

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



A magyar szabályozási környezet átalakulása jól illeszthető ebbe a keretbe. Lentner a Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című szakkönyv rendszertani fejezetének főbb tézisei között hangsúlyosan megemlíti, hogy a válság utáni időszakban az állam új szerepeket kap, aminek célja a fent említett piaci kudarcok kezelése. A szerző arra is rámutat – helyesen -, hogy „a banki termékek innovációját nem követte a felügyeleti, szabályozási rendszer innovációja, így nemcsak jelzálogpiaci és bankválság alakult ki, hanem a neoliberais gazdasági modell rendszerválsága is”¹⁷. Feszesebb bank- és pénzügyi szabályozás kell, amit jól mutat, hogy a világ vezető gazdaságában, az Egyesült Államokban is komoly lépések történtek ebbe az irányba.¹⁸

Különösen fontos és aktuális kérdés a jegybanki működés átalakítása, megújítása. A szakkönyv külön fejezetben foglalkozik a jegybanki szabályozás problematikájával, kitérve a jegybanki függetlenségre, illetve a jegybank és az államháztartás közötti kényes kapcsolatra is.¹⁹ A rodriki modell szerint a jegybank a gazdaság egyik legfontosabb stabilizáló intézménye. Ez a klasszikus megközelítés szerint az árstabilitás biztosítását jelenti, de manapság egyre többet hallani a jegybankok általános makrogazdasági stabilitással, illetve esetlegesen még a társadalmi stabilitással kapcsolatos felelősségéről is.

Nem kétséges, hogy a válság alaposan átszabta a monetáris politikával kapcsolatos ideológiákat, a mostani nehézségek kezelése ugyanis olyan eszközök alkalmazását tette szükségessé mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban és az eurózónában, amelyek még akár 2006-ban is teljesen elképzelhetetlenek voltak. A környezet változott, a jegybanki szabályozásnak pedig követnie kellett ezt a változást, így ma már a mainstream közgazdászok²⁰ széles körében is elfogadott álláspont, hogy a monetáris politika a válság után mindenképp más lesz, mint amilyen a válság előtt volt.

17 LENTNER Csaba (2012): A Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem című könyv rendszertani fejezetének (I.) főbb tézisei. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt – Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó

18 „Az Amerikai Egyesült Államokban elfogadott Dodd–Frank-törvény, a fellazítási törekvések ellenére, igazolja, hogy az Egyesült Államok válságkezelésének egyik fő stratégiai eszköze a rendszerkockázatot hordozó, túlzottan nagy, komplex pénzügyi szervezetek kezelése, a pénzügyi fogyasztóvédelem, a Fed, az SEC, a jelzálog-hitelezés reformja, a Szövetségi Biztosítási Iroda létrehozása, illetve a hitelminősítők szabályozásának, működésének szigorítása.” LENTNER (2012) op cit. p. 515

19 HUSZTI Ernő – KOLOZSI Pál Péter – LENTNER Csaba (2012): Jegybanki szabályozás és monetáris politika Magyarországon. In: Lentner Csaba (szerk.): Bankmenedzsment - Bankszabályozás - Pénzügyi fogyasztóvédelem. Budapest. 2012. Fama Zrt – Nemzeti Közszoigálati és Tankönyvkiadó

20 BLANCHARD, Olivier– DELLARICCIA, Giovanni– MAURO, Paolo: Rethinking Macroeconomic Policy. IMF Staff Position Note. February 12, 2010. SPN/10/03 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1003.pdf>

REZÜMÉ RIXER ÁDÁM A MAGYAR JOGRENDSZER JELLEGZETESSÉGEI 2010 UTÁN CÍMŰ KÖNYVÉRŐL

Dr. Rixer Ádám tanszékvezető egyetemi docens műve 2012 őszén jelent meg a Patrocinium Kiadó gondozásában. Amint azt tudjuk jól, a 2010-ben lezajlott „fülkeforradalom” következtében lényegesen átalakult a magyar jogrendszer. Rixer Ádám könyve annak az új jogszemléletnek a tendenciáit mutatja be, amely a FIDESZ-KDNP kétharmados kormány hatalomra kerülése után jelent meg hazánkban.

•••••

A szerző *A mű céljairól* szóló bevezetőjében rögzíti, hogy nem az egész jogrendszert kívánja bemutatni, hanem azokat a leghangsúlyosabb változásokat, amelyek a jogintézményekben, joggyakorlatban és jogi gondolkodásban bekövetkeztek.

Az Előzetes tények, fogalom-meghatározások és módszerek c. részben a szerző alapvetése a kormányzati kapacitás fogalma és jogrendszerrel való kapcsolata. A kormányzati kapacitáson tág értelemben az államnak azt a képességét érti, amelynek révén képes a hátráltató, akadályozó tényezőket leküzdeni.

A magyar jogrendszer és e jogrendszer állami, társadalmi közegének hagyományos jellegzetességei című részből kiemelném azt az értékviszágot, amelyet Rixer Ádám a jogok és kötelezettségek megbomlásaként mutat be. Ennek értelmében szerinte a közösségért érzett felelősségtudat háttérbe szorult és az alapjogi szemlélet vált uralkodóvá.

A magyar jogrendszer új elemei és tendenciái c. fejezetben, illetve *A természetjogi szemlélet erősödése* c. alfejezetben Frivaldszky Jánosra hivatkozva felhívja a figyelmet arra, hogy a társadalmi szintű kiszámíthatóság egyik legnagyobb ellensége a multikulturalizmusra, pluralizmusra alapozott olyan szemlélet, amely például a család intézményével egyenrangú védelmet kíván az azonos neműek kapcsolata vonatkozásában. A szerző kifejti, hogy a természetjogias felfogás hivatkozási alapja a válság, amely egy 2008 óta tartó kényszerhelyzet. Ugyanakkor Rixer Ádám hozzát teszi, hogy a természetjogi felfogás nem csak 2008 óta, hanem már a rendszerváltás időszakában is megfigyelhető volt a kárpótlási folyamat során.¹

¹ A Zétényi-Takács féle törvényjavaslatok is egyfajta természetjogi felfogásként tekinthetők. Az alkotmányellenességük kinyilvánítása után húsz évvel azonban mégis megszületett a lex Biszku.

A Keresztény természetjogról szóló alfejezetben a keresztény vallásra történő utalás előtérbe kerüléséről ír a szerző. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása mint kifejezés már önmagában ezt igazolja, illetve a „keresztény Európa”, „kereszténység nemzetmegtartó szerepe” utalások is ezt bizonyítják. Az állam önképének változásai kapcsán az 1990 és 2010 közötti időszakot két paradoxonnal jellemzi. Egyfelől hazánk világszintű integrálódása a gazdaság felzárkózása nélkül, másfelől Pulay Gyulára hivatkozva, a fekvőrendőri-állam problematikáját tartja komoly anomáliának.

Az állam által kialakított és fenntartott normák új tartalmi c. alfejezetben a szerző kifejti, hogy bizonyos új fogalmak megjelenésének és folyamatos kommunikálásának lehetünk tanúi. Ezek a hazaszeretet és nemzeti elkötelezettség, az állami rangra emelt igazságérzet, a társadalmi szolidaritás, a természetjogias gondolkodás. Ezekkel a legnagyobb problémát az jelenti Rixer Ádám szerint, hogy nehéz őket átültetni az életviszonyok szabályozásakor. Lehet-e ezeket az értékeket képviselni a hatályos szabályozás ellenében?

A közérdek új jelentéstartalmai körében felhívja a szerző a figyelmet arra a 2010 utáni törekvésre, amely a közérdek fogalmának kiterjesztésére irányul. Ezt láthatjuk a devizahitelek állami eszközökkel történő támogatásánál, de megfigyelhető például a nemzeti köznevelésről szóló törvényben is, amely a gyermek jogainak korlátozását jelenti, amennyiben sérti a közösség érdekeit.

A felelősség új koncepciói kapcsán az egyéni felelősségről írtakra utalnék, amelyben a szerző az Alaptörvény O) cikkében foglaltak szellemiségében született jogszabályokat jelöli meg, mint új jogpolitikai szemléletet. Ebből vezethető le ugyanis, hogy 2012 júliusától a táppénz alatt is megszüntethető a munkaviszony. A szülői felelősség erősítése és az egyes múltbéli cselekményekért viselt felelősséggel is ebben az alfejezetben találkozhatunk (lex Biszku).

Az állam intézményes átalakulása vonatkozásában három területet érint a szerző. A magyar közigazgatás átalakulása kapcsán ismerteti azt a folyamatot, amely a helyi közigazgatásban megy végbe. A helyi önkormányzatok reformja, a járáások és az integrált ügyfélszolgálatok kialakításának ugyanaz a célja, egy hatékonyabb, gyorsabb és olcsóbb közigazgatás működtetése. A szerző a 2006-ban a rendészeti igazgatásban tapasztalt anomália vonatkozásában kifejti, hogy a rendőrség demokratizálódása nem bizonyult elégségesnek, ezért itt vannak még tennivalók. Az igazságszolgáltatásban megjelenő probléma álláspontja szerint a kazuisztikus szabályozás, az állandó törvénymódosítás és végül a bíró alkotta jog előtérbe kerülésének együttes előre nyomulása. Az Alkotmánybíróság megújulása a jogkör csökkentése mellett a valódi alkotmányjogi panasz megjelenésével írható le. Az AB ugyanis lehetőséget kapott arra, hogy egyedi ügyekben kizárólag a bírói döntést semmisítse meg.

Az Alaptörvény és a sarkalatos törvények c. részben nagy hangsúlyt helyez a szerző a történeti alkotmány problematikájára. Az Alaptörvény legitimitációjának „önellentmondása”² Rixer szerint úgy oldható fel, hogy kijelentjük, a kommunista alkotmány sztálini változatát

2 A Nemzeti Hitvallás kimondja, hogy „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét”, a Záró rendelkezés 2. pontja viszont úgy fogalmaz, hogy „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.”

tagadja meg az Alaptörvény és nem az 1989-ben született új alkotmányt. A jogfolytonosság vonatkozásában Egyed István, Varga Norbert és Moór Gyula álláspontját vázolja, és megjegyzi, hogy a forradalmi változások lehetséges céljai között szerepelhet éppen a jogfolytonosság helyreállítása is³. A történeti alkotmány vívmánya a szerző szerint úgy értelmezhető, hogy a jogéletbe nem feltétlenül a konkrét korabeli szöveg kerülne vissza, hanem bizonyos (jog)elvek újjáélesztésére kerülhet sor. Az Alaptörvénynek a történeti alkotmányra való utalása egyfajta integráló erő lehet. A történeti alkotmány a magyar politikában megjelenő elkülönülés, szembenállás helyett kompromisszumokat képes megteremteni⁴. Két koncepciót vázol Rixer Ádám ezen alkotmány megítélése tekintetében. A korlátozott koncepció szerint a történeti alkotmány inkább jogi kultúra, mint tényleges jogforrás. A radikális koncepció viszont a tételes jog bővülését eredményezheti. A két koncepció körvonalaira az Alkotmánybíróság IV/2096/2012. sz. határozatát hozza fel példaképpen.

A szerző bevezeti és meghatározza az alulról, felülről és oldalról nyitott Alaptörvény fogalmát. Az alulról nyitottság a történeti alkotmány vívmányait jelenti. A felülről nyitottság a jövő nemzedékek érdekeinek szem előtt tartásával történő jogalkotást jelenti. Az oldalról nyitottságon pedig azt érti Rixer, hogy az alkotmány megkettőződik az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései és a sarkalatos törvények által.

Az újabb jogalkotás jellegzetességei c. fejezetben azokat a jelenségeket tárja elénk a szerző, amelyek 2010 óta figyelhetőek meg a jogalkotásban. Többek között kiemeli a kormányszíntviselők indokolás nélküli felmentésének problematikáját, amely egyfelől alkotmányellenes volt, másfelől nemzetközi fórumon is elmarasztalták miatta a magyar államot. Mindezek ellenére a szerző felveti, hogy aggályos a „vezető bizalmának elvesztése” esetén történő felmentés lehetősége, hiszen túl tág teret enged a szubjektivitásnak. A gyors jogalkotásnak a hátrányaira is felhívja a figyelmet, amelyhez példaképpen a Miniszterelnökségre vonatkozó törvényi rendelkezést hozza fel, amely alapján nem lehetett volna több államtitkárt kinevezni a Miniszterelnökségen. Ezt úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy utólag módosított a jogszabályon.

További problémaként merül fel a szerző által a „jogrendszer fantomfájdalmának” nevezett jelenség. Ennek lényege, hogy egy adott jogszabályi rendelkezés már nem létezik ugyan, de a jogalkalmazói gyakorlat továbbélése folytán érvényre juttatja a korábbi konstrukciót.

A jogászélet léte és szerepe mint a kormányzati kapacitás egyik kulcskérdése c. fejezetben a jogászság helyzetével és lehetséges jövőjével foglalkozik a szerző. Ennek hátterében az áll, hogy lecsökkentették az államilag finanszírozott helyek számát, arra hivatkozva, hogy a nemzet javát és az ország felemelkedését nem jogászokkal, kommunikációs szakemberekkel, szociológusokkal lehet felgyorsítani.⁵ Rixer Ádám vitathatónak véli ezt a sommás kijelentést és az

3 Jómagam ezt úgy értelmezem, hogy a „fúlkeforradalom” a jogfolytonosság visszaállítását eredményezte, vagyis a sztálini alkotmány elvetését és egy új Alaptörvény megszületését, amely a történeti alkotmány vívmányait tiszteletben tartja.

4 Véleményem szerint többek között a történeti alkotmány vívmányai is a szembenállást erősítik. A hagyományos baloldali felfogás ugyanis a köztársaság hangsúlyozását és kartális alkotmányt tartana elfogadhatónak.

5 Hoffmann Rózsa, 2012. február. (154. p.)

1848-as forradalomra az 1945 utáni illetve 1989 utáni demokratikus változásokban betöltött jogász szerepre hivatkozva veszi védelemébe a magyar jogászságot.

Rixer Ádám ebben a könyvében a 2010 utáni jogalkotási anomáliákat és súlyponteltolódásokat veszi sorra. Igen aktuális témát dolgoz fel, amelynek alapos áttanulmányozása és a konzekvenciák levonása megkerülhetetlen kellene, hogy legyen a jogalkotók számára.

Juhász Lilla Mária

EGYETEMEK A KÖZSZOLGÁLATI TOVÁBBKÉPZÉSÉRT

Az alábbi szemle cikk a Nemzeti Közzolgálati Egyetem által 2013. január 30-án megrendezett, az „Egyetemek a közzolgálati továbbképzésért” című szakmai napról tudósít. A rendezvény ünnepélyes keretein belül 10 felsőoktatási intézmény vezetője írta alá a közzolgálati továbbképzés tárgyában történő együttműködésről szóló keretmegállapodást. A megállapodás értelmében példaértékű összefogás valósul meg a magyar nemzeti felsőoktatásban. Az együttműködés fő célja a közzolgálati továbbképzési rendszer strukturális és tudományos megújítása, a továbbképzési igények rugalmas és hatékony kezelése. A közigazgatás fejlesztésének újabb állomását jelenti a továbbképzési rendszer reformja, a több évtizedes, változatlan struktúrában történő működés után, az aktuális tudományos eredményeket felhasználva, rendszertani és módszertani szempontból megújult közzolgálati továbbképzési rendszer működése veszi kezdetét.

• • • • •

Példaértékű együttműködés valósul meg a nemzeti felsőoktatásban a közigazgatás megújításának képzési és tudományos alapú támogatása érdekében. A közzolgálati továbbképzési rendszer országos működtetésére jogszabály által kijelölt Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) kilenc felsőoktatási intézménnyel kötött keretmegállapodást 2013. január 30-án, az „Egyetemek a közzolgálati továbbképzésért” című szakmai nap keretében. Az NKE képviselőjében Prof. Dr. Patyi András rektor, az együttműködő intézmények képviselőjében a Budapesti Corvinus Egyetemről Prof. Dr. Rostoványi Zsolt rektor, a Debreceni Egyetemről Prof. Dr. Fábíán István rektor, az Eötvös Loránd Tudományegyetemről Dr. habil Borsodi Csaba rektorhelyettes, a Miskolci Egyetemről Prof. Dr. Patkó Gyula rektor, a Károli Gáspár Református Egyetemről Prof. Dr. Balla Péter rektor, a Pázmány Péter Katolikus Egyetemről Prof. Dr. Szuromi Szabolcs rektor, a Pécsi Tudományegyetemről Prof. Dr. Bódis József rektor, a Széchenyi István Egyetem részéről Prof. Dr. Szekeres Tamás rektor, illetve a Szegedi Tudományegyetemről Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária rektorhelyettes írták alá a megállapodásokat, ünnepélyes keretek között. A keretmegállapodások megkötésének célja a közzolgálati tisztviselők továbbképzésének fejlesztésében, a továbbképzési rendszer működtetésében történő együttműködés.

A megállapodások megkötését több hónapos egyeztetési folyamat előzte meg, melyet az NKE rektora, Patyi András kezdeményezett, a részletes tárgyalásokat pedig az egyetem Ve-