



**ZRÍNYI MIKLÓS NEMZETVÉDELMI EGYETEM**  
**HADTUDOMÁNYI KAR**  
**Hadtudományi Doktori Iskola**

---

Dr. Kádár Pál ezredes

**TÉZISFÜZET**  
A MAGYAR HONVÉDSÉG IRÁNYÍTÁSÁNAK ÉS  
VEZETÉSÉNEK  
IDŐSZERŰ JOGI ÉS IGAZGATÁSI PROBLÉMÁI  
c. DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉSHEZ

Tudományos témavezető:

Prof. Dr. TORMA András CSc  
intézet igazgató, egyetemi tanár

Budapest,  
2009.

## 1. Az értekezésben megfogalmazott tudományos probléma

A **vezetés, az irányítás, a szakirányítás és a felügyelet fogalmainak elhatárolása** régóta a vezetés-, illetve a jogtudomány vizsgálatának központjában áll. Különösen fontos szerepet kap ezen kérdések tisztázása egy olyan szigorúan hierarchizált szervezetben, mint a Magyar Honvédség. A kapcsolódó jogi környezet Magyar Honvédség irányítását és felső szintű vezetését fókuszba helyező elemzését a szakirodalom még nem végezte el teljes körűen, emiatt szükségesnek ítélem e témakör tudományos igényvel történő vizsgálatát, a rendszer működési sajátosságainak tükrében.

A felső szintű **vezetési és irányítási jogosítványok** jogszabályban előírt struktúrájának megvalósulása, a szabályozási hierarchia azonos szintjén jelentkező ellentmondó rendelkezések, a jogkörök delegációjával összefüggő problémák mindennapos nehézségként jelentkeznek a gyakorlatban.

A hazai jogi szabályozás és a Honvédelmi Minisztérium elmúlt időszakos működésének elemzése számos olyan problémára irányítja rá a figyelmet, amely a Magyar Honvédség jelenlegi irányítási rendszerében legalábbis „kérdéseket vet fel”.

A tudományos probléma, amely az értekezésben megvilágítást nyer, abban áll, hogy a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség vezetésére és irányítására vonatkozó szabályrendszer – összevetve a közigazgatás szervezetére vonatkozó jogi környezettel – nem tekinthető koherensnek, így számos, a napi működésben is tapasztalható ellentmondás jelentkezik.

Ezen problémák elsősorban a vezetés és irányítás jogkörök megosztásánál, a szakirányításra jogosult szervezetek meghatározásánál jelentkeznek, amely ellentmondások kiküszöbölése alapvető jelentőséggel bír a szabályok gyakorlati alkalmazhatósága terén.

A választott **kutatási téma aktualitását** elsősorban a Magyar Honvédség elmúlt húszévi permanens átalakításának ténye, továbbá a jogi környezetben a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény hatályba lépésével bekövetkezett – körültekintőnek kevéssé nevezhető – változtatások adják.

A kutatás szükségessége azzal is indokolható, hogy a haderőnek és vezetésének rendszere vizsgálatának folyamatosan a figyelem középpontjában kell állnia, hiszen amellett, hogy **az ország katonai védelme alapvető feladat**, a Magyar Köztársaság költségvetésének jelentős hányada – 2008. évben több mint 300 milliárd forint – kerül felhasználásra az ágazatban.

A Magyar Honvédség alapfeladatai ellátásában az ésszerűen kialakított, átlátható vezetés struktúrájának döntő szerepe lehet. A problémakör, a felső szintű vezetés és irányítás aktuális kérdései, melyet az értekezés a vizsgálat középpontjába állít, egyrészt vezetés tudományi és jogtudományi elemzést feltételez, másrészt komoly gyakorlati vetülete is van, hiszen a mindennapi működés szabályait veszi górcső alá.

## 2. A kutatás célkitűzései

- a) Beazonosítom az irányítás és vezetés fogalmi elemeit, meghatározom a szakirányítás mint sajátos fogalom tartalmát és a szakirányítási rendszer követelménykatalógusát.

- b) Bemutatom a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációja főbb eseményeit, különös figyelemmel a jogi szabályozó környezet változására. Történeti tényekkel igazolom, hogy az integráció nem valósult meg egy lépcsőben.
- c) Feltérképezem a Magyar Honvédség vezetése és irányítása jogi kereteinek problémáit, feltárom a vezetés és az irányítás gyakorlatban jelentkező nehézségeit.
- d) A történeti elemzés és a jogi környezet feldolgozásának eredményeire támaszkodva gyakorlatban is alkalmazható optimális elméleti vezetési-irányítási modellre (rendszerre) teszek javaslatot a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség felső szintű vezető szervei számára, mindemellett megfogalmazom az alapvető jogi környezet módosítása nélkül is megvalósítható szervezeti hatékonyságot növelő javaslataimat.

Kutatásomban nem tűztem ki célul az egyes országok védelmi minisztériumai és honvédelem-irányítási, katonai felső vezetési struktúrájának vizsgálatát, melynek okaként az országonként eltérő alkotmányos berendezkedést és az államszervezetek jelentős különbözőségét jelölöm meg.

### 3. A kutatás hipotézisei

A kutatás során az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

- a) Az igazgatás- és közigazgatás-tudomány által kidolgozott olyan alapfogalmak – mint az irányítás, felügyelet és vezetés – ismerete és alkalmazása nem nélkülözhető a katonai felső vezetők esetében.
- b) A Honvédelmi Minisztérium szervezeti átalakításai csak több lépcsőben voltak képesek megvalósítani a Minisztérium és a Honvéd Vezérkar szervezeti és funkcionális integrációját.
- c) A központi közigazgatás 2006. évben megkezdett átalakítása során nem jutott elegendő figyelem a Honvédelmi Minisztérium sajátos jogállásából eredő kérdésekre. Mindez inkoherenssé tette a Magyar Honvédség irányítására és felső vezetésére vonatkozó szabályrendszert.
- d) A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok illetve normatív rendelkezések módosítása nélkül a honvédelem felső szintű vezetésében jelentkező ellentmondások nem orvosolhatóak.
- e) Kidolgozható a Magyar Honvédség irányításának és vezetésének egy olyan modellje, amely megfelelően alkalmazza az igazgatás alapfogalmait, és megvalósítja annak koherens szabályrendszerét.

### 4. Alkalmazott kutatási módszerek

Értekezésemben az általános és a különös kutatási módszereket egyaránt alkalmazom.

A szakirodalom feldolgozása során az **analízis**, a **szintézis**, az **indukció** és a **dedukció** módszerét alkalmaztam. Az **összehasonlító** kutatási módszert a központi közigazgatási szervek működési és szervezeti szabályai, valamint a Honvédelmi Minisztérium szervezetének különböző időszakban bekövetkezett módosulásai kapcsán alkalmazom.

A kutatás során nem volt nélkülözhető a **történeti módszer** alkalmazása sem, különös tekintettel a Magyar Honvédség felső vezetése rendszerváltást követő történetének elemzésére.

A választott téma jellegéből következik, hogy az előzetes könyvtári-levéltári kutatómunka során összegyűjtött szakirodalom feldolgozására az analitikus módszerrel került sor. A rendszerezést követően szintetizáltam a rendelkezésemre álló ismereteket és megfogalmaztam a szervezet fejlesztésének lehetséges irányára vonatkozó javaslataimat, nem mellőzve az igazgatás- és a közigazgatás-tudomány eredményeinek, illetve kutatási módszereinek alkalmazását sem.

Az értekezés összeállítása során konzultáltam a témában járatos és nagy szakmai tekintéllyel rendelkező gyakorlati szakemberekkel.

Nem volt mellőzhető természetesen az **állam- és jogtudomány eredményeinek** ismerete, szintetizálása sem, hiszen a Magyar Honvédség irányítása a magyar közigazgatás szerves részét képezi.

A Honvédelmi Minisztériumban betöltött különböző beosztásaim kapcsán abba a szerencsés helyzetbe kerültem, hogy a doktori képzéssel párhuzamosan „testközelből” figyeljem meg az irányítás és a vezetés rendszerének alakulását, sőt – az esetek nagy többségében – részt vehettem a hivatkozott szabályok előkészítésében, majd érvényesülésük figyelemmel kísérésében. Ily módon megállapításaim szoros kapcsolatban vannak a valósággal.

## 5. Az értekezés felépítése és az elvégzett vizsgálat

Az értekezés szervesen egymásra épülő, öt nagyobb egységből és mellékletekből áll.

Az egyes fejezetek önálló megállapításokat is tartalmaznak, azonban az értekezés komplexen értelmezendő, figyelemmel arra, hogy a fejezetek által vizsgált területek bizonyos fajta – szándékolt – átfedést hordoznak magukban, nem feltétlenül ismételve meg a máshol szereplő információkat.

A jelölt publikációs jegyzéke, az értekezés során feldolgozott szakirodalom, valamint a jogforrások jegyzéke a dolgozat végén kapott helyet.

Az **I. fejezet** az irányítás, a vezetés és a felügyelet fogalmi elhatárolásának jelentőségét tárgyalja. Ez jelenti az **értekezés elméleti megalapozását**.

A fejezet első részében a jogi szakirodalom és a fogalmak vezetés-elméleti tartalmának segítségével hívásával meghatároztam az igazgatás kulcsfogalmait, az irányítás, a vezetés és a szakirányítás tartalmát, valamint ezek Magyar Honvédség vonatkozásában jelentkező specifikumait, annak érdekében, hogy az értekezés további részeiben világosan rá tudjak mutatni ezek alkalmazásának esetleges zavaraira.

A fejezet második részében elvégeztem a honvédelmi ágazat szervezeteinek tipizálását, melynek jelentősége a jogi környezet elemzése során az egyes szabályok hatályának megállapításában jelentkezik.

Megállapítottam, hogy a szakirányítás mint terminológia a vezetés-tudományban másutt nem használatos, ennek megfelelően tartalmi sajátosságait kormányhatározati szinten szükséges volt rögzíteni.

Alkotmánybírószági döntésre, történeti tényekre és történések közötti összefüggésekre utalva bizonyítottam, hogy a vezetés-tudományi-igazgatási fogalmak ismerete a honvédelem felső szintű vezető-irányító szervénél sem nélkülözhető.

Áttekintettem a honvédelmi tárcához tartozó egyes szervezetek vezetéstudományi szempontból releváns alapsajátosságait és kategorizáltam a tárca alárendeltségébe tartozó szervezeteket, megalapozva az értekezés további fejezeteiben használt és elfogadni javasolt terminológiát.

Ismertettem a Hvt. alapján először általam elvégzett, korábban a magyar jogrendszerben nem alkalmazott szervezeti tipizálást, amely a későbbi országgyűlési és kormányzati döntések alapját is képezi.

A **II. fejezet** a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rövid történeti áttekintésére vállalkozik. Ez jelenti az **értekezés történeti megalapozását**.

A fejezetben feldolgoztam a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálásának történetét. Ennek során kiemelem a bekövetkezett változások előnyeit és hátrányait, a szervezeti módosulás szakmai indokait és jogi kereteit, majd vázolom az integráció különböző szintjeinek (szervezeti-funkcionális) és megvalósulása szakaszainak legfontosabb jellemzőit.

Megállapítottam, hogy az integráció több lépcsőben, viszonylag lassan valósult meg. A történeti tények jogi háttérének ismertetésével elvégeztem az okok feltárására vonatkozó elemzést, megjelölve az egyes intézkedések nagybani hatásait.

Megállapítottam, hogy az integráció célja a katonai vezetés feletti polgári irányítás fokozottabb érvényesítése, a demokratikus jogállami elveknek való megfelelés volt, amely mellett a szervezeten belüli párhuzamosságok megszüntetésének igénye, a költséghatékony működés követelménye is jelentkezett.

Ráműttem az integrációs folyamat néhány olyan pontjára, melynek hiányosságai a további átalakításokat generálták.

A **III. fejezet** a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének hatályos jogi kereteit mutatja be, egyben az **értekezés központi részének** tekinthető, illetve tekintendő.

A fejezetben a tudományos szakirodalomban, ismereteim szerint ez idáig nem publikált részletességgel és saját szempontrendszer alapján elvégeztem a Magyar Honvédség irányítására és vezetésére vonatkozó hatályos szabályrendszer elemzését az alkotmányi szinttől az állami irányítás egyéb jogi eszközeiig bezárólag, rámutattam a magasabb szintű jogszabályok inkoherenciájának feltárása mellett az ágazaton belül kialakított belső szabályozó rendszer logikai alapjaira és működésük hatékonyságára.

Bemutattam a Honvédelmi Minisztériumban kialakított döntéshozatali eljárás részletszabályait is, illetve kidolgoztam a vezetés hatékonyságát befolyásoló tényezőkre vonatkozó elgondolásomat.

A jogi környezet elemzése során rámutattam a döntési jogkörök delegálhatóságának határait a jogi és a célszerűségi szempontok együttes értékelésével.

A fejezetben elvégeztem a 2006. évi közigazgatási reform kapcsán az ágazaton belül jelentkező szervezeti változások, valamint a minisztérium és a vezérkar integrációja kiteljesedésének bemutatását, illetve ezzel párhuzamosan tudományos alapossággal behatároltam a jogalkotás hibáiból eredő és jogszabály-módosítás nélkül fel nem oldható ellentmondásokat, amelyek a vezetés és irányítás rendszerére is hatást gyakorolnak.

Bebizonyítottam, hogy a hatályos jogi környezetben nem lehetséges egyértelműen meghatározni a Honvédelmi Minisztérium minden előírásnak megfelelő szervezetét és szakirányítási rendszerét.

A **IV. fejezetben** a kutatás során feltárt problémákra figyelemmel, egy olyan – általam optimálisnak ítélt – **elméleti struktúrát vázoltam fel**, amely megalapozottan lehet egy hatékony

minisztérium lehetséges felépítése. Ennek során nem volt mellőzhető az ily módon felépített szervezeti modell reprezentálni indokolt szakterületi bontásának bemutatása sem.

A fejezetben kifejtettem javaslatomat a szakmai és szolgálati előjárói rendszer felépítésére vonatkozóan, bebizonyítottam, hogy a jogi keretek pontosítása nélkül nem működtethető egységes és az ágazat teljes állományára kiterjedő szakirányítási rendszer.

Összeállítottam azon követelmények katalógusát, melyet a szakirányítás rendszerének esetleges korszerűsítése során célszerű figyelembe venni.

A Honvédelmi Minisztérium szervezetének lehetséges fejlesztési irányai közül felvázoltam két meglehetősen eltérő opciót, melyek egyike a minisztérium központi közigazgatási szervként történő működését állítja a fókuszba, miközben az ágazat minden alárendelt szervezete felett valós szakmai háttérrel rendelkező irányítást/felügyeletet tesz lehetővé és a HM-HVK integráció megbontását is magával vonja; míg a másik opció a jelenlegi jogi keretek minimális korrekciójával számolva a működés hatékonysága fokozásának lehetőségeit vázolja fel, megőrizve a katonai vezetés és a központi közigazgatási feladatok egységességét.

Az **V. fejezet** az értekezés **záró része**, melyben összefoglalom főbb megállapításaimat, végkövetkeztetéseimet és megjelölöm azokat a területeket, ahol értekezésem tudományos eredményei várhatóan jelentkeznek.

## 6. Összegzett következtetések

Az elvégzett kutató-elemző tevékenység értekezésemben összefoglalt eredményei alapján megállapítottam, hogy a Magyar Honvédség irányítási felső szintű vezetési feladatait ellátó szervezete a Honvédelmi Minisztérium, melynek kettős jogállására figyelemmel **egyaránt képesnek kell lennie** a központi közigazgatási szervként, valamint katonai vezetési szervként történő működésre. E kettős követelménynek való megfelelési kényszer a szervezet belső struktúrájában folyamatosan jelentkező szervezeti módosulást és kompetencia-versengést eredményezett, amely 2006-ot megelőzően leginkább a Honvéd Vezérkar főnöke és a közigazgatási államtitkár hatásköreinek elemzésében érhető tetten.

A minisztérium klasszikusan katonai szakmai előélettel és képzettséggel rendelkező vezetői a minisztériumi feladatok kapcsán **új kihívásokkal szembesülnek**, melyeket csak az igazgatási alapfogalmak ismeretében lehetséges megoldani. Ennek hiányában nem lehetséges hatékony közigazgatási szervezetet működtetni.

A fogalmak egységes alkalmazását és értelmezését megnehezíti, hogy a Magyar Honvédség irányításával összefüggésben jogszabályi szinten nem jelennek meg a szakirányítási rendszerre vonatkozó jogosítványok, és a **szakirányítás** fogalmi elemei csak az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben szabályozottak. A szakirányítás mint fogalom, az igazgatástudomány egyéb területein nem használatos, ez az ágazaton belül további alkalmazási problémákat generál. A szakirányítás a jelenlegi jogi környezet alapján kizárólag a Magyar Honvédség szervezetén belül értelmezhető, figyelemmel a vonatkozó rendelkezés elhelyezésére a Hvt-ben. Ugyanakkor a gyakorlatban a miniszter irányítása/ felügyelete/ vezetése alá tartozó szervezeteknél az ott szolgálatot teljesítők hivatásos katonai jogállására és a végzett tevékenységek jellegére tekintettel igény merülhet fel a szakirányítás szabályainak kiterjesztésére.

Értekezésemben bemutattam a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának folyamatát, amely a rendszerváltást követően a Magyar Honvédség vezetés/irányítási rendszerében a legnagyobb jelentőségű változást eredményezte.

A honvédelem rendszerére vonatkozó alkotmányos szabályokból közvetlenül nem vezethető le a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának szükségessége, az az alacsonyabb szinten megfogalmazott jogforrásokban került rögzítésre.

Az átalakítás szükségességének szakmai indokai elsősorban a civil kontroll erősítésében és a vezetési rendszer egyszerűsítésében érhető tetten, azonban a költség-hatékonyság és a minisztériumi apparátus létszámának csökkentése – mint rendező elv – is folyamatosan jelen volt a struktúra kialakítása során.

A történeti tények elemzése során megállapítható, hogy a katonai szakmai érdekek erőteljes képviselője a központi kormányzat integrációs elgondolásaival szemben, illetve az apparátus belső ellenállása jelentősen **lelassította az integrációs folyamatot**, annak kiteljesedésére több lépcsőben került sor. Ez a tény összességében azonban hasznosnak bizonyult, mert a hosszabb átmenet lehetővé tette a katonai vezetés számára is, hogy felismerje az integrációban rejlő lehetőségek optimális kihasználását, a Honvéd Vezérkar főnöke szolgálati alárendeltségébe nem tartozó minisztériumi szervek és szervezetek szakmai kapacitásának kiaknázását a klasszikusan katonai vezetési feladatok ellátása során, illetve – a lehetőségek függvényében és sajnos, nem teljes körűen – képes volt biztosítani a képzett szakállomány rendszerben tartását is.

A Honvédelmi Minisztériumra és a katonai felső vezetésre, valamint az irányításra vonatkozó szabályrendszer az értekezésben vizsgált időszakban korántsem nevezhető egyértelműnek. Ennek egyik nyilvánvaló bizonyítéka, hogy 1991-ben a honvédelmi miniszter indítványára az Alkotmánybíróság kényszerült kimondani a honvédség főparancsnoki jogosítványával összefüggő döntését, illetve állást foglalni a vezetés és irányítás viszonyrendszerével kapcsolatban. A **fogalmi bizonytalanság** másik bizonyítékaként maga a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény jelölhető meg, amely az AB döntést követő 15 évvel volt kénytelen jogszabályi szinten foglalkozni a vezetéstudomány alapfogalmaival és az azokhoz kapcsolódó irányítási/felügyeleti jogosítványokkal, melyek érvényesülése az ágazatban ugyan megvalósul, azonban egyes felügyeleti jogosítványok kodifikálása – az Állami Egészségügyi Központ esetében – nem történt meg.

A szabályok elemzése alapján egyértelműen rámutattam, hogy a honvédelem irányítása és a minisztérium, illetve a Magyar Honvédség irányítása nem azonosítható fogalmak, ezek összemossa **diszfunkciókhoz** vezethet. A rendszer működése szempontjából alapvető jelentőséggel bír, hogy a vezetés egyes szintjei, az irányítás típusai egységesen kerüljenek értelmezésre.

A minisztérium jelenlegi szervezetét és tevékenységét összetett jogi környezet szabályozza, melynek belső ellentmondásai elsősorban a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény belső ellentmondásaiból, illetve a Hvt. és a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény koherencia-zavarából erednek.

Annak érdekében, hogy az értekezésben részletesen megjelölt, egymásnak ellentmondó, vagy kevésbé értelmezhető szabályok mellett a szervezet működése biztosított legyen, a honvédelmi miniszter normatív utasításban döntött a szakirányítás és a belső rendelkezések kiadásának szabályairól. Ennek szabályai azonban csak szükségképpen megfelelő kereteket biztosítanak, a magasabb szintű jogi környezet pontosítása nélkül nem határozható meg megnyugtató módon a Magyar Honvédség szakmai irányításának rendszere.

A fentiekén túl kutatásom során megállapítottam, hogy a jelenlegi minisztériumi struktúra és hatáskör-telepítés fókuszában a Magyar Honvédség áll, **kevesebb hangsúlyt kap** a honvédelmi miniszter közvetlen-, vagy fenntartói irányítása, illetve felügyelete alá tartozó szervezetek vonatkozásában jelentkező tevékenység. Ez a tény azt eredményezi, hogy az alapvetően katonai és honvédelmi igazgatási szakemberekből álló minisztériumi apparátus a lehetségesnél alacsonyabb

kompetenciával kényszerül kezelni az egyes – például az állami egészségügyi intézményrendszer egy eleme kapcsán jelentkező – kihívásokat.

A központi közigazgatás részét képező minisztériumi szervezet történeti elemzése során arra is rámutattam, hogy a HM az integráció megvalósulását követően lényegében változatlan feladatrendszer mellett jelentősen alacsonyabb létszámmal látja el feladatait, amely a struktúrában az egyes szakmai kultúrák alulreprezentáltságát és a klasszikusan minisztériumi feladatok egy részének háttérintézménybe történő kiszervezését eredményezték. Ez a létszámkeret-diktálta kiszervezési folyamat vezetett oda, hogy mára az alapvető szakmai szabályozók kidolgozása már nem feltétlenül a minisztériumban történik, hanem alacsonyabb szinten, miközben a kiadmányozás joga a teljes Magyar Honvédség vonatkozásában releváns szabályozók esetében a minisztérium valamely vezetőjét illeti.

A felső szintű katonai vezetés kapcsán rámutattam arra a hiányosságra, hogy a Honvéd Vezérkar főnökének nem alárendelt, minisztériumban és háttérintézményekben szolgáló katonák esetében nincs olyan szabály, amely meghatározná, hogy ezen személyek felső szintű katonai vezetését ki látja el, ez csak logikai úton elvégzett elemzést követően állapítható meg.

Az értekezést megalapozó elemző munka alapján megállapítható, hogy a Honvédelmi Minisztérium szervezeti fejlesztésének **több opciója létezik**, melyek közül két nagyobb szakmai irány különböztethető meg. Az **egyik** elképzelés az integrált szervezet minimális korrekciója mellett törekszik növelni a szervezet működésének hatékonyságát, megőrizve a Honvédelmi Minisztérium MH centrikus hatáskör-elosztását, míg a **másik** nem riad vissza az integráció esetleges megbontásától és a minisztériumi feladatkörök újraosztásától. Ez utóbbi esetben sor kerülhetne a miniszteri vezetés mellett, a felügyeleti és a közvetlen-, illetve fenntartói irányítási jogkörök tényleges gyakorlásának lehetőségét kiszolgáló szervezet-felfogás bevezetésére. Az utóbbi, tisztán teoretikus változat végrehajtása azonban jelentősen túlmutat a szakma és a tárca irányítóinak korábbi és legutóbbi elgondolásain, mindemellett az alapvető – és többnyire 2/3-os – jogszabályok korrekcióját igényli.

## 7. Új tudományos eredmények

A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének kérdésköre folyamatosan az érdeklődés központjában áll. A jogi környezet 2006-ban bekövetkezett változásaiból eredő koherencia-zavar és a Hvt. kutatási területem szempontjából lényegesnek tekinthető belső ellentmondásai azonban tudomásom szerint értekezésemben kerülnek először feltárássra. Munkám során feltérképeztem a Magyar Honvédség irányítása és vezetése kapcsán releváns szabályozási problémákat, az irányítás, a vezetés és a felügyelet általánosan használt fogalmi elemein túl **beazonosítottam a szakirányítás mint sajátos fogalom tartalmát és összeállítottam a szakirányítási rendszer követelmény-katalógusát.**

A szakirányítás kapcsán **kimutattam azokat a hiátusokat**, melyek a Honvéd Vezérkar főnöki jogosítványok vonatkozásában a Hvt-ben determináltak, bizonyítottam, hogy a hatályos Hvt. alapján nem határozható meg egyértelműen a felső szintű katonai vezető szakmai irányítási jogosultsága.

A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar kétlépcsős integrációja történetének feldolgozását követően két változatban kidolgoztam a Honvédelmi Minisztérium szervezet-fejlesztésére vonatkozó javaslatok főbb elvi alapvetéseit. Ezek közül az első opcióban megfogalmazottat tekintem tudományos szempontból is jelentősnek, melynek középpontjában nem kizárólagosan a Magyar Honvédség vezetése, hanem a minisztérium mint a teljes ágazatot irányítási-felügyelni képes közigazgatási szervezet jelenik meg.



Értekezésemben az egyes szakmai megállapítások eredőjeként bizonyítottam, hogy a központi közigazgatás 2006. évben megkezdett átalakítása során nem jutott elegendő figyelem a Honvédelmi Minisztérium sajátos jogállásából eredő kérdésekre, mely inkoherenssé tette a Magyar Honvédség irányítására és felső vezetésére vonatkozó szabályrendszert.

Megállapítottam, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény módosítása nélkül a központi közigazgatási szervekre vonatkozó szabályok és a honvédelem felső szintű vezetésére vonatkozó rendelkezések közti ellentmondások nem orvosolhatóak.

## 8. Ajánlások, javaslatok

Az értekezésben már számos javaslatot fogalmaztam meg. Az alábbiakban összefoglalom a szakmai megállapítások alapján szintetizálható legfontosabbnak ítélt javasolataimat.

- Javaslom a dolgozatban felvázolt, törvényi szinten jelentkező belső ellentmondások kiküszöbölését, **a Hvt. és kapcsolódó szabályok módosítására irányuló előkészítő munka megkezdését**. Ennek keretében a szakirányítási jog címzettjei, maga a szakirányítás rendszere és tartalma is a törvénybe kerülhetne beemelésre. Ugyanezen módosítás keretében ajánlott kiterjeszteni a miniszter kasszációs jogosítványát a teljes belső szabályozó rendszer bármely elemére, illetve megteremteni a Hvt. és a Ftv. összhangját a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen kapcsolatos miniszteri jogosítványok terén, kiküszöbölni a Kszt. Magyar Honvédség vonatkozásában nem értelmezhető rendelkezéseit. Indokoltnak tartom a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat HM SZMSZ-re kiutaló szabályainak felülvizsgálatát is, amely rendelkezések felvetik szubdelegáció gyanúját.
- A Honvédelmi Minisztériumban szolgálatot teljesítő katonák vonatkozásában javaslom **a közigazgatási alapvizsga – vezetői beosztásokban a szakvizsga – kötelezővé-tételét**. Ez garanciát jelent, hogy a korábban katonai vezetői ismereteket elsajátító és alkalmazó kollégák azonos szakmai háttérrel végezhesék immáron főként igazgatási munkájukat, mint köztisztviselő kollégáik. Ennek segítségével a vezetéstudományi-igazgatási alapfogalmak értelmezésének egységessége biztosítható a szervezeten belül.
- A Honvédelmi Minisztériumban és a Magyar Honvédségben kibocsátott belső szabályozók kidolgozása során célszerűnek látom a **szervezeti alapú megközelítés következetes alkalmazását**. Ez biztosítja, hogy a döntések hatálya csak azokra terjedjen ki, amely szervezetek (vagy az ott szolgálatot teljesítő személyek) vonatkozásában arra jogszabályi felhatalmazás áll rendelkezésre. Ez a módszer összhangban van a Magyar Honvédség részletes bontású létszámára vonatkozó OGY döntés és a HM Szervezeti és Működési Szabályzata elvi alapvetésével, illetve ennek alkalmazásával elkerülhető a Magyar Honvédségen kívülre irányuló – így semmis – szakirányítói aktus kibocsátása.
- Javaslom, a fenti módosításokkal párhuzamosan, jogszabályi szinten meghatározni a szövetségi tagsággal összefüggésben nem mellőzhető STANAGek és MC-k hazai szabályozó rendszerbe történő **implementációjának** egyes kérdéseit, figyelemmel arra, hogy ezek a gyakorlatban hasonló hatást váltanak ki, mint a belső szabályozók, így kétség kívül az irányítás különös eszközeként értelmezhetők.
- Javaslom, hogy az Állami Egészségügyi Központra vonatkozó miniszteri felügyeleti jog telepítése kerüljön **magasabb szinten**, jogszabályban történő megjelenítésre, megfogalmazva a miniszter tényleges jogosítványait is – amennyiben azok eltérőek a Kszt-ben meghatározottaktól.

- A Magyar Honvédség Honvéd Vezérkar főnöke útján megvalósuló katonai vezetésének javasolom, hogy szélesebb körben éljen az integrált minisztériumi szervezet és háttérintézményei adta lehetőségekkel, azzal a **szakmai háttérrel**, amely mint katonai vezetőnek önmagában nem állna rendelkezésére, és amelyet a központi közigazgatási szerv részeként történő működése során nem nélkülözhet.
- Javasolom továbbá, hogy a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem katonai vezetői képzésében **kapjon nagyobb hangsúlyt a jogi** – különösen a közigazgatási jogi – **képzés**, melynek keretében magasabb óraszámban szerepeljen a Magyar Honvédség irányítása és katonai felső vezetésének viszonyrendszere, valamint a belső szabályozó rendszerre vonatkozó részletszabályok.

## 9. A kutatási eredmények gyakorlati alkalmazhatósága

Az értekezés több eleme részeiben, vagy egészében felhasználható a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen, valamint az egyetemek állam- és jogtudományi karain folyó oktatásban, különösen a védelem-igazgatási szak, a vezérkari tanfolyam, illetve a honvédelmi jog modulok foglalkozásain.

Az értekezés opcionálisan megfogalmazott javaslatai hasznosíthatók a minisztériumi szervezet-fejlesztési koncepciók kidolgozása során.

Az egyes jogszabályi ellentmondások feltérképezése és a kollízió szintjének, jellegének, valamint hatásainak bemutatása, a szakirányításra vonatkozó követelménykatalógus megfogalmazása a jogalkotással foglalkozó szakemberek munkájának támogatására is alkalmas, megalapozva a további kodifikációs tevékenységet. Másként fogalmazva: az értekezés haszonnal forgatható a de lege ferenda javaslatok kidolgozása során is.

## 10. Szakmai önéletrajz

Dr. Kádár Pál ezredes  
HM Tervezési és Koordinációs Főosztály  
főosztályvezető-helyettes

### Végzettségek

- 1993. Bolyai János Katonai Műszaki Főiskola, Fegyverzet Üzemeltető Szak, légvédelmi rakéta ágazat  
fegyverzet üzemeltető üzemmérnök (12/1993. kitüntetéses oklevél)
- 2001. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar  
jogász, az állam- és jogtudományok doktora (I-22/2001. cum laude oklevél)
- 2006. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Hadtudományi Kar  
Hadtudományi Doktori Iskola  
abszolutórium (001891 leckekönyv)
- 2006. Jogi Szakvizsga (IM/SZAKV/2005/SZAKV/994/3. jeles)

## Nyelvvizsgák

2007. Angol katonai szaknyelvi felsőfokú „C”; STANAG 3.3.3.3. (CJ130-02585)  
1997. Német felsőfok „C” (HN-5424/1997)

## Betöltött beosztások

- 1993-1997. rakéta rávezetőtiszt, állomásparancsnok, hadműveleti tiszt (MH 11. Duna Lérak. dd.)  
1997-1999. irányítórendszer-parancsnok (MH 11. Duna Ve. Lérak. e.)  
2000-2001. jogi és igazgatási főtitzt (MH 11. Duna Ve. Lérak. e.)  
2001-2002. vezető jogász, jogi és igazgatási szolgálatfőnök (MH Híradó Parancsnokság)  
2002-2004. kiemelt főtitzt (HM Tervezési és Koordinációs Főosztály)  
2004-2006. osztályvezető-helyettes (HM Tervezési és Koordinációs Főosztály)  
2006- osztályvezető, főosztályvezető-helyettes (HM Tervezési és Koordinációs Főosztály)

## Szakmai-tudományos tevékenység

### Oktatási tevékenység, jelentősebb előadások

2005. közigazgatási jog (ZMNE) óraadó tanárként és vizsgáztatóként  
2005-2008. honvédelmi igazgatás (ELTE ÁJK) felkért előadóként  
2007- közigazgatási alapvizsga felkészítés, (MEH KSZK), hivatalos névjegyzékben szereplő előadóként  
2002-2005. közigazgatási jog (HM), belső továbbképzések előadójaként  
2007. jogászkonferencia (Balatonkenese) A honvédelmi tárca szakirányítási rendszere (felkért előadóként)  
2005. BHKKA konferencia (Pallas Páholy) A lakosság honvédelmi felkészítésének kérdései, feladatai (felkért hozzászólóként)  
2008. Hadkiegészítési konferencia (Göd), A Magyar Honvédség önkéntes tartalékos rendszerének fejlesztéséről (felkért előadóként)  
2008. Haderőtervezési továbbképzés (Göd), a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról (felkért előadóként)

### Szakmai szervezeti tagság

- 2002- Magyar Katonai- és Hadijogi Társaság, rendes tag

### Önálló pályázati munka

- A felső szintű irányítás és vezetés aktuális kérdései**  
(a HM nyilvános pályázatán elért II. helyezett pályamű 2003.)

## **Cikkek, tanulmányok**

### **A felső szintű irányítás és vezetés aktuális kérdései**

Hadtudományi Tájékoztató, 2004/2 (pályázati munka-kivonat)

**A Magyar Honvédség felső vezetése hatékonyságát befolyásoló tényezők;** Új Honvédségi Szemle, 2004/3.

### **Kezelvek-e a közigazgatás sajátos csoportjaként a Magyar Honvédség köztisztviselői?**

Új Honvédségi Szemle, 2007/1.; illetve Kard és Toll, 2005/3

### **A katonai felső szintű vezetés integrációjáról**

Hadtudomány, 2005/3.

### **A honvédelmi ágazat katasztrófavédelmi rendszerének újragondolása**

Kard és Toll, 2005/1.

### **Gondolatok a Magyar Honvédség belső szabályozóinak rendszeréről**

Új Honvédségi Szemle, 2006/9.

### **Létszám-tan**

Új Honvédségi Szemle, 2007/6.

### **A Magyar Honvédség 2007. évi átalakítása és a Honvédelmi Minisztérium új szervezete**

Hadtudomány, elektronikus megjelenés, 2008/1.

### **A Magyar Honvédség új szervezetéhez kapcsolódó felső szintű vezetés-irányítás jogi keretei**

Hadtudomány, 2008/3-4.

### **Jegyzetek az önkéntes tartalékos rendszer felülvizsgálatának margójára**

Hadtudomány, 2009; Megjelenés alatt

### **A honvédelmi tárca katasztrófavédelmi kötelezettségei és kapcsolódó igazgatási feladatok a haderő tízéves fejlesztésének tükrében**

Társszerző Benesóczky Imre (50%) HM tanulmánykötet, 2004.

**Új típusú” terrorcselekmény avagy képes-e kezelni a magyar jog a terroristák által eltérített és fegyverként használni kívánt légi járműveket?** Társszerző Dr. Almási Ferenc (50%) 2004. ZMNE Közlemények 2004. november

### **A terrorizmus elleni fellépés közjogi szabályozásának problémái**

Társszerző Dr. Almási Ferenc (50%) 2004. ZMNE Közlemények 2004. november

## **Idegennyelvű cikkek**

### **The role of Hungary in the NATO as a political and military alliance with special regard of the relation of the National Security Strategy to the NATO membership**

Társszerző Dr. Almási Ferenc (25% saját) 2005. AARMS vol. 4.

### **A „New Type” of Terrorist Act or Can Hungarian Law Deal with Situations Created by Hijacked Aircraft Used as a Weapon?**

Társszerző Dr. Almási Ferenc (25% saját) 2003. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem konferencia kiadványa

## **Egyéb szakmai tevékenység**

Munkám során a Magyar Honvédség irányítására és vezetésére vonatkozó több, jelenleg is hatályos jogszabályt, határozatot és utasítást dolgoztam ki önállóan, illetve közreműködőként. Ezek keretében részt vettem többek között a Hvt. kodifikációs munkáiban, a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat, illetve annak korábbi változatai és a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, valamint a Magyar Honvédség szakirányítási rendjét és belső szabályozási rendszerét meghatározó miniszteri utasítás kidolgozásában.

A publikációimban szereplő számos szakmai javaslat mára a hatályos jogi környezet részévé vált, melyek közül a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról szóló 106/2007. (XII. 6.) OGY határozat „szervezeti” szemléletű megközelítését és a belső szabályozó rendszer kialakítását tartom jelentősebbnek. A Honvédelmi Katasztrófavédelmi Rendszer vezetésére vonatkozó rendelkezések a korábban általam összeállított követelménykatalógusnak megfelelően kerültek kialakításra.

A Magyar Honvédség önkéntes tartalékos rendszere felülvizsgálatát végző munkacsoport titkáráként közvetlen ráhatásom volt a vizsgálat vezetés és irányításra vonatkozó megállapításaira.

Budapest, 2009. január