



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

---

Dr. Kádár Pál ezredes

**A MAGYAR HONVÉDSÉG**  
**IRÁNYÍTÁSÁNAK ÉS VEZETÉSÉNEK**  
**IDŐSZERŰ JOGI ÉS IGAZGATÁSI PROBLÉMÁI**  
DOKTORI (PHD) ÉRTEKEZÉS

Tudományos témavezető:

---

Prof. Dr. TORMA András CSc  
intézetigazgató, egyetemi tanár

**Budapest,**  
**2009.**

## **Tartalomjegyzék**

Bevezető.....	4
A tudományos probléma megfogalmazása .....	4
A kutatás célkitűzései.....	5
Kutatási módszerek .....	5
Hipotézisek.....	6
Az értekezés felépítése .....	6
I. fejezet.....	9
Az irányítás, a vezetés és a felügyelet, avagy a fogalmak elhatárolásának jelentősége.....	9
I.1. A igazgatás kulcsfogalmai .....	9
I.2. Az irányítás-felügyelet fogalmak a honvédelmi ágazat szervezettípusai tükrében	14
Összefoglalás.....	17
Következtetések .....	17
II. fejezet.....	19
A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének történeti áttekintése, különös tekintettel az 1989-et követő időszakra .....	19
II.1. Az egységes minisztériumi struktúra megbontása.....	19
II.2. Úton az integráció felé.....	21
II.3. Az integráció első szakasza .....	26
Összefoglalás.....	30
Következtetések .....	31
III. fejezet .....	32
A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének jogi keretei .....	32
III.1. A polgári irányítás fogalmi elemei, elhatárolása a felső szintű vezetés és szakirányítás kérdéseitől .....	32
III.2. A Magyar Honvédség irányítása, valamint a szolgálati és a szakmai előjárói/felettesi rendszer, illetve a szakirányítási rendszer jogi alapjai .....	34
III.2.1 Az Alkotmány .....	34
III.2.2. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény.	37
III.2.3. A Magyar Honvédség felső szintű vezetésének és irányításának rendjéről szóló 2134/2006. (VI. 27.) Korm. határozat.....	41
III.2.4. A Magyar Honvédség belső szabályozóinak szerepe .....	43
III.3. A döntéshozatal folyamata és a vezetés hatékonysága .....	49
III.3.1. A döntéshozatal folyamata a felső szintű vezetésben .....	49
III.3.2. A döntéshozatali mechanizmus erősségei és hiányosságai .....	53

III.3.3. A döntéshozatal és a vezetés hatékonyságát befolyásoló tényezők .....	55
III.4. A vezetői/irányítói jogkörök delegációja és annak jogi, illetve célszerűségi határai .....	58
III.5. A közigazgatás 2006. évi szervezeti reformjának hatásai a Magyar Honvédség irányítására és vezetésére .....	60
III.6. A Honvédelmi Minisztérium integrációs folyamatának kiteljesedése .....	65
Összefoglalás.....	69
Következtetések .....	69
IV. fejezet A Magyar Honvédség felső szintű vezetési és irányítási rendszerének jövőbeni kialakítására vonatkozó javaslat.....	72
IV.1. A szolgálati és a szakmai előljárói/felettesi rendszer, valamint a szakirányítási rendszer felépítésére vonatkozó javaslat.....	72
IV.2. Elméleti vázlat a Honvédelmi Minisztérium szervezetének felépítésére és a funkcionális szervek főbb feladatainak meghatározására .....	76
Összefoglalás.....	87
Következtetések .....	87
V. fejezet .....	89
Összegzés .....	89
Összegzett következtetések.....	89
Új tudományos eredmények.....	91
Ajánlások, javaslatok .....	92
A kutatási eredmények gyakorlati alkalmazhatósága .....	93
Feldolgozott irodalom .....	94
Jogszabályjegyzék.....	101
Tudományos publikációk jegyzéke.....	<b>Hiba! A könyvjelző nem létezik.</b>
Mellékletek.....	105

„*Salus rei publicae suprema lex esto.*  
– *A köz dolgainak üdve legyen a legfőbb törvény.*”

## **Bevezető**

### **A tudományos probléma megfogalmazása**

A Honvédelmi Minisztérium szervezetére és működésének hatékonyságára vonatkozó kérdések közvetlenül a honvédelmi ágazatban dolgozó szakemberek mindennapjaihoz tartoznak, közvetve azonban nem az ő „belügyük”, hanem az egész társadalom közös ügye. A tárgyban számos cikk, tanulmány és tudományos dolgozat született az utóbbi két évtizedben, azonban a minisztérium optimális felépítését a mai napig nem sikerült megtalálni.

A feladat rendkívül összetett és akár a vizsgálat elején kijelenthető, hogy ideális szervezet nem létezik, hiszen a folytonosan változó társadalmi, gazdasági és egyéb folyamatokat kompenzálni kívánó jogi környezet változása folyamatosan szükségessé teszi a struktúra átalakítását. A cél tehát legfeljebb egy – az adott jogi, politikai, szakmai és gazdasági környezetben – **optimális szervezet létrehozatala és működtetése** lehet, amelynek megalkotása során a kompromisszumos megoldások elkerülhetetlenek, hiszen a közigazgatási szervezetrendszer, az államszervezet működtetése szempontjából releváns érdekeknek a katonai vezetési szempontból indokolt megoldásokkal kell ötvöződniük.

A **vezetés, az irányítás, a szakirányítás és a felügyelet fogalmainak elhatárolása** régóta a vezetés-, illetve a jogtudomány vizsgálatainak 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 igénnyel 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 időszak 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 vezetési és irányítási 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 kevésbé nevezhető – változtatások adják.

A kutatás szükségessége azzal is indokolható, hogy a haderőnek és vezetési rendszere vizsgálatának folyamatosan a figyelem középpontjában kell állnia, hiszen amellett, hogy **az ország katonai védelme alapvető feladat**, a Magyar Köztársaság költségvetésének jelentős hányada<sup>1</sup> – 2008. évben több mint 300 milliárd forint – kerül felhasználásra az ágazatban.

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

## A kutatás célkitűzései

1. Beazonosítom az irányítás és vezetés fogalmi elemeit, meghatározom a szakirányítás mint sajátos fogalom tartalmát és a szakirányítási rendszer követelménykatalógusát.
2. 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.
3. Feltérképezem a Magyar Honvédség vezetése és irányítása jogi kereteinek problémáit, feltárom a vezetés és az irányítás gyakorlatban jelentkező nehézségeit.
4. 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. Mindazonáltal e helyen kívánom hangsúlyozni a más államok megoldásai tanulmányozásának fontosságát és feldolgozásának szükségességét, amely azonban külön disszertáció, sőt több disszertáció tárgya is lehet.

## 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.

---

<sup>1</sup> A honvédelmi kiadások mértéke mindezek mellett elmarad a NATO tagállamainak többségében megfigyelhető GDP aránytól.

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.

## Hipotézisek

1. 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.
2. A Honvédelmi Minisztérium szervezeti átalakításai csak több lépcsőben voltak képesek megvalósítani a Minisztérium és a Honvéd Vezérkar szervezeti és funkcionális integrációját.
3. 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.
4. 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.
5. Kidolgozható a Magyar Honvédség irányításának és vezetésének egy olyan modellje, amely megfelelően alkalmazza az igazgatás alapfogalmait, és megvalósítja annak koherens szabályrendszerét.

## Az értekezés felépítése

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.

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 meghatározom 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 elvégzem a honvédelmi ágazat szervezeteinek tipizálását, melynek jelentősége a jogi környezet elemzése során az egyes szabályok hatályának megállapításában jelentkezik.

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

A fejezetben feldolgozom 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.

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 fejezet első részében elhatárolom a polgári irányítás és a szervezetirányítás, valamint a katonai vezetés intézményét, majd a második részben – a tételes rendelkezések szükségtelen idézését mellőzve – részletesen elemzem a Magyar Honvédség szervezetirányítására, szakirányítására és katonai vezetésére vonatkozó szabályokat. Az elemzés – a „nagyobbról a kisebbre közelítés” módszerét alkalmazva – az alkotmányos környezet vizsgálatától a jogszabályi és kormányhatározati szinten át a belső szabályozók szerepének vizsgálata irányába halad.

A fejezet harmadik része a döntéshozatali szabályok elemzését foglalja magába, különös figyelemmel a miniszteri szabályozók előkészítésére. Az elemzés során rámutatok a rendszer előnyeire és hátrányaira, külön tárgyalva a döntések végrehajtását befolyásoló tényezőket.

A negyedik rész a vezetői jogkörök delegációjának kérdéskörét vizsgálja, rámutatva annak jogi és célszerűségi hatáira, illetve a szubdelegáció tilalmának érvényesülési követelményére.

A fejezet ötödik alcíme alatt a 2006. évben megkezdett közigazgatási reform és a kapcsolódó jogszabályváltozások irányításra és vezetésre gyakorolt hatásait mutatom be.

A fejezet hatodik alcíme alatt az integrációs folyamat jelenlegi állását elemzem, bemutattva a 2005-től bekövetkezett szervezeti módosulások hatásait.

A **IV. fejezet** a kutatás során feltárt problémákra figyelemmel, egy olyan – általam optimálisnak ítélt – **elméleti struktúrát vázol 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.

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

A fejezetek mindegyikét rövid összefoglaló és következtetések levonása zárja.

Az értekezés mellékleteiben a Honvédelmi Minisztérium különböző időszakban hatályos szervezeti ábráit, valamint a Honvédség és a minisztérium létszámarányainak kimutatását jelenítem meg, melyekre a szövegben külön hivatkozás is található. A mellékletek kizárólag az integráció története szempontjából releváns állapotokat, valamint a legutóbbi időszak történéseit tükrözik, nem volt célom a 2001-et megelőző a szervezet közbülső struktúráinak bemutatása.

A tudományos munka utolsó oldalain az értekezés során feldolgozott szakirodalom, valamint a jogforrások jegyzéke kapott helyet.

A kéziratot 2009. január 20-án zártam le.



## *I. fejezet*

### ***Az irányítás, a vezetés és a felügyelet, avagy a fogalmak elhatárolásának jelentősége***

#### **I.1. A igazgatás kulcsfogalmai**

Vajon el tudná-e határolni a Honvédelmi Minisztériumban dolgozó minden köztisztviselő, vagy hivatásos katona az irányítás, a vezetés és a felügyelet fogalmak pontos jelentését és tartalmát?

Vajon a Honvédelmi Minisztériumban dolgozók között milyen arányban találunk egy központi közigazgatási szervnél elvárható államigazgatási ismeretekkel rendelkező személyeket?

Mennyiben indokolt a fenti kérdések vizsgálata a közigazgatási és egyben felsőszintű katonai vezetési feladatokat ellátó szervezet napi működése és tevékenysége eredményességének biztosításához?

Úgy vélem, egy folyamatosan fejlesztés alatt álló szervezetben nem elhanyagolható a fenti probléma vizsgálata, különös tekintettel arra, hogy a tárcánál az elmúlt hat évben végrehajtott legfontosabb „átvilágítások”, a feladatköri felülvizsgálat<sup>2</sup>, a védelmi felülvizsgálat<sup>3</sup> és legutóbb a közfeladatok felülvizsgálatának<sup>4</sup> szempontjai ezen területek értékelésére nem terjedtek ki.

Mindezek mellett tényként fogadhatjuk el, hogy egy szervezet vezetésének és irányításának minősége nem kizárólag a vezetők felkészültségén és szándékaik érvényesítési képességén mérhető le, hanem a vezetett, illetve irányított szervezet által nyújtott teljesítményen, a kitűzött és a mindenkori kormány – ezen keresztül a társadalom egésze – által elvárt célok elérésén, valamint az Alkotmányban és a honvédelmi törvényben meghatározott feladatok maradéktalan teljesítésén. A legkiemelkedőbb képzettségű vezető sem képes érvényt szerezni vezetői akaratának, ha a végrehajtó állomány felkészültségének hiányossága ellehetetleníti a tényleges problémamegoldást.

Tapasztalataim szerint a **Honvédelmi Minisztérium** mint központi közigazgatási szervezet olajozott **működésére az egyik legnagyobb veszélyt éppen az igazgatási alapfogalmak ismeretének hiányossági, illetve azok eltérő értelmezése jelenti.**

A Honvédelmi Minisztérium belső képzési rendszere<sup>5</sup> kevésbé fektet hangsúlyt a kifejezetten igazgatási jellegű képzésekre, elsősorban a speciális szakterületi-katonai képzés igénye és gyakorlata megfigyelhető. Ennek következtében a szervezeti egységek mindenkori vezetőinek felelőssége, hogy alárendeltjeik megfelelően felkészültek legyenek a közigazgatási szerveze-

---

<sup>2</sup> A Honvédelmi Minisztérium feladatköri rendszerének felülvizsgálatát a 74/2002. (HK 25.) HM utasítás rendelte el. A felülvizsgálat a 2003. július 1-jei hatállyal végrehajtott szervezeti korrekciót és létszámcsokkentés végrehajtását eredményezte.

<sup>3</sup> A Magyar Honvédség védelmi képességeinek felülvizsgálatát a 65/2002. (HK 22.) HM utasítás határozta meg. A felülvizsgálat tárcán kívüli szakértők bevonásával került végrehajtásra, megalapozva a 2003-2004. évek átszervezéseit.

<sup>4</sup> A közfeladatok felülvizsgálatát a 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat rendelte el. A vizsgálat célja a profiltisztítás, az állami feladatok körének újradefiniálása, olcsóbb, kisebb létszámmal működő szolgáltató típusú közigazgatás kialakításának megalapozása.

<sup>5</sup> A képzések általános és különös szerepéről bővebben lásd Erdei Ferenc: A vezetés és igazgatás korszerű tudományos megalapozása és a vezetőképzés gyakorlata; Erdei Ferenc összegyűjtött művei, Akadémiai Kiadó 1980.

tében nem nélkülözhető igazgatási alapismeretek vonatkozásában. Nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a minisztérium személyi állománya jelentős<sup>6</sup> részt a katonai szervezetektől kerül a központi közigazgatásba, így nem is elvárható, hogy mélyebb igazgatási ismeretekkel rendelkezzenek<sup>7</sup>. Sokan nem tulajdonítanak különösebb jelentőséget az irányítás, vezetés, szakirányítás fogalmak meghatározásának, így inkább csak érzéseik vannak azok pontos tartalmáról, semmint konkrét tudomásuk. Ez a hiányosság a szervezet mindennapos működése során is megmutatkozik<sup>8</sup>, de amint a hatáskörök és az illetékesség meghatározása kiemelt jelentőséget kap, – esetleg éppen a közfeladatok felülvizsgálata kapcsán – derül ki igazán, hogy a szervezeti egységek vezetői és alárendeltjeik saját hatáskörüik határait is eltérő módon értelmezik. Ez szigorúbb megfogalmazással annyit tesz: nincsenek 100%-osan tisztában a saját és az együttműködő szervek feladataival, felelősségével. Mentségükre szóljon: a Hvt. egyes szabályai – sőt a magyar jogrendszer egésze is – finoman fogalmazva is ellentmondásosak, de erről a későbbiekben részletesen tárgyalunk.

Egy szervezet eredményes működtetéséhez elengedhetetlen azon kiindulópontok rögzítése, amelyre támaszkodva a teljes rendszer dolgozhat.

Az értekezés szempontjából **releváns fogalmak** (a vezetés és az irányítás) **meghatározása a vezetés-, az igazgatás-, valamint a jogtudomány több évtizedes vitája középpontjában áll.** A tárgyban számos önálló mű, tanulmány, eltérő álláspontokat képviselő szakcikk született.<sup>9</sup> Nem meglepő tehát, hogy az egységes értelmezés a gyakorlatban is nehézséget okoz.

A probléma bonyolultságát fokozza egy további fogalom, a „**felügyelet**” tartalmának meghatározása és az irányítástól való elhatárolása<sup>10</sup>. Ez a fogalom nem csak a HM SZMSZ alkalmazásában bír jelentőséggel, hanem a honvédelmi ágazat irányítási felsőszintű vezetési rendszerében is, tekintettel arra, hogy a honvédelmi miniszter felügyelete alá több szervezet is tartozik, melyekkel összefüggésben irányítási jogosítványok nem gyakorolhatóak közvetlenül. A HM Állami Egészségügyi Központ és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem sajátos jogi státuszú szervezetek, melyek kapcsán a katonai vezetés kérdése fogalmilag is kizárt, irányítási jogosítványokat azonban nem telepít jogszabály a honvédelmi miniszterhez. A felsőfokú oktatási intézményi autonómia követelménye önmagában is kizárja annak lehetőségét, hogy az államigazgatási szervezet egy elemének egyszemélyi vezetője közvetlen irányítási jogot gyakorolhasson egy önkormányzattal rendelkező egyetem felett. Ennek megfelelően tehát, csak a felügyelet és az ehhez kapcsolódó felügyeleti ellenőrzés jelenthet megoldást a kérdésre.

Felmerül a kérdés, hogy mi az az ismérv, amely mentén a felügyelet elhatárolható az irányítástól?<sup>11</sup> A szakirodalom egységes álláspontot képvisel abban, hogy mindkét fogalom függőségi viszonyt tételez fel<sup>12</sup> két szerv között. **Szamel Lajos** szerint irányítási jogkör nem létezik

<sup>6</sup> A Honvédelmi Minisztérium 499 státuszából kevesebb, mint 140 a köztisztviselők által betöltött beosztás.

<sup>7</sup> Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a HVK főosztályai esetében a közigazgatási tevékenység csak kisebb hangsúllyal jelentkezik.

<sup>8</sup> A belső szabályozók előkészítése során összeszámlálni is nehéz lenne, hogy milyen szintű/megnevezésű és tartalmú szabályozó-tervezetet szűr ki a rendszer, melynek kibocsátására az előterjesztő felhatalmazás hiányában (ti. nem szakirányító) egyáltalán nem jogosult.

<sup>9</sup> Az Országgyűlési Könyvtár katalógusa százat meghaladó számú írást tartalmaz e tárgyban.

<sup>10</sup> A témáról bővebben: Szabó Gábor: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései; Közigazgatási Füzetek, Bp., 1992. 17. p.; valamint Torma András: A központi szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre; Magyar Közigazgatás, 2004. 8. szám

<sup>11</sup> Vö. Ficzer Lajos – Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai; In: Szamel Lajos-émlékkönyv. 2000. 213-226. p.

<sup>12</sup> Erről bővebben Kalas Tibor: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban In: Közigazgatási Jog 1. Magyar Államigazgatási Jog Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006. 201-207. p.

het felügyeleti jog nélkül, azonban a felügyeleti jogkör előfordulhat irányítási jogosítványok nélkül is. Szamel szerint az irányítás joga mindenkor magában foglalja a felügyelet jogát,<sup>13</sup> viszont a közvetlen beavatkozás lehetősége és minden részletre kiterjedő szabályozás csak az irányítót illeti meg. Az irányító szervek rendelkezési joga széles: a hatásköri szabályok korlátai között a teljes spektrumra kiterjedően beavatkozhatnak a folyamatokba, míg a felügyeleti jogkör birtokosa nem jogosult a felügyelt szervek rendszeres és folyamatos tevékenységének mindenirányú feltételeit biztosítani, rendelkezési joga nincs, vagy erősen szűkített.<sup>14</sup>

A szameli gondolatokat figyelembe véve kulcsfogalomként az alábbi definíciókat fogalmazzuk meg.

**Irányítás:** két szerv közötti hatalmi viszony, illetve olyan tevékenység, amelyben az irányító az irányított szervezeten kívülről meghatározó befolyást gyakorol az irányított szervezet tevékenységére. A meghatározó befolyás azt jelenti, hogy akár a szervezet céljait, feladatait, rendeltetését is módosíthatja. Az irányítás szervezetek közötti viszony, az általános célok megfogalmazását, a végrehajtás felügyeletét és kikényszerítését is magában foglalja.

**Vezetés:** olyan, szervezeten belül megvalósuló tevékenység, amely során a vezető a vezetett szervezet tagjaként meghatározó befolyást gyakorol a szervezet tagjainak tevékenységére. A vezetés a vezetett szervezet általános célját, rendeltetését nem módosíthatja, a vezető azonban jelentős önállósággal bír a szervezeti célok eléréséhez szükséges kisebb célok kitűzése, döntések meghozatala és a végrehajtás ellenőrzése tekintetében.

**Felügyelet:** olyan tevékenység, melynek során a felügyeletet ellátó a felügyelt szervezet előírásoknak megfelelő működését kontrollálja, illetve kikényszeríteni jogosult. Amennyiben eltérést észlel az elvárt működéstől, megteszi a szükséges lépéseket az intézkedésre jogosult szervnél<sup>15</sup>.

Az irányítás és felügyelet fogalmak elhatárolásának problémáját a jogalkotó is fontosnak ítélte meg, ezért sor került a fogalmak tartalmi elemeinek törvényben történő meghatározására<sup>16</sup>.

A hatályos szabályozás szerint az irányítás joga magában foglalja az államigazgatási szerv alapítására, megszüntetésére, átszervezésére, ellenőrzésére vonatkozó jogot, a szervezet működési szabályainak meghatározását, vezetőjével kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlását. Ide kell sorolnunk továbbá a döntések megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás jogát, valamint az arra való felhatalmazást, hogy az irányító meghatározza a szervezet költségvetési előirányzatát és létszámkeretét. Az irányítónak joga van az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyására, illetve egyedi utasítás kiadására, vagy beszámolóra való kötelezésére.

A jogszabály a felügyelet tartalmi elemeit<sup>17</sup> is meghatározta, amely az irányítástól eltérően nem foglalja magában a létszámok és a költségvetés meghatározását, az egyedi utasítás adás jogát, valamint a döntések jóváhagyására vonatkozó jogosultságot és a jelentéstételre való kötelezést is csak a felügyelettel érintett területen biztosítja.

---

<sup>13</sup> Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái; Bp., KJK 1963.

<sup>14</sup> Szamel Lajos: Magyar államigazgatási jog, Tankönyvkiadó, Bp., 1973. 32. p.

<sup>15</sup> Az intézkedésre jogosult szerv a jogviszony alanyaitól függően változó lehet, az esetek többségében a bírósághoz fordulás joga adott, de egyes intézkedéseket maga a felügyeletet ellátó is megteheti.

<sup>16</sup> Lásd: 2006. évi LVII. törvény 2-3. §

<sup>17</sup> A fogalom tartalmának meghatározásához és a szabályozórendszer fejlesztéséhez fontos elvi adalékokkal szolgált többek között: Molnár Miklós: Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről; In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái Unió Kiadó Bp. 1994. 69. p.

A közigazgatás, a Honvédelmi Minisztérium és ezen keresztül az ágazat működésével összefüggésben hasznosnak látom még egy fogalom jelentésének pontosítását. Ez a fogalom az ellenőrzés.

**Ellenőrzés<sup>18</sup>:** a meghatározott célok és az elért eredmények összevetése, önálló intézkedési, szankció-alkalmazási jog nélkül. Az ellenőrző tehát nem jogosult az aktusok megsemmisítésére, megváltoztatására, szankciók alkalmazására, stb<sup>19</sup>. A fentiek alapján könnyen belátható, hogy a szervezet vezetője által személyesen végzett ellenőrzés már a felügyelet gyakorlásának minősül, melynek eredményeképpen végülis vezetési aktusra kerül sor.

Fontos kiemelni, hogy az irányítás magában foglalja a felügyelet és az ellenőrzés, a felügyelet pedig az ellenőrzés jogosítványait<sup>20</sup>.

A vázolt fogalmi alapvetések elfogadása mentén bármely ágazat irányítási struktúrája működtethető. Ha azonban a honvédelem irányítását és vezetési szisztémáját vizsgáljuk, meg kell bártkoznunk egy további terminus technicus-szal, melyet az igazgatástudomány korábban, vagy más ágazatokban nem alkalmazott.

Ez a fogalom a **szakirányítás**, melyet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény 2001. évi módosítása<sup>21</sup> emelt be a rendszerbe, és amelyet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény is közel azonos tartalommal vett át. Az új fogalom komoly fejtőrést okoz a vezetéstudománynak, de a vonatkozó szakirodalom áttekintése sem könnyíti meg tartalmának egzakt meghatározását. Mindezekre figyelemmel kizárólag a hatályos joganyagra támaszkodhatunk, amikor megkíséreljük behatárolni mibenlétét.

Ha a Hvt. szabályait vizsgáljuk, a 97. § a Kormány, valamint a honvédelmi miniszter felelősségévé teszi a szakirányítás részletes szabályainak meghatározását, miközben nem tesz említést annak fő feladatairól. A szakirányítás főbb jogosítványait így a Kormány jogosult meghatározni<sup>22</sup>. A Kormány törvényen alapuló szabályozási felhatalmazása nem csupán a vezetés és irányítás részletszabályaira vonatkozik, hanem a Hvt. kereteire is figyelemmel minden egyéb szakirányítási jogosítvány itt fektetendő le. Ez azért nevezhető furcsának, mert a katonai vezetés rendszerét és az irányítás jogosítványait maga a törvény tartalmazza, míg a sokak által a vezetés egyfajta ellenpólusaként kezelt szakirányítási jogosítványok az alacsonyabb szintű jogforrásban jelennek meg.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a szakirányítás részletes feladatait a kormányhatározatnál<sup>23</sup> is alacsonyabb jogforrás, a HM Szervezeti és Működési Szabályzata tartalmazza. Ez a tény felborítani látszik a vezetés-irányítás-szakirányítás egységesnek deklarált rendszerét, végképp elbizonytalanítva azokat, akik a szakirányítás súlyát próbálják beazonosítani a rendszerben.

A szakirányítás fogalmát a kormányhatározat szabályai alapján azonosíthatjuk. Ennek megfelelően:

---

<sup>18</sup> Vö. Bolger, Daniel P.: Vezetés vagy ellenőrzés?; Military Review 1999/7. fogalmi elemzésével

<sup>19</sup> Bércesi Ferenc- Ivancsics Imre: A felügyeleti ellenőrzés; Magyar Közigazgatás 2003/2. 68. p.

<sup>20</sup> A téma igazgatási aspektusait vizsgálja Torma András: Gondolatok az irányítás és felügyelet közigazgatási aspektusairól c. munkájában ; In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái (Szerk.: Fogarasi József) Unió Kiadó Budapest, 1994. - 78-81. p.

<sup>21</sup> 2001. évi XLIII. törvény.

<sup>22</sup> A Hvt. 50. § (2) bek. szerint: „A Honvédség működésének irányítása körében a Kormány meghatározza különösen: a) a Honvédség felső szintű irányításának és vezetésének rendjére vonatkozó szabályokat (...)”

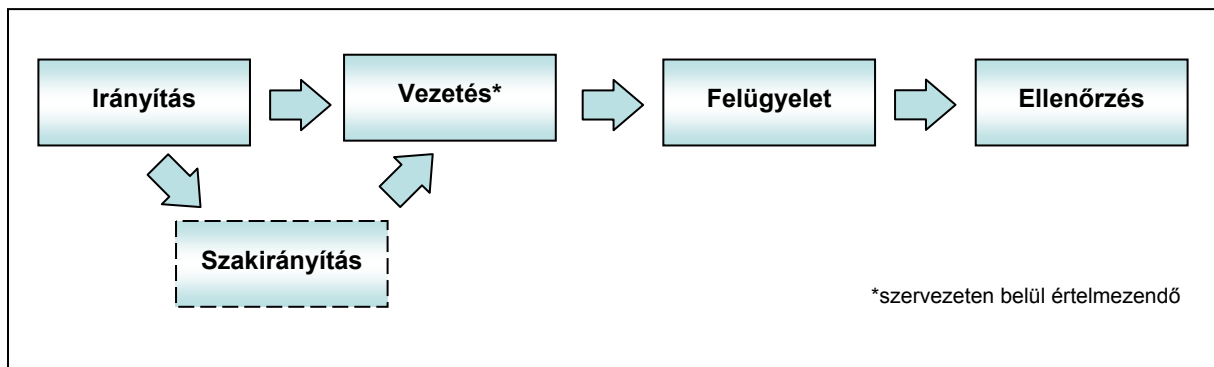
<sup>23</sup> a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat

**Szakirányítás:** a szakmai felettes tevékenysége, melynek során az irányítás rendszerében az irányított szervezetek szaktevékenységére meghatározó befolyást gyakorol. Azaz irányítás, valamely szakterületen. Ez mindenképpen több jogosítványt jelent, mint a vezetés, azonban a szakterületi korlátok miatt kevesebb, mint az irányítás. A szakirányítás – hasonlóan az irányításhoz – minden esetben a szervezeten kívülről valósul meg. Amennyiben a szakirányító a saját közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezet felé kívánja érvényesíteni a szakmai szabályokat, annak már a vezetés eszközeivel tesz eleget<sup>24</sup>.

A szakirányítás tartalmi elemeinek keretét szab, hogy a szakmai felettes, az egyszemélyi felelős vezetés rendjére tekintettel, közvetlen utasítási joggal kizárólag saját alárendeltjei vonatkozásában rendelkezik. Mindemellett saját szakterületén belső rendelkezéseket adhat ki a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei végrehajtására, intézkedhet a szakmai tevékenység végrehajtásával kapcsolatban a Magyar Honvédség bármely szervére vonatkozóan és ellenőrzési joggal is rendelkezik<sup>25</sup>.

A fentieket összevetve, jogbiztonsági szempontból is célszerűbb megoldás lenne, ha a jogokat, kötelezettségeket tartalmazó szabályrendszer minden alapvető eleme **jogszabályban** kerülne megfogalmazásra, és nem az állami irányítás egyéb jogi eszközében jelenne meg.

**Összefoglalva** az előzőekben részletezett fogalmakat, a jogosítványok szűkülését az 1. számú ábra szemlélteti.



1. sz. ábra

*Az igazgatás alapfogalmainak viszonya (szerkesztette dr. Kádár Pál)*

Nem elhanyagolható problémaként jelentkezik a gyakorlatban az a klasszikus katonai beidegződés, amely a szolgálati út – az egyébként nagyon helyénvaló – betartásának követelményén és a szolgálati előljáró parancsadási jogán alapul. Számos példa igazolja, hogy néhány katonai vezető – éppen igazgatási ismeretei hiánya miatt – a szolgálati előljárói hatalom csorbulásának érzi a szakirányítási jogkör gyakorlását, amely mintegy „beleszabályoz” a parancsnok elgondolásába, korlátozva ezzel a parancsadás jogát. A fenti ellentmondás azonban látszólagos. A szakirányítás nem érinti a parancsnok előljárói hatalmát, csupán a parancs kiadásának szakmai kereteit határozza meg.

A minisztérium 2003. évi feladatköri felülvizsgálata és az azt követő szervezeti átalakítás előkészítése során számos alkalommal hangzott el az „Én kit szakirányítok?” kérdés. Ez a kérdésfelvetés önmagában is hibás, szemléletbeli visszásságot tükröz. A kérdés helyesen megfo-

<sup>24</sup> A Magyar Honvédség belső rendelkezései kiadásának és a szakirányítás rendjéről szóló 119/2007. (HK 20.) HM utasítás előkészítése során is ezt az alapvetést alkalmaztam.

<sup>25</sup> Az ellenőrzési jog a szolgálatilag alárendelt szervezetek szakmai munkája vonatkozásában teljes, a szolgálatilag nem alárendelt szervezetek esetében csak a szakmai terület vonatkozásában kerülhet sor ellenőrzésre, a miniszter nevében és felhatalmazása alapján.

galmazva – éppen a szakirányítás jellegéből adódóan – így hangzik: „Mely szakterületet irányítom?” A szakirányítás mindig szakterülethez kötött és optimális helyzetben a Honvédség teljes vertikumára kiterjed a szolgálati alá-fölérendeltségtől függetlenül.

Meggyőződésem, hogy az igazgatás kulcsfogalmainak és azok hierarchiájának ismerete nélkül bármely rendszer működése diszfunkcionálissá válhat, amely a honvédelem területén különösen nem engedhető meg.

## I.2. Az irányítás-felügyelet fogalmak a honvédelmi ágazat szervezettípusai tükrében

A vezetés és irányítás szempontjából alapvető jelentőségű, hogy az egyes honvédelmi szervezetek, milyen jogállással kerülnek megalapításra. Ez az aktus – általában az alapító okirat – képezi a továbbiakban azt a jogi alapot, amely a szervezet feladatai és alaprendeltetése mellett a hierarchiában elfoglalt helyét és az előjáró/felettes szerv jogosítványait is meghatározza. Ez az a jogi okmány, amely a jogszabályok keretein belül kijelöli a megalapított szervezet helyét a Magyar Honvédségben, vagy azon kívül.

A honvédelemért felelős miniszter a jogi környezet változásának köszönhetően, mára már nem kizárólag honvédelmi feladatokat lát el<sup>26</sup>, hanem a honvédelemtől viszonylag távol eső szakterületen is felelősséggel tartozik a kijelölt szervezetek működésével összefüggésben. Ennek megfelelően az általa alapított szervezetek is több szervezettípusba sorolhatóak.

Ha a hatályos jogi szabályokat áttekintjük, jól kirajzolódik, hogy az egyes miniszterek feladat- és hatáskörét a Kormány határozza meg rendeletben. Kivétel ez alól a honvédelmi miniszter, akinek jogosítványait maga a Hvt. tartalmazza. A Hvt. jogosítja fel a honvédelmi minisztert a szervezetek alapítására is, így a honvédelem vonatkozásában a jogi keretek rendelkezésre állnak<sup>27</sup>. A nem honvédelmi szervezetek alapításáról nem rendelkezik a Hvt, így ebben az esetben az Áht<sup>28</sup>. általános szabályait kell alkalmazni, amely azonban a megalapítást követően önmagában nem generál irányítási vagy felügyeleti jogosítványokat.

A **Magyar Honvédség szervezetei ma három nagy típusba** sorolhatóak. Az **első** maga a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium, a **második** a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek csoportja, míg a **harmadik** a Magyar Honvédség hadrendbe tartozó katonai szervezeteinek csoportja. Ezek mellett jelenik meg a legfőbb ügyész irányítása alatt működő katonai ügyészi szervezet, amely kettős jogállása alapján hadrendbe és az ügyészségi szervezetbe is tartozó szervezetnek minősül egyszerre.

A **minisztérium** központi közigazgatási szerv és a Magyar Honvédség irányításának és vezetésének szerve egyben, ezzel a magyar közigazgatás egyetlen olyan szervezete, melynek jogállása egyszerre biztosít irányítói és vezetési jogosítványokat ugyanazon szervezeten belül.<sup>29</sup> Maga a Hvt. fogalmaz úgy, hogy a honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását (...) hatáskörének gyakorlásával, szakirányítását (...) a szakirányításra jogosult személy útján, vezetését (...) a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el. Látható, hogy a honvédelmi **miniszter**

---

<sup>26</sup> Megjegyzendő, hogy a honvédelmi miniszter jogosítványait elsődlegesen maga a Hvt. rögzíti, ellenben a közigazgatás többi minisztereivel, akik külön statútum-rendeletben kapnak felhatalmazást.

<sup>27</sup> Más területeken azonban – mint például a HM Állami Egészségügyi Központ vonatkozásában – nem minden esetben jogszabályi szintű a szervezet megalakítására vonatkozó felhatalmazás.

<sup>28</sup> 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

<sup>29</sup> Lásd Hvt. 99. §, vö.: Hvt. 73. § (3). A Honvédelmi Minisztérium a Magyar Honvédség része

**egyszerre vezet és irányít**, ami az előzőekben vázolt igazgatási fogalmak ismeretében meglehetősen sajátos megoldásnak tekinthető.

A **miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek** csoportja már lényegesen szélesebb szervezeti kört ölel fel, figyelemmel arra, hogy az alárendeltség ez esetben jelző nélküli, jelenthet felügyeleti vagy irányítói alárendeltséget is. Hangsúlyoznunk kell ugyanakkor, hogy ebbe a szervezeti körbe mégsem sorolható be vita nélkül minden olyan szervezet, amely de facto a miniszter alárendeltségében működik.

Egyértelműen a közvetlen alárendelt szervezeti körbe tartoznak a minisztérium hivatalai, ügynökségei, a klasszikus értelemben vett háttérintézmények, azonban a honvédelem irányítása szémszögéből vizsgálva nem tekinthetjük idetartozónak a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint a HM Állami Egészségügyi Központ szervezetét.

A helyzet miértje szintén a Hvt-ben keresendő, igaz, ehhez némi logikai és rendszertani jogértelmezés elvégzése is szükséges.

Ez utóbbi szervezetek bizonyos fajta autonómiával rendelkeznek, jogi helyzetük sajátos. A ZMNE esetében a sajátosság alapja a felsőoktatási intézményeket megillető autonómia, amely a honvédelmi miniszter számára sem teszi lehetővé a közvetlen irányítói befolyást, csupán fenntartói irányítási-kvázifelügyeleti jogosítványokat biztosít számára. A katonai nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a különállás biztosítéka a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, amely a kormány számára fogalmaz meg olyan irányítási feladatokat, melyet a honvédelmi miniszter útján valósít meg, illetve maga a Hvt. mondja ki (pontosabban hallgatja el), hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok részei-e a Magyar Honvédségnek.

A logikai megközelítés következő lépcsője a Hvt. 70. § vizsgálata, amely a Magyar Honvédség feladatait határozza meg. Ezen feladatok között nem találunk sem felsőoktatási, sem nemzetbiztonsági, sem állami egészségügyi feladatokat, így – mivel a Magyar Honvédség ilyen feladatokat nem köteles ellátni – az ezeket ellátó szervezetek sem sorolhatóak a Magyar Honvédség szervezetébe, azaz a felettük gyakorolható miniszteri irányítás és felügyelet is más jogforráson kell alapuljon, a Hvt. szabályai ezek vonatkozásában nem értelmezhetőek. Ez a kijelentés azt is involválja, hogy nem értelmezhető sem katonai vezetés, sem szakirányítás a ZMNE, az ÁEK és a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok felett.<sup>30</sup> A közvetlen alárendeltség tehát igazolható és tényként kezelendő, azonban a Magyar Honvédséghez tartozás és a Hvt. alapján gyakorolható felügyelet/irányítás nem.

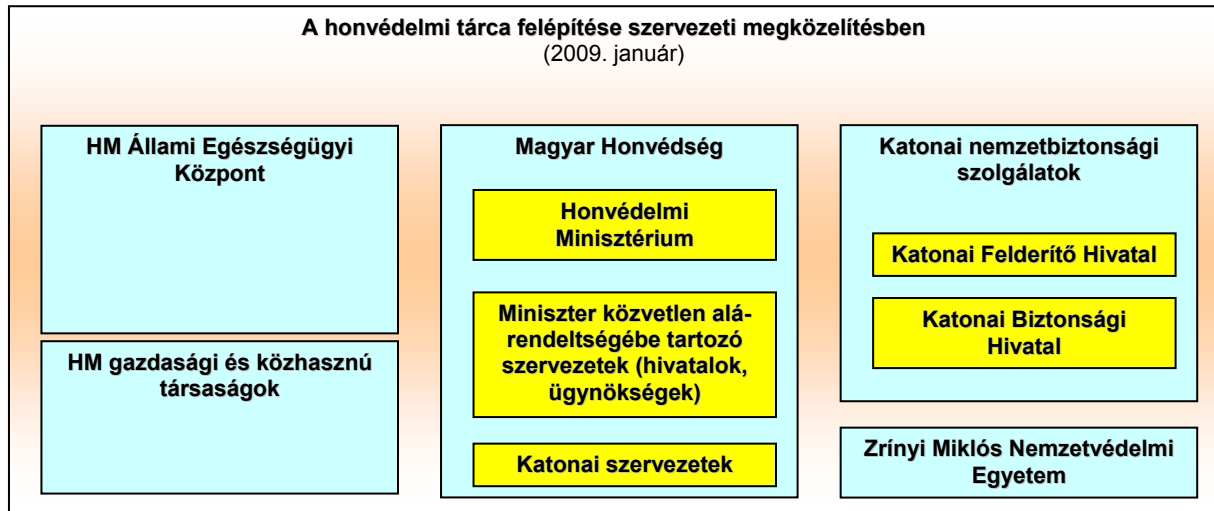
A Magyar Honvédség szervezeteinek harmadik csoportja tekinthető a legprobléma-mentesebbnek. A hadrendbe tartozó **katonai szervezetek** minden vitán felül az MH részei, vezetésük a Honvéd Vezérkar főnöke útján, szakirányításuk pedig a HM Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározottak szerint biztosított.

A fentebb részletezetteket elfogadva, be kell látnunk, hogy **a Honvédelmi Minisztérium hagyományosan megszokott szerepköre is felülvizsgálatra szorul**. A honvédelmi miniszter mára nem kizárólag a honvédelemért felelős, és alárendeltjei közül csak egy – bár kétség kívül jelentős – szervezet a Magyar Honvédség. Szakítani szükséges azzal a gyakorlattal, amely a HM-et a Magyar Honvédség szinonimájaként értelmezi.

---

<sup>30</sup> A felsorolt szervezetek Magyar Honvédségen kívüliségét támasztja alá az elnevezésük is, mely szerint egyetlen szervezet sem viseli nevében az MH, vagy a HM előtagot. Az ÁEK 2007. július 1-jei megalapításánál a honvédelmi miniszter úgy döntött, hogy az ÁEK sui generis szervként alakul meg, nem kerül besorolásra a Hvt. szerinti tipizálás alapján.

A honvédelmi miniszteri alárendeltségbe tartozó szervezeteket a ma hatályos szabályok alapján a 2. számú ábra szerint célszerű felvázolni.



2. sz. ábra

*A honvédelmi tárca és alárendeltjei (szerkesztette dr. Kádár Pál)*

A 2. sz. ábrán szereplő szervezetek vonatkozásában a honvédelmi miniszter különböző jogosítványokkal bír:

A Magyar Honvédség vonatkozásában a honvédelmi miniszter közvetlen irányítási, valamint közreműködők útján történő vezetési és szakirányítási kötelezettségét a Hvt. határozza meg<sup>31</sup>. Ennek szabályaival a későbbi fejezetekben részletesen foglalkozom.

A HM Állami Egészségügyi Központ kapcsán a honvédelmi miniszter részére a felügyeleti jogokat a központi egészségügyi szolgáltató szervezetek létrehozásáról szóló 2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat biztosítja<sup>32</sup>. Ki kell emelni, hogy a felügyeleti és szervezeten irányítási jogosítványokat az esetek döntő többségében jogszabályban biztosítják, itt azonban az állami irányítás egyéb jogi eszköze a jogforrás, melyre önmagában jogot-kötelezettséget alapítani nem tartom célszerűnek. A megoldás az lehet, hogy a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében rendeletben szabályozza a felügyeleti jogot és annak tartalmát – jelenleg ugyanis a felügyelethez kapcsolódó jogosítványok nem szabályozottak.

A katonai nemzetbiztonsági szervezetek feletti irányítás jogát nemzetbiztonságról szóló törvény szabályozza<sup>33</sup>.

A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem felett a honvédelmi miniszter a felsőoktatási törvény szerinti fenntartói irányítást gyakorol<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Hvt. 96. § „A honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását a 97. §-ban meghatározott hatáskörének gyakorlásával, szakirányítását a 100. §-ban meghatározottak szerint a szakirányításra jogosult személy útján, vezetését a 101. §-ban meghatározottak szerint a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el.”

<sup>32</sup> 2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat 4.: „Az Állami Egészségügyi Központ felügyeletét a honvédelmi miniszter gyakorolja.”

<sup>33</sup> Nbtv. 10. § (1) „A Kormány a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat a kijelölt miniszter, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat a honvédelemért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) útján irányítja.”



A közhasznú, valamint gazdasági társaságok vonatkozásában a miniszter a tulajdonosi jogosítványok címzettje, ezen szervezetek azonban közigazgatás-szervezési szempontból indifferensek.

A honvédelmi ágazathoz tartozó egyes **szervezettípusok** mind működésük jogi keretei, mind pedig struktúrában betöltött helyük alapján **különböznek, amely magával vonja a rájuk vonatkozó vezetési-irányítási-felügyeleti jogosítványok különbözőségét**. Ezek részletes összehasonlító elemzése nem tárgya az értekezésnek. Az azonban mindenképp belátható, hogy a honvédelmi tárca hajdani, dominánsan katonai feladatai tükrében a fejezetben tárgyalt fogalmak elhatárolása és azok tartalmának pontos meghatározása – az irányítás/vezetés biztosíthatósága érdekében – különös jelentőséggel bír.

Az, hogy a fogalmak pontos és egységes értelmezésének<sup>35</sup> hiánya mennyi bonyodalmat okozhat egy szervezet vonatkozásában, mi sem igazolja jobban, minthogy 1991-ben az Alkotmánybíróságnak éppen a Magyar Honvédség irányítási rendszere kapcsán kellett kimondania a vezetés és az irányítás fogalmainak tartalmát, amely azóta is zsinórmértékül szolgál.<sup>36</sup>

## Összefoglalás

Az I. fejezetben a tudományos szakirodalomra támaszkodva áttekintettem a vezetéstudomány alapfogalmait és meghatároztam azokat a fogalmi ismérveket, amelyeket az értekezésben ezen alapfogalmak tartalmán érteni fogok.

Beazonosítottam a Magyar Honvédség irányítása és vezetési rendszere kapcsán releváns szabályozó aktusokat és megállapítottam, hogy ezek eltérő szintű jogforrásokban kerültek megfogalmazásra.

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

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

Áttekintettem a honvédelmi tárcahoz 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 osztályozást, amely a későbbi országgyűlési és kormányzati döntések alapját is képezi.

## Következtetések

Az igazgatási alapfogalmak ismerete nem nélkülözhető egyetlen közigazgatási szervezetben sem. Nem jelent ez alól kivételt a Magyar Honvédség irányítási és felső szintű vezetési feladatait ellátó Honvédelmi Minisztérium sem.

---

<sup>34</sup> Ftv.115. § (1) „A fenntartói irányítást az gyakorolja, aki az e törvényben meghatározottaknak megfelelően a felsőoktatási intézmény működéséhez szükséges feltételekről gondoskodik.”

<sup>35</sup> A fogalmak jelentőségére mutat rá Torma András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre - In: Magyar Közigazgatás, 2004/8.- 451-454. p.

<sup>36</sup> Lásd 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

A vizsgált fogalmak (irányítás, vezetés, felügyelet) vonatkozásában a tudományos szakirodalom részben eltérő megközelítésű terminológiát használ, míg a szakirányítás fogalma tudományosan nem meghatározott, így a Magyar Honvédség működési rendszerének egységessége, a vezetés és az irányítás hatékonysága érdekében kiemelt jelentőséggel bír annak rögzítése, hogy ezen fogalmak alatt az ágazatra vonatkozó szabályozók mit értenek. Ezek rögzítése optimális esetben bárki számára hozzáférhető szabályozó aktusban kell megjelenjen.

A vezetés, az irányítás és a felügyelet tartalmát jogszabályi szinten rögzítette a jogalkotó, míg a szakirányítás érdemi jogosítványai az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben kerültek megfogalmazásra. Ez a fajta megkülönböztetés azt a látszatot kelti, mintha a szakirányítás alacsonyabb szintű jogosítványokat jelentene, mint a vezetés, és első ránézésre nem zárja ki azon következtetés levonásának lehetőségét, hogy a szakirányítás a vezetés függvényében kerül megvalósításra. Ez azonban – a magasabb szintű jogforrások vizsgálatával – egyértelműen ki zárható.

A szakirányítás mint irányítói aktus-sorozat nem alkot szolgálati láncot a vezetés szintjeihez hasonlóan, hiszen a felső szintnél alacsonyabb szinteken már kötelező szabályként jelenik meg, nincs lehetőség közép- vagy annál alacsonyabb szinteken önálló szakirányítói rendelkezés kibocsátására. Amennyiben mégis szakmai tartalmú döntésre van szükség ebben a körben, ezt a parancsnokok saját jogkörükben, vezetői aktussal (parancs, intézkedés) tehetik meg.

Áttekintve a vizsgált jogintézményeket és fogalmakat megállapítható, hogy az egységes értelmezés és egyértelmű szabályozás érdekében célszerű lenne az irányítás, a vezetés, a felügyelet és a szakirányítás tartalmát azonos szintű jogforrásban meghatározni – ellentétben a ma hatályos jogi környezettel.

A Magyar Honvédséghez tartozó szervezetek tipizálása lényeges elvi-szakmai alapként kell szolgáljon az ágazatra vonatkozó szabályozók kidolgozása során. Egy jogi rendelkezés szervei hatálya és az azzal összefüggésben követelményként jelentkező magasabb szinten szabályozott felhatalmazás alapvető fontosságú. Ezek következetes és pontos kodifikálása nélkül a szervezet irányítója és vezetői elveszíthetik valós befolyásukat a szakmai folyamatok felett. Erre figyelemmel a Magyar Honvédség feladatainak meghatározása kapcsán a szervezeti – és nem személyi<sup>37</sup> – alapú megközelítésén nyugvó szabályozás a kívánatos.

---

<sup>37</sup> A személyi alapú megközelítés lényege, hogy a Magyar Honvédség tényleges állományát tekinti a szabályozás alapjának, amely azonban lényegesen túlmutat az MH szervezeti keretein, és adott esetben nem is biztosít valós jogosítványokat a szakirányító részére. Példaként említem itt a hadbírókat, katonai ügyészeket, vagy a HUNGAROCNTROL Zrt-hez vezényelt katonákat, akik vonatkozásában a szakirányítás nem is értelmezhető, pedig az MH tényleges állományába tartoznak.

## *II. fejezet*

### *A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének történeti áttekintése, különös tekintettel az 1989-et követő időszakra*

#### **II.1. Az egységes minisztériumi struktúra megbontása**

A Honvédelmi Minisztérium szervezete 1957 után egészen a 80-as évek végéig nem ment át jelentős változásokon. A **honvédelmi miniszter** a szocialista államszervezeti modellnek megfelelően **katonai volt és egyszemélyben gyakorolta az államigazgatási irányítási, valamint a katonai parancsnoki funkciókat**. Mai szemmel már kézenfekvő a helyzet megítélése, hogy az ilyen fajta irányítási modell – különösen, ha a Miniszter Tanács, az Országgyűlés és a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottsága akkoriban jellemző működési sajátosságaira is figyelmet fordítunk – nem biztosít megnyugtató garanciákat a hatalommegosztás szempontjából.

A **Magyar Néphadsereg létszáma a többszöröse volt** a mainak (1970. előtt közel 200.000 fő), a GDP arányos költségvetési támogatás pedig 1989-ben a folyamatos csökkentés ellenére is elérte a 2,64%-ot.

Az 1. számú melléklet 1988-as állapotot tükröző szervezeti ágrajza első ránézésre is **egyszerűbb struktúrát takar**, mint a HM integrációt követően kialakított felépítése. Ennek azonban nem a szervezet kialakításának meghatározását irányító személyek szervezési képességeinek kifinomultsága az oka, hanem az, hogy a rendszerváltást megelőzően a jogszabályi kötöttségek jóval nagyobb mozgásteret adtak a Néphadsereg vezetési-irányítási struktúrájának kialakításához. **Nem volt követelmény** a működés civil kontrolljának megvalósítása, a jogállami jogorvoslati hierarchia következetes alkalmazása, a több párt politikai elképzelésének való megfelelés – így elsősorban a katonai felső szintű vezetés alapvető céljai érvényesültek és a szervezet kialakítása során nem kellett tartani attól, hogy nem áll rendelkezésre elegendő anyagi erőforrás a megvalósításra. A szervezet kialakításának legfőbb rendezőelve a hadsereg stabil vezethetősége volt, amely sok esetben háttérbe szorította a ma már megkerülhetetlennek tekinthető garanciális, vagy transzparenciát biztosító elemek érvényesülését.

Az 1988-as szervezeti felépítés egyértelműen **integrált vezetési-irányítási rendszert** valósított meg. A Honvéd Vezérkar leginkább a főcsoportfőnökségek szintjének megfelelő szervezetként primus inter pares volt, de az igazán jelentős jogosítványoknak a honvédelmi miniszter volt a címzettje, aki Magyarország „első katonájaként” valóban egyszemélyben vezette a Magyar Néphadsereget.

**1989. december 1-jei hatállyal az egységes minisztérium struktúrája átalakításra került**, mely tény akár a rendszerváltás eredményeként is üdvözölhetnénk. A valóság azonban az, hogy a Minisztertanács már 1988-ban döntött a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Néphadsereg Parancsnoksága különválasztásáról, melynek megvalósítását a honvédelmi miniszter 00107/1988. számú parancsában rendelte el. Az elképzelés megvalósításának – illetve módosításának – csak további lendületet adott a rendszerváltás, illetve az a tény, hogy az ébredő demokratikus államszervezet és közjogi berendezkedés követelményként fogalmazta meg a fegyveres erők civil kontrolljának megvalósítását, a végrehajtó hatalmon belül az irányítási és vezetési jogosítványok szétválasztását, melyre kézenfekvő megoldásként kínálkozott a szervezeti különválasztás, az integráció megszüntetése.

A hivatalos szakmai álláspont szerint **az egységes szervezet megbontásának** az volt az oka, hogy a katonai vezetési és a közigazgatási funkciók szétválasztása hatékonyabb feladatmegoldást tesz lehetővé, optimalizálja a működést, illetve megteremti a civil kontroll érvényesítésének alapját. Mindemellett nem elhanyagolható szempontként emelhetjük ki azt is, hogy ez a megoldás biztosította az 1989-et megelőzően átpolitizált néphadsereg katonai szakmai vezetői számára, hogy katonai szakmai kérdésekben továbbra is meghatározó tényezőként szolgálhassák a szervezetet, miközben politikai súlyuk és befolyásuk jelentősen csökkent<sup>38</sup>.

Az átalakítás eredményeként egy kis létszámú adminisztratív és egy jóval nagyobb létszámú parancsnoksági szervezet jött létre. Az **adminisztratív szervezet** (2. sz. melléklet)-, a maga 135 fős állományával a magyar közigazgatás minisztériumi rendszerének szerves részeként működött, katonai vezetési jogosítványokkal egyáltalán nem rendelkezett, közigazgatási jellegű irányítási jogosítványokkal azonban igen.

A **Magyar Néphadsereg Parancsnoksága** ezzel szemben közel 1200(!) fővel alakult meg, egy kézben összpontosítva a katonai vezetés legfontosabb területeit. A honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény végrehajtására kiadott jogszabály<sup>39</sup> a Magyar Néphadsereg irányítási feladatainak megjelölése során – jellemző módon – az MNPK személyéhez 17 feladatot, míg a miniszterhez 5 – bár a jogalkotás jogosítványokra figyelemmel nem jelentéktelen – feladatot telepít.

Az alkotmányossági követelmények érvényesülését nem feltétlenül segítette elő az a rugalmas szabályozás érdekében kialakított jogi lehetőség és gyakorlat, hogy a honvédségre vonatkozó vezetői és irányítási jogosítványokat ebben az időben nem a Hvt., hanem annak Minisztertanácsai szintű rendeletben szabályozott végrehajtási szabályai tartalmazták. Tekinthejtük ezt fiatal demokráciánk gyermekbetegségének is, melyből 1990. március 13-án „gyógyultunk fel”, amikor az 1990. évi XXI. törvény beemelte a Hvt-be a fenti szabályokat, így biztosítva a törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztás valós érvényesülését.

A hatalommegosztás ilyenfajta érvényesítése nyomán a miniszteri feladatok kiszélesítésre kerültek, amely számos újabb jogosítvány mellett biztosította a törvényességi felügyeleti jogosítványokat a Magyar Honvédség Parancsnoka és a vezérkari főnök döntései felett, illetve betekintést bármely iratba és jelentés kérését bármely ügyben. Ezt a megoldást nem csak a hatalmi pozíció deklarálásának igénye indokolta, hanem az a körülmény is, hogy a rendszerváltást követően a miniszter jellemzően nem katona, így a döntései meghozatalához szükséges katonai szakmai ismeretek és háttérinformációk beszerzésének lehetőségét jogszabályban kellett garantálni.

A vezetési-irányítási rendszer fentieknek megfelelő átalakítása azonban **komoly feszültséget eredményezett** a katonai felső vezetés és a minisztérium felső vezetése között. A Magyar Honvédség irányítása keretében kialakított elgondolások megvalósítása a katonai vezetés falába ütközött, illetve a végrehajtást sok esetben hátráltatta a Magyar Honvédség Parancsnokságának vezetés és irányítás viszonyára vonatkozó elképzelése. Ne feledjük, egy olyan történelmi időszakot követő probléma volt ez, mely az azt megelőző évtizedekben egyáltalán nem merülhetett fel, hiszen a vezetés és a miniszteri irányítás gyakorlatilag összeolvadt, a vita tárgyát képező hatáskörelosztás ilyen módon felmerülő kérdése katonai berkekben fogalmilag is ismeretlen volt.

---

<sup>38</sup> Nem elhanyagolható az a tény, hogy a Magyar Népköztársaság egyetlen katonai szakmai elittel rendelkezett, nem beszélhetünk pártállami és demokratikus katonai szakmáról. Ennek megfelelően meg kellett találni azt a megoldást, hogy a rendkívül nehezen pótolható és vitathatatlanul magas színvonalú katonai szaktudás ne vesszen el.

<sup>39</sup> Lásd: 6/1976. (III. 31.) MT rendelet.

Az irányítási és vezetési jogosítványokra vonatkozó jogértelmezési vitában végül az **Alkotmánybíróság mondta ki a következő nagyhatású döntést**<sup>40</sup>, amely a minisztérium szervezeti felépítésének alakítására is további hatást gyakorolt:

*„Az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok keretén belül gyakorolhatja.”*

A fentieken túl a minisztérium működésében fennálló zavarok, a döntés-előkészítés szakmai hátterének biztosítása, a szükségtelen párhuzamosságok kiküszöbölésének igénye miatt, újra napirendre került az egységes minisztériumi szervezet létrehozatalának kérdése.

## II.2. Úton az integráció felé

1991-ben a minisztérium és az MHP egységesítésének igénye már nem csak a fejekben jelentkezett, hanem egy konkrét terv került kidolgozásra, melynek megvalósítása a Magyar Honvédség Parancsnoksága szakmai ellenállása miatt meghiúsult. A Magyar Honvédség Parancsnoksága érvelése szerint az elméletben felvázolt struktúra kiüresítette volna a Magyar Honvédség parancsnokának jogosítványait és egy megnövekedett létszámú minisztérium jött volna létre, amely az akkor hatályos Hvt. szabályainak jelentős módosítása nyomán megalkotandó, jóval szélesebb jogosítványokkal rendelkezett volna.

Ez volt a csak 10 év múlva megvalósuló integráció első szikrája, a **„lopakodó integráció” kezdete**<sup>41</sup>, amely gondolatiságában végigkísérte a HM szervezetének fejlődéstörténetét 1999-től 2001-ig. Tudnunk kell ugyanakkor, hogy a „100%-os” integrációról csak jóval később beszélhetünk. Még a 2005. áprilisában kialakított szervezet is – amely érvényesítette az irányítás és felsőszintű vezetés új Hvt. szerint megkövetelt módosításait – a strukturális integráción túli, funkcionális, tényleges integráció megvalósítását tűzte ki célul. (Mindemellett a HM szervezetének ismételt módosítására is sor került 2006-ban, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (Kszt.) szabályai alapján, amely a szervezet működése hatékonyságát vizsgáló munkát törvényszerűen újraindította.)

Tovább haladva az integráció történetében, láthatjuk, hogy az **1993. évi CX. törvény** megalkotása során a politikai akarat még nem volt elég erős az integráció megvalósítására, azonban ha összevetjük a miniszteri és parancsnoki jogosítványok alakulását az 1976. évi I. törvényhez képest, szembetűnik az erőviszonyok elmozdulása az irányító felé, melyet nem csupán az AB fentebb hivatkozott határozata hatásának tudhatunk be.

Megítélésem szerint egy olyan szervezetben, mint a Magyar Honvédség és az annak irányítását végző Honvédelmi Minisztérium, a jelentős változások átvitele komoly akadályokba ütközik. Ennek oka elsősorban a változásban érintett szervezeti egységek ellenállásában keresendő, melyek a döntés-előkészítés során szinte „elszabotálják” az együttműködést, sok esetben az időhúzásra játszanak, illetve informális módon próbálnak hatni a döntések kimenetelére<sup>42</sup>. Amennyiben már megszületett a döntés ugyancsak megfigyelhetünk egyfajta ellenállást a végrehajtásban, amennyiben az hátrányosan érinti az adott szervezetet, illetve annak személyi állományát.

<sup>40</sup> Lásd:48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

<sup>41</sup> A szóhasználatot Dr. Till Szabolcs egyik belső használatú munkájában találtam.

<sup>42</sup> Hasonló okokra hivatkozva szorgalmazza Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai c. munkájában (HVG ORAC, Budapest 2006.) a közigazgatási szervezeti reform egy ütemben történő gyors végrehajtását.

Az integráció felé vezető út áttekintése során a következő állomás az **1005/1994. (I. 17.) Korm. határozatot** tekinthetjük, amely elrendelte a Magyar Honvédség Parancsnoksága és a Honvédelmi Minisztérium összevonását. A határozat érdekessége, hogy gyakorlatilag azonnali hatállyal rendelte el a két szervezet integrációját, azonban a szervezeti átalakításra vonatkozó végrehajtási feladatokat a miniszternek csak 1994. március 1-jén kellett megkezdenie. Az integráció szervezeti és működési feltételrendszerének kidolgozása így a közelgő választások miatt lelassult, majd a kormányváltást követően gyakorlatilag meg is állt, melynek jogi rendezését végül az **1085/1994. (IX. 5.) Korm. határozat** oldotta meg az alaphatározat hatályon kívül helyezésével: a minisztérium és a Magyar Honvédség Parancsnoksága integrációjának megvalósítása egy időre függőbe került.

Ezt követően szinte minden év hozott valamilyen új, szervezetet is érintő intézkedést<sup>43</sup>. Nem volt ez másként 1995-ben sem, amikor a Magyar Honvédség felső szintű vezetésének rendjéről szóló **2037/1995. (II. 20.) Korm. határozat** hatályba lépett. Ez a kormányzati döntés volt az első, amely garanciális szempontok alapján tartalmazta a Magyar Honvédség vezetésére vonatkozó szabályokat. A határozat a Hvt. 40. § (3) bekezdésében foglaltak alapján érvényt szerzett annak a lehetőségnek, hogy a Magyar Honvédség Parancsnoka és a Honvéd Vezérkar főnöke beosztást egy személy lássa el, meghatározta a Magyar Honvédség Parancsnoksága működésének kereteit és a HVK jogosítványainak rendszerét. Szembetűnő – és az integráció hiányára való tekintettel kézenfekvő –, hogy a határozat csak a felső szintű vezetés kérdéseit taglalja, rendelkezései nem terjednek ki az irányítás, ill. a minisztérium feladatainak területére, azokat mintegy evidenciaként kezelve elegendőnek tartja ”az alkotmányos szabályok szerint kiadott irányítási aktusok keretein belül történő vezetés” megfogalmazással, utalás szintjén megjeleníteni.

A Magyar Honvédség, illetve ezen túl a Honvédelmi Minisztérium fejlődésének jelentős momentumuma volt a **88/1995. (VII. 6.) OGY határozat** megalkotása, amely a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról rendelkezett. Ez a határozat tűzte ki célul, hogy a **Magyar Honvédség Parancsnokságát át kell alakítani Honvéd Vezérkarrá**, illetve, hogy a középszintű vezető szervek rendszerét át kell alakítani. Újabb egy év elteltével, 1996-ban ismét a „kis lépések politikája” érvényesüléseként a 115/1996. (XII. 20.) OGY határozat módosította a 88/1995. (VII. 6.) OGY határozatot, azonban a felső vezetés terén kitűzött fő célok nem változtak, a módosítás elsősorban a haderőnemi vezérkari struktúra létrehozatalát érintette.

A Honvéd Vezérkar létrehozatala során a feladatkörök elosztását igyekeztek úgy kialakítani, hogy a HVK képes legyen a Honvédelmi Minisztérium szervezetébe integrálódni, azonban a valós integráció előkészítése még éveket vett igénybe.

Figyelemmel a Hvt. adta jogosítványára, 1995-öt követően a Kormány többször is módosította a Magyar Honvédség felső szintű vezetésének és irányításának rendjét. Az első komoly újdonságot a **2218/1997. (VII. 24) Korm. határozat** jelentette, amely már címében is jelezte szabályozási nívóját: nem csupán a felső szintű vezetés rendjéről rendelkezett, hanem az irányítási jogosítványok kérdéseit is igyekezett tisztázni, melyet 1995-ben elmulasztott<sup>44</sup>.

A fenti határozat a Hvt. vonatkozó szabályainak – talán szükségtelen – ismétlésével deklarálja, hogy a Magyar Honvédség irányításában az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és a honvédelmi miniszter vesz részt, majd részletesen meghatározza az egyes szervek hatásköreit az irányítás területén. Álláspontom szerint ez a határozat volt az, amelyben az irá-

<sup>43</sup> Vö.: Szemerei László-Várdai István (szerk.): Haderő-átalakítás 1995-1998-2005; Zrínyi 1995.

<sup>44</sup> Az integráció közvetlen előzményeiről lásd bővebben Fehér József: A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálása; Új Honvédségi Szemle 1997/11. 21-32. p.

nyitás és a vezetés fogalmi szempontból már valamelyest letisztultan jelent meg, amely igyekezett rendet teremteni a Honvédség felső vezetése és irányítása kérdéseinek ekkorra már egyre többek számára zűrzavaros rengetegében.

A határozat érdekessége ugyanakkor, hogy a felső szintű vezetés cím ellenére az alkotók lelkiismeret-furdalás nélkül kitérnek a középszintű, haderőnemi vezetés egyes elemeire, a szárazföldi, illetve a légierő vezérkarra, valamint a logisztikai parancsnokságra, ezzel modellezve azt a helyzetet, hogy a Honvéd Vezérkar és ez utóbbiak együtt valósítják meg a Magyar Honvédség vezetését.

A határozat szövege értelmében a felső szintű vezetés feladatai megosztottak, az egyszemélyi parancsnoklás azonban a Magyar Honvédség Parancsnoka, Honvéd Vezérkar főnök kezében összpontosul.

A 2218/1997-es határozat következő jellemző pontja **a szakmai előjárói rendszer megalapozására** vonatkozó rendelkezés, amely a 2037/1995-öshöz képest részletesebb tartalommal határozza meg a kapcsolódó jogosítványokat. Ez a megállapítás azért kiemelkedő jelentőségű, mert **a szakmai alá-fölrendeltségi rendszer képezi majd az integráció folyamatában a nem a katonai szervezetekhez, hanem az igazgatási struktúrához tartozó vezetők teljes szervezetre kiterjedő szakmai felettesi/előjárói jogosítványaink érvényesítését**, amely egyszer és mindenkorra bizonyos értelemben „megköti” a szolgálati előjáró kezét, parancsadásának határait. Úgy vélem, ez az a rendelkezés, amely a parancsnoki szervezeten kívül álló, irányítási jogosítványokkal rendelkezők számára **rést üt a szolgálati előjárói jogosítványok egyértelmű dominanciáján**, hiszen ha a kérdést jobban megvizsgáljuk, könnyen belátható, hogy az irányítás minden területére kiterjedő szakmai szabályok és cselekvési határok megállapításának joga egyirányú utcába tereli a parancsnoklást. A parancsnok/vezető ugyanis csak a szakmai irányítás keretein belül érvényesítheti akaratát, amely adott esetben az elképzelhető tevékenységek egyértelműen meghatározó részére is kiterjed. Hozzá kell tennem, ez a bizonyos „rés” létfontosságú, hiszen ez biztosítja az irányítás, ezen keresztül a tágabb értelemben vett civil kontroll érvényesülését is.

Az integráció történetében továbbhaladva nem hagyhatjuk figyelmen kívül a **2183/1999. (VII. 23.) Korm. határozat** 15. pontjának rendelkezését.

A 2183-as határozat alapvető célja a NATO védelmi tervezési kérdőívére történő magyar válasz és a 2001-2006. közötti NATO haderő-fejlesztési javaslatokra vonatkozó magyar álláspont kialakítása volt, azonban a határozat utolsó pontja az általam vizsgált terület szempontjából sem elhanyagolható. Úgy vélem, a legszignifikánsabban ebben a szabályozásban érhetjük tetten a honvédség felső szintű vezetésének és irányításának 1999-ben jellemző problémáit<sup>45</sup>.

A megfogalmazott cél, hogy „a honvédelmi miniszter a fegyveres erők fölötti politikai és demokratikus irányítás, valamint ellenőrzés érvényesítése, illetve a döntéshozatal hatékonyságának növelése érdekében készítse elő a Honvéd Vezérkarnak a Honvédelmi Minisztériumba való integrálását.”

Természetesen a hivatali és parancsnoki szervek létszámának csökkentése sem volt elkerülhető, hiszen ekkorra a Magyar Honvédség létszáma már alig érte el az 53.000 főt – szemben az OGY által engedélyezett 61.500 fővel –, miközben a vezető szervek létszámának csökkenése nem követte a végrehajtott szervezetek létszámának csökkenését<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Ezzel összefüggésben a végrehajtás egyes gyakorlati elemeit nagy vonalakban vázolja Székely Sándor: A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány időszerű kérdése; Új Honvédségi Szemle 1999/8. 105-111. p.

<sup>46</sup> A létszámok alakulását a 8. számú melléklet szemlélte.

A Kormány döntése értelmében az integrált minisztérium kialakítása során a miniszternek gondoskodnia kellett a politikai döntéshozatal elsődlegességének biztosításáról, a gazdálkodás politikai kontrolljának megvalósításáról, illetve a szükségtelen párhuzamosságok megszüntetéséről, a tárcán belüli együttműködés javításáról. Kiemelt célként jelentkezett az új struktúra olyan módon történő kialakítása, hogy az megfeleljen a magyar közigazgatás általános szabályainak, biztosítsa az egységes vezetés és irányítási rend kialakítását.

Azt gondolom, ez utóbbi feladat a legnehezebb és a több évtizedes katonai hagyományok és beidegződések tükrében a legkörülményesebben megvalósítható. Ahogy korábban utaltam rá, az integrált Honvédelmi Minisztérium kettős funkciót tölt be, egyidejűleg felső szintű katonai vezető- és irányító szerv. Ezen kettős követelménynek történő megfelelési kényszer már önmagában megkérdőjelezhetővé teszi a Kormány 1999-es célkitűzéseit, hiszen egy sui generis szervezetre általános strukturális követelményeket kíván róni. Ennek önmagában nincs akadálya, azonban a jogi környezet módosítása nélkül, jól működő struktúrát nem lehetett létrehozni.

A határozat tényleges végrehajtására csak két év múltán került sor, melynek okaként a NATO csatlakozást követő évek első feladatainak munkaterhe és a jogalkotási folyamat időigénye jelölhető meg, illetve a Magyar Köztársaság honvédelmének egészét érintő stratégiai felülvizsgálatról szóló 2322/1999. (XII. 7.) Korm. határozatban foglalt feladatok végrehajtásának kis késéssel rendelkezésre bocsátott eredményei, amely szintén célul tűzte ki az integráció megvalósítását.

**Az integráció egyik alapkérdése az volt,** hogy az egységes minisztériumon belül a közigazgatási államtitkár és a Honvéd Vezérkar főnöke egymáshoz képest milyen pozícióba kerül a szervezetben, hiszen a kettejük közötti hatáskörelosztás alapjaiban határozza meg az integráció mélységét.

Amennyiben az akkori (1999) közigazgatási államtitkár elképzelései valósulnak meg, a Honvéd Vezérkar főnöke nem a miniszter közvetlen alárendeltségében végzi a feladatait, hanem a közigazgatási államtitkár által vezetett szervezet egyik felelős – de alacsonyabb szintű – vezetőjeként. Amennyiben a Honvéd Vezérkar főnöke a miniszter közvetlen alárendeltségébe kerül, kétségkívül nagyobb mozgástere van a döntések előkészítése során, mellyel párhuzamosan a minisztériumot jogilag ténylegesen vezető közigazgatási államtitkár mozgástere csökken és nő annak veszélye, hogy stratégiai elképzeléseinek megvalósítására vonatkozó döntéseit a HVKF – mintegy kerülő úton – a miniszternél felpuhítsa.

Az előkészítés során az elképzelések közti csatát végül miniszterelnöki döntés szintjén kellett lezárni, a HVKF közvetlenül a miniszter alárendeltségébe került<sup>47</sup>.

Itt kívánok utalni arra, hogy az előkészítés során olyan sajátos elképzelések is napvilágot láttak, mely szerint nem a HVK-nak kell integrálódnia a minisztériumba, hanem a minisztériumnak a HVK-ba. A gondolat megszületése vélhetőleg az I. fejezetben taglalt fogalomértelmezési nehézségeknek köszönhető...

Ez az elgondolás álláspontom szerint azért nem elfogadható, mert a demokratikus állambe rendezkedésben a végrehajtó hatalom letéteményese a Kormány, amely igazgatási feladatait miniszterei, minisztériumai útján valósítja meg<sup>48</sup>. Egy klasszikusan katonai vezető beemelése a közigazgatási struktúrába olyan nem kívánt eredmények lehetőségét rejti magában, amely

---

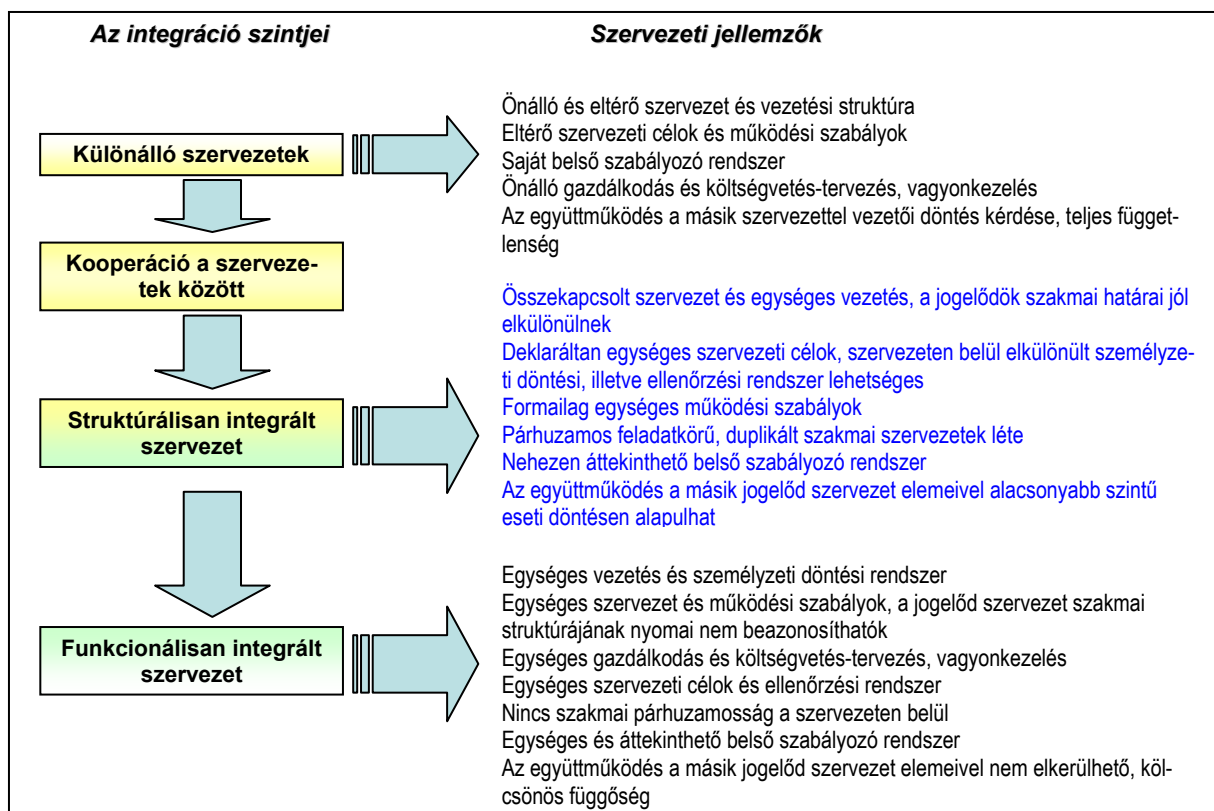
<sup>47</sup> Vö.: Bíró József – Székely Sándor: a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány időszervi kérdése; Új Honvédségi Szemle 1999. évi 8. szám 95-103. p.

<sup>48</sup> Ezen tény és a polgári irányítás alkotmányos követelményének kapcsolatáról ír Szabó János: A fegyveres erők civil kontrollja; Új Honvédségi Szemle 1995/6. szám 16 p.



hosszú távon magának a katonai vezetésnek sem érdeke. Gondolok itt a jogalkotási feladatok háttérbe szorulására, a közigazgatás más szektoraival történő kapcsolattartás elnehezülésére, a kormányzati szerveknél az ágazat informális érdekérvényesítő képességének gyengülésére és sok egyéb olyan nehézségre, amely pusztán a katonai vezető számára kevésbé ismert közigazgatás működéséből ered. Ha bármely ágazatnál megfigyeljük a közigazgatási államtitkárok kiválasztásának gyakorlatát, látható, hogy a politikai szempontok kisebb súllyal jelentkeznek a szakmai hozzáértéshez képest. Ugyanakkor, ahogyan fentebb már utaltam rá, a Honvédelmi Minisztériumnak csak egyik és nem kizárólagos feladata a Magyar Honvédség irányítása és vezetése, következésképpen a minisztérium vezetőjének szakmai kvalitásával szemben nem csak katonai szakismereti elvárások támaszthatók, sőt, ha mélyebben megvizsgáljuk a hatáskör-elosztási szabályok diktálta követelményrendszert, sokkal inkább jogi, igazgatási és gazdálkodási ismeretekre volt szükség, mintsem mondjuk dandárparancsnoki vagy külszolgálat során szerzett tapasztalatra – persze ez sem hátrány.

Az integráció „mélysége” a szervezet működésének hatékonysága<sup>49</sup> szempontjából döntő. Az alábbi ábra az integráció szintjeit és jellemzőit szemlélteti.



3. sz. ábra

*Az integrációi szintjei és jellemzői (szerkesztette dr. Kádár Pál)*

<sup>49</sup> A szervezeti működés hatékonysága és a struktúra összefüggései elemzi többek között Bleicher, Knut: Organization (Strategien – Strukturen – Kulturen); Gabler, Wiesbaden, 1991; valamint Bogdanov, A.: Allgemeine Organisationslehre; Berlin, 1926.

Látható, hogy a szervezeti különállás és a teljes integráció között nincs éles határvonal, hiszen a működés sajátosságai a gyakorlatban is igazolhatóan először túlnyomórészt strukturális egyesülést jelentettek, s csak ezt követő újabb átalakítás után eredményeztek funkcionális, a tényleges működésben megnyilvánuló integrációt.

### II.3. Az integráció első szakasza

Az integrációt természetesen jogilag is meg kellett alapozni, a szervezési kérdések elméleti boncolgatása önmagában nem biztosíthatta a megvalósítást. Ennek érdekében került sor a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjával érintett törvények módosításáról szóló a **2001. évi XLIII. törvény** és az abban foglaltak végrehajtását szolgáló **2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat** elfogadására, illetve a HM Ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadására, amely az új struktúra felépítését és a szervezet belső működésének szabályait határozta meg.

A törvény a Hvt. legnagyobb módosulását eredményezte annak hatályba lépése óta, a kisebb pontosítások mellett újradefiniálásra került a miniszter, a közigazgatási államtitkár és a Honvéd Vezérkar főnökének teljes jogosítványrendszere. Az újraszabályozás a jogalkotók szerint olyan jól sikerült, hogy a 2005. január 1-jén hatályba lépett, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló törvény szinte egy az egyben vette át a vonatkozó szabályokat.

A 2001. évi jogszabály-módosítás a 3. számú melléklet szerinti struktúra mellett, az alábbi lényeges változásokat hozta:

Egyrészt a Magyar Honvédség mint egységes szervezet került definiálásra, melynek immár részévé vált a Honvédelmi Minisztérium, a HM teljes hivatali és háttérintézményi struktúrája, valamint a katonai szervezetek összessége.

A jogszabályban alkalmazott szabályozási megoldás biztosította a miniszter számára a törvényes keretek között történő szervezetalkítást, valamint a szervezet számára a felső szintű vezetési és irányítási feladatok ellátását a központi közigazgatási feladatokkal párhuzamosan.

Érdemes itt utalni arra, hogy a Honvéd Vezérkar, mint „szervezet” jogilag nem alapító okirat alapján létezett. A Honvéd Vezérkar alapító okirattal az integrációt követően egyáltalán nem rendelkezett, nem minősült jogi személynek, a HM munkaköri jegyzéke békében nem jelölte külön szervezeti egységként sem. Valójában csak a minisztérium és a vezérkar szervezetének történeti elemzése alapján volt behatárolható, mely szervek tartoztak ebbe a körbe.

A Honvéd Vezérkar mint fogalom a 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozatban is szerepelt, itt is mellőzve a szervezet pontos definiálását. Ennek az az oka, hogy a határozatot olyan szakemberek készítették elő és olyan szakmai egyeztetési körben pontosították, amelyben a fogalom léte és tartalma evidencia.

Le kell szögeznünk, hogy a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar 2001. év végére nyilvánvaló és 2002. elején megvalósult integrációja nyomán – az MH parancsnoki funkció megszűnésével – megszűnt a HVK korábbi önállósága és önálló jogi személyisége mintegy beleolvadván a Honvédelmi Minisztérium egységes jogi személyiségébe<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Ez azt is jelenti, hogy a HVK nem vállalhat kötelezettséget önállóan.

A honvédelmi törvény<sup>51</sup> nevesíti ugyan a Honvéd Vezérkart, de szervezeti kereteire, alárendeltségére, belső felépítésére nem tartalmaz utalást. Erre a problémára keresett megoldást a jogalkotó a 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat 2004. év elejei módosításakor, amikor definiálásra került a HM HVK fogalma, pedig az integráció szempontjából talán az a megoldás lett volna a legmegnyugtatóbb, ha egyáltalán nem jelenik meg a HVK nevesített módon a törvényben sem, helyette a jogkörök címzettje a Honvédelmi Minisztérium lett volna és a miniszter kizárólagos szervezet-alapítási jogkörében eljárva határozattal hozhatta volna létre a Honvéd Vezérkart – ha kívánja.<sup>52</sup>

A 2001-ben végbement integráció legnagyobb eredménye az a tény, hogy a HM szervek szakirányítási jogköre korlátozás nélkül érvényesülhetett a Magyar Honvédség minden katonai szervezete felett. Az integráció által megvalósult az MH irányításának és vezetésének egységes rendszerbe foglalása, a Magyar Honvédség politikai irányítási rendszere és végrehajtói szintek közé ékelődő felső szintű vezető, illetve irányító szerv létrehozatala, amely a szakmai és szolgálati alárendelt (előljáró), valamint a szakmai és hivatali alárendelt(felettes) rendszer kiteljesülését is eredményezte.

Az integráció nyomán a Honvéd Vezérkar feladatai békében - a Honvédelmi Minisztérium szervezetének részeként - az ország katonai védelemre való felkészítésének felső szintű tervező, illetőleg a honvédség katonai tevékenységének felső szintű vezetési feladataira szűkültek, tényleges részfeladatai pedig a HVKF törvényben meghatározott jogkörének megfelelően kerültek kialakításra.

A Honvédelmi Minisztérium 2001-es szervezete (3. melléklet) kapcsán a közigazgatási államtitkár helyzetének elemzése is megérdemel néhány mondatot, már csak azért is, mert helyzete a magyar közigazgatásban nem nevezhető tipikusnak. Míg a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény a közigazgatási államtitkárok feladatait a miniszter irányítása alatt álló minisztérium hivatali szerveinek vezetésére korlátozza, a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára a teljes ágazat vonatkozásában gyakorolhatja irányítási jogosítványait. Ez a megoldás azért nem meglepő, mert a sajátos minisztériumi felépítés sajátos vezetési-irányítási jogosítványokat generál, amelyeknek mintegy egyenes következménye az államtitkár különleges helyzete.

A 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat a szakirányítási feladatokat végzők jogosítványait is kitágította<sup>53</sup>. 2001. szeptember 1-jétől a kormányhatározat a szakmai előljáró, illetve felettes nem „a parancsnok döntései keretei között intézkedik a parancs végrehajtására”, ahogy ezt a 2218-as 13. pontja előírta, hanem a szakterületéhez tartozó kérdésekben önálló állásfoglalás kiadására is jogosult lett, illetve egyedi és normatív aktusokat bocsáthat ki, továbbá – és talán ez a legfontosabb – jogosulttá vált (az alárendeltek) szolgálati előljáróinak szakmai tevékenysége ellenőrzésére.

A fentebb hivatkozott szabályozók megteremtették a jogi alapját egy integrált minisztérium működésének, azonban a valós működésben még számos nehézség volt fellelhető.

Az integráció mélységének első hivatalos próbája a Honvédelmi Minisztérium feladatköri rendszerének felülvizsgálatáról szóló 74/2002. (HK 25.) HM utasítás alapján elvégzett vizsgálat volt.

---

<sup>51</sup> Ebben az időszakban még a honvédelemről szóló 1993. évi CX. Törvény.

<sup>52</sup> Meg kívánom jegyezni, hogy a HVK létét maga az Alkotmány garantálja – igaz csak közvetve, a HVKF Honvédelmi Tanáccsal összefüggő jogosítványán keresztül (Alk. 19/B. § (2) bek.)

<sup>53</sup> Ez a határozat a Honvéd Vezérkar főnöke részére is biztosított szakirányítási jogosítványt.

A 2002-es kormányváltást követően a szocialista-szabaddemokrata vezetés értékelése szerint, a vezető szervek létszáma aránytalanul magas volt a végrehajtókéhoz viszonyítva és a szervezet működésében számos párhuzamosság volt valószínűsíthető, a működésben pedig nem érvényesültek egyértelműen az integrációs célok. Ennek feltérképezésére kezdte meg tevékenységét a feladatköri rendszer felülvizsgálatát végző albizottságok sora. A szakbizottságok szakmai tagoltsága alapvetően helyesnek volt mondható, azonban a munka hatékonyságát alapvetően befolyásolta az a tény, hogy az egyes albizottságokban a területért felelős vezetők dolgoztak, így az albizottsági megállapítások, illetve kidolgozott javaslatok többnyire saját hatáskörük megerősítését, az ellenérdekelt fél hatáskörének gyengítését célozták. A legérzékenyebb problémák azon területek feltérképezése során láttak napvilágot, melyek jellegükből adódóan átfogóan érintették a többi szakbizottság munkáját is.

Az elvégzett felülvizsgálat eredményeként a Honvédelmi Minisztérium szervezetében 2003. tavaszán ismét módosulások következtek be (4. melléklet), amely a létszám kismértékű csökkenését is eredményezte. A feladatköri felülvizsgálat jó néhány párhuzamos, illetve a feladat valós szintjéhez képest létszámban vagy szervezeti egységben túlreprezentált területet regisztrált, melyek átalakítása csak részben, vagy egyáltalán nem történt meg.

Az átalakítás előtt a vezetés a logisztikai rendszer vonatkozásában nem tudta áthidalni azt a furcsa helyzetet, hogy az MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság (ÖLTP) számos esetben felső szintű irányítási feladatokat látott el, holott a struktúrában jogállása csupán haderőnemi parancsnokság szintű volt. A megoldás – létszám-takarékossági megfontolásoktól sem menetesen – a HM Honvéd Vezérkar Logisztikai Csoportfőnökség megszüntetése, illetve feladatai nagyobb részének az MH ÖLTP-be integrálása volt. Ez volt a közvetlen előzménye a kapcsolódó határozat<sup>54</sup> 2004. évi módosításában már megjelenő, az MH ÖLTP jogállására vonatkozó megfogalmazásnak, mely szerint az MH ÖLTP felső szintű vezető szerv, mely delegált miniszteri jogkörben, a HVKF közvetlen alárendeltségében működik.

Ha most vetünk egy pillantást az 5. melléklet ábrájára, láthatjuk, hogy a szervezeti struktúra nem nevezhető éppen egyszerűnek.

A minisztérium **2004. november 1-jén** vizsgált felépítése az alábbi szervezeti tagolásban került kialakításra. A hierarchia csúcsán a miniszter áll, közvetlen alárendeltségébe pedig a politikai államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a HM Honvéd Vezérkar főnöke tartozik.

Ezen a helyen nem kívánom a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatában az egyes szervezeti egységek között kialakított feladatmegosztást ismételni csak néhány olyan momentumra hívom fel a figyelmet, amely az akkori megoldással összefüggésben elgondolkodtató.

Az első ilyen – és a szervezeti vázlatból is jól látható – momentum, hogy a politikai államtitkár és a HVK kivételével **a miniszter közvetlen munkatársai és ezek szervei a közigazgatási államtitkár irányítása alá tartoznak**, holott a tipikus minisztériumi struktúrában ezek a szervezeti elemek a miniszter közvetlen irányítása alá tartoznak. Ennek a megoldásnak az volt az alapja, hogy a HVK-, és minisztérium szervek kettősségéből eredő helyzetet nem kívánták egy harmadik, „miniszter-közvetlen” szervezettel bonyolítani, ez az integráció ellen hatott volna.

A másik sajátosnak nevezhető megoldás a **jogi helyettes államtitkár** helyzete, aki nem rendelkezett alárendeltekkel, feladatait csak a felső szintű döntés-előkészítés szintjén látta

---

<sup>54</sup> 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat

el. Ez hosszú távon nem volt tartható, hiszen egy szaktárcánál dolgozó állami vezető nem hozható olyan helyzetbe, amelyben nincs meg a valós lehetősége valamely szakterület irányítására. Itt kívánom megjegyezni, hogy a többször hivatkozott 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat szakterületei felelőségi bontásban nevesíti a helyettes államtitkárokat, azonban a jogi helyettes államtitkár még említés szintjén sem jelent meg. Ennek az oka, hogy a Kormány döntése alapján a Honvédelmi Minisztériumban négy helyettes államtitkár volt kinevezhető, azonban a fenti határozat megalkotásakor csak három területnek volt kinevezett felelőse, így a negyedik státuszra vonatkozó szabályozást nem is végezték el és a később kinevezésre kerülő jogi helyettes államtitkár Kormány szintű feladat szabás nélkül maradt. Ez a tény már csak azért is furcsa, mert a Honvédelmi Minisztériumban 2004. decemberében még három jogi főosztály és egy igazgatási és fegyelmi iroda is működött, amely kiegészült – a háttérintézményeket is ideértve – a Magyar Honvédség teljes jogi és igazgatási szolgálatával, és feladatköreik a jogi területet egészét átfogták – a jogi képviseltől kezdve a kodifikáción keresztül, a fegyelmi-, kártérítési és panaszügyeken át a klaszrikus igazgatási feladatokig.

A következő ilyen szervezeti-szakmai különlegesség volt, hogy a HVKF alárendeltségében az egyes területek nem azonos súllyal kerültek megjelenítésre. Itt elsősorban az olyan csoportfőnökségi szintű szervezetekre gondolok, melyek léte nem feltétlenül indokolt, illetve más területeké legalább ennyire indokolt volna. A HM HVK Felderítő Csoportfőnökség létevel kapcsolatos aggályaim mások is oszthatták, hiszen ez volt az egyetlen csoportfőnökség, melynek vezetői beosztása ezredesi rendfokozattal került rendszeresítésre. A HM HVK FCSF önállósága igazán nem indokolt, hiszen más, jelentősebb fegyvernemek irányítása sem kapott önállóságot, gyakorlatilag a HM HVK Hadművelési és Képzési Csoportfőnökség volt a szakmai kultúrák továbbvitele legnagyobb részének felső szintű letéteményese.

Az ábrát szemlélve – különösen a korábbi szervezetekkel összehasonlításban – szembejövő, hogy a **jogi és igazgatási szervezet** 2004. végén **meglehetősen tagolt volt**. Külön főosztály végezte a jogi koordinációval, a törvényességi felügyelettel és a jogszabály előkészítéssel összefüggő feladatokat (HM JIF), külön a jogi képviselőt (HM JKF) és egy harmadik a nemzetközi jogi vonatkozású ügyek fő felelőse volt (HM NJF). Ez egészült ki a Honvéd Vezérkar Igazgatási és Fegyelmi Osztályával (HM HVK IFO), amely a gyakorlatban sok egyéb mellett – szomorú módon a HM SZMSZ-ével nem teljesen összhangban – a HVKF döntései előkészítésének jogi támogatását biztosította, illetve fegyelmi elemző tevékenységet is végzett.

**Álláspontom szerint a jogi és igazgatási szervezet ilyen módon történő differenciálása nem célszerű**, az egységes szakmai felelősség és irányítási rendszer szükségtelen felszabdálásához vezet és a belső eljárási rendet feleslegesen bonyolulttá teszi. A jogi szervezetek ilyenfajta szétszabdaltsága következtében már maga a HM HVKF sem támaszkodott a HM JIF munkájára olyan mértékben, mint az indokolt lett volna, sok esetben a HM HVK IFO volt az a szervezet, amely a belső szabályozók kibocsátásának jogi előkészítést végezte, holott a HM Szervezeti és Működési Szabályzata alapján a normatív tartalmú rendelkezések mindegyikét meg kellett küldeni a HM JIF részére.

A következő elgondolkodtató probléma a HM HVK szervezetében az **integrációs főnöki beosztás** léte volt. Az integrációs főnök elsődleges feladata a NATO tagsággal és az Európai Unió (EU) szervezetével összefüggő tagságunkkal kapcsolatos feladatok koordinálása volt, mely feladatok nem csak a felső szintű vezetés elemeként jelentkeznek, hanem az alárendelt parancsnokságok szintjén is. Az integrációs főnök beosztási kötelemi a katonai

szervezetek mindenkori és mindenszintű parancsnokainak is kötelmei egyben, így önálló beosztás léte csak átmenetileg volt indokolható.

Amennyiben a szövetségi rendszerrel összefüggésben szükséges a koordinációs feladat ellátása, azt a vezetés egyszerű struktúrájában is megvalósíthatónak látom. A problémát csak tovább bonyolítja, hogy „integrációs főnök” megnevezésű beosztást és az ehhez rendelt feladatokat a Magyar Köztársaság fegyveres erőinek szolgálati szabályzatáról szóló 6/1987. (X. 15.) HM rendelet sem ismert, amely a katonai hierarchia szigorúan kötött határainak elmosódása veszélyével járt.

A Honvédelmi Minisztérium szervezeti vázlatát vizsgálva **szembetűnő a háttérintézmények és hivatalok magas száma**. Az integráció szempontjából nem mellékes, hogy egy minisztérium struktúrájában mennyire jelennek meg olyan háttérterületek, mint a pénzügy és számvitel, a beszerzés, a gazdasági erőforrások tervezése, stb.

A közigazgatásban országonként eltérő megoldást találhatunk ezen a területen. A legszélsőségesebb talán a svéd példa, ahol a teljes minisztériumi struktúra összlétszáma alig 2000 fő – ideértve az összes tárcát és a miniszterelnök hivatalát is, melyet egy 200.000 (!) fős háttérintézményi rendszer támogat. Ezzel szemben Magyarországon csak a Miniszterelnöki Hivatalban dolgozók száma 2000 körülire volt tehető a kilencvenes évek végén, és a Honvédelmi Minisztérium létszáma 2004. végén a háttérintézmények nélkül is megközelítette a 900 főt, de még a 2005. áprilisi szervezeti változás (6. melléklet) is 650 fő adminisztratív létszámot határozott meg, amely csak 2006-ban csökkent a jelenlegi 500 körülire<sup>55</sup> (7. melléklet).

A Honvédelmi Minisztérium szervezeti korszerűsítésének történetében a következő lépést – az integráció második szakaszát – a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény és a 2006. évi LVII. törvény hatásai jelentették, mely már nem feltétlenül az integráció történeteként, hanem sokkal inkább a működés mai kereteit meghatározó szabályként értékelhető. Ennek tárgyalására a következő fejezetben kerül sor.

## Összefoglalás

A fejezetben áttekintést adtam a legutóbbi 20 év Honvédelmi Minisztériumot érintő szervezeti változásairól, a Honvéd Vezérkar és a Minisztérium integrációjának történetéről.

Bemutattam az integráció szintjeit, a strukturális és funkcionális integráció közötti különbséget.

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.

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

---

<sup>55</sup> A létszámok alakulását a 8. számú melléklet szemlélteti.

## Következtetések

A pártállami haderőszervezet vezetését és irányítását ellátó Honvédelmi Minisztérium szervezete lényegesen eltér a jogállami keretek között működő minisztérium szervezetétől. Az eltérő követelmények, az eltérő erőforrások, az eltérő jogi környezet, a demokratikus államberendezkedés eltérő megoldási módozatot kívánnak.

Az alkotmányos környezetből nem vezethető le a minisztérium és a vezérkar integrációjának szükségessége, ennek okai a törvényi szintű szabályozásban keresendők.

A jelenlegi integrált szervezetnek összességében jóval alacsonyabb költségvetéssel és jelentősen alacsonyabb létszámmal (8. számú melléklet) kell eleget tennie irányítási és vezetési funkcióinak.

A jelentős szervezeti átalakítások nem hajthatóak végre rövid idő alatt. A kormányzati ciklusonként a vezetés-irányítási rendszerre vonatkozó változó elgondolások mellett a fiskális alapú szervezet-fejlesztési elgondolások a Magyar Honvédség permanens átalakítását eredményezték. Ebben a környezetben a Honvédelmi Minisztérium szervezete sem kerülhette el az átalakítást, melynek eredményeként egy, a minisztérium és a Honvéd Vezérkar feladatait is ellátó sajátos jogállású központi közigazgatási szerv jött létre. Ez az integrációs folyamat azonban nem volt véghez vihető egy etapban, az átalakítás első szakaszában – 2001-ben – csak a szervezeti integráció valósulhatott meg.

Az integráció ilyenfajta megvalósításának okai között a korábbi struktúrában a szakállomány megőrzésének célzata és a vezetői pozícióban szolgálatot teljesítők szakmai ellenállása egyaránt valószínűsíthető.

A fejezetben rögzített történeti tények és a haderő rendelkezésre álló humán erőforrásának<sup>56</sup> áttekintése alapján következtetésként vonható le, hogy a minisztérium jelenlegi integrált működését esetlegesen megbontó célkitűzések csak alapos előkészítő munkával, jelentős költségvetési források bevonásával és hosszabb idő alatt lennének megvalósíthatóak.

A szervezet fejlesztése során nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a Honvédelmi Minisztériumnak csak egyik és nem kizárólagos feladata a Magyar Honvédség irányítása és vezetése. Erre figyelemmel a szervezet egy esetleges, klasszikusan katonai J1-J9 struktúrára épülő fejlesztése – változatlan jogi környezet mellett – szakmailag elhibázottnak tekinthető, ennek funkcióit célszerűbb az MH Összhaderőnemi Parancsnokság szervezetében megjeleníteni, hiszen ez hagyományosan a katonai vezetést és a vezetés támogatását szolgáló struktúra, amely összhaderőnemi (Joint Force) értelemben bír relevanciával, és semmiképpen nem közigazgatási szempontból értékelendő.

---

<sup>56</sup> A Magyar Honvédség jelentős békelétszámihiánya a vezetésre alkalmas és felkészült személyek számára is kihat. Az elmúlt évek folyamatos humán erőforrás kiáramlása beszűkítette az irányítók mozgásterét, hiszen csak korlátozottan áll rendelkezésre szakmailag felkészült és vezetésre alkalmas személy, amely egy esetleges szervezetfejlesztés gátjaként is jelentkezik.

### III. fejezet

#### *A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének jogi keretei*

##### **III.1. A polgári irányítás fogalmi elemei, elhatárolása a felső szintű vezetés és szakirányítás kérdéseitől**

A Magyar Honvédség irányítási rendszerének áttekintése során nem kerülhető meg annak a legfőbb keretnek az ismertetése, amelyet a hadsereg polgári irányításaként ismerünk.

A **polgári irányítás elsődleges célja**, hogy a társadalom számára biztosított legyen, hogy demokratikusan és alkotmányosan megválasztott szervei útján, intézményesített formában meghatározó befolyást gyakorolhasson a honvédségre. A polgári irányítás hivatott garantálni a jogállamban elfogadhatatlan katonai túlhatalom kialakulásának megakadályozását, a törvényes működés biztosítását<sup>57</sup>.

A polgári irányítás **kereteit jogszabályok határozzák meg**, érvényesülésük garanciáit az Alkotmány és a Hvt. szabályai jelentik. A Magyar Honvédségben nem lehet olyan döntési jogkör, amely ne lenne visszavezethető valamely polgári irányító szerv egyedi vagy normatív aktusára<sup>58</sup>.

A polgári irányítás szűkebb szabályait a Hvt. nevesíti. Ennek megfelelően a köztársasági elnök, az Országgyűlés, ennek honvédelmi ügyekben illetékes bizottsága és a Kormány, illetve a miniszterek között sajátos feladatmegosztást határoz meg a jogszabály.

A hadsereg irányításának ilyenfajta megosztása nem a rendszerváltást követő időszak tárlalmánya, hiszen **már az 1976. évi I. törvény is hasonló feladatmegosztást tartalmazott**. Ebben az időszakban azonban nem beszélhetünk a mai értelemben vett civil kontrollról, hiszen az egypártrendszer működési sajátosságaiból adódóan a honvédelem irányítása is jelentősen átpolitizált volt, és azok a szervek, amelyek jogot kaptak az irányítására, a mai értelemben demokratikusnak nem nevezhető módon kapták mandátumukat, a polgári irányítás mint cél meg sem fogalmazódott.<sup>59</sup>

Az 1976-os jogszabály alap gondolata a „honvédelem egységes, központi irányításának és a szövetségi rendszerünk katonai alapelveivel való összehangolásának” biztosítása volt, míg a ma hatályos jogszabály a honvédelem központi irányítását csak rendkívüli állapot esetén koncentrálna egyetlen szervhez, az Országgyűléshez, illetve a Honvédelmi Tanácshoz.

A rendszerváltást megelőzően hatályos szabály végrehajtási rendeleti szintre utalt jó néhány olyan rendelkezést, amely jelenleg – figyelemmel ezek garanciális jellegére – a törvényben található. Kiemelendők itt a honvédelmi miniszter szervezeti irányítási feladatai, de

---

<sup>57</sup> A polgári irányítás tartalmának meghatározása folyamatosan a hazai és a külföldi szakirodalom célkeresztjében áll. Értekezésem megállapításai során kiemelten támaszkodtam Joó Rudolf: A fegyveres erők civil irányítása: megoldási változatok a fejlett demokráciákban. A haderő demokratikus irányítása tanulmánykötet; In: Joó R. és Pataki G. Zs., ZMNE, LCKKK, Budapest, 1998. 7-40. p., illetve Deák Péter: Ki a civil, és mi a kontroll? Politológus vándorgyűlés kiadványa; 1996. 21-25. p., valamint Szabó János: A civil kontroll nemzetközi formaváltozatai; In.: A NATO és a magyar politika; MTA Bp., 1999., 153-169. p. munkáira

<sup>58</sup> Ahogy ezt a 48/1991. (IX. 19.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság megállapította.

<sup>59</sup> Az egyes államhatalmi szervek ekkor is választással nyerték el mandátumukat, de a rendszer működési sajátosságai miatt ez nem tekinthető szabad és komparatív választásnak, így legalitása megkérdőjelezhető



a honvédelmi igazgatás részletes miniszteri feladatait sem a törvény tartalmazta, hanem az alacsonyabb szintű jogforrás.<sup>60</sup>

A polgári irányítás azért sem valósulhatott meg ebben az időszakban, mert a honvédelmi miniszter maga is katona volt, így gyakorlatilag a parancsadásra jogosult személy kezében összpontosult a katonai és a honvédelmi igazgatási jogkörök túlnyomó többsége. Ez nem biztosított valós civil kontrollt a katonai vezetés felett – bár ez ekkor nem is volt cél.<sup>61</sup>

A mai jogi környezetben a honvédség polgári irányítását és ellenőrzését az Országgyűlés deklarálta a **94/1998. (XII. 29.) OGY határozat** 13. pontjában. Ez a határozat képezte elvi alapját a Hvt. kapcsolódó szabályai megalkotásának:

*„69. § (1) A Honvédség polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő és centráliisan vezetett fegyveres állami szervezet...”*

A polgári irányítás vizsgálata során fontos, hogy a jogintézmény határozottan el tudjuk választani a szervezet vezetésétől és a szakirányításától. Az utóbbi fogalmak tartalmát az első fejezetben tisztáztuk, most a polgári irányítás legfontosabb ismérveit vesszük sorra.

Hangsúlyozom, hogy a „polgári irányítás” mint egységes fogalom definícióját a szakirodalom nem állapítja meg, ezért a tartalmi elemek alapján kísérlem meg összefoglalni a legfontosabb differentia specificákat.

A polgári irányítás és ellenőrzés legfontosabb célját – a katonai túlhatalom megakadályozását – fentebb már érintettük. Ez hivatott azt biztosítani, hogy a fegyveres erő ne lehessen állam az államban, semmilyen körülmények között ne fordulhasson a társadalom ellen, amely létrehozta.

Azokban az államokban, ahol a hadsereg polgári irányítás alatt áll, biztosított az a jogi szabályozás, amely a haderő céljainak meghatározását a fegyveres erőn kívüli, minden kétséget kizáróan polgári szervhez telepíti. Ez többnyire a törvényhozó hatalom, vagy a végrehajtó hatalom valamely szerve, azonban minden esetben nyilvánvaló az elkülönülés a katonai szervezetrendszerrel és a katonai vezetők személyétől. A polgári irányítás érvényesülése esetén a katonai vezetésnek nincs lehetősége meghatározni a szervezet céljait, az minden esetben jogszabályban rögzített. Ebben a megközelítésben **a hadsereg a végrehajtó hatalom alárendeltje**, melynek elsődleges feladata az ország szuverenitásának védelme, a jogállami működés keretein belül.

A polgári irányítás fontos ismérve tehát **a politikai és katonai szakmai jogkörök és felelősségek következetes szétválasztása**<sup>62</sup>.

A polgári irányítás következő célja annak biztosítása, hogy a hadsereg ne kerülhessen valamely politikai erő kizárólagos befolyása alá. Ennek érdekében kerülnek többnyire megosztásra az egyes irányítási jogosítványok az államszervezet elemei között. Ennek feltétele a vonatkozó jogszabályok egyértelmű és világos megfogalmazása, az alkotmányos és törvényi keretek rendelkezésre állása.

Itt szükséges hangsúlyozni, hogy **a polgári irányítás sem parttalan**, és nem áll mindenek felett. Az irányítás egyes jogosítványainak minden esetben jogszabályban meghatározottan kell lenniük.

<sup>60</sup> Lásd 6/1976. (III. 31.) MT rendelet 1- 4. §

<sup>61</sup> Az ország vezető ereje a párt volt, amely elvárta a politikai lojalitást és zárt rendszerként tekintett a hadseregre, melynek ügyei nem tartoznak kívülállókra.

<sup>62</sup> Vö: SZABÓ János: Hadsereg és civil ellenőrzés; Társadalmi Szemle 1995/4. 68-76. p.

Szintén fontos tényező annak garantálása, hogy a hadsereg működése átlátható, transzparens legyen. Ez egyfelől garancia a társadalom számára, hiszen láthatja, mire költi az állam az adókat, másfelől azonban egyfajta védelmet is biztosít a hadsereg személyi állománya részére az alapvető jogok korlátozásának mértékével összefüggésben.

A fegyveres erők hagyományosan szigorú függelmi rendszerben működnek, és sok esetben nem nélkülözhető a katonák alapvető jogainak korlátozása. Ezek jellemzően a politikai, gyülekezési, egyesülési, szabad véleménynyilvánítási, illetve a vallás szabad gyakorlására, a tartózkodási hely-, a lakóhely-, a munka és a foglalkozás szabad megválasztására vonatkozó jogok. Jogállami keretek között ezen alapvető jogok csak az elérendő céllal arányosan, jogszabályban meghatározott esetben korlátozhatóak. Ennek megvalósulását, az indokolatlan jogkorlátozás elkerülését képes biztosítani a polgári irányítás és ellenőrzés.

A polgári irányítás megvalósulásának azonban nem csupán az állami szervek oldaláról vannak követelményei. Szükség van egy társadalmi keretre, egy olyan civil társadalomra, amely igényli a hadsereg feletti irányítást és ellenőrzést, valamint képes elfogadni, támogatni a hadsereg politikai befolyástól mentes belső működését.

A polgári irányítás **néhány jellemző eszköze** a költségvetés, a létszám és a fejlesztés legfontosabb kérdéseinek parlament általi meghatározása, a rendszeres jelentéstétel és kötelező tájékoztatás előírása a fegyveres erő számára a törvényhozó hatalom felé, de idesorolhatjuk az egyes kinevezési jogosítványok polgári vezetőhöz telepítését is. Tipikus eszköze a polgári irányításnak a civil honvédelmi miniszter és a katonai vezetés egyes elemeinek a közigazgatási struktúrába történő beemelése<sup>63</sup>.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy a civil kontroll biztosítja a hadsereg és a társadalom korrekt kapcsolatát, a katonai szervezetrendszer betagolódását a társadalom integráns szervezeteinek sorába, a hosszútávon fenntartható demokratikus keretek között történő működést.

Emellett hangsúlyozandó, hogy a katonai felső szintű vezetés mindig alárendeltje a polgári irányításnak, ettől eltérő működési gyakorlat nem elképzelhető, a vezetési aktusok nem terjeszkedhetnek túl az irányítás keretein.

A polgári irányítás és a szakirányítás viszonya annyiban jellemezhető, hogy míg a szakmai irányítás kizárólag a Magyar Honvédségen belüli szakmai tevékenységként értelmezhető, addig a polgári irányítás kifejezetten általános tartalmú, nem korlátozódik egy-egy szakterületre, és a szervezeten kívülről érkezik.

## **III.2. A Magyar Honvédség irányítása, valamint a szolgálati és a szakmai előjárói/felettesi rendszer, illetve a szakirányítási rendszer jogi alapjai<sup>64</sup>**

### **III.2.1 Az Alkotmány**

A Magyar Honvédség irányításának legfelső szintű jogforrása az 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról.

---

<sup>63</sup> A HM és a HVK integrációját is ennek egy megnyilvánulásaként értékelhetjük.

<sup>64</sup> A jogi szabályozás történetéről és a hatályos szabályok fő jellemzőiről lásd pl. Torma András: A honvédelem igazgatása. In: Magyar közigazgatási jog, Különös rész (szerk: Nyitrai Péter); Z-Press Kiadó, Miskolc 2008. 163-193. p.

Az Alkotmányban kerültek rögzítésre az egyes közhatalmi szervek honvédséget érintő jogosítványai, illetve itt jelenik meg a Magyar Honvédség irányítására vonatkozó alapszabály.

„40/B. § (3) *A Magyar Honvédség irányítására - ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alkotmányban meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter jogosult.*”

Ez a rendelkezés az alapja az alacsonyabb szintű szabályozóknak, azonban a rendelkezés értelmezése nem mindig állt minden vitán felül.

1991-ben az Alkotmánybíróság döntésére<sup>65</sup> volt szükség ahhoz, hogy az egyes jogosítványok alkotmányos tartalmát be lehessen azonosítani.

A probléma alapját az jelentette, hogy a jogalkalmazók nem tudták egyértelműen behatárolni az egyes irányítási jogosítványok tartalmát, illetve az irányításra jogosult szervek közti hatáskörmegosztás is kérdéses volt.

Az AB döntése szerint a fegyveres erők<sup>66</sup> irányításában **az Alkotmányban nevesített szervek mindegyikének részt kell vennie**, ezeken a szerveken kívül semmilyen más szervnek nincs hatásköre a fegyveres erők irányítására<sup>67</sup>.

Kiemelt jelentőséggel bír az AB azon megállapítása, amely szerint az irányítástól független vezetői hatásköröket alkotmányosan nem lehet megállapítani, **a katonai vezetők kizárólag az irányító szervek aktusai keretein belül gyakorolhatják vezetési jogosítványaikat**. Ez a megállapítás a rendszerváltást követő, óvatosan fogalmazva is „másként szocializálódott” katonai vezetés számára egyértelművé tette a parancsnokok Honvédségben és a honvédelem rendszerében betöltött szerepét.

Az AB kimondta azt is, hogy az Alkotmányban rögzítettek felül a jogalkotó csak akkor állapíthat meg a fegyveres erők irányítására vonatkozó bármilyen új hatáskört, amennyiben az irányításra jogosult többi szervnek alkotmányos hatáskörét nem vonja el. Ez a jogértelmezés biztosítja, hogy a honvédelem irányításának szabályait érintő alapvető változásra – hatáskör megszüntetésére – csak az Alkotmány módosításával kerülhessen sor.

Szintén ez az AB döntés jelentett mérföldkövet **a köztársasági elnök főparancsnoki jogosítványaival összefüggésben**. A határozat óta nem kérdés többé, hogy szolgálati előljárónak tekinthető-e, illetve jogosult-e parancsadásra a köztársasági elnök.

A döntés értelmében az Alkotmány 29. § (2) bekezdése, amely szerint a köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka, nem minősül hatásköri szabálynak, csupán az elnök alkotmányjogi jogállásának részeként jelentkezik. Ez egyszerűbben megfogalmazva annyit jelent, hogy az Alkotmány alapján a köztársasági elnök számára legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítványt biztosítani kell. Ennek a hatályos szabályozás megfelel, hiszen például a tábornokok kinevezési joga, vagy a csapatzászló adományozása kétség kívül ilyen jogkörnek minősül.

Hangsúlyozandó, hogy a köztársasági elnök szolgálati előljárói minősége nem csupán az AB jogértelmezése miatt kizárt. A jogállamiság, a hatalommegosztás elvének érvényesülé-

---

<sup>65</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat

<sup>66</sup> A „fegyveres erők” terminológiát a 2005. január 1-től hatályos Alkotmány szövege felváltotta a „Magyar Honvédség” megnevezéssel, ezzel egyidejűleg a Határőrség kikerült a fogalmi körből.

<sup>67</sup> A 63/1992. (XII. 11.) AB határozat annyit rögzít, hogy a fegyveres erők vezetési struktúrája nem alkotmányosági kérdés, azonban az Alkotmányban rögzített minden kapcsolódó elemnek részt kell vennie valamilyen módon a vezetés rendszerében.

se nem teszi lehetővé, hogy bármely (kvázi)hatalmi ág meghatározó befolyást szerezzen a hadsereg felett – márpedig a büntetőjogi szankciórendszerrel védett előjárói hatalom gyakorlásának lehetősége mindenképp ezt jelentené. Ez a magyarázata annak, hogy a honvédelmi miniszter sem minősül parancsadásra jogosult szolgálati előjárónak, katonai vezetési feladatait a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el.

Az Alkotmány a fentebb hivatkozott általános szabály mellett, nevesítve is tartalmaz néhány rendelkezést, amely jogkört biztosít az egyes közhatalmi szervek részére.

Az **Országgyűlés** jogosult dönteni a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, külföldi fegyveres erők magyarországi, vagy az ország területéről kiinduló alkalmazásáról, a Magyar Honvédség békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint a Magyar Honvédség külföldi, illetve a külföldi fegyveres erők magyarországi állomásozásáról – amennyiben az nem a Kormány hatásköre.

Ez a rendelkezés már konkrét hatáskört állapít meg és nem keretszabályként alkalmazandó, mint a 40/B. §. Megjegyezni kívánom azonban, hogy hazánk NATO és EU tagságára figyelemmel az esetek döntő többségében a Kormány hozza meg a Honvédség alkalmazására vonatkozó döntéseket a 40/C. § (1) bekezdése alapján. Ez utóbbi szabály megalkotását az indokolta, hogy az Országgyűlés döntéshozatali eljárása meglehetősen nehézkesnek és indokolatlanul lassúnak volt mondható, hiszen a szövetségi tagságról és az azzal járó kötelezettségekről az OGY által elfogadott törvény rendelkezik, így annak gyakorlati végrehajtásáról nem szükséges külön döntenie. A mindenkori Kormány felelőssége, hogy a csapatmozgásokról és a szövetséges műveletekben való részvételről döntsön, amennyiben az az Európai Unió, vagy az Észak-atlanti Szerződés Szervezete döntésén alapul. Ez a megoldás operativitást és gyorsabb döntéshozatalt eredményez.

Az Alkotmány szabályai alapján rendkívüli állapot idején a **Honvédelmi Tanács** jogosult dönteni a Magyar Honvédség országon belüli vagy külföldi alkalmazásáról, békefenntartásban való részvételéről, külföldi hadműveleti területen végzett humanitárius tevékenységéről, valamint külföldi állomásozásáról. A szabályozás logikus magyarázata a Honvédelmi Tanács alkotmányjogi helyzetéből ered, ti. elnyeli a Kormány, a köztársasági elnök és az Országgyűlés által ráruházott jogosítványokat.

A **köztársasági elnök** Honvédséget érintő alkotmányos jogosítványai között – a főparancsnoki jogosítványon túl – találunk úgy nevezett helyettesítő jogköröket is. Ilyen például a 19/C. § (1) bekezdése, amely szerint a szükségállapot kihirdetésekor az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök dönt a Magyar Honvédség 40/B. § (2) bekezdése szerinti felhasználásáról.

Szintén az Alkotmányból vezethető le a Magyar Honvédség működésének irányítására vonatkozó kormányhatáskör. A „működés irányítása” minden olyan irányítási hatáskört felölel, amely nem tartozik kifejezetten az Országgyűlés, vagy a köztársasági elnök hatáskörébe. (A Honvédelmi Tanácsot itt nem kell említenünk a 40/B. § rendelkezése ellenére sem, hiszen az – létrehozatalát követően – a Kormány jogosítványainak gyakorlója.)

Az állami szervek alkotmányos jogosítványai közül ki kell emelni a 35. § (1) bekezdés *m*) pontjában foglaltakat, amely szerint a **Kormány** a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezését követően a közigazgatás, a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működését érintő törvényektől eltérő intézkedéseket vezethet be – Országgyűlés döntéséig, de legfeljebb 60 napig. Ez a jogosítvány biztosítja az ország gyors és hatékony felkészülését a külső fegyveres támadás elhárítására vagy szövetséges kötelezettség teljesítésére. Megjegyzendő, hogy a törvényektől való eltérés lehetősége nem határtalan, ennek

kereteit a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény XIV. fejezete tartalmazza.

### **III.2.2. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény**

A Magyar Honvédség irányításának Alkotmánynál alacsonyabb – törvényi szinten megjelenő szabályait a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény tartalmazza.

Ennek vizsgálatakor abból kell kiindulni, hogy a Magyar Honvédség irányítása nem azonosítható a honvédelem irányításával. A honvédelem irányítása a teljes magyar igazgatás spektrumában értelmezhető, több alkotmányos alapintézmény tevékenységéhez kapcsolódik, célja az ország szuverenitásának biztosítása, a honvédelem megszervezése, a haza, az állampolgárok és anyagi javak fegyveres védelméhez szükséges intézményrendszer irányítása, amely messze túlmutat a honvédelmi tárca szervezeti keretein. A honvédelem irányításának főbb szabályait is a Hvt. tartalmazza, azonban ennek elemzését nem tekintem az értekezés feladatának, jelen cím alatt elsődlegesen a Hvt. IX. fejezete szabályait és a kapcsolódó AB döntéseket kívánom feldolgozni.

A Magyar Honvédség működésének irányítása a végrehajtó hatalom felelőssége, melynek érdekében a Kormány határozza meg a Honvédség „felső szintű irányításának és vezetésének rendjére vonatkozó szabályokat”.

Az idézet a Hvt-ből való, azonban meg kell állapítanunk, hogy némi szakmai pontatlanság észlelhető a szövegben, hiszen az irányítás fogalmilag is csak felső szintű lehet, így szükségtelen a jelzővel való ellátása, míg a vezetés többszintű, így itt indokolt lett volna a jelző használata.

Szerencsére a jogalkalmazói felfogás ezt a pontatlanságot nagyvonalúan kezeli és a szöveget általánosan úgy értelmezi, ahogy azt megfogalmazni kellett volna. Ennek bizonyítéka maga a Kormány határozata<sup>68</sup>, amellyel eleget tesz a Hvt. felhatalmazásának, és amely a megfelelő jelzőkkel alkalmazza a vezetéstudományi szakkifejezéseket – bár formálisan jogilag hibásnak kellene tekintenünk, hiszen szövegszerűen nincs összhangban a felhatalmazással.

A Kormány felelősségi körébe tartozik a Honvédség területi elhelyezésének, felszerelésének, felkészítésének alapvető követelményei és az ország területének hadművelési előkészítésére vonatkozó feladatok meghatározása is. Ennek a feladatnak a gyakorlatban a Kormány 3000-es határozataival tesz eleget, de tágabb értelemben ide sorolhatjuk a Fegyveres Védelmi Tervben foglaltakat is, mely ugyan nem a Kormány szabályozó aktusa, azt a HVKF dolgozza ki, de a miniszterelnök terjeszti a köztársasági elnök elé, a honvédelmi miniszter pedig ellenjegyzi, és szakmai tartalma kétségtelenül meg kell feleljen a Kormány által meghatározott kereteknek.

Sajátos, szintén az Alkotmányból közvetlenül is levezethető, a Magyar Honvédség működés-irányításának körében megjelenő azon szabály, amely szerint a Kormány megelőző védelmi helyzet kihirdetése esetén, illetve az Alkotmány 19/E. §-a szerinti váratlan támadás elhárítására, az alkotmányos rend, az állampolgárok élet- és vagyónbiztonsága, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a szükséges intézkedéseket köteles megtenni. Az ilyen intézkedéseket, illetve az ezek nyomán szükséges elvégzendő feladatokat szintén a Fegyveres Védelmi Terv tartalmazza, de példaként hozhatjuk fel a 3008/2004. (III. 12.)

---

<sup>68</sup> A Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat

Korm. határozatot is, amely a terrorista céllal eltérített és fegyverként használni kívánt polgári légijárművekkel szembeni tevékenységre vonatkozó alapvető szabályokat rögzíti.

A Kormány ezen feladata azért került önállóan megfogalmazásra, mert egy váratlan támadás esetén a Magyar Honvédségnek képesnek kell lennie azonnali ellentevékenységre, a támadás elhárítására, melynek jogi háttérét és a szükséges felhatalmazásokat, eljárásokat még a támadást megelőzően ki kell dolgozni, illetve biztosítani kell a katonai vezetésnek a Magyar Honvédség tényleges alkalmazása lehetőségének feltételeit.

A Kormány fenti intézkedéseinek tervezeteit a Honvédelmi Minisztérium állítja össze, a honvédelmi miniszter felel azok kidolgoztatásáért, a Honvéd Vezérkar főnöke pedig a szakmai tartalmáért.

A Magyar Honvédség felső szintű vezetése és irányítása egy személy, a honvédelmi miniszter kezében összpontosul. A miniszter a törvényben megállapított hatáskörét<sup>69</sup> önállóan gyakorolja, mely során csak a magasabb szintű szabályok betartására kell ügyelnie.

A miniszter általános helyettesítésére az államtitkár jogosult, azonban ez a helyettesítési jog nem terjed ki a jogalkotás területére. Miniszteri rendelet csak miniszteri státuszban adható ki, nem elképzelhető a jogalkotói hatáskör átruházása, államtitkári rendelet kiadása. Ezt a 37/2006. (IX. 20.) AB határozat mondta ki, egyúttal megállapítva a mulasztásos alkotmányértéssel, mely szerint az Országgyűlés nem szabályozta a hatáskör vertikális átruházásának tilalmát.<sup>70</sup>

**A Hvt. talán legvitatottabb és legsajátosabb rendelkezései a 95. § (3) bekezdésében és a 96. §-ban található, mely szerint „a honvédelemért felelős miniszter (...) irányítja és vezeti a Honvédséget”, illetve „a honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását (...) hatáskörének gyakorlásával, szakirányítását (...) a szakirányításra jogosult személy útján, vezetését (...) a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el.”**

Szakmai álláspontom szerint **ez a rendelkezés okozza a legtöbb értelmezési és alkalmazási nehézséget** a Magyar Honvédség felső szintű vezetése és működési irányítása körében.<sup>71</sup>

Az első fejezetben hangsúlyoztam már az igazgatási fogalmak értelmezésének jelentőségét. Nos, a **Hvt. hivatkozott rendelkezése némileg ellentmondani látszik a vezetéstudomány alapvetéseinek**. Fogalmilag ugyanis kizárt, hogy egy személy irányító, vezető és szakirányító is legyen egyidőben. Ennek az az akadálya, hogy az irányító mint magasabb jogosítványokkal rendelkező, szervezeten kívüli személy, jogosult a vezetés tartalmát, a szervezet célját meghatározni. Jelen esetben azonban a miniszter az irányító, a vezető és szakirányító is egyben – amely ellenőrzési jogosítványokat is magában foglal –, csupán a jogai gyakorlását valósítja meg más személyek útján, de a jogkör címzettje a miniszter marad. Ennek megfelelően a miniszter (mint irányító) így önmaga (mint vezető) ellenőrzését is ellátja, a hadseregben kiemelkedő jelentőséggel bíró vezetési hierarchia éppen a legmagasabb szinten „gubancolódik össze”.

Fenti állításomat alátámasztandó vizsgáljuk meg a katonai vezetés jogi kereteit.

A Hvt. alapján a katonai vezetés a Honvéd Vezérkar főnöke útján valósul meg, akinek szolgálati alárendeltségébe tartozik a Magyar Honvédség minden katonai szervezete.

---

<sup>69</sup> Lásd Hvt. 97-98. §

<sup>70</sup> Itt jegyzem meg, hogy a horizontális átruházás alkotmányosan nem tilalmazott, más miniszter kiadhat honvédelmi tárgyú rendeletet, amennyiben jogalkotó hatásköre gyakorlásában a honvédelmi miniszter akadályoztatva van.

<sup>71</sup> És ez a rendelkezés az, melynek hatásai miatt a témát értekezésem tárgyául választottam...

Hangsúlyozom az „útján” szó jelentőségét, amely szintén arra utal, hogy a jogkör címzettje nem a Honvéd Vezérkar főnöke, hanem a miniszter.

Állításom alátámasztására alkalmas annak a ténynek a felvázolása is, amely szerint a Honvéd Vezérkar főnöke ugyan vitán felül a legmagasabb szintű katonai vezetőnek tekintendő, mégsem minősül a teljes minisztérium és háttérintézményi struktúra szolgálati előljárójának, holott ezen szervezetek is részei a Magyar Honvédségnek a Hvt. 73. § alapján. Ebből következően a HVKF vezetési jogosítványai ezen szervezetek esetében nem értelmezhetőek. Akkor viszont ki vezeti ezeket a szervezeteket? A válasz kézenfekvőnek tűnik: a miniszter. Igen ám, de a miniszter nem a háttérintézményi struktúrába sorolandó szervezeti- leg, így vezető sem lehet. Tehát vezetőként kizárólag az adott háttérintézmény első számú vezetőjét jelölhetjük meg, akiről viszont a Hvt. egyáltalán nem rendelkezik... A kör tehát bezárult.

Nem gondolom, hogy a jogalkotó szándéka ez lett volna. A katonai vezetésre vonatkozó szabályozás tehát, már a jogszabályi szinten sem tekinthető koherensnek.

Sarkosabban megfogalmazva, **a Hvt. által megállapított vezetési-irányítási rendszer katonai hierarchia szempontjából „lukas”**, melynek számos, későbbiekben felvázolt következménye is van – hangsúlyozottan a belső működés szabályainak vonatkozásában.

Egy másik sajátos szabály ugyanezen jogszabályhely **szakirányításra** vonatkozó rendelkezése. Ennek megfelelően a szakirányításra jogosult személy egyfajta ellenpárja a katonai vezetőnek. Ebben az esetben azonban nincs olyanfajta koherenciazavar, mint fentebb említettem, hiszen a szakirányító hatásköre kiterjed a teljes Magyar Honvédségre, ideértve a Honvédelmi Minisztérium, a miniszternek közvetlenül alárendelt szervezetek és a katonai szervezetek összességét.

A problémát itt más okozza. Mégpedig az a tény, hogy a „szakirányításra jogosult személy” jogszabály-szerkesztési alapvetésként egyes számban került megfogalmazásra, azonban semmi nem zárja ki, hogy ezt a feladatot több vezető lássa el, a feladatmegosztást valamilyen elvi-szakmai síkon elvégezve.

A rendszer működése ennek megfelelően kissé bonyolulttá válhat, illetve a közel azonos „súlycsoportba” tartozó HVKF és a szakirányításra jogosult személy helyett, a jogszabály megnyitja a lehetőséget nagyszámú, szakirányításra jogosult vezető kijelölésére.

Alkotmányos szempontból aggályosnak érzem, hogy míg a Honvéd Vezérkar főnökének jogosítványai taxatívén kerültek megfogalmazásra, addig a szakirányításra jogosult személy gyakorlatilag bármely fennmaradó jogot gyakorolhat, amely nem tartozik kifejezetten a HVKF jogkörébe. Az **alkotmányjogi aggályt** azonban nem ez veti fel, hiszen a jogalkotó döntése ilyen szempontból szabad mérlegelésen alapul, hanem az a tény, melyet a jogszabály néhány legutóbbi módosítása és annak okai áttekintésével azonosíthatunk.

A Hvt. korábbi szövegében a közigazgatási államtitkár volt a szakirányításra kizárólagosan jogosult vezető. Ez a megoldás egyfajta egyensúlyi helyzetet teremtett a közigazgatás és a katonai vezetés, illetve működés irányítás egyes területei és vezetői között. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény (Kszt.) azonban törölte a közigazgatási államtitkár intézményét a magyar jogrendből és a Hvt-ben ennek helyébe először a miniszter, majd néhány hónapos késedelemmel a „szakirányításra jogosult személy” került beemelésre. Szakmailag látszólag minden rendben, hiszen a jogkörök gyakorlásának folyamatossága biztosított, a módosítás akár technikai jellegűnek is nevezhető, amihez nem szükséges a parlament 2/3-os támogatása.

Ugyanakkor, míg a közigazgatási államtitkár és a miniszter egyetlen, jól beazonosítható személy, addig a szakirányításra jogosult személy már nem az, így nem kizárt, hogy ezt a feladatot több személy lássa el. Következésképpen a Magyar Honvédség vezetési-szakirányítási rendszere így érdemben is módosult, az Országgyűlés hibázott, feleslegesen módosított egy olyan rendelkezést, amely az Alkotmány szerint 2/3-os többséget igényelt volna.<sup>72</sup>

Hasonló „hiba” csúszott a rendszerbe, mikor a 100. § szövegének pontosítása során a közigazgatási államtitkár - mint a minisztérium hivatali szervezetének vezetője - helyébe a „miniszter által kijelölt személy” került. Ennek megfelelően a korábbi garantáltan állami vezető szintű vezető helyett bárki megjelölésre kerülhet<sup>73</sup> – akár főosztályvezető, de még maga a Honvéd Vezérkar főnöke, vagy a kabinetfőnök is.

Meg kell azonban jegyezni itt, hogy a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség működése szempontjából ezek a „hibák” nagyon is jót tettek, a korábban szélsőségesen leterhelt szakirányító feladatai megosztásával jelentősen javult a döntések szakmaisága, és felgyorsult a szakmai szabályozók kiadása, a hivatali szervezetet pedig a kabinetfőnök korábban ritkán látott határozottsággal és eredményességgel vezeti.

A fentiekén túl **további problémákat is magán hordoz a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendszere.** Ezek a problémák nem kifejezetten a Magyar Honvédséghez mint katonai szervezethez, sokkal inkább a Honvédelmi Minisztériumhoz mint a Magyar Honvédség részéhez kapcsolódnak.

Az első ilyen probléma abból adódik, hogy a Honvédelmi Minisztérium deklarálta „az ország katonai védelemre való felkészítése tervezésének, szervezésének központi közigazgatási, valamint (...) a Honvédség irányításának és vezetésének szerve”, ahogy azt a Hvt. 99. § meghatározza.

A szervezet jogállása tehát kettős, ami megfelel a HM és HVK integrációjára vonatkozó elképzeléseknek.

Mindemellett azonban a Honvédelmi Minisztérium ellát számos egyéb feladatot is, melyek nem sorolhatók a Hvt. szabályrendszerében meghatározott feladatokhoz. Idesorolható a HM Állami Egészségügyi Központ felügyelete, a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem fenntartói irányításának feladatai. Ezek a szakterületek nem sorolhatóak a szakirányítás illetve a katonai vezetés hatáskörébe, hiszen a Magyar Honvédségtől szervezetileg elkülönülten működnek, a Hvt. szervezeti szabályai nem vonatkoznak rájuk. Ennek megfelelően e szervezetek irányítása és felügyelete sajátos szakmai háttérapparátust igényel a Honvédelmi Minisztériumban.

A hivatkozott szervezetek többsége kétség kívül számos szállal kapcsolódik a honvédelemhez, a Hvt. azonban nem ad felhatalmazást a katonai vezetőknek, de a szakirányításra jogosult személynek sem, hogy ezek irányába is tevékenységet fejtsen ki. Erre figyelemmel, amennyiben ilyenre sor kerül, más jogalapot kell keresni. Ez a jogalap többnyire a miniszter egyedi felhatalmazása, vagy a HM Szervezeti és Működési Szabályzata.

A Honvédelmi Minisztérium fenti sajátosságai azt eredményezik, hogy a Magyar Honvédség szakirányításáért és a döntés-előkészítésért felelős személyek/szervezetek sok esetben a Magyar Honvédségtől elkülönült, lényegesen eltérő szabályok alapján működő intézmé-

---

<sup>72</sup> Álláspontom szerint a közigazgatási államtitkár jogainak miniszter általi megöröklése is aggályos, figyelemmel a tárca sajátosságaira, ti. a HM közigazgatási államtitkára sui generis jogosítványokat gyakorolhatott a többi közigazgatási államtitkárhoz képest.

<sup>73</sup> A 22/2007. (HK 4.) HM utasítás a kabinetfőnököt nevesíti a hivatali szervezet vezetőjeként.



nyek felé is hatáskörrel rendelkeznek. Ezek a hatáskörök azonban nem lehetnek szakirányítási hatáskörök, hiszen ez a fogalom csak a Magyar Honvédség vonatkozásában értelmezhető a Hvt. alapján, sokkal inkább egyfajta miniszteri döntés-előkészítési feladatról beszélhetünk.

Mindezek összegzett eredménye az, hogy a Magyar Honvédség vezetéséért és szakmai irányításáért felelős vezetők a honvédségtől elkülönült szervezetek kapcsán is jelentős munkaterhet viselnek, amely a döntéshozatal folyamatát lassítja.

Itt kívánom hangsúlyozni, hogy **a Magyar Honvédségen kívül eső szervezetek esetében a miniszteri jogosítványok pontosítását is elengedhetetlennek tartom.** A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény ugyan meghatározza a miniszter egyes irányítási feladatait, de az Állami Egészségügyi Központ létrehozását elrendelő 2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat<sup>74</sup> és a kapcsolódó miniszteri felügyelet vonatkozásában már nem ilyen egyértelmű a helyzet.

A HM Állami Egészségügyi Központ kapcsán mindenképp felmerül annak szükségessége, hogy a Hvt. mellett megjelenjen a honvédelemért felelős minisztert felhatalmazó szabályokat tartalmazó, legalább rendeleti szintű szabályozás. Másik megoldásként egy minisztériumi statútum-rendelet<sup>75</sup> megalkotása jöhet szóba, amely azonban nem eredményezheti a Hvt-ben meghatározott feladatok sérelmét. Ezek valamelyikében feltétlenül szükségesnek tartom meghatározni, hogy milyen keretek között és mely területeken jogosult intézkedni a miniszter, illetve minisztériumi vezető az ÁEK, illetve a többi, Magyar Honvédségtől független szervezet vonatkozásában.

### **III.2.3. A Magyar Honvédség felső szintű vezetésének és irányításának rendjéről szóló 2134/2006. (VI. 27.) Korm. határozat**

A Magyar Honvédség működésének irányítási joga az Alkotmányból közvetlenül levezethető Kormány hatáskör, melyet a Hvt. 50. § (2) bekezdés a) pontja is megjelenít.

A határozat megalkotását komoly szakmai vita előzte meg, hiszen ez volt az a határozat, amely a közigazgatási államtitkár intézményének megszűnését követően az alapvető irányítási és vezetői hatásköri szabályokat újradefiniálta.

A szabályozás érdekessége az, hogy bár a Hvt. alapvető szabályai nem változtak, azonban a közigazgatási szervezetekre vonatkozó általános szabályok jelentősen módosultak, így lényegesen új belső feladatmegosztást határozott meg a Kormány. Ennek jogi akadály nincs, gyakorlatilag a Kormány szabadon alakíthatja a belső feladatmegosztást a Hvt. keretein belül.

A korábbi szabályozásban<sup>76</sup> a honvédelmi miniszter jogszabályban meghatározott feladatait is megismételte a határozat, míg a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat ezt mellőzi.

A szabályozás origójában korábban a közigazgatási államtitkár szakirányítási jogosítványa, a helyettes államtitkárok feladatai és a Honvéd Vezérkar főnöke részére biztosított jogkörök álltak, és nem kapott irányítási/vezetési feladatot a politikai államtitkár. A 2134/2006.

---

<sup>74</sup> A szervezet megnevezése csak egy későbbi módosítás során egészült ki a HM előtaggal.

<sup>75</sup> A statútum rendeletek kibocsátásának célja, hogy a Kormány megállapítsa a miniszterek részletes feladt- és hatáskörét, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 28. § (3) bek. alapján.

<sup>76</sup> 2008/2005. (I. 25.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről

(VII. 27.) Korm. határozat miniszteri szint alatti központi szereplője azonban a felső szintű vezetés és irányítás szempontjából a kabinetfőnök lett, emellett a szakállamtitkárok is szélesebb jogosítványokat kaptak, míg a Honvéd Vezérkar főnökének jogköre lényegében változatlan maradt. Beemelésre kerültek azonban az államtitkár jogosítványai.

Fontos – elsőre eljárásinak tűnő – rendelkezés, hogy a honvédelmi miniszter részére csak a kabinetfőnök útján élhetnek felterjesztéssel a szakállamtitkárok és a Honvéd Vezérkar főnöke is. A rendelkezés miéртje és haszna abban rejlik, hogy a kabinetfőnök így a tárca teljes működését át tudja tekinteni, koordináltan folyik a miniszteri döntések előkészítése. Ezzel a megoldással kiküszöbölhető, hogy valamely szakterületi vezető olyan javaslatot fogalmazzon meg a miniszter részére, amely nincs összhangban más szakterületek szabályozóival.

A kabinetfőnök – eltérően a korábbi közigazgatási államtitkártól – már nem kizárólagosan címzettje a szakirányítás feladatainak, így szükséges a döntések ezen szempontok szerinti összehangolása. Ezért a feladatért is a kabinetfőnök felel.

A szakállamtitkárok szakmai felelőssége is fokozottabban jelentkezik a 2006-tól hatályos rendszerben. Míg korábban a helyettes államtitkárok a közigazgatási államtitkár jogosítványainak valamelyikéből eredeztetett jogköröket gyakoroltak, a szakállamtitkárok ma önálló szakmai felelősséggel rendelkeznek a határozatban megjelölt területen, közvetlenül a miniszter alárendeltségében végzik tevékenységüket.

Jelenleg három szakállamtitkára van a Honvédelmi Minisztériumnak, akik szakterületileg – a kabinetfőnökkel együtt – lefedni hivatottak a tárca teljes tevékenységi spektrumát.

Itt kívánom hangsúlyozni ismét, hogy **a 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat csak a Magyar Honvédségre vonatkozó jogosítványokat taglalja**, azt is számos esetben a HM Szervezeti és Működési Szabályzatára való utalással – ami felveti a szubdelegáció gyanúját –, és nem terjed ki hatálya a Honvédségen kívüli szervezetek irányában jelentkező állami vezetői feladatokra. Ennek megfelelően – bár a Magyar Honvédség szempontjából a Korm. határozat a magasabb szintű szabályozó – a rendszer teljes működésére a HM Szervezeti és Működési Szabályzata lényegesen nagyobb hatást gyakorol.

Gyakorlati tapasztalataim azt mutatják, hogy a Honvédelmi Minisztériumban vezetői szinten sem minden esetben ismert a jogkörök alapjának és tartalmának ilyenfajta elhatárolása.

A szakirányítás rendszerének tagolásával és a Kszt. szervezeti struktúrára vonatkozó rendelkezései miatt a szakállamtitkárok önálló munkáltatói jogosítványokat kaptak, amely a korábbihoz képest nagyobb önállóságot – ezzel együtt mélyebb szakmaiságot – szavatol működésük során.

A határozat első módosítása állította helyre azt a jogellenes állapotot, amely szerint korábban két helyettese volt a Honvéd Vezérkar főnökének. A helyettesek számát ugyan nem határozza meg a Hvt. és az Alkotmány sem, azonban a Honvédelmi Tanácsra vonatkozó jogszabályi rendelkezések a Honvéd Vezérkar főnökének helyettesítésére egyértelművé teszik, hogy a legmagasabb rangú katonának nincs „általános”, „első”, vagy más jelzővel megnevezett helyettese.

A hivatkozott határozat egyik legjelentősebb rendelkezése a szakmai irányítás tartalmának meghatározását elvégző 11-14. pontokban található. A magasabb szintű szabályozók sehol nem adják meg a szakirányítás tartalmát, így a Kormány a működés biztosítása érdekében ezt itt végzi el. Ennek tartalmát az első részben már megtárgyaltuk, megemlítését csak azért tartottam ismételtlen indokoltnak, mert a Magyar Honvédség teljes belső szabályozó

rendszere és szakmai hierarchiája ezen a rendelkezésen nyugszik – természetesen a Hvt. 110. §-ára figyelemmel.

Mindent összevetve a 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat megfelelő alapot szolgáltat a működésnek, szakmai tartalma összhangban van a kormányzati elvárásokkal és a szakmai lehetőségekkel. Egy jövőbeni újraszabályozás során **javasolt azonban a „szubdelegáció-gyanús” utalások mellőzése**, kiváltása érdemi rendelkezésekkel, melyek rendelkezésre állnak a HM SZMSZ-ében.

Itt kívánom megemlíteni, hogy a határozat előkészítése nem kis kihívást jelentett a szakma részére, hiszen a részletszabályoknak egyidejűleg kellett megfelelni a Hvt. és a Kszt. rendelkezéseinek, melyek nem igazán nevezhetőek összhangban lévőknek. Erről a későbbiekben részletesen írok.

### **III.2.4. A Magyar Honvédség belső szabályozóinak szerepe**

A Magyar Honvédség vezetése és irányítása szempontjából a legalapvetőbb belső szabályozónak a **HM Szervezeti és Működési Szabályzata**<sup>77</sup> és a Magyar Honvédség belső rendelkezései kiadásának és a szakirányítás rendjéről szóló **119/2007. (HK 20.) HM utasítás** tekinthető.

A HM SZMSZ nem csupán a minisztérium mint felső szintű vezető és irányító szerv működési szabályait tartalmazza, hanem a Magyar Honvédség szakmai tevékenysége szempontjából jelentős szakterületi irányítás egyes részjogosítványait, a szakterületek határait is. Ennek megfelelően hatása jóval túlmutat a minisztérium szervezeti keretein.

Ez az utasítás végzi el az állami vezetők és a kabinetfőnök, valamint a Honvéd Vezérkar főnöke közti tényleges feladatmegosztást és biztosítja azt, hogy ezek a vezetők a nem közvetlen alárendeltségükbe tartozó HM szervek és szervezetek felé közvetlenül is intézkedhessenek feladataik ellátása során. Ez nagyfokú operativitást tesz lehetővé, és a minisztérium ténylegesen is integrált működésének támogatását szolgálja.

Gyakorlati tapasztalat az, hogy a katonai vezetés kevésbé él ezzel a jogával, sokkal inkább a saját szolgálati alárendeltségébe tartozó szervezetek állományára támaszkodik. Ez a gyakorlat nem nevezhető szerencsésnek, hiszen egyes szakterületek a Honvéd Vezérkar főnöke alárendeltségében nem reprezentáltak, így a döntés-előkészítéshez szüksége információk nem állnak rendelkezésre. Kiemelhető itt a jogi vagy a gazdálkodási szakterület, mellyel összefüggésben megtalálható ugyan a szükséges végzettséggel rendelkező állomány a katonai szervezeteknél és a Honvéd Vezérkarban, azonban – figyelemmel arra, hogy az SZMSZ szerint nincs komplex feladatuk a kapcsolódó területen – a szükséges szakmai háttér, vagy állami vezetői elgondolás ismerete nem biztosított egy magasabb szintű szabályozó kidolgozásához.

A HM SZMSZ szakirányítást érintő alapkoncepcióját viszi végig a szabályozás rendszerén az a rendelkezés, amely a Honvédelmi Minisztériumon kívüli vezetőhöz nem telepít szakmai irányítási jogosítványokat, kizárólag a szakmai szabályok előkészítésének felelősségét telepíti, miközben katonai szervezet szinten a parancsnok az egyetlen, aki intézkedni jogosult szakmai kérdésekben – ez utóbbit is vezetői jogkörében eljárva teszi.

A HM SZMSZ szabályainak részletes ismertetése helyett a vezetés és irányítás szempontjából lényeges belső rendelkezések hierarchiájára és előkészítésére vonatkozó szabályokat kívánom elemezni.

---

<sup>77</sup> Lásd: 82/2006. (MK 94.) HM utasítás

A Hvt. nem egyértelműen értelmezhető szabályainak egyike éppen a belső szabályozók rendszerére vonatkozó rendelkezés. A **törvény 110. §-a** joggal tekinthető a rendszer legneuralgikusabb pontjának:

*„110. § (1) Szakutasításban kell meghatározni a Honvédség szakmai feladatai ellátásának alapvető szabályait, valamint a haditechnikai eszközök és anyagok üzemeltetésével, karbantartásával, javításával kapcsolatos szakmai-technikai szabályokat. Egy-egy szakterület alapvető szabályait meghatározó szakutasítás kiadására a szakirányításra jogosult személy, illetve a Honvéd Vezérkar főnöke, a részletes és a technikai szabályokat meghatározó szakutasítás kiadására a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium illetékes szakmai elöljárója, szakmai felettese jogosult.*

*(2) Intézkedésben állapíthatók meg egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szakmai, technikai vagy eljárási szabályai, ideértve a katonai szervezetek működési rendjének és a személyi állomány mindennapi tevékenységének általános rendezést igénylő kérdéseit is annyiban, amennyiben azokat jogszabály nem rendezi. Intézkedés kiadására hatáskörének megfelelően a szolgálati elöljáró, a hivatali felettes, valamint a szakmai elöljáró, illetőleg a szakmai felettes jogosult. Az intézkedés kiadására jogosult akadályoztatása esetén - ha a jogosult eltérően nem rendelkezik - helyettese adhat ki intézkedést.*

*(3) A szakutasítás és az intézkedés nem lehet jogszabállyal vagy miniszteri utasítással ellentétes, nem érinthet jogalkotási tárgyat, és nem vezethet jogszabályban biztosított jogok és járandóságok gyakorlásának, illetve igénybevételének megnehezítésére.*

*(4) A Szolgálati Szabályzat alapján egységparancsnoki intézkedésben kell meghatározni az egység napirendjét és az ügyeleti, a készenléti, valamint az őrszolgálatra vonatkozó szabályokat.”*

Az idézett jogszabályszóveg formálisan tartalmazza az egyes szabályozók tartalmi sajátosságait, azonban első olvasásra is **szembetűnők az átfedések**, nem is beszélve arról a logikai bukfencsorozatról, amelyet a Hvt. ehhez kapcsolódóan más helyeken rejt. Ezeket az ellentmondásokat miniszteri utasításban oldotta fel a tárca – pontosabban határozott meg egy olyan szabályozói hierarchiát, amely a lehető leginkább megfelel a jogszabály adta kereteknek. Az 1. számú táblázat a szabályozási eszközök kategorizálását végzi el.

<b>A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének szabályozási eszközei békében</b>		
	<i>Normatív eszköz</i>	<i>Nem normatív eszköz</i>
<b>Jogszabályok</b>	Törvény (Jat. 2. § alapján)	
	Törvényerejű rendelet (Jat. 6. §)	
	Korm. rendelet (Jat. 7. § alapján)	
	Miniszteri rendelet (Jat. 8. § (1) bek)	
<b>Az állami irányítás egyéb jogi eszközei</b>	KE határozat (Jat. 46. § (1) bek)	ME határozat (jogszabály alapján <sup>78</sup> )
	OGY határozat (Jat. 46. § (1) bek)	
	Korm. határozat (Jat. 46. § (1) bek)	
	Miniszteri utasítás (Jat. 49. § (1) bek. és Hvt. 109. § (1) bek. alapján)	
	Jogi iránymutatás	Miniszteri irányelv (Jat. 55. § (1)-(2) bek. alapján)
		Miniszteri tájékoztató (Jat. 55. § (1) és (3) bek. alapján)
<b>Belső szabályozók</b>	Szakutasítás (Hvt. 110. § (1) bek. alapján)	Miniszteri határozat (Hvt. 76. § (3) bek. és Áht. 88. § (1) bek. alapján)
	Intézkedés (Hvt. 110. § (2) bek. alapján)	Parancs (Hvt. 105. § (1) bek. alapján)
	Egységparancsnoki intézkedés (Hvt. 110. § (3) bek. alapján)	Egyedi utasítás (Hvt. 109. § (2) bek. alapján)

1. sz. táblázat

***A Magyar Honvédség szabályozó rendszere (összeállította: dr. Kádár Pál)***

A hatályos utasítás<sup>79</sup> mindenekelőtt kizárólag a normatív tartalmú aktusok rendszerét kívánta meghatározni, mellőzve azokat a jogi irányítási eszközöket, melyeket a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, illetve a nem normatív tartalmú intézkedések és parancsok kapcsán a Hvt. tartalmaz.

<sup>78</sup> Legutóbb pl.: 58/2008. (XII. 4.) ME határozat, melynek alapja a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény

<sup>79</sup> 119/2007. (HK 24) HM utasítás

Az utasítás kibocsátása jelentős lépésként értékelhető, hiszen ez ad keretet a tényleges szakmai munka végzésére a szakirányítás új rendszerében<sup>80</sup>.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a tárgyban korábbi hatályban volt, a Magyar Honvédség belső szabályozó tevékenységének rendjéről szóló 25/1997. (HK 11.) HM utasítás jelentős hiányosságokat hordozott magán, nem követte a honvédelmi jogi környezet módosulásait, ellehetetlenítve a szabályozó aktusok kibocsátását. A kapcsolódó jogi környezet 27 (!) alkalommal módosult az utasítás kibocsátása óta, melyek közül két módosítás az irányítás és a vezetés rendszerét is átfogóan érintette, az utasítás szövege azonban a rendszer működési gyakorlatának gyors változásai, a számtalan szervezeti változás, korszerűsítés, felülvizsgálat, reform és jó néhány egyéb ok miatt nem követte ezeket, nem került sor a szabályozórendszer érdemi felülvizsgálatára. Az utasítás hatályosságának tíz éve alatt mindössze egy olyan belső rendelkezés született, amely kísérletet tett a helyzet változásainak követésére: a Honvéd Vezérkar szervezetek parancsnokai és a Magyar Honvédség parancsnoka, vezérkari főnök közvetlen alárendeltségébe tartozó szervezetek parancsnokai belső szabályozó tevékenységének ideiglenes rendjéről szóló 51/2000. (HK 18.) HM utasítás, azonban ennek hatálya nem fedte le a teljes Magyar Honvédség vertikumát.

A fentieknek köszönhetően a minisztérium működésének vizsgált szakaszában jelentősen **megnövekedett a kibocsátott miniszteri utasítások száma**<sup>81</sup>, hiszen nem állt rendelkezésre az a jogi szabályozó dokumentum, amely az egyes alacsonyabb szintű vezetők számára pontosan meghatározta volna, hogy milyen szakmai tartalommal és milyen körre bocsáthatnak ki belső rendelkezéseket. A belső viták elkerülése végett többnyire a legmagasabb szintű belső szabályozás eszközeit, a miniszteri utasítást alkalmazták.

#### **Ennek a nemkívánatos gyakorlatnak vetett véget a 119/2007. (HK 24.) HM utasítás.**

Az 119-es utasítás szabályozási alapvetése az, hogy a Hvt. 110. §-ra figyelemmel a Magyar Honvédség egésze vonatkozásában – a miniszteri utasítástól eltekintve – csak a szakirányításra jogosult személy<sup>82</sup> és a Honvéd Vezérkar főnöke adhat ki belső rendelkezést.

A belső rendelkezés definícióját is meghatározza az utasítás, amely szerint ide sorolandó a szakutasítás és az intézkedés, amelyek a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei által meghatározott módon a honvédelmi tárca különböző vezetői szintjeihez telepített szakirányítási és vezetési feladatok ellátásának szabályozási eszközei. A belső rendelkezés célja, hogy az adott tevékenységi körben feladatot ellátókra általánosan vonatkozó kötelezettséget, illetve a feladatok meghatározott körére kiterjedő eljárási szabályokat, előírásokat állapítson meg.

Fontos és szakmailag folyamatosan a viták kereszttüzeiben álló rendelkezés, hogy **a Honvéd Vezérkar főnöke kibocsáthat-e szakirányítási jogkörben eljárva belső rendelkezést**, vagy szakutasítási jogát csak vezetési jogkörében eljárva gyakorolhatja.

Ennek a kérdésnek az eldöntése azonban nem áll minden vita felett, melynek okát ismét csak a Hvt. ellentmondó szabályaiban kell keresnünk.

A törvény, a 2134/2006. (VI. 27.) Korm. határozat és a HM Szervezeti és Működési Szabályzata nem biztosít szakirányítói jogosítványokat a Honvéd Vezérkar főnöke részére ennek megfelelően a HVKF nem is alkalmazhatja szakmai irányítási eszközöket.

---

<sup>80</sup> A szabályozottság szükségességét hangsúlyozza Molnár Miklós: Gondolatok a szervezeti jog és a belső szabályozás viszonyáról c. munkája, Jogtudományi Közlöny 1994/12., 492. p

<sup>81</sup> 2007-ben 150, 2006-ban 143, 2005-ben 124 miniszteri utasítás került kibocsátásra, míg 1997-ben csak 88, 1998-ban 82, 1999-ben 85.

<sup>82</sup> Ezek: az államtitkár, szakállamtitkár, kabinetfőnök és a HM kijelölt szakmai vezetői

Ugyanakkor a Hvt. 110. § (1) bekezdése mégis biztosítja a HVKF részére a szakutasítás kibocsátásának jogát (amely kifejezetten szakmai irányítási eszköz!), miközben nem rendel mellé valós hatásköri szabályt, így a rendelkezés értelmezhetetlenné válik.

A jogszabály értelmezés nehézségei miatt a hatályos szöveg visszautal a HVKF esetében „a vonatkozó kormányhatározatban, HM utasításban, a HM Szervezeti és Működési Szabályzatában meghatározott feladatkörre”, amelyben „az MH egészére kiterjedő, illetve egy-egy szakterület alapvető szabályainak megállapítására szakutasítást adhat ki”.

Jelenleg azonban ilyen feladatkört egyetlen fentebb hivatkozott jogforrás sem állapít meg.

Azt gondolom, a jogalkotó nem kellő körültekintése, a Hvt. önellentmondást hordozó szabályai **komoly vezetési következményekkel** járhatnak.

A szabályozási hierarchia következő érintett eleme az **intézkedés**, amelynek a gyakorlatban kialakult tartalmi értelmezése okoz zavart.

Az intézkedés körébe tartoznak a Hvt. 110. § alapján a szakfeladatok végrehajtására vonatkozó előírások, az MH szervezeteinek működésére vonatkozó hosszabb távra kiható feladatok, követelmények és a végrehajtásukra vonatkozó szabályok, valamint a Magyar Honvédség szervezeteinek működésére vonatkozó konkrét feladatok végrehajtásával kapcsolatos előírások.

Ez összefoglalva azt jelenti, hogy intézkedés kibocsátható szakmai irányítási aktusként, de vezetési jogkörben is.

Az utasítás által meghatározott szabályozói rendszerben a legalacsonyabb szintű vezető, aki önállóan utasítás kiadására jogosult, az önálló állománytáblás/munkaköri jegyzékes szervezet állományilletékes parancsnoka/vezetője.

Az intézkedéseket érintő első – éppen kasszációs jellegű – rendelkezésre a Hvt. szövegében a Magyar Honvédség felső szintű irányítása és vezetése kapcsán a miniszter jogosítványai között találkozhatunk. A Hvt. 98. § (1.) bek. szerint „a honvédelemért felelős miniszter (...) gondoskodik a jogszabálysértések megszüntetéséről. A miniszter e körben (...) megsemmisíti vagy megváltoztatja a jogszabálysértő intézkedéseket.”

A jogszabályhely nem pontosítja a megsemmisítendő döntések kibocsátóinak körét, így a szöveg jelenlegi formában egyaránt értendő a Honvéd Vezérkar főnöke és a szakirányításra jogosult személyek intézkedéseire, valamint a Hvt. 110. § (2) bekezdése alapján az egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szakmai, technikai vagy eljárási szabályaira vonatkozó – a bármely szintű szolgálati előljáró, hivatali felettes, vagy szakmai előljáró, illetőleg szakmai felettes által kiadott – intézkedésre is.

Sajátos megoldás – és valószínűleg az elhibázott fogalmazás eredménye –, hogy a **kasszációs jog nem terjed ki a szakutasítások körére**, holott ennek létjogosultsága mindenben vitathatatlan, hiszen ez a jogi eszköz is a belső irányítási struktúra egyik eleme. Kis túlzással megfogalmazva: a Hvt. 98. § alapján van a Magyar Honvédség szabályozórendszerének egy, a miniszter által megsemmisíthetetlen eleme. Ez a probléma áthidalható, ha az „intézkedés” szó tartalmát kiterjesztően értelmezzük és ideértünk minden szabályozó aktust. Ugyanakkor a kiterjesztő értelmezés mégsem lehet helytálló, mert a jogszabály a 110. § (2) bekezdésében expressis verbis szabályozza az intézkedés fogalmát. Ezen a ponton a Hvt. ismét némi koherencia-hiányt mutat.

A szabályozói rendszer törvényi szinten önállóan nevesített eleme az egységparancsnoki intézkedés, amely az egység napirendjére, ügyeleti, készenléti és őrszolgálati rendjére vonatkozó szabályokat tartalmazza. Ez a fajta belső rendelkezés már nem hordozza magán a

fentebb említett anomáliákat, a kibocsátásra jogosult személye már a Hvt. szövegében is egyértelmű, normatív szabályozói jellege megkérdőjelezhetetlen. Természetesen felmerül a kérdés, hogy indokolt-e ilyen megnevezéssel továbbtagolni az amúgy sem kevés szabályozótípust magában foglaló rendszert, de a katonai élet mindennapjait ismerve a magam részéről a továbbiakra nézve is megőrzendőnek tartom ezt a jogintézményt, amely az elnevezés különbözőségével jól leválasztja a szakmai irányítás eszközrendszeréről a parancsnoki vezetés egyik eszközét, biztosítva a valós szabályozási lehetőséget a vezetett egység vonatkozásában a parancsnok részére. Ezzel összefüggésben a hatályos utasítás nem tartalmaz külön szabályokat, ennek megfelelően az intézkedésekre vonatkozó általános rendelkezéseket kell alkalmaznunk.

A fentiek mellett – maradvá az „intézkedéseknél” – jelezni kívánom, hogy a Hvt-ben több helyen<sup>83</sup> nevesített vezetési eszköz „intézkedés” elnevezése megegyezik a szakirányítási eszköz „intézkedés” elnevezésével, amely önmagában is további problémát jelenthet a jogalkalmazó számára.

Itt a belső szabályozók tárgyalásánál indokolt szólnunk az irányítást érintő nem hazai jogszabályok, nemzetközi szerződések és egyéb szabályozók szerepéről.

A **nemzetközi szerződések**, illetve nem hazai jogi aktusok szerepe nem elhanyagolható, hiszen egyrésztük közvetlenül is hatályos és alkalmazandó.

A nemzetközi szerződések esetében nem merül fel különösebb probléma, hiszen azokat többnyire törvényben hirdetik ki itthon is, és a dolog természeténél fogva nem lehetnek alkotmányellenesek, azaz könnyen implementálható, a hazai jogi környezethez közel álló szabályokat tartalmaznak.

Összetettebb a helyzet a **NATO szabályozórendszerének hazai implementációja** terén. A Hvt. belső szabályozórendszerre vonatkozó részében említés szintjén sem foglalkozik a NATO Military Committee egyes normatív tartalmú döntései, vagy a különféle doktrínák, STANAG-ek alkalmazásának, alkalmazhatóságának kérdésével. Tény, hogy a NATO szempontjából ezek alkalmazása alapvetően a NATO-műveletekben, illetve a NATO-nak felajánlott aegységekben bír jelentőséggel, de az évekkel ezelőtt oly divatos kifejezésnek számító interoperabilitásnak tágabb értelemben ebben is meg kell nyilvánulnia. Másrésztől hangsúlyozandó, hogy a NATO szabályok alkalmazása a NATO-nak felajánlott erőkön túl is követelményként jelentkezhet annak kapcsán, hogy az életviszonyok a legtöbb esetben nem szeparálhatók el a közigazgatás és a hadsereg mindennapi működésének egyéb területeitől.

Erre talán a legkézenfekvőbb példa az MC54/1 alkalmazási követelménye, amely a NATO Egységes Légvédelmi Rendszerére vonatkozó szabályokat tartalmazza és az abban foglaltak végrehajtása nem csupán a légvédelmi feladat végrehajtásában érintett légi járművekre vonatkozik, mi több, az új Hvt. előkészítése során is figyelembe kellett vennünk szabályait.

Figyelemre méltó az a tény is, hogy a STANAG-ek implementációja egyes esetekben Honvéd Vezérkar főnök helyettesi, haderőnemi parancsnoki vagy szolgálatfőnöki intézkedés szintjén történt, míg más esetben erre csak jogszabály alkotásával van lehetőség, a közvetlen alkalmazhatóság még a NATO MC szintjén hozott döntések esetén sem biztosított<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Pl.: Hvt. 101. § (4) bek.

<sup>84</sup> A STANAG-ek implementációjára vonatkozó szabályozás legújabb vívmánya a 102/2008. (HK 19.) HM utasítás, amely a szakma reményei szerint pozitív változásokat indukál.



Hangsúlyozom, hogy a NATO szabályai – figyelemmel a szövetség jogi természetére – jogilag közvetlen hatállyal nem bírhatnak, azonban mindenképpen indokolt annak szabályozása, hogy az egyes szövetségi dokumentumok tartalma hogyan jelenjen meg rövid időn belül a hazai szabályozórendszerben, amennyiben ezt a szakmai követelmények indokoltá teszik.

Minden összevetve a Magyar Honvédség belső szabályozói rendszere tárgyában kiadott és jelenleg hatályos **HM utasítás** alkalmas arra, hogy támogassa a Honvédség működtetését, de az egyértelmű jogi háttér hiányában ez inkább csak **szükségmegoldásnak tekinthető**. A helyzet megoldásának megnyugtató módja minden szempontból a Hvt. jelzett pontokon való módosítása, a szabályozó rendszer koherenciájának törvényi szinten történő megteremtése volna. Mindemellett célszerűnek tartom megjeleníteni a NATO szabályozórendszerének közvetlenül alkalmazandó elemeit, a közvetlen alkalmazhatóság kritériumaival, amely garanciális jelentőségű és a nemzeti jogrend védelme mellett képes biztosítani a hatékony együttműködést a szövetséggel.

### **III.3. A döntéshozatal folyamata és a vezetés hatékonysága**

#### **III.3.1. A döntéshozatal folyamata a felső szintű vezetésben**

A Honvédelmi Minisztériumban a belső rendelkezések előkészítésének rendjét részletes eljárási szabályok határozzák meg.

Hangsúlyozom, hogy a felső szintű vezetés kizárólagos szerve a Honvédelmi Minisztérium, így nem tekinthető a Magyar Honvédség vezetése szempontjából felső szintű döntésnek a bármely más szervezeti elemnél születő döntés, legfeljebb a felső szintű döntés előkészítésének.

Értekezésemben nem kívánok foglalkozni a politikai szintű, vagy egyedi döntések meghozatalának folyamatával, valamint a jogszabály-előkészítés tárcán kívül jelentkező feladataival. A vizsgálat fókuszába a vezetői döntéseket megtestesítő belső rendelkezések, illetve tárca által kidolgozott jogszabály-tervezetek előkészítését állítom.

A **belső rendelkezések tervezetének előkészítésére** vonatkozó általános rendelkezések sorában elsőként egy előzetes javaslat megfogalmazási kötelezettsége szerepel, amelyben az indítványozó megfogalmazza a tervezett szabályozás célját, indokolja szükségességét, illetve válaszolja a javaslat elfogadásából eredő döntés megvalósításának hozzávetőleges költségigényét.

Az indítványozónak javaslatában meg kell jelölnie a szabályozás jogi alapját és a megvalósítás humánerőforrás szükségletét is, valamint jeleznie kell, ha ezek bármelyike nem áll rendelkezésre.

Érdemes kiemelni ugyanakkor, hogy a fentebb hivatkozott és külön miniszteri utasításban előírt eljárásrend nincs teljesen összhangban a HM SZMSZ-ében meghatározottakkal, amely némileg egyszerűbb eljárást ír elő. Erre is figyelemmel, az előzetes javaslat összeállítását a gyakorlatban inkább kivételesnek tekinthető. Mindemellett a kiadmányozásra jogosult személy a külön utasítás szerint is jogosult írásban engedélyezni a szabályozó előzetes javaslatot nélkülöző összeállítását. Másrészt a főkidolgozó is dönthet az előzetes javaslat mellőzéséről, amennyiben a kérdéses szabályozó a szakmai felelősségi körébe tartozik és sürgős kiadásához rendkívüli érdek fűződik.

Ismerve a közigazgatásban dolgozók mindennapjait és a működés gyakorlatát, ez utóbbi, korábban kivételesnek szánt szabályt tekinthetjük általánosnak.

A tervezet kidolgozásának ütemezését, határidejét és a kidolgozásért felelős, valamint együttműködő szervezeteket a kiadmányozásra jogosult határozza meg, amely megjelenik a HM havi feladattervében, így minden érintett számára hozzáférhető.

Amennyiben az előkészítés fenti feladatai teljesültek, megkezdődhet a tervezet kidolgozása.

A belső rendelkezések megszövegezése során a jogszabályszerkesztés általános szabályai érvényesülnek<sup>85</sup>.

A belső rendelkezést úgy kell szerkeszteni, hogy az világos, szakszerű és tömör megfogalmazású legyen, ne tartalmazzon szükségtelen általánosságokat és a szabályozni kívánt tárgykörtől eltérő rendelkezéseket. A rendelkezés szövegezése során a köznapi fogalmakat kell alkalmazni, lehetőség szerint kerülni kell a bonyolult megfogalmazást. Minden esetben kötelező a szabályozó pontos hatályának meghatározása (időbeli, tárgyi és személyi), illetve a bevezető részben utalni kell a szabályozás alapját jelentő felhatalmazásra.

A belső rendelkezések megszövegezésénél komoly szakmai kihívást jelent a megfelelő fogalmazás és szóhasználat, mert a szakmai szabályozás sok esetben feltételezi a mélyebb katonai-szakmai ismeretek és terminológia használatát. Jellemző példaként hozható fel a Tárca Védelmi Tervező Rendszer alkalmazásáról és fejlesztéséről szóló 59/2007. (HK 12.) HM utasítás, amely az érthetőség érdekében mellékletben kényszerül megmagyarázni a NATO és az EU katonai tervezése egyes elemeinek fogalmi specifikáit.

Az összeállított tervezetet a főkidolgozó belső egyeztetésre bocsátja, mely során a tervezett szabályozó szövegét minden, a szabályozásban érintett HM szervnek és szervezetnek meg kell küldeni.

Gyakori jelenség a Honvédelmi Minisztériumban, hogy a véleményezés határideje nem feltétlenül van összhangban a tervezet szakmai súlyával és a feldolgozásához szükséges idővel, melynek oka a feszített vezetői feladatszabásban, vagy a kidolgozáshoz szükséges idő helytelen megítélésében keresendő. Ennek eredményeképpen a tervezetek felterjesztése több esetben késedelmet szenved. A működés korábbi szakaszában előfordult az is, hogy a határidő miatt a vélemények bevárása nélkül került jóváhagyatásra egy-egy szabályozó, amelynek hiányosságaival csak a hatályba lépést követően szembesült a szervezet, így azonnali és többszöri módosításra is sor került. Ez azonban nemcsak a szabályozás presztízsére gyakorol negatív hatást, hanem a végrehajtás szintjén is bonyolultabbá teszi a szakmai munkát.

Álláspontom szerint, a XXI. századi technikai vívmányok, az információ megszerzésének és továbbításának felgyorsulása, negatív hatást gyakorolhat a szabályozók előkészítésére, szakmai alaposságára. Fontosnak tartom, hogy a technikai lehetőségeket valóban csak az ésszerű határokon belül használjuk ki, és ne essünk abba a téves feltevésbe, hogy az információ-átadás felgyorsulása a feldolgozás alaposságára is pozitív hatást gyakorol, és felgyorsítja a szakmai vélemény kimunkálását.

A tervezethez beérkezett vélemények feldolgozása érdekében, amennyiben ellentmondó vagy koncepcionálisan nem elfogadható javaslatok érkeztek, egyeztető tárgyalásra is sor kerülhet. Az ilyen megbeszélésekről feljegyzés készül, amely tartalmazza az elhangzott ja-

---

<sup>85</sup> Lásd bővebben a 2008. január 1-től hk. helyezett 12/1987. (XII. 29.) IM rendeletet és az IM Módszertani Útmutató a Jogszabályszerkesztéshez c. kiadványát

vaslatokat, a javaslatot tevő szerv megnevezését, az egyeztetés eredményét. A feljegyzést az előterjesztés előkészítő irataihoz kell csatolni.

Az egyeztetést követően, az elfogadott szöveget írásban kell előterjeszteni, mely során ismertetni kell az előkészítés körülményeit, a véleményezési eljárásban tett javaslatok érvényesítésének módját.

Fontos szabály a HM Szervezeti és Működési Szabályzatában, hogy a normatív tartalmú rendelkezések tervezetét minden esetben meg kell küldeni a Jogi Főosztály és a Tervezési és Koordinációs Főosztály részére. Ennek a rendelkezésnek az az indoka, hogy a szabályozók kibocsátásának jogi alapját, rendszerbe történő beilleszthetőségét minden esetben meg lehessen vizsgálni, illetve kiszűrésre kerüljenek az olyan tervezetek, melyek összeütközésbe kerülnek más hatályos szabályokkal, illetve nem felelnek meg a minisztérium működésével összefüggő alapvető szabályoknak. Ez a szűrő biztosítja, hogy a HM SZMSZ általános hatásköri szabályait ne írhasa felül másik szabályozó és a szakmai szabályozás iránya és tartalma összhangban legyen a honvédelem irányításának magasabb szintű jogforrásaival.<sup>86</sup>

A Jogi Főosztály a kidolgozás során azért is felel, hogy megvizsgálja, vajon a tervezett szabályozás szintje megfelelő-e a kívánt joghatás kiváltása szempontjából, illetve nincs-e szükségtelenül magas szintre tervezve a kibocsátás.

**Jogszabály előkészítése** esetén a szövegezés is a Jogi Főosztály kijelölt ügyintézőjének feladata, melyhez az illetékes szervezet biztosítja a megfelelő szakmai háttérrel. Ebben az esetben a tárcán belüli kötelező egyeztetés köre is kibővíthető, akár katonai szervezetek parancsnokai szintjéig.

A nagyobb jelentőségű, a Magyar Honvédség tevékenységét alapvetően érintő jogszabálytervezeteket az Országgyűlés Honvédelmi és Rendészeti Bizottsága elnökének és a köztársasági elnöknek is meg kell küldeni

Az Országgyűlés és a Kormány elé kerülő, vagy a miniszter által kibocsátásra javasolt szabályozó tervezetét az illetékes szakállamtitkár útján a kabinetfőnöknek kell felterjeszteni. A jogi szakállamtitkár kötelező közreműködő a jogszabályok, kormány-előterjesztések tervezetei esetében.

Létezik az előkészítés rendszerében még egy sajátosnak nevezhető lépés, amely kevésbé jellemző más minisztériumokra. Ez az intézmény a **Honvédelmi Minisztérium Kollégiuma** elé terjesztés kötelezettsége<sup>87</sup>, melynek keretében a Magyar Honvédség tevékenységét alapvetően érintő jogszabály tervezetét a jogi szakállamtitkár a külső egyeztetést megelőzően a HM Kollégiuma elé terjeszti.

A Honvédelmi Minisztérium Kollégiumának tagjai a miniszter, az államtitkár, a kabinetfőnök, a szakállamtitkárok, a Honvéd Vezérkar főnöke és a HM szóvivője.

A HMK gyakorlatilag a formális miniszteri döntést megelőző utolsó és legmagasabb szintű vezetői egyeztetésnek tekinthető. Az ülést maga a miniszter, vagy az általa esetenként kijelölt személy vezeti és meghívottként – tanácskozási joggal – a tárca egyéb vezetői is részt vehetnek.

---

<sup>86</sup> Kiemelném itt az Országgyűlés és a Kormány által kibocsátott döntéseket, melyektől nem függetleníthetők a katonai vezetés aktusai sem. Gondoljunk csak az 51/2007. (VI. 6.) OGY határozatra, amely Magyar Honvédség hosszú távú fejlesztésének irányait szabja meg. Nem elképzelhető, hogy a belső rendelkezések ettől eltérő irányokat határozzanak meg.

<sup>87</sup> 90/2006. (HK 17) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Kollégiuma működési rendjéről

A Honvédelmi Minisztérium Kollégiumának általános rendeltetése a honvédelmi politika alapvető kérdései kimunkálásának előkészítése, a honvédelmi tárca hosszabb távú tevékenysége keretének meghatározása, valamint a döntéseket megalapozó, illetve előkészítő elemzésekkel és következtetésekkel kapcsolatos állásfoglalások kialakítása. Ez utóbbi esetekben a szakmai főkdolgozó az előterjesztő, azonban ez a döntéshozatal mechanizmusát nem érinti.

A HMK döntéseit nem szavazattöbbséggel hozza, hiszen a miniszter döntése mindent meghatároz, csupán formális keretet ad a vezetői egyeztetésnek és biztosítja a miniszter számára a döntéshez szükséges információkat, fórumot ad a vezetői álláspontok egyidőben történő miniszter elé terjesztésének.

Álláspontom szerint a HM szóvivő indokolatlanul került felvételre a HMK tagjai közé, hiszen közjogi jogállása és szakmai hierarchiában betöltött szerepe nem indokolja ezt, szakmai álláspontját pedig (állandó) meghívottként is kifejthetné – ahogy ezt a tárca fősztályvezetői is teszik. A szóvivő a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat alapján sem minősül felső szintű vezetőnek, amely szintén alátámasztja fenti megállapításomat.

A szabályozó tervezete a HMK döntést követően kerül ténylegesen felterjesztésre a miniszter részére, de arra is van példa, hogy a miniszteri aláírás az ülésen megszületik.

Amennyiben a tervezetet szakmai tartalma vagy súlya miatt nem volt szükséges annak HMK elé terjesztése, a beérkezett vélemények alapján összeállított végleges szöveggel a főkdolgozó a kabinetfőnök útján felterjeszti a miniszter részére. Figyelemmel arra, hogy a miniszter ebben az esetben nem rendelkezik elegendő információval a tervezett szabályozás szükségességét és hatásait illetően, a felterjesztő ügyiratba kell foglalni a legfontosabb körülményeket.

Ezt követően kerül sor a belső szabályozó tényleges kiadmányozására.

Jogszabály előkészítése esetén a fenti eljárás annyiban módosul, hogy a tervezet tárcán kívüli egyeztetésre is sor kerül a Kormány ügyrendjéről szóló 1088/1994. (IX. 20.) Korm. határozat szabályai alapján. Különlegesen indokolt esetben erre a jogi szakállamtitkár engedélyével a tárcán belüli egyeztetéssel párhuzamosan is sor kerülhet.

Hadd jegyezzem meg itt egy kis kitérő keretében, hogy a Kormány ügyrendjének 2006. évi módosítása<sup>88</sup> a kormányzati döntés-előkészítés folyamatát lelassította, további – szakmapolitikai egyeztetésnek nevezett – szűrőt építve a rendszerbe. Az elnevezés félrevezetőnek mondható, hiszen a szakmapolitikai egyeztetésen<sup>89</sup> a szakmai előterjesztő nincs abban a helyzetben, hogy komoly szakmai érvelést folytasson.

A szakmapolitikai munkacsoport tagjai a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter, a miniszterelnököt helyettesítő miniszter, az igazságügyi és rendészeti miniszter, valamint a pénzügyminiszter által kijelölt vezetők. Azaz, az egyeztetés inkább költségvetési-jogipolitikai egyeztetésnek tekinthető, bár kétség kívül ezek is szakmák...

A belső szabályozók rendszerében hangsúlyos helyet foglalnak el a Honvéd Vezérkar főnöke által kibocsátott parancsok és intézkedések. Ezek előkészítésére is az általános szabályok alkalmazandók, azonban a HMK elé terjesztésre értelemszerűen nem kerül sor. Ennek oka az, hogy ezeket a szabályozókat a Honvéd Vezérkar főnöke saját jogán, a Hvt-ben ne-

---

<sup>88</sup> 1073/2006. (VII. 26.) Korm. határozat. (azóta további három módosításra is sor került)

<sup>89</sup> Az egyeztetés célja a kormányprogrammal való összhang, az időszzerűség, továbbá a jogi, szakmai és pénzügyi feltételek meglétének vizsgálata.

vesített hatáskörében eljárva bocsátja ki, ezek érvényességéhez nem szükséges sem a miniszter, sem más minisztériumi vezető egyetértése. A szakmai megalapozottság érdekében azonban ezekben az esetekben is sor kerül a szabályozó tervezetek belső egyeztetésére, sok esetben egyes katonai szervezetek vezetőinek véleménye kikérésével. Gyakorlati tapasztalatom az, hogy csak a legritkább esetben – többnyire ügyintézői mulasztásnak köszönhetően – fordul elő, hogy egy-egy HVK szintű szabályozó tervezetét ne véleményezze minimálisan a Tervezési és Koordinációs Főosztály és a Jogi Főosztály.

### **III.3.2. A döntéshozatali mechanizmus erősségei és hiányosságai**

A fenti eljárásrend követése a gyakorlatban is alkalmas a magas színvonalú szakmai kidolgozó munka támogatására. A többkörös és különböző szintű egyeztetési kötelezettség lehetővé teszi, hogy a Honvédelmi Minisztériumban csak a valóban indokolt szakmai szabályok kerüljenek meghatározásra, elkerülve a szükségtelen túlszabályozást.

A döntés-előkészítés fentiekben részletezett rendje biztosítja azt is, hogy a vezetők tényleges döntési helyzetbe kerüljenek egy-egy rendelkezés kibocsátása előtt, megismerjék a szabályozás indokait és meggyőződhetnek szükségességéről.

Az a rendelkezés, amely a nagyobb jelentőségű szabályozó Honvédelmi Minisztérium Kollégiuma elé terjesztését teszi kötelezővé, különösen előremutatónak tekinthető, ehhez hasonlóval más minisztériumoknál kevésbé<sup>90</sup> találkozunk.

Az egyeztetésre vonatkozó talán túlságosan is szofisztikált szabályok azt is biztosítják, hogy az előterjesztésre kerülő tervezetek az ágazatra vonatkozó magasabb szintű szabályozóknak is megfeleljenek.

Tapasztalatom az, hogy a kidolgozó munka során az előkészítő hajlamos a közeli szakmai célt szem előtt tartani, melynek megvalósítása minden szempontból indokoltnak és előnyösnek tűnik, azonban a Kormány vagy az Országgyűlés által meghatározott makrocélok megvalósításának sorába nem, vagy nem a javasolt ütemezéssel illeszthető. Gondoljunk csak az olyan jellegű tervezetekre, melyek egy-egy katonai-szakmai kultúra törekvéseit, feladatait, fejlesztési prioritásait összegzik – köszönhetően a lelkes és jól felkészült kidolgozóknak – de nincsenek figyelemmel az 51/2007. (VI. 6.) OGY határozatban szereplő hosszú távú fejlesztési feladatokra. A javasolt feladatok elvégzése katonai szempontból valószínűsíthetően hasznos és előremutató, azonban a honvédelem irányításáért felelős szervek nem ezeket a célokat tűzték ki a szervezet elé, vagy fedezetük a haderő fejlesztésének 10 éves erőforrás- és költségtervében nem szerepel, így a Honvédelmi Minisztériumban a tervezetek ilyenfajta szűréséért felelős szervezeti egység vezetője javasolni fogja a tervezet átdolgozását, kiadása szükségességének megfontolását.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a kidolgozás során egyetlen szervezeti egység sem bír vétőjoggal, a döntés mindig a magasabb szintű vezető – adott esetben maga a miniszter kezében van.

A HM belső működése e szempontból párhuzamba állítható a minisztériumok horizontális együttműködési szabályaival, mely során a Miniszterelnöki Hivatal, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és a Pénzügyminisztérium véleménye kiemelt jelentőséggel bír –

---

<sup>90</sup> Lásd pl.: 3/2006. (MK 94.) SZMM utasítás IV. fejezet II. cím; 5/2008 (MK 24.) PM utasítás V. fejezet; 2/2006. (MK 94.) ÖTM utasítás XI. fejezet; 10/2007. (MK 130.) IRM utasítás III. fejezet, melyek miniszteri-, kabinet-, államtitkári-, szakállamtitkár-, vagy szakmai vezetői értekezleteket ugyan szabályoznak, de ezek inkább a napi munkavégzés hatékonyságát és az információáramlást biztosítják, a stratégiai szintű döntés-előkészítésnek csak ad hoc szintű keretei adottak.

ahogy az ágazaton belül a Jogi Főosztály, a Tervezési és Koordinációs Főosztály és a Védelmi Tervezési Főosztály javaslatai is, azonban a döntés nem a párhuzamos szervek vitája során, hanem magasabb szinten születik meg.

A HM döntés-előkészítési mechanizmusának következő előnye az áttekinthetőség. A tervezett szabályozókat téma szerinti bontásban egyéves periódusra előre meghatározza a HM éves Feladatterve, a kidolgozás részletes ütemezését pedig a havi munkatervek tartalmazzák. A munkatervek már a tervezés stádiumában is minden szervezet számára hozzáférhetőek, így lehetőség van arra, hogy a kapcsolódó szakterületek képviselői összehangolják tevékenységüket. Ennek különösen az átfogó szabályozó-módosítások esetében van nagy jelentősége, így minimalizálható a belső működés ideiglenes diszfunkcionalitása is. Csak közbevetőleg jegyzem meg – a rendszer zártságát bizonyítandó –, az éves Feladattervet is a HMK vitatja meg legmagasabb szinten.

A belső szabályozók előkészítésével kapcsolatban ki kell emelni, hogy hatékonyságát nagyban befolyásolja a Honvédelmi Minisztérium belső szakmai felépítése a szakállamtitkári és azzal közel azonos szinten. A három szakterületi felelős állami vezető, a kabinetfőnök és a Honvéd Vezérkar főnöke – illetve a munkájukat támogató apparátus – az ágazat szinte minden területét képes kell legyen átfogni, ez lehet az egyik garanciája a döntések szakmai megalapozottságának.

**A hatályos eljárásrend előnye és hátránya** is egyben a kidolgozás és a szakmai **egyeztetés időigényessége**. Ez egyrészt előnyként jelentkezik, hiszen a döntések megalapozottak és szakmai szempontból kiforrottak, végrehajtásuk költségvetési fedezete biztosított, más megközelítésben azonban viszonylag hosszú idő telik el az előkészítés megkezdésétől a hatályba lépésig. Ez utóbbi hátrány azzal küszöbölhető ki, hogy a működés folyamatos monitoringjával a szabályozási kényszert a lehető leghamarabb fel kell ismernie az apparátusnak és meg kell kezdenie a kidolgozást.

Sajnos, az esetek jelentős részében előfordul, hogy a tárcától függetlenül jelentkező külső tényező miatt a szabályozásra való felkészülésre csak korlátozottan van lehetőség. Ez a külső tényező lehet abszolút jellegű, mikor semmilyen mozgástere és felkészülési lehetősége nincs a minisztériumnak, a külső körülmények diktálnak, vagy objektíve kezelhető, mikor a tárca némi mozgástérrel bír.

Abszolút jellegű tényezőként jelentkezhet például egy katasztrófa helyzet (rendkívüli árvíz, szélsőséges téli időjárás, nukleáris baleset, stb.) váratlan kialakulása, mikor a szükséges intézkedéseket haladéktalanul meg kell tenni. Ezen esetekben a tárca legfeljebb előkészületi tevékenységet végezhet, azonban a ténylegesen szükséges intézkedés tartalma és költségigénye előre nem prognosztizálható – csak a katasztrófa helyzet bekövetkezését követően.

Hasonlóan abszolút körülménynek tekinthetjük a makrogazdasági okokon alapuló, a központi költségvetésre vonatkozó, év közbeni megszorító intézkedések meghozatalát, melynek keretében jó néhány milliárd forinttal csökkenhetnek (vagy nőhetnek...) a tárca rendelkezésére álló erőforrások.

Szintén jelentős hatást gyakorol a szabályozásra, de objektíve a tárca képes felkészülni a jogszabályváltozásokból, vagy kormányzati döntésből eredő új feladatok kezelésére. A felkészülés lehetőségét éppen a kormányzati döntéshozatal eljárási szabályai és időigénye biztosítja, illetve az a tény, hogy a tárca a közigazgatási egyeztetés során hangot adhat véleményének, a megvalósíthatósággal összefüggésben jelentkező igényeinek. Erre gyakorlati példaként a HM Állami Egészségügyi Központ megalakítását hozhatom fel, amely bár feszített tempóval és számos akadályozó tényező mellett, hiányosságokkal, de végül is megvalósult – az intézmény működik.

Előfordulhat a fentiek mellett, hogy a jogszabályváltozásból eredő, objektíve kezelhető külső hatások abszolút erejűvé válnak, és a tárca elveszíti a felkészülés lehetőségét. Erre példaként a közigazgatási reform kapcsán kodifikált, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény előkészítését hozom fel példaként, mikor a szakmai szervezetek nem kaptak valós lehetőséget álláspontjuk megfogalmazására az egyeztetés során, a tervezet pedig rendkívüli gyorsasággal hatályba lépett, így a végrehajtásra való felkészülés lehetősége gyakorlatilag minimálisra csökkent<sup>91</sup>.

A Honvédelmi Minisztérium döntés-előkészítési mátrixának **gyenge pontja az időtényező**. A működés gyakorlata azt mutatja, hogy az utóbbi években jelentősen leszűkített létszám csak megfeszített munkával képes eleget tenni kötelezettségeinek, a rendszernek szakmai szinten nincs megfelelő tartaléka. A rendelkezésre álló apparátus a legszükségesebb döntések előkészítését képes csak elvégezni, melyek szükségessége nem minden esetben a hosszútávra vonatkozó stratégiai területen, hanem a napi működés biztosítása terén indokolható. Gondoljunk csak az előző alcím alatt tárgyalt és vitathatatlanul nagy jelentőségű belső szabályozó rendszer kialakításának szabályaira, mely éveket váratott magára, vagy a lakáspolitikai és –gazdálkodási koncepció<sup>92</sup> megalkotására, miközben a tárgyévi karácsonyi ünnepek körüli munkarendről minden esetben megszületett a miniszteri döntés. Nem vitatom ez utóbbi szükségességét, de az mindenképp belátható, hogy egy felső szintű vezető és irányító szerv esetében a döntések fókuszában a rendszerszemléletű, stratégiai szintű kérdéseknek kell prioritást élveznie.

A döntés-előkészítés jelenlegi rendszerében a következő hiányosság az ügyintézői szinten jelentkező **eljárás-ismeret hiányosságaiban** érhető tetten. Ezek a hiányosságok az egyes személyekhez köthetőek, melyek kiküszöbölése a közvetlen vezetők feladata.

Ilyen ismeret hiányra vezethető vissza az a néhány eset, mikor egy tervezet első körös véleményeztetésére vonatkozó körlevelet állami vezetővel, vagy a Honvéd Vezérkar főnökével íratnak alá, vagy amikor egy magasabb szintű fórumon megszületett döntéssel ellentétes tartalmú kidolgozói munkát végeznek el és bocsátanak egyeztetésre.

Ez utóbbi azonban már nem kizárólag az ügyintéző szintjén jelent hiányosságot, hanem a vezetői szinten is, hiszen arra enged következtetni, hogy a belső információáramlás nem biztosított a szükséges mértékben.

Összességében tehát a döntéshozatali mechanizmus megfelelőnek mondható, annak hiányosságai nem a belső szabályozottságban, annak mikéntjében keresendők.

### **III.3.3. A döntéshozatal és a vezetés hatékonyságát befolyásoló tényezők**

A döntéshozatal azonban az irányítás és a felső szintű vezetés szempontjából csak egy – bár lényeges – elem. Ahhoz, hogy a döntések végrehajtása is megfelelő legyen, érdemes néhány gondolatot szentelni a vezetés/irányítás hatékonyságának.

Az egészséges katonai hierarchia kínálta lehetőségek kiaknázása rendkívüli módon megkönnyítheti a vezetői elgondolások érvényesítését a Honvédelmi Minisztériumban. A legfelső szinten meghozott politikai-szakmai döntések a minisztérium apparátusán át becsatorlódnak a végrehajtás rendszerébe, ahol az elképzelések megvalósítása már **parancsként** jelenik meg. Más ágazatoknál a miniszteri döntés kötelezőségének csak a fegyelmi felelős-

<sup>91</sup> Emlékeim szerint a jogszabály Magyar Közlönyben történő megjelenése átfutási idejének köszönheti a közigazgatás, hogy némi mozgástere maradt a felkészülés vonatkozásában. Az OGY a törvényt 2006. május 30-án fogadta el, a Magyar Közlönyben 2006. június 2-án jelent meg, így a hatályba lépés ideje átcúszott júliusra.

<sup>92</sup> 14/2008. (HK 5.) HM utasítás

ségre vonás lehetősége adta nyomásgyakorlás útján lehet érvényt szerezni, a honvédelmi ágazatban azonban – a katona állományt tekintve – büntetőjogi garanciák is biztosítják a vezetői-irányítói elgondolások érvényesülését. Némi túlzással úgy értékelhetjük, hogy a kibocsátott vezetői-irányítói intézkedéseknek a Magyar Honvédségben nincs alternatívája, csak a vezető, illetve irányító újabb személyes döntése következtében.

Érdemes megemlíteni azonban azt az elméletileg nem kizárható esetet, amikor a vezetői döntés tartalma a végrehajtás során az alsóbb vezetői szinteken kiadott intézkedések és utasítások következtében torzul, devalválódik. Ennek okai között elképzelhető

- a) az alapintézkedés megfogalmazásában rejlő pontatlanság, vagy nem megfelelően használt szakmai terminológia, hibás szakmai tartalom;
- b) az alsóbb vezetői szinteken szolgálatot teljesítők körültekintésének, vagy képzettségének hiányosságaiból eredő értelmezési probléma;
- c) a döntés következtében személyesen hátrányosabb helyzetbe kerülő érintett végrehajtó/alacsonyabb szintű vezető által tanúsított „ellenállás” is.

Ad a) Az elsőként említett tényező a felsőszintű vezető közvetlen környezetében dolgozók **megfelelő kiválasztásával**, kiemelkedő felkészültségével, illetve a vezetői döntések előkészítése során végzett **széleskörű szakmai egyeztetéssel** küszöbölhető ki. Az esetleges szakmai hiányosságok a vezetői döntés minőségét közvetlenül veszélyeztetik, amely a vezető személyes megítélésére, teljesítménye értékelésére is kihat, ezen keresztül a tárca megítélését is rombolja a közigazgatás rendszerében, a közvélemény előtt és az alárendelt szervek vonatkozásában is. Ennél azonban lényegesen nagyobb jelentőséggel bír a hibás döntés későbbi reparálásához társuló költségkihatás – gondoljunk csak egy esetlegesen téves szakmai alapokon nyugvó haderőfejlesztésre vagy létszámcsoökkentésre. Szintén destruktív hatást gyakorol a hibás szakmai tartalmú döntés következtében bekövetkező bármilyen jellegű változás, a „bizonytalansági elem” bevitele a rendszerbe, amely az alárendelt szervezetek feladatteljesítési képességére is hatást gyakorol.

Ad b) A másodikként felsorolt okcsoportban a körültekintés feltételezett hiánya a végrehajtási fegyelem megkövetelésével állítható párhuzamba. Az alsóbb szintű szervezetek vezetőinek következetes **ellenőrzése** alapkövetelmény, mely a honvédelmi tárcanál a kialakult gyakorlat és a belső rendelkezések alapján folyamatos és tervszerű<sup>93</sup>.

A vezetők képzése értelemszerűen minden szinten fontos, a végrehajtást közvetlenül vezetőké azonban kiemelt jelentőséggel bír. Kodály szerint „Egy nemzet kultúráját nem az határozza meg, hogy ki az Operaház igazgatója, hanem hogy ki a falusi tanító”.<sup>94</sup> Érdemes ezen mondat vezetéselméleti párhuzamán elgondolkodni akár a közigazgatás legfelső szintjén, de az értekezésem szempontjából releváns (főosztályvezető - alárendelt) szinten mindenképpen.

Itt kívánom ismételtlen hangsúlyozni a **belső információáramlás** fontosságát. Az előző pontokban részletezett szakmai egyeztetési rendszer nem képes hatékonyan működni, ha csak a szervezetek vezetői rendelkeznek ismeretekkel a területre vonatkozó vezetői elgondolások koncepciójáról, illetve a felső szintű döntéseket megelőző egyeztetések eredményeiről. Amennyiben a szervezet vezetője nem osztja meg a rendelkezésére álló információkat, úgy a szakmai előkészítést ténylegesen végző ügyintézőt hozza olyan helyzetbe, amely nem teszi lehetővé számára a megfelelő előkészítést. Ennek kiküszöbölésére feltét-

<sup>93</sup> Lásd bővebben: 52/2007. (HK 11.) HM utasítás a honvédelmi tárca ellenőrzési rendjéről

<sup>94</sup> Idézet Trethon Ferenc: A korszerű vezetés és szervezés általános elvei című munkájából, Magyar Közigazgatás 1995/2. 78. p



lenül indokoltnak tartom a főosztályszintű szervezetek belső értekezletein **az állomány széleskörű tájékoztatását** a tárca felső vezetésének elgondolásairól, a tárcaközi vagy tárcán belüli egyeztető üléseken elhangzott szakmailag releváns álláspontokról. Ezek hiányában a legkiválóbb szakmai múlttal rendelkező ügyintéző is néhány hónap után elveszti képességét a helyzet objektív megítélésére, a döntések előkészítése során ismételten békaperspektívából kényszerül javaslatot tenni az elvárt komplex és sokoldalú megközelítés lehetőségének hiányában.

Indokoltnak tartom a fenti tájékoztatás célját szolgáló fórumok rendszeressé tételét és **intézményesített formában** történő megszervezését. A tájékoztatásnak minden esetben komplexnek kell lennie, nem szorítkozhat kizárólag az ügyintéző saját szakterületére, mert a túlzott specializáció a ténylegesen végrehajtható döntések meghozatalának akadályává válhat, elszakadva a valós lehetőségektől.

Ad c). A harmadikként említett tényező – a személyes ellenérdekeltség – kiküszöbölése meglehetősen népszerűtlen vezetői feladat, azonban az eredményes vezetői tevékenység megvalósításával kapcsolatban már H. Fayol<sup>95</sup> is rámutatott a vezetés, a fegyelem és a parancsolás egysége összhangjának szükségességére. A vezetés nem népszerűségi kérdés, nem cím, nem privilégium. A **vezetés: felelősség**. A felelős vezető indokolt esetben nem retten meg a jogszabályokban biztosított szankciók alkalmazásától, hiszen az elsődleges cél a döntések érvényesítése, a korábban már hivatkozott alapfeladatok ellátásának biztosítása.

Mindhárom fentebb említett negatív tényező kezelése biztosítható a kiválasztási rendszer tökéletesítésével, a kontraszelekció kiküszöbölésével és a folyamatos magas színvonalú képzéssel. Gondoljuk csak végig: az állomány tagja optimális esetben szakmailag teljes pályája során folyamatosan képzi magát. Ugyanakkor a vezetői képességek fejlesztése nem kap kiemelt hangsúlyt a szakmai képzéssel párhuzamosan.

A vezetés hatékonyságának elemzésénél a végrehajtás szempontjából nem hagyható figyelmen kívül a közép- és alsószintű vezetők **motivációs rendszere** sem. A vezetéstudomány taylori<sup>96</sup> irányzata a legfőbb motivációs tényezőként a juttatások emelését nevezi meg. A Mayo-féle<sup>97</sup> Human Relations irányzat azonban az emberi tényezők különbözőségét is hangsúlyozza. A Honvédelmi Minisztériumban a juttatásokkal történő motiváció a költségvetési lehetőségek miatt rendkívül behatárolt. Az illetményrendszer jogszabályilag kötött, a jutalmazás mértéke és gyakorisága belső rendelkezésben felülhatárolt<sup>98</sup>, a motivációs tényezők között azonban a szakmai kihívás és a státuszhoz való kötődés is megjelenik,

---

<sup>95</sup> Henry Fayol (1841-1925) kidolgozta a vezetés 14 princípiumát, melyek között kiemelten nagy jelentőséget tulajdonít az egyszemélyi felelős vezetésnek; a fegyelemnek, mint a döntések következetes mindenszintű végrehajtásának és a parancsolás egységének, amely kizárja a párhuzamos döntéseket és megalapozza a vezetők felelősségét. Lásd erről H. Fayol: *Administration Industrielle et Générale*; Paris, Dunod, 1916. Magyarul: *Ipari és általános vezetés*, Budapest, KJK, 1984.

<sup>96</sup> Frederick W. Taylor (1856-1915) a vezetés hatékonyságának zálogaként a munkamegosztást, a munkamódszer vezető általi kiválasztását, a megfelelő műszaki háttér biztosítását, az ellenőrzés folyamatosságát és a dolgozó anyagi eszközökkel történő motiválását határozta meg. Lásd erről F. W. Taylor: *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai*, Budapest, KJK, 1983.

<sup>97</sup> Elton Mayo (1880-1949) a szervezetek működésének hatékonyságát összefüggésbe hozta az emberi tényezővel, a motiváció eszközeként a pénz mellett az előmenetel lehetőségét, a függetlenség érzetének biztosítását, a kockázatvállalás élményének hatalmát, illetve az önálló hatáskörhöz való ragaszkodás tényét jelölte meg. Lásd erről E. Mayo: *The Human Problems of an Industrial Civilization*, New York, 1933.

<sup>98</sup> Lásd: 3/2002. (I. 25.) HM rendelet a katonák illetményéről és illetményjellegű juttatásairól, valamint a közalkalmazottak jutalmazásáról, illetve 27/2002. (IV. 17.) HM rendelet a honvédelmi miniszter által alapítható és adományozható elismerésekről

melyek együttesen kellő aktivitást eredményeznek a különböző szintű vezetők feladatvégrehajtásában.

Talán érdemes kitérni még egy gondolat erejéig a motivációs rendszer egy, a jövőben reálissá válható problémájára.

Az elmúlt tíz-tizenöt évben a katonai oktatási intézmények elvégzését követően a hivatásos állomány tagjai egyre nagyobb számban tanultak posztgraduális képzés keretében valamely további, a polgári életben is jól kamatoztatható végzettség megszerzése érdekében. Mindemellett, az egyre növekvő követelményszint és a verseny erősödése folytán, évről-évre több, idegen nyelvet jól beszélő katona teljesíthet szolgálatot a minisztériumban. Ezek a tisztek a polgári életben is versenyképesek, szakértelmük, képzettségük, nyelvtudásuk és a beljük nevelt katonai fegyelem megbízható, jó munkaerővé teszi őket, keresettek a munkaerőpiacon. A mindenkori és mindenszintű vezetés felelőssége, hogy pályán tudja őket tartani, értelmes és komoly kihívásokkal szembesítse őket, amelyet megfelelő módon ellentételezni is képes. A tényleges teljesítménytől független „ki nem kapott még idén jutalmat” típusú elismerési rendszer langyos állóvízzé lassíthatja a leggyorsabb futású patakot is. Az ilyen és ehhez hasonló jelenségeknek semmiképp nem szabad tért nyerniük a jövőben sem a vezetői gondolkodásban és a felsővezetők gyakorlatában.

Itt szeretnék röviden kitérni a **vezetői teljesítményértékelés** szerepére. Nem arra a jogszabályban előírt értékelésre gondolok, mely során a beosztott állomány tevékenységét a vezető értékeli. Természetesen ez is alapvető jelentőségű. Azonban a honvédelmi tárca működésének minősége a legnagyobb mértékben a főosztályvezető szintű vezetőkön és helyetteseiken múlik. Ezek a személyek alakítják saját szervezetük struktúráját, választják meg a szervezet szakfeladatokat ellátó beosztott állományát, illetve – ami talán a legfontosabb – szervezik a szervezeten belüli munkamegosztást. Álláspontom szerint ezen vezető személyek kiválasztása, és folyamatos értékelése a magasabb szintű vezetők által a záloga a minisztérium irányító és vezetési tevékenysége minőségének, a döntéshozatali folyamat hatékonyságának.

A teljesítmények értékelésére vonatkozó megállapítások sorában érdemes megjelölni a köztisztviselők 2007-ben bevezetett új teljesítményértékelési rendszerét<sup>99</sup>, a TÉR-t. Ez a rendszer a központi közigazgatási szerveknél a versenyszférából átemelt motivációs és dotációs rendszer elemeket kíván alkalmazni, melynek hatásait jelenleg még nem lehet felmérni. Figyelemmel arra, hogy értekezésemnek nem célja a TÉR részletes elemzése, ehelyett csak arra kívánok utalni, hogy a versenyszféra alapvető mérőszáma a megtermelt profit, amely alapján könnyen beazonosítható, hogy milyen erőforrások állnak rendelkezésre a jutalmazáshoz, és az elért eredmény alapján kiket célszerű ebből átlagon felül jutalmazni. Ez azonban a közigazgatásban kevéssé értelmezhető, nem lehetséges a szervezet működése hatékonyságának objektív értékelése, amely így összességében kontraszelekciót eredményezhet a kiemelt elismerésben részesülők kiválasztása során.

#### **III.4. A vezetői/irányítói jogkörök delegációja és annak jogi, illetve célszerűségi határai**

A Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének elemzése során nem hagyhatjuk figyelmen kívül a jogkörök telepítésére vonatkozó vizsgálatot sem.

---

<sup>99</sup> 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól

A jogkörök telepítésének hatályos kereteit a III.2. alatt tárgyaltam, így most azt a **szempontrendszer katalógust** kívánom összeállítani, amelyre a jogkörök delegálása esetén a Magyar Honvédség felső szintű vezetési rendjében figyelemmel kell lenni.

Mindenekelőtt azt célszerű megvizsgálni, hogy melyek azok a **jogkörök, amelyek átruházása nem lehetséges** a jogi környezet kötöttségei miatt, vagy célszerűségi szempontból.

A jogi környezet vizsgálata során kiemelt hangsúlyt kap, hogy egy-egy jogosítvány csak abban az esetben ruházható át, amennyiben azt a jogszabály *expressis verbis* tartalmazza. A minisztert megillető jogalkotási jogosítvány példának okáért egyáltalán nem átruházható a szervezeten belül, míg a Honvéd Vezérkar főnöke katonai szervezetek feletti vezetési jogának átruházására megvan a felhatalmazás<sup>100</sup>.

A jogi környezetben természetesen kiemelt jelentőséget kap a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat és a HM Szervezeti és Működési Szabályzata, melyek a magasabb szinten nem meghatározott jogosítványokat határozzák meg.

A HM SZMSZ hatása – és nem hatálya (!) – ennek megfelelően közvetve a Magyar Honvédség minden katonai és hivatali szervezetére kiterjed.

A célszerűség határait a gyakorlati alkalmazhatóság szempontjai, illetve a vezetői szándék befolyásolják. Jellemző módon a pénzügyi jellegű döntési jogosítványok és a személyi kérdésekről történő döntéshozatal – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – a szervezet legmagasabb szintű vezetője kezében összpontosulnak.

A jogkörök delegációja praktikus okokból sem megkerülhető, hiszen a mindennapi működés biztosítása folyamatosan igényli, hogy a szükséges döntések időben és a jellegüknek, jelentőségüknek megfelelő szinten szülessenek meg.

A döntések időbeni rendelkezésre állását veszélyezteti a jogkörök egy kézben történő koncentrálása, a vezetők túlterhelése, ezért ebből a megfontolásból is rendkívüli körülménnyel kell eljárni a szabályozás kialakítása során. A Honvédelmi Minisztérium katonai vezetési feladatai reflexszerűen hatnak ki a vezetés és a vezetés módszereinek kérdéseire is, így elmondható, hogy a katonai vezetési struktúrában a feladatmegosztás elsősorban a döntéselőkészítés szintjén nevezhető tipikusnak, míg a magát a vezetői döntést az esetek túlnyomó többségében a Honvéd Vezérkar főnöke hozza, nem gyakorolva a jogkör átruházás lehetőségét. Kivétel ez alól a gyakorlat alól a hadkiegészítő parancsnokságok és a Katonai Igazgatási és Adatfeldolgozó Központ feletti vezérkar főnöki szolgálati előjárói jogkör átruházása, melyet a hatályos szabályok alapján a HM Személyzeti Főosztály vezetője jogosult gyakorolni.

A Honvédelmi Minisztérium Hatásköri Jegyzéke<sup>101</sup> önálló dokumentumként tételesen tartalmazza a jogszabályokból és az állami irányítás egyéb jogi eszközeiből levezethető hatásköröket. A hatályos szöveg kimagasló szakmai színvonalúnak tekinthető, részletesen meghatározza az adott hatáskör tartalmát, a hatáskör gyakorlására jogosult személyt, valamint pontosan megjelöli a hatáskör alapjául szolgáló jogszabályhelyt. Ez a fajta felépítés a rendszer működésének kontrollját, a transzparenciát is biztosítja, hiszen a Hatásköri Jegyzék nyilvános dokumentum, bárki számára hozzáférhető. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a Honvédelmi Közlönyben csak a Honvédelmi Minisztérium hatásköri jegyzéke módosításáról szóló 96/2007. (HK 17.) HM utasítás jelent meg, maga az alapidokumentum nem. Indo-

---

<sup>100</sup> Lásd: Hvt. 101. § (2) bek.

<sup>101</sup> 84/2006. (HK 17/L) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Hatásköri Jegyzékének kiadásáról

kolt lenne – különösen a transzparencia elvére tekintettel – az alapidokumentum közzététele is.

Itt kívánom hangsúlyozni, hogy a jogkörök telepítése és átruházása nem összekeverendő a szubdelegációval. Minden vezetői jogkörnek a Hvt. valamely szabályából levezethetőnek kell lennie, és az nem lépheti túl az irányító szerv döntéseinek keretét, ennek megfelelően az alacsonyabb szintű előjárók sem gyakorolhatnak olyan jogokat, melyek az őket vezető személyeket nem illetik meg<sup>102</sup>.

A szubdelegáció tilalma a szabályozás továbbadásának tilalmát jelenti: a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat.

A közigazgatási szerv hatáskörét csak jogszabály felhatalmazása esetén ruházhatja át. A jogi korlátok tehát adottak, a telepített és nevesített jogkörök nem átruházhatóak.

Ki kell emelnünk e körben azt is, hogy egy-egy ügykörben – és ez különösen a hatósági jogalkalmazás keretében értelmezhető – a kiadmányozási jog belső szabályzatban való engedélyezése nem minősül hatáskör átruházásnak. Ebben az esetben csupán annyi a jogszerűség feltétele, hogy a döntésben formálisan is meg kell jeleníteni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a minisztérium kijelölt szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti.

Ez a nyilvánvalónak tűnő jogértelmezés korábban sok vitát váltott ki, míg a Legfelsőbb Bíróság Jogegységi Tanácsa ki nem bocsátotta a közigazgatási szerv hatáskörének delegálhatóságáról, gyakorlásáról szóló 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozatát, amely a későbbi Kszt. 5. § szövegének alapját képezte.

Ennek analógiájára elgondolkodtató, hogy jogilag megalapozottak-e a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat azon részei, melyben a HM Szervezeti és Működési Szabályzatára történő hivatkozás került megfogalmazásra az egyes vezetőkhöz telepített tényleges hatáskörök megnevezése helyett.

A válaszom: igen.

A Hvt. 99. § rendelkezése szerint a „(...) minisztérium az ország (...) központi közigazgatási, valamint – (...) a Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjére vonatkozó kormányhatározat, továbbá a honvédelemért felelős miniszter által megállapított hatásköri szabályok szerint – a Honvédség irányításának és vezetésének szerve”, tehát a jogszabály maga telepíti ezeket a hatásköröket, nincs szó szubdelegációról.

### **III.5. A közigazgatás 2006. évi szervezeti reformjának hatásai a Magyar Honvédség irányítására és vezetésére**

A magyar közigazgatás az általános vélekedés és a szakmai-politikai körök megítélése szerint 2006-ra megérett egy átfogó, komplex átalakításra. Ez a reform egy hosszabb folyamat, melynek egyik első fejskéjének a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény tekinthető. A törvény egységesítette és az uniós gyakorlatnak is megfelelő garanciarendszerrel bástyázta körül a hatósági eljárást.

---

<sup>102</sup> A hatáskör átruházás és a vezetés-hatékonyság összefüggéseit elemzi László Ferenc: A korszerű vezetés módszerei; VÍZDOK Kiadó, Budapest, 1973. 94-95. p.

Ez a jogszabály azonban nyilvánvalóan nem jelentette a közigazgatás szervezeti reformját, hanem „csak” a hatósági eljárás általános kereteit határozta meg.

A **strukturális reform célkitűzése** a kisebb és hatékonyabb állam megvalósítása volt, mely az állampolgárt ügyfélként és nem alattvalóként kezeli, magas színvonalú közszolgáltatást nyújt, de csak azokon a területeken, amely valóban az állam felelőssége.

A közigazgatás strukturális átalakításának nyitányát a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló **2006. évi LVII. törvény** (Kszt.) megalkotása jelentette<sup>103</sup>.

A Kszt. rég nem látott módosulást eredményezett, melynek hatásai a Magyar Honvédséget irányító/vezető minisztériumra különösen élesen jelentkeztek. Előrebocsátom, nem minden esetben kedvezően.

A Kszt. ágazatot érintő első rendelkezése a közigazgatási szervek besorolása, melyben a Honvédelmi Minisztérium központi államigazgatási szervként kerül megjelölésre. Ez a rendelkezés önmagában helytálló, azonban nincs teljes összhangban a Hvt. 99. § rendelkezésével, mely szerint a minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítése tervezésének, szervezésének központi közigazgatási és a Honvédség irányításának és vezetésének szerve. Ez utóbbi rendelkezés adja a HM specialitását a központi közigazgatási szervek sorában.

Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a jogalkotó „megfeledezett” a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok besorolásáról, így azok ma a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. CXXV. törvény és miniszteri határozat (!) alapján „a Kormány irányítása alatt álló, az ország egész területére kiterjedő illetékességgel (a törvényben eredetileg „hatáskörrel” szerepelt) rendelkező, önálló gazdálkodást folytató költségvetési szervek”, holott – figyelemmel arra, hogy törvény alapította szervezetekről van szó és kormány-irányítás alatt állnak – a Kszt.-ből levezetett elvek alapján kormányhivatalnak minősülnének<sup>104</sup>.

A Kszt. jelentősnek mondható szabályát, az irányítás és felügyelet fogalmának meghatározását az I. fejezetben már érintettük. A rendelkezés lezárta(?) a több évtizedes fogalmi tartalomra vonatkozó vitát, azonban honvédelmi vonatkozásban érdemes néhány tényre felhívni a figyelmet.

A törvény 2-4. § alapján az **irányítás** és felügyelet fogalmi specifikái csak abban az esetben értelmezhetőek, ha azt jogszabály telepíti, és törvény nem állapít meg eltérő szabályokat.

Ilyen, irányításra vonatkozó szabály nagy számban szerepel a Hvt.-ben, mely nem tekinthető aggályosnak.

A **felügyelet** vonatkozásában azonban árnyaltabb a kép<sup>105</sup>. A Hvt. 52. § (1) *h*) pontja alapján a honvédelmi miniszter látja el a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem felügyeletét, míg a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.) „fenntartói irányítás”-t nevesít. Ennek tartalmát az Ftv. 115. § határozza meg, mely eltér a Kszt. irányításra vonatkozó szabályaitól. Nem kérdéses ugyan, hogy a ZMNE nem minősül államigazgatási szervnek, azonban a fogalmak egységes alkalmazásának a jogrendszerben érvényt kellene szerezni, az esetleges félreértelmezés lehetősége miatt. Ennek hiányában a nem csak a jogsza-

<sup>103</sup> A közigazgatási szervezeti reform elméleti alapját a Kormány felkérésére Sárközy Tamás fektette le. Részleteiben lásd: Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai; HVG ORAC, Budapest 2006.

<sup>104</sup> Lásd: Közigazgatási Alapvizsga Tankönyv (szerk: Andriská Szilvia – Kökényesi József); KSZK. 2007. 37. p

<sup>105</sup> Gyakorlati megközelítésben ír a felügyelet-fogalomról Szabó Gábor: Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései; Közigazgatási Füzetek 1992. 20. p.

bályokat kell a jogalkalmazónak ismernie, hanem széleskörű közigazgatás-szervezési alapismeretek birtokában is kell lennie, melynek megszerzése bonyolultabb, mint a jogszabályhoz való hozzáférés.

A honvédelmi ágazatban felső szinten jelentkező további felügyeleti jogosítvány csak a HM Állami Egészségügyi Központ vonatkozásában jelenik meg, ennek azonban Korm. határozat<sup>106</sup> az alapja, így a Kszt. hivatkozott szabálya nem alkalmazható. Ez a helyzet ismételtén igazolja a korábban megtett azon javaslatom megalapozottságát, mely szerint a honvédelmi miniszter ÁEK feletti felügyeleti joga tartalmát jogszabályban kell meghatározni.

A Kszt. következő – és a fentiekhez szorosan köthető – továbbgondolásra érdemes rendelkezése a 28. § (3) bekezdésében található, amely szerint a „miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében kibocsátott rendeletében állapítja meg”.

Ez a rendelkezés a Honvédelmi Minisztérium esetében nem értelmezhető, hiszen a honvédelmi miniszter jogosítványait nem rendelet, hanem törvény, a Hvt. állapítja meg. Élek a gyanúval, hogy a Kszt. előkészítése során a jogalkotó elmulasztotta figyelembe venni ezt az alapvető, 2/3-os parlamenti többséggel elfogadott szabályt.

Ki kell emelnem, hogy a honvédelmi ágazat is rendelkezik egy statútum rendeletnek beillő szabályozással, azonban ennek jogi megítélése több mint kérdéses. A 189/2008. (VII. 28.) Korm. rendelet a Hvt. végrehajtási rendeletébe<sup>107</sup> emelt be bizonyos rendelkezéseket, melynek célja az ágazati miniszteri jogosítványok szabályozása volt. A jogi probléma ezzel a megoldással az, hogy az alaprendelet a Hvt. végrehajtását szolgálja és a kibocsátására szóló felhatalmazás a Hvt-ben található, így a benne foglalt rendelkezések törvényi kereteit is a Hvt-ben kellene fellelnünk. Erre figyelemmel ez a megoldás nem lehet alkalmas, hiszen a szabályozási rendszer hiányosságait éppen a Hvt-n túlmutató szabályok hiánya jelenti.

A probléma áthidalására az a **javaslatom**, hogy a Kormány bocsásson ki rendeletet a honvédelmi miniszter feladat- és hatásköréről, azonban e jogszabály csak a Hvt-ben rögzítetteken túli jogosítványokat tartalmazza – mint például a HM Állami Egészségügyi Központ vonatkozásában jelentkezőket.

A Magyar Honvédség felső szintű vezetésére és irányítására a legnagyobb hatást a **közigazgatási államtitkár** intézményének megszüntetése gyakorolta.

Ez a hatás jóval túlmutat a közigazgatás más szegmenseiben gyakorolt hatáson, hiszen a HM közigazgatási államtitkára nem kizárólag minisztériumok közötti és minisztériumi szervezeten belüli feladatokat látott el, hanem a teljes Magyar Honvédség vonatkozásában gyakorolta a szakirányítási jogokat. Ennek megfelelően a magyar közigazgatás egyetlen olyan államtitkára volt, aki közvetlenül is hatást gyakorolhatott az ágazat szervezeteinek szakmai működésére, és ez a hatásgyakorlás nem csupán lehetőségként, hanem intézkedési kényszerként jelentkezett.

A Honvédség szervezeteinek működése és a működés összhangja nagyban múlik a szakmai szabályok rendelkezésre állásán. A honvédelmi ágazat jellege, a Magyar Honvédség alaprendeltetése nem teszi lehetővé, hogy a szabályozási környezet hiányos legyen, ennek

---

<sup>106</sup> Lásd: 2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat a központi egészségügyi szolgáltató szervezetek létrehozásáról 4. pont

<sup>107</sup> 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

megfelelően a közigazgatási államtitkár tevékenységének jelentős részét a szakirányítási aktusok előkészítése és kibocsátása tette ki<sup>108</sup>.

A közigazgatási államtitkári intézmény megszüntetése során a jogalkotó indokoltnak látta az államtitkári jogosítványok gyakorlásának folyamatos biztosítását. Ennek érdekében a Kszt. ezen jogosítványokat a miniszterre ruházta át. Ez a megoldás ismét nem volt adekvát a Hvt. által megállapított vezetési-irányítási rendszerrel, hiszen így a közigazgatási államtitkár és a Honvéd Vezérkar főnöke közötti feladatmegosztás logikája felborult és a mérleg „államtitkári serpenyőjébe” a miniszter került. Ennek megfelelően a miniszter a Hvt. alapján „irányította és vezette” a Magyar Honvédséget, az előbbi saját maga útján... Azt gondolom, ez a megoldás nem állt a jogalkotó szándékában, bátran állíthatjuk, hogy kodifikációs hibáról van szó.

Itt kívánok ismételtlen utalni arra, hogy a Kszt. nem 2/3-os törvény, míg a Hvt. igen. Ebből következően nem lett volna lehetősége a jogalkotónak alkotmányosan újrafogalmazni a honvédelemre vonatkozó szabályokat a Kszt. megalkotása keretében. Ha ezt tette, akkor alkotmány-sértést követett el, ami orvoslásra szorul.

A kodifikációs hiba oka valószínűleg az lehetett, hogy a parlament ekkortájt<sup>109</sup> módosította az Alkotmányt, amely lehetővé tette, hogy a kizárólagosan kormányzati szerkezet kialakításához fűződő módosításokat egyszerű többséggel is végre lehet hajtani<sup>110</sup>, így erre figyelemmel nem vizsgálták ennek további hatásait. Azt sem tartom kizártnak, hogy a Kszt. előkészítésében közreműködők és az azt megszavazók kevéssé voltak naprakészek a Magyar Honvédség felső szintű vezetése és irányítása kérdéseiben, így fel sem merült a jogszabálytervezet által hordozott hiányosságok ez irányú vizsgálata.

A fenti jogalkotási hiba a honvédelmi szervezetek irányítására is közvetlenül hatást gyakorolt, így szükségessé vált a kapcsolódó szabályok soron kívüli felülvizsgálata<sup>111</sup> és korrekciója. Ennek hatásait és részleteit, az ezzel összefüggésben továbbra is fennmaradó aggályaimat a III.2.2. pont alatt tárgyaltam. Úgy vélem, a jogalkotásra vonatkozó szabályok és elvek érvényesülése szempontjából a korrekció nem nevezhető megnyugtatónak, bár szakmai szempontból kétségekívül praktikus és jónak mondható, működőképes megoldás született.

Új szabályként jelentkezik, hogy a minisztérium szervezeti és működési szabályzatát a miniszterelnök hagyja jóvá és csak ezt követően adhatja ki a miniszter normatív utasításban, melyet a Magyar Közlönyben is közzé kell tenni. Ez a szabály a végrehajtó hatalom vezetőjének jogosítványait bővíti, egyben csökkenti az ágazat irányításáért felelős miniszterek hatáskörét. A Honvédelmi Minisztérium vonatkozásában a rendelkezés azért sajátos, mert a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének szabályait maga a Kormány állapítja meg, mely a HM SZMSZ legfontosabb rendelkezéseit is behatárolja, így a honvédelem vonatkozásában **indokolatlannak** tűnik a döntés ilyen fajta központosítása.

A Kszt. **önellentmondásba** keveredik, mikor a 65. § (4) bekezdésében azt írja, hogy „a minisztérium létszámkeretét (...) a szervezeti és működési szabályzat határozza meg”, hiszen ez a jogkör a Kszt. 2. § (1) f) alapján az irányítót – azaz az Alkotmány 35. § (1) c) ér-

---

<sup>108</sup> 1999-2006. között a HM közigazgatási államtitkára 302 sorszamos intézkedést és szakmai tartalmú közleményt adott ki.

<sup>109</sup> 2006. évi LIV. törvény

<sup>110</sup> Alkotmány 34. § (2) „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvényt módosíthatja.”

<sup>111</sup> 2006. évi CIX. törvény

telmében a Kormányt – illeti meg, míg az SZMSZ formálisan is a miniszter döntéseként jelentkeznek, így legfeljebb az adott létszámkeret belső bontására van lehetőség.

A helyzet teljességéhez hozzátartozik, hogy a minisztériumok létszámát – az alkotmányos felhatalmazásból eredeztetett jogköre alapján – jelenleg is kormányhatározat tartalmazza<sup>112</sup>.

Fentiekre figyelemmel nem látom nélkülözhetőnek a Kszt. hivatkozott rendelkezéseinek pontosítását.

Úgy gondolom, hogy a létszámokhoz kapcsolódóan érdemes egy rövid kitérőt tennünk.

Az Országgyűlés honvédelemmel összefüggő irányítási jogosítványa a Magyar Honvédség részletes bontású létszámának meghatározása. A Magyar Honvédség szervezetileg magában foglalja a Honvédelmi Minisztériumot is, így álláspontom szerint a minisztérium szervezetére és létszámára vonatkozó kormányzati rendelkezések jogalapját megteremtő szabályok sem tekinthetők egyértelműen koherensnek.

Különösen igaz ez a folyamatban lévő „civilizálás” területére, mely során a végrehajtó hatalom a minisztériumban csak azon beosztásokban kíván katonát foglalkoztatni, ahol az feltétlenül indokolt<sup>113</sup>. Ez a célkitűzés azonban könnyen összetűzésbe kerülhet az Országgyűlés által meghatározott állományarányokkal<sup>114</sup>. Ennek veszélye viszonylag alacsony ugyan, hiszen az engedélyezett keretek bőséges mozgásteret biztosítanak, de elméletileg nem kizárható egy ilyenfajta kollízió.

A Kszt. megfogalmazta a minisztériumok egységes szervezeti felépítési elveire vonatkozó szabályokat is. Ennek értelmében a minisztérium miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik. Ez a rendelkezés ismét figyelmen kívül hagyja a Hvt. 97. § (2) szabályait, amely szerint a honvédelmi miniszter feladatai ellátásáról a minisztérium főosztályai és csoportfőnökségei útján gondoskodik. Erre alapozva, a Honvédelmi Minisztérium – a Kszt. végrehajtása és az új HM SZMSZ elfogadása érdekében – 2006. közepén törölte a szervezeti egységei sorából a főcsoportfőnökségeket és a továbbiakban főosztályi megnevezéssel működteti a szakmailag lényegileg változatlan feladatot ellátó szervezeti egységeit. Mintegy féléves késedelemmel a jogalkotó is korrigálta figyelmetlenségét, és a Hvt. ma hatályos szövegében már nem az elavult megnevezésű szervezeti egységek, hanem maga a minisztérium mint összefoglaló fogalom szerepel.

A Kszt. a vezetői megbízások számának csökkenését is magával vonta a minisztériumban. A közigazgatás általánosan rossz gyakorlata volt korábban, hogy érdemeik elismeréseként – vagy egyéb okból – olyan személyek is vezetői megbízást és juttatásokat kaptak, akik alárendeltségébe nem tartozott valós apparátus, így vezetési tevékenységük és felelősségük nem volt értelmezhető. A Honvédelmi Minisztériumban 2006. júniusában 25 főosztályvezető besorolású személy dolgozott, míg a Kszt. alapján újraalkotott SZMSZ hatályba lépését követően már csak 11, akik valós szakmai felelősséggel és tényleges szakmai háttérrel képviselik az általuk vezetett szakterületeket.

---

<sup>112</sup> 2229/2007. (XII. 5.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról

<sup>113</sup> Álláspontom szerint a civilizálás csak egészen kis mértékben képzelhető el egy olyan szervezetrendszerben, melynek működése minősített időszakban kap hangsúlyt, és alapja a parancsok végrehajtása. A civil nem kaphat parancsot, szélsőséges esetben, pl. egy fegyveres konfliktus esetén be sem kényszeríthető a minisztériumba, ami veszélyeztetni a honvédelmi feladatok ellátását, a Magyar Honvédség működését.

<sup>114</sup> 106/2007. (XII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról



A Kszt. ezen rendelkezése mindenképpen előnyös hatást váltott ki, az állami vezetők támaszkodása a szakmai struktúrába tartozókra kiteljesedett. A szakfőosztályok vezetőinek szakmai felelőssége és számon kérhetősége pedig vitán felülivé vált.

Szintén a szervezetre vonatkozó szabály, hogy a főosztályvezető tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottan a miniszter, az államtitkár, a szakállamtitkár vagy a kabinetfőnök jogosult irányítani. Ez a rendelkezés ismét figyelmen kívül hagyta a HM sajátosságait és nem biztosított jogkört a Honvéd Vezérkar főnöke részére. A hiányosság kiküszöbölése érdekében ezt a rendelkezést szabályozó rendszerünk nagyvonalúan kezelte és a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozatban a Honvéd Vezérkar főnöke számára „szakállamtitkárokkal azonos egyeztetési jogosítványokat” biztosított. Erre és a Hvt-re hivatkozással a HVKF is megkapta a Kszt. által nevesített jogkört.

Kapcsolódó problémaként jelentkezik, hogy a Kszt. nem vesz tudomást a katonai hierarchia sajátosságairól, így a Honvéd Vezérkar főnökének helyettese kevéssé sorolható be a közigazgatási hierarchiába. Ha a HVKF kvázi-szakállamtitkár, akkor helyettese kvázi-főosztályvezető? Nem valószínű. Ezekre a kérdésekre nem adható megnyugtató válasz a Kszt. szövegezése alapján, holott erre mindenképp szükség lenne.

A Kszt. azt is meghatározza, hogy az egyes vezetői megbízás adása és visszavonása a miniszter hatáskörébe tartozik. A Honvédelmi Minisztériumban ezen rendelkezés alkalmazása is különös körültekintést igényel, mert a főosztályvezetők sok esetben nem vezetői megbízást kapnak, hanem hivatásos katonai jogállásuknál fogva kinevezésre kerülnek. Figyelemmel arra, hogy a rendfokozat és a beosztás egymáshoz kötött, ilyen esetekben a katona tábornoki kinevezésére is sor kerül. Amennyiben a vezetői megbízás visszavonásra kerülhetne, a katona rendfokozatában akkor sem visszavethető, csak fegyelmi, vagy büntetőeljárás eredményeképpen. Amennyiben azonban a katona vezetői tevékenységével való elégedetlenségről van szó, elmozdítása a jelenlegi szabályozó környezetben jóval nehezebb (szervezeti változás nélkül közel lehetetlen), mint egy civil főosztályvezető esetében, mert jogállására tekintettel azonos vagy magasabb beosztást kell felajánlani részére.

A fentebb részletezettek alapján látható, hogy a honvédelmi tárca a szabályozó rendszer elmentmondásai miatt „csemegézni” kényszerült az azonos jogintézményeket érintő különböző szabályok között, számos nyitott kérdés megválaszolása jelentkezett feladatként. Ebben a folyamatban csak kevéssé volt segítségül hívható a *lex posterior derogat legi priori*, vagy a *lex specialis derogat legi generali* elv, mivel a Hvt-nél később hatályba lépett Kszt. a Hvt. speciálisnak minősülő rendelkezéseit érintő zavart generált.

Mindezek mellett érdemes utalni arra a tényre, hogy a Kszt. a Honvédelmi Minisztérium szervezetének módosulását olyan időszakban kényszerítette ki, amikor éppen csak véget ért a 2005. évi átalakítás. A tárca szerencsétlensége, hogy az elmúlt években egymást érték a létszámcsökkentéssel járó szervezeti racionalizálások az ágazatban, 2006-ban azonban egy magasabb szintű kormányzati projekt részeként ismét hozzá kellett nyúlni a szervezethez.

Ez a tény újabb nem tervezett személyi kiáramlást eredményezett, melyre a humán erőforrás management nem készülhetett fel, illetve a strukturális átalakulás átmeneti időszakában a szakmai munka minőségére is kedvezőtlen hatást gyakorolt.

### **III.6. A Honvédelmi Minisztérium integrációs folyamatának kiteljesedése**

Az előző alcímek alatt áttekintettük, milyen hatások és befolyásoló tényezők határozzák meg a Honvédelmi Minisztérium jelenlegi felépítését. Jelen alcím alatt a Honvédelmi Mi-

nisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának második szakaszát, a funkcionális integráció megvalósulását kívánom áttekinteni.

Ha a Honvédelmi Minisztérium 2004. végén hatályos szervezeti vázlatát (5. melléklet) megvizsgáljuk látható, hogy jól elkülöníthetően ábrázolja a katonai és nem katonai szervezeti elemeket. A Honvédelmi Minisztérium tehát – ahogy az az akkor szerkesztett ábrán is jól látható, a teljes integráció követelményének önmagában is ellentmondó – két nagy blokkból épült fel, amely kiegészült egy meglehetősen kiterjedt háttérintézményi struktúrával.

A háttérintézmények között találunk olyanokat melyek besorolása a minisztérium „holdudvarába” vitatható, de ez értekezésem szempontjából irreleváns.

A minisztérium szervezetét – természetesen a miniszter alatti szintet vizsgálva – továbbra sem egy személy vezette, mint bármely más minisztériumban, hanem két, látszólag azonos jogállású személy, a közigazgatási államtitkár és a Honvéd Vezérkar főnöke. Ez a fajta kettség volt hivatott a korábban hivatkozott ellentmondásos jogszabályi rendelkezést a gyakorlatban feloldani, mely szerint a HVKF vezetési jogosítványokat gyakorol, a közigazgatási államtitkár pedig irányítási jellegűeket.

Az utóbbi időszak Kszt-t megelőző legjelentősebb módosulását a Hvt. és a felhatalmazása alapján kibocsátott 2008/2005. (I. 25.) Korm. határozat eredményezte. Ezen jogforrások alapján került kialakításra a HM 2005-től 2006. júliusáig hatályos szervezeti struktúrája (6. melléklet), illetve szervezeti és működési szabályzata.

A szervezeti vázlat tanulmányozásakor első ránézésre szembetűnik a szervezetek számnak jelentős csökkenése, azonban ez még önmagában nem jelentett előrelépést. Sokkal jelentősebb a magasabb szintű szabályozók vizsgálata, illetve az azok szövegének értelmezésében bekövetkezett változás.

A Hvt. a miniszter, a közigazgatási államtitkár és a HVKF jogköreinek meghatározása során helytel közel megismétli a korábban hatályos szöveget, azonban a Kormány – törvény adta jogkörében eljárva – a vezetés és irányítás részletes szabályait már árnyaltabban határozza meg. A 2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat helyébe lépő 2008/2005. (I. 25.) Korm. határozat – a Honvéd Vezérkar főnök korábbi közvetlen döntéskezdeményezési jogát fenntartva – kötelezővé teszi a Magyar Honvédség szakmai irányításáért felelős közigazgatási államtitkára részére, hogy a vezérkari javaslatokat a szakirányítási szempontok figyelembevételével tekintse át és véleményét csatolja a felterjesztéshez. Hangsúlyozandó, hogy az államtitkár nem akadályozhatta meg a döntési javaslat felterjesztését, erre nem terjedtek ki jogosítványai, csupán véleményével láthatta el azt, ezzel döntési helyzetbe hozva a minisztert, aki a jogkörök gyakorlásának kizárólagos címzettje volt. Ez a rendelkezés azonban minden kétséget kizáróan erősítette a közigazgatási államtitkár szerepét a tárca működésében.

A következő jelentős módosulás az MH Összhaderőnemi Logisztikai és Támogató Parancsnokság jogállását érintette, mely szerint korábbi, delegált miniszteri jogköréből eredő felső szintű irányítási jogosítványait elveszítette<sup>115</sup>. Ezen döntés furcsa eredményt szült: az MH szintű szolgálatfőnökök jogilag elveszítették tényleges jogosítványaik alapját, csak a szakmai szabályozók kidolgozásában működhetek közre, míg azok tényleges kibocsátója államtitkár, vagy szakmai főcsoportfőnök/főosztályvezető volt.

---

<sup>115</sup> Vö. Torma András: A honvédelmi igazgatása; In: Közigazgatási Jog 3. Különös Rész (Szerk.: Nyitray Péter) X-Press Kiadó Miskolc, 2008. 163-193. p. a Magyar Honvédség Összhaderőnemi Parancsnokságának jogállását és feladatait tárgyaló résszel

A Hvt. vonatkozó szabálya ekkortól tette kötelezővé a szakmai irányítás legfontosabb aktusainak Honvédelmi Minisztériumban történő kiadmányozását, megszüntetve azt a gyakorlatot, hogy a háttérintézmények irányítási aktusokat bocsássanak ki. Ezen rendelkezés hatásai irányították a figyelmet arra, hogy a szakirányítás szabályait és a belső szabályozók hierarchiáját rendezni szükséges.

A 2005. áprilisától hatályos HM munkaköri jegyzék a főcsoportfőnökségekkel együtt már csak 11 főosztály-szintű és feladatkörű szervezetet foglalt magában. A katonai vezetési feladatok támogatását a HM minden szervezeti egysége egyaránt köteles volt támogatni, ezzel biztosítva a Honvéd Vezérkar Honvédelmi Minisztériumon belüli működésének feltételeit.

Személyes tapasztalatom azt mutatja, hogy ebben az időszakban kezdték felismerni a katonai vezetők a közigazgatási blokk szellemi kapacitásának kihasználásában rejlő lehetőségeket, az együttműködés szélesedése – hangsúlyozottan az ekkor még létező törzsigazgató koordinációs tevékenységének köszönhetően – egyértelműen érezhető volt.

A korábban megvalósult **szervezeti integráció** így egyre inkább a tényleges, **funkcionális integráció** irányába mozdult el.

A struktúra és a vezetési rendszer katonai vonatkozásban jelentkező módosulásaként kell értékelnünk a HVKF mellett megjelenő új – immár második – HVKF helyettesi beosztás megjelenését, melynek szakmai indokaként a HVKF munkaterhének csökkentése jelent meg, azonban vezetéselméleti és jogi szempontból nem volt különösebben szerencsés döntés. Az alegységek parancsnokaitól egy szálon futó előjárói lánc a legfelsőbb szinten kettévált, és magában hordozta a vezetés rendszerében a koordinációs nehézségek folyamatos újratermelődésének lehetőségét.

Az új szervezeti felépítés kialakításában egyértelműen tetten érhetőek voltak a létszám-takarékossági és funkcionális megfontolások is. A cél – nem először a minisztérium történetében – az áttekinthető és párhuzamosságok nélküli szervezet kialakítása volt, a nem kifejezetten vezetési és irányítási feladatokat ellátó szervek (pl.: üzemeltető és kiszolgáló szervek) szervezetről történő kiemelésével. A csoportfőnökségek felszámolásával-átalakításával megvalósult többek között a személyzeti ügyek egységes kezelése, a humánpolitikai stratégiai terület önállósága mellett, a három jogi főosztály integrálásával létrejött az MH jogi és igazgatási szolgálatának csúcsoffisztója, a jogi helyettes államtitkár irányítása alatt. Kissé szokatlan megoldás, hogy az információvédelem feladatait is a HM JIF látta el, azonban szokatlansága ellenére ezt a megoldást nem zárja ki semmilyen magasabb szintű szabályozó, a miniszter döntésén múlik a szervezet kialakítása – természetesen az államtitkári és vezérkar főnöki javaslat mérlegelésével.

A Honvédelmi Minisztérium továbbra is megőrizte azonban sajátos funkciórendszerét. Míg a minisztériumok az Országgyűlés által kerülnek létrehozásra és elsődlegesen az ágazati szakigazgatás feladatait látják el, a Honvédelmi Minisztérium esetében a katonai vezetéshez kapcsolódó feladatok jóval nagyobb hangsúllyal jelentkeztek, így a minisztériumok klasszikus felépítési modellje a Honvédelmi Minisztérium esetében éppen a kettős funkció miatt nem tudott érvényesülni.

A tipikus minisztérium ugyanis hivatali szervezetként működik, struktúrájának gerincét főosztályok, osztályok alkotják, melyek működési sajátosságait az adott miniszter döntésének megfelelően valamely állami vezető jogositványai determinálták.

A Honvédelmi Minisztérium esetében – éppen a vezetés és irányítás fogalmi sajátosságai miatt – némi ellentmondás fedezhető fel. Egyrészt a katonai feladatok és a katonai szervezeti hierarchia megköveteli az egyszemélyi parancsnoki vezetés érvényesülését, azaz a szervezetet legcélszerűbb a szervezet részét képező vezető alárendeltségébe utalni. A 2005.

évi jogi környezetet vizsgálva, vita nélkül belátható, hogy ez a megoldás szükséges a honvédség mint katonai szervezet működéséhez, ennek történeti gyökerei évszázadosak és a világ más hadseregeivel történő összehasonlításban is ezt a megoldást fogjuk felfedezni elsődlegesen.

Másfelől azonban alkotmányos alapon nyugvó kötelezettség a civil kontroll érvényesítése, amelyre a legkézenfekvőbb megoldásként az irányítási jogosítványok a katonai szervezet részét nem képező szervezethez vagy személyhez történő telepítése biztosított.

A fentiekre figyelemmel 2005-ben a HM szervezeti vázlatát és munkaköri jegyzékét összeállítóknak nem kevés fejtörést okozott az integrált struktúra modellezése, illetve a munkakörök felsorolása a szervezet kialakítása során, hiszen maga a Hvt. volt az a szabály, amely a teljes mértékben integrált minisztérium megvalósítását gátolta a Honvéd Vezérkar és feladatai önállóan történő nevesítésével.

Álláspontom szerint – a további működési zavarok elkerülése érdekében, hivatkozva az azóta is hatályos szabályra – a jogköröket vagy egységesen a Honvédelmi Minisztériumhoz kell telepíteni és a HM SZMSZ-ében meghatározni a részjogosítványokat, vagy a HM-en kívüli szervezethez, de ebben az esetben tudomásul kell venni, hogy a „teljes integráció” megvalósulása nem realitás többé.

Az integráció története ezt követően lezárult, ha úgy tetszik: egyelőre függőbe került. A Kormány az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozatában ugyan jelentős szervezeti korrekciót hajtott végre a honvédelmi tárcánál is, de ezek elsődleges célja nem az integráció mélyítése, hanem az államháztartási szempontból célszerű szervezeti átalakítások megindítása volt.

A 2118-as határozat végrehajtása azonban a minisztériumi struktúrára és a felső szintű vezetésre is hatást gyakorolt. Ennek egyik eleme a háttérintézményi rendszer jelentős átalakítása volt, mely során egyes minisztériumi főosztályok feladatai<sup>116</sup> részben más szervezethez kerültek, illetve a „holdudvar” „kisöprésre került”, a korábbi 14 hivatal és háttérintézmény helyett hét szolgálat a minisztérium szakmai háttereként<sup>117</sup>. Ebben az időszakban alakult ki a Honvédelmi Minisztérium alapjaiban ma is hatályos szervezeti felépítése, melyet a 7. melléklet mutat be.

Jelentős változásként és hosszabb távon prognosztizálható előnyökkel járó döntésként értékelem az **Összhaderőnemi Parancsnokság** megalakítását, amely a katonai felső vezetés alatti szinten a haderőnek egy szervezet általi közvetlen vezetését valósítja meg. A Magyar Honvédség létszámának és katonai képességének túlnyomó többsége az Összhaderőnemi Parancsnokság vezetése alatt áll, így a felső vezetés tehermentesíthető, a korábbi haderőnemi parancsnokságok integrációjával, egyszerűsödnek az együttműködés kérdései, hatékonyabb működés valósítható meg.

Az MH Összhaderőnemi Parancsnokság megalakítására azért kívántam kitérni, mert egyes szakmai vélemények szerint ez a szervezet a Honvéd Vezérkar feladatainak nagy részét képes lenne ellátni. Nos, ez talán a szervezetek személyi összetételét tekintve igaz is lehet, arra azonban mindenképpen fel kell hívni a figyelmet, hogy a jelenlegi jogi környezet nem

---

<sup>116</sup> Ilyen volt pl. a Haditechnikai és Fejlesztési Főosztály, melynek feladatrendszere nagyobb részt a Fejlesztési és Logisztikai Ügynökséghez került, vagy a HM HVK Műveleti Főcsoportfőnökség, amely részben az MH Műveleti Központnak, részben az újonnan megalakult Összhaderőnemi Parancsnokságnak adta át azon feladatait, melyek nem maradtak a minisztériumban.

<sup>117</sup> Ez kiegészül további két képviselői jellegű szervezettel, melynek struktúrában való elhelyezésére elsősorban a létszám-gazdálkodási és munkajogi szempontok miatt került sor.

teszi lehetővé, hogy egy középszintű vezető szerv felső szintű vezetési jogosítványokat gyakoroljon. Az azonban mindenképp igaz, hogy az Összhaderőnemi Parancsnokság esetében nem kell integrációs nehézségektől vagy a belső együttműködés problémáitól tartanunk, hiszen a szervezet egységes, egyszemélyi parancsnok vezetése alatt áll, szakmai struktúrája lényegében lefedi a szóba jöhető feladatok összességét.

## **Összefoglalás**

A fejezetben elemeztem a polgári irányítás intézményét, elvégeztem a szervezet-irányítás, a felső szintű vezetés, a szakirányítás és a civil kontroll elhatárolását abból a célból, hogy a tudományos probléma további vizsgálata során egyértelműen behatároltak legyenek az alapvető szakmai, terminológiai határok.

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.

A fejezetben 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.

## **Következtetések**

A hatályos jogi szabályozási keretek ellentmondásos rendelkezéseket tartalmaznak a Magyar Honvédség vezetésével és irányításával összefüggésben. Az irányításra vonatkozó rendelkezések teljesnek tekinthetők, azonban a felső szintű katonai vezetés szabályai csak a Honvéd Vezérkar főnöke vonatkozásában és a miniszter vonatkozásában állnak rendelkezésre. Mindemellett hangsúlyozandó, hogy a hadrendbe nem tartozó, de a Magyar Honvédség részét képező szervezeteknek nem előjárója a Honvéd Vezérkar főnöke, melynek következtében ezekkel összefüggésben a felső szintű katonai vezetési jogosítványok csak általánosan szabályozottak.

A fentiek mellett az egyes katonai szakterületek vonatkozásában a szakirányítás rendszere sem tekinthető koherensnek, annak szintje főosztályvezetői-szint, szemben az egyéb szakterületek tipikusan állami vezetői szintű szakirányításával. Ennek megfelelően a Magyar Honvédség jelenlegi belső szabályozó rendszerében a teljes Magyar Honvédség vonatkozásában nincs lehetőség szakirányítási aktus kibocsátására az egyes katonai szakmai terüle-

teken (pl. kiképzés, stb). Bár a Hvt. 110. § (1) bek. alapján<sup>118</sup> a Honvéd Vezérkar főnöke jogosult lenne szakmai szabályozó kibocsátására, azonban az erre vonatkozó anyagi jogi szabály „kimaradt” a Hvt. Honvéd Vezérkar főnökre vonatkozó rendelkezései közül, így – amennyiben a jogalkotó szándéka az volt (?), hogy az igazgatási alapfogalmak határait áthágva, a vezérkari főnök egy személyben legyen katonai vezető és szakirányításra jogosult személy – a szabály kodifikálása a minősített többségi támogatást igénylő törvényben indokolt.

Az elvégzett kutatás alapján aggályosnak értékelem, hogy míg a Honvéd Vezérkar főnöki jogosítványok taxatívén kerültek felsorolásra a törvényben, a szakirányítás és a kapcsolódó jogosítványok törvényi szinten szabályozatlanok. A jelenlegi jogfelfogás és jogalkalmazási gyakorlat alapján bármely, nem a Honvéd Vezérkar főnökének címzett jogkör telepíthető a szakirányításra jogosult vezetőhöz. Ez a megoldás, megítélésem szerint, nem biztosít elegendő garanciát a szervezet vezetési és irányítási rendszerével összefüggésben, a rendszer kissé féloldalasnak tűnik. Arra kívánok rámutatni, hogy míg a katonai vezetés jogszabályi szinten determinált, addig a szakirányítás több szinttel alacsonyabb jogforrásokban kerül csak szabályozásra, gyakorlatilag lényeges jogi-szakmai korlát nélkül. Ez a megállapításom nem azt jelenti, hogy a rendszer jelenlegi működését nem tartanám megfelelőnek, csupán azt, hogy garanciális szempontból indokoltnak vélem a teljes szabályozás magasabb szintű jogforrásban történő elvégzését, melyet a szakmai szabályozó aktusok jelentősége is indokol.

A fejezetben elvégzett elemzés alapján levonható az a következtetés is, hogy a Kszt. megalkotása során a jogalkotó figyelmen kívül hagyta a Honvédelmi Minisztérium kettős jogállását és a Hvt. szervezetre vonatkozó speciális szabályait. Ennek eredményeképpen a HM szervezete jelenleg a jogszabályoknak csak részben felelhet meg. Egyrésztől érvényesülnek a Kszt.-ben rögzített szervezetre vonatkozó követelmények: a minisztérium főosztályokból és titkárságokból áll, a szervezeti egységek vezetői a jogszabályban meghatározott vezetői szinten kerültek besorolásra, nincs a szervezetben szervezeti egységgel nem rendelkező vezetői megbízású személy, stb. Ezekkel ellentétben azonban a szervezetben mégis megjelenik néhány vezető beosztású személy, mellyel a Kszt. nem foglalkozik, de facto kizárja létezésüket. Ilyen a Honvéd Vezérkar főnöke és helyettese, vagy a Magyar Honvédség vezénylő zászlósa.

A jogi környezet elvégzett elemzése alapján rámutathatunk arra is, hogy a hatályos szabályok nem biztosítják teljes körűen a Honvédelmi Minisztérium Magyar Honvédségtől független feladatainak ellátásának hátterét. Kiemelném itt a HM Állami Egészségügyi Központ felügyeletét, melynek elvégzését kormányhatározat telepíti a miniszter felelősségébe, nem meghatározva azonban a felügyelet tartalmát. Ez a szakterület nem sorolható a szakirányítás illetve a katonai vezetés hatáskörébe sem, hiszen a Magyar Honvédségtől szervezetileg elkülönülten működő, a Hvt. szervezeti szabályaitól független egészségügyi intézményről van szó. Ennek megfelelően e szervezet felügyelete sajátos szakmai háttérapparátust igényel(ne) a Honvédelmi Minisztériumban és a felügyeleti jogosítványokat célszerű lenne jogszabályban rögzíteni.

Az elvégzett kutató munka alapján megállapítható az is, hogy a Hvt.-ben a miniszter számára a belső rendelkezések megsemmisítésével összefüggésben biztosított jogkör – jogalkotói

---

<sup>118</sup> „Hvt. 110. § (1) Szakutasításban kell meghatározni a Honvédség szakmai feladatainak alapvető szabályait, valamint a haditechnikai eszközök és anyagok üzemeltetésével, karbantartásával, javításával kapcsolatos szakmai-technikai szabályokat. Egy-egy szakterület alapvető szabályait meghatározó szakutasítás kiadására a szakirányításra jogosult személy, illetve a Honvéd Vezérkar főnöke, a részletes és a technikai szabályokat meghatározó szakutasítás kiadására a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium illetékes szakmai elöljárója, szakmai felettese jogosult.”

pontatlanság eredményeképpen – csak a jogszabálysértő intézkedések vonatkozásában áll fenn, holott ennek kiterjesztésének szükségessége a belső szabályozók összességére vitán felül áll.

Szintén a fejezetben ismertetett elemzés világít rá arra, hogy a Magyar Honvédség belső szabályozó rendszere kevésbé képes kezelni a szövetségi tagsággal összefüggésben, nemzetközi szinten megjelenő szabályokat, döntéseket. Ezek implementációjára vonatkozó eljárási szabályokat önálló belső szabályozóban indokolt megjeleníteni, figyelemmel arra, hogy a döntések jellegének függvényében az egyes STANAG-ek, MC döntések más és más kezelést igényelnek, adott esetben hazai jogszabály-alkotási kötelezettséget is eredményezhetnek, míg más esetben egyszerű szakmai irányítói aktussal implementálhatók.

Összességében megállapítható, hogy a Hvt. szervezetre, irányításra, szakirányításra és vezetésre vonatkozó szabályai nincsenek tökéletes egyensúlyban, a belső rendelkezések rendszerére vonatkozó szabályok nem nevezhetők egyértelműnek, a jogszabály belső koherenciája és összhangja a Kszrt. szabályaival nem biztosított teljes körűen, amely önmagában is indokolja a törvény módosítását.

## *IV. fejezet*

### *A Magyar Honvédség felső szintű vezetési és irányítási rendszerének jövőbeni kialakítására vonatkozó javaslat*

#### **IV.1. A szolgálati és a szakmai előjárói/felettesi rendszer, valamint a szakirányítási rendszer felépítésére vonatkozó javaslat**

Álláspontom szerint, a kötött és szigorúan hierarchizált, a világ hadseregeiben általánosan alkalmazott szolgálati előjárói rendszer a Magyar Honvédség működésének alapja kell maradjon a jövőben is.

Nagyon fontosnak tartom, hogy ez az **előjárói lánc** ne szakadjon meg a parancsnoklás egyetlen szintjén sem és a **szakmai irányítás szabályai ne akadályozzák** a katonai alaprendeltetésből eredő feladatok ellátását.

Mindemellett hangsúlyozni szükséges, hogy a katonai felső vezetés feletti, irányítási szinten a szolgálati előjárói rendszer nem érvényesülhet maradéktalanul. Az irányítási jogosítványok ez esetben nem kizárólag a Magyar Honvédség szervezetében jelentkeznek, hanem megosztva, más állami szervek és alkotmányos intézmények között, amely nem összetévesztendő a szolgálati előjárói minőséggel.

Ki kell emelni itt a Hvt. 92. § rendelkezését, amely szerint előjáró vagy felettes csak katoná lehet. Ugyanakkor a Honvédelmi Minisztérium jelenlegi felépítése és a kormányzat civilesítési programja azt eredményezi, hogy számos esetben nem katoná személy kerül vezetési pozícióba. Figyelemmel arra a tényre, hogy jelenleg a háttérintézmények is a Magyar Honvédség szervezetébe tartoznak, egy-egy szakterület legmagasabb szintű önálló szervezetének vezetője nem feltétlenül katoná<sup>119</sup>. A vezetési és irányítási rendszer koherenciája érdekében a Kormány a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozatában kénytelen volt némileg pontosítani a fogalmak ilyen esetekben történő értelmezését.

*„11. A Magyar Honvédségnél a hivatali és szakmai felettesi, valamint szolgálati és szakmai előjárói rendszer érvényesül. A nem szolgálati viszonyban álló vezető a bármely állománycsoportba tartozó alárendelteknek hivatali vagy szakmai felettese, a szolgálati viszonyban álló vezető pedig a szolgálati viszonyban álló alárendelteknek szolgálati vagy szakmai előjárója, az egyéb jogviszonyban álló alárendelteknek hivatali vagy szakmai felettese. A hivatali felettesnek alárendeltjei felé utasítási, a szolgálati előjárónak parancsadási jogköre van.”*

A rendszer tehát működésében a parancsadásra és az ennek megfelelő utasításadásra épül<sup>120</sup>. Ezen felül azonban – ahogy azt a korábbiakban már hivatkoztam – az utasításadási jog nem azonosítható teljes mértékben a parancsadással, hiszen végre nem hajtása esetén nincs büntetőjogi szankció. Azt is fontos megemlítenünk, hogy nem csak az utasítás végre nem hajtása, hanem az utasítás kiadásának elmaradása is szankció nélküli, ha azt nem katoná személynek kellett volna kiadnia.

Mindent egybe vetve azt gondolom, – és ez a Magyar Honvédség szakmai-szolgálati előjárói rendszerére vonatkozó **javaslatom lényege** – a vezetés és irányítás felső szintjén is a lehető legtöbb esetben biztosítani kell, hogy a döntéshozatalra jogosult és kötelezett személy, valamint az őket támogató szakmai apparátus hivatásos vagy szerződéses katonai

<sup>119</sup> A katonai szervezetek szintjén maradéktalanul biztosított a katonai vezetés, a probléma jellemzően a szakmai irányítást támogató háttérintézményeknél jelentkezik.

<sup>120</sup> Vö.: Szántó Mihály: A katonai felső vezetéssel szembeni követelmények; Hadtudomány 2000/4. 21. p.



szolgálat jogviszonyba tartozzon. A Magyar Honvédség működésének garanciája éppen a szolgálati és szakmai előljárói lánc minden körülmények közötti érvényesülése.

Képzelnék csak el azt az elméletileg nem kizárható esetet, mikor rendkívüli állapotban valamely szakterület irányításáért felelős szervezet nem katonai munkatársai nem jelennek meg munkahelyükön, ami ez esetben csak közszolgálati szankcióval fenyegetett fegyelmi vétségnek minősül,<sup>121</sup> és a rendszer ezen elemei működésképtelenné válnak. A teljes Magyar Honvédség működése veszélybe kerülhet.

A fentiek elkerülése érdekében javaslom, hogy a Magyar Honvédség minden lényeges vezetői és szakmai irányítói pozíciója, valamint ezek működéséhez szükséges szakmai támogató beosztások a megelőző védelmi helyzet kihirdetésének kezdeményezésétől kezdődően kerüljenek „katonásításra”. Ennek megvalósítása a gyakorlatban történhet a beosztásra előzetesen felkészített tartalékos katonákkal, vagy a beosztást békében betöltő személyek önkéntes jelentkezése alapján, szerződéses katonai állományba-vétellel<sup>122</sup>.

A szolgálati előljárói rendszerhez kapcsolódóan további elemeként szükségesnek tartom kiemelni, hogy **minden egyes szakterület vonatkozásában biztosítani kell a szakmai képviselőket** a vezetés különböző szintjein. Ez egy alacsonyabb szintű szervezet esetében történhet összevontan is, azonban a felső szintű vezetés rendszerében indokolt a szakterületek szétválasztása. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy minden egyes szakág és szakcsoport élére minisztériumi szintű irányító szakértő-vezetőt kell rendelni, csupán azt, hogy a Magyar Honvédség felépítésének biztosítania kell, hogy bármely szakmai kihívás megoldására megszülessen az adekvát válasz a szervezet valamely szintjén és ezek nyomán megszülethessen a szükséges felső szintű döntés.

Ezek a feladatok békében és minősített időszakban eltérő struktúrát követelhetnek meg, egyes elemek békében szükségtelenek, míg más elemek minősített időszakban válnak kevésbé hangsúlyossá. Ugyanakkor a békestruktúra kialakítása során törekedni kell arra, hogy lehetőség szerint csak a lehető legkisebb mértékben térjen el a minősített időszakitól. A hadsereg hatékonyságának egyik záloga éppen ebben rejlik, a jól strukturált szervezet begyakorolt működésében, a felkészültségben.

A vezetés és a szakmai irányítás rendszerének tehát összességében szakmai és célszerűségi szempontok alapján kell felépülnie, melyben nem kizárható, hogy a szakmai struktúra elváljon az előljárói rendszertől.

Vissza-visszatérő kérdés a szakmai irányítással összefüggésben, hogy ennek felelőseit a katonai **szervezeteken belül, vagy kívül** kell elhelyezni. Azt gondolom, hogy a katonai szervezetek nem nélkülözhetik a szakmai szervezeteket, főnökségeket, azonban az irányítás elemeit célszerű a katonai szervezettől függetlenül létrehozni. Ezzel a megoldással elkerülhető az a tudathasadásos állapot, hogy a parancsnok mint szolgálati előljáró bármely, a hatáskörébe tartozó parancsot kiadhat, miközben a neki szolgálatilag alárendelt szakmai felelős önálló intézkedési jogosítványokkal rendelkezik, s mindezt függetlenül a parancsnok szándékától.

A teljes Magyar Honvédség szervezetére vonatkozó általános szakmai szabályok kiadását indokolt valamely felső szintű szervezethez telepíteni. Ez nem feltétlenül jelenti a minisztériumot, hiszen, ahogy azt korábban már hangsúlyoztam, és ahogy a következő alcím alatt

<sup>121</sup> Megjegyzem, a ebben a vonatkozásban a hadkötelezettség bevezetése sem jelent feltétlen garanciát a megjelenésre és a munkavégzésre, hiszen csak a 18-40 év közötti férfiakra terjed ki.

<sup>122</sup> Az ilyen beosztások betöltése olyan aktív hivatásos és szerződéses katonával, akik békében is a tényleges állományba tartoznak, kevésbé lehetséges, hiszen minősített időszakban az ő szaktudásukra és szolgálatukra eredeti beosztásaikban is szükség lesz.

tárgyaltak szerint láthatjuk, **a szakirányítás kizárólag a Magyar Honvédség szervezeteire terjed ki**, nem értelmezhető az ágazat egyéb szervezetei vonatkozásában. Erre figyelemmel egy valóban MH szintű parancsnokság struktúrájában megnyugtató módon működtethető lenne a szakmai irányítás rendszere, melynek megvalósítsa azonban a Hvt. módosítását is igényelné.

A szakmai irányítás másik **viSSzatérő problémája**, hogy miként érvényesül azon katonák esetében, akik nem a Magyar Honvédség szervezetében teljesítik szolgálatukat, ugyanakkor a Hvt. 80. § alapján a Magyar Honvédség tényleges állományába tartoznak, illetve azok esetében, akik ugyan a minisztériumban szolgálnak, de nem a Honvéd Vezérkar főnöke alárendeltségében, így vonatkozásukban a „katonai szakirányítás” kevésbé érvényesülhet. Nos, ez az a probléma, ami a Hvt. többször hivatkozott koherencia-zavarából ered.

Erre a jelenlegi jogi kereteken belül nem vázolható fel működőképés megoldás. A jogalkotó a kisebbik rosszat választotta: a hatályos szabályok alapján kizárólag a Magyar Honvédségre állapított meg szabályokat. A hatályos miniszteri utasítás alapján a szakmai szabályoknak a szervezeti egység vezetője szerez érvényt a Magyar Honvédségen belül, így a minisztériumban is. Arra nézve tehát, hogy pl. hogyan kell végrehajtani egy lögyakorlatot, létezhetnek kiképzési rendelkezések, vezérkari főnöki parancsok és intézkedések, de ezek hatálya nem terjedhet ki a HM Állami Egészségügyi Központ katona állományára, mert az már a szervezeten kívüli rendelkezést jelentene.

Szükségmegoldásként a rendszer úgy kényszerül kezelni az ilyen problémákat, hogy közvetett feladatokat szab meg, amelynek érvényesülése esetén megvalósul a kívánt szakmai cél. A fenti példánál maradván tehát a Honvéd Vezérkar főnöke nem az ÁEK állományát kötelezi valamely szakmai szabály végrehajtására, hanem ezek lökiképzésében érintett saját alárendeltjeit utasítja a gyakorlat megfelelő végrehajtására, így az ÁEK állománya vonatkozásában végeredményben mégis érvényesülnek a szakmai szabályok.<sup>123</sup>

Felmerülhet a kérdés, hogy a szakirányítási szabályokat miért nem a tényleges állomány vonatkozásában határozzák meg az egyes vezetők, különösen a Honvéd Vezérkar főnöke, aki a katonai terület felelőse. A válasz a szervezet-centrikus Magyar Honvédség felfogásban keresendő. Ez a megközelítés az alapja a belső rendelkezések többségének és a magasabb szintű szabályozók, illetve jogszabályok nagyobb hányadának.<sup>124</sup> A kiindulási alap tehát a Hvt. 73. § (3) bekezdése, a Honvédség szervezete, minden más rendelkezés erre figyelemmel került előkészítésre. A Magyar Honvédség vezetői és irányítói nem szabályozhatnak olyan szervezetek vonatkozásában, melyre a Hvt. alapján nem terjed ki hatáskörük.

Azt gondolom, mindenki számára egyértelmű, hogy **a Hvt. vonatkozó szabályait módosítani kell**, ez a fajta szabályozási metódus nem szerencsés, meg kell találni azt a regulációt, amely megnyugtatóan rendezi a rendszer működését.

Marad tehát megoldásként a rendszer alapjaitól történő áttekintése és újraépítése.

Figyelemmel a dolgozat terjedelmi korlátaira és arra a tényre, hogy a szakmai hierarchia Magyar Honvédség szervezetén kívüli kiépítése lényegesen túlmutat a fennálló jogi kereteken és a realitásokon, ehelyütt a rendszer kiépítésének követelménykatalógusát kívánom röviden felvázolni.

---

<sup>123</sup> Nem példánélküli ennek a „trükknek” az alkalmazása. Mikor a Honvédelmi Minisztériumhoz külső szakértőt delegált az Egyesült Királyság, hasonlóképpen nem a brit szakértő feladatait határozta meg a miniszter, hanem a saját alárendeltjeinek szabott feladatot, hogy miben és milyen módon támogassák ezek munkáját.

<sup>124</sup> Amennyire szakmai javaslataimon múltott, az új Hvt. hatályba lépése óta az összesnek...

1. A rendszer kialakítását megelőzően meg kell határozni a szakirányítás pontos tartalmát és viszonyát a szolgálati előljárói rendszerhez.

Ennek során kell eldönteni, milyen jogosítványokkal rendelkezzen a szakirányító, legyen-e közvetlen utasításadási joga a szakmai alárendelt részére, amely alapjaiban érintené a szolgálati előljárói jogköröket. Itt szükséges meghozni azt a döntést is, hogy szükséges-e egyáltalán önálló szakmai hierarchia, vagy a parancsnoki rendszer egységessége képes biztosítani a működést a szakfeladatok kapcsán is.

2. Amennyiben a szakirányítás szükségessége mellett döntöttünk – úgy gondolom ez vitán felül áll –, a rendszernek mindenekelőtt biztosítania kell a valós szakmai ráhatást az irányítandó szakmai folyamatokra.

Ez a követelmény magában foglalja a rendszer strukturális felépítését, amely a felső szintű szervtől a végrehajtás legalacsonyabb szintjéig terjed, de ide kell sorolnunk a szakirányítási joggal felruházott vezetők és a döntéseiket előkészítő apparátus felkészültségének, működésük feltételeinek biztosítását.

Itt kell kiemelni a szakirányítás és a szolgálati előljárói rendszer együttműködésének szükségességét, melynek hiányában a szakmai követelmények nem érvényesíthetőek, a parancsnoki munka pedig kevésbé lesz hatékony a nem megfelelően alkalmazott vagy hiányzó szakmai előírások miatt.

3. A szakirányítás rendszerének koherensnek kell lennie, át kell fognia a szakmai folyamatok teljes spektrumát.

A szakirányításnak valóban rendszerként kell működnie, az egyes szakterületek irányítói nem légtüres térben szabályoznak, figyelemmel kell lenniük egymás szabályozó aktusaira, meg kell valósítani a más szakterülethez tartozó, de kapcsolódó vagy egymásra épülő szabályozók összhangját. A szabályozott szakmai tevékenység minden aspektusára ki kell terjedjen a szakirányítás, nem maradhatnak fehér foltok a szakmai folyamatokban.

4. A szakirányítás – álláspontom szerint – nem akadályozhatja a szolgálati előljárói rendszer működését, a kiadott szabályozóknak úgy kell alkalmasnak lenniük az elérendő szakmai cél megvalósítására, hogy a szolgálati előljáró parancsadási mozgásterét kizárólag szakmai alapon és csak a lehető legszükségesebb mértékben határozzák be.

5. A szakirányítást biztosító belső szabályozó rendszernek egyszerűnek és áttekinthetőnek, magának a szabályozónak pedig érthetőnek és egyértelműnek kell lennie.

Minderre annak érdekében is szükség van, hogy a Magyar Honvédség alegység-szinten szolgáló, sok esetben alacsonyabb iskolai végzettségű, korlátozott szakmai háttérrel rendelkező tagjai is képesek legyenek áttekinteni a szakmai előírások hierarchiáját és megértsék annak tartalmát. Ezen követelmény érvényesülése közvetlen kapcsolatban áll a végrehajtás színvonalával.

6. A szakirányítás rendszerének kialakítása során biztosítani kell a felső szintű szervek irányító aktusainak érvényesülését. Nem megengedhető, hogy valamely kizárólagosan alacsonyabb szinten szabályozott szakmai tevékenységre ne legyen befolyása a magasabb szintű szervnek. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy minden szabályozónak a minisztériumban kell elkészülnie, de az alapvető és a teljes Honvédségre hatályos fontosabb szabályozók alapkonceptióját mindenképpen itt kell jóváhagyni.

A fenti szempontrendszer megfelelő kiindulási pontként szolgálhat a szakirányításra vonatkozó szabályok jövőbeli korszerűsítése során.

## **IV.2. Elméleti vázlat a Honvédelmi Minisztérium szervezetének felépítésére és a funkcionális szervek főbb feladatainak meghatározására**

Elsőre talán nem is tűnik nehéznek egy új szervezetrendszer kialakítására vonatkozó javaslat kidolgozása. Egy elméletileg tiszta struktúra felvázolása nem különösebben bonyolult feladat, hiszen számos működő minisztériumi szervezet található a közigazgatásban.

A nehézséget az okozza, hogy a javaslatnak valóban működőképesnek kell lennie, ami számos létező jogi keret felülírási kényszerét is magával vonja.

Itt, még a részletek ismertetése előtt kívánom nyomatékosan hangsúlyozni, hogy javaslataim és a Honvédelmi Minisztérium korábbi és jelenlegi felépítése, illetve az egyes – esetleg beazonosítható – beosztásokat korábban vagy jelenleg betöltők személye nem befolyásolt a kidolgozás során. Ennek megfelelően, ha bármely feladatkör azonosítható valamely személy korábbi vagy jelenlegi feladatkörével és esetleg az a hierarchiában a megszokottól magasabb vagy alacsonyabb szinten jelenik meg, arra kizárólag célszerűségi megfontolásokból került sor.

A szervezetre vonatkozó javaslataim kidolgozása során igyekeztem a hatályos jogszabályi környezet legfontosabb szabályait érintetlenül hagyni, azonban ez az első opcióban már az alapvető rendelkezések esetében sem volt tartható.

### **1. opció, az integráció megbontása, jelentős szervezeti átalakítás**

A minisztériumi struktúra kialakítása során abból az alapvetésből indultam ki, hogy a magyar közigazgatás egységes szervezetrendszer, így célszerűnek mutatkozik egységes elvek és feladatrendszer mentén szervezni a központi közigazgatási szerveket. Ennek megfelelően a Honvédelmi Minisztérium szervezeti felépítése kapcsán is a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény szabályait javaslom elsődlegesen figyelembe venni.

Alapvetően eltérő megközelítést alkalmaztam a szervezetek besorolása kapcsán, azok funkcióinak megfelelően.

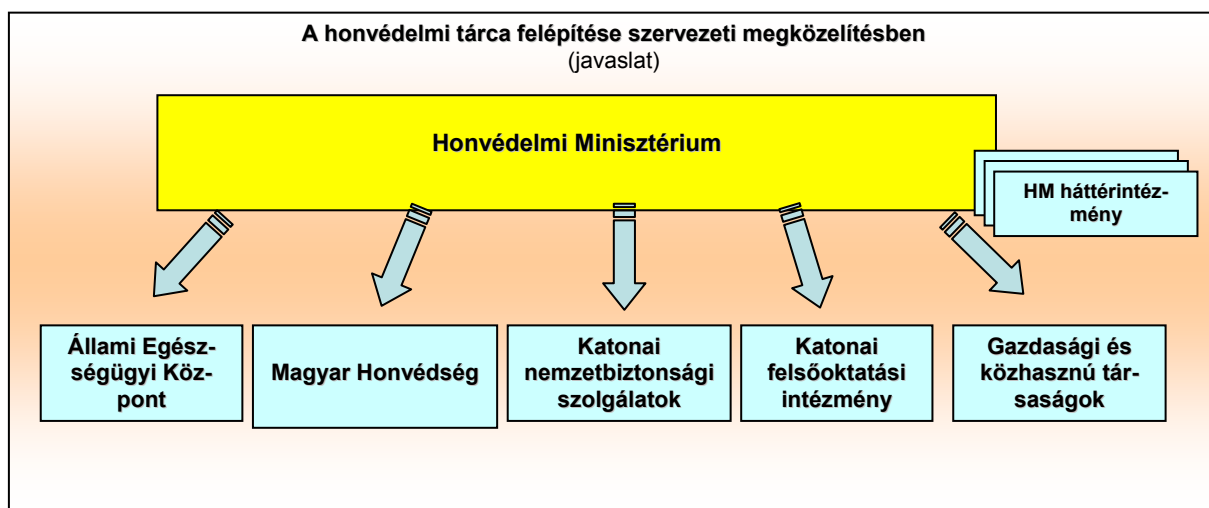
Előrebocsátom, hogy a javasolt szervezet **nem integrálja teljes egészében a HVK és a HM feladatrendszerét**, a felső szintű katonai vezetés egyes funkcióit a minisztériumon kívül helyezi el. Erre figyelemmel a javaslat elfogadása a Hvt. vonatkozó szabályainak átdolgozását igényli.

Ebben az opcióban, a minisztérium elsődleges rendeltetése az ágazati szintű központi közigazgatási feladatok ellátása, melynek keretében a Magyar Honvédség irányítása is megvalósul. A katonai vezetés nem közvetlenül minisztériumi feladat.

Úgy vélem, hogy a jelenlegi szervezeti struktúrával szemben, melyet az I. fejezetben mutattam be, a **Honvédelmi Minisztériumot ki kell emelni a Magyar Honvédség szervezetéből**, rendezni kell a Hvt-ben szereplő vezetéselméleti ellentmondást, mely szerint a miniszter az általa irányított Magyar Honvédség része, illetve ebből következően a Magyar Honvédség szervezetéből irányítja magát a honvédséget, de Magyar Honvédségtől független katonai nemzetbiztonsági szolgálatokat is.

Ebben az opcióban tehát, a Magyar Honvédség és a Honvédelmi Minisztérium elválík egymástól, a minisztérium központi közigazgatási szervként, a honvédség pedig fegyveres erőként működik.

Ennek megfelelően a honvédelmi ágazat szervezetei – ideértve a Magyar Honvédséget is – kivétel nélkül a miniszter alárendeltségébe kerülnének besorolásra, hasonlóan a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, vagy a HM Állami Egészségügyi Központ jelenlegi helyzetéhez.



4. számú ábra

*A honvédelmi tárca alárendeltjei (javaslat) (szerkesztette dr. Kádár Pál)*

Ennek a megoldásnak számos előnye van, amely nem kizárólag a Magyar Honvédség vonatkozásában jelentkeznek.

A jelenlegivel szemben, az így strukturált szervezet alkalmas lehet minden ágazati alárendelje vonatkozásában valós irányítási/felügyeleti jogosítványokat gyakorolni, melyhez a szakterületek teljes spektrumán rendelkezik apparátussal. A jelenlegi gyakorlatban a Magyar Honvédség szerepel a minisztérium működésének középpontjában, ennek adekvát módon épül fel belső szervezete, miközben jóval kevesebb hangsúlyt – és alulreprezentált szakmai háttérrel – kapnak az ágazathoz tartozó egyéb területek.

A minisztérium működésében számos esetben a haderő működtetésének napi feladatai jelentkeznek, csak a legutóbbi időben kap nagyobb hangsúlyt a stratégiaalkotás, amely azonban még mindig nem fedi le a teljes ágazatot.

Elképzelésem szerint, a minisztérium kialakítandó szervezetének **funkcionális blokkokból** kell állnia, melyek minden egyes irányított/felügyelt szervezet vonatkozásában elvégzik a szükséges tervezési, kidolgozó, döntés-előkészítési és ellenőrzési tevékenységet. Ez a fajta szervezeti tagozódás valós irányítási/vezetési/felügyeleti tevékenység elvégzését teszi lehetővé. A szervezet belső tagozódásának tehát nem feltétlenül alárendelt-specifikusnak, sokkal inkább szakterület specifikusnak kell lennie. Nem szükséges külön jogi vagy gazdasági blokk kialakítása az MH, az ÁEK, vagy a nemzetbiztonsági szolgálatok vonatkozásában, elegendő egyetlen szervezeti egység a szakterületre.

A fenti megoldásra jelenleg is van példa a minisztériumban, amely egy osztályszintű szervezetben testesül meg, az Egészségügyi Osztályban. Az Egészségügyi Osztály a kabinetfőnök alárendeltségébe tartozik, és feladata nem kizárólagosan a honvéd egészségügy szak-

irányításához kapcsolódó feladatok ellátása, hanem a HM Állami Egészségügyi Központ feletti miniszteri felügyelethez kapcsolódó szakmai tevékenység is.<sup>125</sup>

Természetesen, a fenti javaslat elfogadása esetén, a **belső koordináció kiemelt jelentőséggel bír**, melynek legfontosabb feladata az egyes szakmai folyamatok összehangolása és az összhang biztosítása a stratégiai irányok meghatározása során. Ennek megvalósítására indokolt önálló szervezeti egységet kialakítani.

Álláspontom szerint a katonai felső vezetés teljes apparátusát nem szükséges a minisztériumba telepíteni és néhány olyan adminisztratívnak mondható feladatkör is alacsonyabb szintre, vagy más szervezetbe emelhető át, melyek jelenleg a Honvédelmi Minisztériumon belül találhatók<sup>126</sup>.

A fentiek mellett nem szükséges, hogy a felső szintű katonai vezető státusza a minisztériumban jelenjen meg, hiszen a jogállásukat tekintve hasonló Katonai Felderítő Hivatal, vagy Katonai Biztonsági Hivatal főigazgatói, vagy akár ágazaton kívüli példával élve, az országos rendőrfőkapitány sem a tevékenységüket irányító minisztérium szervezetébe tartoznak.

A katonai vezetés kikerülése a minisztériumból ugyanakkor **az integráció végét** jelenti, amely ismét felveti annak lehetőségét, hogy a polgári irányítás hatékonysága lecsökken, ahogy ez a kilencvenes évek elején volt tapasztalható.

Az integráció megbontásával a Magyar Honvédség felső szintű vezető szervét újra létre kellene hozni, amely komoly szervezési feladatot jelent.

A történelmi tapasztalatokra tekintettel, a Magyar Honvédség felső szintű katonai vezetése felett indokolt biztosítani a miniszter – mint a végrehajtó hatalom ágazati megjelenítője – irányítási primátusát. Az **önálló parancsnoksági struktúra nem eredményezheti a polgári irányítás gyengülését**, a társadalom és a politika kontrolljának folyamatosan érvényesülnie kell, a hadsereg csak a végrehajtás szintjén kell, hogy önállóvá váljon.

Ebben az opcióban a klasszikus vezérkari funkciók, a tervezés és a stratégia-alkotás funkciói továbbra is a minisztériumban maradnak, azonban a felső szintű katonai vezetés minden további elemét a parancsnoksághoz szükséges telepíteni. Hangsúlyozom, hogy a tervezés valóban stratégiai szintű elemeinek szabad csak a minisztériumban megjelennie, nem megengedhető egy-egy kiképzési esemény, gyakorlat, vagy misszió közvetlen előkészítése, vagy a tevékenység „kézi” irányítása. A felső szintű parancsnoksági szervezetnek ugyanakkor képesnek kell lennie az említett feladatok önálló és magas színvonalú elvégzésére, nem megengedhető, hogy minden feladat kapcsán külön magasabb szintű utasításra legyen szükség. Egy felső szintű vezető szervnek ténylegesen felső szintűnek kell lennie, **nem elképzelhető felsőbb-felső szint**... Itt utalnék vissza értekezésem első részében taglaltakra, mely szerint a felső szintű vezetés meghatározó befolyás jelent az alárendelt felett, azaz nem függhet további vezetői szintektől. A vezetés korlátait csak az irányítás keretei jelentik, amely továbbra is a minisztérium szintjén jelentkezik.

Az opció elfogadása esetén a Honvéd Vezérkar főnöke nem tartozna a Magyar Honvédség szolgálati előjárói láncolatába, hanem a Honvédelmi Minisztérium szervezetén belülről valósítaná meg a katonai szakmai irányítási feladatokat. A Honvéd Vezérkar főnöke ennek megfelelően egyfajta katonai szakállamtitkárként funkcionálna és elvesztené a jelenlegi

---

<sup>125</sup> Az sajnálatos ugyanakkor, hogy az itt rendszeresített státuszok feltöltése nem történt meg.

<sup>126</sup> Nem gondolom, hogy bárhol elvégezhető statisztikai, nyilvántartási jellegű feladatokat egy központi közigazgatási szervnek kell végeznie, ez nagy bizonyossággal ellátható valamely háttérintézményben is.

Hvt. szerinti vezetési jogosítványait, illetve ezek helyébe a szakmai irányítás egyes jogosítványai kerülnének.

A 4. számú ábrán látható, hogy a jelenlegitől eltérően, **önálló szervezeti csoportba**, a Magyar Honvédségen kívülre soroltam a **háttérintézményeket**. Ezek sorában kiemelendő a védelmi igazgatás működtetéséért felelős szervezet. Véleményem szerint az ágazaton túlmutató, kormányzati szinten jelentkező védelmi igazgatási feladatok ellátása indokolja egy ilyen szervezet létét, melynek kialakítását a jelenlegi Védelmi Hivatal bázisán látom indokoltnak. Itt kívánom ismételt hangsúlyozni, hogy a közigazgatásban a honvédelemért felelős miniszter az első számú címzettje a honvédelemhez kapcsolódó ügyek vitelének, azonban ezek nem azonosíthatóak a Magyar Honvédség ügyeivel, szakmai határait a teljes igazgatás minősített időszakai működtetésére ki kell terjeszteni, amely indokolja a javasolt új szervezet Honvédségen kívüli elhelyezését.

A háttérintézményeknek a jelenlegi gyakorlattól eltérően, a miniszter és a minisztérium felelősségébe tartozó **valamennyi szakterülethez biztosítania kellene a támogatást**, ideértve akár az egészségügyi tudományos tevékenységet, akár a katonai fejlesztésekhez, védelempolitikai kutatásokhoz szükséges ismereteket, vagy a nyilvántartási-statisztikai jellegű feladatokat, továbbá a humán szakterület egyes feladatait.<sup>127</sup>

A Honvédelmi Minisztérium kialakítása szempontjából azt is meg kellett vizsgálnom, hogy a háttérintézményi feladatok közül melyek azok, amelyeket be lehet, be kell emelni a HM-be, vagy a jelenlegi minisztériumi feladatrendszerből át lehet, vagy át kell telepíteni más szervezethez. A „lehet” és a „kell” elhatárolási kérdést a jogszabályok határozzák meg, erre figyelemmel itt is szükség lehet a jogi környezet módosítására.

Úgy vélem, hogy a Magyar Honvédség működését támogató szervezetek elhelyezése nem minden esetben indokolt a minisztériumi háttérintézményi struktúrában. A jelenlegi infrastrukturális, pénzügyi és logisztikai jellegű, napi élethez kapcsolódó tevékenységek ellátását megfontolandónak tartom az egyes szervezetek/helyőrségek vonatkozásában megszervezni, vagy a felső szintű katonai vezetést megvalósító szervezet közvetlen alárendeltségébe utalni. Nem gondolom, hogy egy zászlóalj pénzügyi referensének<sup>128</sup>, szervezetileg a minisztériumi háttérstruktúrába kell tartoznia, azonban a tárca költségvetésének tervezésével foglalkozó szervezeti egységet indokolt magába a minisztériumba beemelni.

Könnyen belátható, hogy az általam vázolt struktúra megvalósítása **növelné az alakulatok jelenlegi létszámát**, azonban ezzel párhuzamosan csökkentené a háttérintézményekét.

A háttérintézményi struktúrában olyan feladatok elvégzését látom indokoltnak, melyek nem irányítási jellegűek, nem jelentkeznek döntési jogosítványként a tárca alárendeltségébe tartozó szervezetek felé, azonban a működés szakmai, tudományos, adminisztratív hátterét jelentik.

---

<sup>127</sup> Ehhez az opcióhoz kapcsolódóan tartom szükségesnek megjegyezni, hogy az Állami Egészségügyi Központ létrehozatala a honvédelmi ágazat szervezeteként, tisztán logikai alapon kissé testidegennek tűnik. Ugyanakkor meg lehet találni azokat a reális okokat, amelyek mentén a szervezet ágazaton belül tartása indokolt. Az első ilyen ok talán az, hogy a kórház nem jelentéktelen mértékben a honvédelmi tárca költségvetéséből, a védelemre szánt állami pénzből épült fel és került felszerelésre. Az itt dolgozók jelentős számban a korábbi honvédkórház katonái és közalkalmazotti állományából kerültek ki, akik személyesen is elkötelezett támaszai a honvédelem ügyének. A másik és talán meghatározóbb ok pedig az, hogy az Állami Egészségügyi Központ valós katonai kórházi képességként jelentkezhet egy esetleges minősített időszakban, így részben indokolhatók a honvédelmi miniszter felületei jogosítványai.

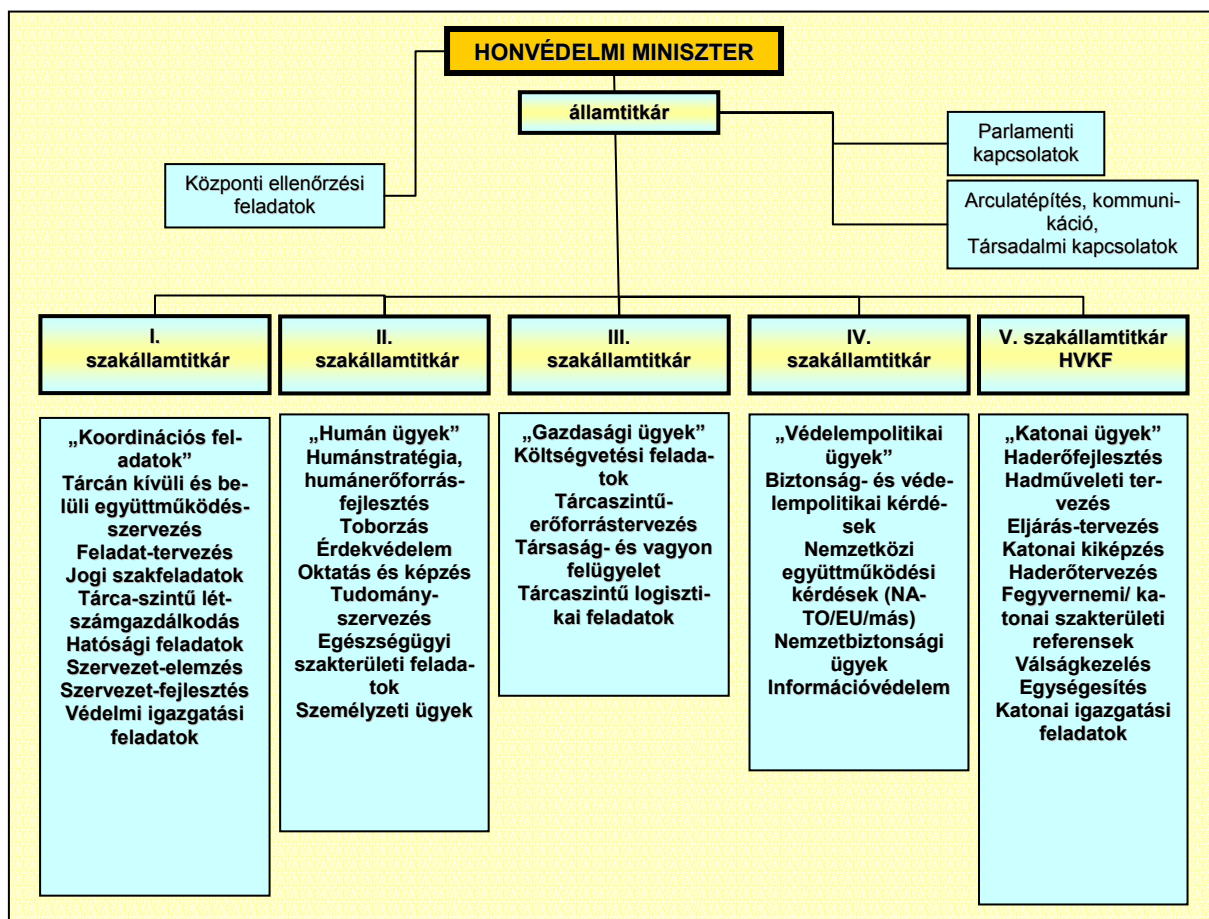
<sup>128</sup> Ez a jelenleg is hatályos gyakorlat azt eredményezi, hogy egyazon helyőrségen belül a pénzügyi referens magasabb illetményre jogosult, mint az azonos szintű beosztást betöltő csapatnál szolgáló kollégája, hiszen az előbbi a HM KPÜ szervezetébe tartozik, amely minisztériumi háttérintézmény, erre figyelemmel az illetménykiegészítés mértéke magasabb.

A kizárólag a Magyar Honvédséghez kötődő tábori lelkeszi szolgálatot indokolatlan a minisztérium háttérintézményeként szerepeltetni, hiszen tevékenysége kizárólag az MH-ra szűkíthető, ennek megfelelően nem a minisztérium, hanem a haderő háttérszervezeteként vagy részeként történő besorolást tartom helyesnek.

Meggyőződésem, hogy a minisztérium működése szempontjából előremutató megoldást jelentene, ha a miniszter mint egyszemélyi felelős vezetőt követően **az államtitkár nagyobb szerepet kapna** a szervezet vezetésében. A jelenlegi rendszerben a kabinetfőnök állami vezetői megbízás nélkül látja el a hivatali szervezet vezetését, amely azt eredményezi, hogy szervezetvezetési szempontból a szakállamtitkárok a kvázi-alárendeltségébe kerülnek. Ez a tény a jelenlegi helyzetben nem okoz működési nehézséget, hiszen a Honvédelmi Minisztérium szervezeti kultúrája ezt képes befogadni, azonban a jogilag is megnyugtató megoldás megteremtése egyértelművé tehetné a kívülálló számára is a működés sajátosságait. A probléma megoldásának egyik lehetséges módja a jelenlegi struktúra változatlanul hagyása mellett a kabinetfőnök állami vezetői megbízása, vagy a szervezetirányítási jogosítványok magasabb szintre emelése.

Az államtitkára vonatkozó szabályozást a miniszter helyettesítési jogkörében változatlanul fenntarthatónak ítélem, a parlamenti munka és a miniszter nevében a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás feladat továbbra is megjeleníthető.

Az első opció szerinti tárcastruktúrát az 5. számú ábra mutatja be.



5. számú ábra

*A Honvédelmi Minisztérium javasolt feladatelosztása, 1. opció (szerkesztette dr. Kádár Pál)*



Az opció jelentős eltérést mutat a jelenlegi struktúrától.

A változat új eleme a központi ellenőrzési feladatokat ellátó szervezeti egység megjelenése a miniszter közvetlen alárendeltségében. Ez a szervezeti egység lenne felelős az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121/A. § (3) bekezdés szerinti belső ellenőrzési feladatok végzéséért, illetve idetelepíthetők egyes nem kifejezetten államháztartási jellegű központi ellenőrzési feladatok is.

Szintén a szakállamtitkároktól függetlenül, de már nem miniszter-közvetlenként végeznék feladatukat a tárca parlamenti kapcsolataiért és a kommunikációért felelős szervezetek, illetve itt jelennének meg a tárca társadalmi szervezetekkel történő együttműködését szervező és koordináló szervek is.

A felvázolt opció szerint a **minisztérium működésének gerincét az öt szakállamtitkár által irányított minisztériumi szervek adnák.**

Az öt szakállamtitkár a hierarchiában azonos szinten jelenik meg, tevékenységüket magasabb szinten az államtitkár fogja össze. Elgondolásom szerint, az államtitkár ez irányú tevékenysége nem jelentkezik a napi működés során, kizárólag a stratégiai jelentőségű döntések meghozatala kapcsán szükséges a beavatkozása.

A napi szinten jelentkező munkaszervezés és a szakmai folyamatok összehangolásáért **az I. szakállamtitkár** felelős, aki egyben ellátja a tárcán kívüli és belüli együttműködés-szervezés, a jogi és hatósági szakfeladatok irányításának feladatait is. Idetartozna a tárcaszintű létszámgazdálkodás és az ágazati szervezetelemző-fejlesztő tevékenység végzése, továbbá – az együttműködés speciális eseteként – a védelmi igazgatás kapcsán jelentkező tárcán kívüli feladatok összehangolásához kapcsolódó munka.

Az opció szerint a **II. szakállamtitkár** felelős a humán erőforráshoz kapcsolódó szakmai munka irányításáért. A jelenlegi struktúrától eltérően, a humán erőforrás-gazdálkodás, a humán erőforrás-fejlesztés, a humánstratégia, a személyzeti ügyek, a tudományszervezés és az egészségügyi szakterület, valamint a toborzás és az érdekvédelem egy blokkban összpontosulna. Ennek szakmai indoka abban áll, hogy a tárcához tartozó szervezetek működésének legfontosabb alapja a megfelelő emberi erőforrás-háttér biztosítása. E nélkül minden egyéb szakmai célkitűzés és fejlesztés megvalósítása kudarcra van ítélve, így javaslatom szerint ezen területek kiemeltként történő kezelése és összekapcsolása indokolt.

A **III. szakállamtitkár** felelőssége a pénzügyekre és a gazdasági erőforrások tervezésére, illetve az ágazati logisztika (ideértve az infrastrukturális feladatokat is) irányítására terjed ki, amely kiegészül a tárca gazdasági társaságainak és vagyonának felügyeletével. Hangsúlyozandó, hogy az erőforrások tervezése minden esetben kiszolgálója kell legyen a szakmai igényeknek, kerülendő a fiskális megközelítés, amely a költségvetési háttér szűkösségére hivatkozással a nyilvánvalóan indokolt szakmai folyamatokat is blokkolhatja.

A **IV. szakállamtitkár** szintén fontos területért felel. Itt összpontosulnának az ágazat működésének alapjául szolgáló nemzetbiztonsági-, biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködési feladatok, a kapcsolódó stratégia-alkotás egyes részfeladatai. A szakállamtitkár irányításával folynának azok a szakmai feladatok, melynek eredményeképpen meg lehet határozni a Magyar Honvédség alaprendeltetéséből adódó tevékenység kiemelt irányait, az „MH küldetését”, a valós biztonsági kihíváson alapuló szakmai igényeket a haderő hosszú távú fejlesztési irányai vonatkozásában.

Az **V. szakállamtitkár** felelőssége a katonai ügyekre terjed ki, magában foglalva a jelenlegi vezérkari funkciók jelentős részét. A szakállamtitkár szakirányítása alá az ágazat min-

den katonai tevékenysége besorolandó, nem korlátozva a jogosítványokat a szolgálati alárendeltekre.

Új elemként jelenik meg a válságkezelés kizárólagos felelőssége, melynek jelenlegi feladatai megosztottak a Honvédelmi Minisztériumban. Az egységes megjelenítés miatt a feladat alkalmazási oldalában keresendő, melynek során elsődlegesen a Magyar Honvédség katonai szervezetei érintettek.

A jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell kapjon az V. szakállamtitkár esetében a haderőtervezés és a stratégiai szintű hadműveleti tervek elkészítése, összehangolása a honvédelemben érintett más szervek minősített időszakos működésére vonatkozó szabályozóival. A terület összetettsége nem teszi megkerülhetővé a szakállamtitkárok szoros együttműködését, melynek során a kérdés rendkívüli jelentőségére figyelemmel az államtitkár bevonása sem nélkülözhető.

Meggyőződésem, hogy a Honvédelmi Minisztérium legfontosabb feladatai közé éppen a **minősített időszakos működésre vonatkozó szabályrendszer** kidolgozása és az ahhoz kapcsolódó koordinációs tevékenység kell legyen, amely nem nélkülözheti az összkormányzati szintű feladatok összehangolását célzó intézkedések kidolgozásának koordinálását sem.

Az egyes szakállamtitkárok szakirányítási jogosítványai kiterjednének a Magyar Honvédség egészére, szakmai szempontból nem indokolt a szolgálati alárendeltség szerinti megkülönböztetés.

Az, hogy az egyes szakállamtitkárok alárendeltségébe tartozó főosztályok milyen névvel és milyen számban kerülnek megalakításra, az opció szempontjából indifferens, a hangsúly a szakmai felelősség számon kérhetőségén és a működőképes szakmai összetételén van, melyet nem célszerű kizárólag gazdaságossági szempontok alapján meghatározni<sup>129</sup>. Mindemellett nem javasolt megoldás a túlságosan tagolt belső szervezet, mert ez a vezethetőségre negatív hatást gyakorol, rendkívül megnehezíti az egyeztetést, és döcögőssé teszi a döntés-előkészítés folyamatát.

A főosztályok szakmai tagozódásának és belső struktúrájának kialakítása során nem szabad szem elől téveszteni azt a követelményt, hogy egy-egy osztályt legalább 4-5 fő alkosson, amely biztosítja a helyettesítést és a vezetést<sup>130</sup>.

Ismételten hangsúlyozom, hogy a fenti opció megvalósítása **számos ponton igényli nem csak a honvédelmi, hanem a szélesebb jogi környezet módosítását**, ugyanakkor egyértelmű és tiszta viszonyokat képes teremteni az ágazat felső szintű irányítása és a szervezetek vezetése vonatkozásában. Mindemellett a fentebb vázolt elvi struktúra csak egy a lehetséges változatok közül.

---

<sup>129</sup> Meggyőződésem, hogy a kormányzati szinten meghozott tárcalétszámot korlátozó intézkedések minden alapot nélkülöznek, az elmúlt időszakban a 2004-es feladatköri felülvizsgálattól eltekintve semmilyen szakmai elemzés nem előzte meg a döntések meghozatalát, illetve egyetlen szakmai elemzés mégiscsak volt: a pénzügyi... Ez persze nem tekinthető jogszabálysértő megoldásnak, azonban a döntés megalapozottságát mindenképp jobban szolgálná egy előzetes szakmai elemzés, amely a működés hatékonyságát, az állami feladat ellátásának színvonalát is vizsgálja.

<sup>130</sup> A jelenlegi struktúrában osztályszintű szervezet a Parlamenti Titkárság, amely a maga két fős csapatával semmiképpen nem minősül elegendőnek. Gyakorlatban is előfordult, hogy a titkárnak egyszerre három parlamenti bizottság ülésén lett volna célszerű megjelennie.

## 2. opció, a hatékonyság növelése kisebb szervezeti korrekció mellett

Ebben az opcióban a **jelenlegi jogi keretek maximális figyelembe vételével** és a lehető legkisebb, ám meggyőződésem szerint indokolt szervezeti korrekcióval számolok.

Az opció alapja az, hogy a minisztériumi szervezet vezetője – természetesen a miniszter döntése alapján és az államtitkári jogosítványok érintetlenül hagyásával – továbbra is a kabinetfőnök. Ebben az esetben is fennáll azonban az előzőekben már vázolt probléma, ti. a kabinetfőnök nem állami vezető, és vezetési jogköre kiterjed nem csak a tárca köztisztviselőire, katonáira, hanem annak egyes állami vezetőire is. Mindezekre figyelemmel feladatrendszere és a szervezetben betöltött szerepe indokolja szakállamtitkári kinevezését<sup>131</sup>.

A szakirányítás szempontjaira figyelemmel meg kell teremteni a jogalkotó eredeti szándékának megfelelő<sup>132</sup> **egyszemélyi szakirányítás** szervezeti feltételeit. Ennek értelmében – és összhangban a jelenlegi működési rend súlypontjaival – célszerűnek látom ezt a jogosítványcsoportot a kabinetfőnökhöz telepíteni, míg a többi szakállamtitkár csak a szakmai kidolgozás irányításáért felel. Ez a megoldás képes szavatolni a szakmai folyamatok egységes kezelését és a szabályozók kidolgozásáért felelős állami vezetők irányítói tevékenysége megfelelő garancia a hatékonyságra.

Itt kell kitérnünk arra a problémára, amely a Honvéd Vezérkar főnök szakirányítási jogival összefüggésben merül fel. Mint ahogy azt már többször kiemeltem, a jelenlegi **Hvt. nem biztosít egyértelmű szakmai irányítási jogkört a Honvéd Vezérkar főnöke részére**, így ennek megteremtése a jogszabály módosítása nélkül nem megoldható. Szakmai körökben létezik egy olyan megközelítés, amely a Honvéd Vezérkar főnökét a „katonai” szakterület szakirányítójának tartja és ennek megfelelő szakirányítási rendszer kialakítását szorgalmazza. Álláspontom szerint, ez vitatható megközelítés, hiszen a „katonai” szakterület mint önálló, nem is értelmezhető. Ebben a megközelítésben katonai szakterület lehetne minden harcjárműre vonatkozó szabályozó, vagy a fegyverzet-kezelési/üzemeltetési szabályait meghatározó aktus, de a tágabb értelemben vett katonai logisztika valamennyi területe is. A harcéljárásokra és a kiképzés egyes területeire vonatkozó szabályokat a jelenlegi jogi környezetben főosztályvezetői szinten célszerű meghatározni, illetve a szolgálati előjárói feladatszabás keretében meg lehet jeleníteni. A hatályos Hvt. és a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről szóló 2134/2006. (VII. 27.) Korm. határozat nem ad egyértelmű felhatalmazást a Honvéd Vezérkar főnökének a szakirányítás egyetlen területére sem, melynek felülvizsgálata szintén indokolt lehet.

A minisztérium jelenlegi szervezetének áttekintése kapcsán ezen opcióban is érintenünk szükséges a Parlamenti Titkárság feladatait. Mint fentebb tárgyaltuk, a szervezetenél megjelenő munkateher miatt sok esetben nem elegendő a meglévő létszám. Figyelemmel arra, hogy a Honvédelmi Minisztérium létszáma jelenleg 499 főben determinált, nincs reális lehetőség létszámnövelésre<sup>133</sup>. Ugyanakkor a titkárság betagolása a Jogi Főosztályba megoldást jelenthetne a feladatok szervezeten belüli hatékonyabb megosztására, hiszen ez esetben a HM Jogi Főosztály kijelölt személyei közvetlenül is támogathatnák a parlamenti munkát. Hasonló eredményt hozhat egy más megoldás is, mikor a Parlamenti Titkárság a Jogi Szakállamtitkári Titkárság részeként működne. Ez ugyanakkor a vezetői megbízások

<sup>131</sup> A szakállamtitkári kinevezésre a miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök jogosult. (Kszt. 57. § (2) bek.)

<sup>132</sup> Az előzőekben már kifejtett, a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény megalkotása kapcsán kialakult helyzetre figyelemmel.

<sup>133</sup> Természetesen más a helyzet amennyiben a Kormány létszámra vonatkozó döntésének alapja – a költségvetési lehetőségek szükségessége – megváltozik.

számának csökkenését is eredményezi, hiszen egy osztályszintű titkársági szervezeten belül nem alakítható azonos szintű szervezet.

A minisztériumi működés hatékonyságának fokozása érdekében következő javaslatom az egységes Humánpolitikai Főosztály kialakítása. A 2006. évi közigazgatás korszerűsítése keretében a minisztériumokban **a humánpolitikai szakterület** meglehetősen alulreprezentálttá vált. Ennek oka az volt, hogy a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ megalakítását megelőzően a Miniszterelnöki Hivatal területért felelős vezetői nem egyértelműen kommunikálták szakmai célkitűzéseiket és a személyzeti jellegű feladatok központosítása során – meggyőződésem szerint részint a terminológia nem megfelelő használata, vagy a feladatok nem megfelelő értelmezése miatt – az ágazatok humánstratégiai/humánpolitikai szervei is sok esetben áldozattá váltak.

Indokoltnak tartom a tágabb értelemben vett humánpolitika valamennyi szakterületét (stratégiaalkotást, személyzeti politika, oktatás-képzés politika, egészségpolitika, szociálpolitika, humánszolgáltatások kapcsolódó feladatai stb.) egyetlen önálló minisztériumi szervbe integrálni. Jelenleg ez a terület a Kommunikációs és Toborzó Főosztály, a Tervezési és Koordinációs Főosztály és a Személyzeti Főosztály keretein belül reprezentált, azonban a stratégiai szintű döntések összhangjának biztosítása és a terület fontosságának hangsúlyozása érdekében szükségesnek látom a feladatok integrálását. Az új szervezet a stratégia szintű feladatok mellett osztályszintű szervezeti egységével elláthatná a minisztérium személyzeti jellegű feladatait is. Figyelemmel a szakterület jelentőségére és a Magyar Honvédség szervezeti keretein túlmutató felelősségére, ezt a szervezeti egységet vagy a miniszter vagy a hivatali szervezet kijelölt vezetője alárendeltségébe kell telepíteni.

A hatékonyabb minisztériumi feladat-elosztást szolgálhatná az is, ha az egyes **híradó és informatikai, valamint a szorosan kapcsolódó információ- és adatvédelmi feladatok** egy szervezetben összpontosulhatnának. A jelenlegi struktúrában az információvédelem, az informatika és a híradó szakfeladatok tagoltan, részint a jogi szakállamtitkár, részint a Honvéd Vezérkar főnök alárendeltségébe tartozó szervezeteknél jelennek meg.

Az utóbbi években az adatvédelmi terület mellett a közérdekű adatok nyilvánosságának biztosítása is egyre nagyobb hangsúlyt kap<sup>134</sup>, miközben a hatályos HM SZMSZ szerint ennek szervezeti szinten nincs felelőse, a tárcánál jelentkező kapcsolódó feladatok eseti feladatszabás alapján kerülnek ellátásra. A közérdekű adatok nyilvánosságának biztosításához kapcsolódó ágazati felelősséget – ideértve a belső szabályozói környezet kidolgozását és a tényleges adathozzáférés biztosítását is – célszerű a szervezet kommunikációs feladatokat ellátó szervezeti egységéhez telepíteni.

A jelenlegi jogi kereteken belül maradván indokoltnak látszik néhány olyan már meglévő szerepkör erősítése is, melyek ugyan fellelhetőek a minisztérium szervezetében, azonban alulreprezentáltak tekinthetők. Ebbe a csoportba sorolnám az Európai Unió működéséhez kapcsolódó katonai szakmai szervezeteket. Nem gondolom, hogy szükséges lenne állandó önálló szervezeti egység kialakítása az EU-s feladatok ellátására, inkább a szakmai feltételeket lenne szükséges javítani, növelve a területtel érdemben foglalkozók számát az egyes szakfőosztályok szervezetén belül.

**A 2011-es magyar EU soros elnökség** csak átmenetileg indokolhatja szervezeti egység létrehozatalát<sup>135</sup>, hiszen az EU vonatkozásában jelentkező feladatok az elnökségtől függet-

---

<sup>134</sup> Lásd az elektronikus információszabadságról, vagy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvények rendelkezéseit.

<sup>135</sup> Az EU soros elnökségre történő felkészülés természetesen évekkal megelőzi magát az elnökségi periódust. Lásd erről bővebben: Iván Gábor: Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló legfontosabb

lenül is léteznek, az elnökségi szerepkörrel<sup>136</sup> összefüggésben szóba jöhető kihívások kezelése azonban ideiglenesen valóban szélesebb humánerőforrás-szükségletet generál.

A Honvéd Vezérkar szervezeti egységeit áttekintve **indokoltnak tűnik az egyes fegyvernemi területek erőteljesebb reprezentációja**, amely különösebb szervezeti változás nélkül is megvalósítható. Erre azért van szükség, mert a jelenlegi Hvt. adta keretek a felső szintű katonai vezetés teljes spektrumát a Honvédelmi Minisztériumban jelenítik meg, melyhez a szükséges szakmai háttérrel célszerű a döntéshozó közeli környezetében biztosítani. Amennyiben a minisztérium adott létszámkerete mellett ez nem lenne megvalósítható, célszerű ezen döntés-előkészítési feladatokat a haderőnemi parancsnoksági szinten elvégezni, amelyhez azonban már a felső szintű vezetés rendjének áttekintése/korrekciója is szükséges lehet.<sup>137</sup>

A Honvéd Vezérkar funkció közül **erősítendőnek tartom a stratégia-alkotás területét**. Példaként álljon itt csak egy: a jelenlegi HM Szervezeti és Működési Szabályzat szerint a nemzeti katonai stratégia kidolgozása a Védelempolitikai Főosztály felelőssége. A hatáskör ilyenfajta telepítésének az az oka, hogy a katonai stratégiát biztonságpolitikai dokumentumként kezeli a külföldi szakirodalom és a hazai hagyomány. Ha azonban figyelembe vesszük a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. Korm. határozat<sup>138</sup> szövegét, szembetűnik, hogy a hazai jogrendben a katonai stratégia egy végrehajtási jellegű, kifejezetten a biztonság fenntartásának gyakorlati módozatait megfogalmazó joganyag kell legyen. Más országok<sup>139</sup> a katonai stratégiát átfogó okmányként kezelik, amelyek tartalmazzák a biztonságpolitikai környezet értékelését, a biztonsági kihívásokat, a haderő fejlesztésének főbb feladatait, prioritásait, a haderő fő feladatait és a kihívásokra adandó alapvető katonai válaszokat. Ugyanakkor ezek nagyobb része a hazai jogi környezetben már determinált, külön jogi szabályozókban meghatározott<sup>140</sup>, így a hazai katonai stratégia már valóban csak végrehajtási jellegű dokumentum lehet.

Ennek megfelelően a szakmai rész kidolgozását elsődlegesen a Honvéd Vezérkar szerveivel lenne célszerű elvégeztetni.

A fentiekben részletezett opció szervezeti vázlatát a 6. számú ábra szemlélteti.

---

kihívások. In.: Európai Tükör 2007. július-augusztus 82-90. p.

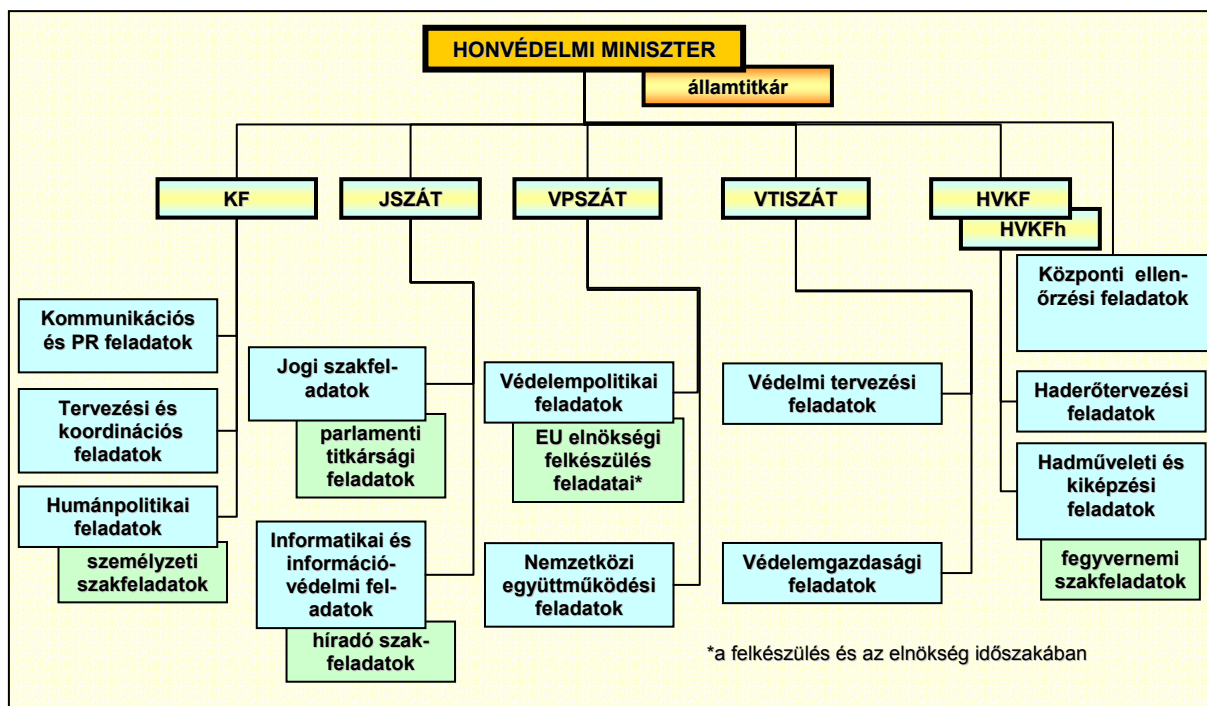
<sup>136</sup> Kiemelendők itt a szervezési-koordinációs jellegű, a tervezési vonatkozású és a multilaterális együttműködés területéhez kapcsolódó feladatok, az EU dossziéfelelősi tevékenység, illetve a döntéshozatali csomagok összeállítása kapcsán szóba jöhető munka elvégzése, amelyeket a soros elnökségi időszakon kívül nem szükséges biztosítani a tárcának

<sup>137</sup> Amennyiben felső szintű döntési jogosítványok jelennek meg az alacsonyabb szintű vezetés szervezeteiben, a minisztérium nem lesz képes ellátni központi szerepét. Ennek megfelelően az alacsonyabb szinten csak a döntés előkészítésének jogosítványai jelenhetnek meg a Hvt. módosítása nélkül.

<sup>138</sup> „V. fejezet, Ágazati stratégiák: (...) Az ágazati stratégiák feladata, hogy az Országgyűlés a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozatában rögzített kereteken belül, valamint a Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájában meghatározott értékek, érdekek és célok alapján a szakágazat sajátosságai és területe szerint lebontva dolgozzák ki a Magyar Köztársaság külső és belső biztonsága fenntartásának gyakorlati módozatait.”

<sup>139</sup> Lásd pl. legutóbb Franciaország 2008-ban megjelent új katonai stratégiáját.

<sup>140</sup> A biztonság és védelempolitikai alapelveket, illetve a haderő fejlesztési irányait az Országgyűlés (94/1998; 51/2007.), a védendő érdekeket és értékeket, a biztonsági kihívásokat és fenyegetéseket a Kormány (2073/2004.) határozatai tartalmazzák, a Magyar Honvédség rendeltetését és feladatait pedig maga az Alkotmány és a Hvt. részletezi.



6. számú ábra

*A Honvédelmi Minisztérium javasolt felépítése, 2. opció (szerkesztette dr. Kádár Pál)*

Az integrált minisztériumi működés hatékonyságát fokozhatja az is, ha a Honvéd Vezérkar főnöke szélesebb körben támaszkodik a minisztérium neki szolgálatilag alá nem rendelt szakfőosztályaira. Ezzel a megoldással a vezérkari döntéshozatali eljárás korai szakaszában kiküszöbölhetőek az esetleges jogi-, gazdálkodási-, erőforrástervezési-, vagy más olyan területet érintő szakmai hiányosságok, melyeken a Honvéd Vezérkar főnöke nem rendelkezik szakmai apparátussal.

Természetesen a fentiek a minisztérium klasszikusan közigazgatási feladatot ellátó szervezeteire is igazak: ebben az esetben a katonai szakmai tudás bevonása nem nélkülözhető. Itt kívánok utalni az elmúlt időszak „civilizációs” törekvéseire, melynek eredményeképpen a szervezeten belül folyamatosan növekszik a katonai előélettel nem feltétlenül rendelkező köztisztviselők aránya, amely szükségképpen magával vonja a katonai szakmai terület alacsonyabb szintű ismeretét.

A működés hatékonysága fokozható továbbá a **tárca kontrolling és monitoring** tevékenységének egységesítésével. A jelenlegi szabályok szerint a kontrolling-feladatokat a kabinetfőnök irányításával szakterületi bontásban több szervezeti egység<sup>141</sup> látja el – megjegyzem az Állami Számvevőszék<sup>142</sup> jelentése szerint is kiváló színvonalon, miközben a védelmi tervezési és infrastrukturális szakállamtitkár irányítja a fejezeti monitoringot. Indokoltnak látom a monitoring és kontrolling-folyamatok eredményeinek egységes feldolgozását, a rendszerszemléletű probléma-megoldás gyakorlatának erősítését, melyhez a kapcsolódó döntéseket a jelenlegi struktúrában a kabinetfőnök alárendelt szervezetei képesek előkészíteni. Megfontolható azonban egy önálló kontrolling szerv létrehozatala is<sup>143</sup>, amely a fejezeti központi ellenőrzés mellett integrálhatná az ellenőrzés egyéb területeit is<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> A humán és személyügyi kontrolling kivételével a Miniszteri Kabinet Titkárság végzi ezt a tevékenységet.

<sup>142</sup> Az Állami Számvevőszék jelentése a tárca kontrolling és monitoring tevékenységéről – tervezet 2008.

<sup>143</sup> Az ellenőrzés rendszerét ma az 52/2007. (HK 11) HM utasítás tartalmazza.

## **Összefoglalás**

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.

Ezek 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.

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.

## **Következtetések**

A szakmai irányítás és felső szintű vezetés minősített időszakban (is) történő érvényesülésének egyik záloga lehet vezetői-irányítási jogkörök biztosítása katonai szolgálati viszonyban álló személyek részére. A minisztériumi szervek állományának „civilizációja”, az ebből eredő, a vezető beosztású személyek jogállástípusától függő eltérő követelmény és szankciórendszer a honvédelem működésének egyik legfontosabb szegmensét, a minden körülmények közötti rendelkezésre állást és az azonnali intézkedés képességét veszélyeztet(het)i.

A szakirányítás rendszerének elemzése és a fejlesztéssel szemben kidolgozott követelménykatalógus alapján kijelenthető, hogy a szakirányítás csak a Magyar Honvédség szervezetei vonatkozásában értelmezhető fogalom és annak teljessége – különös figyelemmel a katonai szakmai szabályokra – a Hvt. belső ellentmondásai miatt vitatható. A jelenlegi jogi kereteken belül nem vázolható fel a Magyar Honvédség teljes tényleges állománya vonatkozásában a szakmai irányítás rendszere, hiszen a szolgálatteljesítés helye adott esetben kizárja a szabályok érvényesítését<sup>144</sup>.

A Honvédelmi Minisztérium szervezet-fejlesztésére vonatkozó opciók kidolgozása során megállapítottam, hogy a honvédelmi ágazathoz tartozó különböző típusú szervezetek irányításának/vezetésének/felügyeletének/fenntartói irányításának optimális biztosítása érdekében nem feltétlenül elvetendő a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának megbontása. Ez jelentős jogszabály-módosítást igényel, ugyanakkor szükségszerű a Magyar Honvédség szervezetén kívüli alárendeltek irányításához/felügyeletéhez is kapcsolódó komplex szemlélet az egyes szervezeti egységek feladatainak meghatározása során.

A fenti javaslat elfogadása széleskörű politikai konszenzust és kiterjedt kodifikációs tevékenységet igényel.

---

<sup>144</sup> Gondoljunk csak a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok állományára, akik hivatásos katonák is lehetnek, azonban nem a Magyar Honvédség szervezetében teljesítik szolgálatukat, így rájuk nem is terjedhet ki a szakirányítás és a katonai vezetés abban a formában, mint az MH szervezetében szolgáló kollegájukra.

A Honvédelmi Minisztérium szervezet-fejlesztésére ugyanakkor sor kerülhet a jelenlegi szabályozó környezet kisebb korrekciója mellett is, amely lényegesen egyszerűbb és nem feltétlenül igényel többpárti konszenzust.



## V. fejezet

### Összegzés

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 jogszabályok, 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<sup>145</sup>.

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

---

<sup>145</sup> Pl.: a gépjárművek üzemeltetésére vonatkozó szakmai szabályok egységesítése az ágazaton belül.

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 jogosítványaival 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 vezetésstudomány alapfogalmaival és az azokhoz kapcsolódó irányítási/felügyeleti jogosítványokkal, melyek érvényesülése az ágazatban ugyan megvalósul, azonban egyes felügyeleti jogosítványok kodifikálása – a HM 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 összemosása **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 kevéssé 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.<sup>146</sup> Ez a létszámkeret-diktálta kiszervezési folyamat vezetett oda, hogy mára az alapvető szakmai szabályozók kidolgozása már nem feltétlenül a minisztériumban történik, hanem alacso-

---

<sup>146</sup> Gondolok itt többek között a HM KPÜ költségvetés kidolgozásával, vagy a HM FLÜ felső szintű logisztikával összefüggő feladataira.

nyabb 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<sup>147</sup> – jogszabályok korrekcióját igényli.<sup>148</sup>

## Új tudományos eredmények

1. 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**.
2. 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.
3. 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 irányítani-felügyelni képes közigazgatási szervezet jelenik meg.
4. Értekezésemben az egyes szakmai megállapítások eredőjeként **bizonyítottam**, hogy a központi közigazgatás 2006. évben megkezdett átalakítása során nem ju-

---

<sup>147</sup> Az Nbvt. és a Hvt. módosítása nélkül ez nem megvalósítható.

<sup>148</sup> A Honvédelmi Minisztérium általam jelzett reformja jól illeszthető lenne a közigazgatás egészét érintő reform-folyamatokba, hiszen nem feledhető, hogy a tárca a központi közigazgatás egyik szerve. A reform-folyamatokról bővebben lásd például Torma András: Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez 1985-2005. In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltozás, EU- csatlakozás I. Kötet (Szerk.: Jakab András és Takács Péter) Gondolat - ELTE ÁJK Budapest, 2007. 317-343. p.

tott elegendő figyelem a Honvédelmi Minisztérium sajátos jogállásából eredő kérdésekre, mely **inkoherenssé tette** a Magyar Honvédség irányítására és felső vezetésére vonatkozó szabályrendszert<sup>149</sup>.

5. 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**<sup>150</sup>.

## 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 Egyetemmel 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 végezhessek 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.

---

<sup>149</sup> A központi közigazgatási szervekre vonatkozó szabályok hangsúlyosabban érvényesülnek a szervezeti struktúra kialakításában, mint a Hvt. speciális rendelkezései.

<sup>150</sup> A jogi környezet 2006-ban bekövetkezett változásaiból eredő koherencia-zavar és a Hvt. kutatási területem szempontjából lényegesnek tekinthető belső ellentmondásai – tudomásom szerint – értekezésemben kerülnek először feltárára.

- 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 a HM 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 javaslom, 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 és vezérkari tanfolyami képzésében **kapjon nagyobb hangsúlyt a jogi** – különösen a közigazgatási jogi – **képzés**, melynek keretében magasabb óraszámú szerepeljenek a Magyar Honvédség irányítása és katonai felső vezetésének viszonyrendszerre, valamint a belső szabályozó rendszerre vonatkozó részletszabályok.

### **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 javaslatok 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.

## **Feldolgozott irodalom**

- ANDRISKA Szilvia – KÖKÉNYESI József (szerk.) *Közigazgatási Alapvizsga Tankönyv; Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, Budapest 2007. 37. p*
- ANSOFF, H. I. – BRANDENBURG, R. G.: *A Language For Organization Design; In: Management Science 1971. No 17.*
- ANTAL-MOKOS Zoltán – BALATON Károly – DRÓTOS György – TARI Ernő: *Stratégia és szervezet; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 2000.*
- BAKACSI Gyula – BALATON Károly – DOBÁK Miklós – MÁRIÁS Antal (szerk): *Vezetés-Szervezés I-II., AULA, Budapest, 1991*
- BALATON Károly – DOBÁK Miklós: *A mérnöki szemlélettől a társadalmi megközelítésig (A vezetés-szervezés és szervezetelmélet kialakulása és újabb irányzatai); Közgazdasági Szemle 1986. évi 6. szám*
- BALATON Károly – DOBÁK Miklós: *Mennyiségi és minőségi módszerek az empirikus szervezőkutatásban; Egyetemi Szemle 1983. évi 1-2. szám*
- BAYER József: *Vezetési modellek – vezetési stílusok; Vinton Kiadó, Budapest, 1995.*
- BÉRCESI Ferenc- IVANCSICS Imre: *A felügyeleti ellenőrzés; Magyar Közigazgatás 2003/2.*
- BLEICHER, Knut: *Organization- Formen und Modelle; Betriebswirtschaftlicher Verlag, Gabler, Wiesbaden, 1981.*
- BLEICHER, Knut: *Organization (Strategien – Strukturen – Kulturen); Gabler, Wiesbaden, 1991.*
- BOGDANOV, A.: *Allgemeine Organisationslehre; Berlin, 1926.*
- BOMBAY László (szerk.): *A költségvetési szerkezet mutatói - In: A honvédelem négy éve 1990-1994.– Zrínyi 1994. - 156. p.*
- ÁCS Tibor – HORVÁTH István: *Honvédelmi reformok, haderő-átalakítások Magyarországon; ZMNE 2001.*
- BAKACSI Gyula (szerk.): *Vezetés – szervezés; BKE Aula, 1991.*
- BÍRÓ József – SZÉKELY Sándor: *A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány időszzerű kérdése; Új Honvédségi Szemle 1999. évi 8. szám 95-103. p.*
- BODNÁR Viktória – CSÁSZÁR Csaba – DOBÁK Miklós: *A kontroll mint vezetői funkció; Vezetéstudomány 1996/3. 22-35. p.*
- BOGNÁR Károly: *A Magyar Néphadsereg, majd Honvédség fejlesztése, reformtörekvései és átalakítása 1959-től 1998-ig. In: Ács Tibor-Horváth István (szerkesztők): Honvédelmi reformok, haderőátalakítások Magyarországon, 1848-1998. Budapest, 2001.*
- BOLGER, Daniel P.: *Vezetés vagy ellenőrzés?; Military Review 1999/7.*
- CHILD, J.: *A szervezetről vezetőknél; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982*
- CHILD, J.: *Predicting and Understanding Organization Structure; Administrative Science Quarterly, 1973. vol. 18. No. 2.*
- CHILD, J.: *Organizational Structure Environment and Performance: The Role of Strategic Choice; Sociology 1972. January*
- CHILD, J.: *Organization. A Guide to Problems and Practice; Harper and Row, 1984.*
- CHUNSHENG, F. - MENG, L. - JIANZHONG, L. - SHUQING, W. - JICHENG, W.: *A proposed structure for a hierarchical control system, Information and Decision Technology; 17, 71-76, 1991.*
- CHURCHMAN, C. W.: *Rendszerszemlélet; Statisztikai Kiadó, Budapest, 1974.*
- COTEL Kornél: *Szervezetfejlesztés – új lehetőség vagy újabb zsákutca? Ipargazdasági Szemle, 1984. évi 3. szám*

- CZUPRÁK Ottó: *Katonai szervezetvezetés, Egyetemi jegyzet, ZMNE, Budapest, 2004.*
- CZUPRÁK Ottó: *Katonai vezetők továbbképzése az új kihívások tükrében; In: Humán szemle 18. 2002. 1. 62-67. p.*
- CZUPRÁK Ottó: *A katonai vezetők továbbképzése; In: Humán szemle 15. 1999. 4. 81-86. p*
- CSABAI György: *A magyar haderőreform folyamata és tapasztalatai 1988 és 2000 között. In: Katonai Logisztika, 2000. évi 3. szám*
- CSERY Péter: *A nemzeti és a szövetségi jogszabályok integrálásáról; Hadtudomány 2006. évi 4. szám, 50-52 p.*
- DARÓCZY Iván: *A katonai igazgatási szervek helye, szerepe a közigazgatás rendszerében I. II. Magyar Közigazgatás 1996. évi 3. és 4. szám*
- DEÁK János: *A szervezetfejlesztés módszertani alapjairól; Szervezet és Vezetés 1979. évi 5. szám*
- DEÁK János: *„Későn nyitották fel a szemünket.” Válaszol -- a Honvédség parancsnoka; In: HVG, 1994. 9. szám 45-46. p.*
- DEÁK Péter: *Ki a civil, és mi a kontroll? Politológus vándorgyűlés kiadványa; 1996. 21-25. p*
- DEÁK Péter: *Gondolatok az önkéntes haderőre való áttérés kérdéseiről. In: Új Honvédségi Szemle, 2004. évi 12. szám.*
- Di MARTINO, *Ciro: Hadászat és felső vezetés (Szabó Ferenc vál.); Rivista Militare 1987/2. 12-19. p.*
- DOBÁK Miklós: *Szervezeti formák és vezetés; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 2002.*
- DOBÁK Miklós: *Szervezetalkítás és szervezeti formák (Divizionális és mátrixszervezetek); Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1988.*
- ETZIONI, *AMiati: Modern Organizations; Prentice-Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey, 1964.*
- ERDEI Ferenc: *A vezetés és igazgatás korszerű tudományos megalapozása és a vezetőképzés gyakorlata; Erdei Ferenc összegyűjtött művei, Akadémiai Kiadó 1980.*
- ERDŐSI György.: *Innovatív csoportmunka és a szervezés; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982*
- FARKAS Ferenc-POÓR József.: *Szervezési célok és rendszerméretetek; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.*
- FAPÁL László: *A fegyveres erők polgári ellenőrzése Valóság, 1996. évi 1. szám*
- FAPÁL László (szerk.): *A Honvédelem négy éve 2002-2006; HM Zrínyi Kht. 2006.*
- FAYOL, *Henry: Administration Industrielle et Générale; Paris, Dunod, 1916. Magyarul: Ipari és általános vezetés; Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1984.*
- FEHÉR József: *A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrálása; Új Honvédségi Szemle 1997/11. 21-32. p.*
- FEHÉR József: *Honvédelmi igazgatás, alkotmányosság - In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 (szerk.: Jakab András és Takács Péter); Gondolat; 2006. I. kötet*
- FEJÉREGYHÁZI Sándor: *A vezetésfejlesztés és a vezetési rendszer fogalmának meghatározása, Vezetéstudomány, XIII(1), 1982, 33-39. p.*
- FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog; Osiris 2001-2007.*
- FICZERE Lajos – *Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének lehetséges irányai; In: Szamel Lajos-émlékkönyv. 2000. 213-226.*
- FIEDLER, *F: A Theory of Leadership Effectiveness; McGraw Hill, New York, 1967.*
- FLUCK András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása; Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1938.*
- FODOR Lajos: *A Magyar Honvédség helyzete, irányváltásai; Új Honvédségi Szemle 1997/3., 48-55. p.*

- FOGARASI József (szerk.): *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái*; Unió 1994.
- GALBRAITH, J. R.: *Designing Complex Organizations*; Addison-Wesley, Reading, Mass, 1973.
- GAZDAG Ferenc: *A stratégiai felülvizsgálat és ami mögötte van*; Új Honvédségi Szemle, 1999. évi 11. szám
- GUIOT, Jean: *Szervezetek és magatartásuk*; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1984.
- GVISIANYI, D.: *Szervezés és irányítás, A polgári elméletek kritikai elemzése*; Kossuth Könyvkiadó-Közigazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1972.
- GYENES Antal: *Szervezet, környezet, hatékonyság*; Szociológia. 1980. évi 3-4. szám
- GYENES Antal: *Környezetek és szervezetek*; Társadalomkutatás 1983. évi 3. szám
- HAJNAL György: *A közigazgatási vezetés szervezéseméleti alapjai*; MKI Bp. 2002.
- HANDY, Charles: *Szervezetek irányítása a változó világban*; Mezőgazdasági kiadó, 1986.
- HARAI Dénes: *A katonai tér fogalmáról*; In: *Ki őrzi az őrzőket? Joó Rudolf emlékére*; Külügyminisztérium, Budapest, 2002. 91-107. p.
- HARSÁNYI István: *A szervezés és a vezetés tudományos alapjairól*; Akadémiai Kiadó, Budapest, 1974.
- HERZBERG, F. A.: *One more Times: How do you motivate your Employees?* Harvard Business Review, 1968, No 1-2.
- HM Tervezési és Koordinációs Főosztály Szervezési Osztály szervezeti vázlat archívuma
- HORVÁTH Imre: *Közigazgatás szervezés- és vezetéstan*; Dialóg Campus Pécs 2002. 39-45 p.
- HORVÁTH István-KISS Jenő (szerk.): *A HVK integrálása a minisztériumba*; HM OTF 2001–112. p.
- IFUA HORVÁTH&PARTNERS Management Consulting: *A közigazgatási reform megvalósítása Magyarországon; tanulmány a kormányzati szakértők részére, 2004., 31.p*
- IVÁN Gábor: *Az elnökségi felkészülés legfontosabb feladatai, az előttünk álló legfontosabb kihívások*. In: *Európai Tükör 2007. július-augusztus*
- JAKUS János: *Magyar Honvédség – a rendszerváltástól napjainkig*. In: *Új Honvédségi Szemle, 2005. évi 7. szám*.
- JÁROSCSÁK Miklós: *Az elmúlt évek haderőfejlesztési kísérleteinek általános és logisztikai tervezési tapasztalatai*. In: *Katonai Logisztika, 2004. évi 12. szám*.
- JENEI György: *Közigazgatás-menedzsment*; Századvég Kiadó, 2005.
- JOÓ Rudolf: *A fegyveres erők civil kontrollja*; Társadalom és Honvédelem, 1998. No. 1-2., 7-21 p.
- JOÓ Rudolf: *A fegyveres erők civil irányítása: megoldási változatok a fejlett demokráciákban. A haderő demokratikus irányítása tanulmánykötet*; In: *Joó R. és Pataki G. Zs., ZMNE, LCKKK, Budapest, 1998. 7-40. p.*
- JOÓ Rudolf: *A haderő demokratikus kontrollja. A „miért” és a „hogyan” néhány kérdése*; Euroatlanti politikai füzetek. V. Magyar Atlanti Tanács, 1998. 48. p.
- JOÓ Rudolf: *The Democratic Control of Armed Forces. The Experience of Hungary*; Chailot Papers 23. WEU Institut for Security Studies, 1996. 60. p.
- KALAS Tibor: *Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban* In: *Közigazgatási Jog I. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006. 201-207. p.*
- KALAS Tibor: *Az igazgatás* In: *Közigazgatási Jog I. Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006.*
- KALTENBACH Jenő: *A közigazgatás irányítása és ellenőrzése*; In: *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (Szerk.: Ficzer Lajos) Osiris Kiadó 1998 – 234. p.*
- KASSAI László: *Adalékok és széljegyzetek a Honvédelmi Minisztérium működési egységének erősítéséhez* [www.honvedelem.hu/popup\\_index.php?type=nyomtat&id=18036](http://www.honvedelem.hu/popup_index.php?type=nyomtat&id=18036); 2004.11.05)



- KASSAI László: *A honvédelmi igazgatás és tisztképzés; Hadtudomány 2007. évi 4. szám, 92-94. p.*
- KELEMEN László: *A hadsereg feletti civil kontroll magyar tapasztalatairól; A civil-katonai kapcsolatok, HM OTF kiadványa, Bp. 1997.*
- KERN Tamás: *A rendszerváltás utáni haderőreform-kísérletek; Századvég Műhelytanulmányok 7.*
- KIESER, Alfred: *Szervezéselméletek, AULA, Budapest, 1995.*
- KINDLER József – KIS István – MÁRIÁS Antal: *A vezetés és szervezés oktatásáról; Közgazdasági Szemle, 1982. évi 11. szám*
- KISS Ilona: *Nincs civil a pályán (<http://beszelo.c3.hu/02/02/09kiss.htm>- 2. p.) National Defence '99; Zrínyi, 1999. Budapest– 47. p.*
- KOMOR Levente - SZENES Zoltán: *Civilek helye a jövő honvédelmében. In: Új honvédségi szemle. 2002. évi 12. szám 4-11. p.*
- KOVÁCS István – TÓTH Károly: *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1990.*
- KÖRTVÉLYESSY Zsolt: *A védelmi igazgatás struktúrájának változása a rendszerváltozás időszakától napjainkig; Új Honvédségi Szemle, 2004/3.*
- KULCSÁR Kálmán: *A közigazgatás fejlesztésének társadalompolitikai összefüggései, In: Állam és Igazgatás 1983. évi 11. szám 961-976. p.*
- KUTI Ferenc - KLADEK András: *Védelmi igazgatás; Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2001.*
- LADÓ László: *Szervezéselmélet és módszertan; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1979.*
- LAKATOS László, *A védelmi igazgatás helye és szerepe a honvédelem rendszerében (kézirat); ZMNE, Budapest, 2000.*
- LAKATOS László: *A katonai vezetés rendszerének változási folyamata a rendszerváltástól napjainkig; In: A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 (szerk.: Jakab András és Takács Péter), Gondolat; 2006. I. kötet*
- LAKATOS László: *Honvédelmi igazgatás; Budapesti Corvinus Egyetem, Budapest, 2006.*
- LAKATOS László - TILL Szabolcs: *Védelempolitika; In: Pesti Sándor (szerkesztő): Szakpolitikák a rendszerváltás utáni Magyarországon (1990-2006). Rejtjel Kiadó, Budapest 2006.*
- LÁSZLÓ Ferenc: *A korszerű vezetés módszerei; VÍZDOK Kiadó, Budapest, 1973.*
- LEHMANN, H.: *Organizationslehre I.; Poeschel, Stuttgart, 1980.*
- LEHMANN, H.: *Zur Problematik einer integrierten Organizationstheorie; In: FRESE-SCHMITZ-SZYPERSKI: Organisation, Planung, Informationssysteme, Poeschel, Stuttgart, 1981.*
- LŐRINCZ László: *A magyar köztisztviselői kar és a személyi állománnyal kapcsolatos problémák; In: Info-Társadalomtudomány 1994. évi 31. szám 33-40. p*
- LŐRINCZ László: *A közigazgatás-tudomány alapjai; Rejtjel Kiadó, Budapest 1997.*
- MAGYAR László: *Gondolatok a Magyar Honvédség vezetésének átalakításához; Új Honvédségi Szemle 1996/6. 42-53. p*
- MAGYAR István - SZTERNÁK György: *Gondolatok a fegyveres erők átalakításáról; In: Új honvédségi szemle, 1996. évi 11. szám 12-26. p.*
- MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása; Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1930.*
- MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás; Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1942.*
- MAGYARY Zoltán: *A közigazgatási vezérkar; Magyar Közigazgatási Intézet Budapest, 1938.*
- MÁK György-HUGYECZ György: *A Honvédelmi Minisztérium és háttérszervezetei alakulása 1989-től napjainkig; HM OTF Tanulmánykötet, 2004. 159-180. p*

- MATUS János: *Hadseregfejlesztés és a hadsereg irányítása; Beszélő* 1991/36. 34-35. p.
- MARTINUSZ Zoltán: *A magyar haderő stratégiai felülvizsgálata; In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-Vass László (szerk.): Magyarország Politikai Évkönyve; 2003. DKMK*
- MAROSI Miklós: *Szervezés-ösztönzés-hatékonyág; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978*
- MAYNARD, H. B.: *Top Management handbook; New York 1960*
- MAYO, Elton: *The Human Problems of an Industrial Civilization; New York, 1933*
- MÁRIÁS Antal (szerk.): *Fejezetek a szervezetfejlesztés és szervezetelemzés témaköréből; Tankönyvkiadó, 1979*
- MASLOW, A. H.: *A Theory of Human Motivation; Psychological Review, 1943. vol. 50.*
- MILLER, D. – FRIESEN, P. H.: *Organizations: A Quantum View; Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1984.*
- MOLNÁR Miklós: *Gondolatok a szervezeti jog és a belső szabályozás viszonyáról; Jogtudományi Közöny 1994/12., 492. p*
- MOLNÁR Miklós: *Gondolatok a közigazgatás felügyeleti tevékenységének korszerűsítéséről; In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái Unió Kiadó Bp. 1994. 69. p.*
- MOLNÁR Miklós: *A közigazgatási jogtudomány aktuális problémái; In: Jogtudományi közöny, 1995. évi 4. szám 147-153. p.*
- MURÁNYI Zoltán: *A honvédelem és a fegyveres erők mint az alkotmányos szabályozás tárgyai; Elvi és kodifikációs alaptanulmány IM Alkotmány-előkészítő Titkársága 1994.*
- MURÁNYI Zoltán: *A civil kontroll jogfilozófiai és elméleti vonatkozásai; Leszerelési és Civil Kapcsolatok Központja 1998.*
- NEMES Ferenc: *Vezetési ismeretek és módszerek; Macropolisz Kiadó, Budapest, 2006.*
- NEMES Ferenc: *A vezetés alapjai; Zsigmond Király Főiskola, 2001.*
- NEMES Ferenc: *A vezetői szerepfelfogás és magatartás néhány problémája vállalatainknál; Közgazdasági Szemle 1981. évi 7-8. szám.*
- NÉMETH Jenő: *A közigazgatás modernizációja és a vezetői követelmények; Magyar Közigazgatás 1999/11. 631-643. p.*
- NIKOLOV, Ivan.: *Vita a vezetéstudomány tárgyról, tartalmáról; Vezetéstudomány, XII(7), 1981. 41-45 p.*
- PERROW, Charles: *Szervezetszociológia; Osiris, 1992.*
- RAITH Tivadar: *A szervezés alapelvei és módszertana; Magyar Könyvveliteli Folyóirat, Budapest, 1936. 11-12.*
- RATANYIN, P.I. - CEVENPUREEV, Szergej: *Az irányítástudomány rendszertechnikai megközelítése; Vezetéstudomány, XIII(6), 1982.*
- ROBBINS, Stephen: *Management; Prentice Hall, Englewood Clips, 1991*
- ROSENBLOOM, David: *A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása; In Stillman, RICHARD J: Közigazgatás, Osiris, 1994.*
- ROEBUCK, Chris: *Hatékony vezetés; Scolar Kiadó, Budapest, 2000.*
- RÓZSA Tibor: *A civil kontroll néhány lényeges vonása összehasonlító kutatások alapján; Tanulmánygyűjtemény, HM OTF kiadványa, Bp. 2001.*
- RUZSÁS Lajos: *A hadsereg feletti civil kontroll megvalósulásának gyakorlati kérdései; Hadtudomány, 2001. évi 4. szám*
- RUZSÁS Lajos: *Új országgyűlési határozat a Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól; Hadtudomány, 2007. évi 2. szám, 3-11. p.*
- SALAMONNÉ HUSZTI Anna: *Jövőkép, misszió, stratégia; BKE Vezetőképző Intézet, Budapest, 1995.*

- SÁRKÖZY Tamás: *Az íróasztal magának csinál munkát – kormányzati szervezetrendszerünk el-  
lentmondásai; Népszabadság 2004. január 24.*
- SÁRKÖZY Tamás: *Államszervezetünk potenciazavarai; HVG ORAC, Budapest 2006.*
- SCHLEICHER Imre: *Vezetők és beosztottak a szervezetben; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó,  
Budapest, 1984.*
- SCHLEICHER Imre: *A szervezetek esetlegességének elmélete; Közgazdasági és Jogi Könyvki-  
adó, Budapest, 1981.*
- SILVERMAN, D: *The Theory of Organizations; Heinemann, 1970.*
- STILLMAN, Richard J: *Közigazgatás; Osiris, 1994.*
- SUSÁNSZKY János: *A racionalizálás módszertana; Műszaki Könyvkiadó, 1984.*
- SUSÁNSZKY János: *Tanulmányok a szervezetről és vezetésről; Tudomány szervezési Füzetek,  
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985.*
- SZÁNTÓ Mihály: *A katonai felső vezetéssel szembeni követelmények; Hadtudomány 2000/4.*
- SZABÓ Gábor: *Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés egyes elméleti és gyakorlati kérdései;  
Közigazgatási Füzetek 1992.*
- SZABÓ János: *A honvédelem nagy projektjei 2001-ben; In: Kurtán Sándor-Sándor Péter-  
Vass László, Magyarország Politikai Évkönyve 2002. DKMK, Budapest.*
- SZABÓ János: *A fegyveres erők civil kontrollja; Új Honvédségi Szemle 1995/6. szám 16 p.*
- SZABÓ János: *A haderő-átalakítás. Az ezredforduló haderőreformjának előzményei, jellemzői  
és perspektívája; HM Zrínyi Kommunikációs Szolgáltató Kht., Bp., 2001. 238 p.*
- SZABÓ János: *Hadsereg és civil ellenőrzés; Társadalmi Szemle 1995/4. 68-76. p.*
- SZABÓ János: *A civil-katonai kapcsolatok és a hadsereg civil kontrolljának természete; Had-  
tudományi Szemlék, 1995. évi 2. szám*
- SZABÓ János: *A civil kontroll nemzetközi formaváltozatai; In.: A NATO és a magyar politika;  
MTA Bp., 1999., 153-169. p.*
- SZABÓ János: *Önkéntes haderő szervezeti kultúraváltás; Zrínyi Kiadó, Bp. 2006.*
- SZABÓ János: *Haderőváltás Magyarországon; PolgART Kiadó, Budapest, 2003.*
- SZABÓ Mária: *A civil kontroll az olasz demokrácia első évtizedeiben; Hadtudomány X. évf,  
4.sz.*
- SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog; Tankönyvkiadó Bp. 1973.*
- SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái; Bp. 1963.*
- SZÉKELY Sándor: *A Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának néhány  
időszerű kérdése; Új Honvédségi Szemle 1999/8. 105-111. p.*
- SZEMEREI László-VÁRDAL István (szerk.): *Haderő-átalakítás 1995-1998-2005; Zrínyi 1995.*
- SZENES Zoltán: *Katonai feladatok; In: Ezredforduló. 1999. évi 4. szám 18-22. p.*
- SZENTPÉTERI István: *A modern szervezés elmélettörténete; JATE, Szeged, 1976.*
- SZIGETI Lajos: *Az új évezred hadserege; In: Új honvédségi szemle, 2001. évi 3. szám 10-24. p.*
- SZIGETI Lajos: *A honvédelmi igazgatás helyzete napjainkban; In: Akadémiai közlemények /  
Zrínyi Miklós Katonai Akadémia. 1996. 211-230. p.*
- SZTERNÁK György - HÜLVELY Lajos: *Most jó lenni katonának? A pénzen múlik az önkén-  
tekből álló sereg felállása; In: Magyar Nemzet., 2000. 49. szám 16. p*
- TILL Szabolcs: *A honvédelmi jogalkotás egyes általános és különös problémái; In: Magyar  
Közigazgatás 1999/10. – 567-575. p*
- TILL Szabolcs: *Az alkotmány honvédelmi novellája, illetve a kapcsolódó közjogi és biztonság-  
politikai problémák; In: Magyar közigazgatás. 2000. 10. 627-636. p.*
- TAYLOR, Frederick Winslow: *Üzemvezetés. A tudományos vezetés alapjai; Budapest, Közgaz-  
dasági és Jogi Könyvkiadó, 1983*

- TORGERSEN, P. E. - WEINSTOCK, I. T.: *A vezetés integrált felfogásban*; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981
- TORMA András: *A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre*; In: *Magyar Közigazgatás*, 2004/8.- 451-454. p.
- TORMA András: *Gondolatok az irányítás és felügyelet közigazgatási aspektusairól*; In: *Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái* (Szerk.: Fogarasi József) *Unió Kiadó Budapest*, 1994. - 78-81. p.
- TORMA András: *Honvédelmi igazgatás*, In: *Közigazgatási Jog Különös Rész* (Szerk.: Torma András) *Virtuóz Kiadó Budapest*, 2004. 298-331. p.
- TORMA András: *A honvédelmi igazgatása*; In: *Közigazgatási Jog 3. Különös Rész* (Szerk.: Nyitray Péter) *X-Press Kiadó Miskolc*, 2008. 163-193. p.
- TORMA András: *Adalékok közigazgatásunk szervezeti rendszeréhez 1985-2005*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005. Jog, rendszerváltozás, EU- csatlakozás I. Kötet* (Szerk.: Jakab András és Takács Péter) *Gondolat - ELTE ÁJK Budapest*, 2007. 317-343. p.
- TRETHON Ferenc: *A korszerű vezetés és szervezés általános elvei*; *Magyar Közigazgatás* 1995/2. 78-95. p.
- VARGA Károly: *Az emberi és szervezeti erőforrás fejlesztése*; *Akadémiai Kiadó, Budapest*, 1986.
- VEREBÉLYI Imre: *A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete*; In: *Magyar Közigazgatás* 1996. évi 4. szám 193-230. p.
- WALDO, Dwight: *Mi a közigazgatás?* In *Stillman, Richard J: Közigazgatás*, *Osiris*, 1994. 17. p.
- WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom*; *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*, 1987.
- ZIELENIEWSKI, Jan: *Szervezés és vezetés*; *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest*, 1973.
- ZUPKÓ Gábor: *Közigazgatási reformirányzatok az ezredfordulón*; *Századvég Kiadó*, 2002.
- ZSUFFA István: *A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete*; In: *Magyar Közigazgatás*, 2004/7.- 407. p.

## **Jogszabályjegyzék**

1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
1976. évi I. törvény a honvédelemről
1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
1993. évi CX. törvény a honvédelemről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról.
1997. évi LXXIX. törvény a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről
2001. évi XLIII. törvény a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjával érintett törvények módosításáról
2004. évi CV. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről
2005. évi CXXXIX. törvény a felsőoktatásról
2006. évi LIV. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
- 6/1976. (III. 31.) MT rendelet a honvédelemről szóló 1976. évi I. törvény végrehajtásáról
- 178/1993 (XII. 27.) Korm. rendelet a honvédelemről szóló 1993. évi CX. törvény végrehajtásáról
- 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról
- 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól
- 6/1987. (X. 15.) HM rendelet a Magyar Köztársaság fegyveres erőinek szolgálati szabályzatáról
- 12/1989. (XII. 29) IM rendelet a jogszabályszerkesztésről
- 27/2002. (IV. 17.) HM rendelet a honvédelmi miniszter által alapítható és adományozható elismerésekről
- 48/1991. (IX. 26.) AB határozat
- 63/1992. (XII. 11) AB határozat
- 1/2003. LB jogegységi határozat a közigazgatási szervek hatáskörének átruházhatóságáról
- 88/1995. (VII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról
- 115/1996. (XII. 20.) OGY határozat a Magyar Honvédség hosszú, valamint középtávú átalakításának irányairól és létszámáról szóló 88/1995. (VII. 6.) OGY határozat módosításáról
- 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikai alapelveiről
- 106/2007. (XII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról
- 51/2007. (VI. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség további fejlesztésének irányairól
- 1005/1994. (I. 17.) Korm. határozat a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség Parancsnokságának összevonásáról
- 1085/1994. (IX. 15.) Korm. határozat a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség Parancsnokságának összevonásáról szóló 1005/1994. (I. 17.) Korm. határozat hatályon kívül helyezéséről
- 2037/1995 (II. 20) Korm. határozat a Magyar Honvédség felső szintű vezetésének rendjéről

2218/1997. (VII. 24.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetésének rendjéről

2183/1999. (VII. 23.) Korm. határozat a NATO 1999. évi védelmi tervezési kérdőívére adandó magyar válaszcíméről, a 2001-2006. közötti időszakra szóló NATO haderő-fejlesztési javaslatokkal kapcsolatos magyar álláspontokról, valamint a honvédelmet érintő egyes kérdésekről

2204/2001. (VIII. 8.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításának és felső szintű vezetésének rendjéről

2008/2005. (I. 25.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről

2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről

2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat a közfeladatok felülvizsgálatáról

2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat a központi egészségügyi szolgáltató szervezetek létrehozásáról

2229/2007. (XII. 5.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról

2134/2008. (VI.16.) Korm. határozat a Magyar Honvédség irányításáról és felső szintű vezetéséről

74/2002. (HK 25.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium feladatköri rendszerének felülvizsgálatáról

28/2002. (HK 11.) HM utasítás a Magyar Honvédség katonai szervezetei jogi és igazgatási szolgáltatásának tevékenységéről

38/2002. (HK 14.) HM utasítás a honvédelmi tárca komplex ellenőrzési rendjéről

65/2002. (HK 22.) HM utasítás Magyar Honvédség védelmi képességeinek felülvizsgálatáról

A Honvédelmi Minisztérium Ideiglenes Szervezeti és Működési Szabályzata 2002.

35/2003. (HK 10.) HM utasítás a honvédelmi miniszter vezetése, irányítása és felügyelete alá tartozó egyes szervezetek létszámcsökkentéséről

80/2004. (HK 23.) HM utasítás a szakirányítás rendjéről

55/2005. (HK 12.) HM utasítás a Magyar Honvédség összhaderőnemi parancsnoksági feladatokat ellátó szervezete kialakításával összefüggő előkészítő feladatokról

61/2005. (HK 12.) HM utasítás a munkaköri jegyzékekről és az állománytáblákról

82/2006. (MK 94.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata kiadásáról

84/2006. (HK 17/I.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Hatásköri Jegyzékének kiadásáról

90/2006. (HK 17) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium Kollégiuma működési rendjéről

93/2006. (HK 18.) HM utasítás a szolgálati könyvek és a főnökségi kiadványok kiadásának rendjéről

138/2006. (HK 1/2007.) HM utasítás a munkaköri jegyzékekről és az állománytáblákról

22/2007. (HK 4.) HM utasítás hivatali szervezet vezetőjének kijelöléséről

52/2007. (HK 11.) HM utasítás a honvédelmi tárca ellenőrzési rendjéről

119/2007. (HK 20.) HM utasítás a Magyar Honvédség belső rendelkezései kiadásának és a szakirányítás rendjéről

14/2008. (HK 5.) HM utasítás a Honvédelmi Minisztérium lakáspolitikai és gazdálkodási koncepciójának kiadásáról

102/2008. (HK 19.) HM utasítás az egységesítési, szabványosítási tevékenységről és a NATO egységesítési dokumentumok feldolgozásáról és végrehajtásáról

A Honvédelmi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatai 2003-2008.

***Az értekezés tárgykörében publikált tudományos munkák jegyzéke***

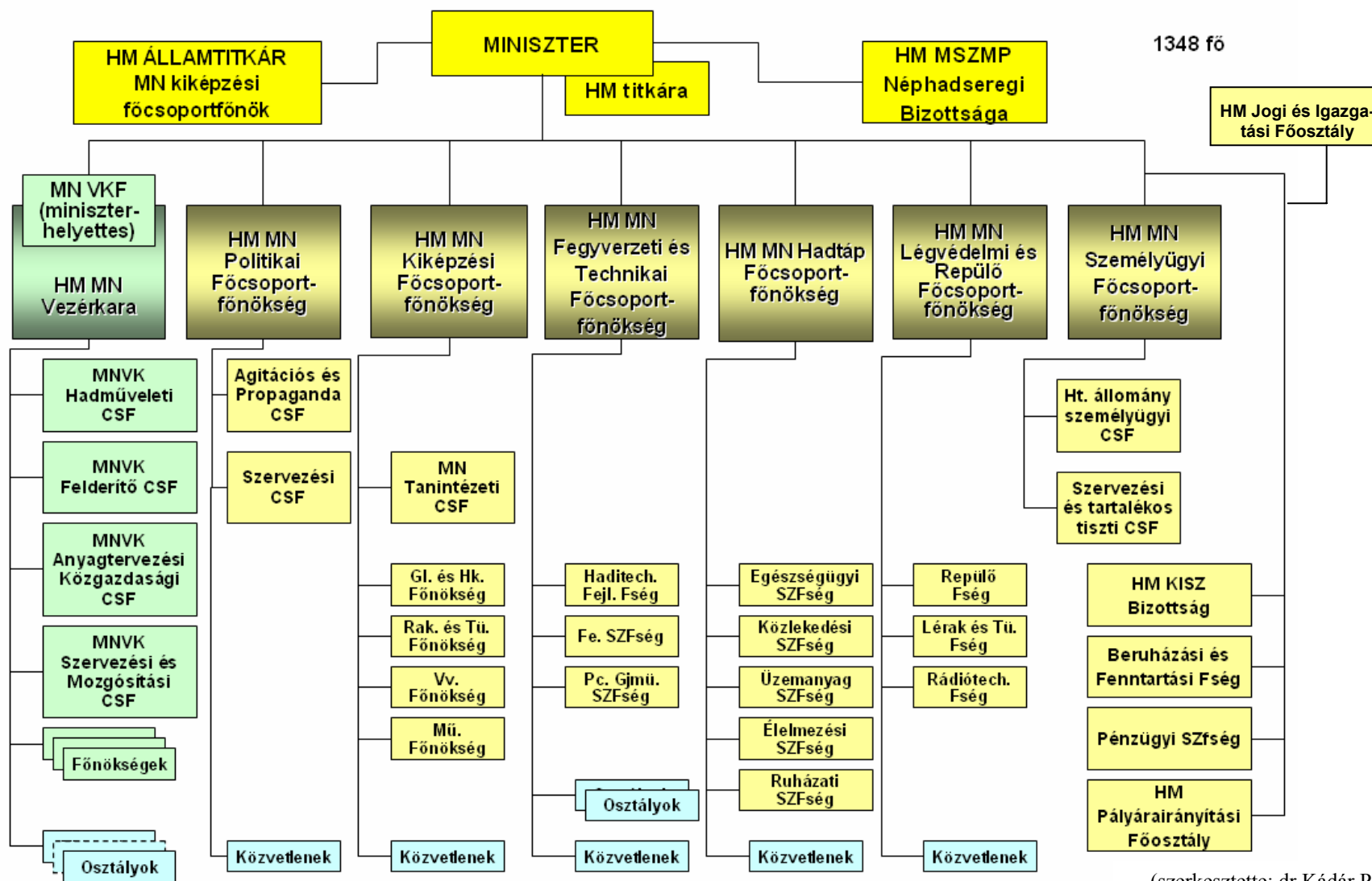
	<b>Cím</b>	<b>Jelleg</b>	<b>Dátum</b>	<b>Előtalálás helye</b>	<b>Megjegyzés</b>
1	Jegyzetek az önkéntes tartalékos rendszer felülvizsgálatának mar-gójára	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2009.	Hadtudomány	Megjelenés alatt
2	A Magyar Honvédség 2007. évi átalakítása és a Honvédelmi Mi-nisztérium új szervezete	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2008.	Hadtudomány	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2008_e_4.pdf">http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2008_e_4.pdf</a>
3	A Magyar Honvédség új szerve-zetéhez kapcsolódó felső szintű vezetés-irányítás jogi keretei	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2008.	Hadtudomány 2008/3-4.	
4	Létszám-tan	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2007. 06.12.	Új Honvédségi Szemle 2007/6.	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/letszam-tan">http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/letszam-tan</a>
5	Gondolatok a Magyar Honvédség belső szabályozóinak rendszeréről	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2006. 09.12	Új Honvédségi Szemle 2006/9.	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/gondolatok_a_magyar_honvedseg_belső">http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/gondolatok_a_magyar_honvedseg_belső</a>
6	Kezelhetők-e a közigazgatás sajátos csoportjaként a Magyar Honvédség köztisztviselői?	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2006. 04.25. és 2007. 01.08.	Új Honvédségi Szemle 2007/1.; illetve Kard és Toll 2005/3;	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/kezelhetok-e_a_kozigazgatás;">http://www.hm.gov.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsege_i_szemle/kezelhetok-e_a_kozigazgatás;</a> <a href="http://www.hm.gov.hu/files/9/4653/060-066.pdf">http://www.hm.gov.hu/files/9/4653/060-066.pdf</a>
7	A katonai felső szintű vezetés in-tegrációjáról	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2005. 10.	Hadtudomány 2005/3.	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2005/3/2005_3_8.html">http://www.zmne.hu/kulso/mhht/hadtudomany/2005/3/2005_3_8.html</a>
8	A honvédelmi ágazat katasztrófa-védelmi rendszerének újragondo-lása	Szakmai cikk lekto-rált folyó-iratban	2005. 08.03	Kard és Toll Doktorandusz 2005/1. ISSN 1587- 558X	Elektronikusan is hozzáfér-hető: <a href="http://old.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/kutatas/dokto-randusz/dr._kadar_pal">http://old.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/kutatas/dokto-randusz/dr._kadar_pal</a>
9	A felső szintű irányítás és vezetés aktuális kérdései	Tanulmány, tanulmány-kötetben	2004.	Hadtudományi Tájékoztató 2004/2 ISSN 1419- 7758	A HM nyílt tudományos pá-lyázatán II. díjat elnyert pá-lyamű

	<b>Cím</b>	<b>Jelleg</b>	<b>Dátum</b>	<b>Előtalálás helye</b>	<b>Megjegyzés</b>
10	Az MH felső vezetése hatékonyságát befolyásoló tényezők	Szakmai cikk lektorált folyóiratban	2004. 03.	Új Honvédségi Szemle 2004/3.	
11	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	Szakmai cikk lektorált folyóiratban Társszerző Dr. Almási Ferenc (25% saját)	2004.	AARMS	25%-ban saját
12	A honvédelmi tárca katasztrófavédelmi kötelezettségei és kapcsolódó igazgatási feladatok a haderő tízéves fejlesztésének tükrében	Tanulmánytanulmánykötetben, Társszerző Benesóczky Imre (50%)	2004.	Tanulmánygyűjtemény 2004. ISSN 1588-4597 HM tanulmánykötet	Elektronikusan is hozzáférhető: <a href="http://www.hm.gov.hu/files/9/4954/07.pdf">http://www.hm.gov.hu/files/9/4954/07.pdf</a> 50%-ban saját
13	Új típusú” terrorcselekmény avagy képes-e kezelni a magyar jog a terroristák által eltérített és fegyverként használni kívánt légi járműveket?	Szakmai Cikk Konferencia Kiadványban, Társszerző Dr. Almási Ferenc (50%)	2003.	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Konferencia kiadványa	Elektronikusan is hozzáférhető: <a href="http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/ujtipus.pdf">http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/ujtipus.pdf</a>
14	A terrorizmus elleni fellépés közjogi szabályozásának problémái	Szakmai Cikk Konferencia Kiadványban, Társszerző Dr. Almási Ferenc (50%)	2003.	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Konferencia kiadványa	Elektronikusan is hozzáférhető: <a href="http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/kozjog.pdf">http://www.zmne.hu/dokisk/hadtud/kozjog.pdf</a>
15	A „New Type” of Terrorist Act or Can Hungarian Law Deal with Situations Created by Hijacked Aircraft Used as a Weapon?	Angol nyelvű Szakmai Cikk Konferencia kiadványban, Társszerző Dr. Almási Ferenc (25% saját)	2003.	Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Konferencia kiadványa	A cikk csak magyar nyelven áll rendelkezésemre: <a href="http://zrinyi.zmne.hu/dokisk/hadtud/almasi2.pdf">http://zrinyi.zmne.hu/dokisk/hadtud/almasi2.pdf</a> 25%-ban saját



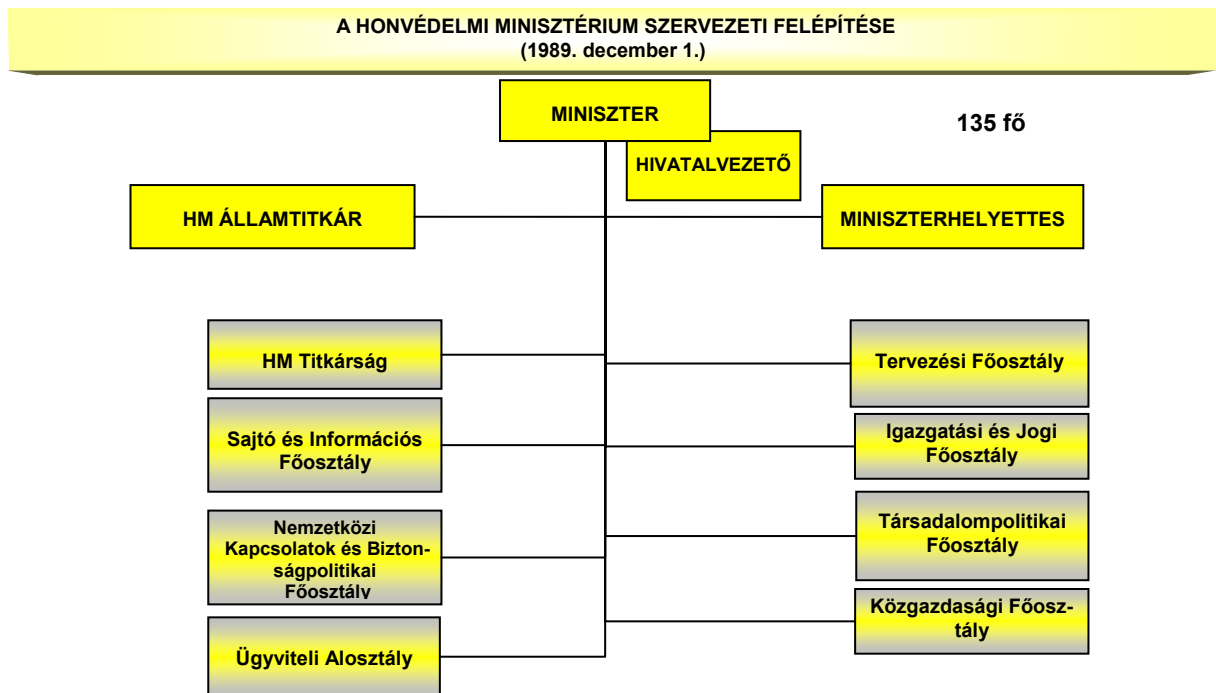
## *Mellékletek*

**A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE**  
(1988. május 1.)



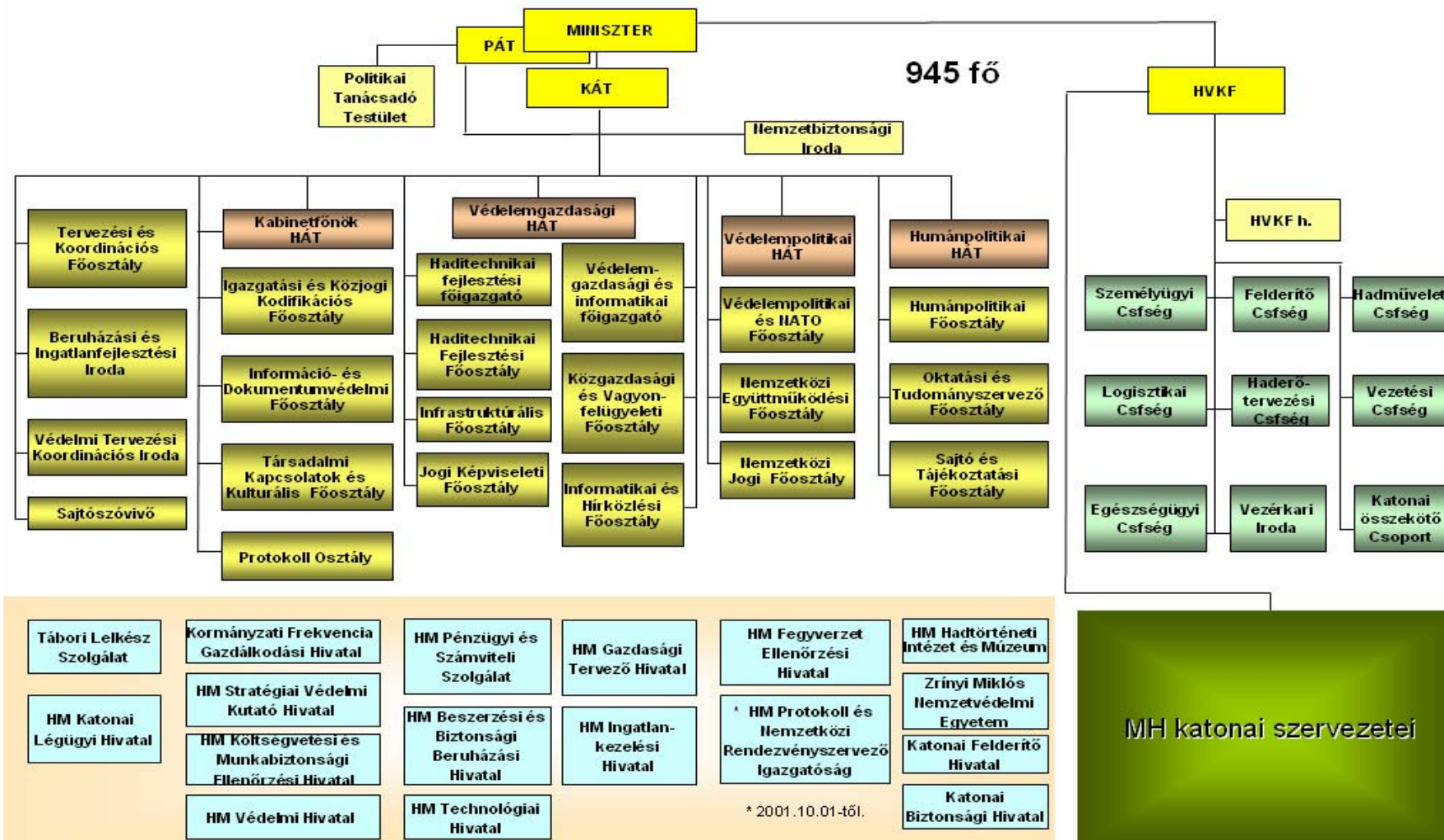
(szerkesztette: dr Kádár Pál)

## 2. számú melléklet



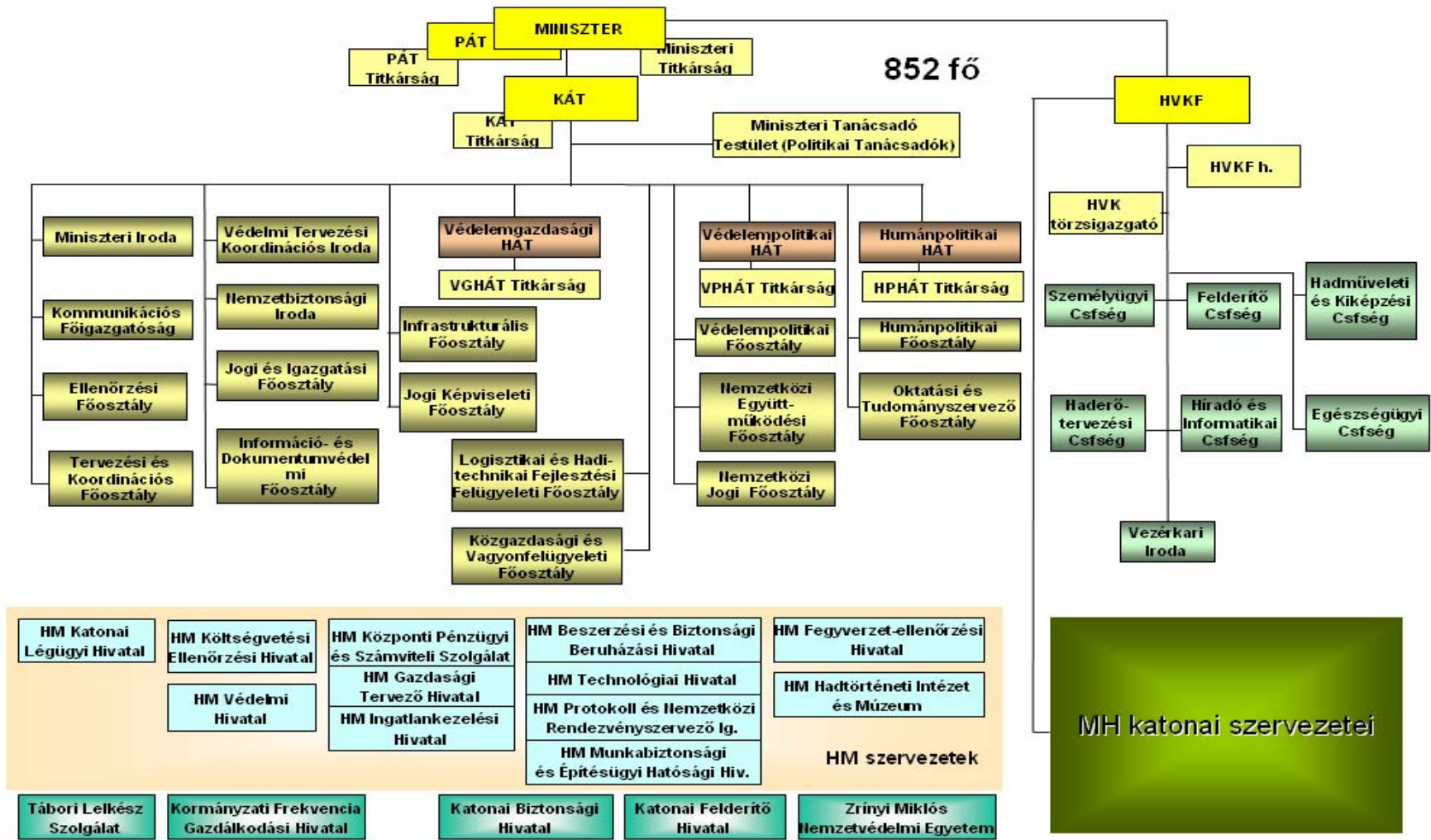
(szerkesztette: dr Kádár Pál)

**A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE**  
(2001. december 01.)



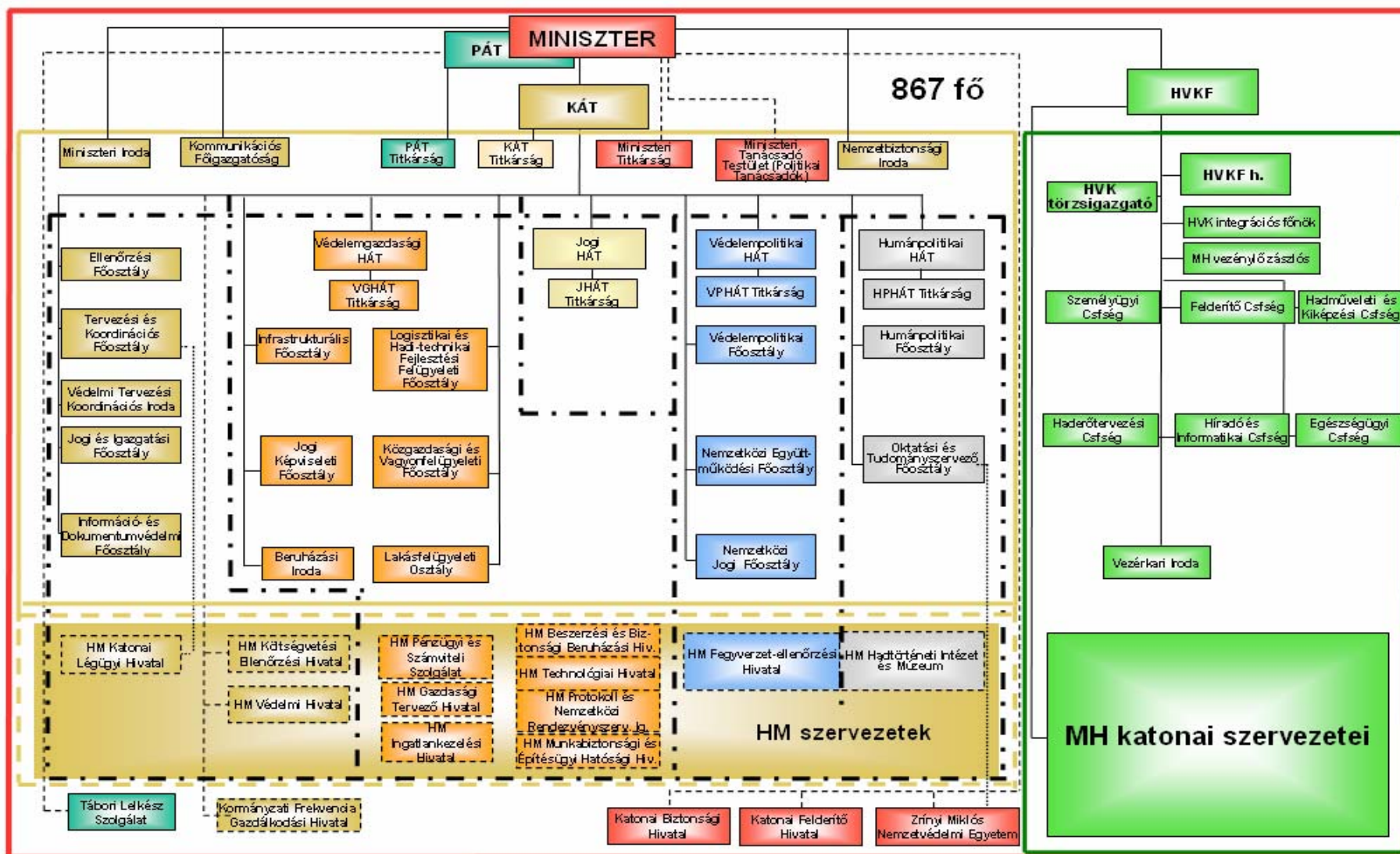
(szerkesztette: dr Kádár Pál)

**A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE  
(2003. július 01.)**



(szerkesztette: dr Kádár Pál)

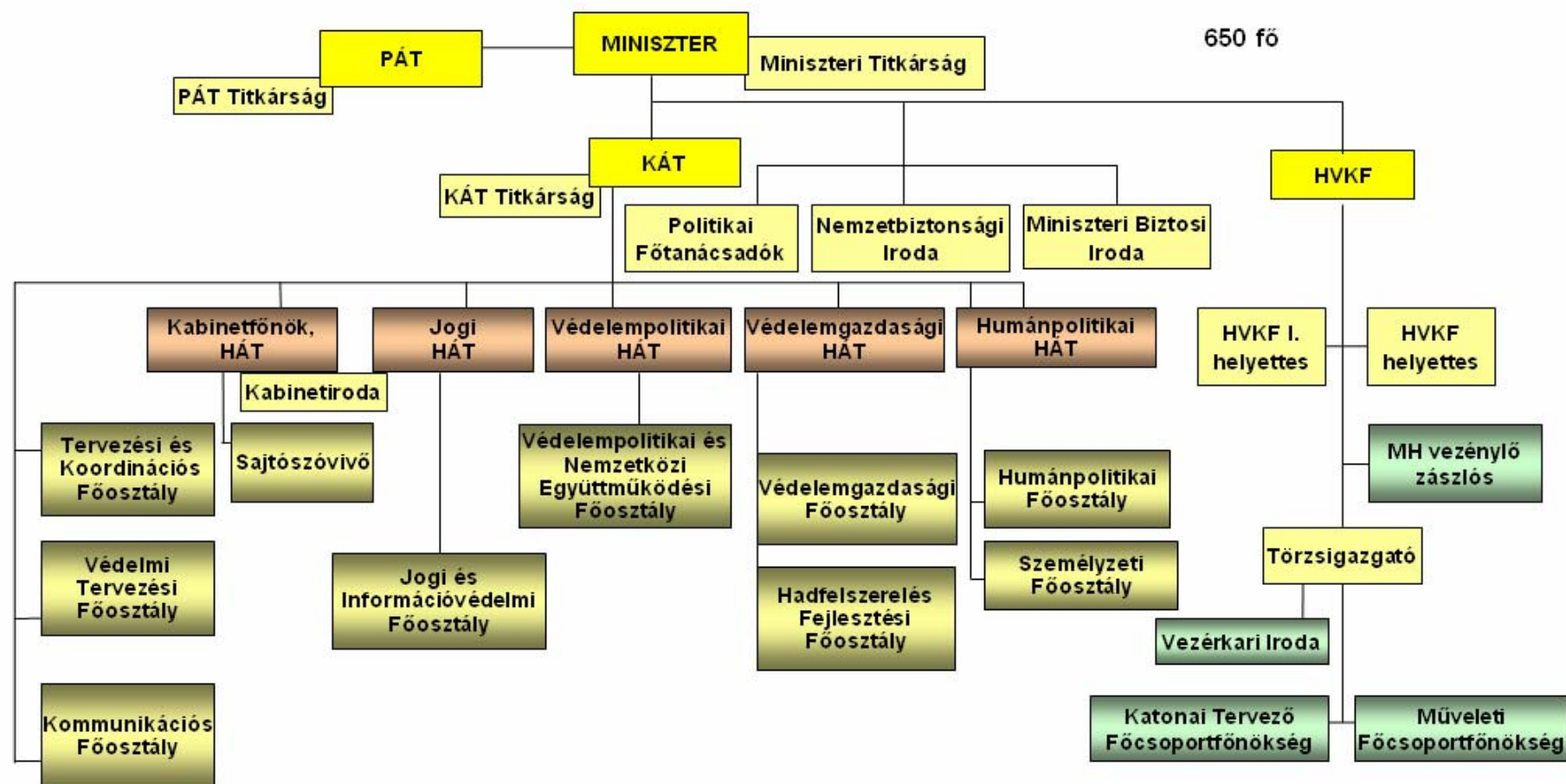
**A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE, VEZETÉSÉNEK, IRÁNYÍTÁSÁNAK RENDJE**  
(2004. november 01.)



**Jelmagyarázat:** — a miniszter vezetése, irányítása, felügyelete alá tartozó szervezetek

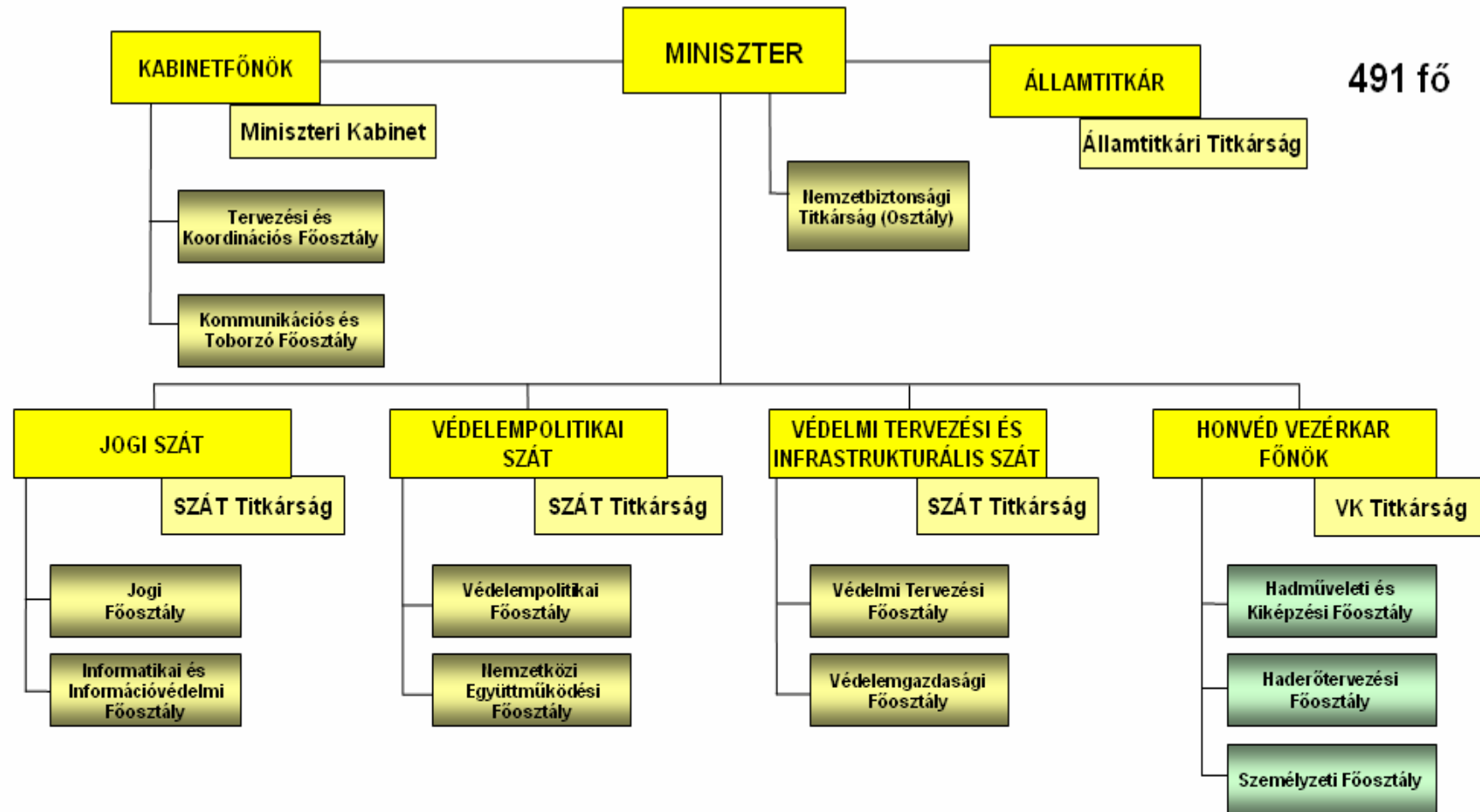
(átvétel a HM TKF archívumából)

**A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETE**  
(2005. május 01.)



(szerkesztette: dr Kádár Pál)

## A HONVÉDELMI MINISZTERIUM SZERVEZETE (2006. OKTÓBER 01.)



(szerkesztette: dr Kádár Pál )

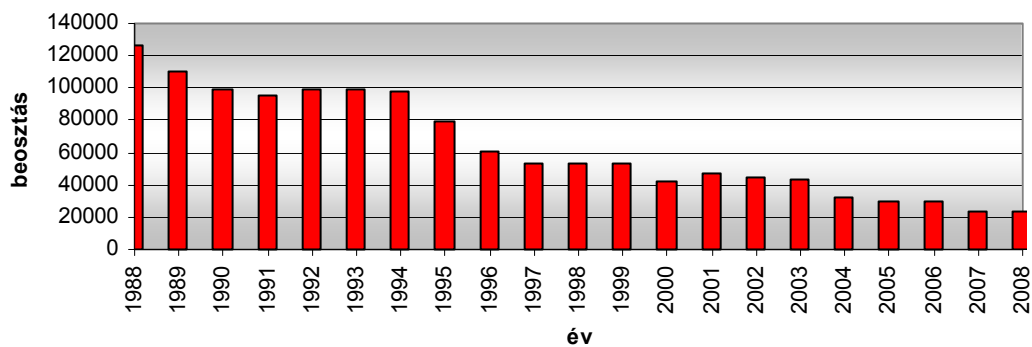


### Kimutatás a létszámok és létszamarányok alakulásáról

Létszámév	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
MH katonai szervezetek	126772	110111	99435	95463	98645	98870	97540	79029	60326	52856
HM	1348	135	176	297	304	320	285	277	290	338
MHP/ 1997-től HVK		1196	1056	698	751	829	876	879	849	596
HM az MH %-ában	1,06	0,12	0,17	0,31	0,3	0,32	0,29	0,35	0,48	0,63

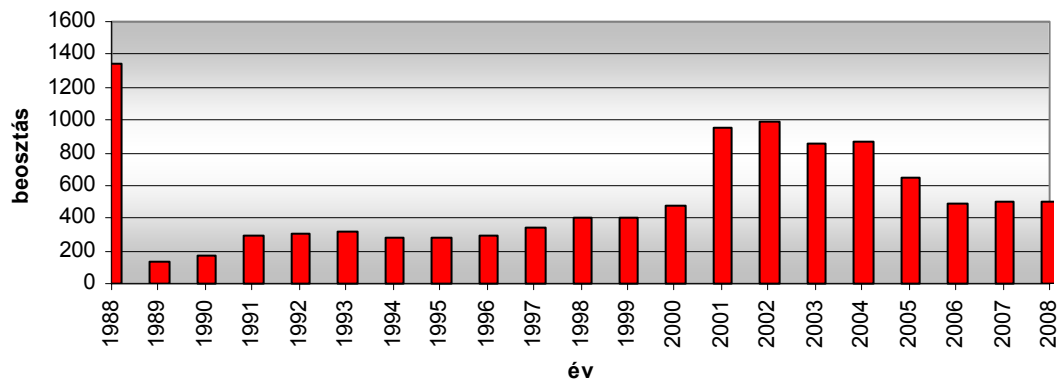
Létszámév	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MH katonai szervezetek	52886	52864	41622	47088	44728	43899	31730	29415	29676	23675	23731
HM	399	398	476	957	987	854	872	650	491	498	499
MHP/ 1997-től HVK	599	609	484	484							
HM az MH %-ában	0,75	0,75	1,14	2,03	2,2	1,94	2,74	2,2	1,65	2,1	2,1

### A Magyar Honvédség összlétszámának alakulása



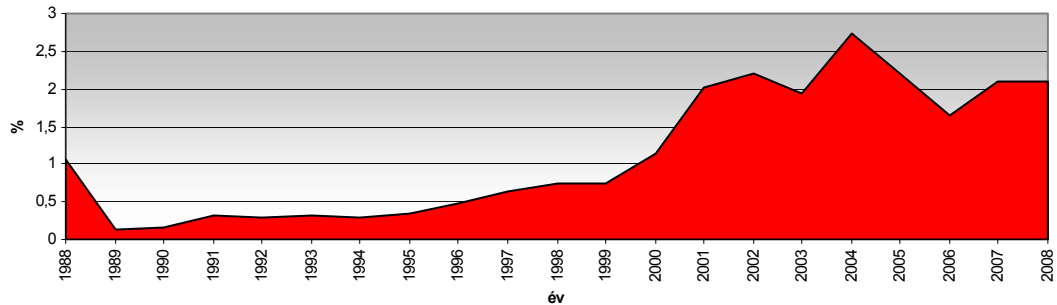
(szerkesztette: dr Kádár Pál )

### A Honvédelmi Minisztérium létszámának alakulása



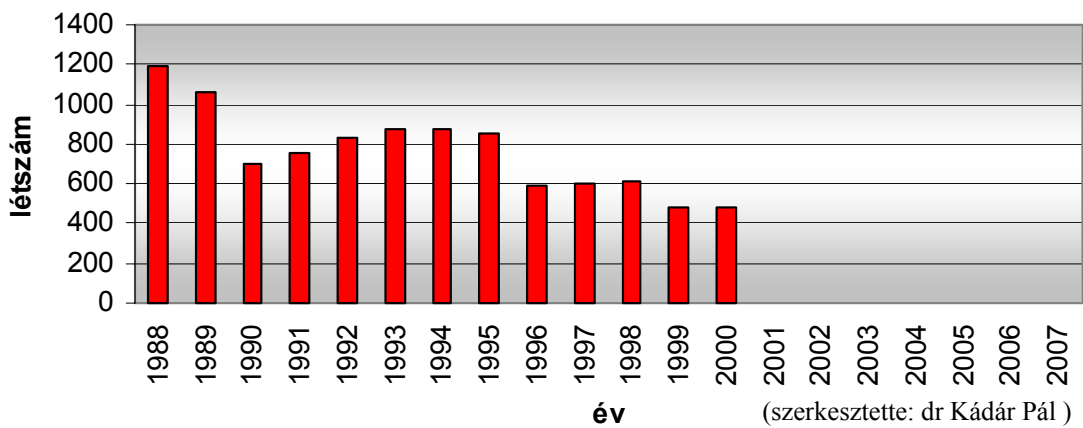
(szerkesztette: dr Kádár Pál )

### A Honvédelmi Minisztérium Magyar Honvédséghez viszonyított létszámaránya



(szerkesztette: dr Kádár Pál )

### Az MHP/önálló vezérkar létszámának alakulása



(szerkesztette: dr Kádár Pál )