

Az állam és jog alapvető értékei

plenáris ülés

ERDŐS CSABA
doktorandusz, SZE AJDI

A 2010. december 10-én, a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája által szervezett „Az állam és jog alapvető értékei” című konferencia plenáris ülésén a doktori iskola professzorai adták elő az alapvetést és a vitaindítást egyaránt szolgáló gondolataikat. A népes publikum az egyetem Hangversenytermében, a volt Zsinagóga épületében dr. Szalay Gyula dékán köszöntőjét követően dr. Bihari Mihály egyetemi tanárnak, alkotmánybírónak, dr. Szigeti Péter tanszékvezető egyetemi tanárnak és dr. Verebélyi Imre egyetemi tanárnak, a Doktori Iskola vezetőjének előadását hallgatta.

A plenáris ülés elnöke, Szalay Gyula a konferencia résztvevőinek köszönését követően röviden bemutatta a Széchenyi István Egyetemet, a képzési kínálattól a szervezeti felépítésen keresztül a három doktori iskola tevékenységéig, majd kifejezte a résztvevők nagy száma miatti örömét. Kiemelte, hogy az ország valamennyi doktori iskolájából érkeztek doktoranduszok, s külön üdvözölte az univerzitás cseh partnerintézményének, a brnói Masaryk Egyetem PhD-hallgatóit.

Bihari Mihály az értékek megjelenési formáit, szerepét, funkcióját mutatta be a sok hétköznapi életből vett példával illusztrált, mégis a probléma filozófiai mélységeit boncolgató, „Értékek és értékrendszerek” című előadásában. Mint elmondta, az értékekkel foglalkozó tudományág a filozófia egyik legelvontabb területe, amelyet jól mutat az is, hogy az érték mint filozófiai kategória makacsul ellenállt a definíciós kísérleteknek. A fogalom meghatározásával három módon kísérleteztek:

- Az első tudományos fogalmaknál általánosan használandó, néhány mondatos definíció meghatározása, ez azonban – éppen a kategória elvontsága miatt – nehézségekbe ütközik.
- A második módszer a fenti sikertelenségéből okulva teljesen elutasítja a fogalmi meghatározást, és a rámutatás eszközével él: mindenki önállóan dönti el, hogy neki mi jelent értéket, s a számára értékesre egyszerűen rámutat: „Nekem ez az érték!”
- A definíciós nihilizmus és az első megoldás között helyezhető el a harmadik megoldás: ez az értékek működés közbeni bemutatását jelenti.

Az előadó a harmadik módszert választotta, amit azzal indokolt, hogy az értékek a mindennapi életünk egészét áthatják, legfeljebb nem vesszük ezt észre. Az értékek nem tudatosodnak, legalábbis fogalmilag nem tudatosulnak az emberekben, s néha heurisztikus élményben van részük, amikor rádöbbennek arra, hogy valójában egy érték determinálta magatartásukat. Annál kevésbé ismerhető fel, hogy egy-egy értéket követve cselekszünk, minél inkább belénk ivódott az adott érték. Az érték mindennapi viszonyokban, mindennapi életün-

ket átható viselkedésregulátor, amely belsőnkől fakadóan határozza meg viselkedésünket, magatartásunkat, másik személyhez való viszonyunkat. Mindenhol és mindenkor találkozhatunk értékekkel, értékmotivált magatartásokkal, értékelő ítéletekkel – bírósági, erkölcsi, közösségi, személyközi megítéléssel. Egy példán keresztül bemutatva: a rossz jegyet kapott nebuló is két érték között választ akkor, amikor a történetek szüleinek való elmondásáról dönt: az igazmondás pozitív értéke és az elhallgatás – hazugság – negatív értéke az, ami befolyásolja viselkedését. Attól függően cselekszik, hogy melyik érték diadalmaszkodott bensőjében. A példán keresztül Bihari Mihály arra is rámutatott, hogy az értékek mindig kategóriapárban, úgynevezett értékduálként jelentkeznek: ha van jó, van rossz is, valami a csúnyához képest szép, s a helyes is feltételezi a helytelen.

A pozitív–negatív értékpárok arra is alkalmasak, hogy ezek mentén határozzuk el egymástól az egyes társadalmi alrendszereket. Így ahogyan az etika számára a helyes és a helytelen az elsődleges, primer szempont, amely alapján a jelenségeket, magatartásokat osztályozza, úgy a gazdaság számára ez a nyereségesség–veszteségesség, a jognak a jogszerű–jogszerűtlen, a politikában demokrácia–diktatúra, a tudománynak a megfogalmazott állítás helyes–helytelen, adekvát–inadekvát volta, az esztétikának a szép és csúnya. Az egyes alrendszerekben a vezérlő bináris kódok mellett más értékek is figyelembe vehetők, azonban mindenképpen háttérbe szorulnak a primer értékpár mögött. Bizonyos helyzetekben egyedül az elsődleges értékduál vehető figyelembe. Így például az alkotmánybírósági érvelésben a döntés alapja kizárólag a jogszerűség – azon belül is az alkotmányjogszerűség – lehet, minden más érték mérlegelése már gondolkodási torzulásokat okoz. Erre hozta fel példaként az előadó – saját alkotmánybírói tapasztalatára támaszkodva – a 98%-os különadó esetét: a politikusok azt várták az Alkotmánybíróságtól, hogy határozata meghozatala során az „igazságosságra” és az ezen adófajtából várhatóan befolyó milliárdos adóbevételre mint gazdasági érdekre is legyen tekintettel. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság e nyomásnak ellenállt, megakadályozta a különböző értékek összekeveredését, az értékek torzulását, valamint nem utolsósorban a jogszerűség talaján állva/maradva hozta meg döntését.

Az is elképzelhető – folytatta Bihari professzor a mindennapi életből vett példák sorozatát –, hogy az értékekkel való szembesülés két pozitív érték közti választásban, azok rangsorolásával megy végbe: ha egy fiatalember a buszon ülve azt látja, hogy egy idős hölgy száll fel, azonban az ülőhelyek már elfogytak, kétféle magatartás közül választhat: vagy a saját kényelmét mint értéket előtérbe helyezve úgy tesz, mintha a észre sem vette volna a hölgyet, s a helyén marad, vagy pedig az udvariasság értéke előtt meghajolva átadja a helyét, s vállalja az állva utazással járó kényelmetlenséget. Tegyen bárhogy is „hősünk”, azt nem kerülheti el, hogy magatartását, s ezen keresztül őt magát is megítéljék: a környezete vagy udvariasnak, segítőkésznek fogja titulálni, vagy pedig udvariatlanként pálcát tör felette. Absztrahálva a buszos szituáció egészét, az előadó rámutatott az értékek két fő funkciójára:

- a viselkedésszabályozásra és
- a mérce-szerepre, amelyben az érték olyan zsinórmértékként funkcionál, amelyhez viszonyítva mások magatartását, ítéletet mond róla az értékelő személy.

Az értékek második funkciója azért fontos a jogász számára, ugyanis munkája során – jogalkotóként is, de jogalkalmazóként szinte kizárólag – egy-egy zsinórmértékhez, jogi normában foglalt értékhez mér egy-egy magatartást. Az értékelés szempontja a jogban annak bináris kódja: a jogszerűség és a jogellenesség kategóriapárja. A bűnösség és ártatlanság, vétkesség és vétlenség megállapítása, szankció kiszabása kapcsán mást se csinál a jogalkalmazó, mint a jogban előírt mércének megfelelően ítéli meg az adott helyzetben tanúsított magatartást.

Előadásának utolsó harmadában Bihari Mihály az értékek heterogenitásának – a társadalmi rendszerek szerinti megoszlásától eltérő – másik aspektusára tért rá: ez az osztályozás az értékek anyagi, illetve szellemi megjelenési formáját veszi alapul. Az előadás hátralévő részének középpontjában a szellemi értékek csoportjába tartozó normatív értékek álltak. A társadalom különböző normarendszereinek – így a jogi, a politikai, az erkölcsi és a vallási szabályokat – enumerációját követően, a jogi értékek világába tartó rövid utazásban volt része a hallgatóságnak. Ezt megelőzően az előadó felvillantotta az értékek objektivációjának problémakörét is: rámutatott arra, hogy egyes értékek a társadalmi normarendszerek mindegyikében megtalálhatóak: a szolidaritás, segítségnyújtás értéke ugyanúgy fellelhető a keresztény vallási tanításokban – így az irgalmas szamaritánusról szóló példabeszédben –, mint az etika szabályrendszerében, vagy éppen a Btk.-ban a segítségnyújtás elmulasztása tényállásában. A valamennyi társadalmi normarendszert – és szinte valamennyi társadalmat – átható közös értékek a társadalmi együttélés minimumszabályait rajzolják ki.

A jogi normák és a jogrendszer értékét tekintve háromféle legalitást, érték-mércét különböztetett meg Bihari Mihály: a jogrendszer formai legalitását, a jogrendszer alkotmányos legalitását, valamint a jogrendszer nemzetközi jogi legalitását. Az első arra a distinkcióra épít, amely a jogrendszert a többi normarendszertől megkülönbözteti. Nem a kikényszeríthetőséget tekintette differencia specificának az előadó, hanem a jog önmagára való visszahatását, tehát azt, hogy a jogrendszer olyan normarendszer, amely önmagát határozza meg. Ebben az értelemben formai legalitásról beszélhetünk: jognak az a norma számít, amit jogalkotásra feljogosított szerv hoz meg jogilag előírt eljárásban és jogilag előírt módon kihirdeti. Ha a jogi norma bármelyik feltételnek nem felel meg, az a jogrendszeren kívüli, nem legális joggá válik. A jogrendszernek elvileg minden normája megfelel az előbbi feltételeknek. A jogrendszer formai legalitása önmaga minőségének való megfelelést jelent. A második kritérium, a jogrendszer alkotmányos legalitása túlmutat a pusztán formai követelményeken: minden jogszabálynak meg kell felelnie az alkotmány előírásainak, nem lehet azokkal ellentétes. Ennek biztosítékául létrehoztak egy intézményt, az alkotmánybíráskodást, amelynek feladata a jogrendszer alkotmányos legalitásának biztosítása. A legalitás mint a jogrendszer alapvető értékének harmadik összetevője pedig a nemzetközi és a belső jog összhangjából eredő nemzetközi jogi legalitás.

„Jaj, a törvényesség megöl!” – kiáltott fel François Pierre Guillaume Guizot-t idézve **Szigeti Péter** „*A jogállamiság alapértékei: a törvényesség és az alkotmányosság*” című előadásának nyitányaként. Franciaország 1847 és 1848 között hivatalban lévő miniszterelnökétől kölcsönzött mondattal az előadó rámu-

tatott a törvényességnek arra az értelmére, amelyet a mai tudományos közgondolkodás használ: a törvényeket be kell tartani és be kell tartatni. Az állami önkötelezés elvét is megfogalmazó szállóige szolgál kiindulópontul a törvényesség jelentéstartalmának felderítésében. Amennyiben ezzel megelégednénk, azzal a törvényesség és a jogérvényesülés paralelizmusát, a két fogalom azonos jelentéssel való megtöltését idéznénk elő. A törvényességnek mást – többet – kell jelentenie: értéktartalommal kell megtölteni. Hermann Hellert, a XX. század első harmadának kiváló német államelméleti gondolkodóját idézve az előadó kiemelte, hogy a nomokráciának az üres törvényessége nem sok követelményt tartalmaz, hiszen ebbe belefér az is, hogy egy faj felsőbbrendűsége érdekében alkossanak törvényeket a csordaszelleműnek tekintett népcsoportokkal szemben, de belefér az is, hogy a törvényesség magasrendű erkölcsi értékeket és humánus tartalmakat szolgáljon. Ugyancsak a formai törvényesség elégtelen voltáig jutott el Szigeti professzor a Paul Laband-i szélsőséges jogpozitivisták irányzat elutasításával, amely azt hirdette, hogy a jogalkotó bármely magatartást szabályozhat: a lehetetlenre kötelezés tilalmának évezredes belátását nem lehet megkerülni.

Az üres, formális törvényességfogalom elvetése után a törvényesség tartalmának meghatározására tett kísérletet az előadó. Álláspontja szerint e tartalom a fogalom történelmi dimenzióba helyezésével határozható meg: a polgári forradalmak korában a törvényesség egyértelműen antifeudális tartalommal lépett fel, amely a nullum crimen/nulla poena sine lege, ne bis in idem, habeas corpus, audiatur et altera pars és további elvekben ölt testet, a justizmorddal, a feudális önkénnyel szemben, hogy jogegyenlőségi alapon, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, s bizonyos garanciákat nyújtó jogot dolgozzon ki. A törvényesség minimumtartalma a polgári társadalmak megjelenése óta változatlan.

Az alkotmányosság fogalmának meghatározásával s a törvényességgel való összekötésével foglalkozott az előadás második része. Szigeti Péter először hidat vert a törvényesség és az alkotmányosság közé. Ehhez Hans Kelsen 1928-as, A jogszolgáltatás alkotmányos garanciái című írásából indult ki: a törvényesség voltaképpen arra való, hogy a pozitív jogi törvények tartalma szempontjából ellenőrizzük az igazságszolgáltatást, és másfelől ellenőrizzük a végrehajtó hatalmat. Ettől különemű kontroll az alkotmányossági, amelynek csak és kizárólag akkor van értelme, ha és amennyiben vannak alapvető jogok. Ezek nélkül nem lehetne értelmesen a törvényhozó hatalmat alkotmányosságra szorítani. Az alapvető jogoknak magasabb rendűnek, és a törvényhozó által elvonhatatlannak kell lenni ahhoz, hogy a törvényhozót alkotmányossági szempontból ellenőrizni tudjuk.

Az alkotmányosság és a törvényesség összefüggéseinek megvilágítását követően az előadó az alkotmányosság jelentéstartalmának meghatározására koncentrált, s három alkotmányosságfogalmat különített el:

Alkotmányjogi értelemben az alkotmányosság öt követelmény megvalósulása esetén áll fenn, népszuverenitás, hatalommegosztás, törvény előtti egyenlőség, jogegyenlőség és emberi jogok. Az alkotmányjognak mint szaktudománynak szüksége lehet ilyen mércére, de itt azért nem állhatunk meg.

A *jogszociológiai* alkotmányosságfogalom az alkotmány érvényesülését jelenti: ha az alkotmány áthatja a társadalmat, akkor ebben az értelemben beszélhetünk alkotmányosságról. Így ha túl gyorsan változik az alkotmány, az

emberekben nem alakul ki a követni készség, amely az alkotmányosság feltétele is. Jól példázza ezt a francia jogfejlődés, annak is az 1789 és a XIX. század vége közötti része, amelynek során 11 alkotmány született. A jogszociológiai alkotmányfogalom azért szükséges és azzal több, mint az alkotmányjogi, hogy nem statikusan, hanem dinamikájában képes megragadni a problémát. A dinamikus vizsgálatokból kiderül, hogy az alkotmányosság folyton újratermelődik. Ezen bővített újratermelődésnek három tipikus okát különböztette meg Szigeti professzor:

Az egyik a mulasztásos alkotmánysértés problémája, amikor annak ellenére nincs szabályozás, hogy szükséges volna, s a jog hiánya olyan fokú, hogy alkotmányossági hiást is eredményez.

A második ilyen ok az, hogy egyik jogrendszerből sem iktathatók ki teljesen a koherenciaproblémák, így az alkotmány, akár csak a többi jogszabály, értelmezésre szorul. Az alaptörvényben található elvont, általános rendelkezések – például az, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az emberi élethez és méltósághoz való jogot – önmagukban aligha alkalmazhatók. Szükséges ezért ezek tartalmának kibontása.

A harmadik indoka az alkotmányosság újratermelődésének a régi és az új harcából érthető meg: a legelőrelátóbb alkotmány sem készülhet az életviszonyok változására, van, hogy az új meghaladja a régit, az élet a normát. Ha az alkotmányozó ezt nem kezeli, az alkotmányértelmezésre feljogosított szerv – hazánkban az Alkotmánybíróság – az alkotmány értelmezésével oldhatja fel a problémát. Így például minden írott alap nélkül mondta ki az AB 1992-ben, hogy a parlamentet népszavazás útján nem lehet felosztatni. Rendszertani érveket azonban fel lehetett hozni, s le lehetett vezetni. Az alkotmányértelmezés és az alkotmányjog-fejlesztés tehát nem idegen egymástól. Ugyan az alkotmánybíráskodás negatív jogalkotás, a megsemmisítés a fő eszköze a testületnek, de nem feledkezhetünk meg a határozatok indokolásában foglalt tilalmakról: ha a grémium lefekteti, hogy milyen szabályozást tekint alkotmányellenesnek – ha elég magas a tilalmak száma –, körvonalazódik alkotmányos megoldás térénuma is. Az előadó azt a korlátot is megjelölte, amin az alkotmányosság bővített újratermelése során az alkotmányértelmező nem léphet túl. Ezt a határt szerinte a kartális alkotmányba foglaltak jelentik: amíg annak talaján áll, amíg az értelmezés eredménye attól nem szakad el, a jogfejlesztés legitimnek tekinthető. Az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési monopóliumának okaként azt jelölte meg Szigeti Péter, hogy ezáltal biztosítható az alkotmányértelmezés következetessége és egységessége. Ugyan más jogalkalmazók is értelmezhetik az alaptörvényt, döntésük hatálya csak az adott ügyre terjed ki.

A *jogelméleti* alkotmányosságfogalom megragadásához Szigeti professzor a braudeli *longue durée*, a hosszú tartam, az évszázadokat átfogó idő fogalmát a weberi jogfejlődés sémájával ötvözte. Így a jogfejlődés négy szakasza a sámani–bíró–kódex–alkotmányosság szakasza mentén periodizálható. A sámani, az állam kialakulását megelőző szakaszban nem valósult meg funkciómegosztás, a sámani hadvezér volt, bíró és varázsló. A bíró alkotta jog idején a jogszolgáltatás professzionalizálódott, azonban az esetjog sajátossága miatt éppen a jogbiztonságot nélkülözte: az első esetben nem működik a reasoning from case to case elve, tulajdonképpen visszaható hatályú jogalkotást végez a bíró. A kódex ezen változtatott, kiszámíthatóvá tette a jogot. Ahhoz, hogy a törvény-

hozót is a jog belső mechanizmusaként működtethessük, kell az alkotmányosság. Kell, mert ebben az esetben működhet az, hogy alapvető jogot nem vonnak el a polgároktól. Az alkotmányosság mint kontrollmechanizmus, hogy a kormányzatot alkotmányos keretek közé lehet szorítani, mert hiszen van egy ellenőrző szerv, amely normakontrollt gyakorol a kormányzat és a parlament által megalkotott jogrend fölött. Az előadó ezzel tehát visszakanyarodott ahhoz a kelsen-i tételhez, amellyel a törvényesség és az alkotmányosság közti kapcsolatot mutatta be. Azonban a már ismertetett állásponton túl is lépett, a jogkorlátozás szabályaiból kiindulva újszerű tételt fogalmazott meg: *a tulajdonjog nem alapvető jog*. Az alapjog kritériuma Szigeti Péter álláspontja szerint az, hogy csak más alapvető joggal való szembekerülése esetén korlátozható. Ez a tulajdonjog esetén nem áll fent, egyrészt azért mert eleve a törvényhozó határozza meg a tulajdonnal való rendelkezés korlátait, másrészt pedig azért, mert e korlátozás során nem szükséges az, hogy a tulajdonjog más alapjoggal ütközzék: így például a kisajátítás indoka a közérdek. Az érvelést folytatva a választójogra is alkalmazhatónak találta az előadó a fenti tételt: az Országgyűlés – lex Borkai néven elhíresült – törvénnyel korlátozta a passzív választójogát azoknak a személyeknek, akik az aktuális választásoktól visszamenőleg számított három éven belül fegyveres testületekkel hivatásos szolgálati jogviszonyban álltak. A korlátozás ugyanis itt sem alapjog-kollízió miatt vált szükségessé.

Az előadás zárásaként Szigeti Péter az államelméleti kontextusba helyezte a törvényesség és alkotmányosság kérdéskörét, és arra a megállapításra jutott, hogy ahol nincs törvényesség, ott jogállam sincs. Ha elesik a jogállam, mert elesik a törvényesség, attól még megmarad az állam, még megmarad jogrend, a Machtstaat működhet, csak a Rechtstaat nem. És ahol a Machtstaat működik, könnyen lehet, hogy a Polizeistaatnál kötnek ki. Az előadó ezzel a törvényesség és alkotmányosság kategóriának értéköttségét államelméleti nézőpontból is igazolta.

Verebélyi Imre „*A kormányzás és a közigazgatás demokratikus és szervezési alapértékei*” című eladásának elején kiemelte, hogy a plenáris ülésen elhangzottakat gondolatokat vitára serkentőnek találja, s felhívta a figyelmet arra – a megítélése szerint rendkívül negatív – tendenciára, hogy a magyar állam- és jogtudományban a jogtudomány az államtudományt szinte teljesen kiszorította. Az előadó egyúttal meghatározta előadásának céljait is: a gondolatébresztő tételek megfogalmazását, és az ifjú kutatók ráébresztését az államtudomány fontosságára. Azért is tartja kiemelkedő jelentőségűnek a problémát, mivel Nyugaton nem tapasztalható ilyen egyoldalú kutatói orientáció a jogtudomány felé. Ugyanakkor aggályosnak találta, hogy az egyetemi jogászképzésben – a tantárgystruktúra által determináltan – ezt a gondolkodásmódot sajátította el a jelenlegi oktatói gárda és eszerint tanulnak jelenleg is a hallgatók.

Az előadás kiindulópontja a fentieknek megfelelően „az állam nemcsak jog, az állam több mint jog” tétel volt. Verebélyi professzor az általa kidolgozott „*Mercedes-modell*” keretei között ismertette meg az államot meghatározó értékrendszert a hallgatósággal. A modell célja, hogy a végrehajtó hatalom a közigazgatás bonyolult rendszerét áttekinthetően jelenítse meg. Ennek érdekében az előadó három nagy alrendszerrel különítette el: a közigazgatás előtt

álló, megvalósítandó közfeladatokat, az ehhez szükséges erőforrásokat, valamint a megvalósítást magát, azaz a tevékenységeket.

Mindhárom alrendszernek három vezérlő elv, érték mentén kell cselekednie – mutatott rá Verebélyi Imre –, ezek pedig a jogállamiság, a demokrácia és a hatékonyság: ugyanis az állam nemcsak demokratikus jogszolgáltatás, jogalkotás és hatalomképzés, hanem alapvetően a társadalmi – gazdasági, szociális, kulturális, rendészeti, nemzetközi együttműködési – közjó megszerezője is, amelyet eredményesen és költségtakarékosan, célokat és a hatásokat elérve, az erőforrásokat megfelelően hasznosítva ér el. Az előadó reflektált Bihar Mihály által ismertetett bináris kód-elméletre, s hangsúlyozta, hogy az egyes alrendszerekben azok sajátosságaihoz igazodva, eltérő mértékben érvényesülnek a jogállamiság–demokrácia–hatékonyság triászának egyes követelményei.

A modell általános ismertetését követően Verebélyi Imre a *hatékonyság* értékére fókuszált, amelynek kapcsán értékelt is hazánk teljesítményét. Először a hatékonyság különböző jelentéseit vette számba az előadó, s megkülönböztette a szűkebb és szélesebb értelemben vett hatékonyságot: az előbbi annyit tesz, hogy a demokratikus és jogállami intézmények hatékonysan működjenek, míg az utóbbi azt követeli meg, hogy a szabályzó-szervező-szolgáltató állam legyen hatékony. Ugyancsak elválasztotta egymástól az előadó a piacgazdasági és a közszolgálati értelemben vett hatékonyságot. A piacgazdaság azt a tevékenységet tartja hatékornak, amely kevesebb erőforrásból nagyobb eredményt produkál. Ez egy kettős szintű hatékonyságfelfogás, hiszen az egyik ismérv csökkentése mellett a másik növekedését várja el. Ami a termelésben egy új technológia bevezetésével elérhető, a közszférában nem alkalmazható – állította Verebélyi professzor. Véleménye szerint ott meg kell elégedni az egyfokú hatékonysággal: ugyanannyi erőforrásból nagyobb eredménnyel, vagy kisebb erőforrásból a csökkentést megelőzően mért eredménnyel. Példaként hozta fel a skandináv szakirodalom álláspontját, amely a közszféra hatékonysági mércéjeként a „minél eredményesebben, költségtakarékosan”-elv szolgál. Ez költségtakarékosságot, nem pedig profitorientált erőforrás-gazdálkodást kíván meg.

Hazánk értékelése a hatékonyság területén az előadó értelmezésében három ponton bicsaklik meg. Egyrészt azon, hogy a döntés-előkészítés és végrehajtás során a hosszú távú hatások, sőt gyakran a jogszerűségeen túlmutató eredményesség is háttérbe szorul. Másrészt az erőforrások gazdaságtalan felhasználása okoz problémát, harmadrészt a közszervezés elveinek értéként való felfogását emelte ki Verebélyi Imre: a decentralizáció–centralizáció, delegálás–koncentrálás, dezintegrálás–integrálás, differenciálás–egységesítés, dirigálás–ajánlás elvei ugyan egymással ellentétesek, mégsem értékhardozóként kell rájuk tekinteni. Ezek módszerek, s azok megfelelő alkalmazása nyomán létrejövő jogállami, demokratikus és hatékony közigazgatás lesz értékhardozó. Így például helyi önkormányzatokat lehet decentralizálni, a katonai igazgatást azonban nem.

Az előadás következő része a *demokrácia* értékcsoportjára koncentrált, s hazánk e téren nyújtott teljesítményét is mérlegre helyezte. Az egyeztetésekkel kialakított konszenzusos döntéshozatal és az elitista demokrácia konfliktusában az utóbbi felé látta billeni a mérleg nyelvét az előadó. A mércét itt az jelenti, hogy ne pusztán formaiságában, hanem tartalmában is megőrződjék a

demokrácia. A demokratizmus másik nagy kihívása hazánkban a pártokon belüli demokratikus deficit: hatalomra kerülve csak az a párt tud demokratikus kormányzatot létrehozni, amely belső viszonyait tekintve – így például a vezetők kiválasztásában – is demokratikusan működik. A demokratikusság további indikátora az ellenzéki jogok érvényesülése. Az előadó rámutatott arra, hogy a helyi önkormányzatokban komolyabb szerepet lehet adni az ellenzéknek, elsősorban a végrehajtásba való bevonással: a döntéshozatal során a többségi elv érvényesül, a végrehajtás során azonban a többség és a kisebbség együttműködve kormányoz.

Az *erőforrások* területén a félreértelmezett köztisztviselői lojalitás is jelentős lemaradásunkról tanúskodik Verebélyi Imre szerint: a közérdek és a mindenkori kormányzat iránti lojalitás elvárható valamennyi köztisztviselőtől, ám Magyarországon ez személyek iránti lojalitássá formálódott, amely a közigazgatási kar széteséséhez vezetett: a vezetők 4–8 évente cserélődnek, s velük a hozzájuk lojális köztisztviselőknek is menni kell. Az erőforrásokhoz sorolható másik probléma a közigazgatás szervezeti struktúrájában keresendő. Az előadó két kérdést emelt ki: egyrészt a regionalizmus túlerőltetését, amelyet a jelenlegi kormányzat visszaszorítani látszik az eredeti rendeltetési körére, a gazdasági fejlesztésre. A másik probléma a minisztériumi beosztás: csak Máltán működik 7–8 összevont minisztérium, minden más európai országban speciálisabb egy-egy minisztérium tevékenységi köre. Az oktatás és az egészségügy összevonását azért nem tartja helyesnek Verebélyi professzor, mivel más-más szervezeti, irányítási rendszer, sőt eltérő logika szerint is működnek ezek.

Az előadásban említett utolsó kérdés a jogalkotás minőségének értékelése volt. Verebélyi Imre rámutatott, hogy az egyéni képviselői törvényjavaslatok – különösen, ha 150 oldalasak – a minisztériumi előkészítést és ezáltal a társadalmi egyeztetést is megkerülik. Ezek magas száma magával vonja a jogszabályok előkészítetlen voltát.

Szalay Gyula megköszönte a jelenlévőknek a figyelmet, valamint az előadóknak az érdekes és információdús előadásokat. Külön kiemelte azt a gondolati ívet, amelyet a három előadás rajzolt ki: Bihari Mihály az értékek általános filozófiai kérdéseit vizsgálta, ezt folytatva Szigeti Péter a jogtudomány, jogelmélet szemüvegén keresztül mutatta be a törvényesség és alkotmányosság problémáját, Verebélyi Imre pedig az állami működés során érvényesülő értékek meghatározását és bemutatását végezte el. Szalay Gyula a plenáris ülés zárásaként – a szekcióülésekre kellemes és építő jellegű vitát kívánva – az értékorientáció állam- és jogtudománybeli fontosságát hangsúlyozta.

