



---

Pázmány Law Working Papers  
2011/18

# **Seereiner Imre Alfonz: Az új Alkotmány és a közigazgatás**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem / Pázmány Péter Catholic University  
Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# Seereiner Imre Alfonz: \* Az új Alkotmány és a közigazgatás

## Bevezető gondolatok

Milyen lesz hazánk új Alkotmánya? 2011. február 4-én csak azt látom előre, hogy bizonyosan ünnepélyes és rövid alkotmányunk lesz: nemzeti öntudatunkat megerősítő és a követendő értékeket magában foglaló preambulummal, az alapvető jogok és köteleességek XXI. századi színvonalú katalógusával, azután az államszervezet legfontosabb intézményeire vonatkozó szabályok szikár tömörségű meghatározásával.

Ez tehát a magam prognózisa – az Alkotmány egészére. És milyen lesz az írásom címéül választott kérdés, azaz a közigazgatás alkotmányi szabályozása? Hát ünnepélyes bizonyára nem, de szintén szikár tömörségű. Az előzetes koncepció szerint ugyanis az egyes hatalmi ágakra, alkotmányos intézményekre vonatkozó részletes szabályokat ún. sarkalatos törvények rendezik majd – megkímélve ilyen módon az Alkotmányt a gyakori módosításoktól.

Az alkotmányozáshoz rendelkezésre álló idő rövidségére tekintettel ezzel akár egyet is érthetek, előrebozsátva és fenntartva azonban azt a véleményemet, hogy magam részéről indokoltan tartanám, ha a Kormányra vonatkozó alapvető tételeken kívül végre a közigazgatási szervezet is néhány olyan „pillért” kapna az alaptörvény szintjén, amelyeken hosszú évekig biztonsággal nyugodhat.

E sorok írójának szerényen a reményei – aligha hiszi, hogy a közigazgatás szabályozása komolyabb teret nyer az új Alkotmányban – mégis mérsékeltlen bizakodóan várja a lezáruló folyamat eredményét.

## I. A közigazgatás alkotmányos szabályozásának szükségessége

A téma elvi megalapozásaként indokoltan tartom, hogy röviden foglalkozzak a közigazgatás alkotmányosságának általános kérdéseivel: úgy, mint a jogállamiság követelményével, külön kiemelve ezen belül a közigazgatás joghoz kötésének szükségességét.

Az Alkotmány 2. §-ának (1) bekezdése szerint: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. E rendelkezésből következően szükséges megvizsgálni a demokratikus jogállam fogalmát, hiszen az a Magyar Köztársaság leglényegesebb közjogi ismérvét fejezi ki.

A jogállam fogalmának meghatározásában, elemeinek tisztázásában és értelmezésében rendkívül fontos szerepet játszott és játszik az Alkotmánybíróság. A testület álláspontja szerint Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program is egyszerre. Az Alkotmány meghatározza a jogállami államszervezet alapvető intézményeit és működésük főbb szabályait, a jogállam pedig azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. A jogállam megvalósítása folyamat, s az állami szervek számára alkotmányos köteleesség ezen munkálkodni.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között ejtsék ki tevékenységüket”<sup>1</sup> E követelményt az Alkotmánybíróság a gyakorlatában következetesen érvényesítette a közhatalommal rendelkező szervek működésére vonatkozóan általában, és nevesítve, az egyes alkotmányos szervek működésére is.

\* Főosztályvezető ügyész, c. egyetemi docens (PPKE JÁK), 2010. július 15. és december 31. között az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának titkárságvezetője.

<sup>1</sup> 56/1991.(XI.8.) AB határozat, ABH 1991., 456.

A közigazgatás szervezetrendszerének működésével összefüggésben kiemelkedő jelentőségű követelmény, hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Az Alkotmánybíróság szerint „A népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek önlegitimálók, ha közvetlen választáson alapulnak. A másik út a közhatalom elnyerése valamely más hatalmi ág közreműködésével; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncolaton keresztül visszavezethetően kell lennie a szuverén néphez. (...) Amíg a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig folyamatos, a demokratikus legitimáció nem vitatható. Ezért tekintethető demokratikusan legitimálnak a Kormány és az államigazgatási szervezet is.”<sup>2</sup>

A közigazgatás önálló alkotmánybeli szabályozását indokolja, hogy számos tekintetben csak rá jellemző sajátosságokkal rendelkezik. Ezek közül talán a legdőntőbb ismérve, hogy kiemelkedő érdekérvényesítési erővel bír, ami a társadalom szempontjából – diszfunkcionális működés esetén – komoly veszélyforrás lehet. Társadalmunkban ugyanis a közigazgatási szerveken kívül egyetlen más igazgatási szerv sem kényszeríthet másokat egyoldalúan (akár a személyi szabadság megvonásával is), nem megállapodáson alapuló döntések elfogadására<sup>3</sup>. A civil közigazgatás két alrendszere (államigazgatás, illetve önkormányzati igazgatás) közül az államigazgatás alkotmányos szabályozása, alkotmányos keretek közér szorítása (és tartása) kiemelkedő jelentőségű követelmény – potenciális veszélyforrás jellege miatt. Az államigazgatás olyan összefüggő szervezetrendszer alkot, melyben döntően a hierarchia, a specializáció és a koordináció elve érvényesül, s csak kevésbé a szolidaritás, mellékrendeltség elve.

Lőrincz Lajos az államigazgatás jellegzetességeként emeli ki, hogy az mind szervezeti kiépítettségét, mind az ellátandó feladatok jellegét és mennyiségét tekintve különbözik nem csak az önkormányzati igazgatást végző szervektől, hanem a törvényhozás és az igazságszolgáltatás szerveitől is.

„Törvényhozó szervünk (Országgyűlés) csak egy van, a bíróságnak és az ügyészségnek vannak ugyan központi, megyei és helyi szervei, de helyi szerveik a városok felében nem épültek ki, a községekben pedig egyáltalán nincsenek. Az államigazgatás ezzel szemben többrétegű, központi, országos hatáskörű, regionálisnak nevezhető, megyei szintű, városi szintű szervekkel rendelkezik, de a jegyzők, a polgármesteri hivatalok köztisztviselői révén láncolatára felfűződik a legkisebb település is. Még ennél is fontosabb, hogy az államigazgatási szervek eszközei és lehetőségei az egységes rendszer miatt összeadódnak, a kormány minden államigazgatási szervnek adhat megbízást, míg a bíróságok, az önkormányzatok külön-külön, maguk kompetenciájára és erőforrására támaszkodva, szigetenként elkülönülve működnek.”<sup>4</sup>

Az államigazgatás által ellátandó feladatok tömege és jellege szintén államszervezeti szerepének kiemelkedő fontosságát mutatja. Az államigazgatás készíti el azoknak a törvényeknek a tervezeteit, amelyeket az Országgyűlés megvitát, s a törvényhozó szerv jogszabályainak végrehajtása érdekében ezernyi rendeletet alkot meg évente. Nem a jogszabályalkotás a fő funkciója, mégis fő szereplője a normaképzésnek. A jogszabály alkalmazása egyedi esetekre a közvélekedés szerint főként a bíróságok feladata, pedig az államigazgatás különböző szervei nagyságrenddel több ügyben döntenek. Az államigazgatás szervei nemcsak olyan ügyekben járnak el, amelyekben kéri őket, hanem az általuk feltárt, intézkedést igénylő ügyekben is. A bíróságok passzív jogalkalmazó szerveknek minősíthető, az államigazgatási szervek pedig aktívaknak.

Úgy gondolom, hogy az előzőekben ismertetett sajátos jegyek kellően megalapozzák azt az igényt, mely szerint az új alkotmányban a közigazgatás egészére, s azon belül az

<sup>2</sup> 38/1997.(VII.1.) AB határozat, ABH 1997. 257.

<sup>3</sup> Államigazgatás (Szerk.: Balázs István) – Lőrincz Lajos: Bevezető. MKI, Bp. 2003. 7. old.

<sup>4</sup> Uo. 8.old.

államigazgatásra is néhány alapvető követelmény megfogalmazása indokolt. Jelen tanulmány ugyanakkor nem vonja tárgyalási körébe a helyi önkormányzatokra, a rendvédelmi szervekre és a honvédségre jellemző sajátosságok szabályozási igényét, amelyek pedig további követelményeket támasztanak az alkotmányozó hatalommal szemben.

## **II. A közigazgatás alkotmánybeli szabályozásáról**

**A hatályos szabályozás kritikája.** Az MTA Jogtudományi Intézete az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság felkérésére készített tanulmányában hangsúlyosan felhívta a testület figyelmét arra, hogy a jelenlegi alkotmányos szabályozás nem megfelelő, mivel az alaptörvény a közigazgatást hiányosan és aránytalanul szabályozza.<sup>5</sup>

A hivatkozott tanulmány a hatályos Alkotmány fő *hiányosságaként* említi, hogy az nem intézményesti és határozza meg a különböző állami szervek és funkciók rendszerében a közigazgatási szervtípusokat, a helyi önkormányzatokon kívül nem mond semmit a közigazgatási feladatellátásról, valamint a feladat- és hatáskör-telepítésről, hallgat a közigazgatási szerveknél és a közszektorban alkalmazottak jogi helyzetéről, nem határozza meg a közigazgatási szervek által hozott döntésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslati rendszer általános elveit, és nem szól a közigazgatás felelősségi rendszeréről sem.

A hatályos Alkotmány *aránytalansága* különösen két ponton feltűnő: az államigazgatási és rendvédelmi szervekről csak érintőlegesen szól, miközben a helyi önkormányzatok jogállását részletekbe menően szabályozza. Ezért az államigazgatási szerveknél javasolt felsorolni a minisztériumokon kívüli egyéb szervtípusokat és a köztük lévő viszonyrendszer kereteit. (Ennek módja az lehetne, ha a központi államigazgatási szervektől, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvényből beemelésre kerülnének az új Alkotmányba, de nem túl részletező módon.)

Az MTA JTI által felállított diagnózis kiegészíthető a megállapítással is, hogy a közigazgatásra vonatkozó alkotmánybeli szabályozás feltűnő *instabilitást* mutat. Ha az Alkotmánynak csak „A Kormány” című VII. fejezetében foglalt rendelkezéseket vizsgáljuk meg (s eltekintünk attól, hogy az alaptörvény más fejezetei is tartalmazzanak a közigazgatásra vonatkozó szabályokat), azt konstataálhatjuk, hogy a rendszerváltó alkotmány e fejezetében a közigazgatást érintő 9-10 passzust az elmúlt két évtizedben mintegy 10-12 alkalommal módosították – némelyeket többször is.

E jelenség akkor is kifogás alá esik, ha tudatában vagyunk annak, hogy a végrehajtó hatalomhoz tartozó közigazgatás – rendeltetéséből következően – a leginkább „változás-igényes” hatalmi ág része. A kifogás magyarázata pedig a közigazgatásnak az előzőekben már kifejtett „potenciális társadalomra veszélyessége”, ami azt az igényt támasztja, hogy e szervezetrendszer az alkotmány szintjén néhány alapvető elv, követelmény felállítása révén, önkényes működését meggátoló „fékkel” kellene garanciálisan stabilá tenni.

**Az Alkotmány-előkészítő bizottság szerepvállalása.** Megítélésem szerint a testület ezirányú tevékenysége nem szolgálta kellő hatékonysággal a közigazgatás alkotmánybeli szabályozásának megalapozását. Úgy gondolom, hogy a bizottság „tévútra” lépett akkor, amikor a munkacsoportok felállításakor a III. számú, „Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái” feladatkörű munkacsoportot egyáltalán létrehozta, de különösen akkor, amikor annak kompetenciáját értelmezte. A 9 fős testület ugyanis nem vonta vizsgálódása körébe a közigazgatás alkotmánybeli szabályozását, s meghatározóan olyan kérdésekre koncentrált, mint például a köztársasági elnök parlament-feloszlatási jogköre, a kétkamarás országgyűlés létrehozásának lehetősége, a kormánnyal szemben felvethető bizalmi kérdés típusa, valamint közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás formái.

---

<sup>5</sup> Javaslatok a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveire (Szerk.: Lamm Vanda) – 32-38.old. MTA Jogtudományi Intézete Bp. 2010. (kézirat) – [www.parlament.hu](http://www.parlament.hu)

Az ún. „Összegző munkacsoport”-nak, s különösen a „Magyarország alkotmányának szabályozási elvei” című koncepció-tervezet elkészítésébe bevont szakértőknek köszönhetően végül mégis több, a közigazgatást érintő szempont is bekerült a „Végrehajtó hatalom” címet viselő fejezetbe. A koncepció-tervezet a kormány jogállásának tárgyalása kapcsán foglalkozik a központi államigazgatási szervekkel, külön alcímben részletezi a helyi önkormányzatokra vonatkozó alapvető tételeket, s az említett fejezetben hasonló módon meghatározza a Magyar Honvédség, valamint a Magyar Nemzeti Bank jogállását, feladatait is. A korrekt szakértői munka révén végül pótlást nyertek a munkabizottság eltérő szerepfelfogásból eredő hiányosságok, de így is csupán utalás történik pl. a rendvédelmi szervek szerepére. (Működésük alkotmányos garanciáinak meghatározását a koncepció külön, ún. sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja. Álláspontom szerint ez vitatható megoldás, az alapvető garanciális szabályokat az alkotmány szintjén kellene rögzíteni.)

**A külföldi alkotmányok szabályozási tárgykörei.** A közigazgatás szabályozási módjára való javaslatok megfogalmazása előtt célszerű és tanulságos lett volna áttekinteni, hogy más országok alkotmányai milyen megoldásokat követnek e tekintetben. Az 1994-98. közötti parlamenti ciklusban folytatott alkotmány-előkészítő munkálatok során Somogyvári István külön tanulmányban<sup>6</sup> vizsgálta meg a külföldi példákat, kutatásainak eredménye napjainkban is hasznos ismeretek forrása lehetett volna. Érdemes e helyütt ismételtén közreadni megállapításait, melyek a következők:

A külföldi alkotmányok és a hazai alkotmány-tervezetek egyaránt *három témakört* szabályoznak a közigazgatás szervezetével kapcsolatban. Elsőként a kormányról, annak megalakulásáról, tagjairól, alkotmányos feladatairól, a kormányhoz közvetlenül kapcsolódó személyekről (tisztségviselőkről) és szervezetekről, a miniszterelnök és a miniszterek helyettesítéséről, a Kormány megbízatásának megszűnéséről találunk rendelkezéseket. Ezt követik a közigazgatásra vonatkozó szabályok: a közigazgatásra vonatkozó elvek, a (központi) közigazgatás szervei, ezek kapcsolatrendszere, végül a köztisztviselőkre vonatkozó rendelkezések. A harmadik szabályozási tárgykör az önkormányzati rendszer. Ezen belül az önkormányzati szinteket, feladatokat, jogokat és kötelezettségeket, az önkormányzatok pénzügyi-gazdasági önállóságát és működőképességét garantáló rendelkezéseket, az önkormányzatok állami felügyeletét és az önkormányzati jogok védelmét tartalmazó szabályokat, az önkormányzati testületek, azok vezetői megválasztására vonatkozó szabályokat, végül – eléggé ritka esetben – az önkormányzat igazgatási vezetőire és szerveire irányadó rendelkezéseket találjuk.

A külföldi szabályozások kifejezetten a közigazgatásra vonatkozó szabályozási tárgykörei címszavakban az alábbiak: a közigazgatási szervek, létesítésük, irányításuk; a közigazgatás működésére vonatkozó elvek; a közigazgatási feladatok más szervekre való átruházásának szabályai; a köztisztviselők alkalmazásával, tevékenységével kapcsolatos szabályok; a köztisztviselők jogállására irányadó szabályok; a közigazgatás által okozott károk megtérítése, a köztisztviselők felelőssége.

### **III. Javaslat „A Kormány és a közigazgatás” fejezetre**

A következőkben megfogalmazásra kerülő javaslat lényege – figyelemmel hatályos Alkotmányunk fogyatékoságaira és a figyelembe veendő nemzetközi tendenciákra -, hogy az új Alkotmánynak legyen külön, a közigazgatással is részletesebben foglalkozó fejezete „A Kormány és a közigazgatás” címmel.

---

<sup>6</sup> Somogyvári István: A közigazgatási szervezetrendszerével összefüggő szabályozási tárgykörök egy új alkotmányban (In: Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapjának tiszteletére – 250-261. old.) Rejtjel Kiadó, Bp. 2006.

A közigazgatási szervek olyan igazgatási feladatokat látnak el, amelyek az ún. kormányzati felelősség körébe tartoznak, tehát amelyek végrehajtásáért végső fokon a Kormány felelős. A kormányzati felelősség körébe tartozó feladatokat nem csak a Kormány, valamint a Kormány munkáját segítő szervek látják el, hanem a Kormány alá rendelt központi államigazgatási szervek, az államigazgatás területi és helyi szervei, továbbá számos más közigazgatási szervezet, szerv és személy.

Az önálló fejezet közigazgatási kérdéseket tárgyaló részének elején nyilvánvalóvá kellene tenni, hogy a közigazgatási feladatokat elsődlegesen az e célra létrehozott, a kormány által irányított államigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok, az autonóm államigazgatási szervek (ún. független közhatóságok), a rendvédelmi szervek, valamint a fegyveres erők látják el. Itt kellene rögzíteni azt is, hogy a közigazgatási feladatok ellátásában – kivételesen, törvényen meghatározott módon – nem közigazgatási szervek is részt vehetnek.

**A szabályozás módja.**<sup>7</sup> A történetileg létező kért szabályozási technika – a keretszabályozás és a részletező szabályozás – közül a jelen körülményekre (lehetőségekre) figyelemmel a keretszabályozás technikájának alkalmazása a reális megoldás. E szerint a fejezetben rögzíteni kellene a közigazgatási szervek típusait és viszonyát a más állami szervekhez, az egyes közigazgatási alrendszerek egymással való kapcsolatait -, a részleteket azonban külön törvényi szabályozásra (az ún. sarkalatos törvényekre) kellene bízni.

E szabályozási technika alól elsősorban a helyi önkormányzatok képeznének lényeges kivételt – a rájuk vonatkozó szabályozás az átlagosnál részletesebb kidolgozást igényel -, de a rendvédelmi szervekre és a Magyar Honvédségre vonatkozó alapvető rendelkezések is külön szabályozást igényelnek. Nem tartanám ugyanakkor helyesnek, ha a Magyar Nemzeti Bank jogállásával és feladataival kapcsolatos szabályok is a „Kormány és a közigazgatás” című fejezetbe kerülnének. Álláspontom szerint ugyanis e kérdések egyértelműen az alkotmányba újonnan felveendő „Közpénzügyek” fejezetbe illenek.

**4.1. A közigazgatásra vonatkozó alapelvek.** A XIX. századi alkotmányokban szokásos volt olyan klasszikus közigazgatási működési elvek rögzítése, mint a jogállamiság, a törvényesség, illetve a közigazgatás működésének joghoz kötöttsége, a törvényhozó hatalmi ág általi ellenőrzése. (A klasszikus működési elvek védelmi jellegűek, azaz az állampolgárok védelmét szolgálják a közhatalommal szemben.) Az újabb szabályozásoknál ezek mellett olyan új elvek jelennek meg, mint a pártatlanság, a hatékonyság, a részvételi jog (az állampolgárok, illetve az ügyfelek részéről), a megfelelő szintű ügyintézéshez való jog, a felelősség elve. Sokat változott a törvényesség elve is. Eredetileg azt jelentette, hogy a közigazgatási döntéseknek törvényen kell alapulniuk, ma viszont - a diszkrecionális döntések elkerülése érdekében - azt hangoztatják inkább, hogy – a törvények primátusa mellett – minden közigazgatási cselekvésnek jogszabályon kell alapulnia.

„A kormány és a közigazgatás” című fejezet bevezetőként a közigazgatásra vonatkozó alapelveket is rögzíteni kellene. Szükséges lenne felsorolni a demokratikus működést biztosító elveket (így különösen: a pártatlanságot, a joghoz kötöttséget, a politikai semlegességet, az átláthatóságot és a részvételhez való jogot), valamint a hatékonyságot biztosító elveket (mint amilyenek például a gyorsaság, a takarékoság, a minőségi munkavégzés), illetve vagy az e-government alapjait megnyitó adatvédelmi és adatátadási jogosultságokat, valamint az ezekhez fűződő állampolgári jogokat; a megfelelő szintű ügyintézéshez való jogot, a felelősség elvét, az ügyfélbarát ügyintézés elvét, és az Európai Unió Alapjogi Chartája szerinti „megfelelő ügyintézéshez (jó igazgatáshoz) való jogot”, továbbá az adatok védelméhez fűződő alkotmányos alapokat. Mindenképpen utalni kellene arra, hogy a közigazgatás a köz érdekében tevékenykedik a közszolgálat személyi állományának minőségi munkavégzése révén.

---

<sup>7</sup> MTA Jogtudományi Intézete: i.m. – 36. old.

**Szabályozási tárgykörök.** Az előzőekben utaltam a közigazgatásra vonatkozó alapelvekre, e helyen az Alkotmány szintjén szabályozandó tárgyköröket „gyűjtöttem csokorba”.<sup>8</sup>

Az Alkotmányban szükséges szabályozni a közigazgatási szervek létrehozásának és irányítási, ellenőrzési viszonyainak kereteit is. Konkrétabban és részletezőbben fogalmazva: a kormány államigazgatási szerveket hozhat létre, az irányítása alá tartozó szerv tevékenységéről adatokat, beszámolót kérhet, azt megvizsgálhatja; irányítja az államigazgatást<sup>9</sup>, összehangolja és felügyeli a helyi önkormányzatok jogszabályban meghatározott államigazgatási feladatainak ellátását; jogszabályban meghatározott módon felügyeletet gyakorol az önkormányzati igazgatási szerv államigazgatási tevékenysége felett.

Az Alkotmányban szükséges rendelkezni arról, hogy törvényen kell szabályozni a közigazgatási szervek típusait, jogállását irányításuk, illetve felügyeletük rendjét. Ugyancsak törvényi szintű rendezést igényel az államigazgatási feladatok önkormányzati igazgatási szervekre való átruházása, miként a nem közigazgatási szervek felhatalmazása egyes közigazgatási feladatok ellátására.

Az Alkotmány szintjén szükséges megfogalmazni továbbá azt a követelményt is, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét törvényesen, a közérdek érvényesítése érdekében és az érintettek jogainak tiszteletben tartásával gyakorolja; hatáskörét – törvényben meghatározott kivétellel – más szervekre nem ruházhatja át. E körben szükséges rögzíteni még, hogy a közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni, ugyanakkor a közigazgatási szervtől a hatáskörébe tartozó ügy kizárólag eljárási kötelezettségének megszegése esetén vonható el.

Az alaptörvényben különös hangsúlyt kell kapnia a tisztességes (fair) eljáráshoz való jognak. ennek összetevőiként az Alkotmányban biztosítani kellene mindenki jogát ahhoz, hogy ügyeit a közigazgatási szervek és a közjogi intézetek részrehajlás nélkül, méltányosan és ésszerű határidőn belül intézzék,<sup>10</sup> biztosítani kellene a meghallgatás jogát az ügyfelet érintő hátrányos határozatok meghozatala előtt, továbbá azt is, hogy mindenki hozzájusson a rá vonatkozó iratokhoz, végezetül, hogy a kibocsátó szerv minden közigazgatási határozatot indokoljon.<sup>11</sup>

Az Alkotmánynak tartalmaznia kell a közigazgatási döntésekkel szemben igénye vehető jogorvoslati rendszer általános elveit. E szerint az államnak biztosítania kell azt, hogy a közigazgatási szervek által hozott döntésekkel szemben hatékony és gyors jogorvoslati eszközöket lehessen igénybe venni, mind az egyéni jogsérelem orvoslása érdekében, mind pedig a közérdek védelme, a törvényesség biztosítása céljából.

A közigazgatás felelősségéről az Alkotmány szintjén kellene kimondani, hogy a közigazgatási, illetve közigazgatási jogkörrel felruházott más szervek közigazgatási

<sup>8</sup> MTA Jogtudományi Intézete: i.m. – 37-38.old.

<sup>9</sup> Jakab András a Kormány általános irányítási jogköréből levezethetőnek tartja az Alkotmány 40. § (2) bekezdésében foglalt, Kormányt megillető szervezetalapítási szabadságot, ezért annak az új Alkotmányba való felvételét feleslegesnek ítéli. Jakab András: 2011. évi... törvény. A Magyar Köztársaság Alkotmánya (Magántervezet, szakmai álláspont kialakítása céljából) Bp. 2011. január 10. Kézirat internetes terjesztéssel. – 11. old. A kérdés súlyára való tekintettel magam részéről nem osztom ezt az álláspontot.

<sup>10</sup> A hatályos Alkotmány szövege a tisztességes (fair) eljáráshoz való jog érvénysülését tételesen csak a bírósági eljárás tekintetében írja elő követelményként, az alkotmánybírói határozatokból azonban megállapítható, hogy e jog hazánkban nem korlátozódik csupán a bírósági, ezen belül a büntetőeljárásra. A szakirodalmi álláspont utal arra, hogy az egyes eljárási garanciák gyengébbek ugyan, mint a bírósági eljárásban, de a legalapvetőbbeknek (pl. a határidők megtartására vonatkozó, a meghallgatáshoz való jog) a közigazgatási eljárásban is feltétlenül érvényesülniük kell. – ld. Hajas Barnabás – prof. Szabó Máté: A közigazgatás ellenőrzésének ombudsmani tapasztalatai. A Jegyzők Országos Szövetsége 2010. november 10-én tartott konferenciáján elhangzott előadás anyaga.

<sup>11</sup> Ádám Antal: A végrehajtó hatalom és a közigazgatás a magyar alkotmányos jogállamban (In: A közigazgatási szervezetrendszer átalakítási kísérletei – 17. old.) A „Jövő Közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs 2009.

döntéseikről kötelesek számot adni, azokért külön törvényben meghatározott módon felelősséggel tartoznak. A felelősség alkotmányi értéké nyilvánítását és alkalmazását a célok elérésének, a feladatok elvégzésének, a jogok korrekt gyakorlásának, a kötelezettségek teljesítésének, a visszaélések, a szabálysértések megelőzésének általános követelményeként lehetne megfogalmazni.

Végezetül – de közel sem utoljára -, nem maradhat alkotmányos szabályozás nélkül a közszektorban alkalmazottak jog helyzetére vonatkozó alapelvek sora sem. Az állam nevében eljáró alkalmazottak feladataikat pártatlanul, a mindenkori legálisan megválasztott államhatalmi szervekhez lojálisan, törvényesen, szakszerűen és hatékonyan kötelesek ellátni. Eljárásuk során hozott döntéseikért – külön törvényben foglaltak szerint – felelősséggel tartoznak.

## **Záró gondolatok**

Az elmúlt évtizedekben az állam különböző területeken tapasztalható visszaszorulása meggyengítette az állam közérdekvédő képességét, miközben az egyén – különösen gazdasági vagy társadalmi válságok, illetve természeti katasztrófák idején – szinte minden problémájára az államtól vár segítséget.

Az állami szervek – és így különösen az állam cselekvését megvalósító szolgáltató közigazgatás – szerepe fejlesztendő, közhatalmi eszközrendszerével együtt. A szolgáltató államnak a jogszabályok és egyedi határozatok következetes és pártatlan végrehajtásával is szolgáltatóni kell. Ebben a folyamatban nagyon fontosak a jogállami garanciák és az ügyféli jogok védelme, de ez nem lehet egyedüli szempont, mivel az ügyfél egyedi érdeke és jogának gyakorlása szemben állhat a közérdekkel, melynek érvényesítése szintén az állami szervek feladata.

Az új Alkotmánynak e követelmények teljesítésére alkalmas módon kell megalapoznia a közigazgatási szervezetrendszer szervezetét és működését – mindez komoly kihívás az alkotmányozó hatalom számára. Kívánom, hogy legyen sikeres a munkája!