

**Inkovics Ferenc**  
Külgymínisztérium  
[ferenc.inkovics@kum.hu](mailto:ferenc.inkovics@kum.hu)

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG KONZULI INFORMÁCIÓS RENDSZERÉNEK KIALAKULÁSA

### *Absztrakt*

*A cikk röviden bemutatja a Külgymínisztérium Konzuli Információs Rendszerének (Consular Information System - CIS) fejlődését. A konzuli szolgálat és a kapcsolatos jogszabályok történelmi háttérével kezdve, azok fejlődésével folytatva eljut az első CIS bevezetéséig. Ismerteti a CIS fejlesztésének mérföldköveit (főbb állomásait) és az egyes verziók főbb jellemvonásait.*

*This Article briefly introduces the development of the Consular Information System (CIS) of the Ministry for Foreign Affairs. Beginning with the historical background of the consular service and the related law, continuing with their improvement, it gets to the introduction of the first CIS. The article introduces the milestones of the development of the CIS and reviews the main features of the different versions.*

**Kulcsszavak:** Konzuli Információs rendszer (KIR), Schengen Információs Rendszer ~ Consular Information System (CIS), Schengen Information System (SIS)

### **A konzuli rendszer kialakulása és fejlődése**

A konzuli kapcsolatok kialakulása a nemzetközi kereskedelem megindulásához és fejlődéséhez köthető. Eredete visszanyúlik a feudalizmusban élő földközi kereskedőkhöz. Ők nem csak kereskedtek más országokkal, hanem voltak köztük olyanok is, akik le is telepedtek ezekben az országokban. Nem csak a kultúrájuk, hanem a vallásuk, a beszélt nyelvük, sőt a mindennapi életükben felvett szokásaik is különböztek a letelepedett országban élőkétől. Az idegen városokban zárt közösséget alkottak, és minden egyes közösségnek meg volt a maga konzulja. A konzul volt a közösség előljárója, aki képviselte a honfitársai érdekeit a helyi hatóságok előtt, és közösségi jogviták esetén is ő döntött.

Kezdetben a konzulok csak a magánszemélyek érdekképviselőit látták el, de ez a XVI. századtól kezdve ez megváltozott. Feladatuk egyre inkább a küldő állam általános kereskedelmi és hajózási, valamint honfitársai érdekeinek védelme lett.

Hasonlóan az európai fejlődéshez a keleti államokban is telepedtek le európai kereskedők, azonban a konzuli intézmény másként fejlődött az európai államokban és másként a Kelet államaiban. A XVI. századtól kezdve a keleti államokban élő európaiak is közösségeket alkottak. Az európai felfogástól eltérő jogi és igazságügyi szervezet azonban nem nyújtott kellő biztosítékot az európaiak személyi és vagyoni biztonságára. Ekkor került bevezetésre a konzuli bírászkodás fogalma. Mit is jelent ez? Az európai és a keleti államok kapitulációs szerződést kötöttek. Ezek értelmében a konzulok gyakorolják az igazságszolgáltatást az őket kinevező állam törvényei alapján minden olyan büntető és polgári ügyben, amiben a honfitársaik érdekelték voltak. A XIX. század végétől kezdve azonban ez a rendszer fokozatosan megszűnt.

A XIX. században a különböző államok gazdasági érdekei megsokszorozódtak, az egyes államok területén élő idegen állampolgárok száma jelentősen megemelkedett, és a nemzetközi kapcsolatok jóval intenzívebbek lettek, melynek köszönhetően a konzuli szolgálat az egész világon elterjedt, megerősödött. A konzuli szolgálat mai formája 1825-ben született Angliában. És bár a konzuli jog nem szokásjogon, hanem kétoldalú szerződéseken alapult, kétségtelen, hogy a konzuli kapcsolatok jogának legfontosabb jogforrása az 1963-ban kötött Bécsi Konzuli Egyezmény. Ez az egyezmény alapvetően nemzetközi jog és szokásjog addig általános szabályait kodifikálta. A magyar jogforrások közül a 2001. évi XLVI törvénynek (a Konzuli Törvény) és ennek végrehajtásáról szóló 17/2001 KüM rendeletnek van még nagy jelentősége a konzuli szolgálat szempontjából. Ez a két jogszabály definiálja a konzuli szolgálatot, mint intézményrendszert és határozza meg alapvető feladatait.

### **A konzul és feladatai a XXI. században**

Egy állami tisztviselő, olyan diplomata, aki konzuli feladatokat is ellát, aki a küldő állam megbízásából a fogadó állam területén közigazgatási és gazdasági feladatokat és honfitársai érdekvédelmét látja el az államok között megkötött kétoldalú egyezmények alapján. Ezen egyezmények szabályozzák az állam területén működő idegen konzuli képviselők jogállását és funkcióit is. És bár az ENSZ keretében Bécsben 1963-ban létrejött konzuli kapcsolatokról egy többoldalú egyezmény, a kétoldalú egyezmények továbbra is jelentős szerepet játszanak a konzuli kapcsolatokban. Magyarországnak például 40 bilaterális konzuli egyezménye van jelenleg. A konzuli szolgálat rendszerint az alábbi feladatokkal foglalkozik:

- a) a küldő állam, valamint a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó államban, a nemzetközi jog által megengedett keretek között;
- b) a küldő állam és a fogadó állam közötti kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatok fejlesztésének előmozdítása, és baráti kapcsolataik elősegítése minden más módon, az Egyezmény rendelkezéseinek keretei között;
- c) tájékozódás minden megengedett módon a fogadó állam kereskedelmi, gazdasági, kulturális és tudományos életének viszonyairól és alakulásáról, ezekről jelentéstétel a küldő állam kormányainak és felvilágosítás adása az érdekelt személyeknek;
- d) útlevelek és egyéb útiokmányok kiállítása a küldő állam honosai részére, valamint vízumok és megfelelő iratok kiadása a küldő államba utazó személyek számára;
- e) segítség és támogatás nyújtása a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei részére;

- f) eljárás közjegyzői és anyakönyvvezetői minőségben és ezekhez hasonló, valamint egyéb közigazgatási feladatok végzése, amennyiben ezt a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltják;
- g) a küldő állam honosai, természetes és jogi személyei érdekeinek védelme a fogadó állam területén folyó hagyatéki ügyekben, a fogadó állam törvényeinek és más jogszabályainak megfelelően;
- h) a fogadó állam törvényei és más jogszabályai által megszabott keretek között a küldő állam kiskorú és cselekvőképtelen állampolgárai érdekeinek védelme, különösen, ha számukra gyámság vagy gondnokság elrendelése szükséges;
- i) a fogadó államban hatályban levő gyakorlat és eljárási szabályok figyelembevételével a küldő állam honosainak képvisellete vagy megfelelő képviselők biztosítását szolgáló intézkedések tétele a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt avégből, hogy a fogadó állam törvényeinek és más jogszabályainak megfelelően ideiglenes intézkedések hozatalát kérik ezen állampolgárok jogainak és érdekeinek megóvására, amennyiben azok távollétük vagy bármely más ok miatt jogaikat és érdekeiket nem tudják időben megvédeni;
- j) bírósági és peren kívüli iratok továbbítása vagy megkeresésének teljesítése a hatályos nemzetközi megállapodásoknak megfelelően vagy ilyen megállapodások hiányában a fogadó állam törvényeivel és más jogszabályaival összeegyeztethető minden más módon;
- k) a küldő állam törvényeiben és más jogszabályaiban előírt ellenőrzési és felügyeleti jogok gyakorlása a küldő állam szerinti nemzeti hovatartozással rendelkező tengeri és folyami hajók, a küldő államban lajstromozott repülőgépek, valamint ezek személyzete felett;
- l) segítség nyújtása a k) pontban említett hajóknak és repülőgépeknek, valamint azok személyzetének, a hajók útjáról szóló nyilatkozatok átvétele, a hajóokmányok megvizsgálása és láttamozása, valamint a fogadó állam hatóságai jogkörének csorbítása nélkül vizsgálat folytatása az útközben történt balesetekre vonatkozóan, és amennyiben a küldő állam törvényei és más jogszabályai engedélyezik, a kapitány, a tisztek és a tengerészek közötti mindenfajta vitás ügy rendezése;
- m) a küldő állam által a konzuli képviselőre bízott bármely más feladat elvégzése, amelyet a fogadó állam törvényei és más jogszabályai nem tiltanak, illetve amelyeket a fogadó állam nem ellenez vagy amelyeket a küldő állam és a fogadó állam között hatályban levő nemzetközi megállapodások tartalmaznak. [1]

### **A konzuli információs rendszer**

A XXI század küszöbén a demokratikus berendezkedésű államok nemzetközi kapcsolataiban felértékelődött konzuli kapcsolatok jelentősége. Ez igaz Magyarországra is. Honfitársaink a különböző történelmi időszakokban jelentős számban utaztak külföldre vagy vándoroltak ki, és nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy magyar nemzetiségűek igen jelentős hányada él határainkon kívül. A rendszerváltás utáni utazási szabadság és a gazdaság kapcsolatok kiszélesedése miatt újra erőre kapott, felerősödött a szabad mozgási folyamat. De nem csak a magyarok utaznak külföldre, hanem egyre több külföldi látogat el hozzánk, ide Magyarországra. És bár a látogatók többsége legális céllal keresi fel országunkat illegális célú beutazások illetve azok kísérlete (pl.: kokain, heroin csempészés, terrorizmus stb.) előfordul illetve előfordulhat. Ezek csökkentésére, elkerülésére a konzuli szolgálat nagyon fontos előszűréseket végez az országba beutazni kívánó más vízum köteles országok állampolgárai vonatkozásában. Ugyanakkor szem előtt kell tartani azt is, hogy lehetőleg ne gátoljuk

vízumkiadással az országunkba turisztikai céllal beutazni kívánó vízumköteles országok állampolgárait.

Az Amszterdami Szerződés a schengeni együttműködést beemelte az Európai Unió jogi és intézményi keretei közé, és az új tagállamok számára kötelezővé tette a schengeni vívmányok EU-csatlakozáskori teljes körű átvételét. Ezt Magyarország is vállalta a csatlakozási tárgyalások során. Az Európai Unió konzuli vívmányai átvételének kötelezettsége jelentős szerepet játszott/játszik a magyar konzuli jog fejlődésében is.

Ma már a schengeni rendszer teljes jogú tagjai vagyunk. A 2004-es teljes jogú EU tagsággal felértékelődött a magyar, mint uniós állampolgárság 2007 óta pedig a schengeni vízum felvételének lehetősége. Nem elhanyagolható a konzuli jog és érdekvédelem szempontjából a kettős állampolgárság intézménye. Ma is több millió magyar állampolgár rendelkezik más ország állampolgárságával is. Ennek az oka az, hogy a magyar állampolgársági törvény a leszármazás elvét követi. Az Alkotmány 69. § (2) bekezdése szerint pedig minden magyar állampolgár külföldről bármikor hazatérhet, és utána állandó lakcímet létesíthet [2]. Így pl.: egy izraeli személynek a magyar útlevél biztonságot nyújthat a jelenleg békésnek nem nevezhető közel keleti helyzetben, de egy dél-amerikai ország állampolgára számára is előnyt jelenthet ez a lehetőség.

A konzuli szolgálat megfelelő működéséhez a külképviseltek és központ kapcsolattartása elengedhetetlen. A magyar konzulátusoknak kezdetben nem volt semmilyen informatikai támogatottságuk. A központ és külképviselet közötti információcsere a képviselő személyzete, tagja által személyesen, postai úton vagy külügyminisztériumi futárszolgálattal történt/történik. A technika fejlődésével a rádiózás, a táviratküldés és a telefon is a mindennapi élet részévé vált. Majd megjelentek az egyedi számítógépek. Az 1990-es évek közepétől egyre sürgősebb feladattá vált egy egységes informatikai rendszer kialakítása. Ennek a sürgetésnek 2 oka volt: az egyik az ügyek számának gyors ütemű növekedése, a másik pedig, hogy az EU csatlakozás feltételeként el kellett kezdenünk a schengeni konzultációs rendszernek adatokat szolgáltatni és onnan adatokat fogadni.

A napi életben a két alapvető konzuli tevékenység a vízumkiadás és a klasszikus konzuli ügyek sokszor nem válnak el egymástól (pl.: ugyan az a személy végzi mindkettőt), ezért a Külügyminisztérium úgy döntött, hogy 1999-ben pályázatot írnak ki egy pilotprojektre amiben az informatikai támogatás mindkét területet felöleli. A pályázat eredményeként a konzuli feladatok elvégzésének könnyítése és gyorsítása érdekében a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma 2000-ben PHARE támogatással bevezette a Konzuli Információs Rendszer (KIR, Consular Information System – továbbiakban CIS) első verzióját, mely azóta már többször módosult a jogszabályok és nemzetközi szerződések változásának illetve létrejöttének következtében. A CIS kezeli és elektronikusan tárolja a vízumkérelmeket, az egyéb konzuli ügyeket, a vonatkozó pénzügyi forgalmat (bevételeket) is. A rendszer úgy épül fel, hogy több esetben tartalmaz megerősítő és ellenőrző kérdéseket, melyekkel a munkamenet helyessége ellenőrizhető, kikényszeríthető. Különböző paraméterekkel statisztikák készítésére is alkalmas. A rendszer nem csak a konzuli szolgálat munkáját könnyíti, egyszerűsíti, hanem az ügyfél is érzi bevezetésének előnyeit, azt hogy egységes elvek alapján gyorsabban intézik az ügyét.

## **A konzuli információs rendszer fejlődése**

A CIS fejlesztésének főbb mérföldkövei a következőkben foglalhatók össze:

- 1999-2000-ben a CIS kifejlesztése és bevezetése  
Minden ügy elintézését jogszerűen, átláthatóan, költségtakarékosan, ügyfélbarát módon és egységes eljárási elvek szerint kellett megoldani. A legfontosabb informatikai követelmények a rendszerrel szemben pedig, hogy szigorú jogosultság és

hatáskör-szétválasztási szabályokat kellett beépíteni a rendszerbe, valamint a munka és az adatforgalom jellege miatt nagy jelentősége volt a titkosításnak. Mindezek mellett minél egyszerűbben lehessen használni, valamint támogassa a távfelügyeletet és távüzemeltetést, hogy minimalizálni lehessen a helyszíni támogatást – ezzel is az üzemeltetési költségeket csökkentve. A programfrissítéseket nem lehetett még távolról menedzselni, ezért helyszíni telepítéssel kellett megoldani.

- 2002-ben a 2000-es bevezetés követő mintegy 1,5 éves működtetés tapasztalatait felhasználva megszületett a CIS II. Ez a rendszer már kezeli a hozzá csatlakoztatott útlevelelvásokat és a 2002 elején életbe lépett új idegenrendészeti törvény által előírt vízümbélyegeket és az azokra nyomtató vízümbélyeg nyomtatókat. A rendszerhez telepített útlevelelvásoló képes a hamis okmányok kiszűrésére. A szűréshez UV (ultraibolya) és IR (infravörös) vizsgálatot valamint nagyítási funkciót használnak. A távmenedzsment funkció is sokat fejlődött, melynek következtében a már lecsökkentett utazások száma is tovább csökkent. Már nincs szükség a – pl.: jogszabályi változások miatti - programfrissítések okozta kiutazásokra, mert egy CD-t kiküldve és behelyezve automatikusan feltelepül az új verzió. Amennyiben van adatkapcsolat, akkor szinte minden megoldható a központból. Csak a fizikai problémák elhárítása miatt van szükség a külképviselőkre való utazásokra. A kapcsolati problémák és a feldolgozandó anyagok mennyisége miatt naponta 1-3 alkalommal volt adatcsere a központtal.
- 2007-ben a Schengeni Információs Rendszerhez (SISOne4All) rendszerhez történő csatlakozásunk kapcsán nagyobb átalakításra volt szükség és ekkor került bevezetésre a CIS jelenleg is futó verziója. Természetesen a jogszabályi követés folyamatos azóta is. Ez a verzió a frissítéseket már az internet adta lehetőségeket kihasználva juttatja el a végpontjaihoz a frissítéseket, így már CD kiküldésére sincs szükség. A külképviselői kapcsolatok javulása és az új kommunikációs modul lehetővé tett, hogy közel azonos időben (Online) jelenjen meg a bevitt adat mind a képviselőten, mind a központban. Ez a Schengeni Információs Rendszerhez való csatlakozásunk egyik alapkövetelménye volt.

## **A konzuli információs rendszer feladatai és a kihívások**

A konzulátusokon a CIS-be felvitt vízumkérelmi adatok a központon keresztül automatikusan megjelennek az Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnál (BÁH) a központi nemzeti vízumrendszerben. A külképviselőtek és a központ közötti adatcsere az internetet keresztül történik.

A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. tv. (Idtv.) szerint a külképviselőt a vízumkérelmek és a kiadott vízumok alapján a kérelmezők alábbi adatait kezeli, ill. elektronikus úton is tárolja:

- természetes személyazonosító adatok (neve, születési neve, születési helye, ideje, neme, anyja születési neve);
- állampolgárság (hontalan státusz);
- állandó külföldi lakóhely;
- arcképmása és útlevelelvének okmányazonosító adatai;
- a beutazás célja és a tartózkodás tervezett időtartama;
- a beutazásához és tartózkodásához szükséges feltételeket igazoló okiratok másolata vagy az ezekre utaló adatok (pl. bankszámlakivonat, tulajdoni lap, utasbiztosítás, meghívólevél – amely által a külképviselőt kezeli a meghívó fél adatait is);
- a vízumkiadás elutasításának ténye és annak oka;
- a kiadott vízum száma, sorozatszám, érvényességi területe és ideje;

- be- és kiutazás tervezett ideje, a határátlépés tervezett helye;
- tervezett szálláshelye. [3]

Ezek az adatok mind a CIS-ben kerülnek tárolásra.

A schengeni rendszer több mint 90 képviselőre került telepítésre. A kivitelezésnél nagyon fontos volt a felkészülés és a pontos ütemezett végrehajtás. 2007. december 21-én a SISOne4All rendszerhez való csatlakozásunk egy feszített ütemtervű és nagyszerű munka eredménye. Ezt követően „akadálymentesen” mozoghatunk a schengeni határokon belül, de viszont fokozottabb ellenőrzést, kell végrehajtanunk szigorúbb előírások szerint a külső határainkon. Ez egy komoly logisztikai feladat, ami felkészültséget követel biztonsági, IT, humán, pénzügyi, stb. oldalról is. Ezért is fontos volt egy az igényeknek megfelelő információs rendszer kialakítása, a CIS schengeni követelmények szerinti átalakítása.

A rendszergazdáknak már az is bonyolítja a feladatát, ha az üzemeltett rendszer telephelyei az országban vannak elszórva. A Külügyminisztérium CIS-je ennél is nagyobb méretű, mert az egész földet behálózza Sydney-től Brazíliavároson át Nairobiig. Azaz mindenhol, ahol van nagykövetség vagy konzulátus, van CIS végpont is. Az üzemeltetőknek szembe kell nézni a vonalak minőségének, biztonságának problémáival. Ne feledjük, hogy vannak országok, ahol a vezetékes szolgáltatók vagy horribilis áron, vagy egyáltalán nem tudnak elégséges internet szolgáltatást nyújtani. Szerencsére ma már itt is van megoldás: például a műholdas adatkapcsolat. De ezzel még nem oldottunk meg minden problémát, mert külképviseletenként változnak a körülmények. A napi több órás áramszünetre, a magas páratartalomra, a nagy melegre vagy esetleg a villámcsapás okozta problémák kivédésére mind-mind fel kell készülni a Magyarországtól több ezer kilométerre található missziókon is. Megbízható kommunikációs hálózat nélkül pedig egyik információs rendszer sem üzemképes.

## Felhasznált irodalom

- [1] 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről
- [2] 2001. évi XXXIX. tv. A külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról
- [3] 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya