

# ALKOTMÁNYJOG, KÖZIGAZGATÁSI JOG

Lőrincz Lajos

az MTA rendes tagja, kutatóprofesszor  
MTA Jogtudományi Intézet  
mikesz5@t-online.hu

A közjog e két ágazatában közös, hogy mindkettő az állampolgár és az állam kapcsolatának jogi szabályait tartalmazza, eltérő, hogy a kapcsolatot más nézőpontból, más formában rendezik. Az *alkotmányjog* az állami berendezkedés legfontosabb, legalapvetőbb kérdéseit, s a hatalom rendszerében az állampolgár helyét, jogosítványait, kötelezettségeit szabályozza, a legmagasabb szintű jogszabályokban, elsőként az alkotmányban, a *közigazgatási jog* a közösségi szolgáltatások (egészségügyi, oktatási, szociális támogatások stb.) mértékét, igénybevételének módozatait, feltételeit, valamint e szolgáltatásokat nyújtó intézmények működésének szabályait rögzíti. Aligha vitatható, hogy az állampolgár számára mindkét jogág egyformán fontos tételeket tartalmaz, vannak azonban olyan időszakok, amikor az alkotmányjog szabályainak kidolgozása, érvényesülése áll a társadalmi érdeklődés homlokterében, ilyen például a gyors politikai rendszerváltozás korszaka, s vannak olyanok, amikor, például konszolidált körülmények között, a közigazgatási jog szabályai válnak elsődlegessé.

A két jogággal, szabályainak interpretálásával, ellentmondásainak feltárásával, a nemzetközi tendenciák ismertetésével, a történeti párhuzamok bemutatásával a hasonlóság

miatt részben egymástól nehezen elválasztható, a különbözőségek miatt mégis elkülönülő tudomány, az alkotmányjog és a közigazgatási jog tudománya foglalkozik.

A közvélemény előtt az *alkotmányjogtudomány* az ismertebb. Olyan két évtizedet tudunk magunk mögött, amikor az alkotmányozás kérdései minden más jogi kérdést megelőztek, ezért az alkotmányjogászok dolgozatai uralták el a szakfolyóiratok oldalait, sőt, ami igen ritkán fordul elő, az irodalmi, művészeti hetilapokban is vezércikként szerepeltek olykor-olykor. Az alkotmányjogászság kiemelkedő piár-értékét jelezte az is, hogy a polgári jog, jogelmélet, büntetőjog számos művelője alkotmányjogásszá minősítette magát, az alkotmányjog tudományának elismertségét nem mindig gyarapítva. Az alkotmányjogi kutatások a politikai átalakulás aktuális kérdéseire, s az alkotmányjog-tudomány tudománytani kérdéseire kapcsolódtak. A nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején elfogadott alkotmánymódosítás(ok), az alkotmányhoz szorosan kapcsolódó, *alapjogokat* (gyülekezési-, szólás-, vallászabadságot, sztrájkjogot stb.) szabályozó törvények még a korábbi időszakban végzett kutatások eredményeit hasznosították, a kilencvenes évek közepén tervbe vett új alkotmány azonban már telje-

sen új szellemű kutatások megindításához adott lendületet. Szinte a tervbe vett alkotmány minden fejezetéről készült monográfia vagy terjedelmesebb tanulmány: az államformáról, a kormányzás rendjéről, az önkormányzatokról, az igazságszolgáltatásról, az emberi jogokról. *Új alkotmány* megalkotásának szükségességéről nemcsak a politika, politikusok véleménye oszlott meg, hanem az alkotmányjog művelőinek álláspontja is, ezért nem született a régít felváltó alkotmány, ám az előkészületek során született tudományos eredmények nem kis mértékben gazdagították a magyar alkotmányjog tudományát.

Igen heves vitát váltott ki az első Alkotmánybíróság tevékenységének megítélése, különösen az ún. *láthatatlan alkotmány* kapcsán, amikor is az írott alkotmány szövegén és a szöveg lehetséges értelmezési lehetőségein túlmenő megállapítások jogosságát vindikálta magának az Alkotmánybíróság, lényegében az alkotmányos eszmékre hivatkozással.

Hazánk EU-taggá válása előtt a szuverenitással kapcsolatos alkotmányjogi viták és tanulmányok sokasodtak meg.

Napjainkban is a politikai érdeklődés homlokterében álló kérdések alkotmányjogi értelmezésével kapcsolatos szakirodalom olvasható. Pusztán példálózó jelleggel említjük meg a kisebbségek jogairól, az igazságszolgáltatás félresikerült 1995-ös reformjáról, az eutanáziáról, a népszavazásról készült számos tanulmányt.

Az alkotmányjog-tudomány *belső, szakmai kérdéseiről* főként a sokasodó számú egyetemi tankönyvekben, kézikönyvekben olvashatunk. A vizsgált tudományág fejlődési szakaszainak alakulásáról, más tudományok, különösen a politológia hatásainak jelentőségéről, belső rendszertani problémákról olvashatunk e munkákban értékes fejtegetéseket.

A *közigazgatási jog* a konszolidáltabb társadalmi időszakokban válik jelentőssé, s ezzel együtt a közigazgatást, a közigazgatási jogot tanulmányozó tudomány is. Akkor, amikor már nem az érdeklő az állampolgárokat, hogy erős vagy gyenge jogosítványokkal rendelkező köztársasági elnökre van-e szüksége hazánkban, hanem például a közoktatás intézményeinek további sorsa a kisebb településeken, vagy az egészségügyi ellátás szervezeti kereteinek változásai. A közigazgatási jogtudomány, részben az európai uniós csatlakozás, részben a jóléti állam átváltozásából adódóan szinte minden közigazgatási elemet kritikai vizsgálat alá vont.

Elsőként *a változás irányjaival* kapcsolatos elemzéseket lehetne megemlíteni. A kormányzat számos tanulmány szerint kritika nélkül elfogadja a versenyszférában alkalmazott igazgatási elvek és módszerek közigazgatási alkalmazhatóságára vonatkozó érveléseket, mellőzve a közigazgatás hatalmi-politikai jellegzettségéből fakadó sajátosságokat. A közigazgatás piacosítása a példaként vett országokban is kritika tárgya. A közigazgatás mint az állami struktúra legnagyobb tömegű intézményrendszere sehol a világon nem gyengül, az informatikai eszközök alkalmazásával pontosabbá, nyitottabbá, kiszámíthatóbbá, hatékonyabbá és erősebbé válik.

A közigazgatási reform irányának kijelöléséhez kapcsolódnak *az igazgatási struktúra* vizsgálatai, melyek két irányban indultak meg. A *horizontális* kutatások arra keresnek választ, hogy a közigazgatás szintjein (központi, közép- és helyi szint) működő szervek tagoltsága megfelelő-e, a köztük meglévő munkamegosztás mértéke nem vezetett-e a szervek elaprozódásához, s felesleges koordinációs teendők kialakulásához. Központi szinten a központi hatóságok száma részben a kutatások ajánlá-

sai alapján csökkent, s ugyancsak a közigazgatási jog művelőinek régi javaslata valósult meg a központi szervek, a kormány, a minisztériumok, a kormányhivatalok, a központi hivatalok jogállásának, szervezeti rendjének meghatározását rögzítő törvény elfogadásával. A helyi közigazgatást végző városi, községi önkormányzatok esetében az igazgatási széttagoltság lényegesen nagyobb, ennek megszüntetése azonban sokak szerint az önkormányzatiság csorbítását eredményezné, a tanulmányokban megoldásként az önkéntes igazgatási társulások kialakításáról, az ilyen kezdeményezések kormányzati támogatásáról olvashatunk. A *vertikális struktúra*-vizsgálatok eredményei ismertebbek, itt a közigazgatási szintek, fokozatok számáról születtek monográfiák tucatjai, közigazgatási jogászok tollából is. A probléma a *regionalizmus* témája körül csúcsosodik ki: a központ és a települések között a jelenlegi megyék maradjanak-e a közvetítő láncszemek, vagy helyettük nagyobb területű, kisebb létszámú igazgatási egységek, a régiók, avagy: a közvetítő láncszemek növekedjenek, a megyék fölött működjenek a régiók? Az igazgatási területi problematikát növeli a jelenleg önkéntes alapon működő kistérségek beillesztése a vertikális struktúrába. A megyék és régiók fenntartása, kialakítása mellett és ellen érvek sokaságával találkozunk a témáról készült dolgozatokban. A megye kialakult ellátási hálózattal, igazgatási tapasztal

talatokkal rendelkezik, központja a lakosság számára közel található, a régió nagyobb igazgatási áttekintéssel rendelkezik a lényeges döntések meghozatalához, a kicsinyes helyi érdekellentétek fölött áll – pusztán töredékét említjük az érveknek és ellenérveknek.

A közigazgatási jogtudomány mindig nagy figyelmet szentelt a hatósági ügyintézés, azaz a működés vizsgálatára, annál is inkább, mert az állampolgár leginkább mint kérelmező vagy mint valamire kötelezett kerül a közigazgatással kapcsolatba. A hatósági ügyintézés szabályairól elfogadott új törvény előkészítésében a kutatók jelentős szerepet játszottak, a törvény megismertetésében is, legújában a kritikájában, annak dokumentálásával, mennyit romlott ott a törvény, ahol a törvényhozók figyelmen kívül hagyták a tudományos megállapításokat.

A közigazgatás legforrongóbb területe a közösségi szolgáltatások körének és módjának átalakítása körül található. Az itt jelentkező kérdések elsődlegesen gazdasági, gazdálkodási, egészségügyi, oktatási, kulturális, politikai természetűek, a jogtudomány az igazgatás szempontjainak mellőzéséből származó kellemtelen következményekre figyelmeztet elsősorban.

---

Kulcsszavak: *alkotmányjog-tudomány, alapjogok, láthatatlan alkotmány, közigazgatási jog, regionalizmus, hatósági ügyintézés*