

RENDSZERSZINTŰ VEZETÉS ÉS IRÁNYÍTÁS.

A törzsmunka alapjai.

Szerző

KOVÁCS ISTVÁN



Magyar Rendészettudományi Társaság

Hallgatói Tagozat

Budapest

2022.

A monográfia a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék, valamint a Magyar Rendészettudományi Társaság Hallgatói Tagozatának kiadásában készült.

SZERZŐ ÉS SZERKESZTŐ:

Dr. Kovács István r. őrnagy
NKE-RTK adjunktus,
MRTT HT elnök

SZAKMAI LEKTOROK:

Dr. Piros Attila r. ddtbk.
NKE-RTK mesteroktató

Dr. Fekete Csaba r. ddtbk.
NKE-RTK mesteroktató

© Magyar Rendészettudományi Társaság, 2022.

© Szerző, 2022.

© Szerkesztő, 2022.

E-ISBN: 978-615-6456-04-5

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

Tartalomjegyzék

Bevezetés.....	5
I. Rendszerszemlélet.....	7
1. Rendészet és rendvédelem, mint közös rendszer	7
2. A halmazelmélet (al)rendszerei.....	15
2.1. Halmazok, részek és metszéspontok rendszere.....	15
2.2. Rendszerszintű konstrukciók és környezetük	21
3. A vezetés-irányítási folyamat rendszere	32
4. A klasszikus és a modern vezetés-irányítási rendszer funkcionális összetevői	41
4.1. Fayol és a klasszikus vezetés-irányítási rendszer.....	41
4.2. Gulick és a modern vezetés-irányítási rendszer	49
5. A belső biztonság rendszere: rendvédelmi alrendszer	56
6. A 48/1991. (IX.26.) számú alkotmánybírósági határozat értelmezése: a fegyveres szervek vezetés-irányítási rendszere ..	63
6.1 A vezetés-irányítási rendszer modellezése.....	69
II. Törzsmunka	72
1. A törzsmunka rendszerének alapjai.....	72
2. Az integrált vezetési törzs felépítése és vezetés-irányítási rendszere.....	78
2.1. A Központi Operatív Törzs vezetés-irányítási rendszere	78
2.2. Az Országos Törzs vezetés-irányítási rendszere	85
2.3. A Készenléti Rendőrség Törzs és a Megyei (Fővárosi) Törzs vezetés-irányítási rendszere	91
2.4. A Vezetési Pont vezetés-irányítási rendszere.....	94
3. A törzsmunka feladatrendszere	96
3.1. A SWOT/GYELV elemzés rendszere.....	98
3.2. A PEST/PGST elemzés rendszere.....	103
3.3. A Központi Operatív Törzs feladatrendszere.....	106

3.4. Az Országos Törzs feladatrendszere	107
2.3. A Készenléti Rendőrség Törzs és a Megyei (Fővárosi) Törzs feladatrendszere.....	108
4. A törzsmunka szervezeti feltételrendszere	110
5. A törzsmunka szervezeti modelljének rendszere	117
5.1. A törzskari szervezeti modell vezetés-irányítási rendszere	118
5.2. A funkcionális törzskari szervezeti modell vezetés-irányítási rendszere.....	121
III. Különleges jogrend	126
1. A minősített időszak feladatellátásnak rendszere.....	126
2. A különleges jogrend rendszere az Alaptörvényben.....	128
3. A különleges jogrend változása a magyar jogrendszerben ..	134
3.1. Új jogszabály(ok) rendszere.....	138
4. A rendőrség feladatrendszere különleges jogrend idején.....	141
4.1. A békeidőszak, a készenlét fokozására történő felkészülés és ellenőrzés feladatrendszere	144
4.2. A megelőző készenlét feladatrendszere	145
4.3. A fokozott készenlét feladatrendszere.....	147
4.5. A teljes készenlét feladatrendszere	147
Zárszó	149
Felhasznált irodalom	151

BEVEZETÉS

A biztonság megteremtésének, fenntartásának és egyre inkább magasabb szintre történő emelésének kérdésköre mindig is központi helyet foglalt el a társadalom életében; amióta a Földön ember él, a biztonság igénye ezzel párhuzamosan jelen van. A XXI. század beköszöntével a biztonság szerepe még inkább felértékelődött. A szakemberek között ugyan az egységes fogalom meghatározás tárgykörében egyetértés nincs, mindannyian elfogadják, hogy a biztonság értelmezésére csak komplex módon kerülhet sor. A komplexitás alapját pedig az egyén szubjektív biztonságérzete, valamint a biztonság szavatolására tett állami intézkedések összessége adja.¹ A biztonság garantálása, valamint a lakosság szubjektív biztonságérzetének megteremtése állami feladat, ezért a globalizáció melléktermékeként jelentkező különböző fenyegetések és veszélyek elleni fellépés sürgető jelentőségű. A közösség aktivitása mellett az erre a célra létrehozott, társadalmi, és közigazgatási rendszerben tevékenykedő állami végrehajtó intézmények, és szervek cselekvőségére van szükség. A rendfenntartás történelme bizonyos értelemben egyidős az ember megjelenésével. A hatalom struktúrájában helyet foglaló, a koronként változó elnevezésű szervezetek azért jöttek létre, hogy a közösségek által meghatározott, követendő magatartások és betartandó szabályok érvényesülését, azaz a rend védelmét biztosítsák. A jogérvényesítés legitimitását pedig a rendvédelmi szervek működésének jogi alapjai adják, amelynek szerves része az állam, és a közösség szerepe, a marginalizált ellenőrzés.

Magyarországon kizárólag a Nemzeti Közszerológati Egyetemen oktatnak olyan felsőfokú képzettséggel rendelkező szakembereket, akik tanulmányaik elvégzését követően képekké

¹ A fentiekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy a magánbiztonság szereplői által nyújtott szolgáltatások is éppúgy hozzájárulnak a biztonság megteremtéséhez, mint az állami szervek tevékenysége, de e fogalom párnál a kötelezettség és az önkéntesség viszonya élesen elkülönül egymástól. Míg az államnak elsőszámú feladata (ezáltal kötelessége) a biztonság megteremtése, addig például a magánbiztonság alá sorolt polgárórség – ahogy az a törvényben is manifesztálódik - a környezet biztonságáért felelősséget érző állampolgárok részére cselekvési lehetőséget nyújtó társadalmi szerveződésként jelenik meg (jogosultság).

válnak arra, hogy az állam által biztonság megteremtésére irányuló stratégiájának végrehajtásában közreműködjenek. A közbiztonság megteremtésére szolgáló rendészeti ágazat utánpótlását a Rendészettudományi Kar biztosítja. Az ország külső támadástól, és befolyástól mentes függetlenségét a Magyar Honvédség teremti meg, haderőnevei számára katonai vezetőket az ország egyetlen katonai felsőoktatást folytató intézményében a Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon képeznek. A globalizált világban az érdekérvényesítés eszköztárában a diplomácia kiemelt figyelmet kap. Az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar képzési programjai a hallgatókat a kormányzati és közigazgatási szervek, valamint a külképviseletek, a nemzetközi és európai uniós intézmények nemzetközi feladatainak ellátásához szükséges ismeretekkel és készségekkel ruházzák fel, akik e stratégiák kidolgozásában, véleményezésében, koordinálásában szerves részt vállalnak. A biztonság megteremtésére tett intézkedések között kiemelt figyelmet kap a természet által okozott katasztrófák és veszélyek elleni védekezés is: azáltal, hogy a Víz tudományi Karon a vízgazdálkodást stratégiai ágazattá emelkedett, olyan szakembereket képezése valósul meg, akik mindezeket az állampolgárok biztonsága, és védelme érdekében megteremthetik.

Mindehhez az szükséges, hogy a képzésben résztvevők olyan biztos tudásra tegyenek szert, amely képessé teszi őket arra, hogy a haza szolgálatában tevékenykedni, saját és mások életét, testi épségét, biztonságát pedig garantálni tudják.

A monográfia a közszolgálati szervek tevékenységét támogatja, valamint az ország közszolgáltatási tudásbázisát fejleszti. A különböző hatósági eljárásokban döntést hozó szakembereknek – a közigazgatási érdekek összetettsége, és egymásra ható volta miatt – a társadalmon belül az egyes érdekek szerepét, célját és működési mechanizmusát is ismerniük kell, amelyek ismertetésében ezen tankönyv segítséget nyújt. E szellemiségben a tankönyv feladatai közé tartozik a hallgatók közszolgálati hivatásra célzott szilárd erkölcsi, és értékalapokra épített felkészítése, a korszerű, és komplex tudás átadása, amely az egyes karrierpályák igényei alapján kerültek meghatározásra.²

² Kovács István (2021): Rendvédelmi ismeretek I. Budapest: MRTT

I. RENDSZERSZEMLÉLET

1. Rendészet és rendvédelem, mint közös rendszer

Egy társadalom létesítésének alapvető feltétele, hogy annak működését normák határozzák meg.³ A normák rendszere behálózza a társadalmat alkotó emberek és intézményesített rendszerek mindennapjait, amelyek egyidősek a Földön megjelenő első közösségekkel. A normák felelősek azért, hogy a társadalom fejlődhessen, annak tagjai békében és harmóniában élhessenek egymás mellett, tiszteletben tartva a kulturális értékeket és értékrendszereket. A normakövető polgárok mellett mindig lesznek azonban olyan normatagadó emberek, akik ezeknek az értékeknek a megsemmisítésére törekszenek, magatartásukkal pedig közvetve vagy közvetlenül sértik és veszélyeztetik a társadalom működési rendjét, az abban élő közösségi tagok életét, testi épségét, vagyonbiztonságát és jogos érdekeit.

Az államtudománnyal foglalkozó ősforrások között Justus Lipsius (1547-1606) műveinek ismeretéről tanúskodó Pataki Füsös János által írt a Királyoknak tüköre című munkássága alapján az állam elsődleges feladatának tekintette a béke és biztonság megteremtését és fenntartását.⁴ Míg az őskorban más hordák támadásától-, az ókorban a területszerző hadjáratoktól-, a középkorban a barbarizmustól-, addig az újkorban és a felgyorsult

³ A fentiekkel összefüggésben elsősorban a jogi normákra kell gondolnunk, de természetesen az erkölcsi, etikai és vallási, stb. magatartási szabályok összessége is e kategória szerves részét képezi. Jogi norma alatt ma egy olyan magatartási szabályt, jogi normatív aktust, parancsot értünk, amely mindenkire vonatkozik és általános érvényű. A jogi normák Magyarországon hierarchikus láncot alkotnak, amely az alábbiak szerint épülnek fel: a hierarchia tetején az ország alaptörvénye (alkotmánya) áll, amelyből az összes többi norma levezethető. A hierarchiában ezért egyik alaptörvény alatti normatív aktus sem lehet azzal ellentétes. Az alkotmányt követik a sarkalatos/normál törvények. A sarkalatos törvények Magyarországon a rendszerváltás jogi kereteit megteremtő törvények voltak, amely azóta számos más törvénnyel egészült ki. (Ilyen például az 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről.) Ezeket követik a törvényerejű rendeletek, majd a kormány/miniszteri/önkormányzati rendeletek. A hierarchia legalján pedig korábban az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, jelenleg pedig a közjogi szervezetszabályozó eszközöket, így intézkedéseket, utasításokat, stb. találunk.

⁴ Pataki Füsös János (1626): Királyoknak tüköre. Bártfa: RMNYII.

világban a globalizáció termelte fenyegetésektől és veszélyektől (szervezett bűnözés, terrorizmus, fegyverkezési verseny, klímaváltozás, korrupció, stb.) kell az államnak a védelmet megteremtenie. A biztonság fogalma az időmúlás következtében a globalizációnak köszönhetően széleskörben változott: az nem csak a társadalmi, hanem a politikai, a jogi, a pénzügyi, a gazdasági, valamint a belső (rendvédelmi) és külső (honvédelmi) szintéren is egyaránt jelentkezik. Az állam feladata, hogy az ilyen jellegű magatartásoktól a társadalmi berendezkedést megóvja, és biztonságot garantáljon az ott élő közösségeknek. Egy a XX. század első felében alkotott fogalom is jól illusztrálja mindezt, miszerint a biztonságon a veszélyektől és háborítástól való mentességet értjük; a veszély pedig azt az állapotot tükrözi, amely a káros következmények lehetőségét feltételezi.⁵ Azaz a sérelem bekövetkezésének objektív lehetősége a külvilágban realizálódik.

Mindezzel szoros összefüggésben áll a koppenhágai iskola képviselőinek Buzannak, Waevernek és Jaapnak^{6, 7} a megállapítása is, miszerint a biztonságot nem lehet kizárólag katonai vagy politikai kérdésként kezelni, annak az utóbbi időkben gazdasági, környezeti (ökológiai) és humanitárius, társadalmi területekkel történő bővítése is indokoltá vált. Gondoljunk csak a sarkvidékeken olvadó jégsapkákra, a klímaváltozásból eredő természeti katasztrófákra, a növény és állatvilág kipusztulására; a hidegháború időszaka alatt és után a hatalom demonstrálásául szolgáló nukleáris fegyverkezésre; a hirtelen és könyörtelenül bárhol és bármikor emberéletek százait követelő terrorcselekményekre; a feketegazdaságot erősítő határokon átívelő szervezett bűnözésre és járulékos cselekményeire; az emberi jogokat aláásó korrupcióra; vagy a digitális világot megfertőző kiberbűncselekményekre.

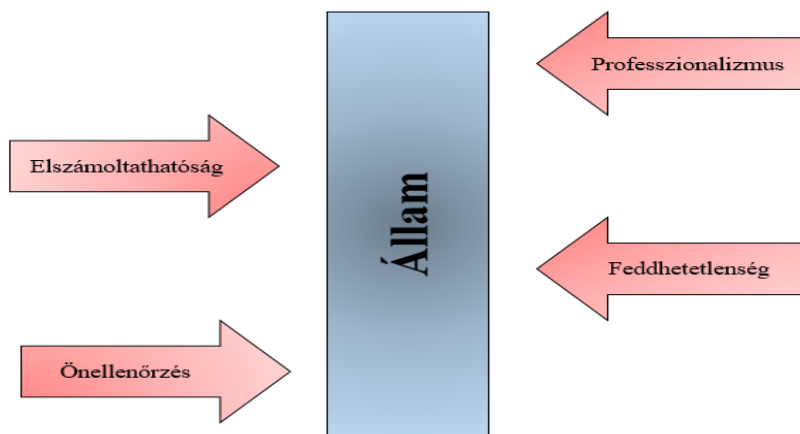
Nem csak a társadalom állampolgárai, hanem az állami joghatóság területen élő vagy tartózkodó más polgárok is elvárják az államtól, hogy biztonságban élhessenek vagy élvezhessék az ott tartózkodás időtartamát. Ahhoz, hogy ezt az állam elérhesse négy

⁵ Juhász József (1972) (szerk.): Magyar Értelmezi Kéziszótár. Budapest: Akadémia Kiadó.

⁶ Barry Buzan (1983): *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. USA: University of North Carolina Press

⁷ Barry Buzan et al. (1997): *Security: A New Framework for Analysis*. USA: Lynne Rienner Publishers Inc

alapvető feltételnek szükségszerűen teljesülni kell: az állam professzionalizmusa, elszámoltathatósága, feddhetetlensége és önellenőrzése. (Lásd 1. számú ábra)



1. számú ábra: Az állami szerepvállalás feltételrendszere
Forrás: A szerző saját szerkesztése

Professzionálisnak tekinthető az állami intézkedés és tevékenység, ha az hatékonyan szolgálja a közösség és a nyilvánosság érdekeit, megóvjaa annak értékeit, valamint folyamatosan keresi és alkalmazza a normáknak alárendelt, bevált legjobb gyakorlatokat.

Az állami intézkedések elszámoltathatósága akkor érvényesül, ha az autoritás felelősséggel is párosul, az állami működést a normák – akár a legitim erőszak monopóliumának felhasználásával - betartatása mellett azok betartása is jellemzi; ennek ellenőrzésére olyan független felügyeleti apparátus működik, amely a korlátlan állami hatalom fékjeként szolgál.

A feddhetetlenség a polgároknak az államba fektetett feltétel nélküli bizalmát jelenti; az állami működésnek mindig előítéletektől és hatalmi visszaélésektől mentesnek kell lennie. Minden egyes állami intézkedésnek a nyilvánosság előtt kell zajlania, a szükséges mértékig pedig a nyilvánosságot tájékoztatni kell, hozzáférést kell biztosítani azok ellenőrizhetőségéhez.

Az állami intézkedéseknek mindig a közösséget kell szolgálniuk, arra kell hatniuk, de emellett erős önreflexiónak is érvényesülnie szükséges. Az államnak a tevékenységét folyamatosan monitoroznia szükséges, rendszeres önellenőrzéseket kell végrehajtania, hogy a legjobb gyakorlatot tudhassa magáénak.

Hogy az állam mindezen kritériumokat teljesíteni tudja és a társadalom stabilitását megteremtse, a törvényes rendet pedig megtartani legyen képes, e célok teljesítésére szervezeteket hozott létre. Ez teremtette meg a külső befolyástól mentes, és az ország szuverenitását biztosító haderő-, valamint a belső rend megteremtéséért felelős rendvédelmi erők létrehozásának alapjait. Amit a mai modern korban rendészetnek nevezünk, azt az ókorban a „politeia” kifejezés helyettesítette, vagyis az állam azon tudománya, amit a helyes kormányzással azonosítottak. Ez jelenik meg Arisztotelész Politika⁸ című könyvében is, ez adta azt az alapot annak a dogmatikai vitának is, amely a rendészet, és a rendvédelem fogalma körül körvonalazódott, és már több évtizede tart.

Ma már tudják, hogy a modern államokban a rendészet egy olyan az állam működéséhez kapcsolható tevékenységet jelent, amelynek társadalmi rendeltetése, hogy a közösségben élőket a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyektől és fenyegetésektől megvédje, azokat elhárítsa, a megzavart rendet pedig helyreállítsa. Alaptörvényi felhatalmazás alapján a rendfenntartás funkcionális szerepe közvetlenül a közrend és közbiztonság védelmének megteremtésére irányul.⁹ A közrend és a közbiztonság egy olyan állapotot feltételez, amikor az adott államban kötelező erejű jogi normák működnek, azok gyakorlásának feltételeit az állam megteremti, érvényesülésüket betartatja, és az egyén jogos érdekeinek (tulajdon, szabadság, stb.) védelme mindenkor biztosítottá válik.¹⁰ A közrend és közbiztonság

⁸ William Ellis (1888): A Treatise on Government Translated from the Greek Aristotle. London: George Routhledge and Sons Inc.

⁹ Magyarország Alaptörvényének 46. cikkelyének (1) bekezdése kimondja, hogy „a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.”

¹⁰ Robert Schwarz (2018). Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In: Sachkunde im Bewachungsgewerbe (IHK) – Übungsbuch. Wiesbaden: Springer Gabler, 1-13. old.

megteremtése és fenntartása szempontjából a veszély egy olyan helyzetet, emberi viselkedést, magatartást feltételez, amely az ehhez fűződő rendet belátható időn belül nagy valószínűséggel károsítani fogja. A veszély a közrendet és a közbiztonságot nem csak károsítani, hanem zavarni is tudja; ez az állapot akkor áll fent, ha a kár bekövetkezett és a sérelem tovább folytatódik. A valószínűség, mint tényező ebben a relációban a fordított arányosság elve alapján működik: minél nagyobb a várható kár bekövetkezése, annál alacsonyabb a valószínűségi követelmény; és minél kisebb a várható kár mértéke, annál magasabb a valószínűségi lehetőség.¹¹

A Rendészettudományi szaklexikon a rendészet fogalmát az alábbiakban határozza meg: „a közigazgatási (államigazgatási, önkormányzati) szervek olyan rendeltetésszerű tevékenysége, megnyilvánulása, amely az állami és társadalmi rend védelmét, a jogszabályok megtartását, a jogsértések megelőzését, elhárítását, a megsértett jogrend helyreállítását hivatott biztosítani leginkább igazgatási, legvégső esetben pedig kényszerítő eszközökkel. A rendészet olyan állami tevékenység, amely a jogilag szabályozott közrend, közbiztonság megóvását jelenti. Ebben a megközelítésben mivel a rendvédelmi szervek rendészeti tevékenységet végeznek, egyúttal rendészeti szerveknek is tekinthetők.”¹² A veszély és fenyegetés fogalmát a kockázat definíciójával is érdemes kiegészítenünk. A veszély a sérelem bekövetkezésének objektív lehetőségét jelenti, míg a fenyegetést egy olyan lehetséges magatartás okaként tartjuk számon, amely a kár okozására alkalmas. Kockázatot jelent, ha az adott fenyegetés következményeként fennáll a sérülés, a megrongálódás, a megsemmisülés lehetősége. Mindez együttesen sérülékenységet feltételez, amelyet az adott fenyegetés kihasználhat.¹³

¹¹ Horst Wüstenbecker (2018): Basiswissen Polizei- und Ordnungsrecht. Münster: Alpmann Schmidt Verlag.

¹² Boda József (szerk.) (2019): Rendészettudományi szaklexikon. Budapest: Dialóg Campus, 461. old.

¹³ Számos ilyen veszélyt és fenyegetést ismerünk, mint például a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a kiberbűnözés, a klímaváltozás, stb. A fenti összefüggésekre adott gyakorlati példa a következő: e-mail rendszerünket jelszavasított védelemmel látjuk el, azonban a rendszer megengedi a felhasználó részére, hogy „gyenge” minősítésű jelszót adjon meg. A jelszó minősítése „gyenge”, ezért a rendszer és a tárolt adatok védelmére tett intézkedések

A végrehajtásért a kormány felel, amelynek prioritása a törvények betartatása-, a közrend fenntartása-, és a közbiztonság megteremtése köré centralizálódik.¹⁴ A társadalomnak szüksége van az állam olyan végrehajtó tevékenységére, amely a közösség érdekében a közösségre veszélyes és a közösséget fenyegető emberi magatartásoktól és a természet káros környezeti hatásaitól megvédi; azokat a személyeket pedig, akik az adott társadalmat irányító szabályokat és normákat megsértik, megbünteti, majd a reszocializáció segítségével a társadalomba a társadalom hasznos tagjaként reintegrálja.

E fogalomhoz kapcsoljuk a rendészeti igazgatás, és a rendészeti hatósági intézkedések fogalmi meghatározásait is.

A rendészeti igazgatást olyan hatósági intézkedéseket magába foglaló végrehajtó-rendelkező tevékenységnek tekintjük, amely a szándékos, és gondatlan jogsértésekből származó veszélyek előjelzésére, megszakítására, és elhárítására alkalmas.¹⁵ Másképpen fogalmazva a rendészeti igazgatás a közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.¹⁶ A hatósági intézkedések pedig e logika mentén két csoportra bonthatók:

1. Egyik csoport garantálja, hogy a veszélyeztetett értékek birtokosainak fizikai védelmét megteremti (intézkedéseket tesz, együttműködik, szolgáltat);

sebezhetővé válnak; az e-mail fiókunkba tárolt levelezésekhez és adatokhoz így e biztonsági résen keresztül az illetéktelenek egy jól irányzott támadással hozzáférhetnek. Ez esetben veszély, hogy adataink megismerhetővé válnak; fenyegetés, hogy az illetéktelenek támadásaikkal kihasználhatják a rendszer, így a jelszó gyengeségét; kockázat pedig, hogy a rendszer erőforrásainak gyengesége miatt az illetéktelenek hozzáférhetnek, módosíthatják adatainkat és megsérthetik a személyiségi jogainkat.

¹⁴ E kontextusban a kormány Magyarország Alaptörvényének 15. számú cikkében meghatározott Kormány, mint a végrehajtó hatalom általános szerve értendő.

¹⁵ Finszter Géza (2010): A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): A „quo vadis rendvédelem”? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 5-24. old.

¹⁶ Finszter Géza (2008): A rendészeti igazgatás jogi alapjai. Budapest: Rendőrtiszti Főiskola

2. A másik csoport pedig alkalmazza azokat a kényszerintézkedéseket, amelyek a társadalmilag tiltott magatartásokat tanúsítókkal szemben érvényesíthetők, és biztosítják, hogy felelősségre vonásuk megtörténhessen (kötelez, korlátoz, előír). Ezen intézkedések rendeltetése, hogy az állami büntetőigény érvényesítésével a múltbéli jogsértéseket felderítse, a jelenben veszélyeztetett értékeket védelmezze és a jövőbeli fenyegetéseket megelőzze.

A rendvédelem fogalom tekintetében – ellentétben a rendészet fogalmával – számos más diszciplína látott napvilágot. Egyes szerzők arra a megállapításra jutottak, hogy csak a modern korban volt lehetséges a rendvédelem definíció megalkotása, hiszen a korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert az napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére.¹⁷ A nyolcvanas és kilencvenes évek évfordulóján ezért egy új fogalom látta meg a napvilágot.¹⁸ Ezek szerint a rendvédelem nem más, mint az államnak egy olyan jellegű fellépése, amely a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására, és megtörésére irányul, része a közjognak, azon belül is a rendészet egyik ágát képezi, és, mint ilyen a közigazgatás, a közigazgatás jog részének tekinthető.¹⁹ Más szerző rendvédelemnek tekinti mindazokat a tevékenységi formákat, amelyek az ország törvényekkel szabályozott alkotmányos belső rendjének fenntartására és folyamatos biztosítására irányulnak. A közrend és közbiztonság fenntartásának kérdése nem szűkíthető le sem a rendőrség, sem más rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkájára.²⁰

¹⁷ Parádi József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Határőrség és rendészet. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 7-12. old.

¹⁸ Parádi József (1999): A rendvédelmi diszciplína Magyarországon. Rendvédelemtörténeti Füzetek, 12. szám, 23-26. old.

¹⁹ Parádi József (1996): A magyar rendvédelem története. Budapest: Osiris Kiadó

²⁰ Opál Sándor (1991): Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. Rendészeti szemle, 11. szám, 3-8. old.

A fogalmak első olvasata után az olvasóban felmerül a kérdés, hogy, ha a rendvédelem önmagát a rendészet részeként definiálja, akkor, hogyan bontakozódhatott ki már egy jó két évtizede tartó fogalmi elhatárolással kapcsolatos dogmatikai vita? Az ok nem is inkább a fogalmi elhatárolásban, hanem inkább a rendészeti tevékenység besorolásában érhető tetten. (Megjegyzendő ugyan, hogy miután az Alaptörvényben és más rendszettel kapcsolatos jogszabályokban szerepel a rendvédelem szó, ezért a mai korban a használata elfogadott, de ugyanakkor ismerve Tomcsányi rendészeti rendszerét, a rendvédelem szót a rendészet szinonimájaként nem lehetne használni.)^{21, 22}

A rendészet önálló tevékenység, amely a rendészeti igazgatás szinonimájaként értelmezhető, ugyanis a rendészeti igazgatás (azonban békeidőben) a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, amelyik rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelek részére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő, akként, hogy hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magába foglaló – hatósági kényszer alkalmazásával szerez érvényt.²³ És mivel a közigazgatás definíciójából adódóan a rendészet a kormányzati politika végrehajtásának is egyik eszköze (lásd az állami, és az önkormányzati konstrukciót), így annak elemeként – a rendészeti igazgatás – sem lehet más.²⁴ A rendészet dipolaritását ezért két csoport adja:

1. Az egyik csoport, amely az aktuális kormányzati politikát, akár a hatósági kényszer törvényes monopóliumával is végrehajtja (rendészeti igazgatás);
2. A másik csoport, amely ugyan ezzel az eszközzel a fennálló rend védelmét megteremti, és a megzavart rendet helyreállítja (rendvédelem).

²¹ Sallai János (2019): A magyar rendészettudomány akkreditációja. *Belügyi Szemle*, 10. szám, 7-23. old.

²² Sallai János (2015): Tomcsányi Móricz rendészeti rendszere. *Magyar Rendészet*, 4. szám, 111-116. old.

²³ Finszter Géza (2018): *Rendészettan*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó

²⁴ Finszter Géza (2014): *Rendészetelmélet*. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

A fentiekből következésképpen is jól látható, hogy az állami működést egyfajta szervekből álló rendszer, és annak tevékenysége, vagy más néven elemei fejtik ki. A közigazgatási szervezetrendszer az állami szervezetrendszer része, a végrehajtó hatalom gyakorlója. A közigazgatási szervek állami igazgatási tevékenységet folytatnak, részt vesznek a jogszabályok előkészítésében, számos esetben maguk is jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek, illetve ellenőrzik a jogszabályok végrehajtását. Ezen túl közhatalmi jogalkalmazást végeznek, közszolgáltatást nyújtó szervezeteket hoznak létre és működtetnek, továbbá szervezik mindezen tevékenységek szervezeti, személyi, pénzügyi stb. feltételeit.²⁵

2. A halmazelmélet (al)rendszerei

2.1. Halmazok, részek és metszéspontok rendszere

A könyv első részeiben a biztonság értelmezésére több aspektusból is sor került. Ma Magyarországon többek között a rendvédelem feladata, hogy a biztonságot megteremtse. Ahhoz, hogy megérthessük, hogy mindez a rendvédelmi szervek szempontjából mit is jelent, segítségül hívtam Bertalanffy rendszerelméletét.²⁶ A rendszerben való gondolkodás teljes mértékben alkalmas arra, hogy a biztonságot, mint létszükségletet egy olyan mátrixban elemezhessem, amely a rendvédelmi és honvédelmi feladatok ellátását annak függvényében hűen modellezi.

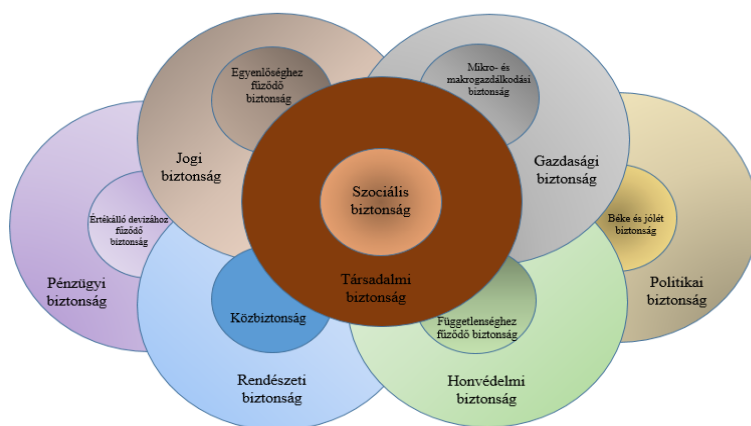
Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló nemzetközi Egyezmény 5. cikkében megfogalmazottak szerint minden embernek joga van a szabadsághoz és a személyi

²⁵ Józsa Zoltán (2018): A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei. Budapest: Nemzeti Közszerológiai Egyetem

²⁶ Ludwig von Bertalanffy a klasszikus vezetéstudomány rendszerelméletének megalkotója. Művét a II. világháború után több a korban elismert kiadó közölte. Pl.: Ludwig von Bertalanffy (1945): Zu einer allgemeinen Systemlehre. Blätter für deutsche Philosophie, 4. szám, 114-129. old.

biztonsághoz.²⁷ Egy olyan emberi- és alkotmányos alapjog, amely az élet szinte mindegyik területén érvényesül, elidegeníthetetlen és sérthetetlen.

Képzelnék el, hogy az alapvető emberi- és alkotmányos alapjogok közé tartozó személyi biztonság egy óriási halmazt, azaz egy komplex rendszert alkot. A halmaz körgyűrűje nem más, mint az alapvető emberi- és alkotmányos jogok védelmére és tiszteletben tartására szolgáló alapidokumentum, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint az abból származtatott nemzetközi és hazai jogforrások összessége. Ami ennek a körnek a sugarán kívül helyezkedik el, az a személyi biztonság komfortzónájának, azaz tagadásának és korlátozásának a megtestesítője. A halmaznak (rendszernek) körön belül hét összetevője van, amely egyúttal annak alrendszereként is értelmezhető. Ezek az alrendszerek pedig további kis részekre oszthatók.²⁸ (Lásd 2. számú ábra)



²⁷ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Forrás: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2021. július 23.)

²⁸ A belső kör hét összetevője a társadalmi-, a politikai-, a gazdasági-, a pénzügyi-, a jogi-, a rendészeti-, és a honvédelmi biztonság. Az alrendszerek között pedig a rendészeti biztonság alatt a közbiztonságot, a társadalmi biztonság alatt a szociális biztonságot, a honvédelmi biztonság alatt a függetlenséghez fűződő biztonságot, a pénzügyi biztonság alatt az értékálló devizához fűződő biztonságot, a gazdasági biztonság alatt a mikro és makrogazdálkodási biztonságot, a politikai biztonság alatt a béke és jólét biztonságát, a jogi biztonság alatt pedig az egyenlőség biztonságát találjuk.

2. számú ábra: A belső biztonsági kör hét dimenziója Forrás: A szerző saját szerkesztése

Mivel a részek és az alrendszerek elemekből állnak, feltételezhető, hogy minden egyes elem összekapcsolódik egymással. A részek egymással kölcsönösségi viszonyban állnak, az elemek pedig egymással kölcsönhatásba lépnek.²⁹ Míg az elemek egymással kölcsönhatásba lépnek, a részek pedig egymással kölcsönösségi viszonyban állnak, addig mindemellett nem elfelejthető, hogy az elemek és részek között egy bizonyos ellenhatás is éppúgy érvényesül, a rendszer és alrendszer struktúrájában is tetten érhető. Minden egyes kis résznek, elemnek és az alrendszereknek a működtetésére az állam jogosult és egyben kötelezett is, hiszen így teremtheti meg az emberi- és alkotmányos jogok gyakorlásának és védelmének lehetőségét. A rendszer működtetésére az állam jogalkotási és végrehajtási felhatalmazás alapján saját hatáskörében intézkedik, így a feladatok elvégzésére különböző állami szerveket ruház fel, bíz meg.

A társadalmi biztonság megteremtésének segítségével a közösségben élők a közösség által termelt javakból többek között „egyformán” részesülnek, az állam biztosítja számukra a megélhetéshez szükséges munkalehetőséget, jogosultak egészségügyi és nyugdíj ellátásra, nem fenyegeti őket a szociális biztonság veszélyeztetése. A társadalomnak nem kell félnie új tagok integrálásától, hiszen az a társadalmi biztonságot csak növeli; az egyén a közösség megbecsült tagjává válhat és a jóléti társadalom értékeit pedig gyarapíthatja. A társadalom az integrálni kívánó egyéntől csupán azt várja el, hogy a társadalmi együttélés társadalom által alkotott morális értékeit fogadja el, tartsa tiszteletben és azonosuljon a követendő értékekkel. Leginkább azokat a magatartási szabályokat tartsa meg, amelyeket az adott társadalom tőle és ugyan úgy állampolgárjaitól is elvár, illetve a jogegyenlőség alapelve alapján mindannyijukkal szemben alkalmaz.

Ebből következik a jogi- vagy jogbiztonság, amely garanciális feltétele annak, hogy az adott társadalomban az állam a polgárok számára a jogok gyakorlását biztosítsa, valamint a

²⁹ Ludwig von Bertalanffy (1950): An Outline of General System Theory. British Journal for the Philosophy of Science, 1. szám, 139-164. old.

joggyakorlás másik oldalán a polgár személyes kötelmeinek teljesítése is megtörténjen. Minden társadalmi életviszonyt jogi norma szükséges, hogy szabályozzon, így a közösség tagja pontosan tudni fogja, hogy mely magatartást köteles tanúsítani és mely magatartástól köteles magát távol tartani, melytől kell tartózkodnia. Például, hogy mely magatartást rendeli büntetni a törvény, azt a büntető vagy szabálysértési kódex határozza meg; vagy, hogy az adott társadalomban miként házasodhatunk, arra a polgári jog rendelkezései az irányadók; de nem ritka, hogy házépítésünk során szükségünk lesz az építésügyi hatóság döntésére is, amely eljárás rendjét a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény határozza meg.³⁰ Természetesen a jogbiztonság ennél sokkal tágabb kört ölel fel, amelyre a jegyzet első két fejezete az alkotmányossági garancia érvényesülésének szempontjából a joguralom alapelve is tükröz.

A társadalmi-, és jogbiztonság szorosan összefügg a politikai biztonság kérdéskörével, hiszen a jogállam feltételei – demokratikus állam-berendezkedés esetén - a kormányzás és a politika vonatkozásában is teljes mértékben érvényesülnek. A demokráciában általános érvényűnek tekinthető a választójog, a választáshoz fűződő jogok érvényesítése, vagy a különböző állami szervek politikai hatalom befolyásától mentes működése. E tekintetben evidensnek tekinthető az emberi- és alkotmányos alapjogok védelme és annak tiszteletben tartása is. Összehasonlításként a mai napig is léteznek viszont olyan államok, akik az élet-, és emberi méltóság vagy a jogalanyiség, mint abszolút tilalom alá eső emberi jogok korlátozását lehetővé teszik. Az ilyen államok totális abszolutista állam-berendezkedéssel működnek, ahol gyakorta vannak halálbüntetések, gyakorta alkalmaznak embertelen és megalázó bánásmódot vagy eljárásaikban a polgári jogok érvényesülését ellehetetlenítik. Ez nem tekinthető politikai biztonságnak, hiszen a politika a nép azon hatalmát jelenti, amely választott képviselők útján a nép akaratának közvetítésére és képviselésére szolgál, mint ahogy az a közvetett demokrácia alapeszméiben is tetten érhető.

A gazdasági biztonság annak megteremtése, hogy az államnak más államtól ne kelljen függenie, azaz ne legyen hitelezője

³⁰ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600150.tv> (A letöltés ideje: 2022.07.14.)

és ne legyen államadóssága. Utópisztikus gondolatnak tűnik, hogy a XXI. században a nemzetállamok és közösségek, valamint az egyesülések és az unió időszakában az államok ne fűggenek egymástól, de érdeemes minden esetre a következőkön elgondolkodnunk: minél inkább gazdagabb a Föld adta ásványkincsek termelésében az adott ország, annál inkább nő meg reálisan az esélye annak, hogy a globális érdekérvényesítésben előkelő pozíciót tudhat magáénak. A világ kőolajtermelésének például a két nagyhatalom mellett (Oroszország és az Amerikai Egyesült Államok) Szaud-Arábia is trónkövetelője. (Egyes meg nem erősített források – becslések - szerint az USA-t már elhagyta, Oroszországtól pedig pár százezer hordó napi mennyiség választja el.)³¹ Ezáltal szinte egyeduralkodói az energiapiacnak, amely közvetlenül egy ország gazdaságát, közvetetten pedig az adott társadalom életszínvonalát jelentős mértékben növelni tudja.

Mindezzel összefűgg a pénzügyi biztonság kérdése is, amely feltételezi, hogy az adott ország egy olyan valuta kibocsátását tudja magáénak, amely még az esetleges gazdasági válságok idején is megtartja a képességét arra, hogy értékét állandósítsa. Olyan fizetőeszköz, amelynek értéke a többi fizetőeszközhöz viszonyítva is állandósult értéket mutat, annak viszonylagos értéke semmiképpen sem csökken. Például a 2008-2009-es nagy gazdasági válság kapcsán felmerült annak a lehetősége, hogy az eurozóna széthullik, a válság súlyos veszélybe sodorta az unión belül használatos közös valutát. A probléma az Amerikai Egyesült Államokban kezdődött, okának a jelzáloghitelezést tartják, amely számos európai bankot is súlyosan érintett. Az Európai Bizottság akkori prognózisával ellentétben a válságot az unió tagállamok közötti fokozott gazdasági együttműködésének segítségével átvészelni sikerült, azonban vitathatatlan tény, hogy ilyenre korábban az Unió történetében nem volt példa.

A honvédelmi biztonság az állam azirányú képességét jelenti, hogy a honvédelmi szervek létrehozásával, azok irányításával az ország autoritását, területi épségét, nemzetközi szerződésekben rögzített határait, a lakosságot és annak anyagi javait

³¹ Central Intelligence Agency (2016): The World Factbook. USA: United States Government Publishing Office

megvédi. Mindezt Hazánk sarkalatos törvényben határozza meg.³² A hadsereg bővítése és különböző nemzetközi szerződések elfogadása (például az Észak-Atlanti térség biztonságának megteremtése - NATO) tovább növeli a biztonság ezirányú megteremtését, azonban az az állam számára jelentős mennyiségű és mértékű többletfeladatot is jelent. A NATO például nem csak katonai, hanem politikai eszközökkel is igyekszik a szabadság és a biztonság alapjogának érvényesítését szorgalmazni.

A legutolsó és a rendvédelem szempontjából a legfontosabb a rendészeti biztonság kérdésköre, amely a biztonság, mint rendszer több alrendszerével, azaz a közbiztonság és a vagyonbiztonság megteremtésével is kiegészül. A rendészeti biztonság megteremtésére ma Magyarországon a rendvédelmi szervek hivatottak, amelyeknek feladata, hogy az ország belső rendjét megteremtsék, az azt veszélyeztető és fenyegető magatartásokat elhárítsák, az elkövetőket elfogják, továbbá a polgárok testi épségét és életét, vagyonbiztonságát megvédjék. Minderre az állam olyan szerveket bíz meg, amelyeknek ezirányú tevékenységét az Alaptörvényből származtatva egytől-egyig sarkalatos törvény határozza meg. Tekintettel arra, hogy a rendvédelmi szervek mellérendeltségi viszonyban működnek egymás mellett, ezért tevékenységüket kölcsönös együttműködés jellemzi. Csak a közös együttműködés eredményeként teremthető meg a közrend, a köznyugalom és a közbiztonság.

Mindebből jól látható, hogy a biztonság megteremtésére irányuló állami intézkedések mennyire összetett folyamatként írhatók le és milyen bonyolult struktúra kell, hogy jellemezze ezeknek a rendszerét, ahhoz, hogy a biztonság megteremtésére irányuló állami garancia érvényesíthetővé váljon. A Bertalanffy féle rendszerelméletből általam modellezett biztonság, mint alapjog érvényesítés rendszerében az egyes elemek és részek valóban egymást feltételezik és valóban egymással kölcsönhatásban állnak. Ha nincs jogbiztonság, akkor nincs sem társadalmi, sem politikai biztonság; ha a gazdasági biztonság csökken, akkor a pénzügyi

³² 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv> (A letöltés dátuma: 2021. július 23.)

biztonság szintén csorbát szenved; amennyiben az állam a rendészeti és honvédelmi biztonság megteremtésére sem képes, akkor az emberek abszolút tilalom alá eső jogai: így az élethez, emberi méltósághoz és a jogalanyisághoz fűződő jogai sérülhetnek. Az államnak garanciát kell vállalnia arra, hogy a biztonság megteremtését a polgárok számára biztosítja, amelyeket ezirányú tevékenységével a felsorolt szervek összessége tehet meg.

2.2. Rendszerszintű konstrukciók és környezetük

A rendszerszemlélet elméletében a szervek és szervezetek általános jellemzőit négy nagyobb csoportba sorolhatjuk: mennyiségi-, minőségi-, helyzeti- és strukturális csoportok.³³

A mennyiségi értelmezés mindig az adott rendszer (így a szervezet) elemeinek és alrendszerének mennyiségi, azaz számtani darabszámának értelmezését jelöli. Ez a mindenkori matematikai összegzési folyamatok eredményeképp létrejövő számtani műveletek eredményének végtermékét jelöli. (Az előzőekben ismertetett példákon keresztül, ha a biztonságot, mint olyant halmazként kezeljük, a különböző biztonsági vetületek rendszerekre, azok pedig alrendszerekre, részekre és egészekre bonthatók. A biztonság része a belső biztonság, amelynek eleme a közbiztonság; míg a közbiztonság rendszereként a rendvédelmet, addig alrendszereként a különböző szervek feladatait értjük. Ebből adódóan a biztonságnak minimum 6 része van, amely részek közül a belső biztonság 1 elemmel és 9 rendszerrel rendelkezik.)

A minőségi értelmezés a szervezetek hatékonyságát kifejező tényezők elemeként, alrendszereként és rendszereként úgy nevezett szinergiában jelenik meg. Ez nem más, mint az együttműködés jelölése, azaz a szervezetek együttes hatásának kifejezése. Az együttműködés kifejezősége azon egyenesen arányos elv mentén jut érvényre, miszerint; ha a részek együttműködnek egymással akkor eredményességük sokkal inkább nagyobb lesz, mint a különálló részek eredményeinek összege. Megjegyzendő, hogy nem csak a szervek vagy szervezetek léphetnek egymással együttműködésre, hanem üzleti partnerek vagy felek is. Attól függetlenül, hogy a

³³ Kovács Gábor et al. (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus.

szinergikus kapcsolat a személyek, szervek vagy szervezetek között valósul meg, a létrehozás és fenntartás szempontjából az információáramlásnak és az úgy nevezett „feedback-nek”, azaz visszajelzésnek nélkülözhetetlen szerepe van. A felgyorsult és globalizált világnak, az információs és fogyasztói társadalomnak köszönhetően a szinergia, mint olyan, egyre nagyobb teret nyer, a szervek, szervezetek, az emberek a közös célért közös cselekvéssel az együttműködés reményében dolgoznak össze. (A rendvédelmi szervek egymással számos együttműködési megállapodást kötnek. Az elmúlt években tetőző migrációs hullám a rendőrség és a honvédség együttműködését sürgette, amelynek eredményeképpen megalakultak a közös határszolgálatok. De ugyan ilyen megítélés alá esik az egyetemi oktatás, ahol az oktató és a hallgató közös szinergikus kapcsolatát láthatjuk. Mindkét fél közösen dolgozik egy azonos cél érdekében, hogy a hallgató szakmailag fejlődhessen és a képzést elvégezhesse.) A vezetés és irányítás rendszerével az egyének tudására, minőségi és mennyiségi teljesítményére alapozva (azokat mérve és értékelve) új minőségi dimenziót lehet elérni a szervezet működése kapcsán, amelynek valóságos példáját a szinergia megjelenésében láthatjuk.³⁴

A szinergiával kapcsolatban felmerül az egyéni és csoportos munkavégzés mechanizmusa is. A csoporton belül együttműködési hatás akkor keletkezik, ha valamilyen pozitív többlet termelődik az együttműködő felek kapcsolatának feljavítása révén. Ad absurdum, ha a csoport tagjai egy feladatot saját képességeik és személyiségbeli jellemzőik alapján nem képesek elvégezni, csoportba tömörülnek és így lesznek képesek az adott problémát jelentő kérdéskör megoldására. A vezetésstudomány klasszikus iskolájának szakembere Taylor ezt cáfolta. Elméletének -, mint ahogy a klasszikus iskola megalkotóinak - középpontjában a munkavállaló ösztönzése, valamint a szervezet hatékonyságának és eredményességének növelése állt. A munkavállalók részére differenciált bérezést írt elő, amely a teljesítmény és teljesítés egyénileg előírt rátájának függvényében változott. A csoportmunkát javasolta eltörölni, mivel a munkások sokkal kevésbé hatékonyak

³⁴ Piros Attila (2017): Gondolatok a vezetésről, a parancsnoki munkáról. Magyar Rendészet, 4. szám, 177-191. old.

csoporthoz tagjaiként, mintha egyéni ambícióikat táplálnánk, ösztönöznénk.³⁵

A szinergia érvényesülésének védelmében megjegyzendő, hogy Taylor kutatásait esztorgályosok munkáinak megfigyelésével végezte a XX. század első felében. Ő maga is kifejtette, hogy a szellemi és fizikai munkát egymástól külön kell választani. A teoretikus gondolkodás, valamint a gyakorlatorientált munkafolyamatok végzése alatt nem feltétlen ugyan azon eredmény születik. Közel 100 év elteltével, mikor a globalizált világ olyan kihívásokkal néz szembe, mint például a kiberhadviselés, amely kattintásokra és gombnyomásokra tönkre teheti és megbéníthatja egy ország infrastruktúráját; vagy a klímaváltozástól adódó a jégsapkák olvadása, amely maga alá temetheti a kontinenseket, mint a régmúlt Atlantiszát; az együttműködés és az ezzel járó csoportos munkavégzés elengedhetetlen. A több szem többet lát elv mentén a szenzitív érzékelések és munkafolyamatok (differenciálva az adott csoportok, adott tagjainak fizikális és szellemi tevékenységét) nem csupán az emberek csoportos munkavégzését, hanem annak csoportos egységét követelik meg. Egységben az erő: ha a felgyorsult világgal ugyan olyan sebességgel szeretnénk haladni, célszerű egyedül mennünk, ám, ha messzire el szeretnénk jutni, érdemes másokkal is szövetkeznünk. A rendfenntartás rendszere olyan, mint a póknak a hálóját. A bűnelkövetők hatalmukkal, befolyásukkal egy-egy hálón könnyedén átjutnak és átszakítják azt, de több háló áthatolhatatlanná erősíti a fonalat, ami még az érinthetetlennek hitt bűnelkövetőt is képes örök életre lekötözni, rabul ejteni.

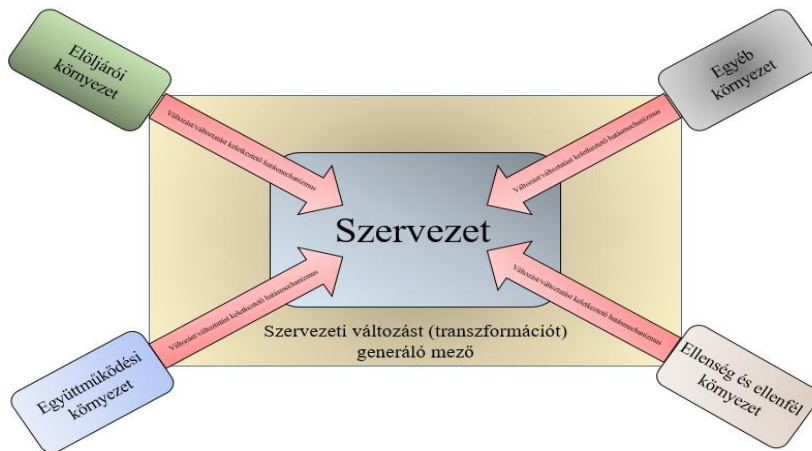
A helyzeti ismérvek a szervezetet a rendszerelmélet vonatkozásában a környezetéhez való viszonya szerint osztályozza. Az úgy nevezett 4E elmélet négy jól ismert összetevőből áll: elöljárói-, együttműködési-, ellenség/ellenfél-, egyéb környezet. A környezeti elemek szoros kölcsönhatásban állnak a világot körülvevő állandósult elemmel; a változással. A szervezeti transzformáció, azaz a környezethez való alkalmazkodást a négy környezeti elem együttes hatásmechanizmusa nagymértékben segíti.

³⁵ Frederick Winslow Taylor (1911): Principles of Scientific Management. New York: Harper & Brothers

A szervezet sikere az asszimilálódó és hatékony transzformációtól függ.

Külön kiemelendő, hogy a változás vagy változtatás eszközlése a szervezet életében nem kötelező elem. A környezetünk állandósult változása a szervezet életére hatást gyakorol, de nem szükségszerű, hogy az transzformálódjon. A 4E elmélet vonatkozásában ezek a hatásmechanizmusok az előjárói-, az együttműködési-, az egyéb és az ellenség/ellenfél környezeti elemekre támaszkodnak. Ezek a változók függetlenek a szervezet életétől, mindaddig, amíg hatással nincsenek a szervezet missziójára és nem írják felül vagy egészítik ki a szervezet vizionális jövőképét. Mindezt úgy kell elképzelnünk, hogy a szervezet önállóan behatásoktól mentesen működik, ahogy az állandósult 4E elemek is egymástól függetlenül léteznek és fejlődnek, alakulnak. Mindez lassan vagy gyorsabban, de egy változtatást és változást generáló hatásmechanizmus révén a szervezet irányába vertikálisan és horizontálisan is hatni kezd. A hatásmechanizmus a szervezet előszobájában az úgy nevezett szervezeti változást (transzformációt) generáló mezőben összpontosul, amely a természetes változást vagy a tudatos változtatást a szervezet ingerküszöbének elérésével a szervezet életében eszközölni kezdi. Amennyiben a szervezet ennek a hatásmechanizmusnak okaként fejlődni szeretne és a vízióban valamint misszióban megjelölt rendeltetését betölteni szeretné, úgy a szükséges intézkedések megtételével az addigi tendenciákon változtatást eszközöl. A változtatás eszközlésével a szervezet az eddig elért hatékonyságát megtartani-, eredményességét pedig növelni tudja majd. Ismét megjegyzendő, hogy a változást generáló mező kulcsfontosságú, hiszen itt dől el, hogy a szervezet megteszi-e a szükséges intézkedéseket a változtatás vonatkozásában, vagy sem. Elméletileg és gyakorlatilag is elképzelhető, hogy a szervezet a 4E vonatkozásában nem tesz intézkedéseket és nem változtat az addigi tevékenységén. Ugyanakkor ezen tézis sokkal inkább enged olyan prognosztizációt előrevetíteni, miszerint az a szervezet, amelyik változtatást nem eszközöl nem feltétlen lesz olyan sikeres, mint amelyik teret enged a változtatási kényszernek vagy igényeknek.³⁶ (Lásd 3. számú ábra.)

³⁶ Példának okáért vegyük alapul a Ford Motors Companyt. A versenyszféra - annak ellenére, hogy az egyének legnagyobb profit elérésére irányuló



3. számú ábra: A 4E elmélet és a szervezeti transzformáció
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az előjárói környezet tartalmazza a szervezet célját, meghatározza a működés feltételeit, emellett kontrollálja és irányítja is a működés szabályosságát. Miért is fontos a szervezet életében a célmeghatározás? A szervezet sikerét csakis az egyértelműen meghatározott célok garantálhatják: ezek nélkül ugyanis nem tudhatjuk, sőt meghatározatlan maradna a szervezet víziója, csak a levegőben lebegne, így rendeltetését betölteni nem tudná. Ha rendszerben gondolkodunk a szervezet víziója hozzájárul a stratégiai, azaz vállalati- és önmagában a részleges (divizionális) célok eléréséhez, azokkal mindig összhangban áll, így éri el szervezeti rendeltetésének maximum kihasználtságát. Ha a

magánakciójáról van is szó - képes volt olyan szintre fejleszteni e tevékenységét, hogy még a XX. század elején a Ford T-modell gyártásában sem a munkavállaló korbácsolása és a vezetők autokratizmusa, hanem azok elégedettsége és motiváltsága volt képes arra, hogy, a milliárdos profitot termelő, és a mai napig virágzó vállalkozás felépítésében a futószalag motorját meghajtsa. A csoportkohézió, az egymás iránti kölcsönös bizalom, és az egymás munkájára való építkezés tette lehetővé, hogy ez sikerülhessen. A futószalagon való kezdetleges emberi tevékenységet a gépiesítés és a gépeket működtető személyzet váltotta fel. A szervezet engedett az „egyéb” környezeti hatások által generált változásnak, így mára a Ford Motors Company a világ egyik legnagyobb ipari vállalata, és a második legnagyobb autógyára is egyben. In: McCalley Bruce (1994): Model T Ford: The Car That Changed the World. Motorbooks International, Minneapolis

divizionális célokat a vezetők jól határozzák meg, és a részeredmények sikeresek, akkor azok a szervezeti missziójához és a missziót megalapozó vízió eléréséhez nagymértékben hozzájárulhatnak. Nem szabad sosem hagyni, hogy a tendenciák és törekvések elakadjanak, hisz az akkor az alárendeltek és a rendszerek céljai összhangjának hiányára lennének visszavezethetők. A cél egy közös, meggyőző és konkrét irányt tud adni a szervezet munkavállalóinak. Mindez a békeidőben (normál időszak), és a minősített időszaki feladatellátás (kritikus helyzetek és időszakok) során is kiemelt szerepkörhöz jut, amikor a cselekvési-, és a döntéshozatali képesség, de mindenképp előtte a munkavállalók motiváltsága is adekváttá válhat. Az alárendelt célok értékelési kritériumokat is adnak az összességi célok megvalósulási eredményeihez. Mindez egyértelműnek látszik, hiszen a szervezet a vállalt rendeltetését akkor tudja kielégíteni, vagy a vízióját megvalósítani, ha az alárendelt célok összessége támogatta és kielégítette a fölrendelt célok által generált eredményt. (A szervezet vízióját és misszióját egyéb kritériumok, mint például a követelményelemzés, vagy az elfogadási kritériumok is tovább pontosíthatják, amely a szervezeti transzformáció függvényében jelentős szerepkörhöz jut.) A jól megfogalmazott célok és feladatok a szervezet középpontjába kerülnek, így nem keletkezik deficit az egyéni szükségletek és kívánságok, valamint a szervezeti célok között. Kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a célokat alaposan és amennyire csak lehet (előzetesen megvizsgálva) határozzuk meg, hiszen így elkerülhető, hogy a munkafolyamatokban hiányosság lépjen fel. Ha a célmeghatározás átfogó és világos, akkor a szervezet összes tagja megérti, magáévá teszi, így eredményorientált és hatékony lehet a szervezeti rendeltetés. Mindebből adódóan a cél tehát a kívánt állapot pontos leírását jelenti.³⁷

Az együttműködési környezet szoros összefüggésben áll az előbbieken már részleteiben tárgyalt szinergiával kapcsolatban. Ha az együttműködést szeretnénk definiálni, akkor elsősorban egy olyan folyamatra kell gondolnunk, amely minimum kettő (de ideális esetben kettőnél több) személynek vagy szervezetnek (szervnek) a

³⁷ Bernard Hobel et al. (2006): Z. In: Gabler Business-Wissen A-Z Projektmanagement. Wiesbaden: Springer Gabler

saját és a partner célját is figyelembe vevő közös cél elérése érdekében kifejtett szellemi és tapasztalati tevékenységét jelenti. A fentiekből nem feltétlen adódik, hogy az együttműködésben egyszemélyi vezetés alakul ki, bár nagyobb gazdasági vállalatoknál, a fúziós folyamatok szükségszerű eleme a vezető személyének kijelölése. Mivel az együttműködést a saját és az együttműködő fél igényeinek megfelelően, de mégis egy kitűzött közös cél elérése érdekében kötik, így bizonyos, hogy az társadalmi, szellemi vagy politikai cél elérése érdekében jelenik meg a külvilágban.³⁸ Mindez viszont magával hozza azt is, hogy az együttműködésben az erőforrások (így a humánerőforrás, valamint az eszközpark) – az együttműködésben résztvevők számának és minőségének függvényében - megduplázódik, hatványozódik. Ilyenkor nem csak az erőforrások megosztására, hanem a felelősségi körök kialakítására is sor kerül. Ezzel kapcsolatban a legnagyobb félelem mindig az együttműködő szervezetek függetlenségének elvesztése. Az együttműködésben résztvevő szervek legnagyobb feladata a saját érdekeinek az érvényre juttatása (lenne), ugyanakkor nem felejthetjük el, hogy a társulás alaptézise a közös cél elérése érdekében kifejtett tevékenység. Logikátlan lenne azt elhinnünk, hogy a saját célok érdekeinek érvényesítése fontosabb feladat, mint a közös cél elérése, hiszen akkor az együttműködés nemhogy fogalmilag kizárt, hanem egyenesen okafogyottá válna. Az együttműködés a lehetőségek növelésére, mintsem, hogy a szervek

³⁸ Közös politikai cél vezérelte az amerikai Konföderációs Államok létrejöttét, amely 1861 és 1865 között fennálló államszövetség volt. Az Amerikai Egyesült Államok tizenegy rabszolgatartó déli állama (az úgy nevezett Mély-Dél régió) között létrejövő kapcsolat gazdasága a gyapottermeléstől függött, amelynek termőföldjeit a rabszolgák művelték meg. Mikor Abraham Lincoln republikánus jelölt hivatalát elfoglalta az ország teljes területére kiterjesztette rabszolgaellenes programját. A Konföderáció politikai és gazdasági alapon továbbra is fenntartotta együttműködését, amely véres polgárháborúhoz vezetett. Szellemi együttműködés jellemzi például a különböző tudományos eredményeket prognosztizáló és erre a célra létrehozott kutatóközpontokat. Az utóbbi években végbemenő járvány alatt létrehozott kutatóközpontok a vakcinák kifejlesztésével, tesztelésével és a védelem megteremtésével foglalkoztak, amely egy közös szellemi cél érdekében folytatódott. Társadalmilag közös cél például a biztonság megteremtésére létrehozott úgy nevezett hivatali típusú szervezetek tevékenysége. Gondoljunk a rendőrség és a Nemzeti Adó és Vámhivatal Magyarország külső határain történő közös ellenőrzési tevékenységére. (Például magyar-ukrán határszakasz)

saját céljai érvényesítésének csökkentésére hivatott. A saját célok meghagyása mentén kell kialakítani az együttműködést, hogy az ötvözze a partnerrel történő közös cél felállítását. Amennyiben az irányok helyesen kerülnek kijelölésre, úgy a függetlenség elvesztésének érzése csökkenthető, akár meg is szüntethető.

Az életünkben állandósult változás megköveteli, hogy hajlandóságot mutassunk az új utak kiaknázásához, amely az együttműködésben érhető leginkább tetten. Az együttműködés területén jelentkezik leginkább előnyként ugyanis a folyamatok egyszerűsítése, az érintett partnerek közötti szinergia használata, valamint az erőforrások összevonása. Ha alaposan megfontoljuk, hogy készen állunk-e a változásra (így az együttműködésre), akkor elkerülhetjük az azzal járó lehetséges negatív tényezőket és hátrányokat is. (Például a szavazati folyamatok bonyolultsága és időtartamának megnövekedése; a párhuzamos szolgáltatások végrehajtása; a költségek növekedése; az eredmények kizárólagos felhasználtsága, stb.)³⁹

Az ellenfél és ellenség környezete a gátló tényezők közé sorolandó. Mind az ellenfél, mind az ellenség fogalmát célszerű különválasztanunk. Gyakran a gyakorlatban a terminológia összemosódik, de törekednünk kell annak katonai, azaz militáris, és üzleti, azaz vállalati értelemben történő helyes használatára. (E kategóriát még egy harmadik és negyedik típusú elemmel is kibővíthetjük: a különböző hatósági és polgári peres eljárások rendészeti szerepkörű alanyainak körével. Polgári perben ellenérdekű felek, azaz felperes és alperes; közigazgatási eljárásban hatóság és ügyfél; szabálysértési eljárásban hatóság és eljárás alá vont személy; büntetőeljárásban pedig hatóság és terhelt. Mind-mind egytől egyig egymásnak ellenfelei, a mellérendeltségi szereptől egészen az alá fölérendeltségi pozícióig.) Ennek alapját a rendszerben történő gondolkodás teremti meg, hiszen a gátló tényezők nem csak a belső és külső-, hanem a gazdasági és pénzügyi biztonság területén is egyaránt jelentkezhetnek. A hadi, azaz militáris ellenség fogalmát az állam szempontjából a „ius ad bellum” és a „ius in bello” alapvető jogok gyakorlása fogalmazza meg. Míg az előbbi a háborúindítás-, az utóbbi a hadviselés jogát jelenti. E

³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (szerk.) (2008): Gemeinsam stärker: Kooperationen. Berlin: BMWi

tárgykörben viszont a nemzetközi szabályok rendkívüli prioritással rendelkeznek. A háború joga a háború indítására és a hadviselésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket öleli fel.⁴⁰ Az állam alapvető szuverenitásából adódóan eldöntheti, hogy mely másik államot tekinti barátjának vagy mely másik államot nevezi ellenségének. Katonai szempontból ellenségnek azokat a személyeket, csoportokat vagy közösségeket tekintjük, akik érdekeinkkel szembe helyezkednek el, ellentétes érületűek, ártalmasok számunkra, tevékenységükkel minket fenyegetnek, nekünk kárt szeretnének okozni, megsemmisítésünkre törekednek. Így a barátokból szövetségesek, az ellenségből pedig megsemmisítendő célpontok lesznek. (Jó példa erre az ismert közmondás is, miszerint az ellenségem ellensége a legjobb barátom.) Mindehhez természetesen a békekötés joga is hozzátartozik. A rendszerben az állam mindennek végrehajtását a militáris, azaz katonai szerveire testálja, hiszen a háborút nem a fegyverek, hanem a fegyvereket működtető emberek, az embereket irányító ideológiák indítják meg, amellyel egyidejűleg tömeges méretű pusztításokat keletkeztetnek.

Az ellenfél fogalma alatt a rendszerszemléletben olyan definíciót értünk, mely szerint az egymással szembenálló felek (akár személyek, akár csoportok, akár közösségek) nem egymás fizikai megsemmisítésére törekednek, hanem azért folytatnak egymással versenyt és küzdelmet hogy az egyik fél a másik felet megelőzze, azt legyőzze, ezáltal akarátát a másik fél akaratával szemben prioritását érvényesíthesse. Mindez viszont csak a verseny erejéig terjed ki, azon túl nem terjeszkedik, fizikai áldozatokat pedig nem követel. (Az ellenfél fogalom felfogható azon ismert közmondás szerint is, miszerint győzzön a jobbik.) Az ellenfél leginkább a gazdasági és pénzügyi biztonság területén jelentkezik. A világban gazdasági verseny működik, a különböző vállalatok és (az úgy nevezett adásvételi, azaz profitorientált) szervezetek azért jönnek létre, hogy a saját produktumaikkal a számukra elegendő profitot termeljék meg. Ma a világon nincs olyan egyedülálló termék, amelyet egyetlen forgalmazó gyártana, vagy állítana elő. Akár az ásványi anyagok termelése, akár feldolgozása, akár előállítás történik a versenyszférában a piacon a legkülönbélebb profillal rendelkező szervezetek jelennek meg. A leginkább előnyösebb és

⁴⁰ Hugo Grotius (1625): *De iure belli ac pacis*. Párizs: Nicolas Buon

gazdaságosabb munkafolyamatok, a magasabb anyagi haszon elérése és stabil jövedelemforrás a szervezeteket versenyre készíti, amely az egymással szembe helyezkedésüket joggal alapozza meg. A cél nem egymás fizikális megsemmisítése, hanem a versenyben történő dobogós hely megszerzése. Az ellenfélnél sokkal inkább előtérbe kerül a szinergia és az együttműködés, hiszen a versenyszférában a piacon a cégek fúziója vagy kooperációja sokkal előnyösebb helyzetet teremthet, mint az önálló kis vállalatok pozíciója a mamutcégek versenyében.

A negyedik és egyben utolsó elem az egyéb környezeti ismérv. Az egyéb környezeti elemekhez tartozik mindazon operatív szükséglet, amely a rendszerben az adott szervezetnek a háttértevékenységét támogatni vagy segíteni tudja. Értelemszerűen ezek hiánya a szervezet működésére negatív hatást gyakorol, gátló és nehezítő tényezőként jelenik meg. Vegyük példának az infrastruktúra kiépítését, amely nagyban hozzájárulhat a misszióban megjelölt feladatok végrehajtásához, illetőleg a szervezet által meghatározott vízió eléréséhez. Amennyiben egy adott ország geopolitika és geostratégiai helyzetéből adódóan centrális helyet foglal el a kontinensen, úgy például könnyedén tudja érdekeit más államokkal szemben érvényesíteni. Ha ehhez a földrajzi adottságok kihasználtságával virágzó infrastruktúrát épít, könnyedén monopol uralkodóvá válhat. Saját útvonalak, amelyek könnyedén tudják az erőforrásokat és az eszközparkot telepíteni, szállítani és szükség esetén akár bevetni is. Szárazföldi, vízi és légi közlekedés kiépítése az infrastruktúrák minőségi és mennyiségi fejlesztésével világvezető hatalommá tehet egy-egy országot.⁴¹ E kategórián belül tudjuk még megkülönböztetni a különböző környezeti elemeket is, akár a földet (mint talajt), a levegőt, a vizet, a tájat, az ahhoz tartozó élővilágot

⁴¹ Minderre nagyon jó példa a Kínai Népköztársaság által kifejlesztett úgy nevezett Maglev-vonat, amely mágneses erővel lebeg a sínek felett és míg a repülőút a fővárosból, azaz Pekingből az egyik legnagyobb városba Shanghajba 2 órát vesz igénybe, addig a jelenleg közlekedő gyorsvonat ezt az útszakaszt mindösszesen csak 30 perccel több idő alatt teszi meg. A repülőgépeknél viszont akár több óras várakozási és csekkolási folyamatok is számolhatók. Kína ezen vasúthálózatot több ezer kilométer hosszan tervezi megépíteni, akár az Amerikai Egyesült Államokkal összeköttetésben. In: Zhendong Liu et al. (2022): Overview of technology and development of maglev and hyperloop systems. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology Department of Engineering Mechanics

(amelyet más néven természeti környezetnek nevezünk) és a települési (azaz mesterséges, művi) környezetet is, amelyekből egyes elemek csakúgy az infrastrukturális rendszer részei is.

A rendszerben a legutolsó helyen a strukturális megközelítés kap szerepet, amely a rendszert alkotó elemek és alrendszerek egymáshoz viszonyított és körülírt helyzetét modellezi. A kategória az egymáshoz viszonyított elemek horizontális és vertikális megközelítésén alapul. Horizontális, azaz vízszintes, vertikális, azaz merőleges.⁴²

A strukturális értelmezésben a horizontális rendszere elemei és az alrendszerek úgy kerülnek kialakításra, hogy az azonos portfólióval rendelkező részek egy azonos szinten, egymásnak mellérendelve helyezkedjenek el. A struktúrában a horizontális részek feladata nem feltétlen egyezik meg egymással, de szintjeiben azonos minőségben történő munkafolyamatok végrehajtása realizálódik. Ezt nevezzük a versenyszférában a termelési szint egyesülésének az együttműködési folyamatokban. Az államigazgatás területén nagyon jó példa erre az azonos társadalmi rendeltetésű feladatok azonos szervezeti szintjeinek megfelelő munkavégzés végrehajtása. (Példának okáért, ha a rendőrség és a honvédség közös határszolgálatot lát el, az ör-járőr alosztályok egy azon szinten helyezkednek el, annak elemei a rendszer és alrendszer viszonyában horizontális pozíciót alkotnak, még akkor is, ha két önálló és alapjaiban más missziót ellátó szervezetről esik is szó.) A horizontális elhelyezkedés mindig specifikus, hiszen az adott rendszerbe illeszkedő elemek (legyenek azok akár a munkavállalók) egy adott részlegben teljesítik feladataikat, abban fejlődnek, nem törekednek arra, hogy más szakterületen fejlesszék készségeiket. Mindez azért is fontos, hiszen a rendőrség életében két különálló nagy szakterület a bűnügy és a közrendvédelem (ma már csak rendészet) különül el egymástól, így a cél az adott szakirányon való

⁴² A horizont egy görög eredetű szóból származik, amely a koordináta rendszer alapsíkját jelenti, egy olyan vonalat, ahol az ég és a föld egymással összeérni látszódik. A horizonttal vagy a vízmérték vízszintes síkjával megegyező tájolást horizontálisnak vagy vízszintes elrendezésnek nevezünk. Azt a tájolást, amely a vízmérték függőleges síkjával azonos, ennek ellenkezőjét, azaz a merőleges vagy vertikális pozíciót jelöli. Juhász József (1972) (szerk.): Magyar Értelmezi Kéziszótár. Budapest: Akadémia Kiadó.

ismeretbővítés és előrejutás, mintsem, a vegyes szolgálatellátás. (Logikailag is helytálló lehet azon megállapítás, miszerint egy adott ismeret maximálisra történő fejlesztése sokkal inkább előnyt tud kovácsolni, mint különböző ismeretek részismeretének és megosztásának képessége.) A horizontális rendszerekben az irányítás általában egy személy kezében összpontosul.

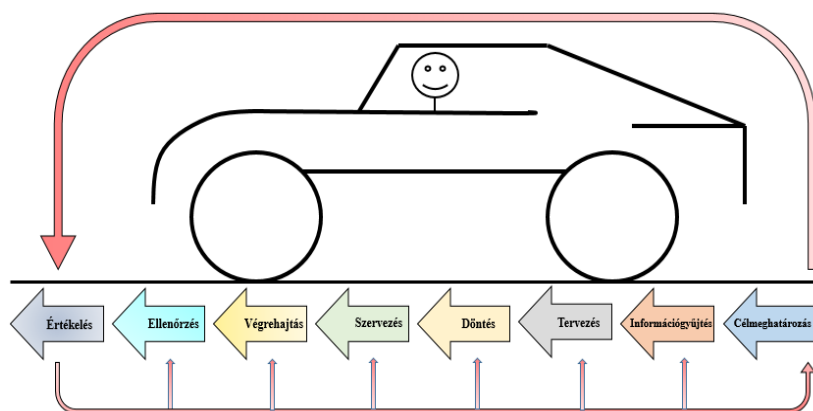
A vertikális összekapcsolás esetén a rendszerben felelhető elemek és részek – amelybe az alrendszerek ilyen irányú összetevőit is beleértjük – hatékonysági és eredményességi rátájának fokozása történik. Ez egy koncentrációs folyamat, amelynek során a különböző egyébként horizontálisan elhelyezkedő – de alapfeladataiban azonos - elemeket és részeket egyesítik egymással, ezzel fokozva az adott feladatellátás százalékos mutatóit. A versenyszférában az integrációs folyamatok során a termelési (feldolgozási és kereskedelmi) folyamatokat egyesítik, így fokozzák a hatékonyság és eredményesség mutatóit. Az államigazgatás területén ugyan ezen példával élve, a közrendvédelem (rendészet) és a bűnügy elemeit vegyítjük egymással, így fokozva a hatékonyságot és eredményességet. (Gondoljunk abba bele, hogy az akciószolgálatok során a vegyes páros alkalmazása mennyivel eredményesebbé teheti a szolgálatellátást, hiszen az adott szakterületek képviselői – akik egyébként az adott szakág kiemelkedő szaktudással bíró munkavállalói – egységes rendszert alkotva hatékonyabbak. Például: körzeti megbízott és nyomozó vegyes páros kialakítása.) A vertikális elhelyezkedés származékos jelleggel, de egyfajta stratégiát is jelent, hiszen a vegyítési folyamatok új eddig még nem alkalmazott és nem ismert eredményeket produkálhatnak, amellyel vertikálisan a produktumpaletta bővíthet. Ez a szervezet számára értékállóságot biztosít.

3. A vezetés-irányítási folyamat rendszere

Ahhoz, hogy a szervezetben alkalmazott vezetés-irányítási rendszerek módszerairól és gyakorlati érvényesüléséről valóban reális kép tárulhasson elénk, nélkülözhetetlen, hogy annak rendszerszemléleti megközelítését ne csak egészként, hanem az egész részeiként tegyük elemzés tárgyává. Mindez a vezetés-

irányítási folyamat rendszertani elemeinek és részeinek egységes összhangjában érhető tetten.

Nem túlzás azt állítani, hogy a vezetés-irányítás rendszer a mindennapi élet részét képezi; az a való élet gyakorlati mechanizmusában és a külvilágban különböző emberi magatartásokban realizálódó körülmények minden momentumában jelentkezik. A vezetési funkciók és folyamatok végrehajtásának egésze nem csak a szervezetekben és az irányítás legfelső szintjein, hanem az emberi közösség legalacsonyabb rétegeiben is érvényesül, az akár a csoport, akár az egyén mindennapi életének részét képezi. Sokan nincsenek is tisztában azzal, hogy a mindennapi döntések meghozatalához ugyan azon vezetés-irányítási funkciókat gyakorolják, mint amit esetlegesen munkahelyükön a munkáltató és munkavállaló oldalán átélnek. Mindezt egy roppant egyszerű, de annál látványosabb a mindennapi élet egy meghatározó szegmensén keresztül, az adás-vételi folyamatok részeként, egy autóvásárlási példán keresztül fogom bemutatni. (Lásd 4. számú ábra)



4. számú ábra: A vezetés-irányítási folyamat gyakorlati illusztrálása
Forrás: A szerző saját szerkesztése

A fentieket gyermekkorom egyik legkedveltebb játéka a „Gazdálkodj okosan!” elnevezésű társasjáték egyik részfeladatának ismertetésén keresztül mutatom be, amely nem csak a játékban, hanem az életben is az egyik leggyakrabban előforduló adás-vételi tranzakciót modellezi: az autóvásárlását. A játékot akkor nyerhette

meg a játékos, ha lakást és autót vásárolt, a lakást pedig különféle felszerelésekkel rendezte be, továbbá a bankban némi materiális tartaléka is maradt. Ugyan a társasjátékban a játékosokat a játék megnyerésére az egészséges versenyszellem készíti és a játékpénznek kevésbé van akkora súlya, mint a pénzjegynyomdában nyomott bankónak, mégis jól tudjuk a társasjáték életcélokat vetített a játékosok elé.

Gondolataink a külvilágban akaratok formájában realizálódnak, azaz igényeink és szükségleteink környezetünkben emberi magatartásként, cselekvésként jelennek meg. „Autót szeretnék vásárolni.” – jön a gondolat, és máris aprópénzre váltva, elmélkedünk a következő lépéseinken: vajon hogyan is vihetjük végbe a folyamatot. Mindezt a vezetéselméletben a vezetési funkciók közül nem másnak, mint a folyamat első lépcsőjének, azaz a célmeghatározás státuszának nevezzük. Ide sorolhatók az ötletek, a gondolatok, az elképzelések, a koncepciók, a teóriák és a képzetek is. E tekintetben a cél tehát nem jelenthet mást, mint azon emberi cselekvések összességét, amelyeket az adott szándék megvalósítása érdekében tudatosan elérni kívánunk; azon gondolatok összességét, amelyeket akaratilag tevékenységünk segítségével meg kívánunk valósítani. A célmeghatározás pont ezektől a fogalmi elemektől válik tudati majd cselekvési változóvá, amely a kijelölt úton haladva képes arra, hogy az egyént egy folyamaton keresztül a kezdeti ponttól („A” pont) egészen a végpontig („B” pont) eljuttassa.

„Milyen legyen?” – merül fel bennünk a kérdés. „Talán fekete, vagy fehér? „Benzin vagy dízel meghajtású?” „Sportos vagy családi?” – záporoznak a különböző jellegű igények. Mindez még nem a verziófelállítás folyamatához, hanem önmagában a cél tárgyához kapcsolódó attitűdök és tulajdonságok összegzéséhez kapcsolódik. (Vitathatatlan viszont, hogy a tervezés és az információgyűjtés szakasza egymásra épül, azok egymás nélkül elválaszthatatlanok, csak minőségükben és szakaszaikban különböznek.) Az információgyűjtés szakaszában a cél tárgyává tett tárgyról olyan jellegű adatokat gyűjtünk, amely kielégíti az információs hírigényeinket, ezáltal képes arra, hogy a céllá avanszált gondolatainkat és annak külvilágban megjelenő emberi cselekedeteinket megerősítse és/vagy elvesse. Az információgyűjtés segítségével olyan tények birtokába juthatunk, amely segít az előrejelzések felállításában. Nem csak hírigényeket szolgál ki,

hanem a rávilágíthat azon hiányosságokra is, amelyek nem vagy nem kellő mértékben tisztázottak ahhoz, hogy a verzióállítás megtörténhessen; tovább vezeti a tudnivalók gyűjtését és elemzését, biztosít egy olyan keretet, amely a további dokumentációk kiválasztásához és rendszerezéséhez nagy segítséget nyújt. Mivel a cél tárgyáról végzett információgyűjtés lehetővé teszi a beszerzett adatok tárolását, elemzését és értékelését is, így azon kérdések megválaszolására is alkalmas, amelyek némi fokú bizonytalanságot tükröznek. Minél részletesebb az elemző és értékelő tevékenység, minél több információ beszerzésére vagyunk képesek, annál inkább tudjuk majd a bizonytalanság forrását csökkenteni, ezáltal a cél tárgyáról konkrétumokat eszközölni. Ezen elemző tevékenység nélkülözhetetlen eleme a beszerzett információk összegyűjtése, tanulmányozása, esetlegesen azok összehasonlítása. (Gondoljunk bele abba, hogy az autóvásárlás tekintetében mennyi információ segítheti a későbbi tudatos döntésünk kialakítását. Dízel meghajtású autó vagy elektromos? Környezettudatosság és védelem, vagy zöld rendszám és parkolási lehetőségek? Árrobbanás a benzines meghajtásnál, de fénysebességű közlekedés? Mi van akkor, ha a fentiek vegyítésére is képesek vagyunk és a maximumot is kihozhatjuk? És ez még nem is a cselekvési változók, hanem csak a cél tárgyáról beszerzett információs adatbázis összessége.) A folyamat mindig a gyűjtéssel kezdődik, a rendezéssel folytatódik, majd az összeállítással ér véget. Csak ezt követően folytatható az összehasonlító tevékenység. Az információgyűjtést egy támogató folyamatként kell felfognunk, ahol az adatok azt biztosítják, hogy értesüléseink minél gazdagabb és megbízhatóbb ismeretekre támaszkodjanak, hogy később a verziófelállítást követően adatvezérelt (azaz célorientált) döntések meghozatalára legyünk képesek. Törekedni kell arra, hogy minőségi információkkal vegyük körbe magunkat, mert az segíthet csak a vezetési folyamat következő fázisának, a tervezésnek a végrehajtásában.

Minél inkább részletteljesebb információkat sikerült gyűjtenünk, annál inkább van lehetőségünk a vezetési folyamat következő fázisa - azaz a tervezési folyamatok - során a cselekvési alternatíváink felállítására. Ebben a szakaszban állunk szembe olyan kérdésekkel, mint például: „Használt vagy új autót vásároljak, vajon melyikre van elegendő anyagi fedezetem?” vagy például, hogy „Itthon, vagy a külföldön megbízhatóbb kereskedőtől vásárooljam

meg az autómat?” A fenti példákkal illusztrálva is jól látható, hogy bár az információgyűjtés és a tervezés folyamata elválaszthatatlan egymástól, azok minőségében a vezetési folyamatban tárgyalt jelenség más szegmenseire irányulnak. Míg az információgyűjtés a cél tárgyává tett jelenség tulajdonságairól formál reális képet számunkra, addig a tervezés már a beszerzett adatok elemzését, értékelését, rendszerezését és összehasonlítását követően a döntés meghozatalához szükséges emberi cselekvési változók felállítására intézkedik és hoz létre különböző alternatívákat. Ahogy az a nevéből is következik, a vezetés-irányítási rendszer egy folyamat, ahol a különböző elemek egymással összekapcsolódnak és egymásra épülnek. Ha az információgyűjtő tevékenységre egy támogató folyamat elemeként tekintünk, akkor a tervezés alternatívája a döntés kiszolgálója is egyben, hiszen a cselekvési változók felállításával a számunkra legideálisabb és legoptimálisabb döntés meghozatalát segíti. Még nem döntünk, a döntést megelőzően olyan alternatívákban gondolkodunk, amely majd hozzásegít minket a szükséges és leghatékonyabb döntés meghozatalához. A tervezés folyamata ezért egy - operatív, háttértámogatást elősegítő - stratégiai eszköznek tekinthető, amely a gondolataink megnyilvánulása eredményeként létrejövő célok és azok várható eredményei megvalósításának meghatározására született. Egy időben és térben összehangolt tevékenységsorozat, amely megfelelő variánsokat dolgoz ki, hogy a döntési pozícióban levő személy a cselekvési változók közül azt az egyet helyezze középpontba, amely a cél elérését biztosítja. (A térbeli és időbeli koordináció azt jelenti, hogy fizikailag egy időben és egy helyen érdemes az alternatívákat kidolgozni, hiszen, ha mindez időben és térben nem párosítható össze, akkor az eredménytermék sem lesz előállítható. Példának okáért, ha a döntés meghozatalához egy olyan variánst dolgozunk ki, amely időben korábban és/vagy később vagy egyáltalán nem modellezi a cél megvalósulását, akkor azon cselekvési változó egyértelműen okafogyottá válik, ad absurdum a döntés meghozatala nem kivitelezhető.) A tervezés tehát egy olyan ütemezési folyamat, amely végtelen számú cselekvési alternatíva felállítására szolgál, meghatározza, hogy mit kell tennünk, milyen lépések vezetnek odáig, hogy a célba öntött gondolati akaratunk milyen emberi cselekvés formájában realizálódhat. (A variánsok kidolgozása mértékének csak az emberi cselekvőkészség és képesség szabhat

határt, az V^0 -tól egészen V^∞ -ig terjedhet. Azon tézis, miszerint cselekvési alternatívával nem rendelkezünk szintén a tervezés folyamata elemének tekinthető, hiszen az adott cél elérése érdekében tervvel nem mindig rendelkezünk. Akár spontán is cselekedhetünk.)

Ha megvannak a verzióink, talán a vezetés-irányítási rendszer legnehezebb és legnagyobb körütekintést igénylő eleméhez, a döntéshez érkezünk el, amikor választ kell adnunk arra, hogy a leoptimálisabb és legeredményesebb célt miként is kívánjuk elérni. „Megvan a választottam, szeretném azt a piros versenyautót.” – szól az árulkodó mondat. Jól látható, hogy ez esetben nem csak a cél tárgyává tett jelenség fizikai megformálásáról van szó, hanem mindezen felül, annak végpontját elérendő utak kiválasztásának mechanizmusa is elénk tárul. A döntést nemes egyszerűséggel a tervezés során felállított variánsok közötti tudatos vagy nem tudatos választásként definiáljuk. (Az emberi psziché, tudat kérdése, hogy mennyire is célorientált a választásunk azon múlik, hogy hajlandók vagyunk-e erőfeszítéseket tenni az irányába, hogy a választási alternatívák várható hatásait, eredményeit, a legideálisabbnak vélt és a legeredményesebb végrehajtással kecsegtető verzióval összehasonlítsuk és a szerint hozzuk meg döntéseinket. Mindezt egyfajta elő-, és utóhatás-vizsgálatnak is tekinthető.) Egy elhatározás, amikor a tudati szándékunkat a felállított akár végtelen számú cselekvési változók közül egyetlenegy felé fordítjuk. „Azért választottam a sportautót, mert élvezni szeretném a sebességet, a családi verziónál erre lehetőségem nincs.” – azért döntött tehát a személy a sportautó mellett, mert annak ellenére, hogy a sportautó és a családi autó színe is piros volt, mégis vélhetőleg nem a gyerekléssel és a nagy térrel tágított, emellett ugyan ezen hatás miatt lassított gépjármű csigatempóját szerette volna megtapasztalni, hanem a sportautó által nyújtott felejthetetlen sebesség és szabadság érzését szerette volna átérezni. A cél és a döntés közötti reláció összefüggést feltételez, hiszen a külvilágban cselekvési magatartásban realizálódó célhoz mindig állandósított - de legalább minimumfeltételként fenntartható - szándéknak szükséges társulnia. Ez egy tartós rezolúció, ami a cselekvési variációk segítségével egyaránt képes az akarat- valamint a fizikai valóságban - így környezetünkben – a gondolkodás és a tett irányának meghatározására és kivitelezésére. A döntési folyamat az akaratképzéssel kezdődik, az előkészítéssel folytatódik,

centrumában maga a mozzanat szerepel, és a végrehajtással fejeződik be. Az akaratképzés már a célmeghatározás folyamatában megjelenik, a döntési helyzet felismerése mindig valamilyen belső megérzéshez (késztetéshez) és időzítéshez kötődik, amely a döntési helyzet előszobájának tekinthető. A döntés előkészítő szakaszban nem a döntési helyzetben szereplő feladatai közé tartozik a cselekvési változók kidolgozása, hiszen azt a megfelelő szakmai apparátus, vagy akár az egyén már a tervezés fázisában megtette. A döntési helyzetben levő személy az előkészítés során elemző és értékelő tevékenységet végez. Itt kap szerepet például a hibák kizárásának lehetősége, vagy akár a monitorozás és ellenőrzési tevékenység is. Megtörténik az akaratérvényesítés, ahol a döntés megvalósításának és végrehajtásának módozatait és lehetőségeit vesszük górcső alá. Ezt követi maga a döntés, ami egy rendkívül kicsi, ám annál nagyobb volumenű mozzanatot jelöl: e lépésnél bökünk rá arra az alternatívára, e lépésnél adjuk ki azon utasítást, amely a választott cselekvési alternatíva valóságban, azaz a fizikai környezetben történő megvalósulása érdekében történik. A döntés végrehajtásának fázisában egy bizonyos mértékű visszacsatolás is szerepet kap, hiszen a minőségileg meghozott döntés során ugyan úgy léphetnek fel olyan váratlan hibák, amelyek a végrehajtás ezen szakaszát beárnyékolhatják. Mindennek kiküszöbölésére a vezetés-irányítási rendszer folyamatának végső elemei (az ellenőrzés és értékelés) megoldást jelenthetnek.

Ha már a fenti példának okáért egy gyönyörű piros versenyautó mellett döntöttünk, amelyet a külföldi gyártótól, egyenesen a munkasorról kívánunk megvásárolni, valamilyen úton módon azt haza is kellene szállítanunk. „Mit kell tennem azért, hogy ne a gyártósoron, hanem a garázsomban parkoljon az autó?” – villan fel a gondolat. A kérdésre egyértelmű választ a szervezés folyamata tud adni. A szervezés alatt mindig egy olyan rendezési elv mentén működő tevékenységet értünk, amelyet az adott döntést követően, a kitűzött cél megvalósítása érdekében személyek vagy kijelölt csoportok végeznek el, azért, hogy a munkafolyamatokat és az erőforrásokat (a humánszférát és az eszközparkot) egymással térben és időben összehangolják, azokat ütemezetten koordinálni tudják. Ezeket az összetevőket nem csak rendezni, hanem rendszerezni és integrálni is szükséges, hogy a célként aposztrofált gondolati akarat a külvilágban megjelenhessen. Ha a szervezet vagy az egyén

életében és munkakörnyezetében szervezettség uralkodik, az bizonyára a munkavállalók tekintetében a motivációt serkenteni-, a munkából adódó feszültségeket csökkenteni- és a munkafolyamatok termelési idejét redukálni fogja. A hatékonyság mérőfoka a szervezési feladatok ütemezettségével egyenes arányban növekszik. Ha a vezetés-irányítás rendszerében struktúrát dolgozunk ki, akkor a munkavállalók a szervezés segítségével többet érhetnek el együtt, mint azon szervezetek tekintetében, ahol egyedül és egyénileg dolgozó munkavállalók szerepelnek. A szervezés a fentiek mentén egy olyan logikai láncot alkot, amely egészen már a célmeghatározástól kezdődően a döntés végrehajtásának szakaszáig a különböző folyamatokat felfűzi és a kordináció segítségével azokat sorrendbe állítja.

A szervezést követi a végrehajtás fázisa. A végrehajtás teljes mértékben a külvilágban realizálódó és abban megnyilvánuló magatartási mozzanatok összességét öleli fel. Gyakorta a döntés, valamint az azt követő szervezés modellezéseként értelmezhető. „Amikor kiküldjük a tréler, hogy hozza haza a kifizetett sportautónkat a külföldi telephelyről.” – szól a példa. A manuális végrehajtás fizikális emberi magatartásokat és cselekvéseket követel meg, amelynek eredménye és hatása a külvilágban tetten érhető.

A vezetés-irányítási rendszer folyamatának sikerességét a vezetési funkciók közül az ellenőrzés hivatott kontrollálni. „Most meghajtalak! A hazahozott sportautómat kipróbálom, hogy a versenypályán valóban tudja-e azt a teljesítményt nyújtani, amiért megvásároltam.” – ötlük fel bennünk a gondolat. Nem véletlenül tartják a szóhasználatban az ellenőrzési tevékenységet a választott cselekvési alternatíva, azaz a döntés utólagos vizsgálatának. Az ellenőrzés során annak feltárása történik, hogy akár egy produktum, akár a megszerzett ismeret, készség és képesség, vagy akár egy tárgy tulajdonságai valóban megfelelnek-e azoknak az előírásoknak, amellyel a terméket hirdették, vagy valóban eleget tesznek-e azoknak az elvárásoknak, amelyeket a termékkel szemben a döntési helyzetben szereplő egyén támasztott. Az ellenőrzés a hatásvizsgálat és/vagy a hatásvizsga centruma. Itt történik ugyanis az összehasonlítás végrehajtása. Ez az összehasonlítás sosem lehet szubjektív, hiszen csak objektív módon dönthető az el, hogy a szubjektív célfelállítás valóban megfelel-e a tárgyilagos állításoknak; amennyiben a válasz igenlő, akkor az vajon milyen

mértékben érvényesül; ha viszont nemleges, akkor egyértelműen megállapítható, hogy a folyamatban milyen előírás vagy elvárás teljesítése nem történt meg. Ezt nevezhetjük a vezetés-irányítási rendszer teljes folyamata kontrollvizsgálatának, azaz, hogy az adott vezetési funkcionális elem az előírásoknak illetőleg az elvárásoknak megfelelően zajlott-e le és a vizsgálat alá vont elemnek a kívánt eredmény valóban szerves részét képezte-e. Az ellenőrzés során törekednünk kell arra, hogy a folyamatokba rejtett vagy nyilvánvaló mulasztásokat, a tervezettől eltérő differenciált változókat megtaláljuk; a megoldás céljából ezen hibákat és hiányosságokat kiküszöböljük, nem utolsó sorban pedig az ok-okozati összefüggések meghúzóadásának feltárásával a folyamatokat segítjük. („A vásárolt sportautó nem gyorsul 5 másodperc alatt 0-100 km/h sebességre. A fenti problémát egyrészt a motor mechanikus működése, másrészt a felhasználó vezetési képességeinek hiánya is okozhatja. Az ellenőrzés feladata azt kideríteni, hogy a működésben valóban tárgyi, vagy csupán személyzeti hiba lépett fel, ami miatt a termék az előírásokkal és elvárásokkal szemben ellentétes teljesítményt nyújtott.) A fenti okok folytán részleteire kiterjedő ellenőrzést kell végrehajtani, hogy az addig, a folyamatok érvényesülésében és végrehajtásában akár rejtetten, eltitkoltan vagy szemmel láthatóan előforduló hibákat felderítsék és az azt reparáló személyzet orvosolja.

A vezetés-irányítási rendszer funkcióinak utolsó eleme az értékelés szakasza. „Megérte megvennem ezt a sportautót, megfelelt az elvárásaimnak” – vélekedünk pozitívan a döntésünkről. Ugyanakkor nem szabad elfelejtenünk, hogy az értékelés az nem feltétlen jelent pozitív megelégedettséget, gyakorta azok negatív vonulatot is keletkeztetnek. Az utóbbi adja a rendszer ciklikusságának esszenciáját. (Erről részletesebben a következő bekezdésben olvashatunk.) Hogy az értékelés során a termék kvalitása milyen elismertségben részesül, azaz mennyire lesz értékálló, hasznos és profitáló, bizonyos ár-érték (anyagi), materiális (erkölcsi) és nem utolsó sorban spekulatív (szellemi) értéket rendelünk hozzá. (Tudott gyorsulni a sportautó 0-100 km/h sebességre 5 másodperc alatt, amely a vásárlásom célja volt? Igen. Megérte a több millió forintos vételárat így? Igen. Fogok ennél a márkaszolgáltatónál továbbra is vásárolni? Igen. A fenti példában az első rész a teljesítmény elismerése, azaz egy materiális

értékközvetítést; a második az ár-értékarányt, azaz az anyagi értékközvetítést; míg az utolsó a spekulatív értékközvetítést, azaz a szellemit jelenti.) Az értékelés célja mindig a fejlesztési folyamatok kieszközlése, azaz egy visszajelzés a teljesítmény mérésére, elismerésére, valamint a helyes és irányadó külvilágban realizálódó magatartás megerősítésére.

A korábbiakban szó esett a vezetés-irányítási rendszer funkcióinak ciklikusságáról. Az értékelés funkciója a rendszer olyan összetevőjének tekinthető, amely a teljes folyamat részeire és elemeire hatással van, azok befolyásolására képes. A vezetés-irányítási rendszer folyamata a célmeghatározással kezdődik és az értékeléssel zárul. Az értékelés eredményétől függően viszont a folyamat teljes egésze vagy akár egyes funkciók, elemek és részek végrehajtásának ismétlésére is sor kerülhet. Nem feltétlen szükséges a folyamatot az elejétől (a célmeghatározástól) kezdeni, az akár a tervezés során felállított alternatívákra; vagy akár a döntés előkészítő fázisára; vagy akár a szervezés végrehajtására is kiterjedhet. Bármikor, bármelyik rész és elem ismételhető.

A vezetés-irányítási rendszer funkciói egymás részeinek tekinthetők, azok egymással kölcsönhatásban állnak, a részek pedig kölcsönösségi viszonyt feltételeznek, a rendszer teljes mértékben összeegyeztethető a Bertalanffy névéhez kötődő rendszerszemlélettel. A következőkben bemutatom, hogy a klasszikus és a modern vezetési funkciók gyakorlása a tudomány területén milyen összetevőkkel rendelkezik és rendelkezett.

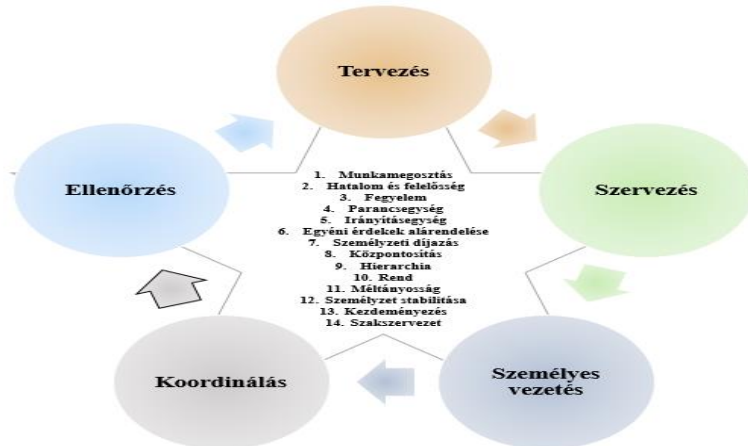
4. A klasszikus és a modern vezetés-irányítási rendszer funkcionális összetevői

4.1. Fayol és a klasszikus vezetés-irányítási rendszer

Henry Fayol egy francia bányamérnök volt, aki a Société de Commentry (Fourchambault et Decazeville) nevezetű integrált szén-, vas- és acélipari vállalatnál dolgozott Franciaországban. Tudományos munkásságának középpontjában nem a közvetlen termelés, a szervezet alsó- és végrehajtó tevékenységének a vezetése és szervezése állt, hanem vizsgálatait sokkal inkább az átfogó, és a

felsőszintű vezetés kérdései ösztönözték.⁴³ Nagy előrelépést jelentett, mikor 1916-ban megjelent az „Ipari és általános vezetés” című monográfiája, amelyben saját vezetési tapasztalataira támaszkodott. Az egyszemélyi vezetés prioritásként fogalmazta meg azt a 14 (mára már) általánosnak mondott menedzsment elvet, amely a vezetési folyamatok megvalósítását és megvalósulását támogatni tudja. Fayol álláspontja szerint, amennyiben a vezető nem érti meg és nem alkalmazza a vezetési funkciókat - amelyek megvalósítását alapelvekkel kell végrehajtani - akkor az illető sosem válhat sikeres vezetővé.

Fayol vezetés-irányítási rendszerében a vezetési funkciók a tervezéssel kezdődnek, azt követi a szervezés funkciója, a személyes vezetés, a koordinálás és végül az ellenőrzés.⁴⁴ (Lásd 5. számú ábra)



5. számú ábra: Fayol vezetés-irányítási funkcióinak rendszere és alapelvei

Forrás: Fayol alapján a szerző saját szerkesztése

Az idézett könyvben Fayol a tervezést gyakorta a biztosítás szinonimájaként használta, amely a jövőre való fókuszálást, annak vizsgálatát és a cselekvési program kidolgozását jelentette. A szervezés, mint funkció a Fayol-i rendszer vonatkozásában rendezést

⁴³ Kovács Gábor et al. (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus.

⁴⁴ Henry Fayol (1916): Administration Industrielle et Générale. Paris: Bulletin de la Société de l'industrie minérale

jelentett. Olyan szervezetet kell alkotni, amely a vállalat kettős – anyagi és társadalmi – arculatát megteremti. Mindez azon időszakban inkább a struktúra kialakítását, mint sem az összehangoló tevékenységet jelentette. A közvetlen irányítás, azaz a parancsnoklás a személyzet működtetésére irányuló vezetői rendelkező tevékenységet jelentette. Rendelkező tevékenység, azaz a feladatok végrehajtását a vezetői utasítások és végrehajtási rendelkezések biztosítják. A koordináció felelt meg a ma használatos szervezési funkciónak. A koordináció a Fayol-i rendszerben minden cselekvés és erőfeszítés összekapcsolására, egyesítésére és harmonizálására volt hivatott. Olyan tevékenység, ami a munkafolyamatok és a kivitelezésükre irányuló erőfeszítések összefogására és összehangolására irányult. A legvégső elem az ellenőrzés volt, amely azt biztosította, hogy a munkafolyamatok egésze mindig a megállapított szabályoknak és a kiadott parancsnoknak és utasításoknak megfelelően történjen. Fayol álláspontja szerint a célok elérése csak úgy biztosított, ha a kiadott szabályok és végrehajtási rendelkezések betartásának felügyelete megvalósul.

Az „Administration Industrielle et Générale” című könyvben a 14 menedzsment alapelv részleteiben az alábbi volt:

1. Munkamegosztás: A könyv egy állatvilágbeli példával illusztrálja a munkamegosztás rendszerét, miszerint a munkamegosztásnak természetes jellege van. Az állatvilágban is megfigyelhető, hogy minél több szerve van egy állatnak, annál több funkciót tud azzal ellátni, így egyre tökéletesebbé válik. A rendszerben a munkamegosztás célja az, hogy ugyanazzal az erőfeszítéssel még inkább többet és még inkább jobbat tudjanak termelni. A vezetés-irányítási rendszerben ez a funkciók specializálódásához, azaz a hatalmi centrum szétválasztásához vezet, azt fogja eredményezni. Tapasztalat szükséges viszont ahhoz, hogy a mértékletesség alkalmazásával a határokat ne léphessük át.
2. Hatalom és felelősség: Fayol a tekintélyt az utasításadás jogának, és az arra való engedelmességre való készítés hatalmának tartotta. A hatalmat két részre bontotta: egyrészt törvényi felhatalmazás alapján, azaz funkcióból-; valamint a tudásból, tapasztalatból, erkölcsi értékből és intelligenciából

származó parancsnoki, azaz személyes felhatalmazásból eredő hatalom. Mindehhez a felelősséget társította, hiszen a felelősség magában foglalja a szankcionálás (jutalmazás és büntetés) eshetőségét is, így az a tekintély elválaszthatatlan velejárója. Ahhoz, hogy a vezető ítélkezhesen nagyfokú erkölcsi példamutatás, pártatlanság (objektivitás) és határozottság szükséges. Fayol szerint amennyiben ezek a vezetőtől hiányoznak, akkor csak hatalmi centrum képződik, és az erkölcsi felelősségvállalás eltűnik, amely a sikertelenség egyik összetevője is egyben.

3. Fegyelem: Az alapelv nem csak az engedelmességet jelenti, hanem a tiszteletet is, amely mind a vállalat külső és belső szereplői, valamint más megbízottak között jön létre. Az utasításadás mellett a konvenciókra is építeni kell. Ezek olyan a vállalattal kapcsolatos egyezmények és/vagy egyezségek, szerződések megkötését jelentik, amely a fegyelem, az engedelmesség és a tisztelet megnyilvánulási formáinak rögzítését kívánja meg. Morális, etikai és hivatásrendi szabályok összessége.
4. Parancsegység: A munkafolyamatok elvégzéséhez a munkafolyamatot ellátó személy kizárólag egy személytől, azaz vezetőtől kaphat utasítást, kizárólag ő adhat neki parancsot. Fayol álláspontja szerint minden emberi közösségben és társulásban (legyen az az ipar, a kereskedelem, a hadsereg, vagy akár a család) a konfliktusok fő forrása, hogy a vezető személye – így ezzel az utasításadás is – megkettőződik vagy meghatványozódik. Minderre különös figyelmet kell fordítani, hiszen a több utasítás, amely akár nem is parallel egymással, a folyamatot és a munkavállalót is összezavarhatja.
5. Irányításegység: Az alapelv nem ugyan azt jelenti, mint a parancsegység. Az irányítás egységének a jelentése, hogy egy vezetőnek egy programját rendeljük a célt elérni kívánó művelet halmazához. Egy vezetőnek az irányítói tevékenysége lesz az, amely a célselekvés megvalósulását biztosíthatja. Egy szervezeten belül a vezetőhöz kizárólag csak egy program tartozhat, ami a cél megvalósulását támogatja.

6. Egyéni érdek alárendelése az általános érdekhez: A szervezetben a munkavállaló az egyéni érdekeit köteles háttérbe szorítani, az nem érvényesülhet a vállalat érdekeivel szemben. Az általános szervezeti érdek elsődlegessége a munkavállaló érdekeivel szemben mindig érvényesül. A szervezet tagjaként a munkavállaló kötelessége, hogy a célokat magáénak érezze és saját érdekeit az alá rendelje.
7. Személyzeti díjazás: Fayol a személyzet bérezése alatt a nyújtott szolgáltatásért fizetendő árat jelölte meg. Elsődleges szempont a tisztességes bérezés megteremtése volt: amennyire az lehetséges mind a munkavállaló, mind a szervezet számára annak kielégítőnek kell lennie. Az „amennyire lehetséges” megfogalmazás nem jelentett mást, mint, hogy a bérezés mértéke mindenekelőtt a vezetőtől független olyan körülmények bekövetkezésén nyugszik, mint a munkavállaló munkájának minősége, a külső környezeti hatások, azaz a magas megélhetési költségek, az általános állapot, a vállalat gazdasági helyzete, stb. Mindezzel összefüggésben Fayol viszont beismerte azt, hogy a munkavállalók javadalmazása jelentős befolyással bír a munkafolyamatok és a termelési ráta változóinak emelésére. A javadalmazásnak általánosságban három funkciót kell biztosítania, amely differenciált a munkavállaló (végrehajtó), és a vezérkar (alsó-, közép- és felsőszintű vezetők) tekintetében: méltányosnak kell lennie, motiváló hatásúnak kell lennie és a racionalitás mentén ésszerű határt meghaladó többletbérezésre sem jogosíthat fel.
A munkavállalók díjazása három módszer szerint történhet, amely egymással kombinálható: napi fizetés, amelynek hátránya viszont, hogy hanyagságra ösztönöz és felügyelete gondos ellenőrzést igényel; munkavállalók darabszáma, amelynek hátránya, hogy a jó munkavállalók teljesítményét a közepes vagy alacsonyabb munkavállalók szintjére csökkenti; termék darabszáma, amelynek hátránya viszont, hogy a mennyiséget a minőség rovására emelik.
Mindehhez járuljanak hozzá az olyan pénzügyi szolgáltatások, mint a prémium, a profitmegosztás, a természetbeni támogatások, jóléti intézmények és a tiszteletbeli elégtételek is. A prémium kifizetése annak

érdekében történik, hogy a munkavállaló magáénak érezze a vállalat céljainak elérését, az gördülékenyen működhessen. A prémium általában napi feladat-, vagy részdíjhoz, esetlegesen bónusz formájában kerül folyósításra: jelenléti bónusz, tevékenységi bónusz, stb. A profitmegosztás a mai napig alapvető elméleti tézisként van jelen a vezetélméletben. Vonzó elképzelésnek tűnik, hogy a dolgozók a szervezet által megtermelt profitból részesüljenek, de ennek a konszenzusnak a gyakorlati képletét megalkotni még nem sikerült. A készpénzfizetési lehetőség mellett olyan természetbeni támogatások folyósításáról kell gondoskodni, amellyel a munkavállaló elégedett és tartalmaz fűtési, világítási, lakhatási, élelmezési kiegészítéseket, azaz lakhatásra, élelmezésre, oktatásra vonatkozik. A tiszteletbeli elégtétel viszont nem a szervezet, hanem az állam hatáskörébe tartozó díjazási formát jelenti.

8. Központosítás: A könyv a centralizációt szintén az állatvilághoz hasonlítja, amelyben kifejti, hogy minden szervezetben (legyen az akár társadalmi vagy élőlény) az érzések és az akarat az egy irányából közlekedik, így onnan adja ki a parancsokat, hogy a szervezet minden részét mozgásba tudják hozni. Az összességi hozam mértéke a szervezetben tehát a centralizációs és decentralizációs folyamatok függvénye. Tekintettel viszont arra, hogy az ágazati részlegek abszolút és relatív értéke folyamatos és állandó átalakulásban van, így a központosítás és a decentralizálás mértéke is változó lehet.
9. Hierarchia: Az alá-fölérendeltség a szervezetben mindig a felsőbb hatalomtól az alsóbbrendű ágazatok felé tart. Egy olyan csatorna, amelyet a kommunikációs folyamatok átvitelének igénye, valamint a parancsnoki egység szabja meg. Nem igaz viszont, hogy mindig a vezérkar a leggyorsabb. A szervezet életében számtalan olyan művelet létezik, amelynek a sikere a gyors végrehajtástól függ; ezért szükséges, hogy a vezérkari kommunikációs lánc egységet alkosson, és a gyors reagálás kötelezettségével párosuljon.
10. Rend: Fayol vezetés-irányítási rendszerében a rend az anyagi és a társadalmi rendet is megában foglalta. Az anyagi rend a tárgyak rendeltetésszerű helyét jelentette, amelynek egyik

kulcsfontosságú eleme a tisztaság volt. A rend fenntartása eredményezi, hogy a szervezet anyag- és idővesztés nélkül, profitorientáltan tudja rendeltetését ellátni. A társadalmi rend szimbolizálta az ismert mondást: „megfelelő embert a megfelelő helyre”. Az effajta sorrend követelményként támasztja a munkáltató elé, hogy a munkavállalót igényeinek és képzettségének megfelelő munkakörben foglalkoztassa.

11. Méltányosság: Az alapelv érvényesülése némi magyarázatot kíván. A rendszerben a méltányosságot az igazságossággal, mint alapelvvel állítják szembe. Az igazságosság mindig a kialakított és megkötött szerződések megvalósítását jelenti; ugyanakkor nem minden konvenció képes arra, hogy az érdekérvényesítés összes lehetséges eszközét és módszerét kiaknázza, ezért az ebből fakadó hiányosságokat pótolni szükséges. A méltányosság mindig az igazságosságból adódó jóindulatból fakad, azaz a munkavállalót ösztönözni szükséges, hogy odaadással forduljon mind a vállalt munka, mind a vezérkar irányába, és ez fordítva is érvényesülhessen.
12. A személyzet stabilitása: Az alapelv szerint sok időbe telik, amíg a munkavállaló a szervezeti munkafolyamat egy-egy fázisát megtanulja – feltéve, hogy a munkafolyamat ellátásához szükséges készségekkel, képességekkel és szakismerettel rendelkezik. Ha pedig az ismereteket elsajátította és azt követően, vagy annak befejezése előtt a munkavállaló úgy dönt, hogy nem kíván a szervezet értékes tagja lenni, akkor a munkáltató oldalán deficit képződik. Egyrészt ez esetben, ha a munkafolyamatok ismereteinek elsajátítása után a munkavállaló elmegy, akkor a megszerzett tudást máshol fogja kamatoztatni, vagy a meg nem szerzett tudás révén az adott munkafolyamat ellátása nem kerül betöltésre. A személyzet fluktuációja instabillá teszi a szervezet működését, amely akár a végtelenségig is ismétlődhet.
13. Kezdeményezés: Az alapelv szerint mind a tervezési, mind pedig a kivitelezési képességet kezdeményezőkézségnek nevezzük. Ezek mellett működik és érvényre juttatható a javaslattételi és a végrehajtás szabadsága is, amely szintén a kezdeményezés témakörébe tartozik.

14. Szakszervezet (közösség): Az alapelv az ismert „egységben az erő” mondással apellál. A harmónia és az emberek egysége nagy erősség a szervezet életében. Mindezzel összefüggésben két alapvető veszély elkerülése szükséges: a munkatársakat nem szabad megosztani – hiszen míg az ellenséges erők felosztása gyengítésük céljából okos dolog, addig a saját csapatok felvagdálása súlyos hiba a szervezettel szemben. Az írásbeli kommunikációval pedig nem szabad visszaélni: amikor csak lehetséges a munkavállaló-munkáltatói kapcsolatoknak verbálisnak kell lenniük, gyorsasággal, tisztasággal és harmóniával érhető el a nyereség.

Fayol a vezetéstudomány klasszikus iskolájának képviselője, nem csak a vezetési funkciók megalkotásával, hanem az ahhoz szükséges menedzsment elvek lefektetésével adott választ azon kérdésekre, miszerint hogyan növelhető a szervezet teljesítménye és hogyan motiválható annak személyzeti állománya. A Fayol-i vezetés-irányítási rendszer elemei egymással a kölcsönhatási és kölcsönösségi viszony együtthatóin kívül a szervezet működésének hatékonyságához és eredményességéhez is hozzájárult.

4.2. *Gulick és a modern vezetés-irányítási rendszer*

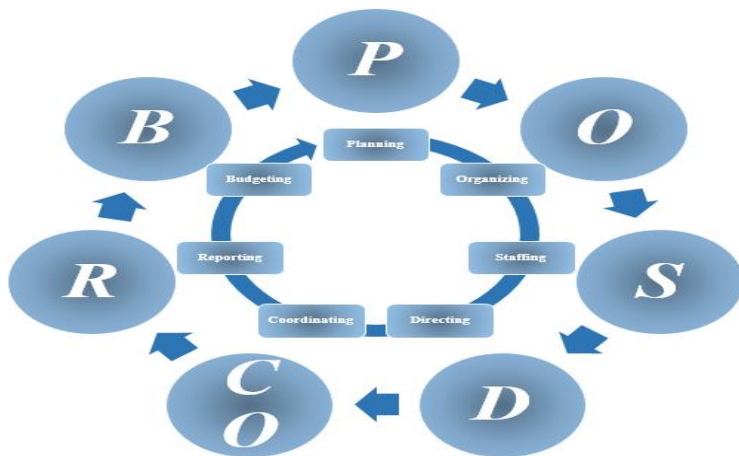
Vitathatatlan tény, hogy a közvélemény a modern vezetés-irányítási, azaz a POSDCORB rendszert leginkább Luther Gulick nevéhez köti, de ugyan akkor megjegyzendő, hogy annak létrehozásában Lyndall Urwick szintén jelentős szerepet vállalt. (Gulick amerikai politológusként, míg Urwick brit vezető tanácsadóként dolgozott.) A modellt a szerzőpáros az 1930-as években dolgozta ki, azonban az anyag publikációjára csak 1937-ben került sor a „Papers on the Science of Administration” című szerkesztett kiadványuk részeként.⁴⁵ A szerzők a klasszikus Fayol-i vezetés-irányítási rendszer és a hozzá alkotott 14 menedzsment elv alapjaira építkeztek majd azt tovább fejlesztve valósították meg elképzeléseiket.

Az akkori kort jellemző - az I. világháború utáni, és közvetlenül a második világháborút megelőző állapot, valamint a nagy gazdasági válság okozta - társadalmi javak újrafelosztása a vezetésstudomány centrumába került. A modellt a szerzők a közbeszerzési jogkörök javítását célzó terv részeként mutattak be, amely nagyon szorosan kapcsolódott a közigazgatáshoz, amelynek a politika elválaszthatatlan részét képezte.⁴⁶ (E nézet mellett Gulick tanulmányaiban is kiállt, annak ellenére, hogy a II. világháborút megelőzően a legtöbben a fogalompár külön kezelése mellett érveltek.)

A POSDCORB vezetés-irányítási rendszer/modell a hét vezetési funkció kezdőbetűinek mozaikszavaként ismeretes. (Lásd 6. számú ábra.)

⁴⁵ Luther Gulic & Lyndall Urwick (szerk.) (1937): Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration.

⁴⁶ Luther Gulic & Lyndall Urwick (1937): Notes on the theory of organization. In.: Luther Gulic & Lyndall Urwick (szerk.): Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 191-195. old.



6. számú ábra: A POSDCORB vezetés-irányítási funkcióinak rendszere

Forrás: Gulick alapján a szerző saját szerkesztése

A POSDCORB vezetés-irányítási rendszerének legelső eleme a „P”, azaz a planning, mint tervezés funkciója. A tervezés során a modell azon verziók kidolgozását és végrehajtását vázolja fel, amelyeket a vállalkozásban meghatározott cél elérése érdekében a szervezetnek és a személyzetnek megtennie szükséges. A tervezés e tekintetben kettéosztott tevékenység: egyrészt olyan dolgok kidolgozására hivatott, amelyeknek az elvégzése nélkülözhetetlen-; másrészt pedig olyan módszerek kimunkálására hivatott, amelyeknek a megvalósítása szükséges ahhoz, hogy a vállalt szervezeti célok elérhetőek legyenek.

A második elem az „O”, azaz organizing, mint szervezés funkciója. A szervezésen a modell a szervezet formális struktúrájának a kialakítását érti. Olyan hivatalos szervezeti organogram kialakítása és modellezése, amelynek segítségével a szervezet által kitűzött célnak megfelelően a munkafolyamatok rendezése, koordinációja és meghatározása megtörténik. Autoritás, amelyen keresztül a szervezeti célok elérhetősége a munkafolyamatok meghatározása, megszervezése és koordinációja alapján biztosított.

A harmadik elem az „S”, azaz staffing, mint a személyzeti munka funkciója. A személyzeti munkával kapcsolatos tevékenység

a humánerőforrással összefüggő mindenkori munkafolyamatokat öleli fel. Ebbe sorolandó a személyzet felvétele, képzése, valamint a munkavállaló számára kedvező munkakörülmények fenntartása is. A személyzeti munka nem csak mennyiségi humánerőforrás biztosítására, hanem a minőségi szempontok figyelembevételével a szakértelem szavatolására is hivatott.

A negyedik elem a „D”, azaz directing, mint az irányítás funkciója. A modellben az irányítás a szervezet élén álló vezető szerepköréhez tartozik. A vezetés-irányítási rendszerben a modell szerint a vezető az, aki a folyamatos döntéshozatalhoz, konkrét és általános utasításokkal, úgy nevezett parancsokkal igazgatja a szervezet tevékenységét. E tekintetben az egyszemélyi vezetés (parancsnoklás) megmarad, az utasítások mindig egy személytől érkeznek.

Az ötödik elem a „CO”, azaz coordinating, mint összehangolás. Az elem felelős azért, hogy a munkafolyamatok különböző entitásainak időben és térben való összekapcsolása megtörténjen. A feladatok és a személyzet megfelelő koordinációja nélkül a szervezet által kitűzött cél nem feltétlen lenne biztosítható.

A hatodik elem az „R”, azaz reporting, mint a tájékozódás és tájékoztatás funkciója. A modell ezirányú vezetés-irányítási funkcióját szintén ketté kell bontanunk. Az egyik rész a tájékozódásra, míg a másik a tájékoztatásra irányul. A vezérkart, illetőleg a szervezet beosztottjait is a megfelelő mértékig, de tájékoztatni kell, amelyek szinttől függően, de nyilvánosak. A vezető hatáskörébe és felelősségi kompetenciájába tartozik az, hogy az információáramlás tekintetében milyen mértékben nyitja meg az ollót ahhoz, hogy a szükséges célok elérését az biztosítsa. A tájékozódás pedig a vezető különálló feladata, amely leginkább a nyilvántartásokban, a kutatásokban és az ellenőrzésekben érhető tetten. A jelentéskészítés és a jelentéstétel így a modell egyik centrális elemének tekinthető.

A hetedik és egyben utolsó elem a „B”, azaz budgeting, mint a költségvetés funkciója. A költségvetés mindig a fiskális tervezést, azaz a számviteli-gazdasági-pénzügyi tevékenységet öleli fel. A modellben a költségvetés-tervezés a szervezet által meghatározott cél materiális erőforrásainak biztosítására hivatott. A modell elemének része a költségvetési-terv (vagy más néven kiadási-terv), amely biztosítja azon reális kép elkészítését, miszerint lesz-e

elégendő anyagi forrásunk, hogy elvégezzük azokat a dolgokat és kidolgozzuk azokat a módszereket, amik a szervezet által meghatározott célokat elérését garantálják. Szempontjainak centrumában a kiadások és bevételek összhangba hozatala szerepel.

A POSDCORB modell a Fayol-i klasszikus vezetés-irányítási rendszer továbbfejlesztése, amely a rendszert három egymástól elkülönülő elemmel bővítette: tájékozódás és tájékoztatás, személyzeti munka, valamint a költségvetés. Megjegyzendő, hogy a klasszikus Fayol-i modellben ezen elemek, ha nem is különálló módon, de az egyes elemek részeként csakugyan jelen vannak. Amit a POSDCORB nyújtani tudott, az ezen elemeknek a vezetés-irányítási rendszerben autonóm módon történő megjelenése.

Ha a klasszikus, ha a modern vezetés-irányítási rendszert vesszük alapul a tervezés, a szervezés, a személyes vezetés, a koordinálás és az ellenőrzés minden folyamat egymásra épülő, egymással kölcsönhatásban levő meghatározott elemek és részek halmazának tekinthető.

A tervezés ma sem jelent mást, mint, hogy azonosítunk egy problémát, tervezési variánsokat dolgozunk ki, elemezzük és értékeljük azokat, majd egy bizonyos logikai művelet szerint a leghatékonyabb és legeredményesebb módon, annak mentén elérjük kitzűzött céljainkat. Lépésről lépésre építjük fel a cselekvéseinket.⁴⁷ A szervezet azért, hogy túlélje a gazdasági versenyt és boldogulhasson formális vagy informális erőfeszítéseket tesz, amelyek tartós hatással bírnak, széleskörűek és nehéz őket visszafordítani.⁴⁸ Ha feltesszük magunknak a kérdést „Mi a dolgunk, mi kell tennünk?” – egyszerűen úgy is megfogalmazhatjuk: tervezzünk és döntsünk, hogy holnap eredményeket érhessünk el.⁴⁹ A kívánatos jövőt a tervezés és az ahhoz használt módszerek alkalmazása hozza létre.⁵⁰ Egy szisztematikus folyamat, hogy a

⁴⁷ United Nation High Commissioner for Refugees (1999): Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams. Genova: UNHCR

⁴⁸ Robert G. dyson (1990): Strategic Planning; Models and Analytical Techniques. New Jersey: Wiley.

⁴⁹ Peter Drucker (1974): Management: Tasks, responsibilities, practices. New York: Harper & Row Publishers

⁵⁰ Russel Ackoff (1981): On the use of models in corporate planning. Strategic Management Journal, 2. szám, 353-359. old.

vállalt célkitűzéseket teljesítsük, ennek érdekében a szervezeti politikát és stratégiát összehangoljuk.⁵¹

A munkafolyamatokat, a humán erőforrást és az eszközöket egymással össze kell hangolni, ahhoz, hogy a termelés és az abból fakadó profit a legegyszerűbben, a legkevesebb idő és energia ráfordítással elérhetővé váljon. A profit ez esetben nem feltétlen materiális forrást jelent, hanem akár egy szolgáltatásban megnyilvánuló eredményterméket is. A szervezés szó hallatán leginkább a munkafolyamatok - emberek és eszközök - összehangolása jut eszünkbe, de nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy a fogalom a szervezet strukturáltságát és annak kialakítását is magába foglalja. A szervezeti élet szekvenciája, eseményláncolatok, akciósorozatok, a tevékenységek mintája, stb. is e kérdéskör mentén szerveződik.⁵² Indifferens, hogy a struktúra vagy a szervezés, mint vezetés-irányítási funkció kap prioritást a sorrendben, hiszen, ha már konstruált szervezetem van, akkor a részlegek vonatkozásában hangolom össze az erőket és eszközöket; ha viszont a fordítottjával rendelkezem, azaz rendelkezésre állnak az erők és eszközök, annak mentén alakítom ki a szervezet strukturáltságát. A szervezés segítségével a szervezet élén álló menedzsmet legfelső szintje akaratait (gondolkodásukat) az egyének körére még inkább ki tudja terjeszteni, a célkitűzéseket és a felmerülő problémákat könnyebben tudja kategorizálni, és a döntési folyamat eredményeképpen pedig döntéseik kiterjesztése mellett, ellenőrzéseikbe beépíteni.⁵³

A személyes vezetés kérdéskörében érdemes elgondolkodni az egyszemélyi vezetés fogalmi fenntarthatóságának kérdéskörén. Amennyiben elfogadjuk, hogy egy szervezetet egyetlen egy vezető irányít, úgy akkor okafogyottá válhat a szervezeti struktúra dimenziói és irányai multivonulatának kidolgozása. (Lásd például tenzor vagy mátrix szervezetek). Egy vezető egy utasítást ad, de akkor mennyiben térhet el a többdimenziós szervezet részlegeinek utasításadási jogköre? Ha a szervezet vezetőjét vezetőnek hívjuk, és az előbb említett többdimenziós és többvonalas szervezet

⁵¹ George Steiner (1979): Strategic Planning. United States of America: Free Press

⁵² Karl Weick (1979): The Social Psychology of Organizing, Second Edition. United States of America: McGraw-Hill

⁵³ Harold J. Leavitt (1958): Management in the 1980's. Harvard Business Review, 36. szám, 41-49. old.

részlegeinek vezetőit is annak nevezzük; vagy, ha a szervezetvezetőt akadályoztatása, vagy adott funkcionális feladatkörének delegálását követően helyettesek helyettesítenek, az egyszemélyi vezetés fogalmának logikai láncolata megdőlni látszik. Nem-e mindez inkább az egyszemélyi felelősségre, mintsem az egyszemélyi hatalomra összpontosul? – ültetjük el a bogarat a fejünkben. Egyértelműnek tűnhet, hogy a szervezetvezető többletjogosítvánnyal rendelkezik, de hatáskördelegálás esetén a szervezetszerű helyettes is dönthet az adott kérdéskörben, így a szervezetvezető többletjogosítványait ő is egyaránt gyakorolja. A fentiek tekintetében inkább érvényesül a ráhagyó magatartás, mintsem, a másik kettő vezetési stílus. Mennyiben önálló ez esetben a szervezet egyszemélyi vezetője? (Lásd bővebben az alábbi kutatásban.)⁵⁴ Mindezzel összefüggésben Burns már 1978-ban megállapította, hogy a szervezetvezetés egy átalakuló folyamaton megy keresztül, ahol a vezetőknek (több személy) és követőiknek (több személy) segíteniük kell egymást, hogy a morál és a motiváció területén egyre magasabb szintre léphessenek.⁵⁵ Ezáltal tud csak a szervezet a kitűzött céloknak megfelelni, azokat pedig elérni.

A koordinálás manapság gyakorta összeolvad a szervezési feladatok összességével. Míg a klasszikus vezetés-irányítási rendszerben a szervezés és a koordináció egymástól elkülönült elemként volt jelen, mára már inkább egy és ugyan azon tevékenységet öleli fel. A munkafolyamatok koordinálása, a humán erőforrás eszközökhöz történő rendelése, az erőforrásokkal és eszközparkkal kapcsolatos tevékenységsorozatok realizálása, ezeknél a vezetési funkcióknál érhető leginkább tetten. A koordináció ma már a teljes klasszikus vezetés-irányítási rendszer egészét áthatja: jelen van a tervezésben, hiszen térben és időben is hatást gyakorol a különböző cselekvési alternatívák lefolyásának módszerében. A szervezés egyik szinonimájaként is felfogható, hiszen nem csak a munkafolyamatok, hanem a humán erőforrás és az eszközpark szabályozását és vezérlését is átfogja. A vezetői tevékenység egyik centrális funkciója, amely az ellenőrzés, mint

⁵⁴ Piros Attila & Kovács István (2022): The laissez-faire leadership style in 21st-century law-enforcement leadership attitudes. Chisinau: GlobeEdit

⁵⁵ James MacGregor Burns (1978): Leadership. United States of America: Harper Torchbooks

rendeltetés eredményének (akár deficitnek, akár profitnak), valamint az elvárt és valós teljesítmény közötti összekapcsolásnak a további feldolgozására is alkalmas.

Az ellenőrzés, mint, ahogy a klasszikus vezetési folyamatnak, úgy a modern vezetési-irányítási rendszereknek is esszenciális összetevője. Míg korábban az értékelés nem különálló elemként szerepelt, addig a mai modern vezetési-irányítási rendszerekben azt a többitől elkülönülten szükséges kezelni. Miért? Az ellenőrzés funkciója nem terjedhet túl azon, hogy az elvárt és a valós teljesítmény közötti különbséget és/vagy hasonlóságot objektív és tárgyilagos eszközökkel és módszerekkel megvizsgálja, majd a felhasználót (vezetőt) annak eredményéről tájékoztatja. Az ellenőrzés önmagában nem javító tevékenység, hanem ténymegállapító aktus. A felhasználó (vezető) lesz az a személy, aki ezt a hiteles és valós eredményhalmazt az értékelés folyamatában és annak függvényében vagy a szervezeti folyamatok javítására, vagy stagnálására, vagy teljes mértékű negligálására (mellőzésére) használja fel. A tényező viszont a szervezet fejlődésére és fennállására nagy hatást gyakorol. Éppen ezért az ellenőrzést, mint vezetés-irányítási funkciót ma már több, mint korlátozó és felügyeleti eszköznek tekinthetjük: az felöleli a formalizált eljárások összességét. Egy eljárási rendszer, amely információkat használ, továbbít, azért, hogy a szervezeti tevékenység mintáinak fenntartása, vagy megváltoztatása megvalósulhasson.⁵⁶

A XXI. század nagy vívmányaként és a mindennapjaink részét képező mesterséges intelligencia e eredményességet és hatékonyságot növelni kívánja. Fayol és Gulick vezetés-irányítási rendszerét alapul véve Piros Attila nevéhez köthetően kidolgozásra került a modern parancsnoki vezetés 14 általános pontja, egy bizonyos „check-list”. A rendszer a cél- és feladatmeghatározással kezdődik, amelyet az időszámvetés követ. (Ebben jelenik meg a szervezeti vízió, a szervezeti stratégia, az objektív és determinált előljárói feladatszabás.) Mielőtt az alternatívák a tervezés fázisában kidolgozásra kerülnének; a parancsnoknak az előzetes intézkedések (védelmi jellegű erő és eszköz-összpontosítás) végrehajtásán túl a

⁵⁶ Robert Simons (1990): The role of management control systems in creating competitive advantage: New perspectives. Accounting, Organizations and Society, 112. szám, 127-143. old.

helyzetet is értékelnie szükséges. (Jogi helyzet, saját és a segítők képességei, hatáskör és illetékességi szabályok). Ez egy előzetes döntést is megkíván, amelynek jogilag relevánsnak kell lennie. Ezt követi a szervezés (6M, azaz megfelelő időben, helyen, minőségben, mennyiségben, módon és költségben), valamint az együttműködőkkel történő egyeztetés. Nem maradhat el a végrehajtása vezetése vagy irányítása sem (vezérlés és szabályozás), csak úgy, mint az ellenőrző tevékenység. A rendszert pedig az elemzés, értékelés és a visszacsatolás zárja, hiszen minden emberi magatartás érzékelhető, megfigyelhető, mérhető és ezt követően minősítendő.⁵⁷

5. A belső biztonság rendszere: rendvédelmi alrendszer

Magyarországon az egyes államigazgatási hatáskörben létrehozott állami rendvédelmi szerveket fegyveres jelzővel illetjük. Az állami erőszak legitim hatalmi monopóliumának szimbóluma és egyben az állami rendvédelmi szervek sajátossága a fegyveres jelleg kinyilatkoztatása. Amellett, hogy mindegyik erre a célra létrehozott állami fegyveres rendvédelmi szerv a biztonság megteremtésért tevékenykedik, feladataikban, hatáskörükben és illetékességükben, valamint joghatóságukban más és más feladatokat látnak el. A bűncselekmények felderítése, megakadályozása, a bűncselekményt elkövetők személyének azonosítása, felderítése és elfogása, a közrend fenntartása, vagy a jogerős büntetésüket töltő személyek felügyelete, őrzése, vagy az ország autoritását biztosító információk gyűjtése és felhasználása struktúráiban is eltérő, bonyolult szervezetrendszert, annak komplex vezetés-irányítási szisztémáját követelik meg. Mindennek megvalósítását államigazgatási hatáskörben a kormányra, közvetlenül annak szerveire (minisztériumok) és azok vezetőire (miniszterek) bízta. Ma Hazánkban feladatkörétől és irányításától függően az alábbi rendvédelmi szervek működnek:

⁵⁷ Piros Attila rendszeréről bővebben a 2022. április 07-én a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék, valamint a Katonai Vezetéstudományi és Közismereti Tanszék együttműködésében megrendezésre került „A közszolgálati vezetés időszerű kérdései III.” című konferencián hallhatott a közönség.

I. Belügyminisztérium irányítása alatt:

1) a rendőrség

a) Rendőrség, azaz az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv (ORFK, Készenléti Rendőrség, Nemzetközi Oktatási Központ, Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, Nemzetközi Bűnügyi együttműködési Központ, megyei- és fővárosi rendőrfőkapitányságok⁵⁸, kapitányságok és határrendészeti kirendeltségek)

b) Nemzeti Védelmi Szolgálat, azaz a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv (NVSZ)

c) Terrorelhárítási Központ, azaz terrorelhárítási feladatokat ellátó szerv (TEK)

d) Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, azaz idegenrendészeti feladatokat ellátó szerv (OIF)

2) a büntetés-végrehajtási szervezet (BVOP)

3) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv (OKF)

II. Miniszterelnöki Kabinetiroda irányítása alatt⁵⁹:

4) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok

⁵⁸ E résznél megjegyzendő, hogy a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról szóló T/559. számú törvényjavaslatban olvasottak szerint a megye kifejezést a későbbiekben a vármegye kifejezés váltja fel. A törvényjavaslatot az országgyűlés 2022. július 19-i ülésnapján fogadta el, az a Magyar Közlöny 123. számában kihirdetésre került. 2023. január 01-jét követően a hivatalos elnevezés ezért változik. T/559. számú törvényjavaslat a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával összefüggő módosításáról. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom42/00559/00559-0011.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 15.)

⁵⁹ 2022. május 13-án a megalakuló kormány T/47. számon „Magyarország minisztériumainak felsorolásáról” elnevezéssel törvényjavaslatot nyújtotta be az országgyűlés elé, amelyben a minisztériumok mellett egy új szervezet az úgy nevezett Miniszterelnöki Kabinetiroda is szerepelt. A törvényt 2022. május 23-án hirdették ki, hatálybalépése óta a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását – a korábbi Belügyminisztériumi, valamint Külgazdasági- és külügyminisztérium helyett - e minisztérium látja el. T/47. számú törvényjavaslat Magyarország minisztériumainak felsorolásáról. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom42/00047/00047.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 15.)

- a) az Alkotmányvédelmi Hivatal (AH)
- b) a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat (NBSZ)
- c) a Nemzeti Információs Központ. (NIK)
- d) az Információs Hivatal (IH)

III. Pénzügyminisztérium irányítása alatt:

- 1) Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV)

IV. Az Országgyűlés elnökének irányítása alatt:

- 1) Országgyűlési Őrség (OGY)

Hogy megértsük a rendvédelmi szervezetekben a vezetés és irányítás funkcióit a vezetés- és szervezéstudomány alaptéziseit kell segítségül hívunk. A vezetéstudományban a vezetési stílusok szűk és tág értelmezése ismeretes. Tágabb értelmezésén a szervezetben munkát végző emberek irányítási módját értjük, szűk értelmezésében a vezetési stílus olyan komplex jelenségnek tekinthető, amelyben a vezető által követett elvek, és az alkalmazott eljárások (módszerek és igénybe vett eszközök) együttesen kifejeződnek, és amely a vezető személyisége és a környezeti tényezők által meghatározott.⁶⁰

Ilyen hatalmas szervezet működését nem érthetjük meg, ha az alapvető fogalmakat, úgy, mint vezetést és irányítást nem definiáljuk, azokat nem határoljuk el egymástól.

Ha a vezetés és irányítás fogalmait definiálni szeretnénk, azt mondhatnánk, hogy az irányítás nem más, mint a teljesítmény mérése, és korrekciója annak biztosítása érdekében, hogy a szervezeti célok, és tervek megvalósuljanak, míg a vezetés az irányítás szakmai ellenőrzését valósítja meg.^{61, 62} Ezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy az irányítás a „vezetés igazgatása”, a vezetés pedig az „igazgatás igazgatása”.

A XIX. századot megelőzően a vezetéstudomány szakmaspecifikus és gyakorlatorientált arculatát mutatta. Az emberközpontú irányzat megjelenésével az imázs jelentős mértékben megváltozott. A klasszikus iskolához mért rendhagyó hozzáállás olyan kérdések megválaszolásával egészült ki, mint az

⁶⁰ Kovács Gábor et. al (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus

⁶¹ Dean Koontz. et al (1980): Readings in Management. New York: McGraw-Hill

⁶² Stafford Beer (1966): Decision, and Control. New Jersey: Wiley

ösztönzés (a motiváció, azaz hogyan növelhető a szervezeti tagok elégedettsége), vagy éppen a termelés (a produktum, azaz hogyan növelhető az eredményorientáltság) viszontagsága. Mindehhez nélkülözhetetlen volt, hogy a társaságok, vállalatok, vagy éppen az államigazgatásban tevékenykedő vezetők akár stílusukban, akár magatartásukban, de változtatást eszközöljenek. Ezeket a változásokat, vagy magatartási irányzatokat és stílusokat az emberközpontú vezetéselméleti irányzat több aspektusból is vizsgálat tárgyává tette.

Alapvető társadalmi igény, hogy az állami szervek munkatársai feladataikat kötelességtudóan, szakszerűen, felelősséggel végezzék. A hivatásos, és közszolgálati dolgozók munkavégzését, mindennapjait az adott területre vonatkozó jogszabályi rendelkezések a pártatlan, előítéletektől, és befolyástól mentes feladatellátás elvárásaival kiegészítve határozzák meg. A dualizmus kori „haza, és haladás” mottóját, a XXI. században a rendvédelmi szervek körében a „személy, biztonság, és integritás” szolgáltatása egészítette ki. A politikai elvárások, a gazdasági körülmények, de leginkább a társadalom tagjainak szubjektív biztonságérzete a rendvédelmi szervezet tevékenységük minőségének fejlesztésére készítetik. A megbecsülés, és támogatás mércéjét ugyanis mindig az állampolgárok alakítják. Ha az állampolgár elégedett, vélhető, hogy a társadalmi rendeltetés, a kormány által kitűzött cél révbe ért.

Azon szervek irányításában, amelynek munkavállalói az állammal hivatásos szolgálati jogviszonyban állnak, speciális szabályzók érvényesülnek. A specialitással összefüggésben két alapelvről (egyszemélyi vezetés-, és a centrális vezetés elve) is szólni szükséges. Az egyszemélyi vezetés elve értelmében a szervezet vezetője a szervezet jogszerű működéséért, és tevékenységéért teljes, és oszthatatlan felelősséggel tartozik.⁶³ A szervezet vezetője a feladat és hatáskör címzettje, aki ezen túlmenően a fejlesztésért és a képviselőségért is egyaránt felelős. A centrális vezetés elve alapján a szervezet elsődleges vezetőjétől kapott parancsokat a szervezetben vezetői tisztséget betöltő személyek (is) kötelesek végrehajtani, és azt az állománnyal

⁶³ Alice Miller (2014): More already on the central committee's leading small groups. China Leadership Monitor, 44. szám, 1-8. old.

végrehajtatni.⁶⁴ Az egymás közötti kapcsolatot a szolgálati úton megvalósuló parancsirányítási rendszer útján gyakorolják, amelyhez a vezetők sajátos jogkört, a parancsnoki jogkört birtokolják. Ez legegyszerűbben a vezető utasítási (parancsadási) jogával és a beosztott végrehajtási kötelezettségével jellemezhető.⁶⁵ Nagyon fontos viszont kiemelni, hogy a parancsuralmi rendszer egy olyan visszacsatoláson működő zárt architektúrát alkot, amely a parancsnok tekintélyének biztosítása mellett, a parancs végrehajtójának személyét (a támadásoktól) megvédi, és az állampolgárok biztonság iránti igényét kielégíti. A rendészetben a parancs ezáltal azért különbözik a szervezetekben szükségszerűen jelenlevő általános vezetői utasítástól, mert az a vezető büntetőjogilag védett eszközének tekinthető.⁶⁶ Mindez azt szolgálja, hogy a kiadott utasítás alapján a személyek felelőssége egyértelműen meghatározhatóvá váljék, és a szerv működésébe vetett társadalmi bizalom ne sérülhessen. A parancsnok feladatot határoz meg, azt parancs formájában a végrehajtó irányába továbbítja. (A parancs iránya közvetlenül a hierarchiában helyet foglaló parancsnoknak, majd közvetett módon a végrehajtói állománynak is kiadható, de irányulhat közvetlenül a végrehajtói állomány felé is.) A parancs végrehajtója a szolgálati beosztásában meghatározott feladatait a törvényben foglaltaknak megfelelően végrehajtani-, valamint az előljáró által adott utasításoknak – a rendőrségről szóló törvényben foglaltak szerint és mértékig - engedelmessé válni köteles.⁶⁷ E rendszer

⁶⁴ John Levin et al. (2004): Introduction to Choice Theory. United Kingdom: Oxford University Press

⁶⁵ Kovács Gábor (2014): A rendészeti szervek vezetés- és szervezéselmélete. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

⁶⁶ Lásd például a 2012. évi C. törvényben, a Büntető Törvénykönyvben meghatározott katonai bűncselekmények fejezetét, azon belül is a parancs iránti engedelmesség büntetést.

⁶⁷ „A” esetben az utasítás kiadása jogszerű, és szakszerű volt, a végrehajtó azt a rendőrségi törvényben meghatározott módon végrehajtani köteles, a polgár pedig az intézkedésnek magát alávetnie köteles. „A” esetben nem volt törvénysértő aktus, a jogszerűségért-, és a szakszerűségért mind a parancsnok, mind a végrehajtó, valamint akár a polgár felelőssége egyértelműen meghatározható. „B” esetben viszont az utasítás kiadása törvénysértő. Bűncselekmény esetén azt a végrehajtó megtagadni-, szabálysértés esetén pedig annak jogszabálysértő voltára a parancsnok figyelmét felhívni köteles. Ilyenkor a parancs végrehajtásának nincs halasztó hatálya, azonban, ha mind ezek ellenére az előljáró a parancs kiadását

nem a „parancsuralom”, hanem a szigorúan centralizált rendőrségi modell megfelelője, amely Magyarországon például a rendőrséget vagy a büntetés-végrehajtási szervezetet is hűen tükrözi.

Egy olyan szerv, mint például a rendőrség nem működhet szigorú jogszabálybetartás, és végrehajtás nélkül.⁶⁸ A parancsuralmi-, és egyéni felelősségmegállapító rendszer biztosítja, hogy a vezetés-, és irányítás mátrix működőképes, az állami cél elérhető, és végül az állampolgárok biztonság iránti igénye kielégítést nyerjen. Az, hogy mennyire működőképes a szerv, társadalmi rendeltetésének mennyire felel meg, a kitűzött célok elérésére milyen mértékben képes igen nagy szerephez jutnak a vezető által gyakorolt vezetési stílusok.

A laikus olvasónak, de gyakran a hivatásos állománynak is nehézséget okoz(hat) a vezetési stílusok azonosítása, legfőképpen, ha azokat saját bőrükön kell megtapasztalniuk, mert a klasszikus hármas tagoltságot (autokrata, demokrata és ráhagyó) gyakorta egymást ötvöző vezetési stílusok váltják fel. Bőséggel állnak rendelkezésre olyan szakirodalmak, amelyek a vezetési stílusok ismérveit összegyűjtik, fogalmaikat definiálják, még sem találunk egy általánosan elfogadott, absztraktálható közös fogalmi meghatározást.⁶⁹

Ha a vezetési stílusokra összpontosítunk, bármilyen csoportos munkavégzést is gyakorlunk, közös elem, hogy a csoport tagjai közül egy személy mindig kiemelkedik (hierarchikus berendezkedésben több dimenziós szinten több személy) és a szervezet céljainak elérése érdekében, a többi személyt az erőforrások optimalizálásával befolyásolja. Ezt a személyt nevezzük vezetőnek, aki a karizma, a személyes attitűdök, tulajdonságok és

fenntartja, köteles azt az utasított kérelmére írásba foglalni. A fenti esetben a jogszerűség, és szakszerűség kérdésköre, az egyéni felelősség megállapítása szintén egyértelműsíthető. (Itt megjegyezni kívánom, hogy a végrehajtó felelőssége az esetben is megállapítható, ha az időközben felmerülő információkról, a bekövetkező eseményekről, és a változásokról az előjárót nem értesíti, ad absurdum a vezetői döntés befolyásolásra kerül.)

⁶⁸ Kovács István (2019): Klasszikus vezetési funkciók a parancsuralmi rendszerben (állományvédelmi) ellenőrzés, és korrupciómegelőzés a helyi, és területi rendvédelmi szervek körében. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem

⁶⁹ Kuczarski Susan et al. (1995): Values-based leadership. New Jersey: Prentice Hall

jellegzetességek révén megkapja a lehetőséget és a „vezetői” címet, hogy a személyek közvetlen vezetésével, a szervezetet, közvetett módon irányíthassa.⁷⁰ Bármelyik szervezet vagy csoport csak a hatékony vezetés mellett fejlődhet és lehet sikeres, csak így teljesítheti a misszióban és vízióban megjelölt céljait. A (jó) vezető nemcsak (jó) parancsnok, hanem képes elérni, hogy a munkavállalókból a cél elérése érdekében irányítható-, és legfőképpen a célt szentesítő követők váljanak. (A vezetés nem lehet individualista megnyilvánulás, szükséges, hogy a vezető mellé, vagy mögé követők is felsorakozzanak. A munkavállalói követés hajlandóság, nem pedig kényszerítés eredménye.) Ennek oka folytán nem csak az utasítás (parancs) kiadása, hanem a munkavállaló kezdeményezéseinek felkarolása, a kérések teljesítése is a vezetői magatartás alapvető részévé kell, hogy váljon. Hogy ezeket a vezető a klasszikus vezetési folyamatba beépíti-e vagy sem, azt önmagában a vezetési stílusok determinálják.

Egy demokratikus jogállamban, ahol a nép felhatalmazást ad a választott képviselőknek arra, hogy érdekeik képviselésében eljárjanak, joggal reménykedik, hogy a közintézmények is a velük szemben támasztott társadalmi feltételrendszer teljesítését is a joggyakorlás és kötelemteljesítés emberi-, alkotmányos-, és szabadságjogok érvényesülésén keresztül abszolválja. Ad absurdum az államigazgatásban nem megengedhető, hogy a vezető tisztségviselő a társadalmi szükséglet kielégítésére létrehozott szövet saját játszóterének érezze, és olyan stílust gyakoroljon, ami a munkavállaló érdekeit sérti, közérzetét rombolja, a morált károsítja, mert ezzel nemcsak e jogok érvényesülését, hanem a szervezeti cél elérését is akadályozni fogja. Romlik a teljesítmény, a kitűzött társadalmi cél elérhetlenné válik.

A felgyorsult és globális világunkban, ahol a rendvédelem területén percenként változó társadalmi igények kielégítésére van szükség (lakosság szubjektív biztonságérzetének növelése, prevenció, stb.), nem megengedhető, hogy mi magunk e változásokhoz ne alkalmazkodjunk, és a régmúltban ragadva olyan szubjektíven tévesen értelmezett fogalmak mögé bújjunk, mint a

⁷⁰ Chemers Martin (1984): The social, organizational, and cultural context of effective leadership. In: Barbara Kellerman (szerk.): Leadership: Multidisciplinary perspectives, New Jersey: Prentice-Hall, 91-108. old.

„parancsuralom” és ne tegyünk különbséget a vezetés és irányítás alkotmányossági hatásköre között.

6. A 48/1991. (IX.26.) számú alkotmánybírósági határozat értelmezése: a fegyveres szervek vezetés-irányítási rendszere

Figyelembe kell vennünk azt, hogy az alkotmánybírósági határozat értelmezése nem a rendvédelmi szervek, hanem a Honvédség, mint fegyveres erő irányítására vonatkozik, indoklása és a határozat normatív rendelkezése is a szerint értelmezendő. A fenti kérdéskör teljes egészében az ismertetett alkotmánybírósági döntés vonatkozásában a határozat szövegezésének beágyazásával, valamint az egyes részek értelmezésével kerül modellezésre, kiemelt figyelemmel a honvédelem és rendvédelem alkotmányossági garanciaként történő különválasztására.⁷¹ Mindez azért bír kiemelt jelentőséggel, hiszen a határozat az első jogforrás volt, amely a vezetés és irányítás közötti hasonlóságokat és különbségeket meghatározta, ezzel egzakt választ adott az értelmezés tárgykerében.

Az alaptézist a határozat honvédelmi miniszter által előterjesztett indítványa jelenti, amelyben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy az Alkotmánynak a fegyveres erők irányítására vonatkozó rendelkezéseit értelmezze, és állapítsa meg, hogy a 40/B. § (3) bekezdésében felsorolt szerveknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatásköre hogyan viszonyul egymáshoz.⁷² Az indítványozó szerint ugyanis a fegyveres erők működésének irányítása béke idején a Kormány kizárólagos hatásköre, vagyis sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatáskörét oly módon, hogy az a tétéles jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza.

Mindezzel parallel az Alkotmánybírósághoz két alkotmányértelmezés is érkezett:

⁷¹ 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. Forrás: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/413887D00724A32FC1257ADA00529B43?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)

⁷² 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txtrefere=A1000335.KO R> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)

1. az igazságügyminiszter alkotmányértelmezést kért a tekintetben, hogy az Alkotmány 31/A. § (1) bekezdésére figyelemmel a köztársasági elnök személyi sérthetlensége - amelynek büntetőjogi védelméről gondoskodni kell - szűken értelmezve az élet, testi épség, vagy tágabban értelmezve, a becsület és méltóság fokozott büntetőjogi védelmére terjed-e ki;
2. valamint az Országgyűlés Kulturális, oktatási, tudományos, sport, televízió- és sajtóbizottsága is alkotmányértelmezést kért, hogy az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés m) pontja alapján hozott kinevezési törvénnyel kapcsolatban a köztársasági elnök kinevezési jogköre, valamint a 30/A. § (2) bekezdés szerinti miniszteri ellenjegyzés hogyan értelmezhető.

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványok egyesítése és az alkotmányértelmezés egy eljárásban történő elvégzése szükséges. Mindezt azzal indokolta, hogy az indítványok részben fedték egymást, ugyanis a fegyveres erők irányítási jogkörében vannak kinevezési hatáskörök is; valamint a miniszteri ellenjegyzés intézménye kapcsolatban van a köztársasági elnök sérthetlenségével. Az egyesítést indokolta továbbá az is, hogy a köztársasági elnök különféle jogosítványait egyébként is az elnök jogállásának egészébe ágyazva kell értelmezni.

Megjegyzendő, hogy a teljes ülésén a zárt ülés elrendeléséig jelen volt az Országgyűlés elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, az igazságügyminiszter, a legfőbb ügyész, továbbá a honvédelmi miniszter mint indítványozó is. A jegyzet kizárólag a vezetés-irányítási rendszer mikéntjével foglalkozik, annak fent nevezett felszólalási is csak a vonatkozásában kerülnek feldolgozásra.

A köztársasági elnök a fentiekkel kapcsolatban írásban fejtette ki észrevételeit, miszerint főparancsnoki jogállása - egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatóan - szükségképpen magába foglalja a parancsadás jogát. A főparancsnoki jogállásból következik, hogy a honvédség parancsnokának a köztársasági elnök a szolgálati előljárója.

A szolgálati előljárói státusz nem jelent mást ez esetben, mint egy hierarchikus parancsadás, és utasításfogadás, továbbá

végrehajtás funkciókat. Mindezt az alá-fölérendeltség tekintetében, mint vezetői funkciókat gyakorló és végrehajtói funkciókat teljesítő állománnyal írhatjuk le.

Az Alkotmány 40/B. § (3) bekezdése szerint a fegyveres erők irányítására - ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik - az Alkotmányban és külön törvényben meghatározott keretek között kizárólag az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Kormány és az illetékes miniszter, azaz a honvédelmi miniszter jogosult. A fegyveres erők az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése szerint: a Magyar Honvédség és a Határőrség.

Megjegyzendő, hogy a Határőrség 2008. január 01-jével az általános hatáskörű rendőrség szervezetének részét képezi, így a ma hatályos szabályozás szerint Magyarországon csak a Honvédség képezi a fegyveres erők részét. A rendőrség pedig a fentebb részletezett módon nem fegyveres erő, hanem állami fegyveres szerv jogállást visel.

Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a fogalmi értelmezés nem érinti a Honvédelmi Tanács hatáskörét, valamint a köztársasági elnök szükségállapot idején bevezetett rendkívüli intézkedéseit, tekintettel arra, hogy az indítványozó miniszter a „békeidőszakot”, azaz nem minősített időszaki feladatot jelölt meg (hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot), és önmagában a Honvédelmi Tanács is csak ez esetben átruházott hatáskörben tevékenykedik. Az Alkotmánybíróság azt is írásba foglalta, hogy a miniszterek, így különösen az előterjesztő miniszter jogaival sem foglalkozik, mert a minisztereknek a Kormányétól nincs független hatásköre. A határozat ennél fogva irányító szerv alatt az országgyűlést, a köztársasági elnököt és a Kormányt érti.

Az Alkotmánybíróság a vezetés és irányítás fogalmát először dogmatikai szempontból vizsgálta meg, amelynek során arra a következtetésre jutott, hogy a "fegyveres erők irányítása" fogalmat sem az Alkotmány, sem a honvédelemről szóló törvény nem határozza meg.⁷³ Hasonlóan nem tartalmazza a jogszabály a "honvédség vezetése" fogalmának meghatározását sem.

⁷³ 1976. évi I. törvény a honvédelemről. Forrás: <http://jogiportal.hu/index.php?id=4d5cuhzur7yft2ko&state=19921130&menu=view> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)

Az Alkotmánybíróságnak ezért olyan fogalmi definícióból kellett kiindulnia, amely az igazgatástudomány, és a vezetés-, és szervezéstudomány, mint diszciplína meghatároz. E résznél érdemes elgondolkodnunk azon, hogy vajon hány féle és fajta definíció is született a vezetés és irányítás szempontjából, és azok alkotnak-e egységes, generális klauzulát. Természetesen nem. A vezetésnek-, és irányításnak a mai napig nincs egységes és általánosan elfogadott definíciója. A hasonlóságok és különbségek viszont az alábbi határozat mentén lényegeiben feltárhatók:

Mindkettőben közös elem, hogy az irányítás és vezetés is a szervezet eredményes működtetésére irányul. Az alapvető különbség viszont az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (hierarchiában fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. Az államszervezeten belüli irányítás esetén az irányítás közjogi jogosítványok alapján folyik. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. Irányítási eszközei - ha a hatásköri szabály erről nem rendelkezik - felölelik az állami szervezés teljes eszköztárát. Az irányítónak természetesen lehetnek hatósági igazgatási jogosítványai is.

A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat.

Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és - az állami irányításban - az irányítási illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul. Ilyen értelemben a megkülönböztetés formális: az aktus nem általános vagy konkrét volta szerint minősül "irányítói" vagy "vezetői" aktusnak, és nem is jelentősége szerint. A vezetés mindig az irányítás keretei között marad, s ebben az értelemben az irányítás végrehajtása minden vezetői önállóság mellett is, nemcsak akkor, ha az irányító és a vezető között (szervezeti) hierarchikus alá-fölérendeltség van.

A kettő közötti lényeges különbség tehát a szervezetben betöltött szerep és funkció körüli elhatárolás adja; azaz a vezetés mindig szervezeten belül-, az irányítás pedig szervezeten kívül zajlik. A másik elhatárolási szempont pedig az irányítási illetve vezetői

aktusok különböző jogi minőségén alapul, azaz a jogi normák eltérőségének használata alapozza meg.

A fegyveres erők irányításának megosztásáról és az Alkotmányról a határozat az alábbiakat állapította meg: az irányításban a 40/B. §-ban felsorolt szervek mindegyikét részeltetni kell, az Alkotmányban meghatározott hatáskörök szerint, illetve azok sérelme nélkül. Az irányításban semmilyen más szerv nem vehet részt. Nem lehet alkotmányosan olyan vezetői hatásköröket megállapítani, amelyek az irányítástól függetlenek. A Magyar Honvédség parancsnoka vezetési jogkörét csakis az irányító szervek irányítási aktusainak megfelelően, azok végrehajtásaként és keretén belül gyakorolhatja. Az irányítási jogkörök alapvető felosztását az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány között az Alkotmány nem nevesíti. A szövegszerűen a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörökön kívül még számos hatáskör gyakorlása a fegyveres erők irányításának minősülhet, ha az adott esetben a fegyveres erőkre is vonatkozik. Tipikus példája ennek egy nemzetközi szerződés megkötése, vagy például az éves költségvetés elfogadása. Egy kogens szabály érvényesül csupán; ha mindezzel a fegyveres erők irányítása megvalósul, akkor mindaz érvényes rájuk, mint a hatáskörök egészére.

Az Országgyűlés vonatkozásában a határozat kiemeli, hogy az Országgyűlés közvetlen irányítási hatásköre a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról való döntés. Alkotmánymódosítás nélkül a fegyveres erők irányítására vonatkozó olyan új hatáskört, amelyet az Alkotmány nem tartalmaz, csak akkor állapíthat meg magának, ha az a 40/B. §-ban meghatározott többi szervnek az Alkotmányban megállapított hatáskörét nem vonja el. Az Alkotmány garanciális feltételt támaszt az Országgyűlés irányítói hatásköre vonatkozásában, amikor részletezi, hogy annak saját hatáskörben történő felhasználása nem lehetséges, ad absurdum a többi szerv hatáskörének elvonása lenne szükséges ahhoz, hogy ezt megtegye, amely az Alkotmány szempontjából is tilalmazott volna.

Az Alkotmánybíróság meglátása szerint a köztársasági elnök irányítói jogköre a minősített időszaki feladatok ellátásából következik, tekintettel arra, hogy az Országgyűlést rendkívüli körülmények között átmenetileg hatásköréből adódóan helyettesíti. A főparancsnoki szerepkör tartalmát pedig a köztársasági elnöki funkcióból adódó irányítási jogosítványok keletkeztetik. Mindebből

adódóan a köztársasági elnök az Országgyűlés akadályoztatása esetén jogosult kinyilvánítani a minősített időszak vonatkozásában a hadiállapotot, kihirdetni a rendkívüli-, és a szükségállapotot, és ezzel egyidejűleg jogosult a Honvédelmi Tanács létrehozására is. Az Alkotmány e jogot is korlátozza azzal, hogy a Honvédséggel történő tényleges rendelkezés, azaz az irányítás csak a szükségállapot kihirdetésekor illeti meg a köztársasági elnököt és csakis addig az intervallumig, míg az Országgyűlés össze nem ül és nem dönt a Honvédelmi Bizottság utólagos ellenőrzése mellett a fegyveres erők alkalmazásáról.

A főparancsnoki funkció vonatkozásában a határozat megállapítja, hogy az Alkotmány 29. § (1) bekezdése szerint a köztársasági elnök Magyarország államfője, a (2) bekezdés szerint a fegyveres erők főparancsnoka. Mindezt viszont az alkotmányértelmezés nem tekinti hatáskörnek, ezáltal nem ruházza fel plusz jogosítvánnyal a köztársasági elnököt. (Nem arról van szó, hogy ezekből a funkciómegjelölésekből ne adódnának bizonyos hatáskörök, de ezeket az Alkotmány más szakaszánál jelöli meg.) A köztársasági elnök főparancsnoki funkciója alkotmányjogi funkció és nem a Magyar Honvédségen illetve a Határőrségen belül viselt beosztás vagy rang. A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül helyezkedik el, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előljárója; az irányítási aktusának megfelelő parancsot - éppúgy, mint a többi irányításra jogosult szerv esetében - a Magyar Honvédség, illetve a Határőrség parancsnoka adja ki. A főparancsnok irányítási jogosítványait az Alkotmány, illetve az alkotmányi felhatalmazás alapján és annak keretében meghozott törvény kimerítően meghatározza. Magából a főparancsnoki funkcióból az Alkotmányban és a törvényben meghatározott jogosítványokon kívül további jogok közvetlenül nem származnak.

A Kormány hatáskörének tekintetében pedig az Alkotmány 35. § (1) bekezdés h) pontja kimondja, hogy a Kormány irányítja a fegyveres erők, a rendőrség és a rendvédelmi szervek működését. Ez a hatáskörmegállapítás úgy értelmezendő, hogy a felsorolt

szervezetek mind a végrehajtó hatalom részei, amellyel az alkotmányossági garancia érvényesül.⁷⁴

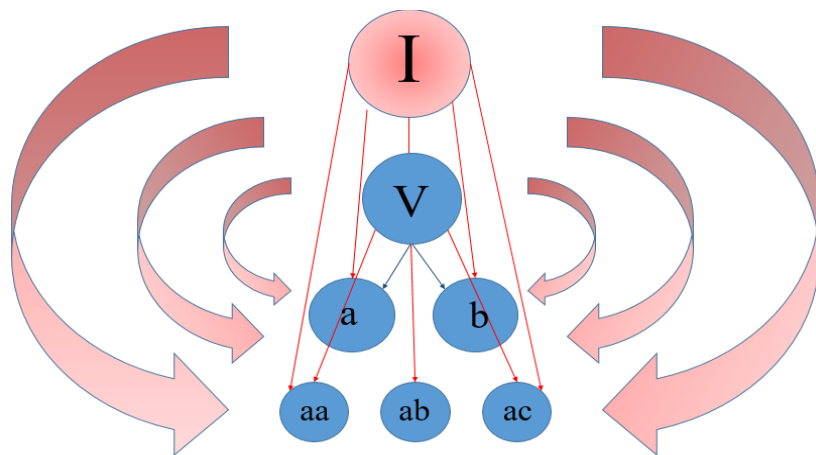
A korábban Alkotmányra, és Alaptörvényre felesküdt személyek kötelezettek arra, hogy a fegyveres szervek jogszabályban meghatározott céljaival azonosuljanak, és legjobb tudásuk, ismeretük alapján szolgálati feladataikat teljesítsék. Minderre garancia, hogy olyan vezetés-irányítási rendszerben teszik, ahol a felelősségi és hatáskörök elkülönülnek és alkotmányos garancia biztosítja azok befolyástól mentes gyakorlását.

Az elemzett alkotmánybíróági határozat alkotmányértelmezési szempontból is meghatározta a vezetés és irányítás közötti hasonlóságokat és különbségeket, amelyek leginkább az államszervezet, a szervezet- és a szervezetben szolgálatot teljesítő állomány funkcióinak gyakorlásán keresztül érhető tetten. A vezetés, társadalmi jellegénél fogva mindig az adott szervezeten belül helyezkedik el – függetlenül a szervezet jellegétől és társadalmi beágyazottságától -, az irányítás pedig mindig szerven kívülről érkezik. Mindkét funkció gyakorlása megköveteli az adott szervezetre jellemző normaalkotási jogkört, amely a vezető-, és az irányító személy hatáskörénél fogva nem csak behatárolt, de különböző jellegű és minőségű lehet. Ezen fontos elhatárolás képezi a szervezet vezetés-irányítási rendszerének strukturáltságát, a hatáskörök és a felelősségi körök szétválasztását. Mindez hozzájárul a törvényes, szakszerű és jogszerű eljárások lefolytatásához, és az Alaptörvényi rendelkezések maradéktalan érvényesüléséhez és érvényesítéséhez.

6.1 A vezetés-irányítási rendszer modellezése

Az elméleti tézisek gyakorlatba ültetésével az alábbiakban mind a vezetés, mind az irányítás fogalmi összetevőin keresztül annak megvalósulását illusztrálom. (Lásd 7. számú ábra)

⁷⁴ Kovács István (2021): Vezetés és irányítás a 48/1991. (IX.26.) alkotmánybíróági határozatra tekintettel. In: Dragon Sándor et al. (szerk.): A vezetés-irányítási rendszerek jó gyakorlata a rendőrségen. Budapest: MRTT, 74-85. old.



7. számú ábra: A vezetés-irányítási rendszer
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

A folyamatábrán „I” betű az irányító-, „V” betű a vezető-, „a”, „b”, „aa”, „ab”, „ac” betűk a végrehajtói állomány személyeit jelzik. Az irányítással összefüggő folyamatnyilakat piros-, a vezetéssel jelző nyilakat pedig kék színnel jelöltem.

Az alkotmánybíróági értelmezéssel összefüggésben tehát az irányítás mindig szerven kívül helyezkedik el, így „I” akár „V”, akár „a”, akár „b”, de akár „aa”, „ab” és „ac” tevékenységét is irányíthatja. A hierarchikus berendezkedésnek köszönhetően az alárendeltségi elvből fakadóan erre „I” joggal rendelkezik. Pont ennek az alapelvnek az érvényesülése gátolja, hogy a folyamat visszafelé, azaz végrehajtói pontoktól az irányító felé haladhasson. Ez vertikálisan és lineárisan „I”-től egészen „ac”-ig terjedhet.

„V” speciális helyzetben van. Egyrészt „I” vonatkozásában ő maga az irányított személy, azaz személyében a „vezetés vezetése” zajlik; másrészt „a”-t és „b”-t, mint végrehajtót vezet; de „aa”, „ab”, és „ac” tekintetében az irányítói jogkör gyakorlója is egyben. Miért teheti meg mindezt? „V” speciális helyzetét az teremti meg, hogy „a” és „b” „V” közvetlen alárendeltségében teljesíti tevékenységét, míg „aa”, „ab” és „ac” ugyan ezt közvetetten teszi meg. Az alárendeltségi viszonyokban a közvetlenség lesz tehát az a kapocs, amely a vezetés létjogosultságát megteremti. Ezért rendelkezik az alkotmánybíróági határozat arról, hogy a vezetés mindig szerven belül zajló tevékenységet jelent, amely „V” vonatkozásában a

közvetlenül alárendelt szervezeti egységek és végrehajtói állomány tekintetében érhető tetten. Értelemszerűen olyan szervezeti egységeket, amelyek „V” mellé kerültek rendelésre, vezetni és irányítani nem lehet, ha csak hatáskörét valamilyen szabályzó nem delegálta vagy nem rendelte „V” végrehajtási jogkörébe. A tétel miszerint a hierarchiában alsóbb szervezeti elemektől felsőbb szervezeti elemekig, ahogy irányítani, úgy vezetni sem lehet.

A másik elhatárolás a jogi normakörnyezetben és annak eltérőségében keresendő. Vajon az irányító és a vezető személye ugyan olyan jogosítványokkal rendelkezik? A válasz nemleges. 'I' utasítást „V”-nek, „a”-nak, „b”-nek, „aa”-nak, „ab”-nek, „ac”-nek egyaránt adhat. Mint, ahogy a vezetés és irányítás hierarchikus berendezkedéséből adódik, az alacsonyabb szinten levő szerv sosem adhat utasítást a felettes szervnek, így „aa”, „ab”, „ac”, „a” és „b” sem „V”-nek, sem pedig „I”-nek nem adhat utasítást. „V” nem adhat utasítást „I”-nek, de „a”-nak, „b”-nek, „aa”-nak, „ab”-nek, „ac”-nek egyaránt adhat utasítást. Az utasításadási jogkör közvetlen 'a'-t és „b”-t érinti, közvetetten pedig „aa”-ra, „ab”-re és „ac”-re terjed ki.

II. TÖRZSMUNKA

1. A törzsmunka rendszerének alapjai

Az előzőekben bemutatott fenyegetések és veszélyek az államok biztonságra való törekvését nagymértékben veszélyeztetik, így az ellenük való fellépés is sürgető jelentőségű. A szinergiára valamint együttműködésre való állami törekvés és annak szorgalmazása a veszélyek és fenyegetések rizikófaktorát csökkenthetik, együttes erővel pedig képesek lehetnek arra, hogy a felmerülő kockázatokat mérsékeljék, akár meg is szüntessék.

A felgyorsult világ pozitív produktumai az emberek életét nagymértékben könnyítik. A kutatások, fejlesztések és innovációk eredményeként az infrastruktúra épül, technológiai és technikai monstrok jelennek meg, multikulturális környezetben pedig a különböző nemzetek egymás értékeire építve és azok felhasználásával formálják környezetünket. Nem szabad megfeledkeznünk viszont arról, hogy a globalizáció pozitív és építő szándéka mellett annak romboló és társadalmakat megsemmisítő melléktermékei is életünk részét képezik. A globalizáció olyan fenyegetéseket hozott magával, mint a szervezett bűnözés, a terrorizmus, a nukleáris fegyverkezési verseny, az emberkereskedelem, a kábítószerkereskedelem, stb; és olyan veszélyek kerültek előtérbe, mint a klímaváltozás, az ember és természet okozta katasztrófák vagy az illegális migráció kérdése.

Az állam elsődleges feladata a jólét megteremtése mellett a biztonság garantálása is egyben. Ma az elmosódott határú világban, ahol a Schengeni térségben fizikailag sem léteznek államokat elválasztó határvonalak, ezek a fenyegetések és veszélyek nemzetközi jelleget öltöttek. Ahhoz viszont, hogy az állam más államokkal együttműködve ezen fenyegetések és veszélyek ellen sikeresen felléphessen, elsőként saját területén - az államigazgatásban és a versenyszférában egyaránt⁷⁵ - működő szervekkel kell az együttműködést kialakítania. Ha az ezirányú

⁷⁵ Például a rendvédelem feladata kevésnek bizonyul a pénzmosás területén, ha a pénzszolgáltató intézményekkel együttműködni nem tud. A bankhálózat sajátos rendszerének, valamint a rendvédelem államtól kapott felhatalmazásának együttes tevékenysége tudja csak az ezzel kapcsolatos visszaéléseket megelőzni.

törekvéseket állami, azaz nemzeti szinten sikerül érvényesíteni, biztosak lehetünk benne, hogy azt követően az adott állam nemzetközi platformon is helytállni lesz képes. Hogy érhető ez el, mi történik ilyenkor? – merül fel a kérdés az olvasóban.

Azon téziszből kiindulva, miszerint az állam alapvető társadalmi rendeltetése a jólét és biztonság megteremtése, elképzelhetetlen, hogy bármely veszély vagy fenyegetés az ezirányú törekvéseket megakadályozni tudná. Sajnálatos módon viszont ezen fenyegetések és veszélyek olykor túlnőnek a normál időszakbéli állami szerepvállalás szükségességén, így félelmet és bizonytalanságot keletkeztetnek. Minél inkább nagyobb a félelem és a bizonytalanság nagysága és forrása, annál inkább növekszik majd az állam polgársaiban a veszélyek és fenyegetések leküzdésére irányuló állami szerepvállalás igénye. Az államnak tehát olyan rendszeren alapuló struktúrát kell működtetnie, amely a félelem és bizonytalanság csökkentésére, a fenyegetések és veszélyek elhárítására és megszüntetésére képes. Mindez (lásd minősített állami szerepvállalás és feladatvégrehajtás) az együttműködésen alapuló úgy nevezett integrált vezetési törzsek működtetésében érhető tetten, amelynek központi erőssége (a szinergia) révén az állam polgárai által felállított cél elérését garantálja. Miért pont rendszer, és miért pont az integrált törzsek rendszere? – merül fel bennünk a kérdés.

Az integrált vezetési törzsek ugyanis nemcsak az egyes hivatásrendek, szervezetek képviselőinek személyes kompetenciáit, hanem az érintett közigazgatási szervek hatásköreit, logisztikai bázisát, speciális problémamegoldási lehetőségeit is egyetlen egységes rendszerbe tudják szervezni, így lesznek képesek az adott veszély és/vagy fenyegetés kezelésére.⁷⁶

Kiindulópontunknak az állami struktúrát kell alapul vennünk. Minden egyes biztonság megteremtésére irányuló szerv feladatkörét az Alaptörvény, de legalább sarkalatos törvény határozza meg. Ezek az úgy nevezett hivatásrendek, a szervezetekben olyan szakismerettel, személyes kompetenciával bíró munkavállalókat foglalkoztatnak, akik az adott terület – így a

⁷⁶ Varga János (2017): A rendőri szervezetek törzsmunkája. In: Kovács Gábor (szerk.): Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek. Budapest: Dialóg Campus, 41. old.

saját szakterületük – szakértői is egyben. Egy szerv, egy adott szakterület, egy adott szakismeret. Az adott szakterület feladatvégzése az adott problémával szemben alapesetben bevethető és reményeink szerint kielégítő is egyben. Mi történik olyankor, ha egy olyan veszély és/vagy fenyegetés következik be, amelynek leküzdéséhez nem csak az adott szakterület, hanem több, egymástól eltérő szakterület munkavállalóinak szakértelme is szükségessé válik? A szakterületeket a továbbiakban már nem kezelhetjük teljes mértékben önállóan, a feladatok a végrehajtása csak az együttműködése révén valósulhat meg. (Példának okáért illusztráljuk ezt az illegális migráció veszélyének kezelésével. A globalizált és felgyorsult körülményeknek köszönhetően a világ ma már számos náció lakhelyévé vált, a különböző államok különböző polgárai, a nemzetek egyik kontinensről a másik kontinensre, egyik országból a másik országba vándorolnak. Mindez alapvetően semmilyen problémát nem keletkeztet, hiszen a hely megváltoztatásának, valamint a mozgás szabadságának a joga, az emberi szabadságjogok egyike, így annak gyakorlása a Földön élő összes embert megilleti. Az államot sem éri hátrány, hiszen szuverenitásából adódóan szabályokat alkothat, hogy saját területére kikerüljön és milyen módon enged be, továbbá az ott tartózkodást milyen szabályok megtartásához köti. Az államnak is kötelessége elismerni, de leginkább elfogadni, hogy a hely, ahol autoritását gyakorolja már nem nemzeti, hanem multikulturális környezetté vált. Önmagában ezért a migrációval semmilyen probléma nincsen. A veszély akkor alakul ki, ha a migráció során az adott állam polgára a célország beutazási és tartózkodási szabályait nem kívánja betartani, illetőleg azon társadalmi együttélés alapvető – legyen az büntető, szabálysértési vagy csak etikai, stb. szabály – feltételeinek nem kíván eleget tenni. Ez az a momentum, ami a migrációt illegálissá, az illegalitás pedig veszéllyé alakítja. Ma Magyarországon az Alaptörvény a rendőrség számára meghatározza, hogy vegyen részt a jogellenes bevándorlás megakadályozásában; míg a Honvédség részére előírja, hogy teremtse meg Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelmét.⁷⁷ A közös

⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2022. július 22.) 45. cikk (1)...a Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország

határszolgálat így „közös feladatot is előír”: a jogellenes bevándorlás megakadályozását, illetőleg az ország határainak védelmének fenntartását. A fenti példából is jól látható, hogy egy adott veszély több problémát is keletkeztet. A kettő szerv más-más szakterületének közös pontján történő feladatellátás viszont két alapvető a biztonság fenntartásához fűződő állami szerepvállalás megvalósulását eredményezi. Ha a rendőrség és a Honvédség eltérő szakterületeinek, de a probléma kezelésébe bevont szakértőinek a személyes kompetenciáit és szakértelmét sikerül összehangoltan és rendszerben kezelni, a különböző feladatellátás mégis közös és nem különböző cél elérését eredményezi. „Két legyet egy csapásra” - ahogy az ismert közmondás is tartja.)

A logisztikai bázis nem csak a humánerőforrást, hanem az adott szerv által használt és ezáltal biztosított eszközparkot is magába foglalja. Olyan alkalmas eszközpark, amely az adott cél elérését és önmagában az arra irányuló tevékenységet, műveletet vagy magát a feladatvégzést elősegíti, előmozdítja vagy fokozza. Felhasználható, tehát a cél elérése érdekében értéket közvetít. (Például, közös határszolgálat esetén, amennyiben a csapatok mozgósítására van szükség, lehet a Honvédség által alkalmazott szállító járművek – fejlesztésük és feladatellátásuk eredményeként – sokkal inkább alkalmasak az állomány szállítására és célhelyre történő eljuttatására, mint például a rendőrség ilyen irányú eszközei.) A logisztikai bázis tehát az adott szervek állományának a közös felhasználását valósítja meg.

A logisztikai bázishoz kapcsolódik a speciális problémamegoldó képesség vagy készség. A problémamegoldó képesség önmagában egy adott feladatnak a megfejtését jelentené, azonban a biztonság megteremtésére irányuló feladatok végrehajtása, annak speciális formáját követelik meg. Egy olyan racionalitáson működő elvi mechanizmust, amely a következtetések levonása révén a probléma középpontjában álló megfejtés elérését célozza. Egy olyan a problémát megszüntető út biztosítását jelenti, ahol a gondot okozó szituációból egy jobb helyzetbe sikerül eljutnunk. Mindehhez nem elég a készség és képesség, a specialitás a sikeresen alkalmazott és racionalitással biztosított módszerek

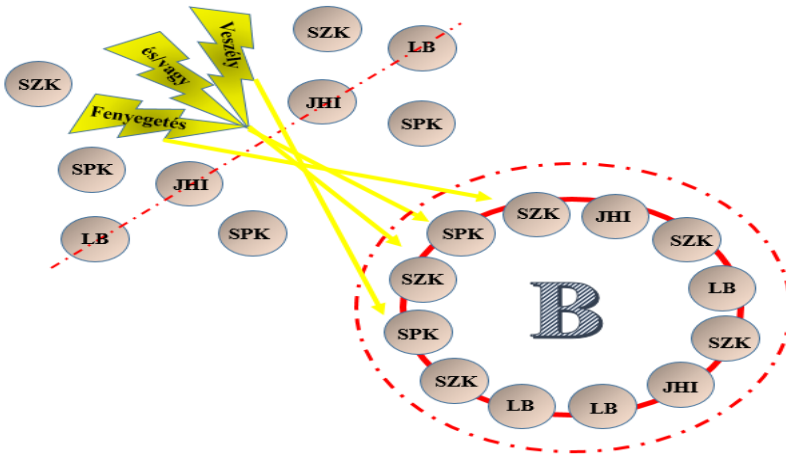
függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme...; 46. cikk (1)... A rendőrség részt vesz a jogellenes bevándorlás megakadályozásában...

alkalmazásán múlik. (Példának okáért: problémamegoldó képességnek tekintjük, ha az adott szakterület munkavállalója normatív ismeretekkel rendelkezik és a szerint végzi napi feladatait. Ha azonban nem rutinügyről van szó, akkor az egyszerű problémamegoldás kevésnek bizonyul. A normatív ismeretek elmélyültebb tanulmányozása és ismerete szükséges, ahhoz, hogy az egyszerű problémamegoldó készséget speciális problémamegoldó képességgé fejlesszük, ezáltal az elmélet és gyakorlat összhangját az átlagtól eltérően alkalmazni tudjuk. A migráció szabályozásáról született nemzeti normatívákon kívül a nemzetközi ismeretanyagot is készségi szinten kell ismernünk ahhoz, hogy az azzal kapcsolatos problémákat kielégítő szinten kezelni tudjuk. Örízetbe vehető-e a harmadik országbeli állampolgár a büntetőeljárásról szóló törvény szerint? Mi az eljárás menete, ha a határátlépés során a harmadik országbeli állampolgár magát menekültként vallja? Ha a munkavállaló a büntetőeljárásról szóló törvény, vagy a Genfi Egyezmény rendelkezéseit nem ismeri, sajnos a rendőrségről szóló törvény idevágó rendelkezései a probléma megoldásához kevésnek fognak bizonyulni, még akkor is, ha egyébként e törvénynek a szakember kiváló tudója is egyben.)

A hatásköri és illetékességi szabályok esetén speciális rendelkezések érvényesülnek, az együttműködés során azt kell irányadónak tekinteni. Egy határon átívelő veszély és/vagy fenyegetés tekintetében a joghatóság kérdéskörében az ügyelosztás rendezőelvét kell alapul vennünk. Amelyik ország hatósága, illetve szerve az adott ügyben eljár, annak az államnak a jogszabályai kerülnek alkalmazásra. E tekintetben a hatáskör pedig azt jelenit, hogy az adott állam közigazgatási szervei közül melyik típusú fog eljárni. Erre a választ mindig az adott ügy tárgya alapján kell megállapítani. Amennyiben több olyan közigazgatási szerv van, amelyik az adott ügy tekintetében hatáskörrel rendelkezik, úgy az illetékesség fogja megszabni, hogy konkrétan melyik hatóság lesz az eljáró hatóság. Az illetékesség az azonos hatáskörű közigazgatási szervek munkamegosztását és ügyelosztásának szabályozására hivatott. (Például a magyar államhatáron észlelt jogsértés vizsgálatát a magyar jogszabályok szerint kell lefolytatni, azaz Magyarország rendelkezik joghatósággal; az illegális bevándorlással kapcsolatos eljárások lefolytatására pedig a rendőrség – az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság – rendelkezik hatáskörrel, de a

cselekmény elkövetésének helye fogja megalapozni a kirendeltségek illetékességi jogkörét.)

Az elmélet és gyakorlat összhangját nézzük meg most egy rendszerben. (Lásd 8. számú ábra)



8. számú ábra: Az integrált vezetési törzs helye, szerepe és rendszere

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A személyes kompetenciákat (SZK), a logisztikai bázist (LB), a joghatóságot és az azzal együtt járó hatásköri és illetékességi szabályokat (JHI), valamint a speciális problémamegoldási képességet (SPK) tekintjük az alrendszer elemeinek. Mivel különálló elemekről van szó, egymással kölcsönhatásba lépve kiadnak egy-egy alrendszert.

Ezek az összetevők önmagában az alrendszer elemeiként is funkcionálnak, ha így tekintünk rájuk, akkor az alrendszer részeként értelmezhetők. Részekként egymással kölcsönösségi viszonyban állnak, egyik feltételezi a másik meglétét, ha bármelyik hiányzik, az súlyos deficitet okoz. (Joghatóság nélkül nincs szervezet, szervezet nélkül nincs hatáskör és illetékesség; logisztikai bázis nélkül sem személyes kompetencia, sem pedig speciális problémamegoldás készség nem létezik.) Ha elemekként összekapcsoljuk őket, akkor a kölcsönhatás eredményeként alrendszert, az alrendszerek pedig rendszert alkotnak.

Egyedülálló alrendszer vagy rendszer részeként nem tudják rendeltetésüket betölteni, így a veszélyként és fenyegetésként értelmezett káros emberi magatartásokat és/vagy természeti csapásokat elhárítani nem tudják. Szétszórva részeként elhelyezkedve a veszélyek és fenyegetések által okozott károkat átengedik, ezért a biztonsághoz (B) fűződő társadalmi érdek sérülni fog. A biztonság sérül, az élet, testi épség és a vagyonbiztonság veszélybe kerül.

Ha viszont a részeket – feltételezve a közöttük fennálló kölcsönösségi viszonyt - (elemekként alrendszert alkotva, az alrendszerekből pedig egy teljes rendszert képezve) egymáshoz kapcsoljuk, képesek lesznek egymással kölcsönhatásba lépni, így kompenzációs intézkedésekkel karöltve képesek lesznek a biztonsági deficit megszüntetésére, egymással együttműködve pedig a fenyegetések és veszélyek negatív hatásainak elnyelésére. Összekapcsolódva egy olyan a biztonság társadalmi igénye köré felhúzott sugaras védőburkot fognak képezni, amelyen a fenyegetés és/vagy veszély káros hatásai nem tudnak áthatolni. Ennek a biztonság köré sugárban húzott védővonalnak és az azon elhelyezkedő rendszereknek, az abban megbúvó elemeknek és részeknek a működtetésére pedig olyan apparátust kell kialakítani, amely ezen tevékenység végrehajtására maximálisan alkalmas. Ezen az úgy nevezett integrált vezetési törzsek.

2. Az integrált vezetési törzs felépítése és vezetés-irányítási rendszere

Ma Magyarországon a rendvédelem tekintetében az integrált törzsek közé soroljuk a Központi Operatív Törzset, az Országos Törzset, a Készenléti Rendőrség Törzset, valamint a Megyei (Fővárosi) Törzset. A következőkben nézzük meg azok felépítését és vezetés-irányítási rendszereit.

2.1. A Központi Operatív Törzs vezetés-irányítási rendszere

A belügyminiszter a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés c) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva 2015. évben kiadta a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs

felállításáról szóló 23/2015. (IX. 11.) BM utasítást.^{78,79} A közjogi szervezetszabályozó eszköz részleteiben rendelkezik a Központi Operatív Törzs vezetési és irányítási rendszeréről, feladatairól és felépítéséről.⁸⁰ (Megjegyzendő, hogy az utasítás adott feladat elvégzéséről rendelkezik, de a későbbiekben majd látni fogjuk, hogy az Központi Operatív Törzs, valamint a már ismert törzsek, más, akár békeidőszak béli, akár minősített időszaki feladat kapcsán is koordinálandó feladatok elvégzésére is felállításra kerülnek.)

A szabályzó utasítása szerint a Központi Operatív Törzs irányítója a belügyminiszter. (Később láthatjuk majd, hogy a Központi Operatív Törzs munkájába más szervek és személyek is bevonhatók, delegálhatók, amely a Magyarországon működő és különböző szakterületek munkáját meghatározó minisztériumok és annak vezető személyeiben is tetten érhető. Példának okáért a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatban az együttműködésbe akár a Külgazdasági és Külügyminisztériumot-, vagy a Honvédelmi minisztériumot vezető miniszterek is bevonhatók, azonban az irányítói jogkört a belügyminiszter a kezéből nem adja ki. Ha a szervezetek állami struktúrájában való megjelenését vizsgáljuk, szintén megfigyelhető, hogy e mellérendelt pozíció ellenére, a Központi Operatív Törzs irányítója mindig az aktuális belügyi tárcát vezető belügyminiszter lesz.) Az irányítási funkció jelen esetben is szerven kívülről érkezik, és, ahogy a mellékelt ábra is mutatja, a közjogi szervezetszabályozó eszközök segítségével annak működési rendjét is meghatározza.

A belügyminiszter által végzett irányítás mellett a vezetési funkciókat az országos rendőrfőkapitány révén a rendőrség általános feladatokat ellátó szervének (Országos Rendőr-főkapitányság) hivatásos állományából kijelölt vezető beosztást betöltő személy

⁷⁸ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000130.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁷⁹ 23/2015. (IX. 11.) BM utasítás a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15U0023.BM&txreferer=00000003.TXT> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁸⁰ Magyar Közlöny 2015/45. szám. Forrás: <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/index.php?m=0&p=kozlart&ev=2015&szam=45&k=12> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

vezeti. A parancsnok személye (leginkább) az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályának a vezetője.⁸¹ Mindezt szakmai indokok generálják, nem kógens szabályként értelemzendő. (Fontos megjegyezni, hogy a Központi Operatív Törzset tehát nem a mindenkori országos rendőrfőkapitány vezeti, hanem a vezetési feladatok koordinálásával és funkcióinak gyakorlásával a hivatásos állomány táborát erősítő egy adott vezető beosztást betöltő parancsnok kijelölésre történik. A vezetés szervezeten belül zajlik, a kijelölt vezető a szervezeten belül gyakorolja a vezetési funkciókat, és a közjogi szervezetszabályozó eszközök segítségével különböző utasítások és intézkedések kiadásával látja el napi szolgálati feladatait. Kiemelten fontos leszögezni, hogy a vezetői eszközök, utasítások és intézkedések mindig paralelek az irányítói jogkörben megalkotott ugyan ezen parancsnoki eszközök kiadásával. Szabályzókat a vezető – parancsnok – ugyan hatáskörében eljárva alkothat, de azoknak mindig meg kell egyezniük az irányítói jogkörben kiadott utasítások teljes egészével, attól eltérni nem lehet. A miniszter hatáskörében eljárva rendeletalkotási jogkörrel rendelkezik. Az országos rendőrfőkapitány hatáskörében eljárva utasítást, intézkedést kiadhat, de annak minden tekintetben – még, ha aprópénzre váltják is a feladatokat – meg kell egyeznie a minisztériumi rendelettel. Ez a jogforrási hierarchiából fakadó felettes norma pozícióját erősíti. Ahogy a jogalkotás úgy a vezetés-irányítási rendszer is alkalmazkodik ehhez az alá-főlérendeltséghez, azzal párhuzamosan az irányítói feladatmeghatározástól a vezetői feladatvégrehajtás és funkciógyakorlás sem térhet el. Stílusában igen, de végrehajtásában nem.)

Amennyiben valamilyen oknál és/vagy indoknál fogva az országos rendőrfőkapitány által kijelölt vezető szolgálati feladatát ellátni nem tudja úgy helyettesítéséről gondoskodni kell. A szervezetszerű helyettesek a parancsnok tevékenységét nem csak, hogy támogatják, hanem szükség esetén azokat el is látják. A vezetőhelyettesek ezért a parancsnok helyettesítése vonatkozásában általános helyettesítési jogkörrel járnak el, azaz ugyan azon vezetési

⁸¹ Varga János (2017): A rendőri szervezetek törzsmunkája. In: Kovács Gábor (szerk.): Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek. Budapest: Dialóg Campus, 44. old.

funkciók gyakorlására jogosultak, mint a parancsnok személye. Ahogy a parancsnok személyét is, úgy a helyetteseit is az országos rendőrfőkapitány jelöli ki, amely személyek szintén a hivatásos állomány tagjai, és vezető beosztást töltenek be az Országos Rendőrfőkapitányság állományában. A vezetőhelyettesek a fentiek szerint (amennyiben a Közrendvédelmi Főosztály vezetője a parancsnok) logikailag az Országos Rendőrfőkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének helyettesei. Mindez szintén nem kógens szabály.

A Központi Operatív Törzs 24 órás munkarendben működik. (A hivatásos állomány tagjainak szolgálatteljesítési idejéről és a szolgálati időrendszerekről szóló 10/2015. (VII. 6.) ORFK utasítás értelmében a 24 órás szolgálat az úgy nevezett II. számú váltásos szolgálati időrendszer szerint szervezendő meg. A későbbiekben majd látni fogjuk, hogy a Központi Operatív Törzs feladatait készenléti szolgálatban látja el, ezért a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény 134. § (1) bekezdés szerint szolgálatban alkalmazható. Ilyenkor a hivatásos állományt tagját váltásonként 24 óra szolgálat és 72 óra szabadidő illeti meg, valamint halaszthatatlan intézkedést igénylő esetet kivéve - legalább 4 órát az erre alkalmas helyiségben, a ruházat könnyítése mellett, pihenéssel tölthet. Mindezt időkeretben állapítják meg, a heti pihenőnapoknak négy naptári hetenként két alkalommal vasárnapra kell esniük úgy, hogy hozzájuk szombati vagy hétfői nap kapcsolódjon.)^{82, 83} A parancsnoknak viszont van lehetősége arra, hogy a II. számú váltásos munkarendet a folyamatos, 24 órás munkarendtől eltérő munkarendben állapítsa meg. (Az eltérő munkarend az egyes szolgálati időrendszerek bármelyikét felölelheti, az egyénitől, a vezénlyésen át, egészen a kombináltig A

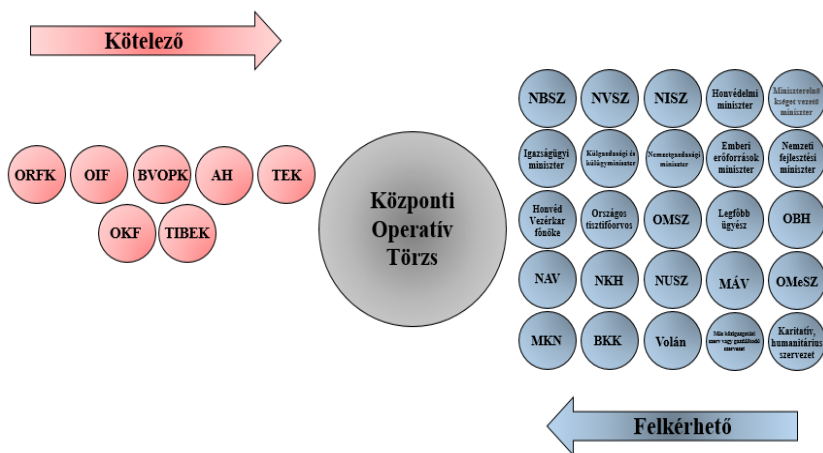
⁸² 10/2015. (VII. 6.) ORFK utasítás a hivatásos állomány tagjainak szolgálatteljesítési idejéről és a szolgálati időrendszerekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A15U0010.ORF&targetdate=&printTitle=10/2015.+%28VII.+6.%29+ORFK+utas%C3%ADt%C3%A1s&getdoc=1> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁸³ 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500042.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

fentiek részletes szabályairól a már említett utasítás rendelkezik.) Kiemelt jelentőségű, amelytől viszont eltérni semmilyen körülmények között nem lehet, hogy a Központi Operatív Törzs munkáját mindig úgy kell megszervezni, hogy a folyamatos munkarendben (szolgáltatás-szervezés, feladatvégrehajtás, stb.) történő működés során a parancsnoknak, de legalább helyetteseik közül egy személynek mindig szolgálatban kell lennie.

A működés és egyben a szolgálatellátás a belügyminiszter által meghatározott helyen történik, amelyre jelenleg is a Belügyminisztérium bázisán a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság Nemzeti Veszélyhelyzet-kezelési Központja részére kialakított és felszerelt, folyamatosan működőképes állapotban tartott létesítményében kerül sor. A Központi Operatív Törzs működésének részletes szabályait a parancsnok által kidolgozott és meghatározott belső szabályzó, úgy nevezett ügyrend tartalmazza.

A következőkben részleteiben tekintsük át, hogy a Központi Operatív Törzs állománya mely kötelező és mely felkérhető szervekből, szervezetekből és személyekből tevődik össze. (Lásd 9. számú ábra)



9. számú ábra: A Központi Operatív Törzs együttműködő állománya

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A Központi Operatív Törzs személyi állományát két nagy csoportra oszthatjuk: az egyik csoportot a kötelezően együttműködő-, a másik csoportot pedig az együttműködésbe felkérhető tagoknak szoktuk nevezni. A fenti csoportosítás is jól mutatja, hogy ugyan az operatív törzs felállításáról szóló utasítás csak egy adott problémával (az illegális migráció kezelésével) szembeállít bennünket, mégis jól látható, hogy egy ilyen probléma leküzdéséhez mennyi olyan szerv kérhető fel az együttműködésre, amelynek tevékenysége az adott problémakört közvetlenül vagy közvetetten, de érinti, és annak kezelésére az együttműködésben meghatározottak szerint alkalmas. (Például a külső határon végzett ellenőrzés megkerülésével az országba illegálisan bejutott és ott tartózkodó migránsok útvonalának lekövetése céljából az együttműködésbe akár a Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezető tisztségviselője; vagy, ha még terrorizmussal összeköthető információ is felmerül, akkor a Terrorelhárítási Központon, mint kötelező elemén kívül, akár a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vezetője is felkérhető.) A későbbiekben ismertetett más megoldandó feladat pedig más és más szervek együttműködését ölelheti és öleli is fel. (Erre utal azon gumiszabály, miszerint bármely más közigazgatási szerv vezetőjét vagy gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjét az együttműködésbe az irányító és/vagy a Központi Operatív Törzset vezető személy felkérheti.)

I. A csoportosítás szerint a kötelező elemek közé soroljuk⁸⁴:

1. Az országos rendőrfőkapitány-;
2. Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság főigazgatója-;
3. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka-;
4. Az Alkotmányvédelmi Hivatal főigazgatója-;
5. A Terrorelhárítási Központ főigazgatója-;

⁸⁴ A fenti felsorolás a 2015-ben elfogadott BM norma alapján került ismertetésre. A monográfia a változásokat követi, ezáltal jelenleg a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal helyére az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság; a TIBEK helyére a NIK; a Honvéd Vezérkar helyére a Honvédség parancsnoka, mint jogutód kerül.

6. Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója-;
7. A Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ főigazgatója által vezetett saját szervezetének állományából kijelölt szakemberek tagjait.

II. A csoportosítás szerint a felkérhető elemek közé soroljuk:

1. A Nemzetbiztonsági Szakszolgálat főigazgatóját;
2. A Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatóját;
3. A NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. vezető tisztségviselőjét;
4. A honvédelmi minisztert;
5. A Miniszterelnökséget vezető minisztert;
6. Az igazságügyi minisztert;
7. A külgazdasági és külügyminisztert;
8. A nemzetgazdasági minisztert;
9. Az emberi erőforrások miniszterét;
10. A nemzeti fejlesztési minisztert;
11. A Honvéd Vezérkar főnökét;
12. Az Országos Mentőszolgálat főigazgatóját;
13. Az országos tisztifőorvost;
14. A legfőbb ügyészt;
15. Az Országos Bírósági Hivatal elnökét;
16. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét;
17. A Nemzeti Közlekedési Hatóság elnökét;
18. A Nemzeti Útdíjfizetési Szolgáltató Zártkörűen Működő Részvénytársaság vezető tisztségviselőjét;
19. Az Országos Meteorológiai Szolgálat elnökét;
20. A MÁV Magyar Államvasutak Zrt. vezető tisztségviselőjét;
21. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. vezető tisztségviselőjét;
22. A BKK Budapesti Közlekedési Központ Zrt. vezető tisztségviselőjét;
23. A Volán Egyesülés vezető tisztségviselőjét;
24. bármely más közigazgatási szerv vezetőjét vagy gazdálkodó szervezet vezető tisztségviselőjét;
25. A válsághelyzet kezelésében részt vevő humanitárius, karitatív szervezet vezetőjét.

A felkérhető elemek tekintetében a szolgálatok vezénylését is a Központi Operatív Törzs parancsnoka határozza meg, azzal a kitételrel, hogy a 4-25. pontig terjedő felsorolásban megjelölt vezető – amennyiben a felkérést elfogadja a közreműködést pedig vállalja – a vezetése és irányítása alatt álló szervezet tagjaiból kijelöli azokat a szaktekintélyeket, akik az együttműködésbe kötelezően bevont szakemberek mellett akár 24 órás folyamatos-, akár időszakos és a parancsnok által megjelölt határozott munkarendben teljesítenek szolgálatot. A készenlét riasztás esetén aktiválódik, amelyet az Országos Rendőr-főkapitányság Főügyeleti szervén keresztül hajt végre. E szakemberek elérhetőségét és személyét a vezető a Központi Operatív Törzs vezetőjének tájékoztatásával egyidejűleg biztosítja. (A hivatásos állomány tagjait, a kötelező elemek közé sorolt szervezetek állományát is az Országos Rendőr-főkapitányság Főügyeleti szerve riasztja, értesíti.)

2.2. Az Országos Törzs vezetés-irányítási rendszere

Szintén a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés c) pontjában meghatározottak szerint, viszont a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján az országos rendőrfőkapitány jogosult közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotására és általa utasítás kiadására.^{85, 86} Az ország egész területét vagy több megyét (fővárost) érintő rendőri feladatok, összetett rendőri műveletek tervezése, koordinálása, valamint a vezetői döntések szakszerű előkészítése érdekében az országos főkapitány kiadta az Országos és a megyei (fővárosi) Törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről szóló 43/2013. (XI. 8.) számú ORFK utasítást.⁸⁷

⁸⁵ 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000130.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁸⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁸⁷ 43/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az Országos és a megyei (fővárosi) Törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről.

Az országos törzs felállítására az országos rendőrfőkapitány - amennyiben viszont akadályoztatva van, vagy távollétére kerül sor úgy annak -, az országos rendőrfőkapitány helyettesítésére kijelölt országos rendőrfőkapitány-helyettes jogosult. (Ma Magyarországon az országos rendőrfőkapitánynak öt helyettese van: bűnügyi-, rendészeti-, gazdasági-, személyügyi-, valamint műveleti helyettes. Bármelyik helyettes, amelyik kijelölésre kerül, jogosult az országos törzs felállításának utasításba adására.) Az országos törzs elrendelése lehetőség, nem kötelezettség, amely értelmében két nagyobb csoportot különítünk el: az első csoportot a minősített időszaki-, a másodikat az úgy nevezett egyéb esetek jelentik. (A minősített időszaki feladat-ellátásról a tankönyv következő fejezetében olvashatunk részletesen.)

I. Magyarország Alaptörvénye⁸⁸ szerinti elrendelés (országos jelentőségű vagy több megyét (fővárost) érintő - rendőri intézkedést igénylő – események) esetén a következők:

- 49. cikke alapján a rendkívüli állapot kihirdetésekor,
- 50. cikke alapján kihirdetett szükségállapot idején,
- 51. cikke alapján kihirdetett megelőző védelmi helyzetben,
- 52. cikke alapján a váratlan támadás esetén,
- 53. cikke alapján kihirdetett veszélyhelyzet idején;

II. Egyéb elrendelés esetén a következők:

- Rendkívüli személy- és létesítményvédelmi feladatoknál;
- Közbiztonsági kockázatot jelentő rendezvények csapaterővel történő rendőri biztosítási feladatainál;
- Nagy tömegeket vonzó rendezvények csapaterővel történő rendőri biztosítási feladatainál;

Forrás:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a13u0043.orf&txreferer=00000003.txt> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

⁸⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2022. július 22.)

- Több megyét (Budapestet) érintő védett delegációk utazásának biztosításánál;
- Kiemelt bűnügyi feladatok, terrorcselekmények kapcsán

A rendkívüli személy- és létesítményvédelmi feladatok tipikus példája az idegen ország közjogi méltóságainak államunkba érkezése esetén, azok személybiztosítási védelmét, esetlegesen az adott ország diplomáciai területén elhelyezendő diplomáciai létesítmény védelmét jelenti.

A közbiztonsági kockázatot jelentő rendezvények csapaterővel történő rendőri biztosítási feladatainak végrehajtására irányuló törzsmunkára jó példa egy sportrendezvény, azaz egy labdarúgó-mérkőzés biztosítása. (Természetesen más rendezvény is besorolható e feladat alá: erre kiváló példának ígérkezett a régmúltban a városon végig vonuló Budapest Paradé, vagy a közelmúltban a FINA, azaz a Nemzetközi Úszósövetség által rendezett rendezvény rendőri biztosítása is.)

A nagy tömegeket vonzó rendezvények csapaterővel történő rendőri biztosítási feladatainál a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény hatálya alá eső események kapják a főszerepet. Ilyen például egy pártrendezvény, vagy akár egy társadalmi jelenség melletti és/vagy az elleni tüntetés is.

A több megyét (Budapestet) érintő védett delegációk utazásának biztosítására kitűnő példa egy idegen állam által küldött képviselőnek az ország területén történő szállításának a biztosítása, valamint a személy védelme.

A kiemelt bűnügyi feladatok, terrorcselekmények kapcsán olyan határon átnyúló eseményekre kell gondolnunk, mint a szervezett bűnözés, vagy a terrorizmus, stb. Mindezek leküzdésére a törzseknek a határon túli országok és államok ezirányú szerveivel is együtt kell működniük, amely a törzs felállításának egyik lehetőségét jelenti.

Az országos törzs részére utasítást az országos rendőrfőkapitány adhat, viszont, amennyiben távolléte vagy akadályoztatása miatt erre nem kerül sor, úgy a helyettesítésére kijelölt országos rendőrfőkapitány-helyettes, valamint az általa kijelölt biztosítás parancsnoka adhat. ez irányítói jogkörrel rendelkezik.

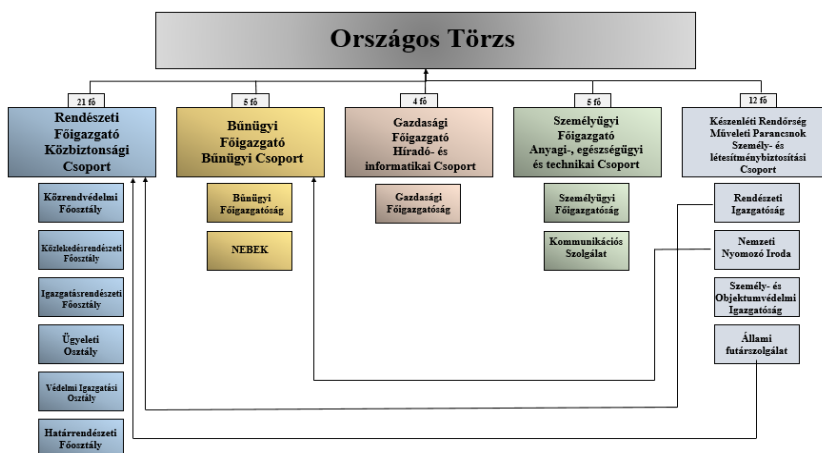
Egy korábbi ORFK utasítás - név szerint az Országos Törzs létrehozására, szervezeti felépítésére, működési feltételeinek biztosítására kiadott 17/2010. (OT 9.) ORFK utasítás -konkrétan meghatározta az országos törzs parancsnokának-, és annak helyettesének személyét, miszerint: „Az OT vezetője béke és minősített időszakban az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztályának vezetője. Helyettese az ORFK Közrendvédelmi Főosztály Csapatszolgálati Osztályának vezetője, aki egy személyben a rendészeti csoport vezetője is.”⁸⁹ A jelenleg hatályos – korábban már hivatkozott – norma viszont csak a helyettes vezetőre, valamint a törzsmunkában való vezetői és végrehajtói kvalitásra tartalmaz szabályokat. A norma kimondja, hogy az Országos Rendőr-főkapitányság rendészeti főigazgatójának a jogköre, hogy, ha a törzs létrehozását megalapozó feladat elhúzódik vagy több napot vesz igénybe; illetőleg, ha az országos törzs állománnyal való működtetésének elrendelésére sor kerül; az országos törzs vezetőjének helyettesítésére az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság vezetői állományából kerül egy főtiszt kijelölésre. (Ez nem feltétlenül jelenti a Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének személyét, ugyanakkor kógens jelleggel azt ki sem zárja.) Feltétel viszont, hogy a kijelölt személy a törzsvezetéshez szükséges szakmai gyakorlat, illetve tapasztalat birtokában legyen, valamint eredményes törzsvezetési képességgel rendelkezzen. (Mindez egyébként a végrehajtói állománnyal kapcsolatban is feltétel, hiszen csak olyan személy láthat el az országos törzsben szolgálatot, aki a szakterületét országos szinten ismeri, és az országos törzs személyi állománya részére előírt szaktanfolyamot elvégezte és abból eredményes vizsgát tett.) Az országos törzs vezetője, illetőleg annak helyettese a Készenléti Rendőrség, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok és a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság teljes állományának irányába utasításadási jogkörrel rendelkezik. Ha egy utasítás kiadásra kerül, akkor az utasítást (feladatmeghatározást) kapott személyek a megyei törzseket, ügyeleket tájékoztatják. Azon törzsek, akik az országos

⁸⁹ 17/2010. (OT 9.) ORFK utasítás az Országos Törzs létrehozására, szervezeti felépítésére, működési feltételeinek biztosításáról. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/17_2010.pdf (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

törzs alá kerültek kijelölésre, illetve azon ügyeletek, akik alárendeltségében működnek, az utasításokat kötelesek a területi szerv vezetőinek jelenteni.

Az országos törzs működését koordináló vezetési pontot az Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrségi Igazgatási Központjának mínusz 2. szintjén kell kijelölni, ahol a szolgáltatások ellátása is történik. Ha az országos főkapitány, illetve akadályoztatása és távolléte esetén a kijelölt országos rendőrfőkapitány-helyettes dönt az országos törzs felállításáról akkor a riasztás elrendelésétől számítva békeidőszakban és hivatali munkaidőben 1-, hivatali munkaidőn túl, valamint munkaszüneti napokon 4 órán belül a törzsnek működőképesnek kell lennie.

A következőkben tekintsük meg, hogy az országos törzs elrendelése esetén milyen szervezeti egységekből és milyen segítő testületekből szükséges a törzset felállítani. (Lásd 10. számú ábra.)



10. számú ábra: Az Országos Törzs szervezeti felépítése

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A rendészeti főigazgató által úgy nevezett közbiztonsági csoport kerül kijelölésre. A közbiztonsági csoportba a Környezetvédelmi Főosztály 1 fő osztályvezetőt csoportvezetőnek, 8 fő hivatásos állományú tagot beosztottnak és 2 fő több munkafolyamatot ellátó ügyviteli alkalmazottnak delegál. A Közlekedésrendészeti Főosztály állományából 3 fő-, az

Igazgatásrendészeti Főosztály állományából 1 fő-, az Ügyeleti Osztály állományából 2 fő-, a Védelmi Igazgatási Osztály állományából 2 fő-, a Határrendészeti Főosztály állományából szintén 2 fő hivatásos állományú beosztott kerül kijelölésre. A Készenléti Rendőrség parancsnoka a Rendészeti Igazgatóság állományából 2 fő hivatásos állományú tagot delegál; valamint az Ügyeleti Osztály vezetője által vezetett összekötő-futár csoport állományába az Állami Futárszolgálat 4 fő futárt 2 gépjárművel biztosít. Szükség esetén az Ügyeleti Osztály vezetőjén keresztül a Rendészeti Főigazgató utasítására az ügyeleti szolgálatot 1 fő hivatásos állományú beosztottal megerősíti, és az ügyeletes tiszteket is bevonja a feladatok végrehajtásába.

A bűnügyi főigazgató által úgy nevezett bűnügyi csoport kerül kijelölésre. A Bűnügyi Főigazgatóság állományából 1 fő hivatásos állományú tagja csoportvezetőnek kerül kijelölésre, míg 2 fő a beosztotti állományt erősíti. A 2 fő hivatásos állományú beosztott közül 1 főnek a „Secret Ue”, valamint a „NATO Secret” és „Szigorúan titkos!” felhasználói engedéllyel is rendelkezni szükséges. Továbbá 1 fő több munkafolyamatot ellátó ügyviteli alkalmazott is kijelölésre kerül. A Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ állományából 1 fő ügyintézőt is delegál a Bűnügyi Főigazgatóság. A Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda állományából pedig 1 fő hivatásos állományú tag is a törzsmunkába vezénylésre kerül.

A gazdasági főigazgató által úgy nevezett híradó- és informatikai csoport kerül kijelölésre. A Gazdasági Főigazgatóság állományából 2 fő hivatásos állományú tag kerül delegálásra, akikből 1 személy csoportvezetői feladatokkal kerül megbízásra, míg a másik fő beosztotti állományba kerül. 2 fő pedig szakirányú végzettségű és szakmai tapasztalattal rendelkező beosztott informatikus lesz.

A személyügyi főigazgató által úgy nevezett anyagi-technikai-egészségügyi csoport kerül kijelölésre. A Személyügyi Főigazgatóság 1 fő orvost és 2 fő hivatásos állományú tagot delegál. Az Országos Rendőr-főkapitányság Kommunikációs Szolgálat 2 fő hivatásos állományú tagot jelöl ki.

A Készenléti Rendőrség parancsnokán keresztül a Személy- és Objektumvédelmi igazgató a személy- és létesítménybiztosítási

csoport állományába 1 fő osztályvezetőt csoportvezetőként és 2 fő hivatásos állományú tagot beosztottként jelöl ki.

Az országos törzs munkáját segítő testület látja el, amelybe elrendelés alapján a különböző szervek bevonhatók. Ilyen szervek a Terrorelhárítási Központ, az Alkotmányvédelmi Hivatal, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a Magyar Honvédség.⁹⁰

A riasztást és a kiértékelést az Országos Rendőr-főkapitányság a Főügyeleti szervén keresztül végzi, azonban a fent hivatkozott utasítás hatályba lépését követő 30 napon belül – az időközben létrejövő változtatásokkal egyidejűleg – az országos törzs csoportjaiba delegált személyek nevét, rendfokozatát, beosztását, lakcímét, telefonszámát és a kiértékeléshez szükséges egyéb adatok a vezetők kötelesek az Országos Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének írásban megküldeni.

2.3. A Készenléti Rendőrség Törzs és a Megyei (Fővárosi) Törzs vezetés-irányítási rendszere

A Készenléti Rendőrség Törzs, valamint a Megyei (Fővárosi) Törzs felállítása a rendszerben nem különálló elemként, hanem azzal egyidejűleg a Központi Operatív Törzs, valamint az Országos Törzs részeként van jelen. Amikor az országos rendőr-főkapitány vagy akadályoztatása és/vagy távolléte esetén kijelölt rendőr-főkapitány-helyettes dönt az Országos Törzs felállításáról, egyidejűleg intézkedni kell arra is, hogy a Készenléti Rendőrség Parancsnoka a Készenléti Rendőrség Törzs felállításáról gondoskodjon. Ennek egyszerű szakmai indoka, hogy a törzs felállításának alapját képező esemény kezelésére a rendvédelmi szervek többletállománya, de legalábbis századokban mérhető erő és eszközpark szükséges. Ennek bázisát a Készenléti Rendőrség jelenti, ahol az ilyen jellegű feladatokra megfelelő mennyiségű eszköz és humán erőforrás áll rendelkezésre. (Példának okáért, amennyiben a fővárosban egy labdarúgó mérkőzés biztosítására intézkedünk, nem

⁹⁰ Lásd bővebben: 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/11_1998.pdf (A letöltés ideje: 2022. július 25.)

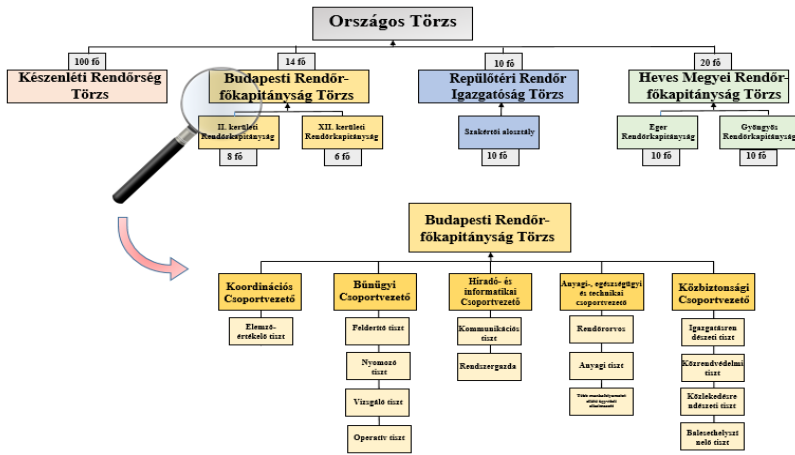
elegendő, ha az akcióba az adott kerület rendészeti és bűnügyi osztályáról vonom be a személyeket, hiszen a kerületnek a közbiztonságát a labdarúgó mérkőzés időtartama alatt is ugyan úgy fent kell tartania. Megoldást jelent, ha többleterőt és megerősítést kérek az erre illetékes szervtől, amely jelen esetben a magyar rendőrség Készenléti Rendőrségének műveleti egységei.)

A Készenléti Rendőrség Törzs vezetési pontját egyrészt az Országos Törzs szolgálat helyén, azaz az Országos Rendőr-főkapitányság Rendőrségi Igazgatási Központjának mínusz 2 szintjén kell elhelyezni; továbbá gondoskodni kell arról, hogy a Készenléti Rendőrség objektumában önálló működéssel bíró vezetési pontot is ki kell alakítani.

Alapesetben, ahogy azt az előzőekben is láttuk, az országos rendőrfőkapitány vagy akadályoztatása és/vagy távolléte esetén kijelölt rendőrfőkapitány-helyettes dönt az Országos Törzs felállításáról. Annak érdekében viszont, hogy egy megyét (jelentse ez a fővárost is) vagy a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságot érintő rendőri feladatokat eredményesen végrehajtani lehessen; a megyei törzsek felállítására a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságok vezetői, illetve távollétükben vagy akadályoztatásuk esetén a helyettesítésükre kijelölt rendőrfőkapitány-helyettes, valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság igazgatója, illetve távollétében vagy akadályoztatása esetén a helyettesítésére kijelölt igazgatóhelyettes is jogosult.

Amennyiben viszont a vezető intézkedik a Megyei Törzs felállításáról, úgy a törzs vezetője a működtetés elrendeléséről és a törzsbe bevont állomány elérhetőségéről haladéktalanul jelent az Országos Törzs vezetőjének, ha az nem működik akkor az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének.

A következőkben nézzük meg részleteiben, hogy a rendszerben az adott integrált vezetési törzsek hogyan helyezkednek el és milyen elemekre és részekre bonthatók. (Lásd 11. számú ábra)



11. számú ábra: Törzsműködés rendszerben (példa)
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

A képen látható illusztráció szerint az Országos Törzs alatt létrehozásra került a Készenléti Rendőrség Törzs, valamint a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság Törzs, a Budapesti Rendőr-főkapitányság Törzs és a Heves Megyei Rendőr-főkapitányság Törzs. A Budapesti Rendőr-főkapitányság Törzs a II. és a XII. kerületi Rendőrkapitányságot, a Heves Megyei Rendőr-főkapitányság Törzs pedig a Gyöngyösi és az Egri kapitányságot integrálta. A Repülőtéri Rendőr Igazgatóság Törzs a Szakértői alosztállyal képviselteti magát. Az integrált törzsbe összesen 144 fő került delegálásra.

Ha nagyító alá vesszük a Fővárosi Törzs felépítését jól látszik, hogy az Országos Törzs kicsinyített és szinte minden elemével megegyező mása tárul elénk. Van koordinációs, bűnügyi, közbiztonsági, híradó és informatikai-, valamint anyagi, technikai és egészségügyi csoportvezető, akik alá szakterületének megfelelő tisztek és munkavállalók kerülnek delegálásra. Így például a koordinációs csoportvezető alatt elemző-értékelő tiszti; a bűnügyi csoportvezető alatt felderítő, nyomozó, vizsgáló és operatív tiszti; a híradó és informatikai csoportvezető alatt kommunikációs tiszti és rendszergazda; az anyagi, technikai és egészségügyi csoportvezető alatt rendőrorvos, anyagi tiszti és több munkafolyamatot ellátó ügyviteli alkalmazott; a közbiztonsági csoportvezető alatt pedig

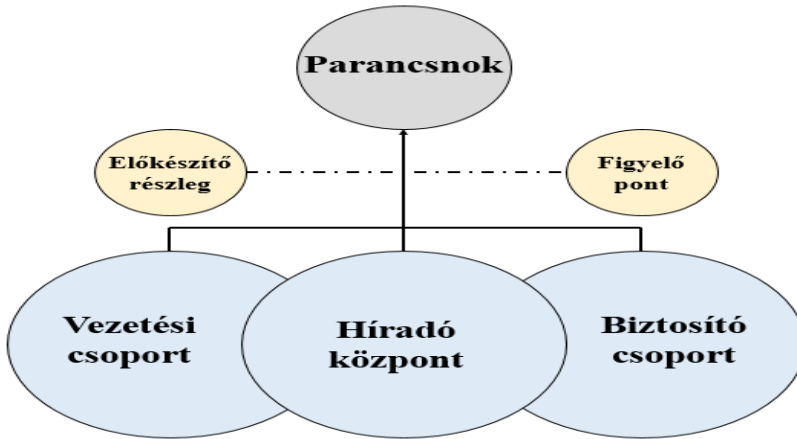
közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti és balesethelyszínelő tiszt dolgozik.

2.4. A Vezetési Pont vezetés-irányítási rendszere

A Vezetési Pont a törzsmunka egyik centrális eleme. Vezetési Pont alatt egy olyan az adott feladatok előkészítésének és végrehajtásának időszakában meghatározott kiterjedésű, technikai és más eszközökkel berendezett területet értünk, amely egyrészt a vezetői döntések meghozatalát támogató működési feltételeket biztosítja; másrészt pedig a végrehajtói állomány tevékenységének közvetlen irányítását lehetővé teszi. Telepítése történhet akár rendőrségi objektumban, de nem ritka, hogy a feladat végrehajtásának helyszínén a terepen hozzák létre.

A parancsnok felelős a Vezetési Pont létrehozásának településszintű helyének és idejének a meghatározására. (A településszintű hely nem közigazgatási egységként értelmezendő e tárgykörben.) A létrehozás helyét és idejét csak az ismerheti, akinek a szolgálati feladatnak ellátásához feltétlenül szükséges. A parancsnok felelőssége még a Vezetési Pont állományának a delegálása, a munkavégzés meghatározása, az ügyeleti szolgálat ellátásának biztosítása, a pihentetés rendjére, valamint az őrzés-védelemre vonatkozó rendszabályok elrendelése és szükség esetén a teljes Vezetési Pont áttelepítése.

A Vezetési Pont egy vezetési csoportból, egy híradóközpontból, valamint egy biztosítócsoporthoz tevődik össze. Tartozhat hozzá még egy előkészítő részleg, egy figyelőpont is. (Lásd 12. számú ábra)



12. számú ábra: A Vezetési Pont felépítése

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A vezetési csoport, mint a Vezetési Pont alapvető eleme a parancsnokból (az ábrán a „Parancsnok” a fölérendelt törzs vezetője, itt az adott törzs parancsnokaként értelmezendő), a tanácsadó testületből (például operatív bizottság) és a törzsből tevődik össze. A vezetési csoport felelőssége, hogy az elhatározás megalkotását, a döntések meghozatalát a szolgálati helyeiken szolgálatot teljesítő állomány összehangolt és tervszerű munkájával biztosítsa; valamint a hierarchiában alárendelt szervek vezetéséről gondoskodjon.

A híradóközpontnak biztosítania kell, hogy a Vezetési Ponton belül az együttműködő szervek végrehajtói, valamint vezetői állománya között az összeköttetés folyamatos és megbízható legyen. Egy olyan eszközpark, amely emberi tevékenység (kezelőállomány) alkalmazása mellett, híradó és informatikai eszközöket foglal magában.

A biztosítócsoporthoz tartozik a Vezetési Pont őrzése, a személyi állomány munkája, pihentetése és ellátása feltételeinek biztosításáról.

Azért, hogy a Vezetési Pont pontos kijelölése és berendezése is megtörténjen előkészítő részleg felállítására is lehet intézkedni. Annak vezetője részére meg kell határozni: a létesítés helyét; a berendezéssel kapcsolatos feladatokat, követelményeket; a híradás rendszerét; az őrzés szabályait; a végrehajtás határidejét; a beosztott erőket és eszközöket.

Figyelőpont létrehozására akkor van szükség, ha a fő feladatot végrehajtó állomány tevékenységének közvetlen megfigyelésére van szükség, vezetésük pedig az aktuális időszak legfontosabb feladata is egyben. Ha a parancsnok a figyelési ponton van, akkor helyettesének a Vezetési Ponton kell tartózkodnia. A figyelőponton csak a legszükségesebb személyek tartózkodhatnak.

A Vezetési Ponton szükséges a vezetésipont-ügyeletes beosztás betöltése. Feladatai közé tartozik a kialakult helyzetnek; a Vezetési Pont helyének; a végrehajtói állomány tevékenysége ellenőrzésének, pihentetésének, munkarendjének; az őrzés és védelem tervének; a vezetők tartózkodási helyének; valamint az értesítés és riasztás jeleinek valamint jelzéseinek az ismerete.⁹¹

3. A törzsmunka feladatrendszere

A törzsmunka feladata mindig a döntéshozó személy vagy szervezet részére a cselekvési változók kidolgozása, illetőleg a döntés előkészítés megszervezése, a javaslatok elkészítése. A törzs sosem hoz döntéseket, annak csak a kimunkálásával kerül megbízásra, csak támogatja és segíti a vezetők tevékenységét.

Tekintettel arra, hogy a törzsben a különböző hivatásrendek különböző szaktudással, szakértelemmel és szakképzettséggel rendelkező munkavállalói dolgoznak, ezért minden egyes személy a saját területének kiváló szakértőjeként a saját cselekvési alternatívájával a közös változó megalkotására, a verziók felállítására tesz javaslatot. (Az előző fejezetekben a vezetési funkciók részleteiben ismertetésre kerültek, annak ismétlésére itt nem kerül sor.)

A verziófelállítás nélkülözhetetlen összetevője az elemző tevékenység, amely a törzsmunka centrumában helyezkedik el. A törzs feladatául kapott elemzés egy olyan tevékenységet ölel fel, amely egy adott probléma és/vagy téma magyarázatára hivatott. Célja a megoldandó probléma megismerése; természetének, jellemzőinek, állapotának és az azt befolyásoló környezetének a

⁹¹ 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatbiztonsági Szabályzata. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/11_1998.pdf (A letöltés ideje: 2022. augusztus 04.)

vizsgálata, értelmezése. A törzs az elemzés segítségével képes az információk feldolgozására és rögzítésére, így a különböző alternatívák kidolgozásával a probléma megoldását könnyedén eszközölheti.

Az elemzés sosem keverendő össze az intuícióval. Éles határvonal húzódik a kettő között: az intuíció, a tapasztalás, a konkrétum a változékonyságot, míg az elem a változatlan szimbolizálja. Az elem változhatatlan, a mozgó valóság mozdulatlan képe.⁹² Ezért tudjuk azt rekonstruálni és róla információt szerezni. Ebben található az ismeretlen. Az egység oszthatlan marad, annak alkotóelemeit mégis kontextusba helyezzük egymással. Azaz a problémák megoldásának, a konstrukciók vagy a tételek bizonyításának a megtalálására (az analízis során) különböző módszereket alkalmazunk, amely mindig ismeretlen változók beiktatásával zajlik.⁹³ Ez szisztematikus módszere annak, hogy a gyakorlatokat racionális ellenőrzés alá vonjuk, a kifejezés formája pedig alternatívák kidolgozásában és ellenvetésekben összpontosul, amelyek létjogosultsága mérésekkel igazolható, eredményeként pedig abból következtetés vonható le. Minden olyan módszer, amellyel a dolgok okait vizsgáljuk vagy teljes egészben kompozitív vagy resolútív, vagy részben az. A resolútív jelenti az analitikát, azaz elemzést, míg a kompozitív a szintetikust, azaz az összefoglalást.⁹⁴

Elemzés során éppen ezért nem csak találgatás történik, hanem annak értékelése, magyarázó következtetéseknek levonása valósul meg.⁹⁵

Amikor alternatívákat gyártunk nem csinálunk mást, mint, hogy a cselekvési változót megszabadítjuk azon formájától, amelyben ismertté vált. (Logika elemzést, az elemzés pedig boncolást jelent.)⁹⁶ Egy emberi magatartást eredeti elemeire bontani

⁹² Henri Bergson (1903): *Introduction to Metaphysics*. New York and London: G. P. Putnam's Sons

⁹³ Henk Bos (2001): *Redefining Geometrical Exactness: Descartes' Transformation of the Early Modern Concept of Construction*. New York: Springer

⁹⁴ Thomas Hobbs (1655): *Logica, Part I of De Corpore*. New York: Abaris Books

⁹⁵ Clifford Geertz (1973): *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.

⁹⁶ Jules Henri Poincaré (1900): *Intuition and Logic in Mathematics*. In: William Ewald (szerk) (1996): *From Kant to Hilbert*. Oxford: Oxford University Press, 1018. old.

annyit tesz, mint visszatérni annak eszmei formájához, amely annak közvetlen tulajdonját képezi. Az elemzés is ilyen gondolatokhoz jut el: ismert és rögzített elhatározásokhoz. Az elemző tevékenység ezért abszolút hatalomnak tekinthető, mert a probléma megoldásában alkalmazott tevékenység a megértés erejére és munkájára támaszkodik.⁹⁷ A szakértelem és szaktudás lesz az, amely e abszolút hatalom, azaz a szakértői hatalom formájában ölt testet. A törzsmunka alapját pedig a szakértőkből álló bázis adja.

Az elemzés a célokhoz vezető utat jelenti, nem úti cél, hanem az utazás megkezdésének szándéka. A desztináció, azaz úti cél egy tagolt szerkezet, amelynek az elemzés az egyik elemét jelenti. Akkor tudjuk, hogy elértük a kitűzött célt, ha a szerkezet magyarázataként egy-egy alternatívát felismerünk.⁹⁸

Objektív tevékenység, amelyek független mérési stratégiákban – így tudományos módszerekben – érhető tetten. Talán a világon az elemző tevékenység két legismertebb módszere a SWOT és PEST elemzés köre.

3.1. A SWOT/GYELV elemzés rendszere

A SWOT (magyar megfelelője GYELV) elemzést gyakorta a stratégia tervezés egyik módszerének meghatározásaként használják. Az ország számos stratégiát tudhat magáénak, de a tankönyvben elemzett problémakör Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájához illeszkedik, így a SWOT elemzés is e tárgykör spektrumában értelmezendő.⁹⁹ A SWOT elemzés segítségével a szervezet stratégiát fogalmaz meg, vagy terveket készít. (Jelen esetben ez a rendvédelmi munkavégzés a minősített, valamint a békeidőszakban. Alternatívák gyártása a probléma megoldása érdekében.) Cél, hogy az elemzés segítségével a szervezet tudja, hogy a jelenlegi helyzet, valamint a jövőbeni környezeti hatások révén milyen változtatásokat kell eszközölnie,

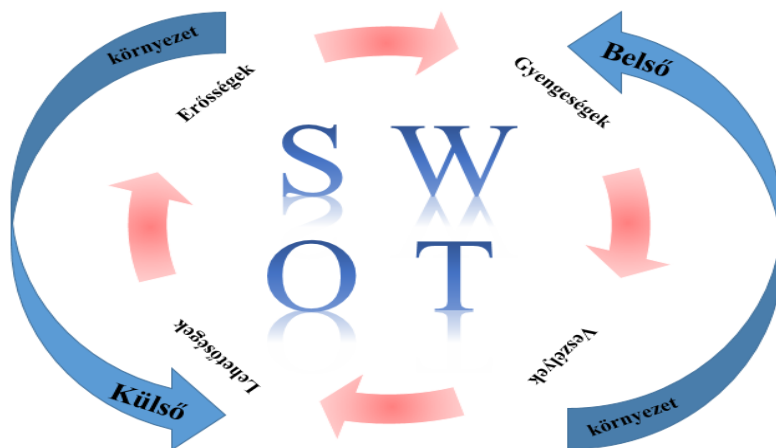
⁹⁷ George Hegel (1807): *Phenomenology of Spirit*. Oxford: Oxford University Press

⁹⁸ Stanley Rosen (1980): *The Limits of Analysis*, New York: Basic Books

⁹⁹ 163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt> (A letöltés dátuma: 2022. július 28.)

hogy az adott problémára megoldást találjon. Segít a szervezet stratégiájának meghatározásában, az erő (humán erőforrás) és eszközök (eszközpark) helyes koordinációjában, a cselekvési változók kidolgozásában. A SWOT mozaikszó a szervezet erősségeire, gyengeségeire, lehetőségeire és veszélyeire összpontosít, úgy, hogy egyrészt belső elemzést (szervezeti elemzés) és külső elemzést (környezetelemzés) végez. (Lásd 13. számú ábra.)



13. számú ábra: SWOT/GYELV elemzés
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

Az erősségek nem jelentenek mást, mint a szervezet azon tulajdonságait, amelyek a szervezetet a piacon egyeduralmúvá teszik, azaz más versenytárral szemben előnyt biztosítanak. Ebből adódóan az erősség lehet egyrészt egy olyan tulajdonság is, amely más szervezetben nincs meg; másrészt pedig lehet olyan tulajdonság is, amely más szervezetben is megvan, viszont annak kvalifikáltsága nem éri el a fejlettség és alkalmazás azon fokát, amely így a versenyben egyenrangúvá tenné. Az erősségeket viszont fent kell tartani és folyamatosan fejleszteni kell őket, különben könnyen elavulhatnak és eredeti rendeltetésüket így megtartani nem tudják. A törzsmunkában az erősségekhez tudjuk sorolni például a jól bevált munkafolyamatokat, a döntési mechanizmus idejének csökkentését, és a szakképzett munkatársakat.

A gyengeségek olyan jellemzők, amelyek az erősségek ellenkezőjeként a versenyben hátrányt jelentenek, azaz a siker gátló

tényezőiként értelmezhetők. A gyengeségek miatt képződik rés a szervezetek működésében, amiken a veszélyek és fenyegetések könnyen áthatolhatnak, így azok a szervezetet sebezhetővé és legyőzhetővé teszik. A szervezetnek a gyengeségek megszüntetésére intézkednie kell, különben nem csak a versenyben maradnak alul, hanem gyakorta tönkre is mennek. A törzsmunkában gyengeségnek tekinthető a vezető döntési mechanizmusának a függősége, amelyet a szakértelem és a szaktudás keletkeztet. A vezető ki van szolgáltatva a szaktudás meglétének.

Az erősségek és gyengeségek mindig a szervezet belső környezetére vonatkoznak, azokat e kategória elemeiként kezeljük. Az erősség és gyengeség összetartozik, azok egymás elválaszthatatlan részei. Nincs olyan szervezet, amelyik kizárólag erősséggel rendelkezne, vagy csak gyengeségei volnának. Rendszerelméleti megközelítés szerint egymásra ható voltak miatt egymás kölcsönhatásiakként és relációjaként is leírhatók.

A lehetőségek olyan külső környezeti hatások vagy tényezők összességét jelentik, amelyek környezetünkben folyamatosan jelen vannak és az erősségek fejlesztése mellett, a szervezet számára kihasználtságuk esetén opcionális prioritást és előnyt jelenthetnek. A lehetőségeket a szervezetnek keresni kell, és a szervezet működési mechanizmusába beépíteni. Amennyiben ezt a szervezet nem teszi meg, úgy nem fejlődhet, a lehetőségek által nyújtott fejlődés (amely a hatékonyság és eredményességi mutatók növekedésében érhető tetten) elmarad. A törzsmunkában lehetőség a törzskari modell vertikális és horizontális bővítésének esélye, az együttműködések nyitottsága, a technikai és technológiai fejlesztések potenciálja.

A veszélyeket más néven kockázatokkal, vagy fenyegetésekkel tudjuk azonosítani. Olyan faktorok összessége, amelyek – a lehetőségekhez hasonlóan - szintén a környezetünkben folyamatosan jelen vannak, de azok a szervezet működésére negatív befolyást gyakorolnak. Gyengítik, szükség esetén megbénítják a szervezet működőképességét. Ez a szervezet számára működésből adódó veszteségekhez vezet. A törzsmunkában kockázatot jelent az esetleges környezeti változásokhoz való lassú reagálás, újabb olyan veszélyforrások megjelenése, amelyekre a rendvédelem nem vagy nem időben tud választ adni.

A lehetőségek és veszélyek a külső környezet elemei közé sorolandók. A kettő közötti lényegi különbség, hogy bár a külső

környezetben mindketten folyamatosan jelen vannak, de amíg a veszélyek a szervezetre akaratlanul is fejtenek ki hatást, addig a lehetőségek csak opcionális potenciálként elevenednek meg. Amennyiben a szervezet a veszélyek ellen nem lép fel, vagy a lehetőségeket nem használja ki, úgy mindkettő a szervezet működésének zavarát, végső esetben annak teljes leállítását eredményezi. A rendszerelmélet szerint a külső környezeti elemek részei között a kölcsönösségi viszony fellelhető, azonban a szervezet tudatossága és akarata szükséges ahhoz, hogy a lehetőségek kiaknázásra, a veszélyek pedig megszüntetésre kerüljenek.

Az elemzés első lépése mindig az információgyűjtő tevékenység. Az elemzésből adódóan az információk mind a belső-, mind a külső környezetre vonatkozóan gyűjtendőek; ezek írják le az adott problémát (például veszélyhelyzet, stb.); annak környezetét (befolyásoló tényezők, stb.) és magát a szervezet reagálóképességét (például szolgáltatások, folyamatok, technológiák, stb.) Az elemzés során a törzs szempontjából alábbi kérdésekre kell leginkább választ adni:

A. Erősségek tekintetében:

- 1) Milyen folyamatok működtek az eddigi törzsgyakorlatban, amelyek az adott helyzet kezelésére beváltak? (Például sportrendezvény biztosítási tervének általános rendfenntartó intézkedései; az adott biztosításra vonatkozó speciális kitételek kiegészítésével.)
- 2) Hogyan rövidíthető le a döntési mechanizmus előkészítő szakasza, amely a leoptimálisabb és leghatékonyabb problémakezelő döntés előkészítésére hivatott? (Például a döntéselőkészítő fórumok hatékony megválasztása.)
- 3) Hogyan toborozható, (tovább)képezhető és alkalmazható még fejlettebb munkaerő a törzstámogató szervezetben? (Például belső képzések fejlesztése, munkavállalók részvételének biztosítása.)

B. Gyengeségek tekintetében:

- 1) Mi hiányzik a leghatékonyabb és legeredményesebb munkafolyamatokhoz? (Például a munkaerő fluktuációja vagy a szakképzett munkavállalók hiánya.)

- 2) Mi áll az eredménytelenség vagy a nem kellő hatékonyság hátterében? (Például az adott problémához nem elegendő erő és eszközpark, vagy nem elég fejlett technológia.)
- 3) Fejleszthető-e a vezetői attitűd? (Például a vezető kiszolgáltatottsága a szervezetben.)

C. Lehetőségek tekintetében:

- 1) Milyen fejlesztési lehetőségek állnak rendelkezésre a döntéselőkészítés folyamatában? (Például fórumok személyes részvétele helyett digitális megoldások, konferenciahívás, stb.)
- 2) Milyen irányok jelölhetők ki a hatékonyság és eredményesség elérésére? (Például újabb együttműködések és a törzsmunkába bevonható, felkérhető szervezetek listájának bővítése.)
- 3) Milyen bővítések alkalmazhatók a szervezet struktúrájában? (Például törzskar szervezeti egységekkel történő további bővítése.)

D. Veszélyek tekintetében:

- 1) Milyen hatásokkal kell számolni a jövőben, amely a rendvédelmi szerv tevékenységét beárnyékolhatja? (Például a bűnözés új formáinak megjelenése.)
- 2) Hol található a veszélyforrás? (Például nem csak a külső-, hanem a szervezeten belüli veszélyforrásokat és kockázatokat is fel kell tárni; képzetlen munkaerő, széthúzás a törzsből, s. tb.)
- 3) Mi a valószínűsége a veszély bekövetkezésének, kell-e azzal rövid-, közép- és/vagy hosszútávon foglalkozni, esetlegesen megkíméli-e a szervezetet? (Például a szakképzett munkaerő fluktuációja, és a helyettesítések megoldása.)

Ha megtörtént az információgyűjtés, a kérdésekre adott válaszok (beszerzett adatok) elemzését követően, azokat egy úgy nevezett összefoglaló jelentésben célszerű összegezni. Az összefoglaló jelentésből mind a szervezetre ható belső-, és mind a szervezet tevékenységét befolyásoló negatív tényezők megismerhetővé válnak. A pozitív oldalon minden olyan hasznosítható, praktikus szempont szerepel, amely a sikerhez

elengedhetetlen; a negatív oldalon pedig minden olyan romboló és káros tulajdonságra is fény derül, amely a sikert akadályozni tudja.

Ezt követi a stratégiatervezés, amely a bővítés (például az erősség és lehetőség együttes kombinálhatóságának vizsgálata), a felzárkózás (például a gyengeségek kompenzációja), a fedezeti (kockázatok erősségek általi kompenzációjának vizsgálata) és az elkerülés (veszélyek elkerülésének intézkedései) szisztematikus eljárásaiban érhető tetten.¹⁰⁰ Ezeket a stratégiákat szükséges végül a normatív eszközökhöz kapcsolni, amellyel a vállalt problémamegoldó tevékenység fejlődését elősegítjük és biztosítjuk. (Például az országos rendőrfőkapitány a törzsmunkáról szóló utasítást különböző a hatékonyságot és eredményességet biztosító rendelkezésekkel egészíti ki.)

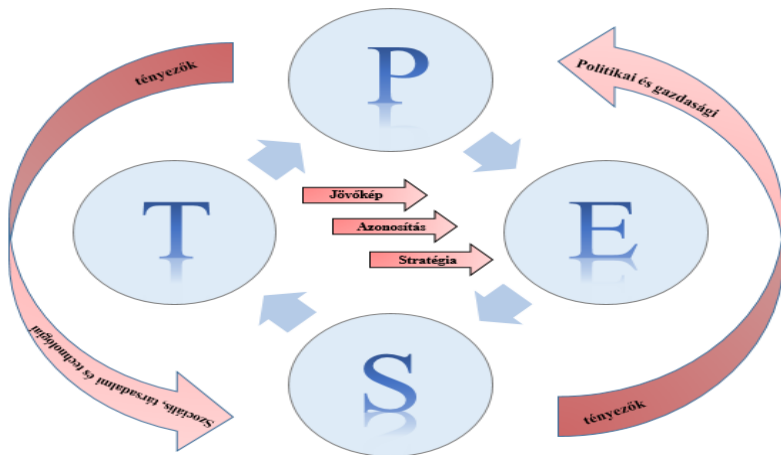
3.2. A PEST/PGST elemzés rendszere

A PEST (magyar megfelelője PGST) elemzés egy harvardi professzor, bizonyos Francis J. Aguilar nevéhez köthető.¹⁰¹ Aguilar tanulmánya a "Scanning the Business Environment" 1967-ben jelent meg, amelyben a gazdasági, műszaki, politikai és társadalmi tényezőket az üzleti környezetre gyakorolt fő hatásokként mutatta be.¹⁰² Az elemzés egy olyan irányítási módszernek tekinthető, amelynek segítségével a szervezet fel tudja mérni, hogy a működést befolyásoló tényezők közül melyeket kell erősíteni ahhoz, hogy versenyképessé váljon, vagy az maradjon a piacon. A PEST elemzést leggyakrabban vezetői csoportok és testületek alkalmazzák, hogy a tervezési folyamatok során a szervezeti kockázatkezelés segítségével a különféle jelentkező problémák megoldására stratégiákat dolgozhassanak ki. A törzskari modellben testületek is kialakíthatók, bizottságok is létrehozhatók, amely így a PEST elemzés egyik fórumának tekinthető. Az elemzésnek négy összetevője van: az úgy nevezett politikai-, gazdasági-, társadalmi-, és a technológiai környezet. (Lásd 14. számú ábra)

¹⁰⁰ Vö.: Jürgen Fleid (dátum nélkül): SWOT-Analyse. Karlsruhe Mannheim: B-wise Gmbh.

¹⁰¹ A PEST mozaikszavakat gyakran PESTEL vagy PESTELE elnevezéssel is illetik, attól függően, hogy az elemzés milyen plusz dimenziókkal egészül ki.

¹⁰² Francis J Aguilar (1967): Scanning the business environment. New York: Macmillan



14. számú ábra: PEST/PGST elemzés

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A politikai tényezők alá a kormány intézkedéseit soroljuk. A versenyszférában ez nem jelent mást, mint az adó és jövedék mértékének kérdését; az államigazgatásban pedig az állam elsődleges feladatának érvényesítését, azaz a biztonság megteremtését. A téma vonatkozásában a politikai tényező kiemelt figyelmet kap, hiszen az adott állam államhatalmi berendezkedése nagymértékben meghatározza, hogy az adott problémakört milyen eszközökkel és intézkedésekkel kívánja megoldani. Egy demokratikus elveken működő hatalom teljesen más eszközökkel és módszerekkel kezeli a minősített időszak feladatok végrehajtását, mint egy abszolutista berendezkedésű állam. A törzsmunkában például ilyen lehet a veszélyhelyzet kihirdetése tekintetében a törzsmunkába bevont adószakemberek alternatíváinak mérlegelése a termékek hatósági áron történő maximalizálásával.

A gazdasági tényezők tágabb értelemben a gazdasági dimenziókat, míg szűk értelemben annak pénzügyi vetületeit foglalják magukban. Az előző fejezetben tárgyalt biztonság dimenziók vonatkozásában a gazdasági és pénzügyi dimenziók, mint elemek és részek egymással kölcsönhatásba állnak, azok egymással kölcsönösségi viszonyt keletkeztetnek. A gazdasági tényezők általában számszerűsíthetők. A törzsmunkában a technológiai és

technikai fejlesztés sokban függ az adott gazdasági és pénzügyi helyzettől.

A társadalmi tényezők már kevésbé annyira megfoghatók, mint a gazdasági tényezők, ezért annyira nem is számszerűsíthetők. A társadalmi tényezők olyan faktorokat foglalnak magukba, mint a demográfiai szempontok vagy a humán erőforrás munkakörülményekhez való hozzáállása. Gondoljunk abba bele hogy az elmúlt időszakban életünk részét képező vírus milyen mértékben alakította át a szervezetek életét. A törzs a nap 24 órájában működött, gyakorta a pihenőidőt is munka övezte, amely akár az otthoni munka segítségével távolról is elérhetőséget biztosított. A rendelkezésre álló humán erőforrás munkakörülményekhez való hozzáállása a közös cél elérése érdekében is kiemelkedő és példaértékű volt.

A technológiai tényezők a világban mindenhol jelenek vannak és rohanó gyorsasággal változnak. Mind a vezérkarnak, mind pedig a szervezet teljes állományának meg kell azt értenie, hogy a technológiai fejlesztés akár a szervezet élettartamát is meghosszabbíthatja, annak szükségessége megkérdőjelezhetetlen. A törzs tevékenységében ez szintén tetten érhető, ha arra gondolunk, hogy a különböző fórumokat nem feltétlen fizikai térben, hanem a virtuális térben is lehet eszközölni, így időt spórolunk meg a helyszínre való érkezéssel és távozással.

A PEST elemzést csak olyan munkacsoportok végezhetik, amelyek szakértelemmel, szaktudással és szakképzettséggel rendelkező munkavállalókat foglalkoztatnak. A törzsmunka portfóliójához a PEST elemzés teljes mértékben illeszkedik. A csoportba ugyanis olyan személyek bevonására van szükség, akik az adott szakterület szaktekintélyei; akár a szervezet belső, akár a külső együttműködő partnereiről is essék szó.

A csoport tevékenységének elsődleges célja az elemző tevékenység révén a környezeti változások azonosítása, amelyek a jövőkép alakítására alkalmasok. A vizsgálat olyan elemzési metódust követel meg, amely képes az egész alkotóelemeinek szétbontására, és azok egyenkénti értékelésére. A munkafolyamatokat az analízis és szintézis duális egysége vezérel. Amennyiben sikerül az elemeket szétválasztani, úgy következhet a tényezők közötti prioritási sorrend felállítása, amely a stratégiaalkotás alapjainak tekinthetők.

A stratégiaalkotásban ezen tendenciák figyelembevételével a szervezet képes lesz hosszútávon fennmaradni és a felmerülő problémát kezelni.

3.3. A Központi Operatív Törzs feladatrendszere

A fentiekre tekintettel folyamatos működése során a Központi Operatív Törzs nem hoz döntéseket, hanem szakmai javaslattevő, és az adott feladatokkal kapcsolatos összehangolásért felelős szervként működik közre, amelynek során:

1. Az operatív döntések előkészítését végzi, azok végrehajtására javaslatot tesz, amelyeket folyamatosan figyelemmel kísér;
2. Részt vesz az adott feladat megoldása érdekében a helyzetkezelésbe bevont közreműködő szervezetek erőinek (humán erőforrásainak) valamint eszközeinek (eszközparkjainak) tevékenysége összehangolásában;
3. Tájékoztatási tevékenységet végez, amelynek során a belügyminiszternek a parancsnok útján a kialakult helyzetről, a megtett intézkedésekről, valamint a problémamegoldásba bevont erők és eszközök koordinációjáról, és a helyzetkezeléssel kapcsolatos további javaslatokról beszámol.
4. A parancsnoknak vagy szolgálatban levő helyettesének naponta kétszer kötelessége a belügyminiszter részére a megelőző jelentést követő időszakra az alábbiakról beszámolni:
 - a válsághelyzettel kapcsolatos statisztikai adatokról;
 - a válsághelyzet kezelését érintő lényeges körülményekről, eseményekről, változásokról;
 - a bekövetkezett rendkívüli eseményekről;
 - a felmerülő és a döntést igénylő kérdésekről;
 - a belügyminiszter által meghatározott további adatokról.

5. Elemző és értékelő tevékenységet végez, amely a kialakult helyzet, valamint a központi és területi szintű intézkedése bevezetésével kapcsolatos információkra irányul.¹⁰³

3.4. Az Országos Törzs feladatrendszere

A fentiek figyelembevételével az Országos Törzs sem hoz döntéseket, feladatköre szintén koordináló és elemző, valamint végrehajtási tevékenységre terjed ki, így a vezető és az alárendelt törzstagok az alábbiakért tartoznak felelősséggel:

1. Az országos törzsbe beosztott állomány számára eligazítások megtartásáért;
2. Az Országos Törzs hatáskörébe és illetékességi területén alkalmazott és végrehajtott feladatok koordinációjáért és megvalósításáért;
3. Az adott feladatokkal kapcsolatos összesítő táblázatok, kimutatások, jelentések határidőre történő elkészítéséért;
 - Különös tekintettel annak adattartalmáért és az illetékes vezető részére történő felterjesztésért. Az eseménynaplót elektronikusan kell vezetni, a rögzített adattartalom helyességért az adatot rögzítő személy; míg a vezetésért a törzsvezető tartozik felelősséggel.
4. Az együttműködésbe bevont társszervek vezetőivel és végrehajtóival történő együttműködésért, különös tekintettel a kapcsolattartásra;
5. Az Országos Törzs működési helyiségében elhelyezett technikai eszközök rendeltetésszerű használatáért;
6. A gazdasági vezető a vezetési pont fenntartásáért, elhelyezéséért, a tárgyi eszközök rendelkezésre bocsátásáért és azok működőképes állapotáért, az állomány élelemmel és védőitallal történő ellátásáért, a működés költségeinek, valamint a feladat elrendelésének időszakában szolgálatot

¹⁰³ 23/2015. (IX. 11.) BM utasítás a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15U0023.BM&txtreferer=00000003.TXT> (A letöltés ideje: 2022. július 30.)

teljesítő állomány többlet személyi juttatásainak a biztosításáért;

7. Az állomány váltásáért, öltözetéért, felszereléséért, a szolgálatra alkalmas állapot ellenőrzéséért.
8. A rendészeti vezető a törzsvezetői képzés megszervezéséért, a továbbképzések végrehajtásáért, a résztvevő állomány vizsgáztatásáért.¹⁰⁴

2.3. A Készenléti Rendőrség Törzs és a Megyei (Fővárosi) Törzs feladatrendszere

A fentiekre tekintettel a Készenléti Rendőrség Törzs, valamint a Megyei (Fővárosi) Törzs közvetlenül részt vesz az alárendeltek feladatainak megtervezésében, a végrehajtás szervezésében és irányításában, így különösen:

1. A közbiztonsági és bűnügyi helyzetet befolyásoló, valamint a rendvédelmi és az együttműködésbe bevont szervek helyzetére vonatkozó adatok ismeretének gyűjtésében, nyilvántartásában, valamint elemzésében és értékelésében;
2. A rendőrfőkapitány döntésének és/vagy elhatározásának a meghozatalához szükséges javaslatok elkészítésében;
3. Az alkalmazni kívánt tervek, írásos intézkedések, parancsnok, jelentések, tájékoztatások kidolgozásában (ha a parancs szóban került kidásra, akkor annak okmányolásában);
4. A feladatok végrehajtói állományhoz való eljuttatásában és a felkészülés megszervezésében;
5. A vezetési pont működtetésében;
6. A végrehajtói állomány részére megszabott feladatok végrehajtásának segítésében és ellenőrzésében;
7. A híradás és együttműködés fenntartásában;

¹⁰⁴ 43/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az Országos és a megyei (fővárosi) Törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről.

Forrás:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a13u0043.orf&txrefereer=00000003.txt> (A letöltés ideje: 2022. július 30.)

8. A mindenoldalú biztosítási feladatok megtervezésében és végrehajtásának összehangolásában;
9. A tapasztalatok gyűjtésében, tanulmányozásában, a végrehajtói állományhoz, valamint a vezérkarhoz történő eljuttatásában.¹⁰⁵

A felsorolt feladatok rendszerszintűek, így az integrált törzsekbe bevont szervezeteknek és szervezeti elemeknek a tevékenysége tovább bontható. A fenti feladatrendszer egy keretet ad, amelynek elemeit a felsorolás tartalmazza, részeit pedig az alárendelt szervezeti elemek feladatai alkotják. (Így például a közbiztonsági csoport rendeltetése a közbiztonsági helyzet elemzése és értékelése. A bűnügyi csoport feladata a döntéshez szükséges bűnügyi információk beszerzésének megtervezése. A híradó- és informatikai csoport feladata a híradó és informatikai rendszer üzemképességének a fenntartása. Az anyagi-technikai-egészségügyi csoport feladata a tevékenység mindenoldalú biztosításának részeként az anyagi ellátás, a technikai eszközök kiszolgáltatásának és a személyi állomány egészségügyi ellátásának megtervezése. A személy- és létesítménybiztosítási csoport feladata a védett vezetők, delegációk és objektumok biztonságára vonatkozó adatok elemzése és értékelése, stb.)¹⁰⁶ A felelősség, jogosultság és kötelezettség rendszere pedig mind a vezetők, mind a végrehajtói állomány részére a hierarchiában meghatározott strukturális keretek között differenciált.

A fentiek értelmében a törzsmunkát akkor tekinthetjük eredményesnek, ha:

- A törzsmunkába beosztott állomány magas szintű szakmai felkészültségről tanúskodik, azaz a törzsvezetői képzés sikeres volt, illetőleg a törzsbe bevont szakértők szakmai kvalifikáltsággal rendelkeznek;

¹⁰⁵ 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatbiztonsági Szabályzata. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/11_1998.pdf (A letöltés ideje: 2022. július 30.)

¹⁰⁶ Lásd bővebben és még részletesebben a fenti ORFK utasításban.

- A törzsvezetők vezetési funkcióinak gyakorlása folyamatos és szilárd;
- A vezérkar (irányító és vezető) intézkedéseit, az abból eredendő feladatokat pontosan és időben sikerült végrehajtani;
- A kiadott feladatok, az erők és eszközök szervezetben történő szétosztása optimális volt, azaz a koordinációs tevékenység kifogástalanul működött;
- Összehangolt együttműködés volt tapasztalható a kötelezően delegált és a felkérhető szervezetek munkájában;
- A híradás, így különösen a jelentéstétel fenntartása kiváló volt;
- A vezérkar részére a döntéselőkészítés a leghatékonyabb és legeredményesebb döntési alternatíva kidolgozását lehetővé teszi.

4. A törzsmunka szervezeti feltételrendszere

Chester Barnard megfogalmazásában a szervezet két vagy több ember szándékosan összehangolt tevékenységének vagy erejének a rendszerét jelentette. Egy olyan funkcionális, hatékony, eredményes és ösztönzésen alapuló rendszer, ahol az emberek tevékenysége specializálódhat, és, amelyben az emberek csoportos munkájukkal a szervezet céljai érdekében tevékenykednek, logikus döntéshozatali és a vezetői döntést elősegítő hatalmi struktúrát alkotva.¹⁰⁷

Van olyan szerző, aki a szervezet definiálásához a vezetési funkciók gyakorlását veszi alapul. Allen a szervezeti célok elérésének eszközét a szervezésben látja. A szervezést olyan azonosító és csoportosító folyamatként azonosítja, amely a szervezet teljes egészét áthatja, hogy az emberek a szervezeti célok elérése érdekében a lehető leghatékonyabban dolgozhassanak, miközben rögzített hatáskörrel és felelősséggel rendelkeznek.¹⁰⁸

A szervezetet is rendszerben érdemes vizsgálnunk, hiszen nem egy-, hanem több ember munkafolyamatait foglalja össze.

¹⁰⁷ Chester Barnard (1948): *Organization and Management*. Cambridge: Harvard University Press

¹⁰⁸ Louis Allen (1958): *Management and Organization*. New York: McGraw-Hill

Ahogy az egész könyv, úgy a szervezet értelmezése is a rendszerszemlélet megvalósulását követi. Egy szervezetben a szervezeti célok elérése érdekében az emberek együttműködnek egymással, még, ha az látszólag olykor nem is egyértelmű. (Minden ember a maga feladatát végzi, hogy lehet így kapcsolódás közöttük? – merül fel bennünk a kérdés. A válasz egyszerű: az egységek összehangolt tevékenysége teremti meg az összhangot, ezzel a szervezeti egységek és az egységeket alkotó részek között koherenciát képez.) Az egységek megértését jól segíti az alábbi értelmezés: az egységek belső szervezeti elemeknek felelnek meg, amelyeknek az a rendeltetése, hogy a munkavállalókat és a szervezeten belüli különböző szerepeket, továbbá feladatokat a felelősségi körök mentén szisztematikus lánc szerint határozza meg. Az egység és a struktúra együtt alkotja a szervezeti egészet. A struktúra azonban nem koordinációt jelenti, és nem minden hatásmechanizmust vagy szervezeti folyamatot érint. A struktúra a belső modellekre utal, amelyben a szervezeti kapcsolatok, a hatalmi viszonyok és a jelentéstétel, a formális és informális kommunikációs csatornák, a felelősség és döntéshozatali lehetőségek pontosítása történik.¹⁰⁹

Olyan elképzelés is napvilágot látott már, hogy magát a szervezetet különálló munkahelyekként kell értelmezni, ahol a rendszer maga a működésre vonatkozó kapcsolatok keretét jelenti; egy folyamatot ahol emberek és csoportok erőfeszítéseket tesznek a különböző célok elérése érdekében. Ezt a struktúrát kell módszerekre, feladatokra és azok koordinálására osztani.¹¹⁰

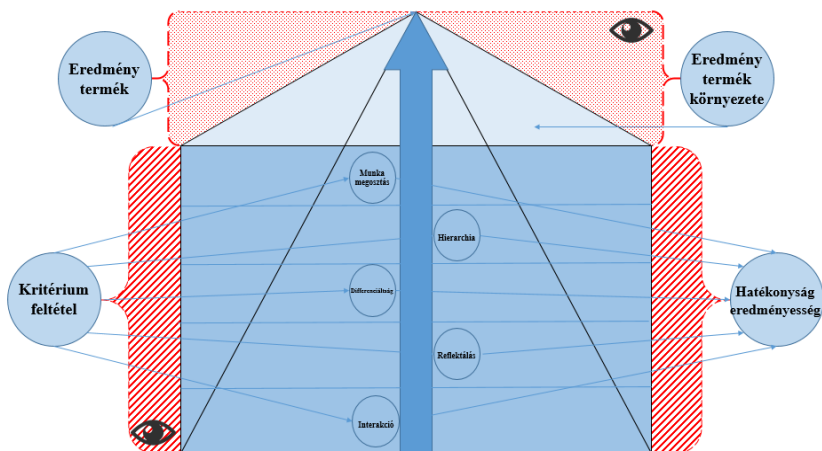
A szervezeti célja a szervezetben dolgozók közös céljává válik, amelynek elérését a szakértelem, a tudás és a gyakorlati tapasztalat összhangja biztosítja. Minden egyes egység a saját feladatát végzi, így indítja meg és biztosítja folyamatosan a termelést, ezáltal tud a szervezet életben maradni. Mindez csak úgy működhet, ha a szakértelem, tudás és gyakorlati tapasztalat mellett a motivációs folyamatok nagy hangsúlyt kapnak, valamint a vezetői döntések felelősségteljes és konzekvens volta is érvényesül.

¹⁰⁹ William Antony et al. (1991): Organization Theory. Boston: Allyn and Bacon Inc.

¹¹⁰ Henry Mintzberg (1972): The structuring of organizations. McGill University: Prentice Hall

A fenti körülmények a szervezet általános jellemzőinek tekinthetők, azonban a tankönyvben vázolt téma egy speciális feladatvégrehajtás köré összepontosul, az pedig a törzsmunka, annak vezetés-irányítási rendszere, így olyan szervezeti modellt és formát kell találnunk, amely ahhoz struktúrájában is illeszkedik.

A polgárok nem látják azon folyamatokat, amelyek egy ilyen szervezetben lejátszódnak, ők csak a döntés eredményeként létrejött és az adott problémára megoldást jelentő, viszont esetenként a polgárokat korlátozó és alkalmazandó intézkedések összességével szembesülnek. (Példának okáért: az életünkben közel 2 évig jelen levő vírus által okozott veszélyhelyzet számos intézkedést generált. Ilyen volt például a maszkviselés vagy a kijárási korlátozás is. Hogy ezen intézkedések megszülethessenek szakértői munka és a közöttük fennálló szervezeti együttműködés volt szükséges. Ez egy egyszerű például lineáris szervezetben nem jöhetett volna létre.) Olyan mint a jéghegy, amelynek csak a csúcsát látjuk a hajóról, de tudjuk, hogy annak törzse és alapja az óceán aljában gyökeredzik. Mindez a törzsszintű szervezet felállításához és működtetéséhez mért és azzal szemben támasztott kritériumkövetelményeket tartalmazza. (Lásd 15. számú ábra.)



15. számú ábra: A törzsmunka szervezetével szemben támasztott követelmények

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A biztonság megteremtése folyamatrendszerként értelmezhető. A szervezet és az ahhoz szorosan kapcsolódó szervezeti struktúra kialakítása a stratégiai célok megvalósulását úgy kell, hogy eredményezze, hogy a globalizációban folyamatosan változó és komplikálódó, de mégis komplex környezetben – ezen változásokhoz – legalább ugyan olyan gyorsan, de tökéletesen asszimilálódva transzformálódni legyen képes. A rövid-, közép- és hosszútávú célok elérését csakis a megvalósulást biztosító szervezet és annak strukturális kialakítása biztosíthatja; de ugyanakkor emellett a megrendelői igényeket (lásd polgárok), a környezetet (globalizáció), a rendelkezésre álló erőket- és eszközöket (humán erőforrás és eszközpark), a lehetőségeket (kutatás, fejlesztés és innováció), a korlátokat (tudás) valamint ezek egymásra ható kölcsönös voltát is ugyan úgy figyelembe kell venni.

Ehhez mindenféleképpen szükséges a munkamegosztás elve szerinti rendszerezés. A különböző integrált törzsek felépítéséből is látható vált, hogy az együttműködésbe a különböző szakterületek különböző képviselői kerülnek bevonásra. A szakterületek képviselőinek különböző munkája és tevékenysége, azok funkcionális végrehajtása elkülönül egymástól. Hogy a szakterület képviselője saját kötelezettségeinek eleget tudjon tenni, nélkülözhetetlen, hogy az a munkafolyamatokban is tetten érhető legyen, a hatékonyság elérése érdekében ezért a szervezetben a különböző tevékenységeket különböző személyekhez kötik. Ez eredményezi a differenciált munkavégzést, de emellett egymásra épülő és összhangteremtő együttműködést is feltételez. A feladatok specializációja pedig azért szükséges, hogy a cél elérése érdekében tanúsított folyamatok eredményesek és hatékonyak legyenek. (A vezetési funkciók gyakorlása során a szervezés és a koordináció valóban segíthet, hogy a munkafolyamatokat tevékenységekre és specializációkra osztva a különböző szakterületek képviselőihez rendeljék. Hogy a szervezet munkafolyamatai gördülékenyen és olajozottan működhessenek, nem csak a szakterületi képviselők, hanem így az abból álló csoportok és egységek, valamint a szervezet különböző elemei és részei is összhangoltan szükséges, hogy működjenek. Ebben a szervezés mellett a különböző koordinációs tevékenységek is segítséget nyújtanak. A monográfia vezetés-irányítási rendszer vezetési funkciók gyakorlása fejezete minderről bővebb tájékoztatást ad.)

A szervezetnek úgy kell rendszerben működnie, hogy az a környezeti hatásokra megfelelő választ tud adni, a reflektációs folyamatot (optimális esetben) a változást megelőzően-, vagy (kielégítő esetben pedig) a változással egyidejűleg, de mindenképpen a lehető legrövidebb időn belül pedig megindítani tudja. Ha az adott változásra jelentkező szervezeti válasz elkésik, vagy el sem készül, a szervezet nem tud transzformálódni a környezetéhez, ezért a szervezeti célok elérése kudarcba fullad, a szervezet meghal. Nélkülözhetetlen, hogy a szervezet ezért olyan technológiákat és technikai eszközöket alkalmazzon, amely mellett, hogy sajnálatos módon magas pénzorientált és kamatos befektetésekkel jár, de a kutatás, fejlesztés és innováció eredményeként a kitűzött szervezeti cél elérésének biztosítására-, illetőleg a globalizáció okozta változási folyamatok időbe történő reagálására képes. Önmagában tehát a vezetőnek nem csak a szervezet alrendszerének (szakterület képviselője, csoport, egység, stb.), hanem az alrendszereket alkotó rendszerek, és az ahhoz szükséges technológiák és technikai eszközök működtetésére is figyelmet kell fordítania. A szervezet rendszertani értelmezésében minden szinten olyan szakember alkalmazására van szükség, aki a szervezési és koordinációs folyamatok mellett a szabályozás és a vezérlés gyakorlásával e szervezeti összhangot megteremti. Ha a szervezet időben izolálja a problémát, akkor megfelelő ellenlépést is tud foganatosítani, erre szolgál a szabályozás és a vezérlés funkciója. Az irányító rendszer képes arra, hogy az alrendszerek tevékenységét ellenőrizze, amennyiben pedig arra a következtetésre jut, hogy az irányított alrendszer a meghatározott folyamatoktól eltér (például a cél és a tényállapot meghaladja a megengedettet), akkor a folyamatba kompenzációs intézkedésekkel be tud avatkozni. (Például az adott technológia alkalmas lenne a probléma kezelésére, azonban nem a megfelelő szakterületi képviselő került ahhoz hozzárendelésre. Ezt az irányító rendszer az alrendszer hibájaként tárja fel, és a helyes szakterület képviselőjének a mozgósításával gondoskodik annak cseréjéről. Így nem csak az alapprobléma kerül megszüntetésre, hanem a problémára történő reflektáció sem marad el.) Vezérlés esetén pedig a rendszer már azelőtt érzékeli a

problémaforrást, mielőtt az az irányított alrendszert elérné.¹¹¹ (Például a modern technológia alkalmazásához olyan munkavállalót és annak tevékenységét rendeltem, aki annak használatára, működtetésére szakértelemmel, valamint szaktudással rendelkezik. Így az alapp probléma keletkezését megszüntetem, a változással szemben pedig problémamegoldó intézkedést foganatosítok.)

A törzsmunkában a különböző szakterületek képviselői vesznek részt, akik a saját területük szakértelemmel bíró munkavállalói. A szervezet céljának meghatározása nehéz feladatnak ígérkezik, hiszen e differenciált szakterületek képviselői mindegyikének tevékenységük mellett a saját szervezetük érdekeinek képviselete és annak érvényre juttatása is egyben a feladata. A szervezetben ezért egy olyan általános és egyben közös cél meghatározására kell törekedni, amelyet az együttműködésbe bevont más szervezet szakterületeinek delegált képviselői – az érdekérvényesítés mellett – kölcsönösen és közösen, egymással – kompromisszumok árán -, de elfogadnak. A szervezetben ezért minden tevékenység célorientálttá válik. (Nem kérdéses, ha egy minősített időszak béli tevékenység törzsmunkájának összehangolásáról esik szó, hiszen a legtöbb esetben akkor az emberi élet, testi épség, illetőleg vagyonsbiztonság megvédése a cél, amelyet az együttműködésben résztvevő szervek is éppen úgy prioritásként kezelnek, mint alapvető társadalmi vagy profitorientált feladatukat. Abban az esetben viszont, ha az együttműködés egy olyan cél érdekében történik, amely nem egy priorizált társadalmi létszükségletet elégít ki, akkor a közös cél konszenzus és kompromisszum megkötésével egyidejűleg jöhet csak létre.)

A törzsmunka folyamataiban a megkülönböztetésnek, így a munkarendszereknek és az abban szereplő munkaállomásoknak kiemelt jelentőséget tulajdonítunk. A szakterületek közötti munkarendszer differenciáltságát egyrészt a már említett szaktudás, szakértelem és szakképzettség generálja; másrészt viszont a szinteket (alrendszerek, és rendszerek, azaz részek és elemek együttese) e mellett tudatosan szisztematikusan, aláfölrendeltségben, azaz hierarchiában kell meghatározni és kiépíteni. Ez fogja azt az információs és kommunikációs lánc

¹¹¹ Pradip Khandwalla (1977): Design of Organizations. New York: Harcourt Brace Jovanovich

működését biztosítani, amely a vezetői döntések meghozatalához és elősegítéséhez szükséges eljárásokat és szabályokat, és az annak eredményeként létrejövő vezetői döntések determináltságát garantálni tudja. Amennyiben a láncolat az elemek és részek együttese között és azok kölcsönhatásának eredményeként egységesen működik, a szervezetben lejátszódó emberi magatartási folyamatok következetesek és kiszámíthatók lesznek, így a döntések is racionális, határozott és megbízható formát öltenek majd. A hatalom és felelősség gyakorlása a hierarchikus berendezkedés kiépítésével együtt jár, amely a szakértelem, a szaktudás és a szakképzettség mellett szintén egyfajta szervezeti (elemszerű és résszerű) differenciáltsághoz vezet.

Végül, de nem utolsó sorban egy olyan elem nélkülözhetetlensége tárul elénk, amely nem csak a törzsmunka alapjait, hanem magának az együttműködésnek a centrális elemét is jelenti: ez nem más, mint az interakció jelensége.¹¹² Az elemek és részek közötti kölcsönös viszony a törzsben alkalmazott rendszer működésének motorját jelenti. Minden egyes elem, minden egyes rész, minden egyes alrendszer és minden egyes rendszer kölcsönösen függ egymástól, az egyik a másikra kölcsönösen befolyást gyakorol, amely egyfajta működési függőséget keletkeztet. A függőség eredményeként interakció jelentkezik, azaz ez elemek, a részek, az alrendszerek és a rendszerek egymás tevékenységére hatva, egymással kölcsönhatásban működve, egymáshoz alkalmazkodni kényszerülnek. (Hiába az együttműködésbe bevont szakterületek szakértőinek képvisellete, ha az eredményterméket, azaz a tevékenységüket nem állítják egymás és a közösségi cél elérésének szolgálatába. Nem elégséges egy adott szakterület – egyébként kiváló ismerete és annak eredményterméke -, ha a közösségi cél elérését prioritásként kezeljük. A probléma megoldását csakis a képviselők eredménytermékének összessége adja, nem egy-egy szakterület eredményének létrejötte. Ha az egyes szakterületek képviselői egymással eredménytermékeiket nem osztják meg, úgy az ő eredménytermékük sem lehet egyedül képes a

¹¹² Vö.: Priyakshi M. (évszám nélkül): Organisation: Definitions, Characteristics, Function, Elements, Principles. Forrás: <https://www.economicdiscussion.net/organisation/organisation-definitions/32336> (A letöltés dátuma: 2022. július 26.)

probléma megoldására. Azok csak együttesen alkalmasak a kezelésre és a reflektációra.)

A következőkben pedig nézzük meg, hogy a fenti kritériumkövetelményeknek megfelelően melyik szervezeti modell a legmegfelelőbb a törzsmunka végrehajtására.

5. A törzsmunka szervezeti modelljének rendszere

A vezetés- és szervezéstudomány rendszerszemponitú megközelítése alapján is jól látható, hogy a különböző szervezetek különböző, így sajátos vezetési rendszerrel rendelkeznek. A vezetési rendszer ebben a relációban nem jelent mást, mint a szervezetekben megtalálható vezető szerveknek és/vagy személyeknek az alárendelt állománnyal való belső kapcsolat- és viszonyrendszerét, amely egyrészt a vezetői döntések kidolgozását-, másrészt a hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő személyek részére utasításba adott feladatok végrehajtását biztosítja, harmadrészt a sikeresség érdekében pedig a végrehajtás feltételeinek megvalósulását és a tevékenységet ellenőrzi.

A téma feldolgozottsága révén nincs ez másképpen a törzsmunka, annak speciális válfaja, a rendvédelmi munkavégzés területén sem. A struktúrában alárendelt személyek tevékenységében a vezetés-irányítási rendszer mind a rendvédelmi (és mind a honvédelmi) szerveknél közvetett módon érvényesül, ezért a kiadott feladatok végrehajtása, valamint a szervezet terjedelmi nagyságrendje kiemelt szerepkörhöz jutnak. Az ilyen felépítésű szervezetek alapvetően a centralizált vezetési modellt alkalmazzák, amelynek mozgatórugója a döntési hatás- és illetékességi körök központosítása. A szervezetben kialakított elemek között az információáramlás (úgy nevezett intézkedések, parancsok és utasítások kiadásával) vertikálisan megy végbe, azaz felülről lefelé halad. E tárgykörben a legideálisabb állapot, ha a fontos információ a lehető legrövidebb időn belül a legalacsonyabb szinttől a legmagasabb szintig, valamint onnan vissza is eljut. A szervezet vezetői – így a döntési jogosultsággal bíró vezetők – térben és időben számtalan helyről és személytől kapnak információkat, amelyeket a cselekvési kényszer hatására folyamatosan elemezni és értékeli kell, miközben az alárendelt személyek tevékenységét folyamatosan vezetni szükséges.

Mindennek segítésére, a minősített időszakban és a békeidőkben végrehajtott műveletek irányítására egy ideiglenes szervezeti elemet hozunk létre, amely a vezetés-irányítási funkciók gyakorlását az ezirányú helyzetek kezelésében átveszi. Egyfajta át-alárendelés jön létre, amelynek során az alárendelt szervezetek feletti vezetés-irányítási funkciókat a törzs esetenként át is veszi, azt gyakorolja.¹¹³

5.1. A törzskari szervezeti modell vezetés-irányítási rendszere

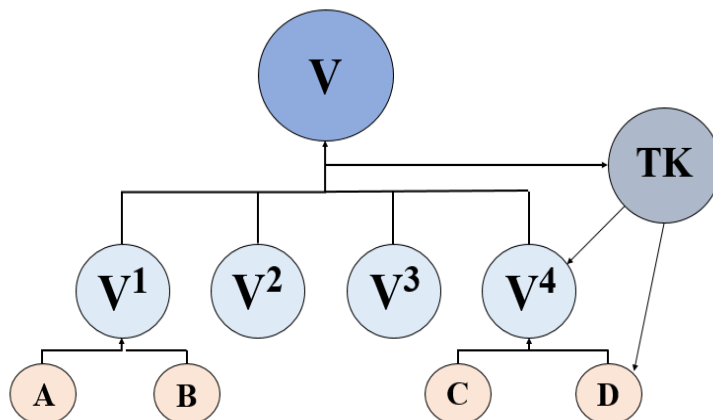
Alapesetben a rendvédelmi szervezetet lineáris felépítésű modell jellemzi. Ez a modell a szigorú hierarchiára épít, ahol a szervezet élén a centrális hatalommal és egyszemélyi felelősséggel rendelkező vezető áll, aki alatt a többi szervezeti elem (annak élén álló vezető, valamint a végrehajtói állomány) alá-fölérendeltségben működik. A modell egydimenziós síkon működik, mert a vezetési szinteken nincs több azonos feladat végrehajtásával megbízott vezető. (A hierarchiában minél alacsonyabb szinten helyezkedik el az adott szervezeti elem, annál inkább tartozik felelősséggel a saját szervezeti eleméért, valamint van alárendelve a felettes vezetői állománynak és szervezeti elemnek.)

Az alapeset viszont a minősített időszakokban, valamint a békeidőszak egyéb eseteiben megváltozik, a linearitás pedig különböző módokon alakul át. Ennek egyik verziója a törzskari vezetés-irányítási modell.

A modell elnevezését a szervezetet vezető személy mellett (annak közvetlen alárendeltségében működő) törzskar ihlette. A modell alkalmazására a rendvédelmi és honvédelmi szervezetekben kerül sor, ahol legalább három századnyi vagy több embernek a parancsnoklás útján történő irányítása történik; viszont a vezetési funkciók gyakorlását – így különösen a vezetői döntés meghozatalát – a különböző szakterületek szakértelemmel bíró szakemberei készítik elő, anélkül, hogy a funkciók gyakorlásának jogköre a vezető kezéből kikerülne. A törzskar (szervezeti elem) a vezető munkáját közvetlenül támogatja azzal, hogy a szakmai döntések

¹¹³ Kovács Gábor (2017): A Közös Közszolgálati Gyakorlat előkészítése. In: Kovács Gábor (szerk.): Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek. Budapest: Dialóg Campus, 18-19. old.

kialakításában, a végrehajtás megtervezésében és szervezésében, az irányításban, az ellenőrzésben, valamint az elemző-értékelő tevékenységben aktívan részt vesz. A szakirányítással kapcsolatos feladatok végrehajtásán túl lehetőség van arra is, hogy az alárendeltségben működő alsóbb szintű szervezeti elemeknek a munkáját folyamatosan monitorozzák, ellenőrizték és közvetlen felügyelet mellett azt irányítsák.^{114, 115} (Lásd 16. számú ábra)



16. számú ábra: A törzskari irányítási modell

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A törzskar „TK” tehát „V”, mint vezetőnek a közvetlen alárendeltségében működik. Nem veszi el a vezetőtől a vezetési funkciók gyakorlásának lehetőségét, hanem azt támogatva, annak segítségével ölt testet. Mivel a törzskarban olyan szakértelemmel bíró szakértők kerülnek foglalkoztatásra, akik az egyes szakterületek képviselői, így a személyek szakértelmére a vezető döntés előkészítés fázisában joggal támaszkodhat. Ez nem jelenti azt, hogy a szakértők a vezető helyett gyakorolnák a vezetési funkciókat, hanem az elemző-értékelő munka segítségével azt segítik és szükség esetén előkészítik. Ha a tervezés vezetési funkcióját vesszük alapul,

¹¹⁴ Vö.: Kovács Gábor et al. (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus.

¹¹⁵ Vö.: Kovács Gábor (2018): A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. Budapest: Dialóg Campus.

akkor a törzskar lesz, aki a cselekvési alternatívákat a vezető részére kidolgozza, a cselekvési változókat összefogja. A döntés funkciójában nem a végrehajtási, hanem előkészítési szakaszt modellezik, amikor a cselekvési változók közül a leghatékonyabb és legeredményesebb verzió kiválasztásának preparálása és vezető részére történő felterjesztése történik. Megjegyzendő, hogy a törzskar „TK” „V¹”; V²”; V³”; V⁴”; vezetők tevékenysége vonatkozásában akár irányítói, azaz felügyeleti és ellenőrzési tevékenységet is elláthat. Ha a szakértőknek olyan információra van szüksége, amely segíti a vezetői döntéselőkészítést, vagy a cselekvési alternatívák kidolgozását azt közvetlenül e szervekkel folytatott (szak)irányítói és utasításadási jogkör birtokában igényelheti. Ez a „V¹”; V²”; V³”; V⁴”; vezetők alárendeltségében működő „A”; „B”; „C”; „D”; végrehajtói állomány tekintetében is igaz. Visszafelé viszont – a hierarchikus berendezkedésnek köszönhetően – e jogkör gyakorlására lehetőség nincs. „V”, mint vezető a teljes vezetési funkció eszköztárát a közvetlen alárendeltségében működő „TK”, azaz törzskaron, a szintén közvetlen alárendeltségében működő „V¹”; V²”; V³”; V⁴”, azaz vezetőkön, valamint a közvetett alárendeltségében működő „A”; „B”; „C”; „D”; azaz végrehajtói állományon is gyakorolhatja.

A modellnek számos előnye és hátránya is ismeretes, amelyet az alábbi táblázatban foglalok össze. (Lásd 1. számú táblázat)

Előnyök	Hátrányok
Támogatás és segítségnyújtás	Ráhagyó vezetési stílus elsőbbsége
Minőségnevelés	Beszerzés és delegálás
Testületi ülések alkalmazása	Tér és időproblémák megjelenése
Vezetői teher csökkentése	Tájékozódási képesség csökkenése
Információáramlás irányainak növelése	Centrális vezetés mérséklődése

1. számú táblázat: A törzskari irányítási modell előnyei és hátrányai
 Forrás: A szerző saját szerkesztése

A modell tekintetében az alábbi előnyök állnak rendelkezésre:

1. A törzs szakértelme segítséget nyújt a vezetői funkciók gyakorlásában, különös tekintettel a tervezés és a döntés fázisaiban. A törzs tevékenysége támogató jellegű.
2. A szakértelem, szaktudás és szakképzettség minőségileg jobbra teszi a szervezet működésének vezetés-irányítási rendszerét.
3. A testületi ülések több aspektusból képesek a problémát jelentő alternatívák megvilágítására, így a különböző döntési fórumok mindegyike alkalmazható.
4. A lienáris szervezeti formához viszonyítva csökkenti a vezetési funkciók gyakorlásával járó vezetői terhelést.
5. Nem csak vertikálisan, hanem horizontálisan is áramolhat az információ.

A modell tekintetében az alábbi hátrányokkal szembesülünk:

1. A vezetői funkciók gyakorlása ugyan a vezető kezében összpontosul mégis azt mondhatjuk, hogy a vezető kiszolgáltatott lesz, azaz a „laissez-faire” vezetési stílus érvényesül. A vezető hagyatkoz(hat), és szakértelem hiányában hagyatkozik is a cselekvési változók közötti optimális megoldás kiválasztására.
2. Nehéz olyan kvalifikált munkavállalót integrálni, aki az adott szakterület kiemelt szaktudással rendelkező képviselője.
3. A testületi ülések gyakorta a bőség zavara miatt elhúzódhatnak és a problémára időben nem találunk megfelelő megoldást.
4. A vezető így a folyamat teljes egészében nem képviselteti magát, csökken a tájékozódási képesség.
5. A szervezet vezetője e téren nagyfokú önállóságot biztosít a törzsnek, amely így a vezetés centralitását az egyszemélyi felelősség megtartása mellett gyengíti.

5.2. A funkcionális törzskari szervezeti modell vezetés-irányítási rendszere

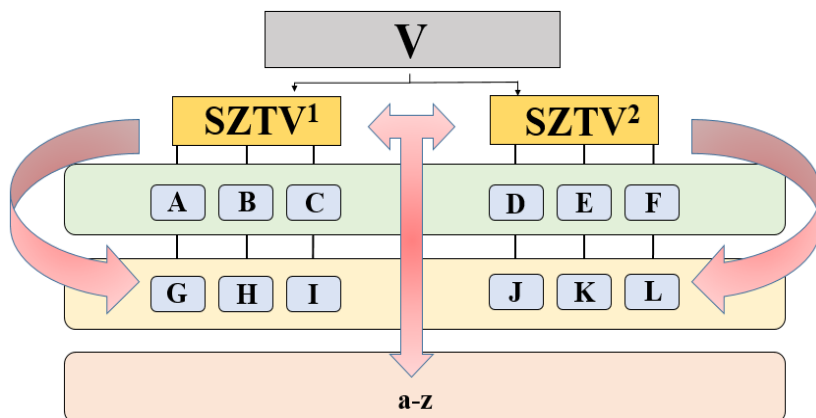
E fejezetben a törzskari szervezeti modell egyik specializált változatával az úgy nevezett funkcionális törzskari szervezeti modellel ismerkedhetünk meg. Ahogy a nevében is olvasható, elnevezését a szervezetben lejátszódó tevékenységek specializációja, azaz a munkafolyamatok funkcionális jellege keletkeztette.

A tevékenységek funkcionális jellegére tekintettel a munkamegosztás és a hatáskörök kialakítása prioritást élvez. A munkamegosztási funkciók (a tevékenységi körök elhatárolása, például a versenyszférában a fejlesztés, termelés, értékesítés; a rendvédelemben a bűnmegelőzés, a bűnfelderítés, stb.) és a hatáskörök szétosztása viszont nincs hatással a központosított felsővezetés döntési jogkörének gyakorlására, azt a vezérkar ennél a szervezeti modellnél is magánál tartja. A modellben alkalmazott kommunikációs láncolat szintén vertikálisan megy végbe, a csatornák az alá-főlérendeltségi rendszeren keresztül biztosítják annak áramlását. A horizontális kialakítás alapesetben e szervezeti modellnél nem lehetséges, kivételt képez viszont, ha úgy nevezett pótlólagos strukturális eszközökkel a vezérkar azt ki nem alakítja. (Ilyen például a szervezeten belüli projektmenedzsment, vagy a különböző –felügyelő – bizottságok, és teameknek a beépítése.)

Az általános vezetés mellett – amelyek nagyrésze a napi feladatok elvégzésére irányul – megjelennek az olyan szakértelmet igénylő és speciális területek, ahol az általános tudás nem elegendő, sokkal inkább annak rendhagyó ismerete szükségeltetik, ezen a ponton válik szét az általános és a szakmai vezetés. A modell jó példa a fentiekre. A szervezetek közötti közvetlen vezetés-irányítási kapcsolat ugyan megmarad, de a modellben lehetőség nyílik arra, hogy a felsővezetők – hierarchikus szinten - a szakmai területekért felelős szakmai irányító szervek irányítását akár közvetlenül is végezhetik; azaz (természetesen a szinteknek megfelelő szakterületi felelős vezető tájékoztatása mellett) a szakmai irányítás során közvetlenül a hierarchiában alsóbb helyet foglaló szakirányító szerveihez juttatják el az információkat.

Ez biztosítja, hogy az egyes szinteken helyet foglaló szakértelemmel bíró és az egyes szakterületeket képviselő szakemberek a szakmai döntések megalapozását jelentő alternatívák kidolgozásához közvetlenül információhoz jussanak, ami adatkérés,

szolgáltatást, jelentéstételt és kérést, valamint akár beszámoltatást is jelent.^{116, 117} (Lásd 17. számú ábra)



17. számú ábra: A funkcionális törzskari irányítási modell

Forrás: A szerző saját szerkesztése

„V”, mint a szervezet vezetője az alá-fölérendeltségi szervezetben „SZTV1” és „SZTV2”, mint szakterületi vezetők, valamint „A”; „B”; „C”; „D”; „E”; „F”; „G”; „H”; „I”; „J”; „K”; „L”, mint szakmák és „a-z”, mint a végrehajtók felett is teljes mértékben gyakorolja a vezetési funkciókat. A szakterületi vezetők a szakterületi tevékenység koordinálásán túlmenően annak vezetésével foglalkoznak. A szakmák száma az adott szakterületen végtelen mennyiségű lehet, ezt az adott szakág specifikussága és funkcionalitása határozza meg. A szakmák nem vezetők, ők a különböző szervezeti szinteken végbemenő tevékenységek testet öltött szakterületei. Mellérendeltségben működnek, egymás tevékenységétől függetlenül, összefogásokra és vezetésükre a szakterületi vezető jogosult. A végrehajtói állomány a szintek legtávolabb eső szakterülete.

„SZTV1” alá tartozik „A”; „B”; „C”; „G”; „H”; „I” szakma, valamint „a-z” végrehajtói állomány. „SZTV2” alatt találjuk „D”;

¹¹⁶ Vö.: Kovács Gábor et al. (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus.

¹¹⁷ Vö.: Kovács Gábor (2018): A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. Budapest: Dialóg Campus.

„E”; „F”; „J”; „K”; „L” szakmákat, valamint „a-z” végrehajtói állományt. A modell lényege, hogy a strukturális vezetés-irányítási rendszerben a vezetők szerepét meghagyjuk, ők az alárendeltségben működő szakmák és a végrehajtókat a vezetési funkciók gyakorlásával irányíthatják, vezethetik.

A plusz és különbséget az alap törzskari modellel ellentétben azt jelenti, hogy „SZTV1”, mint szakterületi vezető „SZTV2” tájékoztatása mellett nem csak az alárendeltségébe tartozó és a vezetési szintek különböző szintjein levő szakmáktól így A”; „B”; „C”; „G”; „H”; „I” szakmától kérhet információkat, vagy adhat utasítást, hanem akár „D”; „E”; „F”; „J”; „K”; „L” szakmáktól is. Anélkül, hogy a szakterületi vezetők közötti tájékoztató tevékenység ne menjen végbe, tilos a szakmák közvetlen szakterületi irányítása, számukra utasítás adása vagy adatszolgáltatás kérése.

A modellnek számos előnye és hátránya is ismeretes, amelyet az alábbi táblázatban foglalok össze. (Lásd 2. számú táblázat)

Előnyök	Hátrányok
Tájékoztatás a vezetői döntésekhez	Információáramlás kimaradásának veszélye.
Szervezetvezető általános vezető, nem speciális.	Ráhagyó vezetés stílus prioritása.
Reagálódó csökkenése.	Horizontális koordináció hiánya.
Szakterületi vezetők szaktudása.	Szakterületi vezetők utánpótlása.
Horizontális bővítés lehetősége.	Struktúra vezetés-irányítási rendszerének bontása.

2. számú táblázat: A funkcionális törzskari irányítási modell előnyei és hátrányai

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A modell tekintetében az alábbi előnyök állnak rendelkezésre:

1. Nem születhet úgy döntés, hogy a szervezet vezetői a megfelelő szintű tájékoztatást ne kapnák meg.

2. A szervezet elsőszámú vezetőjének az általános szakmai vezetésre kell koncentrálnia, a speciális vezetést a szakterületi vezetők kezébe összpontosul. Ez leveszi a terhet a szervezet elsőszámú vezetőjéről.
3. A reagálódó lecsökken, hiszen több szakterület összekapcsolása révén az információáramlás közvetlenül is eljuthat az adott vezetőhöz, aki így a szakterületi cselekvési változók előkészítését a hatékonyság megtartása mellett kevesebb idő alatt tudja végrehajtani.
4. A szakterületi vezetők szakértelme, gyakorlati tapasztalata az adott szakmák vezetés-irányítási rendszerébe illeszkedik.
5. Lehetőség van horizontális bővítésre, amelyet a különböző projektek, teamek és bizottságok kiépítésével lehet eszközölni.

A modell tekintetében az alábbi hátrányokkal szembesülünk:

1. Amennyiben a tájékoztatás a szakterületi vezetők között kimarad, úgy a vezetés-irányítás folyamatában a kommunikációs csatornák között az információáramlás csorbát szenved, ezért a folyamatban hiba jelentkezik.
2. Szintén károkat okozhat, hogy a döntés az egyszemélyi vezető kezében összpontosul, de a speciális szakmai ismeretek és specifikus vezetés hiánya miatt túlságosan érvényesül a laissez-faire, azaz ráhagyó vezetési stílus, ami így kiszolgáltatottá teszi a vezetőt.
3. Horizontális koordináció viszont a szakmák között nincsen, ami így a szervezet működését lassíthatja, a reakciókészség így az adott probléma tekintetében lassul.
4. Problémás lehet a szakterületi vezetők utánpótlása, képzése és delegálása, hiszen alapjáraton a szakmák is ugyan ezzel a problémával küszködnek.
5. A horizontális elemek élére szintén vezetőt kell állítani, amely így már túlságosan szétbontja a strukturális vezetés-irányítási rendszert.

III. KÜLÖNLEGES JOGREND

1. A minősített időszak feladatellátásnak rendszere

Az előző fejezetekben az olvasó megismerhette, hogy békeidőszakban a jogalkotó a rendvédelmi szerveket milyen feladatok foganatosításával ruházta fel. Ezek a társadalmi cél kielégítésére hivatott alapfeladatok olyan minősített időszaki többletintézkedésekkel egészülnek ki, amelyeket az úgy nevezett különleges jogrendi időszak indukál.

A különleges jogrend bevezetése során az állam az alapfeladatokat kiegészítő és attól eltérő intézkedéseket hozhat, a kormányzást rendeleti úton hajthatja végre, illetőleg az alapvető emberi- és alkotmányos jogok gyakorlását érintő korlátozásokról is rendelkezhet.¹¹⁸ A különleges jogrend, vagy minősített időszaki munkavégzés a társadalom életében egy olyan időszakként kezelendő, amelynek során az állam a biztonság megteremtésre irányuló védelmi funkciója hatványozottan érvényesül. Egy olyan időszak, amelynek során a biztonságot (a polgárok élete, testi épsége, az anyagi javak, az ország szuverenitása, függetlensége, és területi integritása, stb.) veszélyeztető fenyegetés mértéke az alapvédelmi készültséget és feladatellátást meghaladja, ezért többletintézkedések bevezetésére van szükség.

Nevéből adódóan egy olyan különleges vagy rendkívüli esemény bekövetkezésével kell számolni, amely a rendvédelmi- és a honvédelmi erők együttes alkalmazását feltételezi, továbbá tevékenységük gyakorlását összefogja.

Mindez nem csak a rendvédelmi és honvédelmi erők többletalkalmazásával jár, hanem a teljes állami működés általános, normál időszaki működéstől eltérő állapotát jelenti. Minden egyes rendvédelmi- és honvédelmi-, valamint államigazgatási szerv szervezeti felépítése, működési rendje, feladatköre részint vagy

¹¹⁸ Természetesen az abszolút tilalom alá eső jogok korlátozása ez esetben sem valósulhat meg. Gyakorlati példaként említsük meg a 2020-as évek végén jelentkező vírusjárványt, amelynek során a magyar Kormány az Alaptörvényben nevesített úgy nevezett veszélyhelyzetet hirdetett ki. Ennek során az emberek például a mozgáshoz és a szabad helyváltoztatáshoz fűződő alapvető jogosultság gyakorlásában akadályoztatva voltak, amely a szükségesség és arányosság alapelv alkotmányos garanciájaként került korlátozásra.

teljes egészében megváltozik, átrendeződik, amely egyrészt az ország gazdasági folyamatait, másrészt pedig az alapvető emberi- és alkotmányos jogok gyakorlását is megváltoztatja.

Mindezt az államnak minőségi intézkedések megtételével kell szorgalmaznia, amelyek professzionalitása az innovatív, előremutató és összefogott állami stratégiákban jelennek meg. A minősített időszak feladatellátás stratégiája az állami szervek döntéshozatalát támogató intézményi intézkedéseiben és a különböző államigazgatási-, rendvédelmi és honvédelmi szervek feladatvégzésében realizálódik. Az alapok letételére és a stratégiai egység megteremtésére alkotmányos garancia az Alaptörvényben megfogalmazott rendelkezések végrehajtása és állami úton történő végrehajtatása.

Az elmúlt évek tapasztalatai is jól tükrözték, hogy az államigazgatás és az állam által különleges jogrendben hozott intézkedések, valamint önmagában az állam minősített időszak feladatainak ellátása során törekedett az azzal járó kihívások leküzdésére és a biztonság érvényesülésének feltétlen garantálására.

A következő fejezetben Magyarország Alaptörvényében rögzített minősített időszak, a különleges jogrend hatálya alá eső eseteket mutatom be, azok részletes szabályaival ismertetem meg az olvasót. Minden minősített időszak hatálya alá eső eset az ország életében komoly kihívásokat jelent, amelyek érvényesülése és a problémakezelés (válságkezelés) a megfelelő intézményi struktúrával, módszerekkel és a közszolgálati kapcsolatok minőségének fejlesztésével garantálható.¹¹⁹

¹¹⁹ Kovács István (2021): Rendvédelmi ismeretek I. Budapest: MRTT

2. A különleges jogrend rendszere az Alaptörvényben

Magyarország Alaptörvényének 48-54. cikke tartalmazza a különleges jogrenddel kapcsolatos feladatok ellátásának rendjét. A 48. és 54. cikk a különleges jogrendre vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szól, a köztes cikkek pedig a minősített időszakok megnevezését és azok részletes leírását tartalmazzák. A minősített időszaki feladatoknak, a különleges jogrendnek ma hat darabját különböztetjük meg, így ismerünk rendkívüli állapotot, szükségállapotot, megelőző védelmi helyzetet, terrorveszélyhelyzetet, váratlan támadást és veszélyhelyzetet.

Amennyiben a különleges jogrend elrendelésének feltételei fennállnak, illetőleg az kihirdetésre került, akkor az Alaptörvény II. és a III. cikkében, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével az állam az emberi- és alkotmányos alapjogok gyakorlását felfüggesztheti vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti korlátozás mértéken akár túl is terjeszkedhet.¹²⁰

Annak ellenére, hogy az előzőekben is kifejtett az átlagostól, a békeidőszaktól eltérő államigazgatási intézkedések végrehajtása válik indokolttá, az abszolút tilalom alá eső jogok még e indok fennállásával sem korlátozhatók. Az Alaptörvényünk alkotmányos garanciát biztosít a tekintetben is, hogy rendelkezései-, valamint az Alkotmánybíróság működése ez időszakban sem kerülhet felfüggesztésre, annak működése e minősített időszaki feladatellátás során sem korlátozható. Minden egyes intézkedést és a különleges jogrend időszaka alatt alkalmazandó részletes szabályokat a joguralom alapelveinek figyelembevételével sarkalatos törvénynek kell meghatároznia.

Amennyiben a különleges jogrend időszakában a minősített időszaki feladatok végrehajtása véget ér, azaz annak feltételei már nem állnak fent, a különleges jogrend bevezetésre jogosult szerv a minősített időszaki feladatellátást megszünteti.

¹²⁰ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2021. augusztus 03.)

Az Alaptörvényünk az alábbi különleges jogrendi eseteket határozza meg¹²¹:

1. Magyarország Alaptörvényének 48. cikk (1) bekezdés a) pontja szerint az Országgyűlés hadiállapot kinyilvánítása, vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén kihirdeti a rendkívüli állapotot, és Honvédelmi Tanácsot hoz létre.
2. Magyarország Alaptörvényének 48. cikk (1) bekezdés b) pontja szerint az Országgyűlés a törvényes rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos, erőszakos cselekmények esetén szükségállapotot hirdet ki.
3. Magyarország Alaptörvényének 51. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés külső fegyveres támadás veszélye esetén vagy szövetségi kötelezettség teljesítése érdekében meghatározott időre kihirdeti a megelőző védelmi helyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére.
4. Magyarország Alaptörvényének 51/A. cikk (1) bekezdése szerint az Országgyűlés a Kormány kezdeményezésére terrortámadás jelentős és közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre kihirdeti a terrorveszélyhelyzetet, ezzel egyidejűleg felhatalmazza a Kormányt sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetésére.
5. Magyarország Alaptörvényének 52. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi, és repülő készülségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyónbiztonság,

¹²¹ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2021. augusztus 03.)

a közrend és a közbiztonság védelme érdekében - szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint - a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles. Mindezt a jogalkotó váratlan támadás jogcímmel illette.

6. Magyarország Alaptörvényének 53. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be.

Mindegyik különleges jogrendi eset, más és más minősített feladatellátást kíván meg, azonban vannak olyan szabályok, amelyek közös rendelkezések érvényesítését vonják maguk után. Ilyeneknek tekintjük az alábbi rendelkezések érvényesítését is. (Lásd 3. számú táblázat)

A különleges jogrend Alaptörvényi száma	Magyar ország Alap törvényének 49. cikk	Magyar ország Alap törvényének 50. cikk	Magyar ország Alap törvényének 51. cikk	Magyar ország Alap törvényének 51/A. cikk	Magyar ország Alap törvényének 52. cikk	Magyar ország Alap törvényének 53. cikk
A különleges jogrend megnevezése	Rendkívüli állapot	Szükség állapot	Megelőző védelmi helyzet	Terrorveszély helyzet	Váratlan támadás	Veszély helyzet
A különleges jogrend feladatköre	Honvédelmi feladatok centrális jellege	Honvédelmi feladatok centrális jellege	Honvédelmi feladatok centrális jellege	Katasztrófa védelmi feladatok centrális jellege	Honvédelmi feladatok centrális jellege	Katasztrófa védelmi feladatok centrális jellege
A különleges jogrend kihirdetésére elrendelésére jogosult	Országgyűlés (2/3)	Országgyűlés (2/3)	Országgyűlés (jelenlevők 2/3-a)	Országgyűlés (jelenlevők 2/3-a)	Kormány	Kormány
A különleges jogrend hatalmi centruma	Honvédelmi Tanács	Köztársasági elnök	Kormány	Kormány	Kormány	Kormány

3. számú táblázat: A különleges jogrend

Forrás: A szerző saját szerkesztése

(Hornyacsek Júlia a rendkívüli jogrend előadásának mintájára)

Az Országgyűlés, ha a hadiállapot kinyilvánítása vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) feltételei fennállnak Honvédelmi Tanácsot hoz létre, és kihirdeti a rendkívüli állapotot. A hadiállapot kinyilvánításának feltétele - de ugyan ez igaz a békekötésre és a többi minősített időszak kihirdetésére is -, hogy az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükségeltetik hozzá.

Ha az Országgyűlés bármely indoknál fogva a feladat ellátásában, vagy a döntések meghozatalában akadályoztatva van, akkor a hadiállapot kinyilvánítására, a rendkívüli állapot kihirdetésére és a Honvédelmi Tanács létrehozására, valamint a szükségállapot kihirdetésére a köztársasági elnök a jogosult. Az akadályoztatás Magyarország Alaptörvényében nevesítésre került; azaz amennyiben az Országgyűlés nem ülésezik, és annak összehívása az idő rövidege, továbbá önmagában a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot vagy a szükségállapotot kiváltó események miatt elháríthatatlan akadályba ütközik, az Országgyűlés akadályoztatásáról beszélünk. Az Országgyűlés akadályoztatásának, a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságának fennállását az Országgyűlés elnökének, az Alkotmánybíróság elnökének és a miniszterelnöknek az egybehangzó ténymegállapítása igazolja. Mindennek egybehangzónak kell lenni, bármelyik hiánya esetén az akadályoztatás tényének megállapítása semmis.

Alkotmányossági garancia, hogy az Országgyűlés a hadiállapot kinyilvánításának, a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot kihirdetésének indokoltságát az akadályoztatás megszűnését követő legelső ülésen mindig felülvizsgálja és dönt az alkalmazott intézkedések jogszerűségéről. Mindehhez természetesen az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A rendkívüli jogrend elrendelésre és megszüntetésre mindig az Országgyűlés jogosult, amely a rendkívüli állapot vagy szükségállapot hatályakor nem mondhatja ki felosztatását és fel sem osztható. Amennyiben az országgyűlési képviselők választására rendkívüli állapot vagy szükségállapot kihirdetése alatt kerülne sor, úgy azt nem lehet megtartani és kitűzni sem. Ilyen esetben a különleges jogrend megszűnésétől számított kilencven napon belül kell az új Országgyűlést megválasztani. Amennyiben az

országgyűlési képviselők általános választása már megtörtént, de még az új Országgyűlés nem alakult meg, a köztársasági elnök feladata, hogy az alakuló ülést a rendkívüli állapot vagy a szükségállapot megszűnésétől számított harminc napon belül összehívja. Amennyiben az Országgyűlést feloszlatták vagy feloszlott, akkor azt rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanács, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnök hívhatja össze.

Rendkívüli állapot idején a Honvédelmi Tanácsot a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és tanácskozási joggal a Honvéd Vezérkar főnöke alkotja. Elnöke a köztársasági elnök. E minősített időszak feladatellátás során a Honvédelmi Tanács olyan jogokat gyakorol, mint a köztársasági elnök jogai, a Kormány jogai és az Országgyűlés által a Tanácsra ráruházott jogok. A joggyakorlást mellett a Honvédelmi Tanács dönt az egyes sarkalatos törvényekben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről; a Magyar Honvédség külföldön vagy az országban való alkalmazásáról, békefenntartási részvételéről, külföldön – úgy nevezett hadműveleti területen – végzett humanitárius tevékenységről és külföldi állomásozásról; valamint a külföldi fegyveres erők az ország területéről történő alkalmazásáról és állomásozásáról. Rendeletalkotási jog is megilleti, amellyel egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető. A rendeletek mindaddig hatályosak, amíg a rendkívüli állapot megszüntetésre nem kerül, kivéve az annak meghosszabbításáról szóló rendelkezések.

Szükségállapot idején a Magyar Honvédség csak abban az esetben használható, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása már nem bizonyul elegendőnek. Minderről, amennyiben az Országgyűlés akadályoztatva van, a köztársasági elnök dönt. Ő rendelkezik a rendkívüli intézkedések bevezetéséről és a rendeleti úton történő szabályozásról, amellyel egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető. A meghozott intézkedésekről a köztársasági elnököt az Országgyűlés elnöke felé tájékoztatási kötelezettség terheli, amelyet haladéktalanul köteles megtenni. Az Országgyűlés e minősített időszak ellátása alatt folyamatosan ülésezik, amennyiben akadályoztatva van, úgy a honvédelemmel foglalkozó bizottság teszi helyette mindezt. A bizottság szintén dönthet a rendkívüli intézkedések alkalmazásának felfüggesztéséről, amennyiben az Országgyűlés akadályoztatásának ténye

megállapítást nyer. A rendeletek harminc napig tartják meg hatályukat, kivéve, ha azt az Országgyűlés vagy a honvédelmi feladatokkal foglalkozó bizottság azt meghosszabbítja. Ugyan így a szükségállapot megszűnésével a köztársasági elnök rendelete is hatályát veszíti.

Megelőző védelmi helyzet kihirdetését az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata biztosítja. A Kormány e minősített feladatának ellátása során rendeleti úton szabályozhat, amely értelmében mind a közigazgatási szervekről, mind a rendőrségről, mind pedig a honvédségről szóló törvények rendelkezéseitől eltérő intézkedéseket vezethet be. A meghozott intézkedésekről a köztársasági elnököt, valamint az országgyűlés illetékes bizottságát (rendészeti, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi) folyamatosan tájékoztatni köteles. Az intézkedések legfeljebb hatvan napig tarthatnak. A Kormány rendeleti úton történő szabályozása egyes törvények alkalmazásának felfüggeszthetőségét vonja maga után. Amennyiben a különleges jogrend megszűnik a Kormány rendeletei is hatályukat veszítik.

A terrorveszélyhelyzet kihirdetéséhez szintén az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. A Kormány e minősített időszak feladatellátása során a közigazgatási, a honvédelmi, a rendvédelmi és a nemzetbiztonsági szolgálatok szervezetét, működését és tevékenységét szabályozó törvényektől eltérő, sarkalatos törvényekben meghatározott intézkedéseket vezethet be. A honvédelmi erők alkalmazására kizárólag abban az esetben kerülhet sor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. A meghozott intézkedésekről a köztársasági elnököt, valamint az országgyűlés illetékes bizottságát (rendészeti, nemzetbiztonsági vagy honvédelmi) folyamatosan tájékoztatni köteles. Az intézkedések legfeljebb tizenöt napig tarthatnak. A Kormány rendeleti úton történő szabályozása egyes törvények alkalmazásának felfüggeszthetőségét vonja maga után. Amennyiben a különleges jogrend megszűnik a Kormány rendeletei is hatályukat veszítik.

Váratlan támadás esetén a Kormány a köztársasági elnök felé tartozik beszámolási kötelességgel, amelyet haladéktalanul meg kell tennie, ha e különleges jogrenddel kapcsolatban intézkedést foganatosított. A Kormány rendeleti úton történő szabályozása egyes törvények alkalmazásának felfüggeszthetőségét vonja maga után.

Amennyiben a különleges jogrend megszűnik a Kormány rendeletei is hatályukat veszítik.

A veszélyhelyzet kihirdetése során a Kormány szintén rendeleti úton kormányoz, rendeleteket alkothat, amelynek értelmében – a sarkalatos törvényi felhatalmazással – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti és a jogszabályokban foglalt rendelkezésektől eltérhet, rendkívüli intézkedéseket foganatosíthat. A Kormány ezirányú rendeletei tizenöt napig maradnak érvényben, kivéve, ha azok meghosszabbításáról rendelkeznek, a veszélyhelyzet megszűnésével az ezirányú intézkedések és rendeletek is hatályukat veszítik.

3. A különleges jogrend változása a magyar jogrendszerben

A monográfia első fejezetében tárgyalt biztonsági dimenziók folyamatos - megfelelő szintű állami intézkedések nélkül el nem hárítható - támadásokkal néznek szembe. Magyarországon 2020-ban fogadták el az úgy nevezett Nemzeti Biztonsági Stratégiát, amely az ezirányú veszélyekre és fenyegetésekre megfelelő választ kíván adni.¹²² A stratégiában foglalt értékelés szerint ugyan Hazánk biztonsági helyzete stabilnak tekinthető, de a világban végbemenő változások, a kihívások változó jellege és a biztonsági környezet egyes direktívái fokozatos romlást prognosztizálnak. A stratégia Hazánk biztonsági centrumának szavatolását – a kihívások és veszélyek rendkívül összetett és formálódó világában – a nemzeti intézkedések hatékonyságának és rugalmasságának erősítésében; valamint Hazánk védelmét megteremtő és az abban részt vevő szervek fokozott és összehangolt működésében látja.

Mindezzel szorosan összefügg a rá következő évben, azaz 2021-ben elfogadott Nemzeti Katonai Stratégia is, amely értékelése szerint nem előfeltétele az előrejelzés, hogy a veszélyek és fenyegetések az országban megjelenjenek és a biztonság dimenziót károsítsák. A stratégia kiemeli, hogy ebben a változékony és nehezen kiszámítható biztonsági környezetben előrejelzés nélkül

¹²² 163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról.

Forrás:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txtreferer=00000001.txt>

(A letöltés dátuma: 2022. augusztus 01.)

alakulhatnak ki Hazánk határain belül, illetve annak szűkebb stratégiai környezetében a válságok. A stratégia egy figyelmeztetést adott ki, amelyben kimondja, hogy a globalizáció és a felgyorsult világ következtében még a távolinak tűnő válságok is, nagyon rövid idő alatt is képesek arra, hogy az ország területre, vagy közvetlen regionális területekre begyűrűzzenek. A stratégia arra következtet, hogy a XXI. században a fegyveres konfliktusok színterei, formái és eszközei kiszélesednek, a jellemzői változnak, így az már nem kifejezetten csak a biztonság katonai vetületét, hanem a biztonsági dimenziók más területeit is egyaránt érinteni fogják; sőt egyre inkább azokra terjednek át. A stratégia a megoldást az összkormányzati együttműködésben látja, amely fokozott operativitást és rugalmasságot kíván meg a védelmi szektorban tevékenykedő intézményrendszerrel, hogy a napjainkban jelentkező állami és nem állami fenyegetések kombinációit elhárítani lehessen.

A fenti indokok alapjául szolgáltak annak, hogy Magyarország kormánya az Alaptörvény kilencedik módosítására javaslatot terjesszen az országgyűlés elé. A 2020. évi T/13647 számú módosító törvényjavaslat a változó biztonsági környezethez jobban illeszkedő, átláthatóbb, korszerűbb és hatékonyabb védelmi rendszer kialakítását helyezte előtérbe.¹²³ A célkitűzés az Alaptörvény különleges jogrendi fejezetében való szabályozás rendszerszintű reformálását érintette. A törvényjavaslat egy általános, valamint egy részletes indoklást is tartalmaz, miszerint a célokat úgy kell elérni, hogy a különleges jogrendi szabályozás egyrészt a normál jogrendi működés és válságkezelés szabályaihoz is igazodjon; másrészt a fokozatosság elvéhez illeszkedjen és harmadrészt többletgaranciákkal is rendelkezzen.

Az országgyűlés a kormány által benyújtott az Alaptörvény kilencedik módosítására irányuló törvényjavaslatát 2020. december 15-én fogadta el, azzal a kikötéssel, hogy a különleges jogrenddel kapcsolatos rendelkezések csak 2023. július 01-jétől válnak hatályossá.¹²⁴ A jogalkotási intervallum így több, mint két éves

¹²³ Magyarország kormányának T/13647 számú törvényjavaslata Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 03.)

¹²⁴ Megjegyzendő, hogy a tervezett hatálybalépés 2021. július 01-je lett volna, annak érdekében, hogy a tárcákkal egyeztetve egy szélesebb körű, az egyes

ciklust nyitott meg az ezzel összefüggésben álló sarkalatos törvények és más jogszabályok, így különösen a rendvédelmi szervek valamint a honvédség békeidőszaki és különleges jogrendi működését érintő szabályozásának az átgondolására.¹²⁵ Az Alaptörvény kilencedik módosítása értelmében a különleges jogrend szabályai gyökereiben változnak. Az eddigi és az előző fejezetben részletezett hat különleges jogrendi esetkör 2023. július 01-jétől három esetkőrré csökken:

- Magyarország Alaptörvényének 49. cikke: a hadiállapot;
- Magyarország Alaptörvényének 50. cikke: a szükségállapot;
- Magyarország Alaptörvényének 51. cikke: a veszélyhelyzet;

valamint a Honvédelmi Tanács megszűnik és valamennyi különleges jogrendi helyzetben a hatalom centruma a kormány lesz. Ennek oka, hogy a különleges jogrend kihirdetését követően gyors, operatív és mind politikai mind jogi értelemben felelős döntéshozatal biztosítása szükséges, amire a magyar alkotmányos rendszerben a Kormány mutatkozik alkalmasnak. Megszűnik az a szabályozási megoldás is, miszerint a rendkívüli állapot idején a rendeletalkotás jogkörével a Honvédelmi Tanácsot, szükségállapot idején pedig a köztársasági elnököt hatalmazza fel. Az új rendszerben a köztársasági elnök szerepe egyébként is változik, hiszen hatalmi centrumától megfosztják, feladata az országgyűlés akadályoztatása esetén kerül előtérbe. Megjegyzendő viszont, hogy a kormány alkotja a rendeleteket, de ezekről a legfontosabb közjogi méltóságokat folyamatosan tájékoztatnia kell, az Országgyűlés folyamatos működését szavatolnia kell, sőt az alkotott rendeleteknek az országgyűlési felülvizsgálatára lehetőség van. Az

szakterületeken azonosított szakmai igények szerinti fejlesztés is megvalósulhasson, amit az Alaptörvény módosításából és a védelmi törvény megalkotásából adódó további módosítási igények indokolhatnak meg. Ennek megfelelően a tervezet csak ott eszközöl ágazati törvényben módosítást, ahol az a szabályozás egységesítése, új törvénybe történő átemelése miatt szükségessé válik, illetve a védelmi és biztonsági feladatok összehangolásának ágazati szinten történő megjelenítése miatt indokolt. (Részlet az ORFK RFI Védelmi Osztály által készített és általam tanulmányozott helyszíni anyagból, 2022 július 05-én.)

¹²⁵ Az Országgyűlés Hivatala (2021): A különleges jogrendi szabályozás megújítása. Infojegyzet, 67. szám, 1-4. old.

Alkotmánybíróság működése ez esetben sem korlátozható, valamint az alkalmazandó részletes szabályokat sarkalatos törvény kell meghatároznia. A hadiállapot és a szükségállapot kihirdetésére az országgyűlés jogosult és kötelezett, míg a veszélyhelyzet kihirdetése a kormány hatáskörébe tartozik. Garanciális jelentőséggel bír viszont, hogy a kormány által a különleges jogrend időszakában hozott rendeleteinek hatálya a különleges jogrend kihirdetésére vonatkozó döntésig, de legfeljebb a kihirdetés kormány általi kezdeményezésétől számított hatvan napig tart. (Lásd 4. számú táblázat)

A különleges jogrend Alaptörvényi száma	Magyarország Alaptörvényének 49. cikk	Magyarország Alaptörvényének 50. cikk	Magyarország Alaptörvényének 51. cikk
A különleges jogrend megnevezése	Hadiállapot	Szükségállapot	Veszélyhelyzet
A különleges jogrend feladatköre	Katonai típusú feladatok centrális jellege	Katonai típusú feladatok centrális jellege	Katasztrófavédelmi feladatok centrális jellege
A különleges jogrend kihirdetésére/elrendelésére jogosult	Országgyűlés (2/3)	Országgyűlés (2/3)	Kormány
A különleges jogrend hatalmi centruma	Kormány	Kormány	Kormány

4. számú táblázat: A különleges jogrend változása

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A rendkívüli állapot helyébe a hadiállapot lép. Tulajdonképpen a rendkívüli állapot valamint a megelőző védelmi helyzet egyes szabályai kerülnek ötvözésre, amelyeket a változó biztonsági környezettel szemben támasztott követelmények generálnak. A különleges jogrend feladatköre így katonai típusú feladatok végrehajtása köré központosul, ideértve azoknak a nem fegyveres fenyegetéseknek a kezelését is, amelyek súlyosságuk és jellegük miatt Hazánk szuverenitása szempontjából egy fegyveres támadással hasonló súlyúként értékelhetők. A hadiállapot, mint különleges jogrend kihirdetésére és elrendelésére az országgyűlés a jogosult az alábbi esetekben: háborús helyzet kinyilvánítása, háborús veszély, illetve külső fegyveres támadás, hatásában külső fegyveres támadással egyenértékű cselekmény, valamint ezek közvetlen veszélye, továbbá kollektív védelemre irányuló szövetségi kötelezettség teljesítése. Mindemellett újítás szintén, hogy a különleges jogrend például a kibertérből érkező rendkívüli erejű átfogó támadás, mint nem fegyveres, de hatásaiban és jellegében

ahhoz mérhető támadás esetén is elrendelhető. Megjegyzendő továbbá, hogy a korábbi megelőző védelmi helyzet esetköreiből az új szabályozás a konkrét kollektív védelmi kötelezettséget emeli csak át, így a szövetségi együttműködés fő szabály szerint csak alapeseti feladatteljesítést von maga után, a hadiállapot kihirdetésére pedig csak a kollektív védelmi kötelezettség fennállása esetén kerülhet sor. A Honvédelmi Tanács, mint olyan megszűnik; az Alaptörvény az országgyűlés által a katonai mozgósítást érintő kérdésekben a jogkörök gyakorlását és kérdésekben történő döntéshozatalt a kormányra bízta.

A szükségállapot jelentős mértékben változik. A kihirdetés feltételeként ugyanis az alkotmányos rend megdöntése mellett a felforgatásra irányuló cselekmények; az élet- és vagyonbiztonságot tömeges mértékben veszélyeztető cselekmények esetén pedig nem csak a fegyveres és felfegyverkezett, hanem a további jogellenes cselekmények is meghatározásra kerültek. A módosítások alapvető indoka a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint az információs technológiák ártó és támadó célra való alkalmazhatóságának nemzetközi példái és potenciális jövőbeni megvalósulásának lehetőségei.

A veszélyhelyzet szabályozása tulajdonképpen megegyezik a korábbi veszélyhelyzet kihirdetésének szabályaival, azzal a módosítással, hogy a kihirdetés okaként már az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos esemény szerepel. Ez azt jelenti, hogy a különleges jogrendet a kormány ugyan előre nem jelezhető, de már az indokolt esetben is kihirdetheti. A legnagyobb különbség viszont, hogy a kormány jogosult arra, hogy a veszélyhelyzetet kihirdesse és elrendelje, meghosszabbítására is az országgyűléstől kapja a felhatalmazást.¹²⁶

3.1. Új jogszabály(ok) rendszere

A módosítással összefüggésben új törvény megalkotására is sor került, amely a rendszerszintű átalakítás következő stációjaként

¹²⁶ Magyarország kormányának T/13647 számú törvényjavaslata Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 03.)

értelmezhető. Az új jogszabályok ugyan csak 2023. július 01-jén lép hatályba és a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény nevet viseli.¹²⁷

Az új jogszabály értelmében a védelmi igazgatási tevékenység irányítása a Honvédelmi Minisztériumtól egy másik minisztérium felelősségi körébe kerül. (Ez vélhetőleg a Miniszterelnöki Kormányiroda lesz.) A védelmi és biztonsági tevékenység összehangolására új központi szerv jön létre, amely a kormány alárendeltségében fog működni és Magyarország fegyveres védelmének három pillérére épül:

1. a honvédelem rendszere és a Magyar Honvédség (a továbbiakban: Honvédség),
2. a rendvédelem és a rendvédelmi szervek, valamint
3. a nemzetbiztonsági szolgálatok.

A különleges jogrendi szabályozás egységesítésre kerül, megszűnik az a rendszer, hogy a különleges jogrend szabályai a veszélyhelyzet tekintetében a katasztrófavédelemről szóló törvényben, míg a többi esetben a honvédelemről szóló jogszabályban kerülnek szabályozásra. (Katasztrófaveszély esetén kihirdetett veszélyhelyzet folytán úgy nevezett Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság; honvédelmi típusú különleges jogrend bevezetése esetén úgy nevezett Honvédelmi Igazgatási Koordinációs Tárcaközi Munkacsoport; míg terrorveszélyhelyzetben úgy nevezett Terrorellenes Koordinációs Bizottság működik.) Ebből adódóan a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvényből a különleges jogrendi szabályozás kikerül, így új sarkalatos törvény alkotása van előkészületben.¹²⁸

¹²⁷ 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 02.)

¹²⁸ 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)

A kényszerintézkedéseket, amelyeket az arra felhatalmazott szervek a különleges jogrendi időszak alatt bevezethetnek a törvény csak szűkített formában tartalmazza, ezért a részletszabályok kidolgozása további jogalkotási feladatokat tesz szükségessé, amely vagy végrehajtási rendeletekben vagy akár más a jogforrási hierarchia rendszerét képező jogszabályokban érhető tetten.

A törvény a nemzetközi kötelezettségvállalásunknak is eleget kíván tenni azzal, hogy a nemzeti ellenállóképességet fejleszti, amely így a vállalt NATO kötelezettségeknek is kedvez. A rendszer három plusz egy pillérré támaszkodik:

1. A Védelem- és Biztonságpolitika Alapelveire; amely egy az országgyűlés által elfogadott dokumentum¹²⁹, azonban a tervezési dokumentumokhoz a hatályos szabályozás szintjén csak könnyedén kapcsolódott, így e törvényi szabályozással egyértelműsítenié kapcsolódási kontextusát és az egész átható védelmi és biztonsági rendszerőség megjelenését alapjaiban tükrözné;
2. A Nemzeti Védelmi és Biztonsági Stratégiára; amely a hatályos szabályozás köréből, azaz a Nemzeti Biztonsági Stratégia helyét foglalná el, de jellegéből adódóan az angolszász mintához igazodna;
3. Az Integrált Védelmi és Biztonsági Iránymutatásra; amely új elemként jelenne meg és a stratégia feladatainak időciklushoz igazodó részletesebb kibontását lenne hivatott szabályozni, részint a minősített közegben;¹³⁰
4. Ágazati törvényben és a Kormány rendeletében előírt ágazati, illetve kihívás- vagy fenyegetésközpontú, továbbá kockázatelemzésen alapuló stratégiákra, alaptervekre, illetve intézkedési tervekre.

¹²⁹ Az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) számú határozata a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=998h0094.OGY> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)

¹³⁰ Részlet az ORFK RFI Védelmi Osztály által készített és általam tanulmányozott helyszíni anyagból, 2022. július 05-én.

A következő fejezetben a rendőrség minősített időszak feladatait ismertetem, különös tekintettel a törzsmunkára és a végrehajtandó feladatokra.

4. A rendőrség feladatrendszere különleges jogrend idején

Ha az Országgyűlés az Alaptörvényi rendelkezéseknek megfelelően valamely különleges jogrend hatálya alá eső minősített időszak feladat ellátásáról dönt, annak kihirdetésétől kezdődően a sarkalatos törvényekben foglaltak szerint a rendőrség is köteles a számára előírt intézkedéseket foganatosítani.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök között megtaláljuk a 17/2016. (VII. 29.) ORFK utasítást, amely az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv készenlétbe helyezéséről, a különleges jogrend bevezetésére történő felkészülésének szabályairól, valamint személyi állományának értesítéséről szól.^{131 132}

Az utasítás hatálya a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervére, azon belül is a központi szervre, azaz az Országos Rendőr-főkapitányságra, a Készenléti Rendőrségre, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóságra, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ, a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, a Nemzetközi Oktatási Központ, a megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányságokra, a rendőrkapitányságokra és a határrendészeti kirendeltségekre terjed ki. A rendőrséget alkotó

¹³¹ 17/2016. (VII. 29.) ORFK utasítást, amely az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv készenlétbe helyezéséről, a különleges jogrend bevezetésére történő felkészülésének szabályairól, valamint személyi állományának értesítéséről. Forrás:

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16U0017.ORF&txtreferer=00000003.T.XT> (A letöltés dátuma: 2021. augusztus 04.)

¹³² Ahogy azt már a tankönyv első fejezetében is ismertettem, a jogforrási hierarchiának megfelelően az utasítás a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés c) pontjában, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek értesítési rendjéről szóló 2/2016. (II. 25.) BM utasításban, valamint a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek készenlétbe helyezésének, különleges jogrendi feladatokra való felkészülésének és ellenőrzésének rendjéről szóló 3/2016. (II. 25.) BM utasításban foglaltakra figyelemmel került kiadásra.

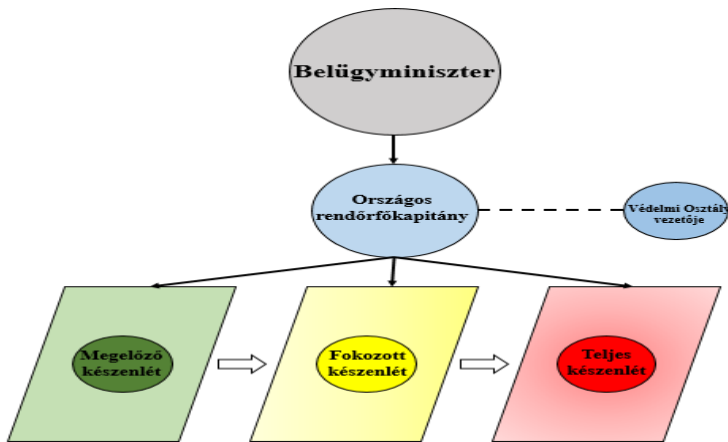
másik három szerv, így a Terrorelhárítási Központ, a Nemzeti Védelmi Szolgálat, valamint az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság békeidőszakon túli, minősített időszaki feladatait (hatáskörére és illetékességére tekintettel) más norma is szabályozza.

Békeidőszak alatt a rendőri szervek olyan állapotát értjük, amelynek során a rendőri szervek a készenlét fokozására előírt feladataik végrehajtására felkészülnek; céljuk pedig annak megteremtése, hogy a rendőri szervek vezetésének és irányításának folyamatos biztosítása megvalósuljon; valamint azokat a kritériumokat, amelyek alapján az állam- és a közbiztonság, a lakosság élete és anyagi javainak fokozott védelme megvalósul képesek megteremteni; és a készenlét fokozásával összefüggő feladatok végrehajtását biztosítják.

Készenlét alatt a rendőri szervek olyan állapotát értjük, amelynek során a békeidőszakban, valamint a különleges jogrend időszakában jelentkező rendkívüli feladatok és az ahhoz szükséges személyi és anyagi-technikai feltételeit a szervek megteremtik és a folyamatos végrehajtást biztosítják.

Mindehhez szorosan kapcsolódik a készenlét fokozásának fogalma, amely olyan rendszabályok bevezetését és végrehajtását jelenti, amelynek eredményeként a rendőri szervek az általánostól eltérő, a különleges jogrend időszakában jelentkező feladatok végrehajtásához szükséges szint felkészültségét elérik.

A rendőrség készenlétbe helyezését, a magasabb készenléti fokozatba léptetését, az elhelyezési objektumból történő kitelepülését, a készenléti fokozatokhoz tartozó egyes feladatok önálló végrehajtását a belügyminiszter rendeli el, aki az országos rendőrfőkapitány útján intézkedik annak megvalósításáról. (Lásd 18. számú ábra.)



18. számú ábra: A készenlét fokozásának vezetés-irányítási rendszere

Forrás: A szerző saját szerkesztése

A rendőri szervek a különleges jogrend idején jelentkező feladatokat mindig a szükséges erők és eszközök átcsoportosításával hajtják végre, figyelemmel a békeidőszaki rendeltetésükre, szervezeti felépítésükre és rendszeresített létszámukra. Minderről tervet kell készíteni, amely a készenlét fokozatait; a rendelkezésre álló tervezési alapadatokat; a rendőri szerv, annak egysége vagy eleme készenléte fokozásának szabályait; az ellenőrzésre jogosultak körét; az úgy nevezett prognózist, azaz a helyzetértékelést; egyes készenléti fokozatokra bontva a szolgálati ágak, szolgálatok feladatainak végrehajtásának elgondolását; a rendszabályokat, azok idejét és a végrehajtásért felelős személy megnevezését; a rendkívüli intézkedések hatályba léptetésére és kihirdetésére vonatkozó feladatellátást; az együttműködés és tájékoztatás szabályait; a logisztikai biztosítással összefüggő feladatokat; valamint a vezetés és jelentések rendjét tartalmazza.

A rendőrségen belül Védelmi Igazgatási Osztály működik, ahol megbízott vagy kijelölt védelmi tiszt lát el feladatot, aki a Rendőrség különleges jogrend időszakában történő további működésének biztosítása érdekében a védelmi igazgatási tevékenységet megtervezi, megszervezi és koordinálja.

A rendőri szervek különleges jogrend idején feladataik ellátását a veszélyeztetettség és fenyegetettség mértékével arányos készenléti fokozatban látják el, amelynek négy típusát különböztetjük meg: a békeidőszak, a készenlét fokozására történő felkészülés és ellenőrzés főbb feladatai, megelőző készenlét, fokozott készenlét, teljes készenlét.

4.1. A békeidőszak, a készenlét fokozására történő felkészülés és ellenőrzés feladatrendszer

A fenti minősített időszaki feladatok a békeidőszak, a készenlét fokozására történő felkészülés és ellenőrzés főbb feladatait foglalja össze, amelynek során a rendőri szerv köteles biztosítani:

- Azokat a feltételeket, amelyek a rendőri szervek értesítésével, a készenlétük fokozásával kapcsolatosak;
- A tervek kidolgozását, naprakészségét, a feladatok ismeretét és begyakorlását, az értesítés végrehajtásának feltételrendszerét, amelyek a készenlétbe helyezéssel kapcsolatosak;
- A felkészülést, amely a rendőri szervekre hárul és a magasabb készenléti fokozatokra vonatkoznak (mindez a honvédelmi felkészülés rendszerében értelmezendő feladatokat öleli fel)
- A szervezeti és személyi feltételeket, amelyek a magasabb készenléti fokozatban történő további működéshez szükségesek;
- A logisztikai eszközök és anyagok (ide értve a pénzügyi, az anyagi-technikai, az egészségügyi, híradó és informatikai eszközöket és anyagokat) szükséges mértékben történő beszerzését, készletezését és használható állapotban tartását;
- Személyek kijelölését, akik a logisztikai előkészítésben részt vesznek;
- A pihentetés feltételeinek megteremtését, amely a személyi állomány élelmezését is magába foglalja;
- A feltételeket, amelyek az államhatár őrizetével, a határforgalom ellenőrzésével, a határrend fenntartásával

összefüggő korlátozó intézkedések bevezetésével kapcsolatosak;

- A be- vagy kiléptetést, amely nemzetközi mentő erők, segélyszállítmányok államhatáron történő soron kívüliségére vonatkoznak.

4.2. A megelőző készenlét feladatrendszere

A megelőző készenlét főbb feladatai az általános, a határrendészeti és a logisztikai intézkedésekkel összefüggésben határozhatók meg.

Általános intézkedés szerint a rendőri szervek:

- A megerősített szolgálatra való áttérést megkezdik, a szolgálati feladatok végrehajtásának ellenőrzésére intézkednek;
- A kijelölt és honvédelmi érdekből fokozott védelmet igénylő objektumot őrzésére vonatkozó terveket pontosítják;
- Az ellenséges felderítő tevékenységre, csapatmozgásokra, gyakorlatokra és idegen személyek határ közeli megjelenésére vonatkozó információgyűjtést, valamint az államhatár-közeli területek fokozott figyelését megszervezik;
- Amennyiben a szomszédos ország területén a személyi állomány szolgálatot teljesít, akkor felkészülnek azok visszavonására;
- A norma alapján elrendelt feladatok végrehajtását fokozottan ellenőrzik.

A határrendészeti feladatokat ellátó szervezeti egységek tekintetében biztosítani szükséges:

- A határellenőrzéssel kapcsolatos megerősített szolgálat elrendelését és fenntartását;
- Az erő és eszköz átcsoportosításának feltételeit, amelyek a határvédelemmel összefüggésben felhasználhatók;

A megelőző készenlét logisztikai biztosítása érdekében szükséges, hogy a rendőri szervek:

- Az anyagi-technikai eszközök javítási és karbantartási munkálatainak mielőbbi befejezésére intézkedjenek;
- Azon termékek átvételét, tárolását, amelyek újonnan kerültek beszerzésre végrehajtják; valamint a már a raktárakban készletezett anyagok, felszerelések, eszközök elosztását, kiadását is végrehajtják;
- A minősített adatok védelmével kapcsolatos előírások betartását fokozottan ellenőrzik; a számítástechnikai eszközökön levő adatok mentését megszervezik;
- Pontosítják és ellenőrzik a gazdálkodó szervezeteknél polgári jogi szerződésekkel lekötött szolgáltatások, objektumok és technikai eszközök rendelkezésre állását és használhatóságát;
- Együttműködés keretében (amelyben a katonai igazgatási központ is részt vesz) végrehajtják a nemzetgazdaságból igényelt és lebiztosított technikai eszközök soron kívüli ellenőrzését, pontosítását;
- Bevezetik a korlátozó rendszabályokat, amelyek a híradásoka folyamatos biztosítása mellett a híradó eszközökre és azok használatára vonatkoznak;
- Működtetik az állandó elsősegélynyújtó ügyeletet, amely a rendőri alapellátást végző orvosi rendelőkben foganatosítandó;
- Közegészségügyi és munkavédelmi ügyeleti szolgálatot adnak, amely az állomány egészségének védelme érdekében történik.

Amennyiben a megelőző készenlét elrendelésre kerül úgy az Országos Rendőr-főkapitányságon működtetett Főügyelet a készenléti fokozat tényéről, annak bevezetéséről és a szabályairól az alárendelt ügyeleti tevékenységet ellátó szolgálatokat értesíti, a Belügyminisztériumban működő Ügyelet részére jelentést tesz, a Magyar Honvédség és a társ rendvédelmi szervek ügyeletet ellátó szolgálatai felé pedig tájékoztatást nyújt. Az értesítési feladat - amennyiben az a hivatali munkaidőn kívül esik – az ügyeleti

szolgálatot ellátó szolgálatok feladata, akik e tárgykörben a vezetőket, a védelmi igazgatási szakterületen dolgozókat, valamint a védelmi feladatok végrehajtásához kijelölt személyeket kiértékelik. A rendőri objektumokba történő beléptetés szabályait a rendőri szervek vezetői szigorítják. A rendőri szervek vezetői az alárendelt vezetőket tájékoztatják és részükre feladatokat határoznak meg, valamint a készenlétbe helyezési tervekben rögzített feladatok alapján az alárendelt személyi állomány részére eligazítást tartanak.

4.3. A fokozott készenlét feladatrendszere

A fokozott készenlét elrendelésekor a rendőri szerv az alábbi rendelkezések betartására kötelezettek:

- A hivatásos állomány az erre a célra rendszeresített gyakorlóló öltözetben látja el szolgálatát, amennyiben az a szolgálati feladat ellátását nem akadályozza;
- A határrendészeti kirendeltségen szolgálatot ellátók megerősített szolgálati módban kötelesek az államhatár őrzését ellátni, amelynek során intézkednek a járőrszolgálatok megerősítésére, járőr csoportok szolgálatba állítására, az ellenséges fegyveres csoportok felderítésének megszervezésére, felszámolásuk végrehajtására, honvédelmi érdekből fontos objektumok, a határterületen kijelölt műtárgyak a készenléti fokozatnak megfelelő őrzésének megkezdésére;
- A logisztikai feladatokat illetően a polgári jogi szerződésekkel lekötött szolgáltatásokat, objektumokat és technikai eszközöket átveszik;
- Együttműködés keretében -, amelyet az illetékes katonai igazgatási központtal foganatosítanak - előkészítik a nemzetgazdaságból lebiztosított objektumok átvételét;
- Amennyiben a személyi állománnyal biztosítható, állandó jellegű orvosi ügyeleti szolgálatot működtetnek;
- A tartalék vezetési pont beüzemelésére felkészülnek.

4.5. A teljes készenlét feladatrendszere

A teljes készenlét a legutolsó fokozat a különleges jogrend minősített feladatainak ellátása során, amely a rendőri szervek alábbi intézkedéseinek fogantatását jelenti:

- A nemzetgazdaságból lebiztosított objektumokat, technikai eszközöket, szolgáltatásokat és az üzemeltetésükhöz honvédelmi munkakötelezettség alapján biztosított személyi állomány átvételére intézkedik;
- Ezekben az objektumokban az eredeti békeidőszaki tevékenységet beszüntetik;
- A tervezett hírforgalmi rendszabályokat és korlátozásokat bevezetik;
- A tartalék vezetési pontot üzemeltetik.

ZÁRSZÓ

Nagy igény mutatkozott arra, hogy a mai felgyorsult és globalizált világban, ahol a veszélyek és fenyegetések a békét és biztonságot beárnyékolják egy olyan szakmai monográfia készüljön, amely nem csak a békeidőszak béli, hanem a minősített időszak tevékenységeit összefogó vezetés-irányítási feladatok rendszerszintű értelmezésére és tanulhatóságára mutat rá. A könyvkészítést motiválta, hogy a monográfiát kézben tartó személy az elméleti tudás mellett egy olyan kézzelfogható gyakorlatban is kamatoztatható ismeretrendszerre tegyen szert, amelyet a vezető és irányító munkában egyaránt tud hasznosítani. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék munkatársaként e feladatot 2022-ben teljesítenem sikerült.

Az elkészült monográfia kapacitásainak teljes egészével a közszolgálati szervek tevékenységét támogatja, valamint az ország közszolgáltatási tudásbázisát fejleszti. Újítása, hogy a klasszikus és modern vezetés-irányítási folyamatokat nem csak egy ügymenatként, hanem rendszerben, annak elemeiként és részeként, egymással kölcsönhatásban és kölcsönösségi viszonyban elemzi. A rendszerszintű gondolkodás és a rendszerben zajló vezető-irányító munka a békeidőszak és a minősített időszak feladatellátás központi elemévé lép elő, hiszen a környezetben jelentkező fenyegetéseket és veszélyeket kizárólag csak a szervek közötti együttműködéssel - ahogy azt a Magyarországon elfogadott különböző stratégiákban kulcsfogalomként megjelenő összehangolt összkormányzati tevékenységgel – lehet elhárítani. A rendszer működtetéséhez pedig olyan kvalifikált, szakértelemmel rendelkező és szaktudással bíró személyek szükségesek, akik nem csak a szervezetvezetésben vagy a különböző szervek irányításában, hanem a rendszerek működtetésében is jártasak, vagy jártassá szeretnének válni.

A könyv alapjául szolgál az integrált vezetési törzsek rendszerben történő működtetéséhez, mind a békeidőszak, mind a különleges jogrend elrendelésének idején. A globalizáció melléktermékeként jelentkező és a biztonság dimenzióra veszélyt jelentő fenyegetések és kihívások előrejelzés nélkül az országban bárhol és bármikor válságot okozhatnak, a rájuk való gyors és rugalmas reagálás a hatékonyságot és eredményességet növelni

tudja. Mindez nem képzelhető el egyetlen szerv vagy szervezet alapfeladatainak egyedüli ellátásával, azt a különböző szervek vagy szervezetek együttműködve, törzsben és rendszerben működve képesek csak elhárítani. Mindennek vezetői szemmel történő megoldását a könyv olvasója megismerheti.

Külön kiemelés érdemel a felhasznált irodalomban szereplő valamennyi tétel, a jogalkotói értelmezések, más magyar és idegen nyelvű szerzők művei, a jogforrások, stb., amelyek részleteiben menő tanulmányozása a felkészítést szintúgy segíti.

A Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Kar jogelődjének a Rendőrtiszti Főiskolának a hagyományait követve az egyetemi közös modulban kötelező tárgyként szereplő Közös Közszerológiai Gyakorlat keretében a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék 2013. évtől rendezi meg az egyetem alap- és mesterszakon tanulmányokat végző a képzést lezáró hallgatók részére kötelező gyakorlatát. A gyakorlat központi témája a minősített időszak feladatellátás és a törzsvezetés, így a monográfia – a tantárgyhoz rendelt kötelező szakirodalom mellett – oktatási anyagként a hallgatók felkészülését is egyaránt segíteni tudja.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Szakirodalom:

1. Alice Miller (2014): More already on the central committee's leading small groups. *China Leadership Monitor*, 44. szám, 1-8. old.
2. Arcanum Adatbázis Kft. (2022): Arcanum Digitális Tudománytár. Budapest: Arcanum Kft.
3. Az Országgyűlés Hivatala (2021): A különleges jogrendi szabályozás megújítása. *Infojegyzet*, 67. szám, 1-4. old.
4. Barry Buzan (1983): *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. USA: University of North Carolina Press
5. Barry Buzan et al. (1997): *Security: A New Framework for Analysis*. USA: Lynne Rienner Publishers Inc
6. Bernard Hobel et al. (2006): Z. In: *Gabler Business-Wissen A-Z Projektmanagement*. Wiesbaden: Springer Gabler
7. Boda József (szerk.) (2019): *Rendészetudományi szaklexikon*. Budapest: Dialóg Campus, 461. old.
8. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (szerk.) (2008): *Gemeinsam stärker: Kooperationen*. Berlin: BMWi
9. Central Intelligence Agency (2016): *The World Factbook*. USA: United States Government Publishing Office
10. Chemers Martin (1984): The social, organizational, and cultural context of effective leadership. In: Barbara Kellerman (szerk.): *Leadership: Multidisciplinary perspectives*, New Jersey: Prentice-Hall, 91-108. old.
11. Chester Barnard (1948): *Organization and Management*. Cambridge: Harvard University Press
12. Clifford Geertz (1973): *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books.
13. Dean Koontz. et al (1980): *Readings in Management*. New York: McGraw-Hill
14. Finszter Géza (2008): *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest: Rendőrtiszti Főiskola
15. Finszter Géza (2010): *A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai*. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): *A „quo vadis*

- rendvédelem”? Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 5-24. old.
16. Finszter Géza (2014): Rendészetelmélet. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
 17. Finszter Géza (2018): Rendészettan. Budapest: Dialóg Campus Kiadó
 18. Francis J Aguilar (1967): Scanning the business environment. New York: Macmillan
 19. Frederick Winslow Taylor (1911): Principles of Scientific Management. New York: Harper & Brothers
 20. George Hegel (1807): Phenomenology of Spirit. Oxford: Oxford University Press
 21. George Steiner (1979): Strategic Planning. United States of America: Free Press
 22. Harold J. Leavitt (1958): Management in the 1980's. Harvard Business Review, 36. szám, 41-49. old.
 23. Henk Bos (2001): Redefining Geometrical Exactness: Descartes' Transformation of the Early Modern Concept of Construction. New York: Springer
 24. Henri Bergson (1903): Introduction to Metaphysics. New York and London: G. P. Putnam's Sons
 25. Henry Fayol (1916): Administration Industrielle et Générale. Paris: Bulletin de la Société de l'industrie minière
 26. Henry Mintzberg (1972): The structuring of organizations. McGill University: Prentice Hall
 27. Horst Wüstenbecker (2018): Basiswissen Polizei- und Ordnungsrecht. Münster: Alpmann Schmidt Verlag.
 28. Hugo Grotius (1625): De iure belli ac pacis. Párizs: Nicolas Buon
 29. James MacGregor Burns (1978): Leadership. United States of America: Harper Torchbooks
 30. John Levin et al. (2004): Introduction to Choice Theory. United Kingdom: Oxford University Press
 31. Józsa Zoltán (2018): A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
 32. Juhász József (1972) (szerk.): Magyar Értelmezi Kéziszótár. Budapest: Akadémia Kiadó.

33. Jules Henri Poincaré (1900): Intuition and Logic in Mathematics. In: William Ewald (szerk) (1996): From Kant to Hilbert. Oxford: Oxford University Press, 1018. old.
34. Jürgen Fleid (dátum nélkül): SWOT-Analyse. Karlsruhe Mannheim: B-wise Gmbh.
35. Karl Weick (1979): The Social Psychology of Organizing, Second Edition. United States of America: McGraw-Hill
36. Kovács Gábor (2014): A rendészeti szervek vezetés- és szervezésemélete. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
37. Kovács Gábor (2017): A Közös Közszolgálati Gyakorlat előkészítése. In: Kovács Gábor (szerk.): Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek. Budapest: Dialóg Campus, 18-19. old.
38. Kovács Gábor (2018): A rendészeti szervezetekben lejátszódó vezetési folyamatok. Budapest: Dialóg Campus.
39. Kovács Gábor et. al (2017): A szervezetvezetés elmélete. Budapest: Dialóg Campus
40. Kovács István (2019): Klasszikus vezetési funkciók a parancsuralmi rendszerben (állományvédelmi) ellenőrzés, és korrupciómegelőzés a helyi, és területi rendvédelmi szervek körében. Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem
41. Kovács István (2021): Rendvédelmi ismeretek I. Budapest: MRTT
42. Kovács István (2021): Vezetés és irányítás a 48/1991. (IX.26.) alkotmánybírósági határozatra tekintettel. In: Dragon Sándor et al. (szerk.): A vezetés-irányítási rendszerek jó gyakorlata a rendőrségen. Budapest: MRTT, 74-85. old.
43. Kuczmariski Susan et al. (1995): Values-based leadership. New Jersey: Prentice Hall
44. Louis Allen (1958): Management and Organization. New York: McGraw-Hill
45. Ludwig von Bertalanffy (1945): Zu einer allgemeinen Systemlehre. Blätter für deutsche Philosophie, 4. szám, 114-129. old.
46. Ludwig von Bertalanffy (1950): An Outline of General System Theory. British Journal for the Philosophy of Science, 1. szám, 139-164. old.

47. Luther Gulic & Lyndall Urwick (1937): Notes on the theory of organization. In.: Luther Gulic & Lyndall Urwick (szerk.): Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 191-195. old.
48. Luther Gulic & Lyndall Urwick (szerk.) (1937): Papers on the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration.
49. McCalley Bruce (1994): Model T Ford: The Car That Changed the World. Motorbooks International, Minneapolis
50. Opál Sándor (1991): Hadtudomány, rendvédelem és közbiztonság-politika. Rendészeti szemle, 11. szám, 3-8. old.
51. Parádi József (1996): A magyar rendvédelem története. Budapest: Osiris Kiadó
52. Parádi József (1999): A rendvédelmi diszciplína Magyarországon. Rendvédelemtörténeti Füzetek, 12. szám, 23-26. old.
53. Parádi József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Határország és rendészet. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 7-12. old.
54. Pataki Füsös János (1626): Királyoknak tüköre. Bártfa: RMNYII.
55. Peter Drucker (1974): Management: Tasks, responsibilities, practices. New York: Harper & Row Publishers
56. Piros Attila & Kovács István (2022): The laissez-faire leadership style in 21st-century law-enforcement leadership attitudes. Chisinau: GlobeEdit
57. Piros Attila (2017): Gondolatok a vezetésről, a parancsnoki munkáról. Magyar Rendészet, 4. szám, 177-191. old.
58. Pradip Khandwalla (1977): Design of Organizations. New York: Harcourt Brace Jovanovich
59. Priyakshi M. (évszám nélkül): Organisation: Definitions, Characteristics, Function, Elements, Principles. Forrás: <https://www.economicdiscussion.net/organisation/organisation-definitions/32336> (A letöltés dátuma: 2022. július 26.)
60. Robert G. dyson (1990): Strategic Planning; Models and Analytical Techniques. New Jersey: Wiley.
61. Robert Schwarz (2018). Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. In: Sachkunde im Bewachungsgewerbe (IHK) – Übungsbuch. Wiesbaden: Springer Gabler, 1-13. old.

62. Robert Simons (1990): The role of management control systems in creating competitive advantage: New perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 112. szám, 127-143. old.
63. Russel Ackoff (1981): On the use of models in corporate planning. *Strategic Management Journal*, 2. szám, 353-359. old.
64. Sallai János (2015): Tomcsányi Móricz rendészeti rendszere. *Magyar Rendészet*, 4. szám, 111-116. old.
65. Sallai János (2019): A magyar rendészettudomány akkreditációja. *Belügyi Szemle*, 10. szám, 7-23. old.
66. Stafford Beer (1966): *Decision, and Control*. New Jersey: Wiley
67. Stanley Rosen (1980): *The Limits of Analysis*, New York: Basic Books
68. Thomas Hobbs (1655): *Logica, Part I of De Corpore*. New York: Abaris Books
69. Trianity Kft. (2022): Wikiszótár. Budapest: Trianity Kft.
70. United Nation High Commissioner for Refugees (1999): *Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams*. Genova: UNHCR
71. Varga János (2017): A rendőri szervezetek törzsmunkája. In: Kovács Gábor (szerk.): *Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek*. Budapest: Dialóg Campus, 41. old.
72. Varga János (2017): A rendőri szervezetek törzsmunkája. In: Kovács Gábor (szerk.): *Közös Közszolgálati Műveletirányítási Rendszerek*. Budapest: Dialóg Campus, 44. old.
73. William Antony et al. (1991): *Organization Theory*. Boston: Allyn and Bacon Inc.
74. William Ellis (1888): *A Treatise on Government Translated from the Greek Aristotle*. London: George Routhledge and Sons Inc.
75. Zhendong Liu et al. (2022): Overview of technology and development of maglev and hyperloop systems. Stockholm: KTH Royal Institute of Technology Department of Engineering Mechanics

Jogforrások:

1. 10/2015. (VII. 6.) ORFK utasítás a hivatásos állomány tagjainak szolgálatteljesítési idejéről és a szolgálati időrendszerekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=A15U0010.ORF&targetdate=&printTitle=10/2015.+%28VII.+6.%29+ORFK+utas%C3%ADt%C3%A1s&getdoc=1> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
2. 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/11_1998.pdf (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
3. 163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A20H1163.KOR&txreferer=00000001.txt> (A letöltés dátuma: 2022. július 28.)
4. 17/2010. (OT 9.) ORFK utasítás az Országos Törzs létrehozására, szervezeti felépítésére, működési feltételeinek biztosításáról. Forrás: https://www.police.hu/sites/default/files/17_2010.pdf (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
5. 17/2016. (VII. 29.) ORFK utasítást, amely az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv készenlétbe helyezéséről, a különleges jogrend bevezetésére történő felkészülésének szabályairól, valamint személyi állományának értesítéséről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16U0017.ORF&txtreferer=00000003.TXT> (A letöltés dátuma: 2021. augusztus 04.)
6. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=94900020.TV&txreferer=A1000335.KOR> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)
7. 1976. évi I. törvény a honvédelemről. Forrás: <http://jogiportal.hu/index.php?id=4d5cuhzur7yfx2ko&state=19921130&menu=view> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)

8. 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99400034.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
9. 2/2016. (II. 25.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek értesítési rendjéről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16U0002.BM&txtr eferer=00000003.TXT> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)
10. 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1000130.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
11. 2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100113.tv> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)
12. 2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100165.tv> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 15.)
13. 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1500042.tv> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
14. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1600150.tv> (A letöltés ideje: 2022.07.14.)
15. 2021. évi XCIII. törvény a védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról. Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2021-93-00-00> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 02.)
16. 23/2015. (IX. 11.) BM utasítás a migrációs helyzet kezelésével kapcsolatos feladatokat koordináló központi operatív törzs felállításáról. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15U0023.BM&txtr eferer=00000003.TXT> (A letöltés ideje: 2022. július 30.)

17. 3/2016. (II. 25.) BM utasítás a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek készenlétbe helyezésének, különleges jogrendi feladatokra való felkészülésének és ellenőrzésének rendjéről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16U0003.BM&txtriferer=00000001.TXT> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)
18. 43/2013. (XI. 8.) ORFK utasítás az Országos és a megyei (fővárosi) Törzs felállításáról, szervezeti felépítéséről, jelentő rendszerének működtetéséről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a13u0043.orf&txtriferer=00000003.txt> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
19. 48/1991. (IX. 26.) AB határozat. Forrás: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/413887D00724A32FC1257ADA00529B43?OpenDocument> (A letöltés dátuma: 2021. július 25.)
20. Az Országgyűlés 94/1998. (XII. 29.) számú határozata a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről. Forrás: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=998h0094.OGY> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 04.)
21. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Forrás: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (A letöltés dátuma: 2021. július 23.)
22. Magyar Közlöny 2015/45. szám. Forrás: <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/index.php?m=0&p=kozlart&ev=2015&szam=45&k=12> (A letöltés ideje: 2022. július 25.)
23. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> (A letöltés dátuma: 2021. augusztus 03.)
24. Magyarország kormányának T/13647 számú törvényjavaslata Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról. Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/13647/13647.pdf> (A letöltés dátuma: 2022. augusztus 03.)
25. T/559. számú törvényjavaslat a területi közigazgatás működésével kapcsolatos egyes kérdésekről, valamint egyes

törvényeknek az Alaptörvény tizenegyedik módosításával
összefüggő módosításáról. Forrás:

<https://www.parlament.hu/irom42/00559/00559-0011.pdf>

(A letöltés dátuma: 2022. augusztus 15.)

26. T/47. számú törvényjavaslat Magyarország
minisztériumainak felsorolásáról. Forrás:

<https://www.parlament.hu/irom42/00047/00047.pdf> (A

letöltés dátuma: 2022. augusztus 15.)

Magyar Rendészettudományi Társaság



**Budapest
2022.**