításához, különösen rendezvények lebonyolításában és delegációk fogadásánál, ha az adott feladatot ellátó munkatársra vagy munkatársakra a szokásosnál nagyobb teher jut.

3.1.10. A helyettesítések rendje, szabadságok kiadása, munkakör átadás-átvétel

A képviselet-vezető 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 jóváhagyja²⁰. A helyettesítések ésszerű megszervezésével biztosítja a szabadságok kivételét, a beosztottak pihenését, törekedve a munkavédelmi szabályok betartására.

A külképviseleten a helyettesítések rendjét úgy kell kialakítani, hogy a feladatellátás folyamatos és zökkenőmentes legyen. Ugyanakkor nincs akadálya annak, hogy a kapacitást ideiglenesen – különösen központilag elrendelt igazgatási szünetekben vagy felújítás, nagyobb munkálatok alatt –, lehetőleg konzuli szempontból kevésbé kiemelkedő időszakokban szüneteltessék vagy korlátozzák azáltal, hogy például a konzuli hivatal ilyenkor kevesebb időpontot ajánl ki.

Eltérő munkakörben foglalkoztatottak helyettesíthetik egymást, például konzuli vonalon egy magyar állampolgárságú helyi alkalmazott egy házastársat, ha ezt a munkaszervezés adottságai lehetővé teszik. De, mint arról korábban szó volt, az eltérő foglalkoztatási szinten dolgozók feladatai közötti átjárást célszerű kerülni, a foglalkoztatotti szinteket helyettesítéskor is zárt rendszerben kezelni.

A szabadságos tervben figyelembe kell venni a helyettesítések rendjét, és hangsúlyosan a külképviselet – főleg a konzuli hivatal – várható éves munkaterhelését. A munkaévet ennek tudatában célszerű megtervezni. Fontos, hogy a konzuli hivatal teljes létszámmal működjön olyan időszakban, amikor a konzuli munkaterhelés a legjelentősebb, függetlenül attól, hogy ez az időszak a nyári szabadságolásokra esik. A hivatali érdek nem tolerálhatja, hogy a csúcsidőszakot vagy annak egy részét helyettesítő munkatársak vigyék végig. Senkinek nem alanyi joga, hogy a szabadságát nyáron, illetve a karácsonyi időszakban vegye ki. A konzulátuson dolgozóknak tudomásul kell venni, hogy a szabadságok kiadása a munkaterhek függvényében történik. A szabadságos tervtől csak indokolt esetben lehet eltérni.

A helyettesítési párok kialakítása során a következő szempontokat célszerű betartani:

Átfedés nélküli helyettesítési párok jöjjenek létre, vagy legalább az adott munkakörök ellátása és helyettesítése egy nagyon szűk személyi körön belül maradjon. Egy munkatársat az adott munkakörben – a külképviseleti létszám függvényében – legfeljebb két, ugyanolyan foglalkoztatási szinten lévő munkatárs helyettesítsen. Az ideális helyzet, ha két munkatárs egymást helyettesíti és máshoz nem kell alkalmazkodniuk.

²⁰ KKM SZMSZ (2018) 93. §-a (3) bekezdésének k) pontja

Diplomata/konzul kizárólag diplomata/konzul munkakörben lévő munkatársat helyettesítsen, ha a képviselőt legalább két diplomata/konzul, illetve két igazgatási/műszaki/kisegítő munkakörben dolgozó kiküldött dolgozik. Ennek megfelelően adminisztratív munkakört diplomata/konzul csak akkor helyettesítsen, ha nincs más személyi megoldás a külképviseleten.

A fokozott migrációs kockázatot jelentő országokban a misszióvezető és a külgazdasági attasé ne tölthessenek be konzuli munkakört, ne rendelkezzenek konzuli jogosultságokkal, mert a kereskedelmi kapcsolatépítő feladatkörük összeegyeztethetetlen az idegenrendészeti szempontokat előtérbe helyező konzuli feladatkörrel.

A pénztárellenőri feladatot az elsőbeosztott lássa el! A pénztárellenőr képzettsége és feladatai nincsenek átfedésben a gazdasági felelős képzettségével és feladataival, a két feladatkör egymással nem megfelleltethető. A konzul és a gazdasági felelős pénztárellenőri feladatokat azért sem láthat el, mert a pénztárellenőrnek az ő munkájukat kell ellenőriznie; ugyanilyen megfontolásból a pénztárellenőr sem tölthet be konzul vagy gazdasági felelős munkakört. Kerülendő, hogy pénztárellenőr és az általa ellenőrzött munkatársak házassági vagy élettársak legyenek.

Gazdasági felelős – a köztük fennálló elszámolási viszony miatt – konzul vagy konzulhelyettes nem lehet, illetve a konzul vagy helyettese sem végezhet gazdasági felelősi tevékenységet. Az sem szerencsés, ha a gazdasági felelős és a vele elszámolási viszonyban lévő konzul vagy helyettese, illetve a konzuli ügyintéző házastársak vagy élettársi viszonyban élnek.

Szigorú számadású nyomtatványfelelős és helyettese csak a konzuli részlegen dolgozó kiküldött munkatárs lehet. A nyomtatványfelelősi és nyomtatványfelelős-helyettesi feladatokat adminisztratív szinten kell tartani úgy, hogy ezeket a feladatokat olyan kiküldött konzuli ügyintézők lássák el, akik naponta foglalkoznak nyomtatványok kezelésével. Ha az egyetlen kiküldött konzuli ügyintéző a nyomtatványfelelős, és szabadsága idején egyébként is a konzul helyettesíti, akkor ebben a feladatkörben is a konzul jár el a helyetteseként. Amennyiben a külképviseleten csak egy konzul (adminisztrációs segítség nélkül) teljesít szolgálatot, akkor ő a nyomtatványfelelős, a konzulhelyettes pedig egyidejűleg a nyomtatványfelelős-helyettes.

3.1.11. Munkakör átadás-átvétel

A munkakör átadás-átvétele minden váltás, szabadságra távozás és hivatalos távollét alkalmával kötelező. A szabadságokat úgy kell kiadni, hogy a távozó és a feladatkört átvevő munkatársnak legyen legalább egy közös napja az elvégzendő feladatok egyeztetésére. A munkakör átadás-átvételekor jegyzőkönyvezni kell a folyamatban lévő ügyeket és információkat, a kezelt pénzt és szigorú számadású nyomtatványokat, illetve váltás esetén a személyhez rendelt bélyegzőket. Az átadás-átvételtől készített jegyzőkönyvet mindkét félnek alá kell írnia és azt a külképviselet irattárában meg kell őrizni.

3.1.12. A konzuli munkatársak képzése

A konzuli törvény²¹ és az annak alapján kiadott belső vizsgaszabályzat határozza meg a konzuli és a konzuli ügyintézői képesítéshez, jogosultsághoz szükséges képzési alapfeltételeket és vizsgakövetelményeket. A törvény alapján a közigazgatási szakvizsgával rendelkező konzuloknak, illetve ügyintézőknek egyhónapos, a szakvizsgával nem rendelkező konzuloknak pedig háromhónapos kötelező gyakorlati időt kell eltölteniük a KKM konzuli

²¹ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény

szolgálat irányításáért felelős főosztályán, amelyet követően konzuli, illetve konzuli ügyintézői szakvizsgát kell tenni. A vizsgakötelezettség a külképviseleten foglalkoztatott helyi alkalmazott esetében is alkalmazási feltétel.

A gyakorlati képzés valamennyi felkészülőre nézve kötelező, havi turnusrendszerben zajlik a főosztályon, amelyeknek – az elméleti és gyakorlati előadásokon kívül – részét képezik társzervi látogatások és tényleges napi munkafeladatok. A gyakorlati munkában töltendő felkészülés esetenként külképviseleten is végrehajtható.

3.1.13. A regionális konzuli képzés, a konzuli munkatársak továbbképzése

A gyakorló konzulok továbbképzése évente, valamennyi konzuli feladatot ellátó külképviseletet érintően, regionális konzuli képzések keretében valósul meg, egy budapesti és négy külföldi helyszínen, a központból kiutazó előadók részvételével. Ezek az egy-egy régióban működő konzulok szakmai konzultációs és továbbképzési fórumai. Négy régió esetében a képzést az adott régió valamelyik városában szervezi a Központ által ezzel megbízott, fogadó államban működő magyar külképviselet. A nyugat-európai régióhoz tartozó külképviseletek képzésére mindig Budapesten kerül sor, több időpontban.

Az adott régiót érintő közös problémák és jellemző sajátosságok megvitatása mellett a konzulok a regionális képzésen kapnak tájékoztatást a konzuli joganyagban és gyakorlatban bekövetkezett legfrissebb változásokról, trendekről, a konzuli szolgálat előtt álló feladatokról. Amennyiben indokolt, társszervi előadók (pl. a BMH vízümpolitikai szakértője) szintén részt vesznek a továbbképzésen.

A regionális képzésen minden konzuli feladatot ellátó külképviselet kötelezően képviselteti magát. Az ott kapott ismeretanyagot és tudást a résztvevő konzulnak tovább kell adnia a konzuli hivatala valamennyi konzuli munkatársának. Az ismeretátadást a konzul előadásán felvett jelenléti íven, aláírásukkal igazolják a résztvevők. Az ismeretátadás megtörténtéről jelenteni kell a Központnak.

Alkalmanként a Központ továbbképzésre rendeli haza a konzulokat. Konzuli ügyintézők esetében a továbbképzés általában szintén a külképviseleten történik, de specifikus továbbképzésre konzuli ügyintézők is hazarendelhetők.

3.2. Az egyén és a munkakörnyezet összhangja a konzuli munkában

Egy konzuli feladatokat is ellátó külképviselet épületének felkutatásakor fontos tényező az elhelyezkedés körülmények kiválasztása, melynek során több lényeges szempont mérlegelésére van szükség: célszerű, ha az épület járótavolságban van a napi diplomáciai/konzuli érintkezés fogadó állambeli helyszíneitől (pl. külügyminisztérium), és közel esik a konzuli szolgáltatásokhoz kapcsolódó szolgáltatásokhoz (bank, posta, biztosító, pénzváltó stb.) is. Ugyancsak lényeges szempont, ha a helyszín tömegközlekedéssel könnyen elérhető és/vagy adottak a parkolási lehetőségek.

Az épület méreténél, az elhelyezési létszám kalkulációjánál figyelemmel kell lenni arra, hogy felmerülhet társszervi munkatársak (okmányszakértő, migrációs szakértő stb.) vagy gyakornokok állandó vagy ideiglenes elhelyezésének az igénye. A konzuli hivatalban a

konzuli munkaállomások szokásos helyigénye (a konzul és a konzuli ügyintézők belső irodái) mellett ügyelni kell a konzuli munka jellegéből adódó ügyfélfogadó, ügyintéző és rakodóterek biztosítására is.

3.2.1. A konzuli ügyfélfogadó tér

A konzuli ügyfelek várakozására, majd az ügyeik kezelésére a külképviselet többi helyiségeitől elzárt, külön bejáratú ügyfélfogadó teret kell biztosítani. A külképviseletek biztonságát felügyelő KKM szervezeti egység a fogadó állambeli sajátosságok mérlegelését követően dönti el, hogy milyen biztonsági infrastruktúrák (zsilipes beléptetés, biztonsági kapu, biztonsági személyzet) kapjanak helyet az ügyféltérben. Több külképviseleten az ügyfelek biztonsági átvizsgálást követően lépnek be a konzuli váróba, mobiltelefonok használata egyik külképviseleten sem megengedett.

A konzuli munka ellátását segíti, ha a konzuli ügyfél az ügyfélfogadótól a bejárat irányában kialakított ún. konzuli váróban várakozik az ügyintézésre. A konzuli váró méretének igazodnia kell az adott állomáshelyen szokásos ügyfélforgalom nagyságához. A protokoll szerint a konzuli ügyfelek számára mosdóhelyiség biztonsági okokból nem alakítható ki, ellenben annyi megengedett, hogy a nyugat-európai vagy észak-amerikai térségben működő külképviseletek konzuli váróiban helyet kaphat egy paravánnal elkülöníthető pelenkázó/gyermekeketető sarok.

A konzuli várónak alkalmasnak kell lennie arra, hogy ott lehetőség legyen tájékoztatásra, információk bemutatására (pl. konzuli díjak), akár monitor elhelyezésével. Bútorzatának lehetővé kell tennie az ügyindító papíryomtatványok kényelmes kitöltését. A vízumkiadó külképviseleteken kötelező a konzuli váróban elhelyezett monitoron, képernyőn vetíteni a központ biometrikus adatszolgáltatásról szóló tájékoztató kisfilmjét. A konzuli munkatársaknak rendszeresen ellenőrizniük kell, hogy a konzuli ügyfélfogadáshoz szükséges nyomtatványok rendelkezésre állnak-e, illetve elkészítik és kifüggesztik a konzuli váró fali hirdetőtáblájára a kötelező konzuli tájékoztató anyagokat, valamint egyéb szakmai anyagokkal (kitöltési útmutatók, konzuli költségtáblák stb.) segítik a külképviselet konzuli tárgyú kommunikációját, a technikai eszközök működőképességét.

Az ügyintézés az ügyfélfogadó tér másik helyiségében, a konzuli ügyfélfogadóban elhelyezett konzuli ablaknál zajlik, ahol kizárólag azok az ügyfelek tartózkodhatnak, akiknek az ügyét éppen intézik. A konzuli hivatalokban schengeni biztonsági (golyóálló) ablakkal és fallal kell elválasztani a konzuli ügyfélfogadót és a konzuli irodát, ahol a konzuli ügyintézők dolgoznak. Ilyenkor az ügyféllel átbeszélő mikrofonon keresztül zajlik a kommunikáció. A schengeni biztonsági ablak beépítésétől kizárólag a schengeni tagállamokban működő konzuli hivatalok esetében lehet eltekinteni, ahol ügyfélbarát módon (mint ahogyan ez megszokott pl. egy átlagos banki ügyfélfogadóban), de a kötelező biztonsági előírások mellett folyhat az ügyintézés.

A konzuli ablak ügyféloldalán helyezkedik el a biometrikus adat (ujjnyomat, arckép-más) vételezésére használt eszköz, amely liftre szerelt és mobil változatban is létezik. Az eszköz elhelyezésénél nagyon fontos szempont, hogy az ideális fényképezési távolság a kamerától számítva hetven centiméter legyen. A konzuli ablakok és a biometrikus adatvételező eszközök számát természetesen a forgalomszámhoz kell igazítani.

Az ügyfelek számára, különösen konzuli védelmi és vízumügyekben minden külképviselőten biztosítani kell, hogy a konzul és az ügyfél a konzuli ügyfélfogadótól elszeparált helyiségben is kommunikálhasson. Ez a konzuli interjúszoba a konzuli ügyfélfogadó és a konzuli iroda felől is megközelíthető, schengeni ablakkal felszerelt, zárható helyiség, melynek ügyféloldali részében szintén felállítható biometrikus adatvételező eszköz.

A konzuli munkatársak rendszeresen ellenőrzik a konzuli vonatkozású informatikai rendszerek és eszközök működőképességét is. Amennyiben hibát tapasztalnak, annak elhárításáról haladéktalanul intézkednek. Az ügyféltér (konzuli ügyfélfogadó és konzuli váró), valamint a konzuli interjúszoba tisztasága alapkövetelmény.

3.2.2. Az ügyfélfogadás helye, az ügyfeldolgozás helyszíne

A konzuli ügyintézés helye főszabály szerint a külképviselő konzuli irodája, ahol a konzuli személyzet tagjai gondoskodnak a konzuli tevékenységre vonatkozó nemzetközi szerződések, jogszabályok, rendelkezések, általános vagy eseti utasítások naprakész nyilvántartásáról és azoknak a feladatkörükben történő következetes alkalmazásáról, a felmerülő konzuli ügyek legjobb tudásuk szerinti megoldásáról.

A konzuli ügyintéző a konzuli ablak mögött fogadja az ügyfeleket, ahol egy modern „*front office*”-nak megfelelően úgy kell a munkaállomást kialakítani és a szükséges technikai eszközöket a munkaasztalon (pulton) elhelyezni, hogy minden kérelmet helyben át lehessen venni, majd a kérelemadatokat az ügyfél jelenlétében bevinni az ügyviteli rendszerbe. A konzuli irodából nem lehet közvetlen átjárás a konzuli ügyfélfogadóba.

A konzuli hivatalban használt informatikai rendszerekhez sok esetben speciális hardvereszköz-architektúra tartozik, de természetesen külön illesztés nélkül használható eszközökkel is dolgoznak. Egy jól felszerelt konzuli „*front office*” munkaállomás a következő eszközökből áll:

- asztali számítógép, széles monitorral, billentyűzettel és egérrel (vagy a helyszűke miatt ezek kiváltására laptop);
- gyors és kétoldalas nyomtatásra is képes egyedi vagy hálózati nyomtató és laptoskenner (illetve helyettük a „*back office*”-ban nagyteljesítményű multifunkcionális nyomtató/másoló/szkenner),
- az útlevel MRZ-kódjának beolvasására használt útlevelolvasó;
- a vízummatricák és anyakönyvi kivonatok nyomtatására rendszeresített okmánynyomtató;
- vonalkódolvasó; okmányellenőrző berendezés (ezt a funkciót gyakran az útlevelolvasók látják el).

A konzuli iroda „*back office*” tevékenységének eszközigénye gyakorlatilag megegyezik a „*front office*” eszközeivel, a munkaszervezéstől függ, hogy melyik munkatárshoz mit érdemes telepíteni. Nagyobb konzuli hivatalokban racionalizálási és helytakarékosági okokból érdemes egy-egy ügyintézőt adott feladatokkal megbízni és munkaállomását csak ezekhez a feladatokhoz kapcsolódó eszközökkel felszerelni.

A képviselő helyiségei, a konzuli irattár és konzuli okmányok²² mindenkor (bárhol is vannak elhelyezve), sérthetetlenek. A konzuli irattárat a konzuli képviselő okiratai, okmányai, levelezése, könyvei, filmjei, hangszalagjai, valamint a nyilvántartása és a rejtjelanyagai

²² BKE (1987) 33. Cikk

teszik ki. Emellett az irattár részét képezik a felsorolt tárgyak védelmét szolgáló iratszekrények és egyéb bútorok is.²³ A konzuli irattárban más iratok és eszközök nem tárolhatók. Igény esetén külön raktárhelyiség létesítése indokolt.

3.2.3. A munkakörülmények biztosítása kihelyezett konzuli ügyfélfogadáson

Adott külképviselet konzuli hivatala az állomáshelytől eltérő településen esetenként kihelyezett konzuli ügyfélfogadást tarthat, többnyire tiszteletbeli konzuli bázison vagy bérelt helyszínen. A kihelyezett ügyfélfogadásnak speciális eszközigénye van, ilyenkor külön erre a célra rendszeresített mobil biometrikus adatvételező eszközzel és az ahhoz tartozó elektromos hálózati adapterrel, valamint a külképviseleti hálózathoz kapcsolható laptop-pal és egy kisméretű multifunkciós másoló/szkenner/nyomtató használatával zajlik az ügyintézés. Szükség esetén okmányolvasóval és vonalkódolvasóval is bővíthető a mobil eszköztár.

A kihelyezett konzuli ügyfélfogadáskor használatos konzuli laptopot ügyfélfogadás előtt átfogó ellenőrzésnek kell alávetni, meggyőződve róla, hogy az eszközön a konzuli ügyviteli modul legfrissebb verziója működik és az aktuális konzuli díjtábla van beállítva. A fogadónapon résztvevő munkatársaknak legyen rá gondja, hogy az időközben történt jelszócseréjük a laptopon is biztosan frissüljön. A laptopot érdemes időnként felcsatlakoztatni a külképviseleti hálózatra, hogy a konzuli ügyviteli rendszerben az utolsó online csatlakozása óta felgyűlt üzenetek migrálódjanak és ne terheljék a külképviselet rendszerét. A tartósan vagy véglegesen kivont konzuli laptopokat törölni kell a rendszerből.

A kihelyezett ügyfélfogadás előtt össze kell illeszteni az utazó eszközkészletet, és a konzuli hivatal ügyfélfogadásán (ügyfeladatok felvételével és ügyindítással) éles helyzetben ellenőrizni az üzembiztos működését közvetlen hálózati eléréssel (*direct access* mód), és offline is. Offline üzemmódban történt ügyfelvételt követően a laptopot csatlakoztatni kell a külképviseleti hálózathoz, így azonnal ellenőrizhető a felvett adatok migrálódása a konzuli ügyviteli rendszerbe és az esetleges problémát, problémákat még időben orvosolni lehet.

A kihelyezett ügyfélfogadás nem alapjog, néhány magyar állampolgár vagy helyi magyar szervezet igénye még önmagában nem elegendő ok a megtartására, mivel a megszervezése rendkívül időigényes. Minden kihelyezett ügyfélfogadással telt nap legalább egy konzult, és esetenként további egy konzuli ügyintézőt von el az adott napi hivatali munkától, az utazónapokról nem is beszélve. A kihelyezett konzuli ügyfélfogadás megtartásáról ezért szakmai érvekkel és indokokkal alátámasztott döntést – régióként eltérően – a Központ vagy a képviselet-vezető hozhat. E döntés során teljesen eltérő tényezőket, adottságokat és körülményeket kell mérlegelni például egy kiváló tömegközlekedéssel és autópályahálózattal rendelkező nyugat-európai országban, illetve Erdélyben. Kihelyezett konzuli ügyfélfogadást lehetőség szerint más eseményekhez kapcsolódóan célszerű tartani.

A kihelyezett konzuli ügyfélfogadás megszervezése (utazás, konzuli nyomtatványok és egyéb eszközök előkészítése, technikai eszközök tesztelése, ügyfelekkel való kapcsolat-tartás stb.) a konzuli ügyintéző feladata, aki annak szabályszerű lebonyolításában, valamint az ott átvett konzuli ügyiratok határidőre történő feldolgozásában is részt vesz.

²³ BKE (1987) 1. Cikk 1. pontjának k) alpontja

3.3. A belső munkaszervezés, adminisztrációs-teher csökkentés

A képviselő-vezető a külképviseletet a vezetésre szóló megbízás, továbbá a minisztériumtól kapott utasítások alapján irányítja²⁴, a jogszabályok és a miniszteri utasítások keretein belül és azokkal összhangban írásban meghatározza a külképviselet munkarendjét és a munkavégzés szabályait.²⁵ Szakmai vezetőként felelős a külképviselet feladatainak delegálásáért, az ügyek időben történő kiszignálásáért, határidőben és megfelelő színvonalon történő elvégzéséért, ellenőrzéséért, illetve a munkatársak rendszeres teljesítményértékeléséért.

Amennyiben a külképviselet mellett a fogadó államban más magyar külképviselet is működik, feltétele a munkavégzésnek a konzuli eljárások összehangolása és az egységes eljárásrend kialakítása, melynek érdekében az érintett konzulok valamennyi ügytípus vonatkozásában egységesítik az eljárásaikat: a benyújtható támogató dokumentumokat, a bevételezhető konzuli költségeket és a konzuli védelem gyakorlatát.

3.3.1. A konzuli hivatal ügyfélfogadási ideje

Az előbbiekből következően a konzuli hivatal munkarendjéért, a hatékony munkamegosztásért és az ügyfélfogadás megszervezéséért a képviselő-vezető felel, aki ezeket a munkaszervezési feladatokat – fenntartva felügyeleti, ellenőrzési és utasítási jogkörét – általában a konzulra/vezető konzulra bízta.

A konzuli hivatal ügyfélfogadási idején a hét azon munkanapjai, azok munkaóráit értjük, melyeken a hivatal ügyintézésre nyitva áll az ügyfelek számára. Az ügyfélfogadási időt a várható ügyfélforgalom és a konzuli személyzeti állomány függvényében kell megállapítani, elegendő időt hagyva az ügyfélfogadás során átvett kérelmek feldolgozására, a postaforgalom lebonyolítására, az esetleges hiánypótlások kezelésére, az egyéb konzuli vonatkozású feladatok elvégzésére (pl. állampolgársági eskütétel), valamint az ügyfelektől beérkező telefonhívások és e-mailek megválaszolására. A hivatali nyitvatartás meghatározásánál további szempontként értékelendők a helyi viszonyok és szokások (pl. a vasárnaptól csütörtökig tartó munkahét, a hazainál későbbi nyitás, szieszta), esetleg más államok képviseleteinek gyakorlata. Az általános konzuli ügyfélfogadás – indokolt esetben – a szükséges időszakra korlátozható vagy felfüggeszthető ügy, hogy a sürgős konzuli védelmi ügyek és válsághelyzetek ellátását mindig biztosítani kell.

Elképzelhető olyan szituáció, hogy egy konzuli szempontból nagy forgalmú külképviselet a rendelkezésére álló infrastruktúra teljes kihasználása mellett sem képes a hónapokra előre zsúfolt időpontfoglalásokat, a várakozási időket csökkenteni, pedig rendelkezik a maximális személyi állománnyal, és azok összetétele is megfelelő. Ilyen esetben az infrastruktúra, tehát a konzuli hivatali helyiségek jobb kihasználásán érdemes elgondolkodni úgy, hogy személyi bővítés mellett az új munkatársak a megszokotthoz képest csúsztatott munkarendben, „második műszakban” dolgozzanak. Ez annyiban is ügyfélbarát, hogy a konzuli hivatal nyitvatartási ideje kitolódik abba a tartományba, amikor munkaidejük végeztével az ügyfelek is szabadabban tudnak ügyet intézni.

²⁴ KKM SZMSZ (2018) 91. §-ának (3) bekezdése és 93. §-ának (2) bekezdése alapján

²⁵ KKM SZMSZ (2018) 93. § (3) bekezdésének c) pontja

A szabadságolások és helyettesítések rendjét úgy kell kialakítani, hogy a konzuli hivatal reagálhasson az ügyfélforgalom előre kiszámítható csúcs-, vagy kevésbé leterhelő időszakaira. A Kormány által elrendelt igazgatási szünet²⁶ időtartama alatt – az előzőekben említett egyéb tényezők egyidejű mérlegelésével – az ügyfélfogadási idő és a munkaerőkapacitás csökkenthető, az időpontkiadást szüneteltetni lehet, de a felmerülő egyedi konzuli védelmi eseteket és a kialakult válsághelyzetet ekkor is haladéktalanul kezelni kell. Amennyiben az igazgatási szünet a hivatal ügyintézése szempontjából csúcsidezőszakra esik, a kapacitáscsökkentésre más időszakban lehet sort keríteni.

Az ügyfélfogadási idő módosítását legalább két héttel a tervezett változtatás előtt közzé kell tenni a külképviselet honlapján, a konzuli váróban és egyéb, helyben szokásos módon (pl. a hivatal bejáratán). Az ügyfeleket a módosult ügyfélfogadási időről a külképviselet hivatalos közösségi média oldalain is tájékoztatni kell. Az ügyfélfogadás átmeneti felfüggesztését és annak okát a közzététellel egyidejűleg jelenteni kell a Központnak.

3.3.2. Ügyfélfogadási időn túli ügyintézés

A konzuli hivatal általában az ügyfélfogadásra meghirdetett nyitvatartási idő alatt fogadja az ügyfeleket, viszont konzuli védelmi ügyben vagy válsághelyzetben ettől eltérhet az ügyfélfogadási vagy a külképviselet hivatalos munkaidején túl, illetve akár munkaszüneti napokon is. Ezeknek a sürgős konzuli eseteknek, vészhelyzeteknek a kezelésére a külképviseletnek 24 órán belül elérhetőnek kell lennie a Központ számára, hiszen a konzuli témájú ügyeleti hívásokra, e-mailes vagy egyéb módon történt megkeresésekre első körben a Központban működő ún. *call center* válaszol és adja meg a szükséges tájékoztatást. Minden konzuli feladatot ellátó külképviselet honlapján ennek a *call center*nek a nyilvánosan elérhető telefonszáma szerepel ügyeleti számként. A Központ csak rendkívüli esetben – például terrortámadás, természeti katasztrófa, haláleset – keresi meg a külképviselet diplomáciai ügyeletesét. Ilyen esetekben a külképviseletnek közvetlen vészhelyzeti telefonszámról és valamennyi kiküldött munkatársat érintő, 24 órás telefonos készenléti diplomáciai (biztonsági) ügyelet megszervezéséről kell gondoskodnia.

Tekintve, hogy a vonatkozó törvény alapján a konzuli tisztviselők mellett a diplomáciai és a konzuli képviseletek is a konzuli szolgálat részét képezik, a külképviselet konzuli hivatalának erőforrásait meghaladó konzuli esetekben vagy válsághelyzetben a külképviselet teljes személyzetének munkaköri kötelessége az alaptörvényben megfogalmazott konzuli védelemhez való jog biztosítása. A munkaidőn túl érkezett érdekvédelmi bejelentések kezelését ezért a diplomáciai ügyeletet adó munkatársnak azonnal meg kell kezdenie. Felveszi a védelmet kérő állampolgár szükséges adatait és lépéseket tesz az érdekvédelem biztosítására (tanácsadás, tájékoztatás, kapcsolatfelvétel a hatóságokkal stb.).

3.3.3. Időpontfoglalás, időpontfoglalás nélkül intézhető ügyek

A külképviselet ügyfélköre, illetve a helyi adottságok függvényében online időpontfoglalási rendszer bevezetése javasolt konzuli ügyekben, amely jelentősen csökkenti az időpontfoglalással járó külképviseleti adminisztrációt és kiszámítható ügyfélfogadást, kiegyensúlyozott munkaterhelést tesz lehetővé. A KKM-ben erre rendszeresített felület a <https://ifr.mfa.gov.hu> oldalon érhető el. Kivételes esetben lehet telefonon időpontot foglalni, ez esetben

²⁶ 30/2012. (III.7) Korm. rendelet 13-15.§-ai.

az ügyfél helyett a konzuli ügyintéző rögzíti az időpontot a rendszerben. A Központon keresztül nem foglalható időpont. Előzetes időpontfoglalás nélkül kell eljárni az azonnali konzuli segítséget igénylő magyar állampolgár ügyében.

Az online időpontfoglalást még nem alkalmazó külképviseletnek a Központtól kell kérelmeznie a rendszerbe történő felvételét, jeleve azt, hogy a magyaron kívül milyen nyelv (angol, francia, ukrán, orosz és nyilvános weboldalon kínai) beállítását kéri. A konzuli személyzet konzul által kijelölt tagjának munkaköri kötelessége az időpontfoglaló rendszer kezelésének, beállítási lehetőségeinek és működtetésének az elsajátítása, ennek érdekében a felhasználói kézikönyv beszerzése és tanulmányozása. A konzul a konzuli személyzet kijelölt tagjának bevonásával dönt a rendszerbe feltöltendő konzuli ügytípusokról, azok ügyintézési idejéről. A konzuli munkatársak közösen készítik elő a rendszer ügyfélkommunikációban használt üzeneteinek sablonjait a szükséges nyelveken.

Az időpontfoglalási rendszer testreszabása külképviseletenként egyéni. Azokat az ügycsoportokat (állampolgársági ügy, útlevélkérelem, aláírás hitelesítés, nyilvántartásba vétel), melyekre a külképviselet előzetes időpontfoglalást ír elő, az adott ügycsoportoz tartozó ügyintézési idővel együtt fel kell venni a rendszerbe, és megadva az ügyfélfogadást végző konzuli ablakok számát.

A gyakorlatban rendkívül széles skálán mozognak a külképviseletek időpontfoglalás alá tartozó ügyei. A külképviselet saját hatáskörben azt is előírhatja, hogy egyes konzuli ügyekben az ügyintézés kizárólag előzetes időpontfoglalás alapján történhet. Az egyes ügyekre meghatározott ügyintézési idő rendkívül változatos lehet, az adott konzuli hivatal munkaszervezési módszerei függvényében: másolathitelesítésre például 5-20 percet is számolhatnak, attól függően, hogy mely külképviselet mit foglal bele az adott munkafolyamatba (pl. csak a díjbefizetést és az adatfelvételt végzik el az ügyfél jelenlétében, vagy a teljes ügymenetet). Ez az indikátor tehát nem feltétlenül jelzi a munkaminőségből vagy intenzitásból fakadó különbségeket. Az adott ügycsoportoz tartozó ügyintézési időt – a légítársaságoknál szokásos túlfoglaláshoz hasonlóan – annak figyelembevételével érdemes meghatározni, hogy az időpontot foglaló ügyfelek legalább egytizede végül nem jelenik meg.

A gyakorlatból vett lényeges munkaszervezési szempont, hogy a magas migrációs kockázatú országokban a szabad időpontok kiosztását, illetve az online időpontfoglalási rendszer kezelését a rendkívüli korrupcióveszély miatt tilos helyi alkalmazottra bízni. Ugyanezért szólhat bele az ügyfélfogadásba a helyi biztonság őr részéről sem.

3.3.4. Kapcsolattartás az ügyféllel, a visszajelzésük kezelése

A konzuli személyzet tájékoztatással és ügyintézéssel megbízott munkatársa a fogadó országbeli sajátosságok és a külképviselet biztonsági utasításában foglalt szabályok figyelembevételével, az adatvédelmi rendelkezések körütekintő betartásával, magyar nyelven és a fogadó államban szokásos munkanyelven, általános vagy az adott konzuli ügyre vonatkozó egyedi konzuli tájékoztatást nyújt az ügyfeleknek, és intézi az ügyeiket.

A konzuli ügyintézés során szakszerűen, udvariasan és tisztelettudóan, a vonatkozó jogszabályokat betartva kell eljárni. Minden ügyfelet egyenlő bánásmódban kell részesíteni, éreztetni velük, hogy ügyének a mielőbbi megoldása fontos számunkra. Konzuli feladatainak ellátásakor a konzuli hivatal személyzetének egyetlen tagja sem különböztethet meg senkit kora, faji hovatartozása, etnikai származása, vallása, politikai meggyőződése, pártállása, egészségi állapota,

kóros szenvedélye, fogyatékosága, illetőleg szexuális irányultsága alapján. Az udvarias viselkedés része, hogy a konzuli munkatársak az ügyfélfogadás közben nem étkeznek, kávéznak stb. az ügyfelek előtt. Az ügyfelekkel kapcsolatba kerülő külképviseleti munkatársaknak a szokásos, hivatalban elfogadott öltözképpen és hajviselettel kell megjelennie.

Ugyanakkor elvárható – ezt írásban is nyilvánvalóvá teheti a külképviselet –, hogy az ügyfél is kulturáltan, tisztelettudóan bánjon az ügyintézővel, az ügyintézés során jóhiszemű, együttműködő magatartást tanúsítson²⁷. Az ügyfél részéről tapasztalt durvaság, udvariatlan, sértő bánásmód, megtévesztésre irányuló, rosszhiszemű, félrevezető magatartás a konzuli közreműködés, szolgáltatás felfüggesztését eredményezheti. Felfüggeszthető az ügyintézés akkor is, ha az ügyfél túl hangos, a többi ügyfelet zavarja, veszélyt jelent az ügyfelek vagy ügyintézők biztonságára, fenyegetőzik, láthatóan alkohol vagy kábítószer befolyása alatt áll, piszkos öltözképpel veszélyeztetni mások ruházatát stb.. Ilyenkor mindig elsőbbséget élvez a többi ügyfél, illetve az ügyintézők biztonsága, sértetlensége. Ha az ügyfél nem hajlandó együttműködni, és többszöri felszólításra sem távozik, a helyi gyakorlatnak megfelelően a biztonsági szolgálat közreműködését lehet kérni.

Amennyiben kiderül, hogy az ügyfél súlyosan fertőző betegségben szenved, az ügyintézést szintén fel lehet függeszteni, s a többi ügyfél távozása után a konzuli hivatalt fertőtleníteni kell.

3.3.5. Általános ügyféltájékoztatás

A felvilágosítás nyújtása nagymértékben leköti az ügyintézői kapacitásokat, ezért szervezeti célkitűzésként csökkenteni kell a megkeresések számát és gyakoriságát. Ez elsősorban úgy érhető el, ha az ügytípusra vonatkozó általános tájékoztatás formailag egyszerű és világos, tartalmában pedig alaposan átgondolt és kidolgozott.

Ha az ügyintéző a szakmai válaszbán bizonytalan, hiteles forrásból – elsősorban a vonatkozó jogszabályok tanulmányozásával – köteles tájékozódni, mielőtt az ügyfelet tájékoztatja. A konzuli munkatársnak azzal is tisztában kell lennie, hogy a konzuli szolgálat milyen ügyekben jogosult és köteles eljárni. A konzuli szolgálat hatáskörén kívül eső kérdésekben az ügyfelet az illetékes hatósághoz kell átirányítani.

Az általános konzuli tájékoztatás az ügyfélváróban elhelyezett tájékoztatókon, a külképviselet saját, a konzuli szolgálat központi honlapján (meghatározott világnyelveken és/vagy a régióban beszélt közvetítő nyelven), a külképviselet közösségi média felületeinⁱⁱⁱ keresztül, valamint minden olyan egyéb módon történik, amelyen a hivatal munkatársai egyedi ügyben is kapcsolatot tartanak az ügyféllel (személyes tájékoztatás, telefon/fax, e-mail, posta).

A konzultól elvárt, hogy a hazai jogszabályok és a vonatkozó jogi normák magabiztos alkalmazásán túl a fogadó állam viszonylatában releváns, illetve azzal hatályban lévő valamennyi konzuli vonatkozású több- és kétoldalú egyezményt mélyrehatóan ismerje. Különösen a következő témákban kötött egyezmények tartoznak ide: a relációban gyakorolható konzuli jogok és kötelezettségek, családi jogállás, gyermekvédelem, családjogi jogsegély, polgári jogsegély, bűnügyi jogsegély, kiadatás, személyek átszállítása, adatátadás az okiratok elfogadásának alakszerűségi kritériumai, vezetői engedélyek elismerése, kézbesítés és iratforgalom, egészségbiztosítás, nyugdíjbiztosítás.

²⁷ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. tv. 1.§ (6)

Mivel a tájékoztatás általában a konzuli ügyintézők feladata, elvárható tőlük, hogy a magabiztos hazai jogalkalmazás mellett ismerjék a fogadó állam viszonylatában releváns, illetve azzal hatályban lévő valamennyi konzuli vonatkozású több- vagy kétoldalú egyezmény olyan alaprendelkezéseit, melyek az általános konzuli tájékoztatással összefüggésben elengedhetetlenek. Különösen a következő témákban kötött egyezmények sorolhatók ide: a relációban gyakorolható konzuli jogok és kötelezettségek, vezetői engedélyek elismerése, az okiratok elfogadásának alakszerűségi kritériumai, kézbesítés és iratforgalom. Az egészség- és nyugdíjbiztosítással kapcsolatban a nemzetközi szerződések fontosabb rendelkezéseinek ismerete alapkövetelmény.

A konzulnak kapcsolatot kell tartania a fogadó államban akkreditált más hivatásos magyar külképviseleten működő konzulokkal, akikkel a szükséges mértékben egységes eljárásrendet és a fogadó ország viszonyaihoz alkalmazkodó egységes követelményeket alakít ki. A konzul részt vesz továbbá az EU- és a schengeni tagállamok konzuljainak az állandó más helyen összehívott tanácskozásain, együttműködik velük a konzuli védelem területén.

Lényeges az intézkedést igénylő konzuli ügyeknek a konzuli ügyviteli rendszerben való rögzítése. A telefonon adott tájékoztatásokat a megfelelő formában kell dokumentálni, az írásban adott válaszokat pedig iktatni vagy már meglévő ügyhöz csatolni. Egyidejűleg minden sajtóérzékeny ügyben szükséges a központ soron kívüli tájékoztatása.

Tájékoztatás a honlapon

A külképviselet saját honlapja és a központi honlapok (www.kormany.hu, www.konzuliszolgalat.kormany.hu) a konzuli ügyintézésre vonatkozó általános tájékoztató anyagokat tartalmazzák. Ezekről az oldalokról letölthetők az ügyintézéshez szükséges nyomtatványok, valamint elérhetők – többek között – a külképviselet konzuli hivatalának ügyfélfogadási ideje és elérhetőségei, a központi ügyeleti szám, és az időpontfoglalási rendszer. A külképviseletnek a KKM sajtóügyekkel foglalkozó főosztálya felé kell jeleznie, ha különálló honlaprészt kíván létrehozni a központi honlapokon.

A külképviselet honlapja a központi honlapok tartalmához képest részletesebb információval szolgálhat a fogadó és más akkreditált országokról. Indokolt esetben a helyi magyar közösség érdeklődésére számot tartó speciális témák (fogadó vagy más akkreditált országba huzamos tartózkodási céllal érkezők, vagy már ott élők tájékoztatására szolgáló információk) a külképviseleti honlapon jelenhetnek meg.

A konzuli munkatársak – a konzul/vezető konzul szakmai irányítása mellett – figyelemmel kísérik a fogadó ország külügyminisztériumának és az ott akkreditált uniós tagállami képviseletek honlapját. Ellenőrzik a központi honlapok fogadó országra vonatkozó információit, az utazási tanácsok aktualitását, és szükség szerint javasolják az adatok módosítását, továbbá egyéb módon is részt vesznek a fogadó országban tartózkodó, vagy oda utazó magyar állampolgároknak a fogadó országról történő tájékoztatásában.

A konzuli munkatársak folyamatosan figyelemmel kísérik a fogadó állam vonatkozó (pl. a beutazással és tartózkodással kapcsolatos) jogszabályainak, végrehajtási gyakorlatának változásait, az EU-polgárookra irányadó, valamint a konzuli munka szempontjából fontos egyéb jogszabályaiban és gyakorlatában bekövetkező változásokat. Az erről szóló jelentéseiből közérdeklődésre számot tartó és nyilvánosságra hozható megállapításokat közzéteszik a honlapon.

Tájékoztatás a közösségi médián keresztül

A közösségi médiában kizárólag figyelemfelhívó, fókuszált és általános tájékoztatás jeleníthető meg. Ha az érdeklődő ennél bővebb felvilágosítást igényel, azt a belinkelt honlapon megtalálhatja. Mivel a közösségi médiában lehetőség van dinamikus hozzászólásokra, melyek között néha ellenséges kommentek is előfordulnak, javasoljuk a reagálási lehetőséget letiltani, és felhívni rá a figyelmet, hogy vészhelyzettel, konkrét üggyel kapcsolatos jelzéseket a külképviselet a hagyományos csatornákon fogad.

3.3.6. Egyedi ügyféltájékoztatás

Konzuli eljárást igénylő kérelmet főszabály szerint személyesen kell benyújtani, de vannak olyan kérelemtipusok, melyek minden további alakszerűség nélkül, vagy a kérelmező aláírásának közjegyző előtt történt előzetes hitelesítését követően, postai úton is benyújthatók. Ennek megfelelően, egyedi ügyre vonatkozó tájékoztatást általában ügyfélfogadáson, személyesen lehet adni, a későbbi fázisokban kiegészülve a megadott telefonos (csak munkaidőben, vagy annak egy megadott részében), e-mailes vagy postai úton történő kapcsolattartással. Néhány kivételtől eltekintve, az esetek döntő többségében elmarad a személyes tájékoztatás, ha a kérelembenyújtás nem igényel személyes megjelenést.

A konzulon/vezető konzulon múlik, milyen tájékoztatási körben enged hatáskört a konzuli ügyintézőnek, az azonban előírás, hogy az ügyfelek szóbeli és írásbeli tájékoztatása is udvarias hangnemben, segítőkészen történjen, és tartalmában pontos és szakszerű legyen. Ennek érdekében – szükség szerint – javasolt egyeztetni a konzullal vagy az illetékes társhatósággal. A konzuli hivatal Magyarországon folyamatban lévő ügyben nem ad tájékoztatást, az ügyfélnek közvetlenül az illetékes hatóságnál kell érdeklőnie.

Az esetleg sajtóérdeklődésre is számot tartó, érdemi ügyben adott tájékoztatást – későbbi visszakereshetőségét megkönnyítendő – a konzuli ügyviteli rendszerben iktatni kell.

Tájékoztatás telefonon

A felvilágosítást kérő megkeresések nagyrésze telefonon, általános témákban érkezik a külképviseletekre, ezért a munkateher és -ráfordítás csökkentésére érdemes telefonautomatát rendszerbe állítani, amely megfelelően kialakított menüstruktúrával kiválthatja az általános tájékoztatások jelentős részét. Külképviseletenként eltérő, hogy telefonos megkereséseket teljes munkaidőben, a konzuli hivatal ügyfélfogadási idejében, vagy kizárólag az ügyfélfogadási időn kívüli munkaidőben válaszolják meg. Erről az ügyfeleket, a rendelkezésre álló információs fórumokon, előzetesen tájékoztatni kell. Az a megoldás alapvetően kerülendő, hogy az ügyfélfogadást végző ügyintézők az ügyfélfogadással egy időben reagáljanak a telefonhívásokra is.

A konzul feladata, hogy a konzuli személyzet más tagjainak bevonásával a telefonhálózati szakemberek kiérkezéséig átgondolja a konzuli ügyfélszolgálatnak a nagykövetségi telefonos rendszerbe illeszkedő telefonos ügyféltájékoztató rendszerét (áttekinthető és gyorsan kezelhető menüstruktúráját, a várakozás alatti zenét stb.), és gondoskodik a magyar, illetve szükség szerinti más nyelvű hanganyagok felvételéről. A képviselővezető jóváhagyása mellett a szövegek felmondásával érdemes megbízni (és megfizetni) egy kellemes hangorgánumú, az adott nyelven kiválóan és érthetően beszélő embert,

lehetőleg színészt. Célszerű előzetesen a telefonos hálózati munkatársakkal felvenni a kapcsolatot a technikai lehetőségek megvitatása érdekében, továbbá javasolt tanulmányozni más (magyar vagy külföldi) képviselők jól bevált telefonos konzuli ügyféltájékoztató és -irányító rendszereit, mérlegelni az adott körülményekre legjobban átültethető megoldások (*best practices*) akár kevert átvételét.

A gyakorlatban sok kellemetlenséget, és így ügyfélpanaszt eredményez, amikor a telefonhívások fogadását úgy állítják be, hogy a hívó fél még zsúfolt és leterhelt vonalak esetén is a vonal kicsengését hallja foglalt jelzés helyett. Ez egyrészt a telefonközpont (csak digitális központ esetén!) megfelelő beállításával kerülhető el, másrészt úgy, hogy a beérkező hívást, annak foglaltsága esetén a telefonközpont egy ügyféltájékoztatásra fenntartott, szabad vonalra irányítja át.

A telefonos ügyfélszolgálat teljes időtartamára kötelező a kérdésekre válaszolni képes ügyintézőket biztosítani.

Kapcsolattartás e-mailen

A modern kommunikációs eszközök (pl. okostelefonok) térnyerése révén jelentősen emelkedett az e-mailes megkeresések száma. Ezeknek az ügyintézők közötti ellenőrzött elosztása, a válaszadások nyomon követése, illetve a helyettesítések, váltások miatt kialakuló kellemetlen helyzetek (pl. válasz nélkül maradó ügyfél) elkerülése érdekében a konzuli munkatársak sem hivatali, sem magán e-mailjeiket nem használhatják konzuli ügyben bejövő megkeresések esetében. Minden elektronikus csatornán zajló írásbeli kommunikáció kizárólag a konzuli hivatal közös postafiókján keresztül folytatható az ügyféllel. Ehhez a postafiókhoz a konzuli tájékoztatásra feljogosított valamennyi konzuli munkatárs egyaránt hozzáfér.

A konzul/vezető konzul feladata, hogy úgy alakítsa ki a beérkező megkeresések megválaszolásának rendjét, hogy az ügyfél a lehető leggyorsabban kapjon szakszerű, pontos, érthető és udvarias, adekvát választ. A hivatali postafiók a hálózaton kívülről érkező e-mailekre automatikusan válaszolhat, arról tájékoztatva a küldőt, hogy megérkezett levelére várhatóan milyen határidőn belül kaphat választ, egyúttal figyelmébe lehet ajánlani a hivatalos honlapokon elérhető részletes tájékoztató anyagokat. A közös konzuli hivatali postafiók automatikus üzenetében tájékoztatni kell az ügyfelet arról, hogy amennyiben a hivatalos honlapokon a megkeresésre adandó válasz megtalálható, a külképviselet az e-mailjére külön válaszlevelet nem küld.

Érdemes kijelölni egy konzuli ügyintéző munkatársat, aki egy adott időintervallumban (pl. rotációs alapon egy héten keresztül vagy állandó jelleggel) a konzuli hivatal közös postafiókjába érkező, konzuli feladatkörbe tartozó leveleket még az érkezésük napján, illetve a konzul által rászignált egyéb leveleket iktatja. A levelek válaszadásra történő szétosztása szintén történhet rotációs (pl. adott héten csak egyvalaki kezeli az e-mailes megkereséseket) alapon vagy ügýtípusok szerint, de a lényeg mindig az elszámoltathatóság. A konzuli ügyintéző a munkaköri leírás szerinti feladatait nem érintő, illetve a jogszabályok és belső utasítások tanulmányozását követően sem egyértelműen értelmezhető megkereséseket két munkanapon belül továbbítja a konzulnak szignálásra, ha a konzul erről korábban nem gondoskodott.

Postai levelezés az ügyféllel

A külképviselet konzuli hivatala hagyományos értelemben vett tájékoztatást (általános vagy egyedi ügyekben) postai levelezés formájában csak kivételes esetben végez, mégis számottevő postaforgalmat bonyolít le egyrészt az ügyfelekkel, hivatalos okiratok és okmányok kikézési miatt, másrészt a Központtal, ún. futárposta vagy normál posta útján, sokszor a társhatóságoknak külön címzett csoportos kézbesítési rendszerben. A konzuli hivatal erre kijelölt ügyintézője kezeli a konzuli részlegre beérkező és onnan továbbításra kerülő postai küldeményeket, leveleket, tájékoztató anyagokat, amelyekről nyilvántartást vezet. A fogadó államban történő belső kézbesítés esetén a postai küldeménynek – az adott állam méretét és szétagoltságát is figyelembe véve – a feladástól számított 3-5 napon belül meg kell érkeznie a külképviseletről az ügyfélhez. Elvárás, hogy a kézbesítés kizárólag megbízható postai szolgáltató útján, az átvétel megfelelő igazolásának biztosításával, könyvelt postai küldeményként történhet. Amennyiben a küldemény címzettje más akkreditált országban lakik, a kézbesítési idő nem haladhatja meg a hét napot.

Ha az ügyfél a konzuli ügyintézés során igénybe vett szokásos postai szolgáltatónál gyorsabb kézbesítést ígérő, de költségesebb másik szolgáltatót választ, ennek költsége ráterhelhető úgy, hogy ügyindításkor a kiválasztott (gyorspostai) szolgáltató megcímzett borítékját is benyújtja a kérelmével. Amennyiben a kritériumoknak megfelelő postai szolgáltatás kizárólag gyorspostai szolgáltatónál érhető el, alternatíva híján ennek költségét a konzuli hatósági ügyben a külképviselet fizeti akkor is, ha egyébként külön szállítási átalány nem szedhető.

Levélben érkezett egyszerűbb megkereséseket (például tájékoztatás kérése) normál levélben meg lehet válaszolni, a válaszok postázását a helyben megszokott módon kell igazolni.

3.3.7. A Központ-külképviselet közötti postaforgalom, a küldemények kezelése

A Központ-külképviseletek között jelenleg többnyire ad hoc postaforgalom van, 1-8 hét is eltelhet két futárindítás között. A külképviseletről kezdeményezett hatósági eljárások időigénye (pl. a hazai hatóság eljárási ideje, a kiállított okmányok eljuttatása a KKM futár-részlegéhez), a postai kiszállítás időtartamát leszámítva, az idők folyamán jelentősen javult. Ezért a felmerülő ügyfélelégedetlenség oka jelenleg – sok esetben joggal – a Központ-külképviselet közötti indoklatlanul ritka és kiszámíthatatlan postaforgalom lehet.

Ahhoz, hogy az ügyfelek már az ügyindításkor a jelenleginél sokkal pontosabb tájékoztatást kaphassanak az adott eljárás időigényéről, a külképviseleteknek elsősorban a futárküldés és -fogadás gyakoriságát kell fokozniuk, a Központtal egyeztetett rendszeres futárküldési és -fogadási rendet kialakítva. Az eljárások holtideje jelentősen csökkenthető a papíralapú kérelmek (amennyiben ilyen maradt) gyorsabb felterjesztésével, illetve a Magyarországon kiállított okmányok gyorsabb kiküldésével. Az állami futárral nem érintett külképviseleteken ezért mindenhol sürítendő a gyorspostai szolgáltatók igénybevétele a Központ-képviselő közötti küldeményeknél.

Az ügyintéző a csoportos felterjesztés szabályainak megfelelően állítja össze a kimenő futárpostát, készíti el és tartja nyilván a kimenő futár-összefoglalókat. A futárküldéskor használandó felterjesztő levélsablonokat a konzuli személyzet tagjai a konzul irányításával készítik el.

Az ügyintéző legkésőbb a beérkezést követő munkanapon iktatja a bejövő futárpostát, illetve a futárérkezéstől számított három munkanapon belül gondoskodik a futárral érkezett, ügyfélnek postázandó anyagok továbbításáról. Amennyiben a két futárküldemény közötti időszak a tizenöt napot meghaladja, és emiatt az utolsó futárküldeménnyel érkezett ügyek száma jelentős, a konzul az iktatásra, illetve a postázásra előírt határidőket kettő, illetve öt munkanapra módosíthatja.

3.3.8. A postai szolgáltató kiválasztása

Az állami futárszolgálattal nem érintett külképviseleteknek fel kell mérniük, hogy a fogadó államban melyik gyorspostai szolgáltató felel meg a külképviselet-Központ közötti könyvelt postai futárküldemény-küldés költség- és időhatékonysági követelményeinek, illetve az egyéb szakmai elvárásoknak. Ugyanígy szükséges felmérni a külképviselet és az ügyfél közötti levélforgalomra leginkább használható, a kritériumoknak megfelelő postai szolgáltatót. Postai kézbesítés hatósági eljárásokban vagy eredeti okmányok továbbításakor csak könyvelt postai küldeményként történhet: tértivevénnnyel, illetve ennek hiányában olyan módon, hogy a küldemény útját és a címzetthez történő megérkezését interneten vagy a szolgáltatótól érkező e-mail nyomon lehessen követni. Egyéb esetekben megengedett a „normál” postai továbbítás.

A költséghatékonyság miatt az állomáshelynek kedvezményes postai szolgáltatási díj elérésére kell törekednie. A szolgáltató kiválasztásához legalább három ajánlat bekérése szükséges, minden szolgáltatástípusra vonatkozóan (futár, belső kézbesítés székhely szerinti országban és más akkreditált országba). Mérlegelendő, hogy az adott ország méretére és esetleges szétagoltságra is figyelemmel a fenti kritériumoknak melyik szolgáltató felel meg leginkább.

A belső kézbesítést végző postai szolgáltató kiválasztásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy van-e olyan megbízhatóan működő állami postai szolgáltató, amely a feltételeket teljesíteni tudja, illetve amennyiben az állami posta nem megbízható, melyik helyi gyorspostai szolgáltató vonható be a belső kézbesítésbe.

A külképviselet a postaforgalmának értékén alapuló, évi nettó tizenöt millió forintot meg nem haladó mértékben – a központ előzetes engedélyével – határozatlan idejű keretszerződést köthet a kiválasztott postai szolgáltatóval, kéthónapos felmondási idő kikötése mellett. Az írásbeli ajánlatkéréskor legalább négyhetes egyoldalú ajánlati kötöttséget kell kikötni az ajánlattevő cég részéről. Az elvárt kritériumoknak már az írásbeli ajánlatkérésben szerepelniük kell. A várhatóan nettó tizenöt millió forintot meghaladó gyorspostai szolgáltatásra közbeszerzési eljárás kezdeményezhető.

Az esetleges keretszerződés nem jelenthet kizárólagosságot, mert a képviselet számára biztosítani kell a lehetőséget a normál postai szolgáltatás igénybevételére.

Elvárás, hogy a külképviselet a helyben legkedvezőbb árú olyan postai szolgáltatást válassza, amelynél a küldemény szállítása nyomon követhető, átvétele igazolható, hiszen a konzuli ügyfelet a küldemény kézbesítésének várható időtartamáról tájékoztatni kell.

3.3.9. Az ügyféli visszajelzések kezelése

A külképviselet konzuli hivatalának vagy munkatársának eljárását érintő állampolgári bejelentés – különös tekintettel a külképviselet konzuli tevékenysége, mulasztása elleni panaszokra –, illetve az országgyűlési biztos megkeresése esetén a panasztörvényben²⁸ és a vonatkozó utasításokban meghatározott eljárást kell követni.^{iv} Panaszt alapvetően az eljárás, és nem az érdemi döntés miatt lehet tenni, utóbbival szemben az ügyfél meghatározott jogorvoslattal élhet. A panasz nem helyettesíti és nem váltja ki a sérelmes döntéssel szembeni jogorvoslatot, ennek megfelelően a panasz alapján tett intézkedés nem jelentheti az érdemi döntés megváltoztatását.

Az ügyfelek konzuli munkára tett észrevételeire – függetlenül azok jellegére (pozitív/negatív) – a külképviseletnek minden esetben rövid választ kell adnia. Ügyfél megkeresése kizárólag akkor maradhat megválaszolatlanul, ha a kért felvilágosítás a külképviselet vagy a Központ hivatalos honlapján megtalálható.

A panaszt elsődlegesen a külképviseletnek kell megválaszolnia. Ennek során az ügyféllel kapcsolatba került konzuli munkatárs először maga próbálja rendezni a személyes megjelenés vagy a kapcsolattartás más formája során felmerült panaszt. Amennyiben nem jár sikerrel, a konzul vagy más felettes bevonását kell kérnie. Az ügyintézőre tett panaszt a konzul, a konzul eljárására tett panaszt a vezető konzul vagy a képviselet-vezető vizsgálja meg. A panaszra adott válaszban az ügyfél figyelmét fel kell hívni arra, hogy panaszában másodfokon a KKM konzuli szolgálat irányításáért felelős főosztálya jár el.

A Központ a hozzá érkezett, vagy nála benyújtott panaszbeadványokat a külképviseletre továbbítja. Amennyiben ismételt megkeresésről, másodfokon előterjesztett panaszbeadványról van szó, annak kivizsgálására a Központ minden esetben az ügyet összefoglaló jelentést kér a külképviselettől, amelynek törekednie kell rá, hogy tájékoztatásában javaslatot tegyen az ügy legmegfelelőbb és gyors rendezésére.

A panaszt a lehető legrövidebb idő alatt, de legkésőbb a benyújtástól számított harminc napon belül meg kell válaszolni. Indokolt esetben a határidő egy alkalommal, legfeljebb harminc nappal meghosszabbítható. Erről, valamint a vizsgálat eredményéről és az intézkedésről az ügyfelet haladéktalanul, írásban kell értesíteni.

Amennyiben a panasz tárgya más szerv hatáskörébe tartozik, az ügyfél részére meg kell adni az illetékes hatóság elérhetőségét. A külképviselet nem vesz át, és nem továbbít panaszbeadványokat más hatóságok részére, azt az ügyfélnek közvetlenül kell megtennie.

²⁸ A panaszokról és közérdekű bejelentésekről 2013. évi CLXV. törvény

4. ÖSSZEGZÉS

A napjainkban zajló folyamatok (globalizáció, államok közötti függőségi viszonyok változása, digitalizáció stb.) komoly hatással vannak a külügyi, külgazdasági és diplomáciai tevékenységre is. A külkapcsolatok ápolása, a diplomáciai munka – részben megtartva a hagyományokat és a klasszikus protokollt – új csatornákra, új dimenziókba terelődtek, amelyekhez új eszközök is tartoznak. A klasszikus diplomáciával szemben egyre erőteljesebb a globalizált diplomácia, az állam-központú diplomáciával szemben pedig az integratív diplomácia nyer teret.

A felsorolt folyamatok miatt kap fontos szerepet a külképviselleteken zajló munka hatékonyságának értelmezése, feltárása, valamint a teljesítménymenedzsment. A hatékonyság mérésére világviszonylatban a PERM (Performance Management) módszer a legelterjedtebb, amely alapvetően a külképviselletekre, a diplomáciai szolgálat humán erőforrásaira és az adott külügyminisztériumok tevékenységére fókuszál.

A teljesítménymenedzsmenttel összefüggésben több jó gyakorlat is bemutatásra került. Az Amerikai Egyesült Államok egy kiterjedt ellenőrző hálózatot üzemeltet, amelynek tagjai minden évben háromszor látogatják meg a világ összes amerikai külképvisletét, a vizsgálati anyagokat pedig a nyilvánosság elé tárják. A német módszer hasonló az amerikaihoz, és jellemzően különösen alapos, hiszen többek között a nagykövetségek teljes kimenő levelezését, illetve az összes jelentését átvizsgálják és értékelik. Hasonló módszertant használ többek között Brazília, Kína, Egyiptom, Franciaország és Oroszország is, néhány fejlődő ország azonban ad-hoc alapon küldi tisztviselőit ellenőrzésekre, ám ennek a módszernek a határfoka megkérdőjelezhető.

A munkatervek vagy éves tervek megjelenése, majd fokozatos elterjedése egyfajta folyamatos monitoring jelleggel segítette elő a munkatervezést és a teljesítményértékelést. Az ilyen jellegű éves tervek fokozatosan egyre kifinomultabbakká válnak. Néhol mérföldköveket határoznak meg (Egyesült Királyság), máshol missziós programterveket használnak (Egyesült Államok), a kanadai tervekben pedig szerződéses minimumkövetelményeket fogalmaznak meg. A minimumkövetelmény-rendszer (valamint a munkatársak bónuszokkal való jutalmazásának megszüntetése) ott lényeges, ahol az adott célok elérését külső okok gátolják. Új-Zélandon képviseleti lehetőségtervet készítenek – az összes nagykövetségre, főkonzulátusra, állandó kirendeltségekre és bizonyos külügyminisztériumi egységekre is –, amelynek keretében hat prioritási területet, azok stratégiáját, valamint cselekvési és megvalósítási terveket készítenek. Félévente monitoringjelentések készülnek, évente pedig önértékelésre is sor kerül. Ausztráliában négy elemű, utólagos értékelési jelentéseken alapul az éves tervezési gyakorlat. Franciaország új képviseletvezető számára átad egy egyedi célkitűzés-listát, ami alapján hat hónapon belül ki kell alakítania egy cselekvési tervet a munkavégzéshez. Több európai ország is próbálta részben integrálni ezt a rendszert. Ez azonban csak eltérő mértékbe sikerült, ami azt igazolja, hogy nem elég lemásolni a máshol sikeres módszereket, azokat adaptívan kell átültetni a saját munkarendbe.

A humánerőforrás irányítási rendszerek is a teljesítmény mérésén alapulnak, ezzel biztosítható az optimális kapacitás, a hatékony ösztönző- és előléptetési gyakorlat. Az éves jelentések itt is jelen vannak, szoros együttműködésben áll a PERM és a HR irányítás. A vállalati HR sok helyen begyűrűzött a külügyi feladatellátásba, ezek különböző mechanizmusai pedig hatékonyan illeszkednek a rendszerekbe. A PERM-orientált HR módszereket alkalmazó országok többsége pozitív példaként említhető.

A teljesítménymenedzsment összehasonlító elemzésre több eszközt is használ. Ilyen többek között a központ-kirendeltség arány, a Teeth-to-tail-arány, a kirendeltségek átlagos mérete, az otthoni-helyi arány, az ország nagykövetségeit és a fővárosában működő akkreditált külföldi nagykövetségeit összehasonlító követségi hálózati arány, valamint a felörlődési/lemorzsolódási ráta. Ezek mind számszerűsíthetők, és nagyjából összehasonlítható képet adnak országok külügyi attribútumairól.

A külképviseltek általánosan két fő tevékenységet végeznek: az első az állampolgárok érdekeinek képviselése és védelme, valamint az adott ország érdekeinek képviselése és propagálása, a második pedig a számos szolgáltatást magában foglaló konzuli feladatok köre. A diplomáciai tevékenység hatékonysága ugyan mérhető, de bizonyos esetekben az eredmény számszerűsítése nem egyértelmű. A konzuli szolgálat azonban jól mérhető, a volumenmutatók itt gyorsan javíthatók, a konzulok mozgatása azonban időigényes feladat, így általában a nem megfelelő humánerőforrás-elosztás vezet a különböző problémákhoz.

A külügyi szolgálatok esetében – mivel a kiválasztottak a jelentkező szűk elitnek is a legjobbjai – tehát megkerülhetetlen kérdés az erőforrások megfelelő menedzsmentje. A legjobb külügyi szolgálatok a magas beosztások betöltésénél alaposan kidolgozott módszereket használnak a tehetség azonosítására, kiválasztására, majd fejlesztésére. Utóbbi esetében fontos az eltelt idő és a fejlődés, előrelépés közti egészséges összhang, több esetben maximalizálják a külügyi szolgálatban eltölthető időt (pl. USA: 6 év), vagy az elérhető legfelső karrierszintet (pl. Szingapúr: 5 év után).

A diplomácia változó keretei között fontos a szerepek újragondolása. Ha egy külügyminisztérium szeretné fenntartani korábbi helyét az átalakuló nemzetközi diplomáciai rendszerben, olyan diplomáciai irányzatot kell kidolgoznia, amely választ ad a változó nemzetközi politikai és gazdasági környezetre. A korábbi „portás” szerep helyett a diplomaták így felvállalhatnak olyan jelentős szerepeket, mint a közvetítő, matchmaker, bróker, segítő, támogató vagy az értékesítő. A hagyományos generalista karakter inkább idomul a modern integratív diplomácia kereteihez, mint a 20. században népszerű szakemberszerep. Ugyanakkor annak ellenére, hogy a diplomaták általánosan egyre több feladatot látnak el, meg kell különböztetni a klasszikus (geopolitikai problémákkal foglalkozó) diplomatákat és a gazdasági orientációjú diplomatákat, hiszen ezek az eltérő területek indokolják a két alapvető struktúra létrehozását a külügyi rendszerben. A multilaterális diplomácia pedig nem váltja ki a kétoldalú diplomáciát és nem is felsőbbrendű annál, helyesebb, ha a nemzetközi rendszer két lábáról beszélünk, azonban tény, hogy a multilateralizmus jelentősége az elmúlt évtizedekben fokozódott.

A jövő külügyminisztériumai saját lehetőségeik szerint fognak fejlődni, de meghatározhatók olyan általános szerepek és széles körben alkalmazható jellemzők, amelyek szükségesek a 21. századi feladatellátáshoz. Ilyen többek között az államon túlmenő szerepvállalás, a szakértelem feltárása, a hálózat- és partnerség-orientáltság, az összkormányzati álláspont, a gazdaságorientált kormányzati megközelítés, a fejlesztési és diplomáciai prioritások összehangolása, a külügyek otthoni beágyazottsága, a rugalmasság, az eredményvezéreltség vagy a technológiai képesség. Az IKT terén bekövetkezett, és jelenleg is gőzerővel zajló forradalom a diplomáciai gyakorlatokban is változásokat eredményez. A diplomaták információszerzéssel kapcsolatos tevékenysége például teljesen átalakult, funkciójuk már nem elsősorban az, hogy kormányaikat a világ történéseiről informálja, sokkal inkább az események, történések, viszonyrendszerek változásának értékelésére koncentrálnak. A diplomáciai tevékenységek is jelentősen felgyorsultak, köszönhetően a médiumok nyomásának, így a hibás döntések esélye is nagyobb, mint korábban, sőt a

döntéshozatal célja helyenként már a média megnyugtatóására is irányulhat. Az információk demokratizálódása miatt az állampolgárok véleménye jelentős tényező lett a diplomáciai gyakorlatban, azonban a diplomáciának legtöbbször még mindig a döntéshozókhoz kell inkább eljutnia, nem pedig a nyilvánossághoz.

Második részében a gyűjtemény a hatékony külképviseleti munkakörnyezet és konzuli ügyintézés keretfeltételeit mutatta be, amelyet számos hazai, nemzetközi és a fogadóállam által elfogadott jogszabály határoz meg. A foglalkoztatási szintek megfelelő keretek közé szervezése kiemelten fontos, a diplomaták, szakkonzulok vagy az ő beosztottjaiknak a munkavégzését jelentősen megkönnyíti, ha például szervezési vagy adminisztrációs jellegű munkarészekben segítséget kapnak az igazgatás és műszaki személyzet tagjaitól. A helyi alkalmazottak foglalkoztatásakor mérlegelni kell az alkalmasságot és megfelelőnek tűnő jelentkező (értsd: házastárs, élettárs stb.) esetén is pályázatot kell kiírni az adott munkakörre, vagy felül kell vizsgálni a munkakör létjogosultságát. A személyi állomány összeállítása során a képviselet-vezető véleménye az egyik döntő faktor. A munkakörök leírását érdemes minden esetben munkaköri kataszterben meghatározni, törekedve arra, hogy az az összes külképviseleten azonos tartalmú legyen, ugyanakkor kerülni kell a munkaköri feladatok aránytalan elosztását. A konzuli és konzuli ügyintézői munkakör meghatározására speciális szabályok vonatkoznak.

A konzuli munkavégzés környezetére is különleges irányelvek vonatkoznak. Ilyen például a konzuli ügyfélfogadó tér kialakítása, az ügyfélfogadás helye és az ügyfeldolgozás helyszíne, vagy a kihelyezett konzuli ügyfélfogadás munkakörülményeinek biztosítása. A belső munkavégzésnél a képviselet-vezető felel a konzuli hivatal ügyfélfogadási idejéért, azonban ezt a feladatot gyakran a konzulra vagy vezető konzulra delegálja. Az ügyfélfogadási időn túli ügyintézés tekintetében a 24 órás készenléti ügyelet intézménye emelhető ki. Az általános tájékoztatás felülete lehet a külképviselet saját honlapja vagy a közösségi média, az egyedi ügyféltájékoztatás telefonon, emailben vagy kivételes esetben postai úton történhet. A panaszkezelés a külképviselet feladata, azt a lehető legrövidebb idő alatt, de legkésőbb a benyújtástól számított harminc napon belül meg kell válaszolni.

5. MELLÉKLETEK

5.1. Javaslatok a hatékonyabb Svéd Külügyminisztérium kialakítására²⁹

A külügyminisztérium tevékenységének elemzése, szakpolitikájának formálása, irányítása és nyomon követése

Svédország Külügyminisztériumában bemutatásra került egy leegyszerűsített, stratégiai jellegű tervezési eljárás. A minisztérium vezetésének a tevékenységeket és az adminisztrációt összefüggően, stratégiai módon kell irányítania. Tisztázni kell a külügyminiszter átfogó mandátumát, amellyel vezeti és koordinálja a Külügyi Szolgálat munkáját. Az adminisztrációs ügyekért felelős főigazgató tisztségét meg kell erősíteni és hozzá kell kapcsolni a külügyminiszteréhez. Szükséges létrehozni egy, a vezetőséghez kapcsolódó titkárságot az elemzői tevékenységek, a szakpolitikai irányvonalak és a tervezés koordinálására. A külügyminisztérium elemzői tevékenységét meg kell erősíteni. A fő projektek és általános prioritások tervezése és koordinációja a titkárság feladata. A külügyminisztériumnak fejlesztenie szükséges a tevékenységek nyomon követését és az erőforrások optimális használatát. A mennyiségi és minőségi módszerek kombinált használatát a tevékenységek alapján kell meghatározni. A monitoring rendszernek lehetővé kell tennie az erőforrások használatához való hozzáférést szakpolitikánként vagy tevékenységenként, hogy a minisztérium vezetősége kiválaszthassa és irányíthassa a prioritási területeket. Fejleszteni kell a parlamentbe (Riksdag) történő visszajelzések formáját a Külügyminisztérium átfogó tevékenységéről. Az áramvonalasítás és az operatív fejlesztés folyamatban lévő igényeinek azonosíthatónak kell lenniük, és változásokhoz kell vezetniük. A minisztérium és a kirendeltségek vezetőinek, valamint az adminisztrációs ügyekért felelős főigazgatóinak egyértelmű kötelezettséget kell vállalnia a szervezet változásait illetően. A külügyminisztérium ellenőrzési funkcióját meg kell erősíteni. A felügyelői megbízatásnak tartalmaznia kell a minisztériumok intézményeinek vizsgálatát Stockholmban.

Kiegyensúlyozott és kiszámítható forráselosztás

Rögzíteni kell a Külügyminisztérium külföldi költségeinek átváltási elveit. A svéd külügyi képviseletek és tevékenységei elhelyezésének folyamatába beletartoznak az erőforrásokkal kapcsolatos tárcaközi megbeszélések. A különböző tevékenységek erőforrás-felhasználásának nyomonkövetését fel kell használni a finanszírozás egyeztetései során, beleértve az előirányzati keretek és a külföldi képviselet hozzájárulásának szintjét. A külügyminisztériumnak fontolóra kell vennie a különböző szabályozási keretek és díjazott tevékenységek rutinjának felülvizsgálatát azzal a céllal, hogy megvizsgálják a relevancia, a megfelelőség és a költségek megtérülésének szintjét.

²⁹ Svédország Kormánya (2011) alapján

FELHASZNÁLT IRODALOM

2001. évi XLVI. törvény a konzuli védelemről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0100046.tv> (letöltés dátuma: 2018.06.04.)
2013. évi CLXV. törvény a panaszokról és közérdekű bejelentésekről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300165.tv> (letöltés dátuma: 2018.06.09.)
2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600073.tv> (letöltés dátuma: 2018.06.02.)
- 30/2012. (III.7) Korm. rendelet a közsolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közsolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1200030.kor> (letöltés dátuma: 2018.06.13.)
- BKE (1987): 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=g8700013.tvr#ljboidbf3b> (letöltés dátuma: 2018.06.05.)
- Brian Hocking – Jan Melissen – Shaun Riordan – Paul Sharp (2012): Futures for diplomacy - Integrative Diplomacy in the 21st Century. Report No1 Clingendael – Netherlands Institute of International Relations <http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/HOCKING-Futures-of-Diplomacy.pdf> (letöltés dátuma: 2018.05.14.)
- C. Jeanrenaud – M. Vuilleumier (2006) Evaluating Technical Efficiency of Swiss Consulates. Tijdschrift voor Economie en Management Vol. LI, 3, 2006 https://feb.kuleuven.be/rebel/jaargangen/2001-2010/2006/TEM%202006-3/TEM_2006-3_05_Jeanrenaud.pdf (letöltés dátuma: 2018.05.16.)
- KKM SZMSZ (2018): A Külgazdasági és Külügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 17/2018. (VI.11.) KKM miniszter utasítása. https://www.kormany.hu/download/9/18/71000/172018_VI11_KKM_utas%C3%AD%C3%A1s_SZMSZ.pdf (letöltés dátuma: 2018.06.12.)
- Közigazgatás- és Közsolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%Agsi_strat%C3%Aaggia_.pdf (letöltés dátuma: 2018.04.20.)
- Kishan S. Rana (2004): Performance Management in Foreign Ministries. Discussion Papers in Diplomacy No. 93. Clingendael – Netherlands Institute of International Relations https://agora.mfa.gr/images/pdfs/Performance_management_in_Foreign_Ministries.pdf (letöltés dátuma: 2018.04.30.)
- Kishan S. Rana (2018): 21th Century Diplomacy: Globalized Diplomacy. DiploFoundation https://www.asef.org/images/docs/ModelASEM_Diplo_GlobalizedDiplomacy.pdf (letöltés dátuma: 2018.05.11.)
- Laurence-Camille Richard (2011) Diplomacy in the Twenty-First century: Change and Evolution. Majorresearchpaper, University of Ottawa. <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/23894/1/RICHARD%2C%20Laurence-Camille%2020115.pdf> (letöltés dátuma: 2018.06.15.)
- Svédország Kormánya (2011): A world-class foreign service (SOU 2011:21), Summary in English <https://www.government.se/49b74c/contentassets/d0b90c77c79d46999a56ca524eaf361/a-world-class-foreign-service-sou-201121-summary-in-english>
- Anne Witkowsky – George L. Argyros – Marc Grossman – Felix G. Rohatyn (2007): The embassy of the future. The CSIS Press, Washington https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/embassy_of_the_future.pdf (letöltés dátuma: 2018.05.14.)

VÉGJEGYZETEK

- i A német rendszer részleteiről bővebben: Kishan S. Rana (2002), *Bilateral Diplomacy*, *DiploFoundation*, 241 o.
- ii Lásd még: Kishan S. Rana (2011) *The 21st Century Ambassador*, Oxford University Press, 129-132. o.
- iii Ennek eljárási szabályai központi engedélyhez és biztonsági jóváhagyáshoz vannak kötve.
- iv A panaszok kezeléséről szóló KKM/7080/2017/Adm sz. konzuli utasítás alapján.

