

A KÖZIGAZGATÁS ÉRTÉKKÖTÖTTSÉGE AZ ALKOTMÁNYOS JOGÁLLAMBAN

(The Influence of Values on Public Administration
in a Constitutional State)

ÁDÁM ANTAL

Bevezető megjegyzések

Tanulmányomban arra törekszem, hogy körvonalazzam a közigazgatás értékkötöttségének gyorsuló kiterjedését és egyéb megnyilvánulásait az európai kontinentális alkotmányos jogállamban. E feladat elvégzéséhez először felidézem az alkotmányos jogállamnak azokat az újszerű vonásait, amelyek megkülönböztetik a jogállam korábbi (vagyis a liberális és a szociális) fejlődési szakaszaitól. Ezt követően vázolom az értékek általános jellemzőit, valamint az alkotmányi értékek mibenlétét és főbb csoportjainak hatását az állami szervek működésére. Mivel a közigazgatás értékkötöttségére jelentős befolyást gyakorolnak azok az újszerű jogrétegek, amelyek a fejlett országokban az utóbbi évtizedekben alakultak ki, külön fejezetben rendszerezem ezeket. A közigazgatás értékkötöttségében korszakunkban is fontos szerepre hivatottak a különböző természetű – vallási, szekularizált, jogszabályi rangra emelt – erkölcsi normák, ezért írásom záró fejezetében a jogrendszer erkölcsiesedésének általános problémáit és a közigazgatási erkölcsi normák kidolgozásának időszerű kérdéseit igyekszem áttekinteni. Mindezek révén érveket és bizonyítékokat szeretnék felsorakoztatni annak a megállapításnak az alátámasztására, amely szerint egyrészt látványosan szaporodnak azoknak a normáknak a fajtái, amelyeket a közigazgatásnak tiszteletben kell tartania, másrészt nagymértékben gyarapodnak, változnak, kiegészülnek azok az értékek, amelyeket a közigazgatásnak védenie, szolgálnia és alkalmaznia kell.

A liberális jogállamtól az alkotmányos jogállamig

1) A *liberális* jogállam a felvilágosodás eszméiből kiindulva a modernitás jegyében a születési előjogok és az abból fakadó rendi tagozódás megszüntetésének, a polgári társadalom és a politikai állam elválasztásának, az államhatalmi ágak elkülönítésének, a személyi szabadság és a törvény előtti formális egyenlőség garantálásának, a magántulajdon, a vállalkozás, a piaci verseny szabadságának, a szabad versenyen nyugvó piacgazdaság automatikus önszabályozásának jelszavát tűzte zászlajára. Abszolút bizalommal, mély hittel és optimista reménységgel tekintett a nemzetgazdaságnak, a társadalomnak, az emberiségnek a tudományos műszaki fejlődésen és az emberi szabadságon nyugvó töretlen és szinte határtalan haladására.

Ez a felfogás a népképviselő és a közakarat jelentőségének hangsúlyozásával piedesztálra helyezte, és a jelzett eszmekörben rendkívül kiterjedt mérlegelési szabadsággal ruházta fel a törvényhozó hatalmat. A jogszabályok rendszerében a *törvény* volt a legtekintélyesebb jogforrás. Törvényhez kötötté vált a végrehajtott hatalom és a közigazgatás. Törvény volt az elsődleges mércéje és határa az emberi és állampolgári jogoknak is.

A modernitás több, mint kétszáz éves történetének, remélt és nem várt tapasztalatainak kritikus vizsgálata alapján nem csekély csalódottsággal, kiábrándultsággal és a további jövő iránti kétellyel, bizonytalansággal állapítható meg, hogy a jelzett ártatlan hittel és bizalommal övezett szabadpiac láthatatlan önvezérlésének szerepét bámulatos sikerek, kegyetlen megrázkódtatások, súlyos válságok után számos újszerű körülménytől (így különösen a hadigazdálkodás, a nemzetgazdaságok tudományos, műszaki, jóléti és szociális versengése, a különböző régiók fejlettségi színvonalában meglévő különbségek kiegyenlítésére irányuló állami és államközi erőfeszítés, a nemzetgazdaságok összetevőinek összehangolása, illetve integrálása által) is indítva, jelentős mértékben az állami tervezés, befolyásolás, ösztönzés, szervezés, fejlesztés egészítette ki, vagy váltotta fel. Az éjjeli őr szerepére kárhözott liberális jogállam nemcsak a már megbukott totalitárius, autoritárius rendszerekben tűnt el, hanem a polgári szabad szerveződésű, nyílt társadalmakban is jelentősen változott.

Főleg a hadigazdálkodás szűkségei, a szociális feszültségek enyhítésének kényszere, az országok és államok közötti sokoldalú versengés váltották ki a *szociális és a jóléti jogállam* impozáns fejlesztési, gondoskodási törekvéseit, valamint a magánszférába, különösen a magánjogi és a munkajogi viszonyokba való állami beavatkozás markáns megnyilvánulásait. Körülhatároltabbak lettek a gazdasági versenyszabadság lehetőségei. A sokrétű állami ösztönzés, befolyásolás, korlátozás és más beavatkozás folytán lényegesen változott a szabad versenyen nyugvó piacgazdaság önszabályozó mechanizmusa. Az elkülönült társadalom és az azt alkotó csoportok, rétegek, közösségek bővülő és növekvő ellátási, szolgáltatási elvárásokat, igényeket támasztanak az állammal szemben. Az államhatalmat gyakorló állami szervek társadalmi elfogadottsága nagymértékben függ e társadalmi követelések kielégítésének színvonalától.

A káprázatos tudományos, műszaki fejlesztéssel, az ökológiai egyensúly felbomlásával, az élővilág súlyos pusztulásának fenyegetésével szemben kategorikus imperatívusszá vált az ésszerű fejlesztés, a fenntartható fejlődés követelménye. Sőt már az is egyre világosabbá válik, hogy az infrastrukturális fejlesztés terhét, a gazdálkodás ösztönzését és korlátozását, a szociális feszültségek enyhítését és a közjólét fokozását vállaló állam terhei, szerepe és felelőssége mellett jelentőségüket, sorrendiségüket tekintve egyre inkább előtérbe kerülnek, és az említett hagyományos funkciókat is megelőzik azok a feladatok, amelyek az egyént, a közösséget, a társadalmat és az emberiséget fenyegető apokaliptikus veszélyek, fenyegetések megelőzésével, elhárításával, a bekövetkezett és elszennvedett csapások és károk következményeinek helyreállításával, kijavításával fűgnek össze.

2) A liberális és a szociális jogállam jellemzőinek vázlatos felidézése után az *alkotmányos jogállam* megkülönböztető jegyeinek összegezését néhány megjegyzés előrebocsátásával kezdem. Nem kizárt, sőt előnyös és gyakori ugyanis, hogy a jogállam jelzett két típusának némely elemei eredeti vagy módosult változatban az alkotmányos jogállamban is megtalálhatók. E jogállami alakzatok bizonyos megnyilvánulását az alkotmányos jogállam mellőzi, módosítja, erősíti vagy gyengíti. Emellett az alkotmányos jogállam több lényeges, új sajátosságot visel magán (Ádám 1997). Hangsúlyozandónak tartom azt is, hogy az ún. tranzíciós államokban, tehát Magyarországon is, a jogállam vázolt típusainak bizonyos elemeit, illetve ezek kapcsolódásait a napirendre került történelmi átmenet egyedülállósága, gyorsított üteme és rendkívüli nehézségei kiegészítik, módosítják, erősítik vagy gyengítik. Korszakunk magyar közigazgatásának jellemzői részben a hazai hagyományokban gyökereznek, másrészt a politikai, gazdasági, társadalmi változások átmenetiségéből és a földkerekségre kiterjedő globalizáció áramlataiból, valamint az európai integrációs folyamatok egységesítő hatásaiból fakadnak.

a) Az alkotmányos jogállam általános jellemzői között elsőként említhetjük a *törvények széles körű kettős, mégpedig nemzetközi jogi és alaptörvényi meghatározottságát*. Ennek következtében a liberális jogállami viszonyokhoz képest élesen rögzítetté váltak a törvényalkotás tárgyi határai, és egyre erősebbek lettek tartalmi követelményei.

b) Az alaptörvény részbeni nemzetközi jogi meghatározottságával, az egyetemes jogfejlődés értékirányzataihoz való igazodással, az alkotmánynak a közhatalom korlátozását, a törvényalkotást, az igazságszolgáltatást, a közigazgatást, a politikai intézményeket, a közösségek helyzetét meghatározó szerepével, az egyén és a magánszféra védelmével magyarázható *az alkotmánynak és az alkotmányosságnak korábban soha sem tapasztalt szerepe az alkotmányos jogállamban*. A hazai alkotmányos jogállami keretek között a közigazgatásnak – vagyis a szűk értelemben vett államigazgatásnak, az önkormányzati igazgatásnak, az egyéb állami szervekre bízott, a köztisztviselők, valamint a szerződéssel civil szervezetekre, alapítványokra, gazdálkodó szervezetekre átruházott közigazgatásnak – *olyan törvényességnek kell megfelelnie, amelynek kereteit és tartalmi követelményeit a Magyarországra is kötelező nemzetközi egyezmények, valamint az emberi és állampolgári alapjogokat, alkotmányi alapelveket, tilalmakat, köteleességeket és egyéb értékeket tartalmazó alaptörvény határozzák meg. E megállapításból pedig az következik, hogy az alkotmányos jogállam keretei között működő közigazgatás kiterjedt és folytonosan ápolandó értékrendszerhez kötött*.

A nemzeti tradíciók, adottságok és törekvések ellenére a közigazgatás szférájában is markánsan jelentkeznek bizonyos problémák, és ezek megoldására vonatkozó törekvések egységesülő trendjei. A régi és az újszerű feladatok, pl. a természeti és műszaki katasztrófák megelőzése és elhárítása, az idegenforgalom, a turisztika tömegesedése, a bevándorlás, a megengedett és tiltott migráció növekedése, a szociális ellátásra, támogatásra szorulóknak számának emelkedése, a köz-

biztonság romlásának anomáliái, a közüzemi és egyéb közszolgáltatások fajtáinak gyarapodása és méretének kiterjedése, valamint a felmerülő egyéb feladatok és nehézségek halaszthatatlanná teszik, hogy minden ország kimunkálja és meghatározza a közigazgatás stratégiai reformkoncepcióit (*Bán–Könyves Tóth* 1997; *Ficzere* 1996b; *Lőrincz* 1994; *Verebélyi* 1996). A tudományos és műszaki haladás, különösen az elektrotechnika illetve a távközlés újabb vívmányainak hasznosításával párhuzamosan mellőzhetetlen, hogy a Kormány és a közigazgatás központi irányító fórumai mélyítsék a közigazgatás egészét és egyes ágazatait érintő felmérő, elemző, értékelő és következtetéseket megfogalmazó, tehát az olyan koncepcionális munkásságukat, amelynek keretében főleg az összefüggéseket, a lehetőségeket, a megoldási módokat feltáró, alátámasztó, tudományos igényű vizsgálódások, érvelések és ajánlások nyernek megfogalmazást az egyoldalú kötelező utasítások helyett (*Ficzere* 1996a).

- c) A hatalommal való visszaélés megelőzése, az alkotmányba foglalt értékeket szolgáló rendelkezések megvalósulásának biztosítása, az esetleges alkotmány-sértések megelőzése, feltárása és megszüntetése, a felmerülő alkotmányossági viták elbírálása, mindezek révén az alkotmány hiteles és kötelező értelmezése, vagyis az alkotmányosság védelme érdekében alakult ki, és *válik egyre általánosabb jellemzőjévé az alkotmányos jogállamnak az alkotmánybíráskodás*. A szakemberek hosszú idő óta sokoldalúan vizsgálták már, és az országok eltérő adottságait szem előtt tartva sokszínűen mutatták be az alkotmánybíráskodást kiváltó körülményeket. E tablón az előidéző okok szempontjából is sajátos helyet foglalnak el az amerikai szövetségi rendes bíróságok által közel 200 éve az eseti rendes bíráskodás keretében gyakorolt alkotmányossági normakontroll kialakulását kiváltó és fejlődését befolyásoló körülmények (*Cappeletti–Cohen* 1995; *Mcloskey* 1995). Európában pedig főleg az önkényuralmi rendszereket felváltó radikális változások, a II. világháborút követő fejlődés demokratikus és emberi jogi igényei, a faji, nemzeti, vallási, politikai diszkrimináció nemzetközi jogi és alkotmányi tilalma érvényesülésének nehézségei, a föderatív szerkezetű vagy nemzeti, illetve regionális autonómiákkal rendelkező államok sajátos belső egyensúlyi problémái, a parlamenti többség és a kisebbségi ellenzék közötti viszony fair play szabályai valóra váltásának visszasságai, és az új tartalmú alkotmányosság iránti egyéni, közösségi és társadalmi igények fokozódása járultak hozzá és táplálják az alkotmánybíráskodás intézményének létrehozását és növekvő szerepét (*Beymé* 1995; *Favoreu* 1995). Néhány európai országban az is érzékelhető, hogy az alkotmánybíráskodás az uniós jog, valamint a luxemburgi és a strasbourgi ítélezés bizonyos túlzásaival szembeni nemzeti ellensúlyozás szerepét is vállalja.

Az alkotmány és az alkotmányosság felértékelődésének körvonalazott folyamatát a fejlett országok közjogi szakirodalmában egyre terjedő szakkifejezéssel a jogállam és a jogrendszer *alkotmányosodásának* nevezik (*Ádám* 1998a). A jogállamiság új fejlődési szakaszát jellemző *alkotmányosodás* egyaránt megnyilvánul

az alaptörvény tartalmi gazdagodásában, a jogrendszer alkotó jogágazatok erőteljes alkotmányi meghatározottságában, az államszervezet, a törvényalkotás alkotmányi kötöttségében és az alkotmányi rendelkezések alkotmánybírói védelmében. Az alkotmányi értékeknek tanulmányom következő fejezetében elvégzett áttekintése arról is meggyőzhet bárkit, hogy az alkotmányos jogállamnak szükségképpen demokratikus jellegűnek kell lennie, és egyben szociális érzékenységet kell tanúsítania.

- d) Sokan megállapították már, hogy a joguralom, vagyis a rule of law koncepciója, az alkotmányosság amerikai modellje és a Rechtsstaat német fogalma nem fedik maradéktalanul egymást. A jogállamiság német illetve európai koncepciója a rule of law-hoz viszonyítva egyrészt részletesebb alkotmányi és törvényi szabályozásban testesül meg, másrészt ennek következtében aprólékosabb jogi szövegezéshez köti a jogalkotó, a jogalkalmazó és a végrehajtó szervek működését, valamint a polgárok magatartását.
- e) Az alkotmányos jogállamnak van elmélete, vagy ha úgy tetszik, van ideológiája, sőt vannak eszméi és eszményei is. Eltérően azonban a történelem számos nagy teóriájától, filozófiai koncepciójától, az alkotmányos jogállam elmélete sem magát, sem a vizsgált normákat, sem azok gyakorlatát nem tekinti, és nem is tekintheti lezártnak. Nem léphet fel azzal az igénnyel, hogy a jogállam elérkezett fejlődésének csúcására. A *platóni* örök, tökéletes és változatlan metafizikai ideákkal szemben az alkotmányos jogállam eszméit és eszményeit, normaanyagát és gyakorlatát folytonosan változó és tökéletesítendő értékeként kell kezelnünk. Ennek a plurális értékrendszernek kereteit és lényeges közös összetevőit az alkotmányi értékek testesítik meg.

Értékelméletek és alkotmányi értékek

- 1) Az értékek az emberi egyéni vagy közösségi értékelés termékei. Az értékelés mérlegelést, becslést, megítélést jelent. A mérlegeléshez, értékeléshez ismérvek és mértékek szükségesek. Az értékelés ezek felhasználásával különböző tárgyak: transzcendenciák, természeti adottságok, emberi célok, alkotások, követelmények, tulajdonságok, megnyilvánulások minősítését és arányosítását jelenti, amely az értekeit tárgykörök rangsorolásához vezet.

A vallási, az erkölcsi, a művészeti, a jogi és az anyagi értékck sajátosságaival az ágazati értéktanok foglalkoznak. Az általános értéktan művelői közül sokan az egyetlen, végső érték és legfőbb értékmérő fogalmát kutatták. Így születtek meg az élvezeteket első helyre állító hedonista, az emberi boldogságot preferáló eudémonista, a hasznosságot respektáló utilitarista, a fejlődést vagy a tökéletesedést legfőbb értéknek nyilvánító evolucionista, perfekcionista értékelméletek. Az említett értéktanok nagyrészt az általuk képviselt értékfelfogás helyességének kizárólagosságát hangsúlyozzák, és nem ismerik el az értékek koronkénti, tájegységkénti, társadalmi rétegenkénti változatosságát. A modern értéktani felfogások

ezzel szemben az értékelési ismérvek és az értékek sokféleségét és változékonyságát hangsúlyozzák. Az egyéni és a közösségi értékkelé váláshoz természetesen mellőzhetetlen, hogy az értékfelfogás az értékelő alany illetve alanyok szemléletét, lelkiismeretét, felelősségérzetét áthassa, és ezen keresztül állásfoglalásait, tevékenységét, viselkedését tartósan meghatározza.

Rendkívül fontos az a felismerés, hogy valamely érték realitását és súlyát nemcsak a benne megtestesült, illetve belőle fakadó *előny* érzékelteti, hanem az érték el-lentéteként vagy hiányaként szereplő hátrány, veszély mérete is. *Az érték tehát az értékelt tárgyának ember által tulajdonított lényeges minősége.* Az érték által kiváltott emberi elismerés, tisztelet, helyeslés, az értékkel való azonosulás azt is kifejezi, hogy az értéktételezés, az érték léte és fennmaradása szükségképpen magában foglal bizonyos kötelező, készítő hatást az értéket elismerők irányában akkor is, ha az érték hordozó nem tekinthető jellegzetes normának. Hangsúlyozandó azonban, hogy a nem anyagi értékek jelentős hányadának érték hordozója vallási, erkölcsi, jogi vagy egyéb társadalmi norma. Ez a körülmény természetes következménye annak, hogy az emberi közösségek törekszenek arra, hogy jelentős transzcendentális és evilági értékfelfogásaikat normatívákba foglalják, és ezáltal kötelező vallási, erkölcsi, állami, nemzeti és nemzetközi tiszteletben, követésben és oltalomban részesítsék.

Az emberi, illetve a társadalmi normák léte, tartalma, hierarchiája – tudatosan vagy anélkül – tehát rendszerint az emberi értéktételezésekhez és értékekhez kapcsolódnak. A jogi normákba foglalt értékeknek, a jogrendszer alkotó jogi normáknak azonban – legalábbis elvileg és logikailag – egymáshoz kapcsolódó, egymásra épülő, ellentmondásmentes értékrendszer kell alkotniuk. A nemzetközi egyezményekben rögzített jelentős jogelvek, tilalmak, alapjogok és köteleességek, az országok különböző tárgyú és terjedelmű integrációs törekvései és jogharmonizációs munkálatai pedig a jogrendszerekbe foglalt és általuk védett értékek egységesülését is szolgálják.

Korszakunk lényeges változásai, különösen a bipoláris hatalmi struktúra megszűnése, a globalizációs és differenciálódási folyamatok egyidejű erősödése, az információs világtársadalom kialakulása, az olyan súlyos válságtünetek, mint a vallási és etnikai gyűlöletből fakadó kegyetlenkedések, az ortodox–fundamentalista közösségek elkeseredett és kíméletlen fellépései, a munkanélküliség, az infláció, az eladósodás, a szegényedés, a szervezett és egyéb bűnözés, különösen a terrorizmus, a korrupció, a prostitúció, a kibernetikai bűnözés, a biogenetikai visszaélések, a kábítószer-fogyasztás és egyéb szenvedélybetegségek terjedése, a súlyos és gyógyíthatatlan epidémiák pandémiává válása, az élővilág és a természet más összetevőinek pusztulása, a szörnyű kataklizmák, a gyakori közlekedési akciden-ciák és a fenyegető műszaki katasztrófák, nem különben az emberek közötti figyelmesség, előzékenység, szavahihetőség, türelem, korrektség és a bizalom hiánya vagy lazulása, továbbá számos egyéb hátrányos jelenség sokakban reményvesztést váltanak ki. Tagadhatatlan, hogy korszakunkban is, mint a történelemben

annyszor, az emberiség értékválsággal küszködik. A gondolkodó és felelős lel-
kületű embereket pedig új értékek keresésére és meghatározására, az értékek újra-
rendezésére, mindezek alapján esetleg átfogó paradigmaváltásra serkentik korszaka-
kunk válságtünetei. A paradigmaváltást megtestesítő értékrendezés egyaránt ma-
gában foglalja a hagyományos és bevált értékek megtartását, elavult értékek sze-
lektálását, új értékek előtérbe állítását, az értékrangsorolás új ismérveinek és mód-
szereinek kialakítását.

A problémák, az útkeresések ismeretében valószínűsíthetjük, hogy az egyre töb-
bek által szorgalmazott érték-újrendezés vagy paradigmaváltás sarkalatos teen-
dői közé az ember, az élővilág, a természeti környezet túlélésének, fennmaradásá-
nak biztosítására, a fenntartható fejlődés lehetővé tételére, bizonyos eszmei javak,
az életminőség közösségi, kulturális, erkölcsi, testi és lelki egészségi, szociális és
közbiztonsági összetevőinek fejlesztésére irányuló értéktételezések tartoznak. Az
ilyen holisztikus szemlélet csak olyan értékfelfogásból indulhat ki, amely az emb-
bert, az emberiséget, az eszmei értékeket, a természeti és művi környezetet szerves
egységben szemléli, szolgálja és óvja.

- 2) Az alkotmányban foglalt értékek alaptörvényi szintű és erejű normatív jogi ob-
jektívációk, olyan érték kategóriák, amelyek alkotmányi értékminőségüket az al-
kotmányozó hatalomtól nyerik (Ádám 1998c). Ezek állami, társadalmi és egyéni
elismerésének és tiszteletének köteleességét az alkotmányozó írja elő. Az alkot-
mányban meghatározott értékek a jogi normatív értékek élén helyezkednek el. Eb-
ből az következik, hogy *az ország valamennyi jogalkotó és jogalkalmazó szerve,
minden állampolgár, az ország területén tartózkodó valamennyi természetes és
jogi személy, emberi közösség* köteles ezeket tiszteletben tartani. Előnyös termé-
szetesen, ha az alkotmányi értékeket nemcsak kötelező tisztelet övezi, hanem ha
ezek az értékek széles körben a politikusok, a köztisztviselők, a közalkalmazottak
és más állampolgárok tudatát, szemléletét és magatartását az elfogadás, az egyet-
értés, a meggyőződés erejével hatják át. Az internálódás, az interiorizálódás foka
az alkotmányi normatív értékek tekintetében is a társadalmi, közösségi és egyéni
értékekké válás szintjét jelzi. Méltán állíthatjuk, hogy a fejlett alkotmányi értékek
társadalmi elfogadottságának kiterjedtsége és mértéke az alkotmányos intézmény-
rendszer legitimitációját, az alkotmányos szemlélet, az alkotmányosság, a közjogi
kultúra színvonalát is kifejezi.

Az alkotmányos jogállam korszerű alkotmánya olyan értékek alaptörvényi rangra
emelt, tehát legnagyobb normatív erővel felruházott gyűjteménye, amelyek érté-
kességét az emberiség közös történelmi tapasztalatai támasztják alá. Ezeknek az
értékeknek feltárásában, kimunkálásában és elismerésében egyaránt részt vettek a
hellén politikai és etikai kultúra protagonistái, a római jog és a természetjog elvei-
nek megfogalmazói, a zsidó–keresztény vallások teológusai, a liberális, a konzerva-
tív, a szocialisztikus szellemi, ideológiai, politikai koncepciók teoretikusai és él-
harcosai. A háborúk borzalmainak és az önkényuralmi rendszerek kegyetlenkedé-
seinek tapasztalatai alapján normatív erejű meghatározó szerepet ezek megállapí-

tásában mégis a nemzetközi együttműködéssel kimunkált olyan nemzetközi okmányok töltöttek és töltenek be, mint az ENSZ alapokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, valamint a jelentős alapelveket, tilalmakat és alapjogokat meghatározó más nemzetközi dokumentumok. A vallási, nemzeti, etnikai, politikai és egyéb érdekközösségek, a nemzet, a társadalom, az emberiség olyan klenódiuai ezek, amelyek méltán tekinthetők a világnézeti, kulturális, politikai irányzatok és a gazdasági koncepciók többsége által elfogadható, tiszteletben tartható, *közös értékminimumnak*. Az alkotmányos jogállam alkotmányi értékeit ezért a *korszerű értékpluralitás közös nevezőjének, nélkülözhetetlen közös kincsének* minősíthetjük. A részben nemzeti, másrészt egyre kiterjedtebb méretekben egyetemesülő alkotmányi értékek mellözhetetlen szerepre hivatottak, és képesek is az emberi csoportok, a társadalom, a nemzet és a nemzetközi közösségek kohéziójának, integritásának és szerencsés esetben konkordáns együttműködésének előmozdítására. E lényeges tartalmi sajátosságához azonban vitathatatlan kötelező erő is kapcsolódik. Itt jegyzem meg, hogy azokban az országokban – így Magyarországon is –, amelyekben következetesen megvalósult az állam és az egyházak különválasztása, az alkotmány és az állam világnézetiileg semleges abban az értelemben, hogy nem emel az állami ideológia rangjára egyetlen vallási, ateista vagy materialista világnézetet sem. Ez a világnézeti semlegesség azonban nem jelent közömbösséget az alkotmánnyal nem ellentétes, nyilvántartott vallások, egyházak és vallási közösségek tekintetében. Az alkotmányos jogállam lelkiismereti és vallásszabadság jegyében biztosítja az ilyen vallások, egyházak, valamint az egyéb világnézetek egyenjogú pluralitását. Az alkotmány és az állam világnézeti semlegessége tehát korántsem jelent értékszegességet. Az alkotmányban biztosított lelkiismereti és vallásszabadság magában foglalja a vallásos világnézetek és a világnézeti pluralitás értékes voltának elismerését, sőt intézményes állami támogatását is.

Az alkotmányi rendelkezések értéke olyan normatartalmakban testesül meg, *amelyeknek értékes voltát a rendeltetés, az elérni szándékolt hatás, a célzott következmény és a tényleges eredmény előnyös, kedvező volta igazolja*. Az alaptörvényben foglalt, illetve foglalható normatív értékcsoportok között jellegük, tartalmuk és rendeltetésük alapján kiemelkedő szerepre hivatottak *az alkotmányi alapelvek, tilalmak, alapjogok, alapkötelességek, az egyéb nevesített alkotmányi értékek valamint az államcélok és az állami kötelességek*. Ezekhez az alapvető rendelkezésekhez kapcsolódnak az állami szervek szervezeti felépítésére, feladatkörére, hatáskörére és eljárási rendjére vonatkozó alkotmányi előírások.

a) A felsorolt alkotmányi értékcsoportok közül az *alkotmányi alapelvek* körében az államhatalmi ágak elválasztása, mint alkotmányi alapelv a hatalom megosztottságát, a hatalmi központok elkülönülését és kölcsönös ellenőrzését, egyensúlyozását, az önkényes hatalomgyakorlás elkerülését szolgálja. A bírói függetlenség elvének alkalmazásával működhet a külső hatalmi tényezők befolyásától mentes önálló, törvényes és pártatlan igazságszolgáltatás. A népesség egészét érintő értékes alkotmányi alapelveként szerepelhet a népi hatalom képviselői és

közvetlen gyakorlásának elve. Indokolt alkotmányi alapelvi rangra emelni a politikai pártok, a közjogi autonómiák, az érdekszervezetek és a különböző civil társulások *demokratikus* működésének követelményét is. Az állam egészét érinti a jogállam *alkotmányos, demokratikus és szociális* jellegének, az állami szervek együttműködési, kölcsönös segélynyújtási kötelességének valamint az állami tevékenység átláthatóságának elve. Az alkotmányi értékeknek ugyancsak ebbe a csoportjába sorolhatjuk az egyházak és az állam elválasztásának, az állam világnézeti semlegességének alapelvét. A jogrendszer egészét érintő alapelvekként lehet rögzíteni a jogbiztonság elvét és a jogforrások hierarchikus viszonyából fakadó követelményt.

A *jogágazati alapelvek* közül a korszerű alkotmány nem nélkülözheti az alapjog tartalmú ismert büntetőjogi és büntető eljárási alapelveket, közöttük első helyen a szabálysértési és fegyelmi felelősségre is kiterjesztendő „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege” elvét. Részben jogrendszeri, részben polgári jogi alapelvekként lehet megállapítani a *szabad verseny tisztességes* jellegének követelményét. Előnyös lenne, ha az új alkotmányban alapelvekként megerősítést nyerne az állami és önkormányzati alkalmazottak sajátos alkotmányhűségének követelménye, továbbá a polgári jogok és kötelességek gyakorlása illetve teljesítése során a felek jóhiszeműségének és tisztességének, valamint a jogok rendeltetésszerű gyakorlásának, a tulajdon ésszerű, a közösségi érdekeket is tiszteletben tartó használatának elve. Témánk szempontjából külön is kiemelem a hazai közigazgatás-tudomány művelőinek azokat a nagyrészt egybehangzó ajánlásait, amelyek szerint az új alkotmányban a jelenleginél részletesebben és korszerűbb tartalommal kellene rendelkezni a közszolgálatról, a köztisztviselőkről, a közigazgatás alkotmányi alapelveiről, szervezetrendszeréről és a közigazgatáshoz kapcsolódó társadalmi–szakmai egyeztető mechanizmusról.

- b) Az alkotmányi értékek körében jelentős csoportot alkotnak az alaptörvénybe foglalt *tilalmak*. A tilalom fogalmából önként következik, hogy olyan kötelezést tartalmaz, amely valaminek a mellőzésére, elkerülésére, valamitől való tartózkodásra irányul. Jóllehet az állam, mint az alapjogok elsődleges kötelezettje az alapjogok védelmére, törvényi szabályozására és érvényesülésének intézményes biztosítására kötelezett, vele szemben Magyarországon kifejezetten az alkotmány állapítja meg azt az általános tilalmat, hogy alapvető jog lényeges tartalmát törvény – és természetesen más jogszabály – nem korlátozhatja. Az alapjogok harmadik személyek irányában megnyilvánuló hatása egyben minden külső jogalanyt kötelez arra, hogy tiszteletben tartsa mások jogait és tiltja mások alapjogai érvényesülésének jogtalan zavarását.

Az alkotmányi tilalmak címzettjeiként esetenként az állam egésze, meghatározott állami szervek, állampolgárok, közösségek, politikai és civil szervezetek stb. szerepelhetnek. Az államra és a közhatalmi (tehát az állami és az önkormányzati) szervekre vonatkozó tilalmak rendszerint az alkotmányban rögzített egyéb értékek (alapelvek, alapjogok stb.) védelmét szolgálják. Az államra háruló tilalmak, mint

kötelezettségek tiszteletben tartása az érintettek számára igényt, jogosultságot fakasztó hatást gyakorol. Az alkotmányi tilalmak értékes voltát alátámasztó tárgyköröket és a tilalmak értékes következményeit az alábbi példák érzékeltetik. A hatalom erőszakos megszerzése és kizárólagos gyakorlása tilalmának nagy értékű védett tárgya a demokratikus alkotmányos jogállami intézmények egész rendszere. A nemzeti, faji, vallási, politikai gyűlöletre uszítás, az ilyen indíttatású diszkrimináció, ellenségeskedés, erőszak és az agresszió nemzetközi jogilag is előírt, abszolút tilalma az emberiség ember által okozott eddigi szenvedéseinek legveszélyesebb forrását kívánja kiiktatni, és egyben az egyik legáldásosabb értéket, a köznyugalmat, a békés, kellemes és tartalmas emberi együttélést szolgálja. Alig szorul bizonyításra a kínzás, a kegyetlen, embertelen és megalázó büntetés illetve bánásmód, továbbá a hátrányos tartalmú jogszabályok visszaható hatálya, a joggal való visszaélés és a hatáskör-elvonás tilalmának értéket védő szerepe.

- c) *Az alapjogok* értékes volta megvalósulásuk sokrétű védelmi és egyéb előnyös szolgálati szerepében nyilvánul meg. A szabadságjogok többségének az egyén és a közösség együttes szolgálatán kívül, illetve azzal együtt nélkülözhetetlen a szerepe a változatosság, a sokszínűség és a sokasodás, vagyis a pluralitás és a tömegesedés valamint a versengés érvényesíthetőségében. Gondoljunk különösen a kifejezés, a tudomány, a művészet, a vallás, az egyesülés, a gyülekezés, a vállalkozás szabadságának értékkeremtő és a pluralitást, mint értéket szolgáló rendeltetésére. A politikai jogok a demokratikus hatalomgyakorlást, a közérdekű adatok megismerésének alapjoga pedig a közhatalmi szervek működésének átláthatóságát teszi lehetővé. Nem szorul bizonyításra a szociális, kulturális és egészségvédelmi alapjogok előnyöket nyújtó, tehát értékes szerepe sem.
- d) Értékvédelemre hivatottak természetesen az alkotmányban foglalt *alapteremtő kötelezettségek* is, így különösen az alkotmány és a törvények megtartásának, a közterhek viselésében való arányos közreműködésnek, a természeti és kulturális értékek, a közegészség, a közérkölcsök védelmének, a szülők nevelési feladatainak valamint az általános és ingyenes tankötelezettség teljesítésének kötelezettsége. A lelkiismereti szabadságot is figyelembe vevő, új tartalmú, differenciált megfogalmazásra szorulnak a honvédelmi kötelezettségek.
- e) Bizonyos elvek, alapjogok, tilalmak és kötelezettségek, mint normatív értékek alaptörvényi meghatározása mellett a modern alkotmányok gyakran minősítenek meghatározott intézményeket, viszonyokat, megnyilvánulásokat, természeti és művi tárgyakat alkotmányosan védendő, úgynevezett *egyéb nevesített alkotmányi értékeknek*. Ennek alapján ilyen nevesített alkotmányi érték lehet a népek, nemzetek, országok, államok kölcsönös bizalmán és tiszteletén nyugvó általános béke, a belső társadalmi rétegek, közösségek közötti, valamint ezek és az állam közötti érdekegyeztetést és megállapodást célzó együttműködés, az erőszak-, gyűlölet-, félelem- és nélkülözésmentes élet, a hátrányos helyzetben lévők, a bajba jutottak iránti társadalmi szolidaritás, a kölcsönös türelem, a haladó emberi,

nemzeti és etnikai kulturális örökségek, valamint az ország nemzetközi jogilag vagy törvényben védeni rendelt természeti és művi értékei, továbbá a piacgazdaság, a család, a házasság és az ifjúság. Az is nyilvánvaló, hogy a nemzeti és állami szimbólumokról szóló alkotmányi rendelkezések olyan kiemelkedő értékekhez kapcsolódnak, mint a népfelség és az állami szuverenitás, a nemzeti önazonosság, az államterületi integritás és sérthetlenség.

A különböző jellegű és tartalmú alaptörvényi rendelkezések konzisztenciájánál és koherenciájánál fogva kiinduló bázist és ösztönzést jelenthetnek az ilyen tartalmú alkotmányi megállapítások a jelzett érték kategóriák fennmaradását, érvényesülését, valóra váltását célzó fejlesztő vagy védelmi jellegű jogszabályalkotás és más állami, társadalmi erőfeszítés számára egyaránt. Fontos támpontul szolgálhatnak ezek az értékek is az alkotmány egyéb rendelkezéseinek értelmezéséhez, a felmerülő alkotmányossági kollíziók elbírálásához.

- f) Az alkotmányban rögzített *államcélok* és az állam alkotmányban megállapított alapvető *kötelességei* egyaránt kötik az államot, senkit nem részesítenek azonban kikényszeríthető alanyi jogosultságokban. E két kategória jogkövetkezmenyei tekintetében mégis különbségek állapíthatók meg. Az államcélok szélesebb lehetőséget jelentenek a jogalkotó és végrehajtó szervek számára a megvalósítás eszközeinek, formáinak és módjának megválasztásában. Államcélként szerepel, pl. az alkotmányban az ország határain kívül élő magyarokkal való kapcsolat ápolása, helyzetük, sorsuk kedvező alakulásának előmozdítása. Az alkotmányban rögzített állami kötelességek pedig közelebről megjelölt és ezért pontosabban számon kérhető feladat-meghatározást foglalnak magukban.

A vázoltak talán meggyőzően érzékeltetik, hogy az alkotmány körvonalazott lényeges összetevői *egybekapcsolódó, egységes* értékrendszert alkotnak. Bármely alapelv, tilalom, alapjog, alapkötelesség, egyéb nevesített érték, államcél, állami kötelesség stb. alaptörvényi rangra emelése ugyanis azzal a következménnyel jár, hogy az adott kategória közhatalmi, és ennek keretében *közigazgatási feladat és felelősség* forrásaként szerepel, bizonyos feltételek mellett alkotmánybíró-sági védelemben részesül, beszámítási pontként szerepel az alkotmányi rendelkezések alkalmazásának esetleges versengésében és a jogszabályok alkotmányosságának elbírálásában. Ezért állapíthatjuk meg ez alkalommal is nyomatékos hangsúllyal, hogy *bár az emberi és állampolgári alapjogok az állami feladatoknak és az alkotmánybíró-sági alkotmányvédelemnek mennyiségi és tartalmi szempontból egyaránt kiemelkedő tárgykörét alkotják, az alkotmánybíráskodás mégsem szűkül le, és nem korlátozódhat kizárólag az alapjogi szempontú alkotmányvédelemre. Az Alkotmánybíró-ságnak Magyarországon is szinoptikus szemlélettel, az alapjogokkal együtt figyelembe kell vennie, és kimunkált arányosítási ismérvek alkalmazásával védelemben kell részesítenie az egyéb alkotmányi értékeket is. Így kerülhető el az alapjogok iniuriává válása, misztifikálása és mitologizálása.*

3) E rövid áttekintés alapján részben összegezőként, másrészt kiegészítő következtetéseként megállapíthatjuk, hogy az alaptörvényben legfelsőbb normatív erővel megállapított alapértékek körvonalazott rendszere keretet alkot, és egyben a lehetőségek rendkívül sokirányú és kiterjedt dimenzióit nyitja meg. Megköveteli, hogy az állami szervek, ezek között a közigazgatási szervek, a politikai szervezetek, a köztestületek, az érdekképviselői és civil szervezetek, a társadalmi közösségek és a polgárok tiszteletben tartsák és kibontakoztassák az alkotmányi alapértékeket, lehetővé teszi, hogy *a felsorolt alanyok az alaptörvényi keretek között újabb értékeket fejlesszenek ki*. E megállapításból – többek között – az is következik, hogy például az Alkotmánynál alacsonyabb hierarchia fokozatú jogszabályok, elsősorban természetesen a törvények, egyrészt részletezhetik az alkotmányi értékek tartalmát és érvényesülésük módjait, másrészt az alaptörvényi értékeket nem sértő, új jogi értékeket és ezek által szolgált illetve védett tárgyköröket jelölhetnek meg. Bizonyos alapértékek alkotmányi meghatározása tehát nem zárja le, hanem az egyes értékek tartalmi sajátosságai révén kifejezetten megkönnyíti, sőt serkenti az értékefejlesztő, értékgyarapító aktivitást.

Megfelelő tartalmú alkotmány birtokában az alkotmányos jogállam az általa elismert szabadságjogok és biztosított más lehetőségek ellenére sem tekinthető korlátok nélküli rendszernek. A bemutatott értékek mind az állammal, mind pedig a polgárokkal szemben követelményeket és korlátokat is tartalmaznak. A történelmi tapasztalatok ismeretében az értékek körvonalazott alkotmányi rendszere szigorúan tiltja az alapjogok olyan gyakorlását, amelyből a védett alapértékeknek közvetlen és súlyos veszélyeztetése vagy sérelme származik. A vizsgált alkotmányi értékek követelményeket támasztanak a versengéssel és a szabadságjogok valamint a politikai jogok által lehetővé tett *demokratizmussal* szemben is. Az ilyen demokratizmus nem engedi meg, hogy a demokrácia értéksemleges, formális kategória szintjére süllyedjen. A vázolt értékrendszer tehát olyan funkcionáló mechanizmus, amely saját fennmaradását és érvényesülését szolgáló illetve biztosító keretek között az értékek folytonos kutatását, gyűjtését, gyarapítását, tökéletesítését és rangsorolását teszi lehetővé és egyben szükségessé. Ennek folytán az ilyen értékeket érintő rendszeres viták, versengések egyszerre szolgálják az egyensúlyozást, az ön- és kölcsönös korrekciót, a megegyezést, a konszenzusok felülbírálatát, a rendszeres újraértékelést. Ebben az értelemben a vázolt alkotmányi értékeket tiszteletben tartó társadalmi, politikai és állami rendszer az értékvédelem, értékteremtés, értékrendezés állandó folyamata. Mindehhez mellőzhetetlen, hogy az alkotmány minél korszerűbb és gazdagabb tartalommal, minél világosabban határozza meg az alkotmányi értékek jelzett csoportjainak összetevőit. Ehelyütt is hangsúlyoznom kell ugyanis, hogy chartális alkotmánnyal rendelkező jogállamban bármely vallási, természetjogi vagy erkölcsi parancs illetve hagyományos jogelv csak akkor válik kötelező hatást kiváltó és sajátos védelemben részesülő alkotmányi értéké, ha az az alaptörvény rendelkezései között szerepel.

A jogrétegek szaporodása és a közigazgatás értékköttségének kiterjedése

Korszakunk alkotmányos jogállamának jelentős újszerűsége nyilvánul meg a jogrétegek szaporodásában. A jogi jelenségek vizsgálói a valóság ismeretében már régóta különbséget tettek az előre rögzített eljárásban, meghatározott szervek által alkotott és megkülönböztető elnevezéssel (törvény, dekrétum, rendelet, statútum stb.) illetett jogi dokumentumokba foglalt országos és helyi írott jog, a bírói kauzisztika által létrejött bírói alkotott jog – más elnevezéssel élő jog illetve esetjog –, valamint a szélesebb társadalmi gyakorlat által követett és a közhatalmi szervek által elismert, sőt esetleg szankcionált szokásjog, továbbá a jogi fogalmakat, kategóriákat, elveket, követelményeket, összefüggéseket és ezek kölcsönhatásait feltáró, kidolgozó és rendszerező – de lege lata vagy de lege ferenda szemléletű – tudományos jogdogmatika, mint jellegzetes jogrétegek között.

Az említett hagyományos jogrétegek valamint a legújabb nemzetközi és hazai jogfejlődés figyelembevételével – megítélésem szerint – megállapíthatjuk, hogy mintegy tíz jogréteg egyidejű, egymás mellett léte és kölcsönös kapcsolata a közigazgatás értékköttségére is jelentős hatást gyakorol. A hagyományos jogrétegeken kívül ugyanis napjainkban különösen a következő újabb jogrétegekkel kell számolnunk:

- A nemzetközi szerződéseknek létrejött olyan jelentős újabb csoportja, amelyben a partnerek arra vállalkoznak kötelezettséget, hogy a kölcsönösség (reciprocitás) hagyományos nemzetközi elvére tekintet nélkül, vagyis a másik fél kötelezettség-telejesítésétől függetlenül, belső normáikba iktatják illetve kihirdetik, és polgáraik valamint a területükön tartózkodó más személyek, mint közvetlenül jogosítottak számára biztosítják az általuk elfogadott nemzetközi dokumentumokban rögzített alapjogokat, jogelveket, tilalmakat és más rendelkezéseket. Ezáltal az ilyen jellegű és tartalmú nemzetközi jogi normák – a reciprocitáson nyugvó hagyományos államközi normáktól eltérően – a partnerállamok közös belső jogává válnak, amelynek tiszteletben tartása, érvényesítése hatáskörében eljárva minden állami szervnek, tehát a jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek egyaránt kiemelkedő kötelessége. Közismert ugyanis, hogy az ilyen jellegű és tartalmú nemzetközi egyezmények rendelkezései, mint közös belső normák – az Alkotmány kivételével – elsőbbséget élveznek a kötelezettséget vállaló partnerállam egyéb jogszabályaival szemben, és többnyire sajátos nemzetközi jogi védelemben is részesülnek.
- A következő, hasonlóan újszerű és jelentős jogréteget bizonyos nemzetközi, illetve szupranacionális szervek, így különösen az Európai Unió Tanácsa, Bizottsága és Parlamentje által alkotott különböző (rendelet, irányelv stb.) elnevezésű, a partnerállamok valamennyi szervét befolyásoló vagy kötelező, és a területükön élő, illetve tartózkodó természetes és jogi személyeket közvetlenül jogosító normák alkotják, amelyek ugyancsak az integrációs partnerek közös belső jogának minősülnek.

- Témánk szempontjából figyelmen kívül nem hagyható, újszerű jogrétegek harmadik csoportját a Strasbourgban funkcionáló Emberi Jogi Bíróságnak, valamint a Luxemburgban működő Európai Bíróságnak a vonatkozó egyezmények, illetve a megfelelő szupranacionális előírások tartalmát a partnerállamok valamennyi szervére kötelező jelleggel végzett *értelmezései* testesítik meg.
- Ezeken kívül rendkívül jelentősek természetesen a Magyar Alkotmánybíróságnak az Alkotmányban foglalt alapelveket, tilalmakat, alapjogokat, alapköteleességeket és egyéb alkotmányi értékeket, illetve más alkotmányi rendelkezéseket kötelezően értelmező állásfoglalásai is. Az alkotmánybírói alkotmányértelmezés nem létesíthet olyan előírást, nem hozhat létre olyan új normatív objektívációt, amelynek konkrét forrása nem jelölhető meg. Ez a hiteles alkotmányértelmezés ugyanis csak megvilágítja, kibontja, részletezi és ezáltal gazdagítja a többnyire rendkívül rövid, lakonikus alkotmányi rendelkezések értelmét. Mindezzel megkönnyíti az alkotmányi előírások követését a jogalkotásban és a jogalkalmazásban.
- Bár nem meghatározó, de növekvő szerepet tölt be az az újszerű jogréteg is, amelyet a köztisztviselők, közintézetek szabályzatai és jogszabályi felhatalmazás alapján tagjaikra és a szolgáltatásaikat igénybe vevőkre vonatkozóan elfogadott egyéb normatív előírásai alkotnak. Ezeket a részben társadalmi, részben jogi természetű rendelkezéseket vegyes, átmeneti vagy ún. parajogi normáknak nevezhetjük.
- Ha a közjogi szerződések Magyarországon is intézményesítésre kerülnek, az újszerű jogrétegek hatodik csoportjaként számolhatunk a nem egyetlen esetre, hanem a folytonos vagy ismétlődő viszonyokra vonatkozó, tartós regulációt tartalmazó és ezáltal méltán normatívnak nevezhető közjogi szerződésekkel (*Ádám 1995*).
- Az országos és helyi frott jog sajátos összetevő csoportjaként kezelhetjük végül hazánkban az országos és a helyi népszavazással elfogadott kötelező szabályokat és ajánlásokat.

Bár nem minősíthetjük jogrétegnek, ehelyütt mégis aláhúzom az érdekképviselői szervezetek, az egyesületek és más civil szervezetek olyan belső szervezeti és működésrendi normáinak szaporodását és jelentős szerepét, amelyeket a rájuk vonatkozó jogszabályok keretei között, adottságaikhoz igazodó tartalommal ugyan, de kötelesek megalkotni.

A jogrendszer erkölcsiesedése, mint a közigazgatás értéköttségének jelentős új forrása és megnyilvánulása

Az etika erkölcsant, a morál pedig erkölcsöt, illetve az erkölcsi normák összességét jelenti. Az erény az erkölcsi normák tiszteletének készségében és tényleges követésében testesül meg (*Heller 1994*). Moralitásnak az önmagunk erkölcsi megválasztásából fakadó lelkiismeret szerinti hiteles erkölcsiség felel meg. A magát immorálisnak választó, rossz ember moralitása ezért szemben áll a széles körben

elismert erkölccsel. Kifinomult, túlérzékeny lelkiismeret pedig többet diktálhat, mint az általánosan elismert erkölcsi normarendszer (Heller 1996).

Az etika az erkölcs forrására vagy forrásaira, normáira, az utóbbiak jellegére, rendeltetésére, következményeire, az erkölcsi felelősségre, az erények és a moralitás mibenlétére vonatkozó tudomány. Mind az erkölcs, mind pedig az erkölccstan, tehát a morál és az etika nyugodhat vallásos, hitelvi alapon, és lehet szekularizált jellegű. Mindkét bázisú erkölcs az erkölcsi jó szolgálatára hivatott. Mivel az erkölcsi jó az embernek és az emberi közösségnek előnyös, az erkölcsöt, mint az ember szellemét, lelkiismeretét, akaratát, magatartását, felelősségét átható, befolyásoló, serkentő regulatív eszméket értékhordozó, érték kifejező, érték szolgáltató kategóriának, röviden tehát értéknek minősíthetjük. Sokan éppen az erkölcs eszmeiségére és kiemelkedő szerepére tekintettel az erkölcsöt és az erkölcsöt tekintik tulajdonképpeni, esetleg kizárólagos értéknek. Mindezek alapján alig vonható kétségbe az etika, illetve etikák értéktani természete. A többes szám használata egyaránt kifejezi az erkölcsök és rájuk vonatkozó tanok pluralitását.

Az újabb etikai elméletek problémafelvetései és következtetései közül *K. O. Apel* és *J. Habermas* (Apel 1992) szekularizált konzekvencionalista erkölcsi koncepciójára utalok. Szerintük az ideális kommunikációs közösség, ideális beszédhelyzet, nyilvános okoskodás, nyilvános etikai diskurzus vezethet el a közösségekben, a társadalmi csoportok között, a társadalomban és a nemzetek közötti kapcsolatokban is a korszerű etikai értékek kimunkálásához és elismeréséhez. Az ilyen diskurzusokban a kényszermentesség kényszerének, a türelmetlenség elleni türelmetlenségnek kell uralkodnia. Ez esetben a kimunkált erkölcsi értékek nem korlátozódhatnak a pusztán kötelezésre, a meghatározások nem szorítkozhatnak tehát a teleológiai értéktételezésre. Ezek mellett ugyanis fel kell tárnai az erkölcsi normák követésének nem tervezett, vagy kifejezetten elkerülni szándékolt mellékhatásait is. Mindezeket a *következményeket* az erkölcsi értékek olyan felelős alakításának, követésének és formálásának folyamatában remélhetjük elérni, amelyben egymásra épül és egymásra tekintettel alakul a személyiségi, a kis-, a közép- és a makroközösségi erkölcsi értékek kölcsönösen felelős követése, és a kapcsolódó etikáknak a megfelelő kommunikációs közösségekben folytatott nyilvános diskurzusos művelése. Úgy vélem, ebbe a folyamatba szervesen illeszkedhet a különböző szakterületek, élethivatások, a gazdasági és szakmai kamarák etikai kódexeinek, pragmatikáinak előkészítése, elfogadása és alkalmazása is.

Paradoxonnak tekinthető, hogy a szervezett és egyéb bűnözés félelmetes szaporodása, a terrorizmus, a korrupció, a prostitúció, az erőszak és kegyetlenkedés, a kábítószer-fogyasztás, a biogenetikai és biomedicinális visszaélések terjedésének időszakában az alkotmány és a jogrendszer *erkölcsiesedéséről* beszélhetünk. Pedig az erkölcsiesedés szükségességét éppen a jelzett negatív jelenségek támasztják alá. Mivel egyrészt a jellegzetes jogi eszközök nem bizonyulnak a vázolt deliktumok és visszaélések elleni küzdelemben eléggé hatékonyak, egyre több országban észlelhető az a törekvés és eljárás, hogy a különböző állami és nem állami szervek, szak-

mai és más közösségek szerepükhöz és jellegükhöz igazodva dolgozzák ki és nyilvánítják magukra kötelezőnek speciális erkölcsi normáikat. Ennek ösztönzésére szaporodnak a jóhiszeműsége és tisztessége, a jog rendeltetésszerű használatára, a joggal való visszaélés tilalmára, a közerkölcsre, a közszolgálatban levők alkotmányhűségére, az ágazati erkölcsi kódexek kidolgozására vonatkozó alkotmányi előírások. Ezáltal számos erkölcsi követelmény nyer jogi színezetet, a jogi előírások végrehajtása pedig erkölcsi biztosítékokkal is kiegészül. A történelemben előfordult és jelenleg is tapasztalható erkölcsi válságok jellegzetes ellentmondását találóan fejezi ki *Rudolf Jhering* ismert következő megállapítása: „az emberiség feljegyzéseket készít magának törvényeiben kivesző erkölcsi érzékéről, kivesző értékrendjéről” (*Zlinszky* 1998, 182). Alig vonható kétségbe, hogy a jogrendszer erkölcsiesedésének jelzett folyamata a *közigazgatás és az igazságszolgáltatás* értékvédő szerepét jelentős mértékben alakítja.

A jogrendszer erkölcsiesedésének jelzett és elengedhetetlennek tekinthető alakulásában szinte költőinek hangzik a következő kérdés. Jelentik-e, illetve jelenthetik-e az elmondottak, hogy felesleges lenne, ha a magyar alkotmányos jogállam alaptörvénye megfogalmazna néhány jellegzetes erkölcsi követelményt, és bizonyos vonatkozásban utalna a közerkölcs elvárásaira, egyértelműen előírná a közszolgálatban állókkal – tehát a bírakkal, az ügyészekkel, a fegyveres testületek főállású alkalmazottaival, valamint a tág értelemben vett köztisztviselőkkel, tehát az államigazgatási, az önkormányzati igazgatási tisztviselőkkel, a köztestületi és más átruházott hatáskörben közigazgatási funkciót betöltő szervek hivatalnokaival, az állam által fenntartott vagy támogatott közintézmények alkalmazottaival – szemben támasztott ún. *alkotmányhűség* követelményét. Erre a kérdésre – megítélésem szerint – határozottan azt kell válaszolnunk, hogy az alkotmány ilyen tartalmú kiegészítése *nem lenne felesleges*, sőt kifejezetten szükségesnek mondható.

E kategórikus megállapítás alátámasztásaként a következő érveket említem meg. Néhány jellegzetes erkölcsi alapelv – mint pl. a jóhiszeműség és tisztesség elve, a közerkölcs tiszteletben tartásának követelménye, a szabad verseny tisztességességének előírása – alkotmányi rangra emelése azzal a következménnyel járna, hogy valamennyi állami szerv működésében követendő és az alkotmánybíráskodásban is mérceként alkalmazandó *értékek*ként szerepelnének ezek az erkölcsi elvárások. A közhatalmi munkában és a közéletben is megszűnne az a napjainkban a legmeghökentőbb visszaéléseket, visszaállásokat esetenként oltalmazó és feloldó érvelés, amely szerint igaz, hogy ezek a megnyilvánulások széles körű megítélés szerint erkölcsstelenek, de nem ütköznek jogszabályba, tehát nem jogellenesek.

Az alkotmányhűség kifejezett kimondása pedig egyrészt azért indokolt, mert a közszolgálatban dolgozók jelentős hányada még nincs tudatában annak, hogy önként vállalt és esküvel megerősített státusa őt arra kötelezi, hogy hivatali feladatának gyakorlása közben és azon kívül is rá az a jogi és erkölcsi kötelesség hárul, hogy az *erkölcsi gondosság különös* igényével segítse elő az alkotmányos rend kibontakozá-

sát, az alkotmányi értékek érvényesülését, és az őt alkalmazó intézmény rendeltetésének betöltését.

Annak alaptörvényi ösztönzése, alkotmányi legitimációja, a megvalósítás alaptörvényi meghivatkozhatósága és egyben alkotmányossági védelmezhetősége érdekében, hogy a közszolgálat jellegzetes szféráiban, így a köztisztviselők tekintetében is olyan adaptált etikai normák, közigazgatási erkölcsi szabályok kerüljenek kimunkálásra és elfogadásra, amelyeket maguk az érintettek – érdekképviselői szerveik és alkalmazó intézményeik szervezésében – nyilvános és felelős viták keretében alakítanak ki, meggyőződéssel javaslom, hogy az új magyar alkotmány foglaljon magában erre vonatkozóan is rövid, de világos és egyértelmű felhatalmazást, illetve kötelezést. Ez az indítvány természetesen korántsem jelenti azt, hogy a közigazgatási etikai kódex kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában nem dolgozható ki, nem fogadható el és nem alkalmazható (Ádám 1998b).

Az alkotmányi, az egyéb jogi, ezek között az újszerű jogrétegi, a jogi rangra emelt erkölcsi, valamint a közhatalmilag is tiszteletben tartandó vallási, vallás erkölcsi, politikai, társadalmi, egészségügyi, tudományos, kulturális, művészeti, természeti és épített környezeti stb. értékek szaporodása következtében a közigazgatás értéköttsége nagymértékben kiterjed és erősödik. A korszerű közigazgatásnak a hagyományos és az újszerű értékeket illetve ezek változásait is folytonosan figyelemmel kell kísérnie, sőt az értékek gyarapításában, ápolásában, kezelésében és érvényesítésében sajátos felügyeleti, ellenőrzési, egyéb hatósági, tervezési, szervezési, tájékoztatási, ösztönző, szankcionáló és más eszközeivel körültekintően közre kell működnie. Mindezek alapján összegzésként megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás értéköttsége az alkotmányos jogállamban rendkívül széleskörű, erőteljes, differenciált és folytonosan változik.

Irodalom

- Apel, K.O. (1992) *Két erkölcsfilozófiai tanulmány*. Budapest, Áron Kiadó.
- Ádám A. (1995) A köztisztviselők és a közjogi szerződések a posztmodern társadalom és állam kapcsolataiban. – *Acta Humana*. 21. 16–30. o.
- Ádám A. (1997) Az alkotmányos jogállam főbb jellemzői. – *Jogtudományi Közlöny*. 2. 74–77. o.
- Ádám A. (1998a) A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsiesedése. – *Jogtudományi Közlöny*. 10. 351–359. o.
- Ádám A. (1998b) A közszolgálati erkölcs alkotmányi és egyéb forrásairól. – *Magyar Közigazgatás*. 5. 257–264. o.
- Ádám A. (1998c) *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Bán T.–Könyves Tóth P. (1997) A szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. – *Jogtudományi Közlöny*. 4. 165–171. o.
- Beyme, von K. (1995) Alkotmánybíráskodás. *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. – Paczolay P. (szerk.), Budapest, ELTE Állami- és Jogtudományi Kar Tempus „Összehasonlító Jogi Kultúrák” projektumának kiadványai. 117–127. o.
- Cappeletti, M.–Cohen, W. (1995) Az alkotmánybíráskodás története és jelenkori elterjedése. *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. – Paczolay P. (szerk.), Budapest, ELTE Állami- és Jogtudományi Kar Tempus „Összehasonlító Jogi Kultúrák” projektumának kiadványai. 42–52. o.
- Favoreu, L. (1995) Az alkotmánybíráskodás. *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. – Paczolay P. (szerk.), Budapest, ELTE Állami- és Jogtudományi Kar Tempus „Összehasonlító Jogi Kultúrák” projektumának kiadványai. 53–116. o.

- Ficzere, L. (1996a) A kormányzati döntések előkészítésének, végrehajtásának és ellenőrzésének kérdései. *A közigazgatás és ellenőrzése*. – Fogarasi J. (szerk.), Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara-Unió. 47–54. o.
- Ficzere L. (1996b) Alkotmány és közigazgatás. *A közigazgatás korszerűsítése*. – Fogarasi J. (szerk.), Budapest, Magyar Közigazgatási Kamara-Unió. Budapest, 9–25. o.
- Heller Á. (1994) *Általános etika*. Budapest, Cserépfalvi.
- Heller Á. (1996) *Morálfilozófia*. Budapest, Cserépfalvi.
- Lőrincz L. (1994) A közigazgatás hazai fejlődésének fő irányai. – *Magyar Tudomány*. 11. 1313–1318. o.
- Mcloskey, R.G. (1995) Az amerikai legfelsőbb bíróság. *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. – Paczolay P. (szerk.), Budapest, ELTE Állami- és Jogtudományi Kar Tempus „Összehasonlító Jogi Kultúrák” projektumának kiadványai. 35–41. o.
- Verebélyi I. (1996) A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete. – *Magyar Közigazgatás*. 4. 193–229. o.
- Zlinszky J. (1998) *Keresztény erkölcs és jogászai etika*. Budapest, Szent István Társulat.

THE INFLUENCE OF VALUES ON PUBLIC ADMINISTRATION IN A CONSTITUTIONAL STATE

ANTAL ÁDÁM

Due to the increasing of the constitutional and other legal values (like the moral values put on legal status and religious, ethicoreligious, political, social, health, scientific, cultural, artistic, natural and built environmental values honoured by state) the influence of values on public administration is extending and become stronger in a large measure. Modern public administration has to watch continuously the traditional and recent values and their changes. It has to take considerately an contribute part in the enlargement, caring, treatment and enforcement of values with its specific tools of supervision, control, other authority, planning, organisation, information, encourage and penalty. To summarise all of that the influence of values on public administration in a constitutional state is extraordinarily large, powerful, different and continuously changing.