

**Dr. Kádár Pál ezredes**

HM Tervezési és Koordinációs Főosztály főosztályvezető-helyettes

**A Magyar Honvédség irányításának és vezetésének időszerű jogi és igazgatási problémái**

**– Gondolatok egy doktori értekezés kapcsán**

*A szerző a közelmúltban védte meg PhD dolgozatát a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájában a fenti címmel. A többéves kutatómunka eredményeként készült doktori értekezés a Magyar Honvédség működés-irányításának alapvető kereteit elemzi és mutat rá a jogi szabályozási környezet koherencia-zavaraira. Jelen cikk a PhD értekezés tartalmi összefoglalója alapján készült, amely a kutatómunka legfontosabb megállapításait tartalmazza a Magyar Honvédség irányítási és felső szintű vezetési rendszere kapcsán.*

**COL Pal KADAR dr.**

Deputy Head of Department for Planning and Co-ordination MoD

**Current Legal And Management Problems Of Hungarian Defence Forces' Control And Command – thoughts based on a PhD thesis**

*The author of this article has recently defended his Phd thesis, titled above, at Doctoral School of Military Sciences of Zrínyi Miklós National Defence University. The dissertation, which is a 'final product' of a more year-long research, provides us an analysis about the working of command and control of the Hungarian Defence Forces and points out to the problems in coherency in connection with the regulatory environment. This article is based on the Summary of the thesis that outlines the main results and proposals of the scientific work regarding Hungarian Defence Forces' high level command and control system.*

2003-ban, mikor a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Hadtudományi Doktori Iskolájában megkezdtem tanulmányaimat és kutatásom középpontjába a Magyar Honvédség irányításának, felső szintű vezetési rendszerének elemzését állítottam, még csak körvonalakban lehetett elképzelésem arról, milyen összetett rendszer vizsgálatához kezdtem hozzá és milyen széles szakirodalom feldolgozására, történeti elemzésre lesz szükség. Azt pedig akkoriban végképp nem gondoltam, hogy ennyi belső ellentmondást és koherencia-zavart hordoz magában a szabályozási környezet, s ebből eredően a mindennapi működés gyakorlatának jogi háttere.

Kutatásaim során elsődlegesen a vezetés, az irányítás, a szakirányítás és a felügyelet fogalmainak elhatárolását kellett elvégezniem, megteremtve a további megállapítások elvi alapjait. Ezen fogalmak régóta a vezetés-, illetve a jogtudomány vizsgálatainak központjában állnak, szakmai határvonalaikkal összefüggésben számos elmélet él, melyek kapcsán ki kell emelni, hogy a fogalmak tisztázása egy olyan szigorúan hierarchizált szervezetben, mint a Magyar Honvédség, nem nélkülözhető.

A hazai jogi szabályozás és a Honvédelmi Minisztérium elmúlt időszaki működésének elemzése számos olyan problémára irányítja rá a figyelmet, amely a Magyar Honvédség jelenlegi irányítási rendszerében legalábbis „kérdéseket vet fel”. 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 Magyar Honvédség elmúlt húszévi permanens átalakításának ténye, továbbá a jogi környezetben a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény hatályba lépésével bekövetkezett – körültekintőnek kevéssé nevezhető – változtatások tudományos igényű kutatás elvégzését indokolták. A vizsgálat szükségessége azzal is indokolható volt, hogy a haderőnek és vezetési rendszere vizsgálatának folyamatosan a figyelem középpontjában kell állnia, hiszen amellet, hogy az ország katonai védelme alapvető feladat, a Magyar Köztársaság költségvetésének jelentős hányada 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, egyrésztől vezetéstudományi és jogtudományi elemzést feltételez, másrésztől komoly gyakorlati vetülete is van, hiszen a mindennapi működés szabályait veszi górcső alá.

## **1. A vizsgálat célkitűzései és a kutatás hipotézisei**

A szabályozói környezet vizsgálata során az alábbi célkitűzéseket fogalmaztam meg:

a) az irányítás és vezetés fogalmi elemeinek beazonosítása, a szakirányítás mint sajátos fogalom tartalmának és a szakirányítási rendszer követelménykatalógusának meghatározása;

b) a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációja főbb eseményeinek bemutatása, különös figyelemmel a jogi szabályozó környezet változására;

c) a Magyar Honvédség vezetése és irányítása jogi kereteinek problémáinak feltérképezése, a vezetés és az irányítás gyakorlatban jelentkező nehézségeinek feltárása;

d) a történeti elemzés és a jogi környezet feldolgozásának eredményeire támaszkodva gyakorlatban is alkalmazható optimális elméleti vezetési-irányítási modellre vonatkozó elvi javaslat kidolgozása a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség felső szintű vezető szervei számára.

A doktori értekezés összeállítása során nem volt céлом az egyes országok védelmi minisztériumainak és honvédelem-irányítási, katonai felső vezetési struktúráinak összevetése, figyelemmel arra a tényre, hogy az egyes államok államszervezete és alkotmányos berendezkedése olyan mértékben tér el egymástól, hogy ezek tudományos igényű vizsgálata önmagában is önálló kutatási területként azonosítható.

A doktori értekezés kidolgozásával összefüggésben az alábbi hipotéziseket állítottam fel:

a) Az igazgatás- és közigazgatás-tudomány által kidolgozott olyan alapfogalmak – mint az irányítás, felügyelet és vezetés – ismerete és alkalmazása nem nélkülözhető a katonai felső vezetők esetében.

b) A Honvédelmi Minisztérium szervezeti átalakításai csak több lépcsőben voltak képesek megvalósítani a Minisztérium és a Honvéd Vezérkar szervezeti és funkcionális integrációját.

c) A központi közigazgatás 2006. évben megkezdett átalakítása során nem jutott elegendő figyelem a Honvédelmi Minisztérium sajátos jogállásából eredő kérdésekre. Mindez inkoherenssé tette a Magyar Honvédség irányítására és felső vezetésére vonatkozó szabályrendszert.

d) A honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok illetve normatív rendelkezések módosítása nélkül a honvédelem felső szintű vezetésében jelentkező ellentmondások nem orvosolhatóak.

e) Kidolgozható a Magyar Honvédség irányításának és vezetésének egy olyan modellje, amely megfelelően alkalmazza az igazgatás alapfogalmait, és megvalósítja annak koherens szabályrendszerét.

## 2. A kutatómunka állomásai

### 2.1. Elméleti alapok

Elsődlegesen az irányítás, a vezetés és a felügyelet fogalmi elhatárolásának jelentőségét kellett hangsúlyoznom. Ezen fogalmak pontos definíciója nélkül a tudományos elemzés nem végezhető el. A fogalmak meghatározása a vezetés- és (köz)igazgatástudomány klasszikusainak hivatkozásával (különösen Taylor, Mayo, Fayol, Fiedler, Bogdanov, Magyary, Szamel) az értekezés elméleti megalapozását szolgálta.

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

A szameli gondolatokat figyelembe véve kulcsfogalomként az alábbi definíciókat fogalmaztam 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 az irányító 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>1</sup>.

---

<sup>1</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.

Az irányítás és felügyelet fogalmak elhatárolásának problémáját a jogalkotó is fontosnak ítélte meg, ezért sor került a fogalmak tartalmi elemeinek törvényben történő meghatározására<sup>2</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>3</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.

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>4</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>5</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>6</sup>.

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

<sup>3</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.

<sup>4</sup> Vö. Bolger, Daniel P.: Vezetés vagy ellenőrzés?; Military Review 1999/7. fogalmi elemzésével

<sup>5</sup> Bércesi Ferenc- Ivancsics Imre: A felügyeleti ellenőrzés; Magyar Közigazgatás 2003/2. 68. p.

<sup>6</sup> A téma igazgatási aspektusait vizsgálja Torma András: Gondolatok az irányítás és felügyelet közigazgatási

A vázolt fogalmi alapvetések elfogadása mentén bármely ágazat irányítási struktúrája működtethető. Ha azonban a honvédelem irányítását és vezetési szisztémáját vizsgáljuk, meg kell barátkoznunk 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>7</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 fejtörést 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>8</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 – vagy határaként? – kezelt szakirányítási jogosítványok az alacsonyabb szintű jogforrásban jelennek meg.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a szakirányítás részletes feladatait a kormányhatározatnál<sup>9</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:

---

aspektusairól c. munkájában ; In: Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái (Szerk.: Fogarasi József) Unió Kiadó Budapest, 1994. - 78-81. p.

7 2001. évi XLIII. törvény.

8 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 (...)

9 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.

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>10</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.

## 2.2. Történeti háttér

Az elméleti alapvetéseket követően elemeztem *a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar szervezeti és funkcionális integrációjának történetét az 1989-2009 közötti időszak feldolgozásával*. Megállapítottam, hogy az integráció több lépcsőben valósult meg, és a Magyar Honvédség Parancsnokságának vezetési funkcióinak és hatásköreinek örököse nem a Honvéd Vezérkar, hanem – adott esetben egyes funkcióiban a háttérintézmények kidolgozói felelőssége mellett – az integrált minisztérium egésze. Erre figyelemmel a HVK működtetése mint klasszikus katonai parancsnoki struktúra a hatályos jogi keretek tükrében nem lehetséges.

Jelen cikkben nem kívánom részletesen ismertetni a Honvédelmi Minisztérium szervezetének rendszerváltást követő történetét, azonban

---

<sup>10</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.

érdemes hangsúlyozni, hogy az 1988-as szervezeti felépítés még 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 ébredező 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 feladatmegosztást tesz lehetővé, optimalizálja a működést, illetve megteremt 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>11</sup>.

Az átalakítás eredményeként egy kis létszámú adminisztratív és egy jóval nagyobb létszámú parancsnoksági szervezet jött létre. Az adminisztratív szervezet 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

---

11 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.



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>12</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 Minisztertanácsi 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>12</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>13</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.”*

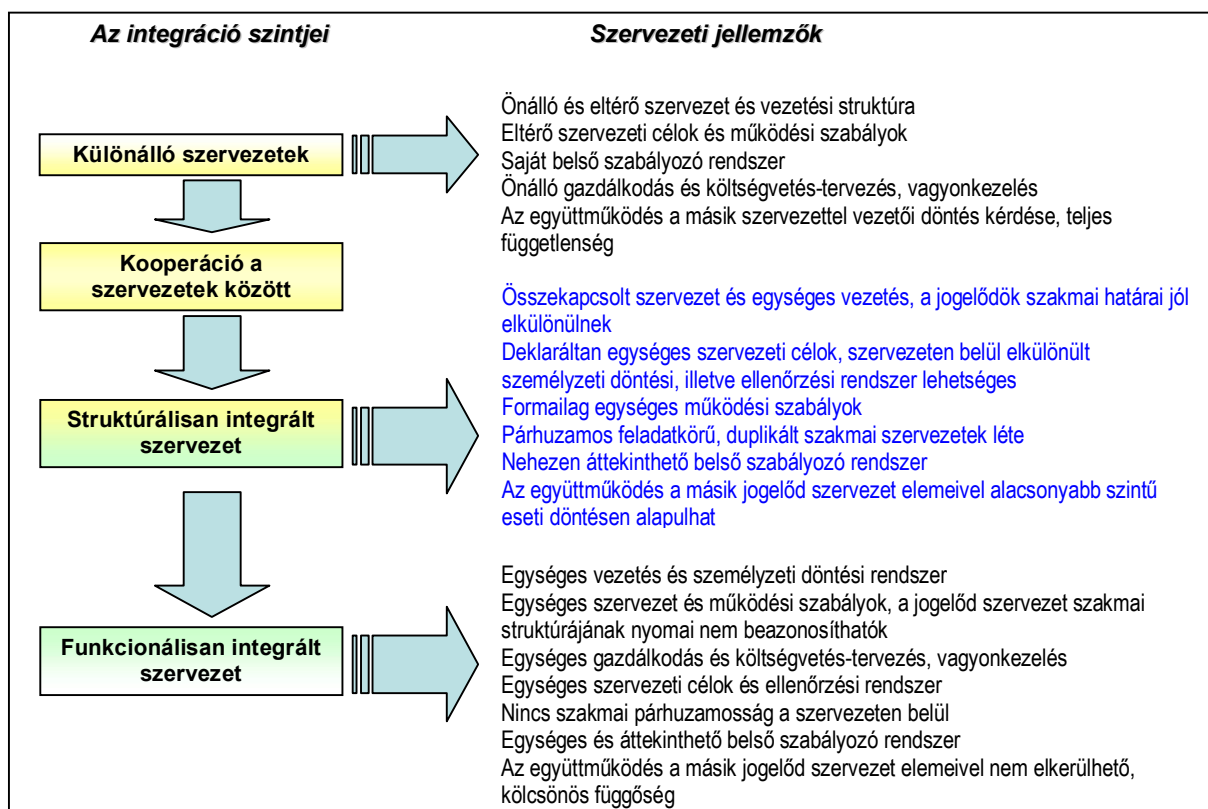
A fentiekén túl a minisztérium működésében fennálló zavarok, a döntés-előkészítés szakmai háttérének biztosítása, a szükségtelen párhuzamosságok kiküszöbölésének igénye miatt, újra napirendre került az egységes minisztériumi szervezet létrehozatalának kérdése, amelyre végül 2001-ben került sor.

Dolgozatomban részletesen elemzem az integráció szempontjából jelentős eseményeket, rámutatva arra, hogy a HM és a HVK egy szervezetbe történő összevonása közel 10 éves folyamat eredménye, melynek során 2001-ben csak a strukturális, míg 2005-ben a funkcionális integráció is megvalósult. Ki kell emelnem azonban, hogy alkotmányossági követelményekből nem vezethető le a minisztérium és a vezérkar integrációjának szükségessége, ennek okai a törvényi szintű szabályozásban keresendők, így a mindenkori politikai akarat kérdése az integráció léte vagy nem léte. Az integráció „mélysége” a szervezet működésének hatékonysága<sup>14</sup> szempontjából döntő. Az alábbi ábra az integráció szintjeit és jellemzőit szemlélteti.

---

13 Lásd:48/1991. (IX. 26.) AB határozat.

14 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.



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

A fentiek ismeretében, a Honvédelmi Minisztérium szervezetének fejlesztése során nem szabad szem előtt téveszteni azt a tényt, hogy a Honvédelmi Minisztériumnak ma 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 és ezzel párhuzamosan indokolt valamennyi katonai szervezetet az MH ÖHP alárendeltségébe szervezni. Az MH Összhaderőnemi Parancsnokság ugyanis hagyományosan a katonai vezetést és a vezetés támogatását szolgáló hadrendi elem, amely összhaderőnemi (Joint Force) értelemben bír relevanciával, és semmiképpen nem értékelhető központi közigazgatási szervezetként, ergo ez utóbbi feladatait sem láthatja el.

### 2.3 A működés jogi kereteinek elemzése

A történeti áttekintést követően részletesen elvégeztem a Magyar Honvédség irányítására és felső szintű vezetésére vonatkozó szabályozók rendszerének elemzését. Ennek keretében a polgári irányítás szabályaitól és a működés alkotmányos háttérétől kiindulva a Hvt. és egyéb jogszabályok rendelkezéseinek elemzésén át, a kormányhatározati- és miniszteri utasítás-

szintű szabályozókig bezárólag végeztem el a releváns szabályok összevetését. Ezek sorából jelen cikkben a központi államigazgatási szervekről és a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényt érintő észrevételeimet kívánom kiemelni.

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 feckéjének 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. 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>15</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 „megfeledkezett” 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

<sup>15</sup> A közigazgatási szervezeti reform elméleti alapját a Kormány felkérésére Sárközy Tamás fektette le. Részleteiben lásd: Sárközy Tamás: Államszervezetünk potenciazavarai; HVG ORAC, Budapest 2006.

kormány-irányítás alatt állnak – a Kszt-ből levezetett elvek alapján kormányhivatalnak minősülnek<sup>16</sup>.

A Kszt. jelentősnek mondható szabályának tekinthető az irányítás és felügyelet fogalmának meghatározása, amely 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:

*„Kszt. 2. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:*

- a) az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése,*
- b) az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,*
- c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,*
- d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,*
- e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,*
- f)*
- g) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,*
- h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,*
- i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.*

*(2) Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.*

*(3) Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben - a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével - az (1) bekezdés c), e) és g)-i) pontjaiban meghatározott hatásköröket valamely központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja.*

---

<sup>16</sup> Lásd: Közigazgatási Alapvizsga Tankönyv (szerk: Andriská Szilvia – Kökényesi József); KSZK. 2007. 37. p

*3. § Ahol e törvény állami vezető vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:*

- a) egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,*
- b) a vezető tevékenységének ellenőrzése,*
- c) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.*

*4. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv felügyeletét említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában e törvény 2. § (1) bekezdés a)-e) pontjában, valamint kizárólag ezekkel összefüggésben i) pontjában meghatározott hatáskörök együttesét kell érteni.*

*(2) A 2. § (1) bekezdés d)-e) pontjában meghatározott hatáskörök tekintetében a felügyelet kizárólag a jogszabálysértő szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásának vagy kiadásának megtagadását, illetve a jogszabálysértő döntés megsemmisítését, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítást foglalja magában.”*

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

A felügyelet vonatkozásában azonban árnyaltabb a kép<sup>17</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 jogszabályokat 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>18</sup> az alapja, így a Kszt. hivatkozott szabálya nem alkalmazható. Ez a helyzet igazolja azon javaslatom megalapozottságát, mely szerint a honvédelmi miniszter ÁEK feletti felügyeleti joga tartalmát jogszabályban kell meghatározni.

<sup>17</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.

<sup>18</sup> Lásd: 2009/2007. (I. 30.) Korm. határozat a központi egészségügyi szolgáltató szervezetek létrehozásáról 4. pont

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>19</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 – az ÁEK a KFH, KBH és a ZMNE vonatkozásában jelentkező – hiányosságai jelentik.

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

---

<sup>19</sup> 71/2006. (IV. 3.) Korm. rendelet a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

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 megfelelően a közigazgatási államtitkár tevékenységének jelentős részét a szakirányítási aktusok előkészítése és kibocsátása tette ki<sup>20</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 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>21</sup> módosította az Alkotmányt, amely lehetővé tette, hogy a kizárólagosan kormányzati szerkezet kialakításához fűződő módosításokat egyszerű többséggel is végre lehet hajtani<sup>22</sup>, így erre figyelemmel nem vizsgálták ennek további hatásait. Azt sem tartom kizártnak, hogy a Kszt. előkészítésében közreműködők és az azt megszavazók kevésbé voltak naprakészek a Magyar Honvédség felső szintű vezetése és irányítása kérdéseiben, így fel sem merült a jogszabálytervezet által hordozott hiányosságok ez irányú vizsgálata.

---

20 1999-2006. között a HM közigazgatási államtitkára 302 sorszámú intézkedést és szakmai tartalmú közleményt adott ki.

21 2006. évi LIV. törvény

22 Alkotmány 34. § (2) „Törvény minisztérium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja.”



A fenti jogalkotási hiba a honvédelmi szervezetek irányítására is közvetlenül hatást gyakorolt, így szükségessé vált a kapcsolódó szabályok soron kívüli felülvizsgálata<sup>23</sup> és korrekciója. Úgy vélem, a jogalkotásra vonatkozó szabályok és elvek érvényesülése szempontjából a korrekció nem nevezhető megnyugtatónak, bár sok szempontból praktikus és 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) értelmében a Kormányt – illeti meg, míg az SZMSZ formálisan is a miniszter döntéseként jelentkezik, 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>24</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

<sup>23</sup> 2006. évi CIX. törvény

<sup>24</sup> 2057/2008. (V. 14.) Korm. határozat a Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatás jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról

katonát foglalkoztatni, ahol az feltétlenül indokolt<sup>25</sup>. Ez a célkitűzés azonban könnyen összetűzésbe kerülhet az Országgyűlés által meghatározott állományarányokkal<sup>26</sup>. Ennek veszélye viszonylag alacsony ugyan, hiszen az engedélyezett keretek bőszeges mozgásteret biztosítanak, de elméletileg nem kizárható egy ilyenfajta kollízió.

A Ksz. megfogalmazta a minisztériumok egyszeges 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 Ksz. 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 Ksz. 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 Ksz. alapján újraalkotott SZMSZ hatályba lépését követően már csak 11, akik valós szakmai felelősséggel és tényleges szakmai háttérrel képviselik az általuk vezetett szakterületeket. A Ksz. 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

---

25 Álláspontom szerint a civilesítés 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 veszélyezteti a honvédelmi feladatok ellátását, a Magyar Honvédség működését.

26 106/2007. (XII. 6.) OGY határozat a Magyar Honvédség részletes bontású létszámáról

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 ellentmondásai 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 humánerőforrás management nem készülhetett fel, illetve a strukturális átalakulás átmeneti időszakában a szakmai munka minőségére is kedvezőtlen hatást gyakorolt, s hozzájárult a honvédelmi ágazat jelenleg is jelentős létszámhiányának kialakulásához.

#### **2.4. A Honvédelmi Minisztérium szervezeti fejlesztésének lehetséges irányaira vonatkozó javaslat**

A jogi keretek elemzését követően két opcióban megfogalmaztam a Honvédelmi Minisztérium szervezeti fejlesztésének lehetséges irányaira vonatkozó javaslatomat. 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.

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

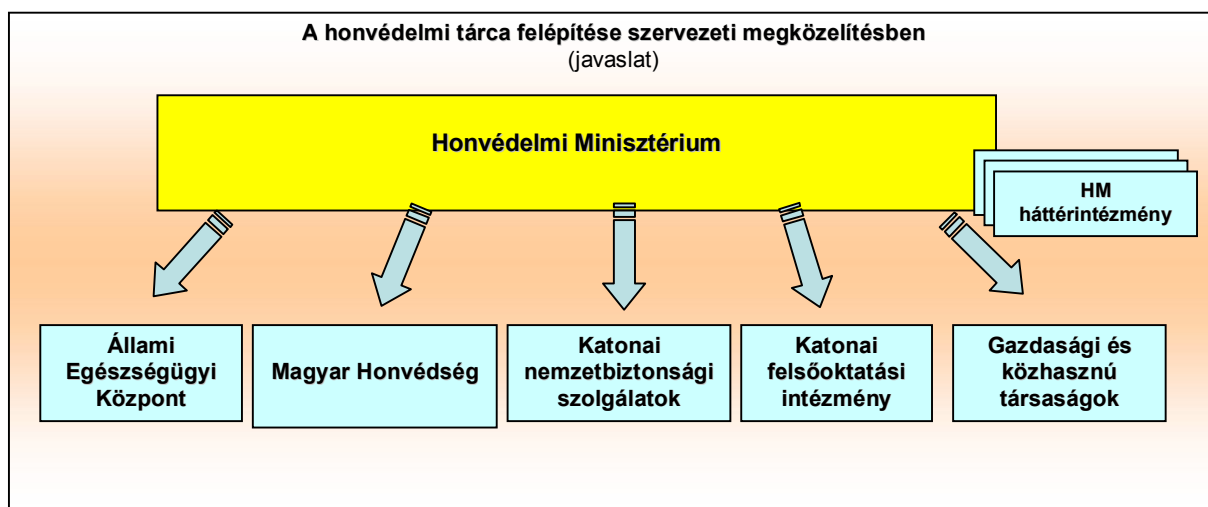
A minisztériumi struktúra kialakítása során abból az alapvetésből indultam ki, hogy a magyar közigazgatás egységes szervezetrendszer, így célszerűnek mutatkozik egységes elvek és feladatrendszer mentén szervezni a központi közigazgatási szerveket. Ennek megfelelően a Honvédelmi Minisztérium szervezeti 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, 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 elválik 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.



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

Ennek a megoldásnak számos előnye van, amely nem kizárólag a Magyar Honvédség vonatkozásában jelentkezik. 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 szakirányításához kapcsolódó feladatok ellátása, hanem a HM Állami Egészségügyi Központ feletti miniszteri felügyelethez kapcsolódó szakmai tevékenység is.<sup>27</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 adminisztratív feladatkör is alacsonyabb

---

<sup>27</sup> Az sajnálatos ugyanakkor, hogy az itt rendszeresített státuszok feltöltése nem történt meg.

szintre, vagy más szervezetbe emelhető át, melyek jelenleg a Honvédelmi Minisztériumon belül találhatók<sup>28</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.

---

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

Az opció elfogadása esetén a Honvéd Vezérkar főnöke nem tartozna a Magyar Honvédség szolgálati előljárói 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 Hvt. szerinti vezetési jogosítványait, illetve ezek helyébe a szakmai irányítás egyes jogosítványai kerülnének.

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 ismételten hangsúlyozni, hogy a közigazgatásban a honvédelemért felelős miniszter az első számú címzettje a honvédelemhez kapcsolódó ügyek vitelének, azonban ezek nem azonosíthatók a Magyar Honvédség ügyeivel, szakmai határait a teljes igazgatás minősített időszakos 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>29</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

---

29 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 katonai 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 indokolható a honvédelmi miniszter felügyeleti jogosítványai.



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>30</sup>, szervezetileg a minisztériumi háttérstruktúrába kell tartoznia, azonban a tárca költségvetésének tervezésével foglalkozó szervezeti egységet indokolt magába a minisztériumba beemlíteni.

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 háttérét jelentik. A kizárólag a Magyar Honvédséghez kötődő tábori lelkesítő 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.

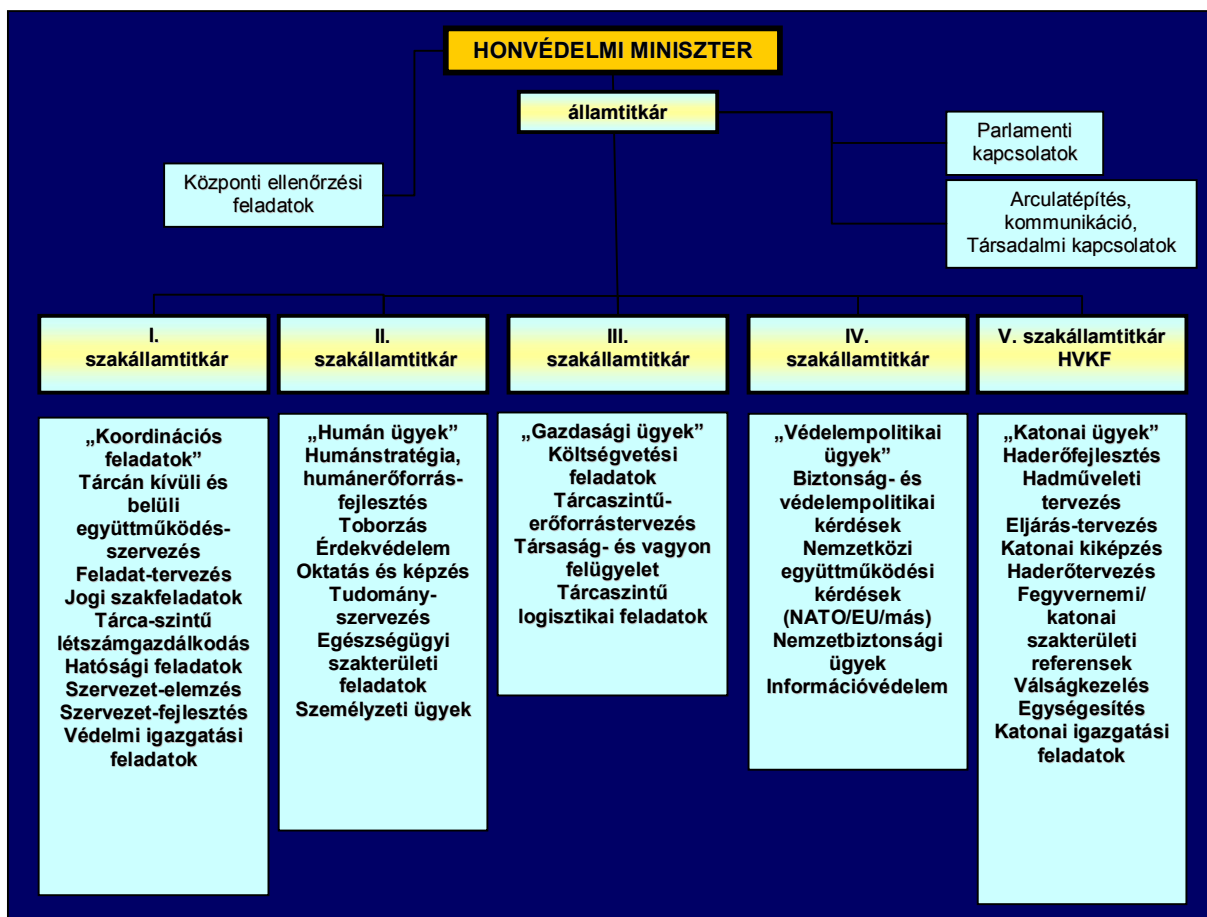
Az államtitkárra vonatkozó szabályozást a miniszter helyettesítési jogkörében változatlanul fenntarthatónak ítélem, a parlamenti munka és a

---

<sup>30</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.

miniszter nevében a társadalmi szervezetekkel való kapcsolattartás feladat továbbra is megjeleníthető.

Az első opció szerinti tárcastruktúrát az alábbi ábra mutatja be.



*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 miniszterközvetlenként 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 tárca-szintű 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 humánerőforráshoz kapcsolódó szakmai munka irányításáért. A jelenlegi struktúrától eltérően, a humánerőforrás-gazdálkodás, a humánerőforrás-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 minden katonai tevékenysége besorolandó, nem korlátozva a jogosítványokat a szolgálati alárendeltekre.

A struktúrában 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 időszakai 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 időszakai 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 összetételen van, melyet nem célszerű kizárólag gazdaságossági szempontok alapján meghatározni<sup>31</sup>. Mindemellett nem

---

31 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.

javasolt megoldás a túlságosan tagolt belső szervezet, mert ez a vezethetőségre negatív hatást gyakorol, rendkívül megnehezíti az egyeztetést, és dőcögőssé 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>32</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.

#### **2.4.2. A működési hatékonyság növelése kisebb szervezeti korrekció mellett – a 2. opció**

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>33</sup>.

A szakirányítás szempontjaira figyelemmel meg kell teremteni a jogalkotó eredeti szándékának megfelelő<sup>34</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

32 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.

33 A szakállamtitkári kinevezésre a miniszter előterjesztése alapján a miniszterelnök jogosult. (Kszt. 57. § (2) bek.)

34 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.

szabályozók kidolgozásáért felelős állami vezetők irányítói tevékenysége megfelelő garancia a hatékonyságra.

Itt kell kitérnünk arra a problémára, amely a Honvéd Vezérkar főnök szakirányítási jogaival 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 harceljárásokra 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 szervezetnél 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>35</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 számának csökkenését is eredményezi, hiszen egy osztályszintű titkársági szervezeten belül nem alakítható azonos szintű szervezet.

---

35 Természetesen más a helyzet amennyiben a Kormány létszámra vonatkozó döntésének alapja – a költségvetési lehetőségek szűkössége – megváltozik.

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>36</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

---

<sup>36</sup> Lásd az elektronikus információszabadságról, vagy a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvények rendelkezéseit.

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>37</sup>, hiszen az EU vonatkozásában jelentkező feladatok az elnökségtől függetlenül is léteznek, az elnökségi szerepkörrel<sup>38</sup> összefüggésben szóba jöhető kihívások kezelése azonban ideiglenesen valóban szélesebb humán erőforrás-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>39</sup>

A Honvéd Vezérkar funkció közül erősítendőnek tartom a stratégiaalkotás területét, amelyhez természetesen a megfelelő humán erőforrás-háttér biztosítása is szükséges. 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

---

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

38 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

39 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.



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>40</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>41</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>42</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 (lett volna) célszerű elvégeztetni, és ezt követően végrehajtani a belső egyeztetést.

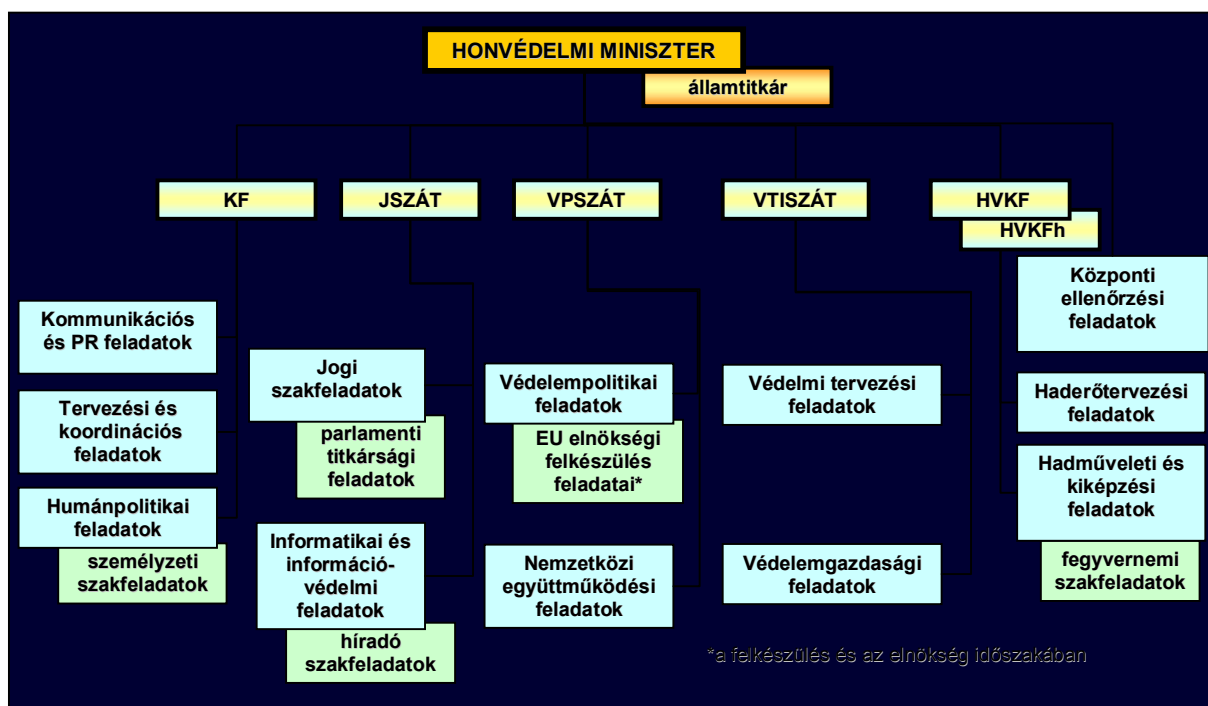
A fentiekben részletezett opció szervezeti vázlatát az alábbi ábra szemlélteti.

---

40 „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.”

41 Lásd pl. legutóbb Franciaország 2008-ban megjelent új katonai stratégiáját.

42 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.



*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 „civilisítési” 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 controlling és monitoring tevékenységének egységesítésével. A jelenlegi szabályok szerint a controlling-feladatokat a kabinetfőnök irányításával szakterületi bontásban több szervezeti egység<sup>43</sup> látja el – megjegyzem az Állami Számvevőszék<sup>44</sup> jelentése szerint is kiváló színvonalon, miközben a

43 A humán és személyügyi controlling kivételével a Miniszteri Kabinet Titkárság végzi ezt a tevékenységet.

44 Az Állami Számvevőszék jelentése a tárca controlling és monitoring tevékenységéről – tervezet 2008.

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, amely a fejezeti központi ellenőrzés mellett integrálhatná az ellenőrzés egyéb területeit is<sup>45</sup>.

### 3. Összegzett következtetések

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

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

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

---

<sup>45</sup> Az ellenőrzés rendszerét ma az 52/2007. (HK 11) HM utasítás tartalmazza.

Értekezésemben bemutattam a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának folyamatát, amely a rendszerváltást követően a Magyar Honvédség vezetés/irányítási rendszerében a legnagyobb jelentőségű változást eredményezte. A honvédelem rendszerére vonatkozó alkotmányos szabályokból közvetlenül nem vezethető le a Honvédelmi Minisztérium és a Honvéd Vezérkar integrációjának szükségessége, az az alacsonyabb szinten megfogalmazott jogforrásokban került rögzítésre.

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

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

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

A szabályok elemzése alapján egyértelműen rámutattam, hogy a honvédelem irányítása és a minisztérium, illetve a Magyar Honvédség irányítása nem azonosítható fogalmak, ezek 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. Ez a létszámkeret-diktálta kiszervezési folyamat vezetett oda, hogy mára az alapvető szakmai szabályozók kidolgozása már nem feltétlenül a minisztériumban történik, hanem

alacsonyabb szinten, miközben a kiadmányozás joga a teljes Magyar Honvédség vonatkozásában releváns szabályozók esetében a minisztérium valamely vezetőjét illeti.

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

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

Értekezésem rezüméjeként a fentiek szerint szerettem volna képet adni az általam elvégzett munka egyes elemeiről. Tisztában vagyok azzal, hogy az elemzés más szempontok alapján is elvégezhető és azzal, hogy megállapításaim nem abszolút igazságok. Javaslataim az alkotmányosság és az általam rögzített elvi alapvetések talaján nyugszanak, nem kizárt más irányú és eltérő tartalmú szervezetfejlesztés sem. A szervezet és az irányítási rendszer jövőjének kérdése tehát nyitott, a kapcsolódó döntések meghozatala a politikai döntéshozók felelőssége.