

13. fejezet

A minisztérium szervezete

Firicz László – Nagy Attila – Verebélyi Imre

13.1. Nemzetközi és hazai szervezeti megoldások

(Verebélyi Imre)

A nemzetközi gyakorlat azt mutatja, hogy a kormányalakításokkor úgynevezett *törzsmisztériumként* rendszerint létrehoznak *önálló, elkülönült belügyminisztériumot*. A 90-es években a megvizsgált 26 európai ország közül akkor egyedül csak Írországban nem volt belügyminisztérium, annak jellemző alapfunkcióit más tárcák között osztották szét. Huszonöt európai országban volt belügyminisztérium, amely rendszerint integrált, többfunkciós minisztériumként, kivételesen pedig egy alapfunkcióra (a rendészetre) leszűkített minisztériumként működött. A több funkciót egyesítő, integrált belügyminisztériumok közt nagy volt a változatosság. A rendészeti alapprofilhoz többféle más feladatcsoportot társítottak. Például ilyen ügykörök voltak a helyi önkormányzati, a területrendezési, az állampolgársági és bevándorlási, az anyakönyvi, a közigazgatási eljárási vagy a köztisztviselői rendszer ügykörei. Speciális megoldást alkalmaztak Dániában, ahol a belügyminisztériumhoz tartozott még az egészségügy is, Bulgáriában viszont a katasztrófavédelmet nem a belügyminisztérium, hanem az erre a feladatcsoportra szervezett külön minisztérium látta el, Luxemburgban a bevándorlási feladatcsoport a külügyminisztériumhoz tartozott.

A magyar polgári fejlődés során *mindig széles feladatkörű belügyminisztériumaink* voltak. Ez a tárca gondozta a széles értelemben felfogott rendőrségi közigazgatási ügyeket (a biztonsági rendészeti feladatcsoportot és az igazgatási rendészeti feladatcsoportot). A rendőrségi ügykörök mellett fontos civil jellegű feladatcsoport volt például a helyi önkormányzatokkal, a választásokkal, a közigazgatási személyi állománnyal vagy a közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos feladatcsoport. (Hosszabb ideig ehhez a tárcához tartozott a gyámügy és a közegészségügy is.) Az 1950-es években azonban az államszocializmus proletárdiktatúrájának hazánkra kényszerítéséből adódott az a negatív következmény, hogy a Belügyminisztérium funkcióköre leszűkült a nem jogállami jellegű rendészeti funkcióra. A Belügyminisztérium – rossz emléket hagyva maga után – rendőrmisztériummá vált. A BM-től elvették a hagyományos civil jellegű ügyköröket, amelyeket a Minisztertanács hivatali szervezetébe helyeztek.

Később az 1970-es évtized második felében már felmerült, hogy a Minisztertanács hivatalainál lévő civil közigazgatási funkciókat a BM-be lehetne visszahelyezni. (Verebélyi Imrének az akkori kutatásai során még az volt a véleménye, hogy a nem megreformált rendőr-

minisztériumi funkciókörben tevékenykedő Belügyminisztérium helyett inkább az egyes nyugati országok szervezeti megoldását követve önálló Közigazgatási Minisztériumot állíthatnának fel.) 1988-ban a demokratikus átalakulási folyamatok előtti évben a Belügyminisztérium új miniszterrel az élén visszakarta a polgári korban jogállami keretben ellátott civil feladatköreit. A valódi jogállamiság kiépítésének kezdetén pedig 1989–1990-ben már kellő alátámasztást kapott az 1988-ban elindult jó kezdeményezés: a kibővített feladatkörű BM valódi civil minisztériummá alakult mind a rendészeti igazgatási, mind a közjogi és általános közigazgatási felelősségi körében. Remény lett arra, hogy a megújuló Belügyminisztériumban nem az egyenruhás személyi állomány korábbi militáns felfogása kerül túlsúlyba a civil állományhoz képest. Mivel a Belügyminisztérium 1988 óta *többfunkciós nagy minisztérium* volt, ezért a rendszerváltozás bevezetésekor, 1990-ben nem kellett további szakágakat idecsatolni. Sőt a tárcához csatolt területfejlesztési feladatcsoport más minisztériumnak való átadásával valamelyest csökkent a tárca széles feladatköre. Az új polgári Belügyminisztérium úgynevezett csúcsminisztériumként 600 hivatalnokkal kezdte meg a rá háruló nagy munkát.

Ami a kormányzati struktúra más minisztériumait illeti, azok közt szintén volt több összevont nagy minisztérium. Hasonlóan a Németh-kormány struktúrájához Antall József miniszterelnök is a kormánystruktúrák méretét jellemző három csoport közül a közép méretű csoportban (12–17 minisztérium) és annak az alsó részében kívánt maradni. Az ettől eltérő felfogást képviselő Sárközy Tamás professzor – akkor, amint később is – azzal egyetértett, hogy idehaza nem célszerű követni a felső csoportot (a túl sok, 18–20 minisztériumot tartalmazó kormánystruktúrát), sőt a közép méretű csoport helyett is inkább az igen kevés nagy minisztériumot feltételező legkisebb méretű csoportot célozták meg (a 7–11 minisztériumi szám valamelyikét preferálták).

Az integrált magyar Belügyminisztérium *belső szervezeti tagozódása* 1990–1994 között a változó igények miatt egy-egy részletében többször változott. Az induláskor például sem az akkori belügyminiszter, sem a minisztérium rendészeti részlegeinek vezetői nem gondolták, hogy a következő egy évben a bűnözés mértéke jelentősen megemelkedik, az 1990 végén belépő új belügyminiszter, amikor ezzel a nem várt negatív folyamattal szembesült, 1991-ben létrehozta a Rendészeti Hivatalt. (Később a Rendészeti Hivatal két főosztályát összevonva megszüntette a hivatalt és annak helyettes államtitkári besorolását vezetői állását, az egyetlen főosztályt pedig közvetlen miniszteri alárendeltségbe vonta.)

1990-ben három helyettes államtitkárral indult a szervezet. A rendészeti helyettes államtitkár két főosztályt, a gazdasági helyettes államtitkár három főosztályt fogott össze, a közigazgatási helyettes államtitkárnak hat főosztályt kellett felügyelnie. A szakmailag elismert Kara Pál mint – az akkor hatályos törvény szerinti – közigazgatási államtitkár elvállalta és hatalmas munkabíráásával átmenetileg megoldotta ezt a feladatot addig, amíg sikerült az Alkotmánybíróság szakértői stábjából a tárcához negyedik helyettes államtitkárnak áthívni Zsuffa Istvánt. 1993-ban sikerült a Pénzügyminisztérium helyettes államtitkárárt (Thuma Józsefet) hasonló beosztásban a tárcához áthívni, aki három főosztályt (az Önkormányzati Gazdasági Főosztályt, a Településfejlesztési és Kommunális Főosztályt és a Közgazdasági Főosztályt) felügyelt, és a súlyosbodó betegségével küzdő miniszterelnököt gazdaságpolitikai ügyekben is kisegítő Boross Péter szakmai felkészítését is elvállalta. Mint induló közigazgatási államtitkár az első miniszternek 1990 tavaszán nem javasoltam, hogy a költségvetési és a műszaki ügyek felügyeletére Gazdasági Helyettes Államtitkárság alakuljon. Elegendőnek tartottam volna, hogy vagy a közigazgatási államtitkár, vagy a leendő

három helyettes államtitkár valamelyike felügyelje az integrált Gazdasági Főigazgatóságot (különösképpen arra tekintettel, hogy a minisztériumtól elkülönülten működő öt országos parancsnokság központi és területi szerveinél felkészült gazdasági osztályok voltak, amelyekhez dekoncentrálni tudták volna a korábban minisztériumba koncentrált gazdasági ügyek egy részét). A miniszter viszont más kormányzati forrásokból származó javaslat alapján létrehozott ilyen helyettes államtitkárságot. 1994 tavaszán, még kormányváltás előtt azonban a gazdasági helyettes államtitkár eltávozott a tárcától, feladatkörét Thuma József helyettes államtitkár vette át. Az 1994-es kormányváltáskor belépő Kuncze Gábor miniszter a korábbi négy helyettes államtitkárság helyett már csak három helyettes államtitkárságot szervezett.

A Belügyminisztérium rendszerváltozás előtti szervezetét alapvetően az azt megelőző évtizedek rendőri, rendészeti szemlélete jellemezte. A Belügyminisztérium szervezetébe szorosan beletartoztak a rendőri, az állambiztonsági, a határőrségi és a központi tűzoltósági szervek. A minisztérium szervezetében a miniszteri közvetlen szervek, az államtitkári szervek és a miniszterhelyettesek által irányított négy főcsoportfőnökség működött (az I. Pénzügyi–Anyagi–Technikai; a II. Országos Rendőr-főkapitányság; a III. Állambiztonsági, IV. Személyügyi). A főcsoportfőnökségek csoportfőnökségekre, osztályokra és alosztályokra tagozódtak. A miniszterek civilek, az államtitkár, a miniszterhelyettesek, a csoportfőnökök, az osztályvezetők, az alosztályvezetők hivatásos állományúak voltak. Az akkori rendszer különlegességének számított az a tény is, hogy az MSZMP BM Pártbizottság (megyei jogú), a BM KISZ Bizottság, valamint a BM Szakszervezeti Tanács is a minisztérium szervezetébe tartozott.

A Belügyminisztérium „rendőrminisztériumi” jellegének csökkentése, a civil feladatokat is ellátó intézménnyé történő átalakítása már a rendszerváltozást megelőzően megindult. Az 1988–1989-es években megkezdődött az akkori tanácsok irányításával, a terület- és településfejlesztéssel, a lakás-, telek-, helyiséggazdálkodással és a kommunális feladatok irányításával, az anyakönyvi tevékenységgel, a menekültügyi feladatok ellátásával, az országgyűlési és helyi önkormányzati képviselők választásával kapcsolatos teendőknek a minisztérium feladatkörébe és szervezetébe helyezése. Ezeket az új feladatokat ellátó minisztériumi szervezeti egységeket egy új civil államtitkár és miniszterhelyettes irányította.

A Dunagate-botrány 1989. december 25-i kirobbanását követően megkezdődött az állambiztonsági szervek minisztériumból való kiszervezése. Horváth István belügyminiszter 1990. január 23-i lemondását követően Gál Zoltán – addig a civil területet felügyelő államtitkár – megbízott miniszterként 1990. május 23-áig irányította a minisztériumot. Az 1990. május 23-án megalakuló Antall-kormány belügyminiszterének a feladatrendszerében bekövetkezett változásokra tekintettel jelentős szervezeti korszerűsítésre került sor. A belügyminiszter feladat- és hatáskörét meghatározó kormányrendelet szabályozta a belügyminiszter kormányzati munkában való részvételével, helyi önkormányzatokkal, a közigazgatási személyzetpolitikával, az általános közigazgatás-szervezéssel, a rendőri tevékenység irányításával, valamint a nem rendőri szakigazgatási, rendészeti tevékenység irányításával kapcsolatos feladatait. A kormányzati munkamegosztás korszerűsítésével összefüggésben a belügyi igazgatás területén is alapvető strukturális változtatásokra került sor, amelyek következtében a korábbi évtizedek rendőri, rendészeti szemléletű minisztériumából egy, a demokratikus jogállami intézményrendszernek megfelelő, szervezetében és működésében is civil szemléletű, közszolgálati alapon nyugvó minisztérium alakult ki.

13.2. Az új szervezet kialakulása és annak változásai 1990–1993 között

(Fircz László – Nagy Attila)

Az 1990. év közepétől a következő szervezeti intézkedésekre került sor.

Az 1990. július 19-én kelt, a Belügyminisztérium szervezetéről és belső rendjéről szóló 53/1990. BM utasítás a minisztérium struktúrájának kialakításában hűen visszatükrözte az Antall-kormány elképzeléseit, azaz egy, a korábbiaktól teljesen eltérő új rendszer felállításának határozott akaratát. Ugyanis a hivatkozott utasítás 1. pontja a következőképpen kezdődött: „A Belügyminisztérium jelenlegi főcsoportfőnökségeit, csoportfőnökségeit, főosztályait, osztályait megszüntetem, és a minisztérium szervezetét a jelen utasításban foglaltak szerint határozom meg.”

A minisztérium felső vezetői szintjén a miniszter első helyetteseként működő államtitkári, valamint a miniszterhelyettesi funkciókat megszüntették, és helyettük – az új többpárti demokráciának és a közigazgatási irányítási elvnek megfelelően – politikai államtitkár, közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkárok lettek kinevezve:

- a politikai államtitkár – aki a kormánykoalíció köréből kerül ki – a miniszter általános politikai helyettese. Elsődleges feladata a miniszter országgyűlési képviselőének elősegítése, a minisztérium Országgyűléssel kapcsolatos tevékenységének összefogása és felügyelete;
- a közigazgatási államtitkár – aki a szakmai folytonosságot képviseli – a miniszter irányításával a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali apparátusát, irányítja a helyettes államtitkárokat;
- a helyettes államtitkárok közreműködnek egyes szakterületek irányításában és feladataik végrehajtásában.

A minisztérium és a minisztérium által irányított szervek alapvetően három kategóriába lettek besorolva:

- a szakmai szervek (főosztályok): a minisztérium igazgatási feladatait;
- a szolgálatok (háttérintézmények): a minisztérium működésével kapcsolatos ellátó, szolgáltató, oktatási és kutatási feladatokat;
- az országos parancsnokságok: a rendőri és egyéb rendészeti (kormányőrségi, határőrizeti, tűzvédelmi, polgári védelmi) feladatokat látták el.

Az így kialakított szervezeti felépítés kedvezően szétválasztotta a jellegzetesen központi közigazgatási feladatokat ellátó minisztériumot a háttérintézményeitől és a végrehajtó feladatokat végző rendészeti szerveitől.

Tekintettel arra, hogy a rendszerváltozás utáni időszak minisztériumi struktúrájának alapját a fentiekben írt BM utasítás jelentette, célszerűnek tartjuk annak részletesebb ismertetését, az új szervezeti egységek feladatköreinek bemutatása mellett. (A később bevezetett változásokat az adott helyen jelezzük.)

1990. július 19-től a *belügyminiszter* közvetlen irányítása alatt működik:

- Kabinetiroda. Vezetője főosztályvezetői jogállású, feladata a miniszter munkájának közvetlen segítése, különösen a kodifikációs tevékenység felügyeletében. Ellátja továbbá a Miniszteri Kabinet működésével kapcsolatos feladatokat. Szervezetébe

tartozik a miniszter Személyi Titkársága, a felsőoktatási referens és a Miniszteri Protokollfőnökség;

- Sajtó-, Közművelődési és Tájékoztatási Titkárság. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Végzi a minisztérium és az alárendeltségébe tartozó szervek sajtó-, propaganda- és közművelődési tevékenységének irányítását, koordinálását, ellenőrzését. Kapcsolatot tart a tömegkommunikációs eszközökkel és szervekkel. Szervezi a minisztérium vezetőinek sajtószereléseit, illetve sajtótanácsadást folytat;
- Parlamenti Titkárság. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a miniszter és a politikai államtitkár országgyűlési munkájának segítése. Összehangolja a minisztérium parlamenttel, bizottságokkal és a képviselőkkel kapcsolatos tevékenységét. Az illetékes főosztályok bevonásával előkészíti az interpellációkra és kérdésekre adandó válaszokat. Kapcsolatot tart az Országgyűlés szerveivel és a képviselőkkel;
- Belső Ellenőrzési Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású. A szolgálat gondoskodik a minisztériumban és szerveinél az államtitok, szolgálati titok és a személyi állomány biztonsági védelméről;
- Rendőrtisztai Főiskola és a mellette működő Továbbképző és Módszertani Intézet. Az intézet vezetője főosztályvezetői jogállású.
- Államigazgatási Főiskola;
- általános irányítás alatt az Országos Rendőr-főkapitányság;
- Kormányország Parancsnoksága.

A *politikai államtitkár* közvetlen alárendeltségében működik a Politikai Államtitkár Titkársága. Vezetője osztályvezetői jogállású. Az államtitkár közreműködik a Parlamenti Titkárság irányításában.

A *közigazgatási államtitkár* közvetlenül irányítja a helyettes államtitkárokat, illetve alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Államtitkári Hivatal. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a közigazgatási államtitkár munkájának segítése; a minisztériumi szintű rendezvények, értekezletek szervezése. Kidolgozza a minisztérium működését szabályozó rendelkezéseket; közreműködik a minisztériumi szervek tevékenységének összehangolásában. Végzi a BM központi épületével kapcsolatos igazgatási teendőket. Ellátja a minisztérium szakmai szervei és a minisztérium által irányított szervek ügyiratkezelésének felügyeletét és ehhez kapcsolódóan az állam- és szolgálati titok védelmével kapcsolatos feladatokat. Kezeli a BM központi irattárát. Előkészíti a minisztérium vezetőinek nemzetközi tárgyalásait; a minisztérium külkapcsolatai körében bonyolítja a levelezést; végzi a delegációk külföldre utazásainak és a külföldi delegációk fogadásának pénzügyi elszámolását. Intézi a politikai okból személyes szabadságukban korlátozottak rehabilitációját. Az Államtitkári Hivatal keretében működik a Tájékoztató Szolgálat és a BM Kiadó;
- Jogi Főosztály. Vezetője miniszteri biztосként ellátja a szovjet csapatok által visszahagyott ingatlanokkal kapcsolatos belügyminisztériumi teendőket. Szervezi és végzi a minisztérium jogszabály-előkészítési, jogi kodifikációs tevékenységét, lefolytatja az ezzel kapcsolatos egyeztetéseket. Állást foglal a tárca jogszabály-előkészítési felelőssége körébe tartozó jogszabályokkal kapcsolatos elvi kérdésekben; szerkeszti a minisztérium hivatalos lapját;

- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály. Fő funkciója a minisztérium és szervei személyzeti és munkaügyi munkájának elvi irányítása, a végrehajtás ellenőrzése, a munkáltatói képviselőt ellátása, a minisztérium személyzeti, munkaügyi és foglalkoztatási munkájának végzése; összbürokrácia szinten szervezetfejlesztő és létszám-gazdálkodó munka koordinálása és ellenőrzése. Intézi a Bürokráciaminisztériumtól és szerveitől politikai okból elbocsátottak rehabilitációját;
- Választási Iroda. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladatkörében változatlan;
- Magyar Közigazgatási Intézet. Vezetője főosztályvezetői jogállású.

A közigazgatási helyettes államtitkár közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Önkormányzati Főosztály. Feladata az önkormányzati testületek tevékenységének módszertani megalapozása; az önkormányzati rendeletalkotás módszertani segítése; a hivatali munka szervezésének és az igazgatási tevékenység racionalizálásának módszertani összefogása; a közigazgatási informatikai adatbázisok fejlesztésének irányítása; az Országos Népszámlánytároló Szolgálat közvetlen felügyeletében való közreműködés;
- Hatósági Főosztály. Irányítja a minisztérium felelősségi körébe tartozó igazgatási, szakigazgatási tevékenységet; előkészíti a megyei vagyongazdálkodási bizottságok döntései elleni jogorvoslatokat; kialakítja a lakáshoz jutás feltételrendszerének központi szabályait, a lakás- és helyiségbérlet, az állami tulajdonú házigazdálkodás kezelési jogának, elidegenítésének, az ingatlanközvetítésnek, a lakásszövetkezetek és társasházak, valamint a helyiséggazdálkodás szabályait; ellátja a lakás- és helyiséggazdálkodási tevékenység központi irányítását. Javaslatot készít a ki- és bevándorlási politikára, kidolgozza az igazgatásrendszeri szakterületek jogszabályait; az Országos Rendőr-főkapitányságon keresztül irányítja a rendőrség igazgatásrendszeri munkáját; az idegenrendészet területén kapcsolatot tart más országok bürokrácia szerveivel. Ellátja a vagyongazdálkodási bizottságokkal kapcsolatos feladatokat;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály. Feladata az önkormányzati szabályozási és gazdálkodási rendszer kialakítása, továbbfejlesztése, a költségvetési tervezés, az önkormányzati tulajdon és a különböző intézmények, továbbá az önkormányzati vállalkozások módszertani segítése; végzi az önkormányzati gazdasági feladatok kormányzati koordinációját;
- Közfoglalkoztatási Főosztály. Előkészíti a kormány közfoglalkoztatási, s különösen a közigazgatási köztisztviselőket érintő döntéseit; feladata a közfoglalkoztatásban dolgozók kiválasztását és alkalmazását, képzését, továbbképzését, jogait és kötelezettségeit, előmeneteli és illetményrendszerét, minősítését, felelősségét, jogviszonyuk megszűnését, valamint adatainak nyilvántartását és kezelését rendező jogszabályok kidolgozása;
- Terület- és Településfejlesztési Főosztály. Feladata a kormányzat terület- és településfejlesztési politikájának megalapozása; a településrendszer fejlődésének összehangolása; a vidék, a falvak, az elmaradott térségek fejlesztésének előmozdítása. Irányítja a telekgazdálkodást; végzi a kommunális ellátással kapcsolatos központi igazgatási feladatokat;

- Menekültügyi Hivatal. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladatkörében változatlan;
- Országos Népeségnyilvántartó Szolgálat.

A rendészeti helyettes államtitkár közreműködik az Országos Rendőr-főkapitányság általános irányításában, illetve közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Rendőrségi és Határrendészeti Főosztály. Előkészíti a miniszter szakmai tárgyú döntéseit, a rendőrséget, a határőrséget érintő miniszteri és magasabb szintű jogszabályokat; végzi a szakmai célszerűségi és törvényességi ellenőrzést, figyelemmel kíséri a szakmai munka személyi, anyagi, technikai feltételeinek alakulását, közreműködik az oktatási és tudományos intézmények irányításában;
- Polgári Biztonsági Főosztály. Felügyeli a tűzoltóság tevékenységét, szervezi és koordinálja a területi és önkormányzati kapcsolatokat, előkészíti a helyi civil katasztrófaelhárításra alkalmas szolgálat kialakítását; ellátja a polgári védelem minisztériumi irányítását; szervezi átfogó feladatreformját; gyakorolja a szolgálatok minisztériumi szintű igazgatási, szabályozási, oktatási, nemzetközi kapcsolati, tudományos és ellenőrzési funkcióit;
- Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Adatfeldolgozó Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága.

A gazdasági helyettes államtitkár közvetlen alárendeltségében működik:

- Személyi Titkárság. Vezetője osztályvezetői jogállású;
- Közgazdasági Főosztály. Ellátja a Belügyminisztérium költségvetési fejezettel kapcsolatos létszám-, pénzügyi és technikai feladatainak tárcaszintű tervezését; a költségvetési szervezeti egységek felosztását; a gazdálkodás irányítását; az illetmény, a társadalombiztosítási és személyi járandóságok rendszereinek gondozását. A főosztály közvetlen alárendeltségében szolgálatként működik a Számviteli Adatfeldolgozó és Nyugdíj-megállapító Szolgálat;
- Műszaki Főosztály. Feladata a minisztérium és az irányítása alá tartozó szervezetek fegyverzeti, vegyivédelmi, műszaki és járműfejlesztési tevékenységéhez kapcsolódó gazdálkodási, jogi, szervezési feladatainak előkészítése, ingatlangazdálkodási és beruházási tevékenységének irányítására vonatkozó miniszteri döntések előkészítése; a lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok végzése. A főosztály közvetlen alárendeltségében szolgálatként működik a Központi Beszerző, Tároló és Javító Szolgálat;
- Ellenőrzési Önálló Osztály. Vezetője főosztályvezetői jogállású. Feladata a minisztérium, illetve az irányítása alá tartozó szerveknél jogszabályok alapján a belügyminiszter feladatkörébe tartozó költségvetési ellenőrzések végzése, illetve a minisztérium gazdasági szerveinél a belső ellenőrzési teendők ellátása;
- BM Gazdasági Igazgatóság. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Híradástechnikai Szolgálat. Vezetője főosztályvezetői jogállású;

- Jóléti Intézmények Igazgatósága. Vezetője főosztályvezetői jogállású;
- Központi Kórház és Intézményei. Vezetője főosztályvezetői jogállású.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a szolgálatok és országos parancsnokságok nélkül) 1990. augusztus 1-jén 735 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1990. évi szervezeti felépítését a mellékletek között e címmel el látott táblázat tartalmazza.

A Belügyminisztérium előtt álló feladatok hatékonyabb, szakszerűbb végzése érdekében 1991-ben megkezdődött a még meglévő párhuzamosságok felszámolása, a feladatorientáltabb szervezetrendszerek kialakítása, amelynek során egy módosított belső irányítási rend alakult ki. A belügyminiszter a minisztérium munkájának hatékonyabbá és eredményesebbé tétele érdekében az előző évben kialakított struktúrán további változtatásokat hajtott végre. Szándékát a lezajlott belpolitikai események – különösen az úgynevezett taxisblokádnak – is befolyásolták.

A legfontosabb változtatás a rendészeti szervek irányításában történt. Ezzel összefüggésben a rendészeti helyettes államtitkári státust megszüntették, és ezzel egyidejűleg a Rendészeti Hivatalt felállították. A határőrség és a kormányőrség (későbbi elnevezéssel a Köztársasági Őrezred) a Rendészeti Hivatal, míg a tűzoltóság és a polgári védelem az önkormányzati (korábban közigazgatási) helyettes államtitkár alárendeltségébe került.

Az 1991. február 1-jei miniszteri értekezlet jegyzőkönyve egyértelműen meghatározta a követendő irányokat. A miniszteri döntést a Belügyminisztérium szervezeti tagozódásáról szóló és a belügyminiszter irányítása alá tartozó szervek alárendeltségéről szóló 25/1991. BM utasítás foglalta össze. Az irányítási viszonyok profiltisztítása érdekében közjogi helyettes államtitkár lett kinevezve, akihez a törvény-előkészítő, közigazgatás-fejlesztési, választási és informatikai tevékenység irányítása lett telepítve, a Menekültügyi Hivatal pedig a politikai államtitkár közvetlen irányítása alá került.

A hivatkozott utasítás következtében *miniszteri* közvetlen irányítás alá került:

- Kabinetiroda;
- Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya (megjegyzés: e feladat kiválik az Államtitkári Hivatalból és önálló szervezeti egységként jelenik meg);
- Sajtó-, Propaganda- és Tájékoztatási Főosztály;
- Rendészeti Hivatal (megjegyzés: új szervezeti egység, egyúttal megszűnik a rendészeti helyettes államtitkári feladatkör);
- Országos Rendőr-főkapitányság;
- Államigazgatási Főiskola;
- Rendőrtiszt Főiskola;
- köztársasági megbízottak tekintetében a miniszter gyakorolja a törvényben meghatározott jogköröket, gondoskodik tevékenységük összehangolásáról;
- a miniszter az ORFK Biztonsági Főosztályával kapcsolatban gyakorolja a jogszabályban meghatározott jogköröket.

A *politikai államtitkár* közvetlen irányításával működő minisztériumi hivatali szervek:

- Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya;
- Menekültügyi Hivatal (megjegyzés: átkerül a közigazgatási helyettes államtitkártól).

A *közigazgatási államtitkár* közvetlen irányításával működő szervek:

- Igazgatási Főosztály (megjegyzés: az Államtitkári Hivatal jogutódja);
- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Magyar Közigazgatási Intézet.

Az *önkormányzati helyettes államtitkár* irányításával működő szervek:

- Önkormányzati Főosztály;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Településfejlesztési és Kommunális Főosztály;
- Hatósági Főosztály;
- Katasztrófavédelmi Főosztály (megjegyzés: a korábbi és a rendészeti helyettes államtitkár irányítása alá tartozó Polgári Biztonsági Főosztály jogutódja. Feladata a tűzvédelmi, a polgári védelmi és a katasztrófaelhárítási szakterületek munkájának szervezése, koordinálása, az egyes területekre vonatkozó jogszabályok kidolgozása; a szükségállapotra és veszélyhelyzetre történő felkészülés tervezése, szervezése, ellenőrzése.)
- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

A *közjogi helyettes államtitkár* irányításával működő új szervezeti egységek:

- Törvény-előkészítő Főosztály (megjegyzés: a Jogi Főosztály jogutódja. Feladata a jogszabályalkotás, jogi koordináció ellátása);
- Jogi Képviselési Főosztály (megjegyzés: kiválik a korábbi Jogi Főosztályból, elsődleges feladata a hivatal és a minisztériumi szervek képvisellete bíróság előtti peres eljárásokban);
- Közzszolgálati és Közigazgatás-fejlesztési Főosztály (megjegyzés: a Közzszolgálati Főosztály utódsszerve, átkerült a közigazgatási helyettes államtitkártól);
- Választási és Informatikai Főosztály;
- Adatfeldolgozó Hivatal (háttérintézmény);
- Állami Népeűsségnyilvántartó Hivatal.

A *gazdasági helyettes államtitkár* közvetlen irányításával működő szervek:

- Közgazdasági Főosztály;
- Műszaki Főosztály;
- Költségvetési Ellenőrzési Főosztály (megjegyzés: a korábbi Ellenőrzési Önálló Osztály utódja);
- Gazdasági Igazgatóság;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága;
- Jóléti Intézmények Igazgatósága;
- Központi Kórház és Intézményei.

A *Rendészeti Hivatal elnökének* közvetlen irányításával működő szervek:

- Rendészeti Főosztály;
- Ellenőrzési Főosztály;

- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Magyar Köztársaság Kormányőrsége;
- Rendészeti Kutatóintézet;
- Bünyügyi Szakértői és Kutatóintézet;
- Híradástechnikai Szolgálat;
- Rendészeti Szervek Kiképző Központja (háttérintézmény).

Az utasítás rögzíti továbbá, hogy a közgazdasági főosztályvezető közvetlen alárendeltségében működik a Számviteli és Nyugdíj-megállapító Hivatal. A műszaki főosztályvezető közvetlen alárendeltségébe tartozik a Központi Beszerzési Iroda és a Beruházási Iroda. A menekültügyi hivatalvezető közvetlen alárendeltségében működnek a Menekültügyi Hivatal befogadóállomásai. A Sajtó-, Propaganda- és Tájékoztatási Főosztály vezetője közvetlen alárendeltségében működik a BM Kiadó.

A minisztérium és a háttérintézményei átszervezésének egyik jelentős eredményeként teljes egészében megvalósult a korábban ott dolgozó hivatásos állományúak polgárisítása, s ennek következtében a minisztérium civilvé válásának a társadalom felé megjelenő, valamint az ott dolgozóakra gyakorolt hatásaként a korábbi, főleg rendfokozattal rendelkező hivatásos állományú rendszer megszűnt, és helyébe a közszolgálati alapon nyugvó polgári köztisztviselői rendszer lépett.

Az 1991. év további jelentős előrelépése volt, hogy a Belügyminisztérium és a miniszter által irányított szervek szakszervezeteivel és érdekképviselői szerveivel kialakították – a minisztériumok közül elsőként – a belügyi érdekegyeztetés rendszerét és annak fórumát, a Belügyi Érdekegyeztető Tanácsot.

Még az 1991. év krónikájához tartozik a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 37/1991. számú BM utasítás kiadása. Az 1991. december 19-én kelt utasítás 1992. január 1-jén lépett hatályba, egyúttal hatályon kívül helyezte a – jelen fejezetben részletesen tárgyalt – 25/1991. BM utasítást. Megjegyezzük, hogy ezen utasítás jelentette a szervezeti működés alapját egészen a kormányzati ciklus végéig. A később bekövetkező változások csak módosításai az utasításnak.

A 37/1991. számú BM utasításról érdemes megjegyezni, hogy egy rendkívül részletes szabályzat, amely nemcsak a minisztérium szervezetét, hivatali egységeit taglalta, de kitért a minisztérium teljes személyzeti körének spektrumára, a minisztertől, a főosztályvezetőn át az ügyintézőig és az ügyvitelt ellátóig. Egyúttal pontosan rögzítve az egyes feladatköröket is. Az utasítás rögzítette továbbá a minisztérium működési rendjét, valamint magában foglalta az iratkezelési szabályzatot, és meghatározta a jogszabály-előkészítés rendjét is.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztériumi irányítás alatt álló szervek és háttérintézmények nélkül) 1991. év végén 635 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1991. évi szervezeti felépítését a mellékletek között ezen címmel szereplő táblázat tartalmazza.

A polgári, civil minisztériumi modellre való áttérés nyomán a minisztérium belső strukturális viszonyai és működési rendszere az 1992. évre stabilizálódott. Ennek egyik fontos eleme volt, hogy 1992. január 1-jével hatályba lépett a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzata, amely megfelelően tükrözi a belügyi igazgatással szembeni társadalmi és kormányzati elvárásokat, és rögzíti a minisztériumi struktúrán belüli szervezeti és szervezetközi munkamegosztást.

A BM Szervezeti és Működési Szabályzata a minisztérium szerveit három új kategóriába sorolta. A Belügyminisztérium hivatali szervezeti egységei a szakmai főosztályok, a minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezeti egységei a háttérintézmények, míg a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek az országos parancsnokságok, valamint a szakmailag önálló és a költségvetési törvény belügyi fejezetén belül önálló címként jelentkező, korábban háttérintézmények kategóriába tartozó szervezetek.

A BM Szervezeti és Működési Szabályzatának hatálybalépésével a minisztérium működése, az apparátus munkája hatékonyabbá, szervezettebbé vált. Megszűntek azok a bizonytalanságok, amelyek korábban esetenként jelentkeztek. Gözserővel folyt ez évben is az új rendszer megteremtéséhez szükséges jogszabályi alapok megteremtése. Július 1-jével hatályba léptek a köztisztviselők jogállásáról szóló, valamint a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvények, illetve az előbbiekre is kihatással lévő új munka törvénykönyve.

A Belügyminisztérium teljes szakmai keresztmetszetét figyelembe véve az a speciális helyzet alakult ki, hogy a minisztériumban és egyes háttérintézményében köztisztviselők, a többi háttérintézményében közalkalmazottak, a rendészeti szerveknél (rendőrség, határőrség, tűzoltóság, polgári védelem) hivatásos állományúak és közalkalmazottak dolgoztak.

A Belügyminisztérium a fegyveres erők és a fegyveres testületek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 1971. évi 10. törvényerejű rendelet hatályon kívül helyezése érdekében egy új – a korszerű előmeneteli (karrier) rendszert is tartalmazó –, a hivatásos állomány egyes tagjainak szolgálati jogviszonyáról és társadalombiztosítási ellátásáról szóló törvénytervezetet dolgozott ki.

A minisztérium szervezetében ez évben bekövetkezett változás rámutatott arra, hogy a rendszerépítés mellett az ellenőrzési feladatok is jelentős hangsúlyt kaptak. Ugyanis az ellenőrzési ügyekért felelős szervezeti egység a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá került. Egyebekben a működési rendet az 1991. évben határozták meg. A szervezeti változások szempontjából az 1992. év kimondottan csendes évnek mondható.

Az 1992. január 1-jétől hatályos szervezeti módosulások a következők:

- a Költségvetési Ellenőrzési Főosztály a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alá került;
- ugyancsak a közigazgatási államtitkár közvetlen irányítása alatt kezd meg működését a Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság;
- a korábbi Katasztrófavédelmi Főosztály tevékenységét Védelmi Főosztály néven folytatja.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztérium hivatali tevékenységét segítő és a belügyminiszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek nélkül) 1992. év végén 600 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1992. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezzel a címmel szereplő táblázat tartalmazza.

Szemben az 1992. évvel, az 1993. év a minisztériumi szervezet szempontjából a folyamatos változások időszakát jelentette.

A menekült- és migrációs ügyek címzetes államtitkára közvetlen irányítása alá került a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

Közigazdasági helyettes államtitkárt neveztek ki 1993. április 1-jétől, míg a korábbi gazdasági helyettes államtitkár elnevezése költségvetési-műszaki helyettes államtitkárra változott. A Rendészeti Hivatal 1993. május 1-jén jogutód nélkül megszűnt. Feladatait

a Rendészeti Főosztály vette át. A Védelmi Főosztály 1993. július 15-én szintén megszűnt. Feladatai a Védelmi Irodához kerültek. A Hatósági Főosztály 1993. augusztus 31-én ugyancsak megszűnt. Az állampolgársággal kapcsolatos feladatait a 1993. június 1-jén megalakult Állampolgársági Főosztály látta el, míg a további feladatkörök – a megszűnést követően – az Önkormányzati Főosztálynál jelentek meg.

Az irányítási viszonyok egyszerűsítése érdekében a Köztársasági Őrezredet, a Híradástechnikai Szolgálatot, a Rendészeti Szervek Kiképző Központját, valamint a Bűnügyi Szakértői és Kutató Intézetet a rendőrséghez csoportosították át. A minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezetei közül a Gazdasági Igazgatóság, a Jóléti Intézmények Igazgatósága és a Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága egy közös szervezetbe, a Központi Gazdasági Főigazgatóságba lett összevonva. Június 1-jével a kormány a Tűzoltóság Országos Parancsnokságát és a Polgári Védelem Országos Parancsnokságát összevonta, elnevezését Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnokságra változtatta.

A miniszter a kormány kijelölt tagjaként átvette az Országos Testnevelési és Sport-hivatal felügyeletét.

A felsőoktatásról szóló törvénynek megfelelően az Államigazgatási Főiskola felügyeletét ez év szeptember 1-jétől a belügyminiszter helyett a művelődési és közoktatási miniszter vette át.

A szervezeti változásokat a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatának módosításáról szóló 8/1993. BM utasítás követte le. A struktúra a következő volt.

Miniszteri alárendeltségben működik:

- Miniszteri Kabinet;
- Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya;
- Sajtó- és Tájékoztatási Főosztály;
- Rendészeti Főosztály.

Politikai államtitkári alárendeltségben működik a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya.

Közigazgatási államtitkári alárendeltségben működik:

- Igazgatási Főosztály;
- Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Költségvetési Ellenőrzési Főosztály;
- Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság.

Önkormányzati helyettes államtitkári alárendeltségben működik:

- Önkormányzati Főosztály;
- Hatósági Főosztály (megjegyzés: 1993. augusztus 31-ig);
- Védelmi Főosztály (megjegyzés: 1993. július 16-tól Védelmi Iroda);

Közbiztonsági helyettes államtitkár alárendeltségében működik:

- Törvény-előkészítő Főosztály;
- Jogi Képviselői Főosztály;

- Közigazgatás-fejlesztési Főosztály;
- Választási és Informatikai Főosztály;
- Állampolgársági Főosztály.

Közgazdasági helyettes államtitkár alárendeltségében működik:

- Közgazdasági Főosztály;
- Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Településfejlesztési és Kommunális Főosztály.

Költségvetési-műszaki helyettes államtitkár alárendeltségében működik:

- Költségvetési Főosztály;
- Műszaki Főosztály.

A minisztérium hivatali tevékenységét segítő szervezetek (minisztériumi szervek) a következők.

A közjogi helyettes államtitkár alárendeltségében működik az Adatfeldolgozó Hivatal.

A költségvetési-műszaki helyettes államtitkár alárendeltségében működik:

- Gazdasági Igazgatóság;
- Kormány Kiemelt Objektumainak Igazgatósága;
- Jóléti Intézmények Igazgatósága;
- (az előző három szerv összevonva Központi Gazdasági Főigazgatósággá);
- Központi Kórház és Intézményei.

A Sajtó- és Tájékoztatási Főosztály alárendeltségében működik:

- BM Kiadó;
- BM Művelődési Központ.

A Rendészeti Főosztály alárendeltségében működik a Rendészeti Szemle Főszerkesztősége.

A Költségvetési Főosztály alárendeltségében működik a Számviteli és Nyugdíj-megállapító Hivatal.

Műszaki Főosztály alárendeltségében működik:

- Központi Beszerzési Iroda;
- Beruházási Iroda.

Miniszteri alárendeltségben működő *önálló szervezetek*:

- Országos Rendőr-főkapitányság;
- Határőrség Országos Parancsnoksága;
- Államigazgatási Főiskola (megjegyzés: 1993. augusztus 31-ig);
- Rendőrtiszti Főiskola.

Közigazgatási államtitkár alárendeltségében működik a Magyar Közigazgatási Intézet.

Menekült és migrációs ügyek címzetes államtitkára alárendeltségében működő önálló szerv a Menekültügyi és Migrációs Hivatal.

Önkormányzati helyettes államtitkári alárendeltségében működő szervek:

- Polgári Védelem Országos Parancsnoksága;
- Tűzoltóság Országos Parancsnoksága;
- (az előző két szerv összevonva Tűz- és Polgári Védelmi Országos Parancsnoksággá).

Közbiztonsági helyettes államtitkári alárendeltségben működő szerv az Országos Személyi Adat- és Lakcímnnyilvántartó Hivatal.

Közigazgatási helyettes államtitkári alárendeltségben működő szerv a Területi Államháztartási és Közigazgatási Információs Szolgálat.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztérium hivatali tevékenységét segítő és az önálló belügyi szervek nélkül) 1993. év végén 591 fő volt. A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1993. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezen a címen szereplő táblázat tartalmazza.

A Belügyminisztérium rendszeresített létszáma (a minisztériumi szervek, háttérintézmények és az önálló belügyi szervek nélkül) 1994. július 14-én 586 fő.

A Magyar Köztársaság Belügyminisztériumának és irányított szerveinek 1994. évi szervezeti felépítését a mellékletek között az ezzel a címmel szereplő táblázat tartalmazza.

Településfejlesztési és Kommunális Főosztály irányítása átkerült az önkormányzati helyettes államtitkár alá. A minisztérium – végül is – ezzel a szervezeti felépítéssel várta az 1994. évi országgyűlési választásokat.

A belügyminisztériumi főosztályokat 1994 elejéig általában ugyanaz a személy vezette. (A főosztály megszűnése vagy integrációja kapcsán új főosztályvezetőt neveztek ki.) A könyvben elemzett főosztályokat az alábbi személyek vezették:

- Bosánszky Lajos: Törvény-előkészítő Főosztály;
- Bán László: Költségvetési Ellenőrzési Főosztály;
- Császár Józsefné: Személyzeti és Munkaügyi Főosztály;
- Deák Péter Ferenc: Jogi Képviselési Főosztály;
- Dudás Ferenc: Közigazgatás-fejlesztési Főosztály;
- Egerszegi Gyula: Menekültügyi és Migrációs Hivatal;
- Kevés István: Védelmi Iroda;
- Kovács István: Költségvetési Főosztály;
- Kusztosné Nyitrai Edit: Önkormányzati Gazdasági Főosztály;
- Lada Ferenc: Igazgatási Főosztály;
- Lantos András: Műszaki Főosztály;
- Loydl Tamás: Településfejlesztési és Kommunális Főosztály;
- Madari Edit: Állampolgársági Főosztály;
- Nagy Károly: Rendészeti Főosztály;
- Rádi Gyula: Nemzetközi Segélykoordinációs Titkárság;
- Rubicsek Sándor: Közigazgatási Főosztály;
- Szabó Eszter: Sajtó és Tájékoztatási Főosztály;

- Szabó Lajos: Önkormányzati Főosztály;
- Szathmáry György: Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya;
- Tóth Zoltán: Választási és Informatikai Főosztály;
- Várhelyi Péter: Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya.

13.3. A szervezeti és működési rendre vonatkozó ajánlások

(Fircz László – Nagy Attila)

1993-ra elkészültek a minisztériumi működési rend alapvonalait érintő *módszertani ajánlások*. Ezeket 1994 elején a más minisztériumok közigazgatási államtitkárai szabadon mérlegelhető orientációként kapták meg. Az ajánlások az alábbi témaköröket érintették.

Az ajánlások szerint a miniszteri értekezleteknek tájékoztató és szakmai fórum jellegű, illetve elvi és operatív formái különböztethetők meg. (Az operatív értekezletek között nagy jelentőségük van a kormány ülését megelőző, felkészítő értekezleteknek, valamint a kormányülésről szóló tájékoztatóknak.) A minisztériumi közigazgatási államtitkári értekeztet feladata elsősorban a minisztérium fontosabb előterjesztéseinek előkészítése, a jelentősebb jogszabálytervezetek szakmai megvitatása, az időszerű feladatok és a felső szintű vezetői rendelkezések végrehajtásának helyzetéről történő beszámoltatás, a vezetői programegyeztetés. Indokolt, hogy a közigazgatási államtitkárnak az előterjesztett napirendek megtárgyalását követően hozott minden érdemi döntéséről, feladatmeghatározásáról emlékeztető készüljön, amelyet a közvetlen információszolgáltatás érdekében az ülést követően mind a miniszter, mind a politikai államtitkár, valamint az értekeztet minden résztvevője, illetve a döntésben meghatározott feladat végrehajtásáért felelős vezető kapjon kézhez. Az eseti jellegű értekezletek megtartása főként a minisztériumok és más szervek, szervezetek kapcsolattartásának elősegítése érdekében különösen indokolt, ezek kezdeményezésére és lebonyolítására – tényleges szükséglet esetén – a minisztériumi vezetőknek szabad lehetőséget célszerű biztosítani.

A minisztériumi részlegek közötti együttműködés hatékonyabbá tétele érdekében csökkenteni kell a nehézkes és formális egyeztetések és információcserék arányát. Meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy az adott feladatot végző ügyintéző vagy vezető hierarchikus akadályok nélkül szerezhesse meg a munkájához szükséges információkat, végezhesse el a célszerű egyeztetéseket.

A kiadmányozás tárgykörében azt az elvet célszerű érvényesíteni, hogy a kiadmányozási jog a főosztály feladatkörébe tartozó ügyekben általánossá váljék. A kiadmányozási jogköröket úgy kell meghatározni, hogy a jogszerűségi és a szakszerűségi követelmények érvényesülése mellett biztosítsa a gyors és érdemi ügyintézés. Külön kell vizsgálni az ügyintézői szintű kiadmányozás bizonyos területeken történő engedélyezését. A kiadmányozási jogkör ez irányú kiszélesítésének alapvető feltétele, hogy az ügyintézők szakértelméhez ne férjen kétség, és a bizalmi elv is érvényesüljön. A kiadmányozásra való tág felhatalmazásnak csak meghatározott ügytípusokban lehet létjogosultsága (például panaszügyek, levelezés), amelyek érdemi döntést nem tartalmaznak. Az elvi ügyekre (például jogszabály-előkészítés) a kiadmányozási jogkör kiszélesítése – a felülvizsgálat során – nem terjedhet ki. Célszerű, ha a miniszter fenntartja a kiadmányozás jogát az Országgyűlés tisztségviselőinek, a kormány

tagjainak, az Alkotmánybíróság elnökének, a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek, a külképviseletek vezetőinek címzett ügyiratok esetében.

A szóbeli szakértői szintű egyeztetéseknek a döntések szervezeten belüli előkészítése során – az írásbeliség túltengése helyett – nagyobb hangsúlyt kell biztosítani. Ezzel szemben a minisztériumok között az írásbeli egyeztetések meghatározó szerepe megőrzendő, de kiegészítő módszerként alkalmazni kell a rendkívüli szóbeli egyeztetést is.

A sajtó- és tömegtájékoztatási tevékenység rendjét célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként szabályozni. E körben kell meghatározni az írott és elektronikus sajtó tájékoztatására, valamint ezzel összefüggésben a nyilatkozattételre jogosultak körét. A tájékoztatási tevékenység során az állami és szolgálati titkokra vonatkozó szabályokat minden esetben meg kell tartani. A minisztériumok által megjelentetni kívánt hivatalos szakmai kiadványok, tájékoztató anyagok kiadásáról célszerű éves időszakra vonatkozóan tervet készíteni.

A nemzetközi kapcsolatok rendjét minden minisztériumban a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy függelékeként célszerű szabályozni. A szabályozásnak – az egyetemes kormányzati külkapcsolati stratégia kialakítása érdekében – ki kell térnie az éves kiutazási és fogadási terv készítésére, ennek tárcán belüli és tárcaközi egyeztetésére, valamint az utazások eredményeiről, tapasztalatairól szóló jelentéstételi kötelezettség részletes szabályozására is. A nemzetközi kapcsolatokról éves összefoglaló értékelést kell készíteni, amelynek a Külügyminisztériumhoz történő eljuttatása a kormányzati szintű szakmai és politikai értékelés elvégzése céljából feltétlenül indokolt. A szolgálati út megtartásának elvét a szervezeten belüli ügyintézés során következetesen érvényesíteni kell. A feladat kiadása és az információ kérése terén a felső vezető kikerülheti a hierarchia közbenső fokozatait, de erről az érintett ügyintézőnek egyidejűleg értesítenie kell vezetőjét. A hierarchia megkerülésével kiadott feladat végrehajtásáról a szervezet felső vezetői viszont csak az alsóbb szintű vezetőkön keresztül kapjanak jelentést, mivel így érvényesíthető a közbenső vezetők felelőssége és a szervezetet egységben tartó hivatali rend.

A szervezeti hierarchiától esetenként függetlenített csoportmunkának, amikor egy kijelölt személy vezetésével több részleg dolgozói működnek közre, nagyobb szerepet kell biztosítani. Témafelelős kijelölése akkor szükséges, ha az adott átmeneti jellegű feladat a minisztérium több szervezeti egységét érinti, amelyhez biztosítani kell a feladat ellátásához szükséges eszközöket is.

Az ügyintézési határidők differenciált, többféle módon történő meghatározására kell törekedni (azonnali, sürgős, rövidített, illetve rendes határidejű stb.). Az előterjesztést felülbíráló vezetőknek kellő időt kell biztosítani a szükséges döntések meghozatalához. Olyan határidő-nyilvántartást célszerű kialakítani, amely biztosítja a vezetők figyelmének felhívását a végrehajtandó feladatok időbeni ütemezésére és a határidők lejártára. A szervezeten belül ki kell alakítani azt a mechanizmust, hogy amikor már előre látható a határidő túllépése, akkor az illetékes vezetők arról időben értesüljenek, és gyorsító helyettesítő mechanizmusokat alkalmazhassanak.

A minisztériumi ügyvitellel, az iratkezeléssel, az iratok védelemével, az iratok nyilvántartásával, irattározással kapcsolatos rendelkezéseket szintén célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként szabályozni. A szabályozás alapelve az ügyintézés során keletkezett ügyiratok szakszerű és védett tárolása, illetve a gyors visszakereshetőség biztosítása. A nyílt és titkos ügyiratkezelés eljárási rendjét a jö-

vőben várhatóan hatályba lépő törvényi szintű szabályozásnak megfelelően kell kialakítani. Azon minisztériumok esetében, amelyekben még nem szabályozták e kérdéskört, a hatályos előírásoknak megfelelően (ideiglenes) szabályzatot kell készíteni.

Alapvető jelentőségű, hogy a szabályzatban foglaltak megtartását a megfelelő részlegek folyamatosan ellenőrizzék.

A korszerű igazgatási, igazgatásszervezési megoldások és technológiák mainál szélesebb körű alkalmazását kell elérni, amellyel lényegesen emelni lehet a döntésekhez kapcsolódó végrehajtó-szervező-ellenőrző tevékenység színvonalát.

A jogszabályok előkészítésének, belső és külső egyeztetésének rendjét a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként célszerű szabályozni. A jogszabály előkészítése jövőbeni rendjének kialakításánál külön hangsúlyt kell arra fektetni, hogy a tervezetek ágazatpolitikai főbb céljait a miniszter (politikai államtitkár) előzetesen határozza meg, a hivatali apparátus pedig ehhez igazodva dolgozza ki a szakmai-jogi részleteket. Alapvető, hogy a minisztériumok szakmai főosztályai az ágazati szabályozási koncepciók, valamint a jogi részleg által megfogalmazott jogszabálytervezetek szakmai vonatkozásait vizsgálják. A minisztériumon belül törekedni kell arra, hogy a jogszabálytervezetek szerkesztése, a jogszabályalkotás rendje, jogi szakszerűsége, jogrendszeri illeszkedése, elkülönült (jogi, kodifikációs törvény-előkészítő) szervezeti egységnél összpontosuljon. A miniszter jogszabály-előkészítő, illetve jogalkotási felelősségébe tartozó jogszabályok, miniszteri utasítások és jogi iránymutatások előkészítése során biztosítani kell az Alkotmányban, a jogalkotásról szóló törvényben, az Országgyűlés Házszabályában, valamint a kormány Ügyrendjében foglalt előírások érvényesülését, valamint mindezeknek a szervezeti-működési szabályzatokban történő megjelenítését.

Azokban a szakigazgatási ágazatokban, ahol sok az első fokú vagy jogorvoslati szinten intézett ügy, vizsgálni kell, hogy miképpen lehetséges viszonylag önálló formában elválasztani azt a minisztériumi szervezet egészétől. Főszabálynak kell lennie, hogy egyedi hatósági ügyeknek minisztériumi struktúrán belüli intézésére csak kivételesen, különösen indokolt esetben kerülhet sor. Az elválasztásnak azonban nemcsak a minisztériumi profiltszítítás a célja, hanem az is, hogy az egyedi jogalkalmazói tevékenység önálló, minisztériumoknak alárendelt hivatalba vitelével a felette gyakorolt minisztériumi ellenőrzés funkciója szervezetenként is elkülönüljön, és így megnyugtató módon meg lehessen oldani a hatósági tevékenység központi szintű ellenőrzését. E megoldások alkalmazása azonban nem eredményezheti az igazgatási létszám növekedését.

Minden más olyan tevékenységet is indokolt a minisztériumok szervezeteiről leválasztani, amely a szabályozó profillal nem fér össze (például vagyongazdálkodás, műszaki-fenntartási, beszerzési tevékenység, számítástechnikai adatfeldolgozás, alkalmazásfejlesztési kutatások, módszertani és szabványalkalmazási feladatok és az alapnyilvántartások rendszerfejlesztései). Ezzel összefüggésben kell áttekinteni a minisztériumok irányítása alá tartozó különböző hivatalok, szolgálatok és parancsnokságok vezetési és irányítási viszonyait is. Mindezen tevékenységeket célszerű a minisztérium felügyelete alatt működő, de attól különálló szervezetek feladatkörébe helyezni. Ezt elősegíti, hogy folyamatban van a miniszter felelősségi körén belül működő országos hatáskörű hivatalok (önálló központi hivatalok és minisztériumi hivatalok) és háttérszervezetek szerepének újragondolása is.

A minisztériumok gazdálkodással összefüggő feladatai ellátásának figyelemmel kell lenni a költségvetési, illetve az államháztartási reformmal való szoros összefüggésre.

A gazdálkodás jogszabályok által meghatározott rendjét célszerű a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként pontosan szabályozni. A költségtakarékos és költségérzékeny szemlélet hazai elterjedésének érdekében célszerű felhasználni az adaptható külföldi tapasztalatokat, valamint a polgári közigazgatás-tudomány hagyományait. A piaci szemléletmód erősítésének lehetőségeit főként a nagyobb értékű megrendelési feladatoknál szükséges megvizsgálni. A beszerzésekért felelős belső szervezeteknek továbbra is törekedniük kell a pályáztatás (tendereztetés), a kínálati piac által nyújtott érdekvérvényesítés lehetőségére és az ebből adódó előnyök kihasználására.

A belső ellenőrzési tevékenységre – különösen a pénzügyi ellenőrzésre – nagy hangsúlyt kell fektetni. Az e téren végzett munka hatékonyságának biztosítása céljából általános érvénnyel ajánlható, hogy a belső ellenőrzési egységet közvetlenül a közigazgatási államtitkár felügyelje. Az ellenőrzési folyamatokban megfelelő arányt kell biztosítani az átfogó és a célvizsgálati rendszerek között. Az ellenőrzés keretében rendszeressé kell tenni az időszakos beszámoltatásokat is. A szervezet belső ellenőrzési folyamatában elő kell írni és biztosítani kell, hogy lehetőleg minél több nagyobb programot utólagosan értékeljenek. Ennek érdekében a szervezeti és működési szabályzat részeként vagy annak függelékeként célszerű szabályozni a minisztérium ellenőrzési rendjét. Így indokolt rendezni az ellenőrzések ütemtervét és az ellenőrzések által érintett területeket. Az átfogó minisztériumi ellenőrzéseknek ki kell térniük az illetmény-, a létszám- és költséggazdálkodás jogszerűségére, az ügyintézés és az ügyvitel szakszerűségére, az állam- és szolgálati titok védelmére, a gazdálkodási szabályok betartására, valamint a beruházások, fejlesztések, felújítások rendjére is.

A minisztériumon belüli és a miniszter irányítása alá tartozó szervezetek informatikai rendszerfejlesztési tevékenységét, valamint a tárcák közötti együttműködés összehangolását célszerű közigazgatási államtitkári, illetve helyettes államtitkári szinten megvalósítani. El kell érni, hogy a közigazgatási adatbázisok hatékonyan támogassák a vezetés döntés-előkészítő és irányító munkáját, és ez összhangban legyen a közigazgatás kialakuló informatikai hátterével. Az informatikai és távadatátviteli, ügyvitel-korszerűsítési feladatok korszerűsítése indokolja, hogy a koordináció a szakterület érintettjeinek bevonásával az erre a célra alakított testület (bizottság, tanács stb.) révén valósuljon meg, és lehetőség szerint állandó – főosztályi jogállású – szervezet foglalkozzon az informatikai alkalmazás fejlesztéseinek minisztériumi feladataival. A minisztérium informatikai tevékenységében a központi államigazgatási szervek informatikai fejlesztésének koordinálásáról szóló 1039/1993. (V. 21.) Korm. határozat rendelkezései az irányadók. Az irányítás és a végrehajtás egységének biztosítása céljából ki kell jelölni – a minisztériumon belül is – az informatikai rendszerek irányítóit, rendszergazdáit és üzemeltetőit. Az adott rendszer irányítója a minisztérium illetékes főosztálya, amely e minőségében előkészíti az irányítása alá tartozó információrendszer jogi rendezését, vizsgálja és ellenőrzi szabályszerű működését, a kapcsolódó hatósági feladatok végrehajtását, és koordinálja a fejlesztési elképzeléseket. A rendszergazda tervezi az információrendszer felépítését, működését, és végzi a rendszerfejlesztéseket. Szervezi az adatszolgáltatást, elemzi a felhasználók tapasztalatait, valamint biztosítja a gazdaságos és hatékony működés feltételeit. A rendszer üzemeltetője szolgáltatásként végrehajtja mindazokat a feladatokat, amelyekkel a rendszergazda megbízza, és ennek során biztosítja a rendszer működését és az adatvédelmi szabályok betartását.

Mivel a minisztériumokban meghatározó jelentősége van a szervezeti és működési szabályzatoknak, ezért a minisztériumi feladat- és hatáskörök folyamatos korszerűsítését,

ennek kezdeményezését a közigazgatási államtitkárnak (vagy az általa kijelölt személynek) célszerű irányítania. A feladat- és hatáskör felülvizsgálatát segíti a Magyar Közigazgatási Intézet által összeállított feladatkataszter. Az új szemléletű minisztériumi tevékenység kialakítása érdekében ezen elveknek megfelelően a tárcáknak célszerű felülvizsgálniuk szervezeti és működési szabályzataikat.

A szervezeti és működési szabályzatok, valamint a minisztériumi feladat- és hatásköri jegyzékek alapján szervezeti egységeként ügyrendeket és köztisztviselőnként munkaköri leírásokat kell készíteni. A relatíve kötött létszámgazdálkodás középtávon történő bevezetéséig a minisztériumi személyiállomány-táblákat szervezeti szintenként és meghatározott időszakonként rendszeresen indokolt felülvizsgálni. Ennek során biztosítandó, hogy a minisztériumi feladatok változásával arányosan alakuljanak a létszámviszonyok. A köztisztviselők minisztériumon belüli átcsoportosítása a hatékony munkaszervezés egyik ajánlott módszereként alkalmazható. Szükséges esetben élni lehet a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) 31. § (6) bekezdésében foglalt felhatalmazással, miszerint a vezető megbízású köztisztviselő kormányzati érdekből ideiglenesen vagy véglegesen a minisztériumok között is mozgatható. Minisztériumon belül ez a közigazgatási államtitkár feladata. A jövőre nézve azonban vizsgálandó az, hogy a minisztériumok közötti rendszeres arányosítás a kormány hatáskörébe tartozzon.

A szervezetkorszerűsítési munkálatok folyamatos összhangjának biztosítása érdekében célszerű, hogy a tárcák az ajánlásoknak megfelelően átdolgozott szervezeti és működési szabályzataikat kölcsönösen megküldjék egymásnak.

A tárcáknak szétküldött ajánlásokban nem írhattuk felül a közigazgatási államtitkárra és helyetteseire vonatkozóan 1990-ben megalkotott átmeneti (1990. évi XXX.) törvény – szerintünk – ellentmondásos szabályait. E szabályozás szerint a helyettes államtitkárok, a közigazgatási államtitkár helyettesei, annak közvetlenül alárendelten látják el a tárca szervezeti és működési szabályzatában előírt szektorális feladat- és hatásköreiket. A közigazgatási államtitkár felelőssége a helyettes államtitkárai mindenfajta tevékenységeire kiterjedt, és egyben felelt a szektorálisan elkülönült helyettes államtitkárok tevékenységének összehangolásáért is. Ez a szabályozási helyzet a minisztériumokon belül túlsúlyossá tette a közigazgatási államtitkári szerepkört, ráadásul ilyen széles körű szakmai és jogi felelősségnek enyhén szólva nem minden esetben lehetett jól megfelelni. Az átmenetinek szánt 1990. évi XXXIII. törvény szerint a közigazgatási államtitkár a jogszabályi követelményeken túl a szakmai követelményeknek megfelelően kellett hogy vezesse a minisztérium hivatali apparátusát. Az összevont nagy minisztériumokban – így a Belügyminisztériumban is – azonban egymástól igen eltérő szakágazatok voltak, amelyek szakmai követelményeit a közigazgatási államtitkárnak elég nehéz volt, vagy aligha lehetett szakmailag mind megfelelően átlátni. Márpedig az átmeneti törvény 9. §-a szerint a rendszerint három vagy négy helyettes államtitkár a közigazgatási államtitkár irányítása alapján dolgozott. Mivel pedig a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok határozatlan időre kinevezett vezető köztisztviselők voltak, a köztük lévő irányítási kapcsolat más volt, mint a változó politikai miniszter és a közigazgatási felső vezetők közti irányítási viszony. (Ez utóbbi irányítási viszonyban a politikai minisztert politikai felelősség terhelte, míg a közigazgatási vezetők közötti irányítási viszonyban a hatáskörét nem megfelelően gyakorló vagy annak gyakorlását elmulasztó közigazgatási államtitkárt elvileg fegyelmileg is felelősségre lehetett vonni.) Az átmeneti törvény négy éven át hatályban maradt, ezért sokat tépelődtünk azon, mi lenne

a jobb megoldás. Verebélyi Imre akkoriban és később is úgy látta,¹ hogy a közigazgatási államtitkári széles felelősségi hatáskör *leszűkíthető lenne az adminisztratív államtitkári (főtitkári) felelősségre*, amelybe a törvényben pontosan előírt néhány felelősségi kör tartozik. Véleményem szerint a szakfőosztályok csoportjait szakállamtitkárok foghatnák össze. Egy összevont tárcánál kettő-négy államtitkár lehetne, a szakállamtitkárok alatt azonban nem lenne szükség több helyettes szakállamtitkára, mivel az integrálható főosztályok vezetői közvetlenül alárendelhetők a szakállamtitkárnak. Természetesen nemcsak a közigazgatási szakemberek gondolkodtak azon, hogy a következő – bármilyen színű – kormányzatban milyen lehet a minisztériumok továbbfejlesztett belső szerkezete és vezetési rendje. (Például 1993-ban Sárközy Tamás kiváló magánjogász professzor maga köré gyűjtött egy szakértő csapatot, és javasolták, hogy a várható szocialista-liberális parlamenti többség esetén milyen jogszabályi változásokat lenne érdemes bevezetni. Ezek között több olyan ötlet volt, amely meglepte a közigazgatással foglalkozó elméleti és gyakorlati szakembereket: „A miniszterhez kapcsolatos 25 közigazgatási államtitkár működjön, akik a miniszter által meghatározott rend szerint mind a Kormányban, mind az Országgyűlésben a miniszter politikai felelősségének fennállása mellett teljes jogkörrel helyettesíthetik a minisztert.” Nincs tehát sem politikai, sem helyettes államtitkár. Egyes különösen jelentős, országos hatáskörű szerveket természetesen vezethetné közigazgatási államtitkári címmel felruházott vezető, azaz címzetes államtitkár.)²

A minisztériumnak közvetlenül alárendelt szolgálatok közül külön említendő a *Magyar Közigazgatási Intézet*, mivel a vizsgált időszakban fontos szakmai feladatokat látott el. A minisztérium jelentősebb jogszabálytervezeteinek előkészítéséhez nemzetközi összehasonlító anyagokat dolgozott fel, hazai felméréseket végzett, bibliográfiajegyzékeket állított össze, szervezte a külföldi szakemberek által tartott hazai továbbképzéseket. Az intézet állandó munkatársainak többsége fiatal, illetve középkorú tehetséges kutató volt, akiknek munkakapacitásuk kb. 60%-át a BM és jogelődje által előírt éves munkaterv teljesítése kötötte le, az ezen felüli kb. 40%-ot saját tudományos előmenetelük megalapozására fordíthatták. A Magyar Közigazgatási Intézet (a továbbiakban: MKI) jogelőd szervezetéhez, a Tanácsakadémia Tanácsszervezési és Módszertani Csoportjához – a budapesti Állam- és Jogtudományi Karról – Verebélyi Imrét 1977-ben hívták meg vezetőnek, azt követően, hogy a korábbi vezető, Raft Miklós a Minisztertanács Tanácsai Hivatalának elnökhelyettese lett. A megüresedett posztra „kívülről” olyan személyt kerestek, aki angol és orosz nyelvtudással, továbbá bizonyos nyugat-európai szakmai ismeretekkel rendelkezik, mivel ezt a kis létszámú csoportot rövid időn belül önálló Államigazgatási Szervezési Intézetté (a továbbiakban: ÁSZI) kívánták átszervezni. Az 1978-ban létrejött ÁSZI, majd a jogutód MKI tudományos felkészültségű munkatársai külső megbízásokkal bevonták a gyakorlati fejlesztéseket megalapozó alkalmazott kutatásokba a más szervezeteknél dolgozó azon szakembereket, akik az elméleti kérdésekre gyakorlatban is megvalósítható válaszokat tudtak adni.

¹ VEREBÉLYI Imre (1996) : A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 4. sz. 207.

² GOMBÁR Csaba – HANKISS Elemér – LENGYEL László – VÁRNAI Györgyi szerk. (1995): *Kormány a mérlegen 1994–1995*. Budapest, Korridor. 287.