

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2018 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című
projekt keretében került kiadásra.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 4. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	AUER ÁDÁM • Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán	4
	FÉZER TAMÁS • Kontraktuális kérdések a koncessziós és a közbeszerzési szerződések tükrében	26
	KÁRPÁTI ORSOLYA • A papíralapú állami anyakönyvezés története Magyarországon	56
	LINDER VIKTÓRIA • A közszolgálat modernizációjának irányai Magyarországon a nemzetközi tendenciák összefüggésében – Irányváltások és útkeresés az ezredforduló után	76
	MÉLYPATAKI GÁBOR • A közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának jogi és egyéb korlátai	96
	NAGY PÉTER • Külföldi minták és főbb irodalmuk a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmában	114
nemzetközi kitekintés	KUN ATTILA • Összehasonlító európai közszolgálat: A közszolgálati jogviszony keletkezése az EU tagállamaiban	152
	POLLÁK KITTI • A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerére	172

fórum	MÁTHÉ GÁBOR	
	• A posztmodern jogállam	186
	RAB HENRIETT	
	• A CSR-szemlélet munkajogi vetületei	202
Publikációs felhívás		218
Idegen nyelvű tartalomjegyzék		220
Szerkesztőbizottság		222
Impresszum		224

LECTORI SALUTEM!

E lapszámunk összeállításakor is az a cél lebegett előttünk, hogy törekedjünk annak a sokrétűségnek, annak a változatosságnak a bemutatására, amilyen hatások napjaink jogrendszerét érik. Első két tanulmányunk a közjog és a magánjog határán álló egyes szerződésekkel kapcsolatos kérdéseket elemzi. Auer Ádám munkája a közbeszerzések mögött lévő közérdekkel összefüggő kérdéseket abból a szempontból vizsgálja, hogy azok a közbeszerzési szerződés semmisségével milyen kapcsolatban lehetnek. A Szerző azokat a helyzeteket állítja középpontba, amelyekben a közbeszerzési eljárás során a közérdekek összemérésére kerül sor.

Fézer Tamás műve annak a kérdésnek a megválaszolására koncentrálna, hogy mennyiben tekinthetők a magánjog szerződési jogi rezsimjének intézményei az állam által kötött szerződések körében szubszidiárius normáknak. Ezt a koncessziós és a közbeszerzési szerződéseket előtérbe helyezve teszi meg, bemutatva a szerződések lényegét, a szerződések létrehozásának és a szerződésszegésért való felelősség alapvető kérdéseit, valamint a két szerződés egy-egy speciális szeletével illusztrálja a leírtakat.

A papíralapú anyakönyvezés főbb szabályait foglalja össze e lapszámunk jogtörténeti kapcsolódású tanulmánya. A Szerző az állami anyakönyvezés előzményeit, valamint annak 1894-es bevezetését követően a jogintézmény főbb csomópontjait, jelentős változtatásait felvázolva vezet minket a jelenbe, az elektronikus anyakönyvezés világába.

A magyar közszolgálat reformtörekvéseit, változásainak főbb állomásait mutatja be Linder Viktória munkája, a 2010 előtti új közmenedzsment eszméje által áthatott politikától az ez utáni időszakig, amikor deklarált cél volt a neoweberi, hagyományos értékeket valló, és azt a rugalmasság követelményeivel ötvöző rendszer megteremtése. A Szerző meglátása szerint a gyakorlat mind a kommunikált irányok, mind a szabályozás tekintetében eltérni látszik az elvektől, de legalábbis az útkeresés folyamatos.

További közleményeinket is a megfogalmazottak jegyében választottuk ki: az érdeklődők olvashatnak a közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának korlátairól, a közigazgatási bíráskodás mintáinak szakirodalombeli megjelenéséről, az Európai Unió tagállamainak közszolgálati jogáról, a közszolgálati jogviszony keletkezéséről, a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálatáról, a 19. században születő klasszikus jogállam és a posztmodern jogállam összevetéséről különböző aspektusokban, valamint a CSR munkajogi és közszolgálati megjelenéséről.

Pro Publico Bono!

Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Auer Ádám**VERSENGŐ KÖZÉRDEKEK A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS SEMMISSÉGE KAPCSÁN¹***Competing Public Interests Concerning a Null and Void Public Procurement Contract*

Auer Ádám, PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézet, auer.adam@uni-nke.hu

A tanulmány a közérdek vizsgálatát állítja középpontba. A közbeszerzés mögött külön tudományos bizonyítás nélkül is elfogadható, hogy közérdek áll. Az ajánlatkérők eljárása, működése alapvetően feltételezi a közérdek szolgálatát. A tanulmány egy polgári jogi jogintézmény, a szerződés érvénytelensége kapcsán vizsgálja a közbeszerzési jogorvoslatrendszer. A polgári jog tudománya a szerződés érvénytelensége mögött, különösen a semmisség esetében a közérdeket azonosítja, azaz amikor a polgári jog az érvénytelenség szankcióját alkalmazza, a közérdek védelmében jár el. A tanulmány azokat a helyzeteket vizsgálja, amelyekben a közbeszerzési eljárás során a közérdekek összemérésére kerül sor, azaz a közérdekek versengése figyelhető meg. Ez a közbeszerzésről szóló törvényben eredendően a szerződés közbeszerzési szabályokba ütköző semmisségének megállapítása kapcsán és az ideiglenes intézkedések alkalmazásakor kerül előtérbe. A különböző közérdekre hivatkozó érvelések vajon összemérhetők-e?

KULCSSZAVAK:

közérdek, közbeszerzési eljárás, közbeszerzési szerződés, semmisség, tilos szerződés

¹ A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-4-I-NKE-67 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

This study focuses on the analysis of public interest. Without any particular academic verification, it is a plausible thought that public interest is the key issue behind public procurements. The procedure and operation of contracting entities principally presuppose the service of public interest. This present writing studies the system of legal remedies in the context of a civil law institution, the invalidity of contracts. Civil law literature regards public interest as the key issue behind the invalidity – particularly nullity – of a contract, namely when civil law applies the sanction of invalidation, and it acts in order to protect public interest. Those situations are under scrutiny in the study, in which various public interests are being assessed during the public procurement procedure, i.e. when the competition of public interests can be observed. In the Public Procurement Law, the latter occurs fundamentally when a contract is declared null and void as a result of infringing public procurement rules and during imposing interim measures. I study whether argumentations referring to different public interests can be compared with one another.

KEYWORDS:

public interest, public procurement procedure, procurement contract, null and void contract

1. BEVEZETÉS

A közbeszerzések jogi szabályozása a hazai közélet központi témája és kiemelt közpolitikai kérdés. A közbeszerzések szabályozása ugyanakkor *nem csak nemzeti ügy*. Egyrészt azért nem, mert a szabályozás jelentős részben uniós, harmonizált jogi terület, és nem a tagállami normákon nyugszik. Ennek problémái máig megoldatlan dogmatikai kérdéseket vetnek fel, amelyeket jelen tanulmány is érint.² Másrészt a közbeszerzés azért nem tekinthető tagállami kérdésnek, mert az uniós szabályozásnak az uniós belső piacon kell működnie, azaz nemcsak a hazai, tagállami, hanem az egész uniós piac harmonizált beszerzési rendszerét működteti a közbeszerzési szabályanyag. Mivel az uniós közbeszerzési rezsim hatékonysága jelentős mértékben épít a tagállami jogalkotó és joggyakorlat implementációjára, úgy gondoljuk, hogy a tagállami jogdogmatikai feldolgozás és beillesztés jelentős mértékben hozzájárul a *jogi versenyképesség* javításához. Minél több tagállami jogi kockázat merül fel a közbeszerzési szabályanyag gyakorlatában, annál kevésbé lesz versenyképes a magyar jogrendszer ezen szegmense. A terület *gazdaságilag is jelentős*: 2016-os adatok szerint a magyar GDP közel 6%-át teszi ki a közbeszerzések értéke, összesen mintegy 2000 milliárd Ft összegben, kilencezer közbeszerzési eljáráson keresztül.³

Habár a közbeszerzési szabályrendszert jelentősen áthatja az uniós joganyag, a közbeszerzések jogorvoslati szakasza a *tagállami megoldásokra* hagyatkozik. Az Európai Unió ugyan irányelveket⁴ fogadott el a jogorvoslatok hatékonyságának növelésére, de ez sem konkrét szervezeti, sem meghatározott eljárási modellt nem ír elő a tagállami jogalkotó számára.

A közbeszerzési jogorvoslatok vizsgálata így külön érdekes a tagállami jog és az uniós jog kölcsönhatása miatt, valamint a kérdéskörnek külön aktualitást ad a nagy eljárásjogi (különösen a polgári és a közigazgatási perjogi) kódexek kodifikációja, az új jogi környezet vizsgálata.

A tanulmány – ahogy erre a cím is utal – a *közérdek fogalmát* állítja középpontba. A közbeszerzés mögött külön tudományos bizonyítás nélkül is elfogadható, hogy közérdek áll. Az ajánlatkérők eljárása, működése alapvetően feltételezi a közérdek szolgálatát. A tanulmány egy polgári jogi jogintézmény, a szerződés érvénytelensége kapcsán vizsgálja a közbeszerzési jogorvoslatrendszert. A polgári jog tudománya a szerződés érvénytelensége mögött, különösen a semmisség esetében a közérdeket azonosítja, azaz amikor a polgári jog az *érvénytelenség szankcióját alkalmazza, a közérdek védelmében* jár el. A tanulmány azokat a helyzeteket vizsgálja, amelyekben a közbeszerzési eljárás során a közérdekek összemérésére kerül sor, azaz a közérdekek versengése figyelhető meg. Ez a közbeszerzésről

² Ilyen probléma például, hogy a magyar szerződési jog nem ismeri a szolgáltatási szerződést, holott a közbeszerzések egyik beszerzési tárgya a szolgáltatásmegrendelés, amely a szerződés tárgyát tekintve megfelel a szolgáltatási szerződésnek.

³ A Közbeszerzési Hatóság 2016. évi beszámolója.

⁴ 2007/66/EK, a 89/665/EGK és a 92/13/EGK irányelvek.

szóló törvényben (a továbbiakban: Kbt.)⁵ eredendően a szerződés közbeszerzési szabályokba ütköző semmisségének megállapítása kapcsán és az ideiglenes intézkedések alkalmazásakor kerül előtérbe. A különböző közérdekekre hivatkozó érvelések vajon összemérhetőek-e. A tanulmány először a közbeszerzési szerződések minősítését, valamint a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.)⁶ tilos szerződési, majd a közérdekek összemérésének összefüggéseit vizsgálja.

2. A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS JELLEMZŐI

A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés minősítése elengedhetetlen a téma további elemzéséhez. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés véleményünk szerint *polgári jogi szerződésnek* minősül. A polgári jogi szakirodalomban kérdéses volt a szerződés minősítése, ellenben nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt, hogy a közbeszerzési jogszabályok az eljárás eredményeként megkötött szerződés polgári jogi jellegét igazából sohasem vitatták.⁷ A zavaró tényező, amely helytelenül minősíti a szerződést egyes jogáginak, vagy közjogi szerződésnek, az a partnerválasztási eljárás jellege. Ahhoz, hogy a szerződés polgári jogi megállapodásnak vagy egyes jogági szerződésnek minősüljön, vizsgálni kell azt, hogy a partnerválasztási eljárásnak milyen hatása van a szerződésre. Ez ad igazából választ arra, hogy maga a partnerválasztási, közbeszerzési eljárás módosítja-e a szerződés minősítését.

A Ptk. rögzíti a szerződés megkötésének formáit, amelyek között a versenyeztetési eljárás általános típusa is szerepel.⁸ A *versenyeztetési eljárás speciális formájaként* tekinthetünk a közbeszerzési eljárásra⁹ is, amelynek csak akkor van a szerződés minősítésére lényegi hatása, ha a szerződés tartalmában is kimutatható specialitás. A közbeszerzési eljárás – és általában a közzsféra beszerzései – nem módosítanak lényegesen a szerződés tartalmán. A közbeszerzési törvény a szerződés biztosítékainak formáira, módosítására, illetve a szerződés teljesítésére tartalmaznak speciális előírásokat.¹⁰ Ezek a rendelkezések azonban *nem változtatnak dominánsan* a megállapodás polgári jogi jellegén. A legegyszerűbben úgy lehetne szemléltetni és bizonyítani a megállapodások polgári jogi jellegét, ha a szerződéskötési eljárást leválasztjuk a megállapodásról. Ez vajon milyen szerződést eredményez? Az árubeszerzés adásvételi, vállalkozási szerződést, az építési beruházás vállalkozási szerződést. Sem a beszerzés tárgya, sem a tartalma nem mutat specialitást a polgári jogi

⁵ 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről.

⁶ 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.

⁷ Összegezve lásd: JUHÁSZ Ágnes (2014): *A közbeszerzésről másképpen*. Szeged, Lectum. 187–188.; A szerződés eltérő jegyeit foglalja össze: BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (2011): *Közbeszerzési Kommentár*. Budapest, Complex. 379–380.

⁸ Ptk. 6:74–6:76. §.

⁹ Más forma is van: például koncessziós eljárás, igaz ott a partnerválasztás az egész koncessziós jogi rezsimnek egy része és a koncesszió nem azonosítható, csak partnerválasztási eljárással.

¹⁰ 2015. évi CXLIII. törvény Ötödik Része tartalmazza ezeket a rendelkezéseket.

szerződésekhez képest. Igaz azonban az, hogy a közbeszerzési jogszabályok tartalmaznak előírást a tartalomra nézve is, ezeket összefoglalóan úgy minősíthetjük, hogy mindegyik alapvetően azt célozza, hogy ne sérüljenek a közbeszerzés előírásának céljai és indokai, de összességében a megállapodások polgári jogi jellegén nem változtatnak.

A polgári jogi szerződés melletti másik álláspont a *közigazgatási szerződési minősítés* lehetne. 2018. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási perrendtartás, amelynek célja, hogy a közigazgatási ügyek bírósági eljárási szabályait rendezze. A törvény hatálya kiterjed a közigazgatási szerződésekre is. A törvény alapján közigazgatási szerződésnek minősül a magyar közigazgatási szervek között közfeladat-ellátásra kötött szerződés, vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak nyilvánít.¹¹ A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést a jogalkotó nem minősítette közigazgatási szerződésnek, így a fenti érveket ezzel kiegészítve megállapíthatjuk, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés polgári jogi megállapodás.¹²

3. A TILOS SZERZŐDÉS ÉRVÉNYESÜLÉSE A KÖZBESZERZÉSI TÖRVÉNYBEN

A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés közbeszerzési szabályba ütköző érvénytelenségével (tilos szerződés) kapcsolatban megjelent írásunkban¹³ dogmatikai és történeti szempontból elemeztük a tilos szerződés klauzulájának közbeszerzési szerződések kapcsán történő alkalmazásának lehetőségét. Jelen tanulmány épít korábbi munkánkra, ezért csak röviden és a szükséges mértékben kell bemutatni azt a szabályozási környezetet, amely a kiindulópontot jelenti.

A Ptk. 6:95. §-a szerint semmis az a szerződés, amely jogszabályba ütközik, vagy amelyet jogszabály megkerülésével kötöttek, kivéve, ha ahhoz a jogszabály más jogkövetkezményt fűz. Más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés akkor, ha a jogszabály ezt külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. A Ptk. szabályának azon értelmezése, hogy mi történik akkor, ha a szerződés polgári jogi kógens normába ütközik, egyértelmű. Nem ilyen egyszerű a helyzet azonban akkor, ha más jogszabály rendelkezéseibe ütközik a szerződés. A Ptk. tilos szerződésekre alkalmazandó szabályának megalkotása során a jogalkotó újfent a második világháború előtti bírói gyakorlatra támaszkodott.¹⁴ A Ptk. alapján a más jogszabályba ütköző szerződéses rendelkezés vizsgálatánál az alábbiakat kell figyelembe venni:

¹¹ 2017. évi I. törvény 4. § (7) bek. 2. pont. Például ilyen a településrendezési szerződés.

¹² 2017. évi CLXXXVI. törvény 68–75. §-okhoz fűzött indokolás.

¹³ AUER Ádám (2018): Megjegyzések a tilos szerződések polgári jogi dogmatikájához, a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 73. évf. 11. sz. 486–495.

¹⁴ Régi Kúria 1932. évi 53. sz. jogegységi döntése és a Legfelsőbb Bíróság kontárszerződéses gyakorlata BH 1994. 186.

1. A norma diszpozitív vagy kógens rendelkezésbe ütközik, amely esetekben nyilvánvalóan csak a kógens szabály sérelme eredményezi a semmisséget.
2. A továbbiakban a szankciót kell vizsgálni.
 - 2a) Több törvény rendelkezik arról, hogy valamely normasértés semmisséget eredményez: például a Kbt. vagy a részvények forgalombahozatalára vonatkozó tőkepiaci szabályok.¹⁵
 - 2b) Más a helyzet akkor, ha a norma nem tartalmazza az előbbi kitétel, és tartalmaz más jogkövetkezményt a jogsértéshez. A Ptk. szerint ezekben az esetekben a szerződés akkor is semmis, ha – a más jogkövetkezmény alkalmazása mellett – a jogszabály célja kifejezetten a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása. A Ptk. indokolása szerint ezeket az eseteket az adott norma célja szerinti értelmezéssel lehet megoldani. Vizsgálni kell a norma célját, vagyis azt, hogy az adott tilalom megszegése esetére a jogalkotó célja a szerződés célzott joghatásának a megvonása.¹⁶ Olyan tilalom, amely *nem ezt célozza, nem eredményezheti a szerződés semmisségét*. Utóbbira példaként szolgálnak azok az előírások, amelyek csak az egyik szerződő félre tartalmaznak valamilyen közigazgatási feltételt (például vállalkozói igazolvány).¹⁷

Mielőtt az elemzést tovább folytatnánk, itt kell visszatérni arra a kérdésre, hogy a közbeszerzési szerződés ténylegesen milyen megállapodás. Ha elfogadjuk azt, hogy a közbeszerzési eljárás a szerződés jellemzőin nem változtat, akkor adódik a kérdés, hogy a közbeszerzési eljárás – és nem a Kbt. – szabályainak van-e hatása a szerződésre? A tilos szerződés dogmatikai kritériumai ugyanis arra vonatkoznak, hogy valamely szerződéses rendelkezés kógens szabályba ütközzön. Ha a közbeszerzési eljárás nem terjed ki a szerződés tartalmára, akkor nehéz olyan szabályt találni, amely a szerződés semmisségét eredményezheti. Itt azonban további megállapítást kell tennünk. Ha a Ptk. 6:95. § azon fordulatát elemezzük: „*ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása*”, akkor felmerülhet az is, hogy a szerződés semmissége alkalmas szankció arra, hogy a célzott joghatástól fosztjuk meg a szerződést. Véleményünk szerint a közbeszerzési eljárás egésze tekinthető egy külön versenyztetési eljárásnak, azaz egy szerződéskötési eljárásnak, amelynek a célzott joghatása a szerződés megkötése és teljesítése. A *közbeszerzési eljárás összességben egy garanciarendszer* arra, hogy a Kbt.-ben foglaltnak megfelelő ajánlattevővel kössön az ajánlatkérő szerződést. Ha ebből az aspektusból nézzük a problémát, akkor megállapíthatjuk, hogy a közbeszerzési eljárás egyes szabályainak megsértése a szerződés semmisségét eredményezheti. Az is könnyen belátható, hogy taxatív módon meghatározható meg e jogsértések köre, mert a jogsértések egyedi esetekben mérlegelendők.

¹⁵ 2001. évi CXX. törvény 17. § (3) bek.

¹⁶ WELLMANN György (2014): 6:95. § kommentárja. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az új Ptk. magyarázata V/VI. Kötelmi jog*. Budapest, HVG-ORAC. 172–185.

¹⁷ GÁRDOS István – VÉKÁS Lajos szerk. (2014): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer. 6:95. §.

A szerződés érvénytelenségével, a tilos szerződés semmisségével kapcsolatban a Kbt.¹⁸ három fontosabb szabályt tartalmaz. Az *első* ezek közül az, amely *semmisségi okokat* szabályoz, azaz olyan jogsértéseket, amelyek bekövetkezése esetén a szerződés a Kbt. alapján semmis.¹⁹ A Kbt. *másik* fontos szabálya a téma kapcsán az, hogy a Kbt. rendelkezései *nem zárják ki a Ptk.* 6:95. §-ának alkalmazását a közbeszerzésre, illetve a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályokba ütköző módon megkötött szerződés semmisségének megállapítása tekintetében azzal, hogy a közbeszerzési eljárás szabályainak megsértése abban az esetben eredményezi a szerződés érvénytelenségét, amennyiben az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége e törvény céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne.²⁰ A Kbt. *harmadik* kiemelt szabálya az, amely a szerződés érvénytelenségének megállapítása kapcsán *eljárásjogi feltételként*²¹ a Közbeszerzési Döntőbizottság (vagy a Döntőbizottság döntését felülvizsgáló bíróság) olyan határozatát írja elő, amely jogsértést állapított meg.²² A Kbt. nyitva hagyja a szerződés érvénytelensége megállapításának okait, azaz a Kbt.-ben meghatározott három ok nem taxatív rendelkezés, további jogsértés is a szerződés semmisségét eredményezheti. A Kbt. egyetlen feltételt támaszt: a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát, amely megállapítja a közbeszerzési szabályokba ütközést. Azaz eljárási jogi úton támaszt feltételt, ha nem volt ilyen irányú döntés, a semmisség megállapítása a továbbiakban a közbeszerzési szabályokba ütközésre alapozva kizárt.²³

4. A SZERZŐDÉS ÉRVÉNYESSÉ NYILVÁNÍTÁSA KÖZÉRDEKRE HIVATKOZÁSSAL

A tanulmányban elemeztük a közbeszerzési szerződés jellegét, a szerződés érvénytelenségi okai közül a tilos szerződés alkalmazását. A továbbiakban a tanulmány tárgya azokat a kivételeket elemzi, amelyek fennállása esetén nem állapítható meg a szerződés érvénytelensége.

A tilos szerződési okok mellett nem elhanyagolható az a szabály a Kbt.-ben, amely meghatározza azt, hogy *mely esetben nem állapítható meg* a szerződés semmissége (a továbbiakban: semmisségi kivétel).²⁴ A semmisségi okok után ugyanis a Kbt. kimondja, hogy

¹⁸ Kbt. 137. § (1) bek.

¹⁹ Kbt. 137. § (1)–(2) bek. Például azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása kapcsán. A semmisségi okok értelmezéséhez a megtámadhatóság és a semmisség közötti különbségek alapján lásd: BOROS–TÁTRAI (2011): *i. m.* 391–392.

²⁰ Kbt. 137. § (4) bek.; Értelemszerűen kivétel ez alól a szerződés tartalmára vonatkozó szabály, amelyre az előbbi korlátozás nem vonatkozik.

²¹ Lásd: AUER (2018): *i. m.*

²² Kbt. 177. § (1) bek.

²³ Az erre vonatkozó bírói gyakorlat elemzéséhez lásd: AUER (2018): *i. m.*

²⁴ Ilyet a Kbt. a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kapcsán is előír – Kbt. 137. § (2) bek. –, amely dogmatikailag ehhez a részhez tartozik, ugyanakkor a szabály alkalmazásakor jogértelmezési probléma nem kapcsolódik a tanulmány tárgyához.

a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez.²⁵ A kiemelkedően fontos közérdek fogalmának értelmezéséhez a jogalkotó annyi támpontot nyújt, hogy a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdekek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos közérdeknek, valamint a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelenségére aránytalan következményekkel járna.²⁶

A tanulmány a továbbiakban a „közérdek” értelmezésére irányul és a dogmatikai szerepét vizsgálja. Kiindulópont ugyanis a kérdés kapcsán, hogy az érvénytelenség mögött szintén társadalmi érdeket, közérdeket kell keresni. A jogalkotó a semmisség jogintézményével nem a felek keresetindításához kötött érvénytelenségi okokat szabályoz, hanem olyanokat, amelyek a jogrendszer egésze szempontjából tekinthetők hátrányosnak. Így a semmisség mögötti közérdek véleményünk szerint ütközhet a Kbt.-ben szereplő közérdek fogalmával. Azaz ezekben az esetekben a közérdekek összeméréséről van szó, amelyek megfelelő értékelése alapján juthat oda a döntéshozó, hogy a szerződés érvénytelenségét nem érinti az egyébként ex lege fennálló semmisség.

4.1. A közérdekre hivatkozás az ideiglenes intézkedés kapcsán

A közérdek mint hivatkozási jogalap a jogorvoslati szakaszban elsőként az ideiglenes intézkedések között található. A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) ideiglenes intézkedést alkalmazhat a folyamatban lévő ügyben – kérelemre vagy hivatalból –, ha valószínűsíthető a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése, vagy ennek veszélye fennáll.²⁷ A KDB a szerződés megkötéséig alkalmazhat ilyen intézkedést, és döntése során az eset összes körülményére tekintettel kell határoznia. A Kbt. több ideiglenes intézkedést szabályoz, ezek közül témánk szempontjából azt vizsgáljuk, amikor a KDB engedélyezi a szerződés megkötését. A kiinduló helyzet tehát akképpen foglалható össze, hogy a közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakaszában valószínűsíthető valamilyen jogsértés vagy annak veszélye, és a KDB mégis engedélyezi a szerződés megkötését. Az ideiglenes intézkedés e típusa nagyon jelentős jogintézmény, ezzel ugyanis a közbeszerzési eljárást érintően eléri a célt az ajánlatkérő, és az eljárással kapcsolatban a szerződés érvénytelenségén kívüli más típusú szankcióval (tipikusan pénzbírság) kell számolnia. Ha a partnerválasztási eljárást és a közbeszerzés céljait tekintjük át, akkor kimondhatjuk, hogy ezen intézkedés alkalmazására csak kivételes esetben kerülhet sor.

²⁵ Kbt. 137. § (3) bek.

²⁶ Uo.

²⁷ Kbt. 156. § (1) bek.

Az ideiglenes intézkedés jogintézményét már az első közbeszerzési törvényünk is tartalmazta, azonban a témánk szempontjából a hangsúly az akkori szabályok szerint a még meg nem kötött szerződés megkötésének megtiltása volt.²⁸ A szabályozás módosítása az EU 2007/66/EK jogorvoslati irányelv rendelkezései²⁹ alapján vált szükségessé, amelynek célja az, hogy a jogorvoslati eljárásban eljáró szerv³⁰ az eset összes körülményét mérlegelje, hogy kiemelkedően fontos érdekek elismerése alapján a szerződés megkötésére sor kerüljön, és ebben az esetben alternatív szankciót alkalmazzon a jogorvoslati szerv.³¹ Ez az arányosság elvét jelenti a szankciók alkalmazása során, azaz bár jogsértés történt a közbeszerzési eljárás során, de annak nincs kihatása a szerződés érvényességére.

A jogintézmény általános célja után szükséges elemezni, hogy mely érdekek eredményezhetik azt, hogy a KDB ideiglenes intézkedésként engedélyezi a szerződés megkötését. A Kbt. alapján, ha halasztást nem tűrő kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek (ideértve a nemzetgazdasági okot) védelme (a továbbiakban: kiemelt közérdek) indokolja, a KDB engedélyezheti a szerződés megkötését, ha annak előnyei meghaladják a szerződés kötésével járó hátrányokat.³² A kérelmet csak az ajánlatkérő nyújthatja be, és meg kell jelölni azt, hogy mely indokok alapján hivatkozik a kiemelt közérdekre; utóbbi igazolásaként a KDB rendelkezésére kell bocsátani a kérelem benyújtását megalapozó indok igazolására szolgáló dokumentumokat. A Kbt. feltételrendszere kettős: egyrészt egy nevesített és bizonyított kiemelt érdek, másrészt pedig a szerződés kötésével járó előnyöknek meg kell haladniuk a szerződés kötésével járó hátrányokat. Azaz kettős feltétel érvényesül, amely összességében azt eredményezi, hogy az ajánlatkérő megkötheti a szerződést. Az irányelv és a Kbt. célja is méltányolható ebben az esetben: külön mechanizmusként eldönteni azt, hogy a szerződés megkötése kiemelt érdek, valamint a szerződés meg nem kötése hátrányosabb lenne. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a közbeszerzési szabályok esetleges megsértése nem vonja maga után szankció alkalmazását. A hátrányos jogkövetkezmények közül azonban a továbbiakban a szerződés tilos minősítése – ahogy lentebb kifejtjük – véleményünk szerint már nem állapítható meg.

4.2. A közérdek fogalma az ideiglenes intézkedés során

Az ideiglenes intézkedés alkalmazása mellett a korábbi közbeszerzési törvényekben a jogalkotó meghatározott olyan érdekeket, amelyek a szerződés megkötését megalapozzák. A korábbi törvényekben ilyen volt a nemzetgazdasági érdek,³³ a közszolgáltatási tevékenység

²⁸ 1995. évi XL. törvény 82. § (2) bek. b) pont. Természetesen a törvény ezen szakasza többszöri módosításon esett át, de a vizsgált jogintézmény lényegében azonos maradt.

²⁹ 2007/66/EK irányelv 2. cikk (4) bek.

³⁰ Az EU irányelvei nem érintik a jogorvoslati rendszer felépítését, ezért amennyiben az irányelv egyes rendelkezéseit vizsgáljuk, nem helyettesítjük be a magyar megfelelővel a szöveget.

³¹ 2007/66/EK irányelv (22) preambulumbekkezdés.

³² Kbt. 156. § (4) bek.

³³ 2003. évi CXXIX. törvény 332. § (4) bek.

ellátásbiztonságának folyamatos fenntartása,³⁴ speciálisan a minősített beszerzési eljárás és a védelmi beszerzési eljárás tekintetében különösen a védelmi vagy biztonsági érdek.³⁵ A hatályos törvényünk ezek közül a közszolgáltatási tevékenység ellátásbiztonságának folyamatos fenntartását tekinti olyan kiemelt érdeknek, amely megalapozhatja az ideiglenes intézkedés alkalmazását. Természetesen emellett más érdek is megalapozhatja a szerződés megkötését.

Az ideiglenes intézkedés alkalmazása iránti kérelemről a KDB annak beérkezésétől számított 5 napon belül dönt, a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. A szerződés megkötését engedélyező végzés közzététele azonban kötelező.³⁶

Az ideiglenes intézkedés alkalmazása a KDB diszkrecionális hatáskörébe tartozik.³⁷ Az elvi bírósági döntés óta a jogszabályi környezet ebben a kérdésben nem változott: a Döntőbizottságot nem kötelezi a törvény az ideiglenes intézkedés alkalmazására, és nem tartozik külön indokolással a tekintetben, hogy miért nem tett ideiglenes intézkedést.³⁸

A nevesített érdekek kapcsán a kutatás során megvizsgáltuk a KDB elérhető gyakorlatát, és az alábbi csoportosítást alkalmazhatjuk:

1. Az első kategóriát azok az esetek képezik, amelyben az ajánlatkérő *közszolgáltatási vagy jogszabályon alapuló feladatok* ellátását végzi.³⁹ Fel kell hívjuk a figyelmet arra, hogy a Kbt. hatályos rendelkezései között szereplő „közszolgáltatás” mint nevesített érdek a korábbi KDB-gyakorlatot vehette figyelembe, mivel ez a kategória a gyakorlat egyik állandó eleme. Ilyenre példa: amennyiben a beszerzés tárgyát képező mobil távközlési szolgáltatás szükséges a jogszabályon alapuló közszolgáltatási tevékenysége ellátásához;⁴⁰ vagy az ajánlatkérő uniós kötelezettségei megszegését jelentené, amennyiben a vonatkozó rendelet értelmében nem gondoskodik a legrászorulóbb személyek intervenciók készletekből származó élelmiszerekkel történő ellátásáról;⁴¹ ilyen beszerzés az igényjogosultak kötelező balesetbiztosítása;⁴² országos jelentőségű vasúti vonalszakasz javításának hiányában további közszolgáltatási feladatellátás akadályozása és ráépülő felújítási munkák halasztása;⁴³ a beszerzés hiánya közszolgáltatás felfüggesztését eredményezné;⁴⁴ közszolgáltatást ellátó szervezet földgázbeszerzése, amely a működés biztosításához szükséges;⁴⁵ jogszabály által kötelezően ellátandó

³⁴ 2011. évi CVIII. törvény.

³⁵ Uo.

³⁶ Elérhető a Közbeszerzési Hatóság honlapján.

³⁷ EBH 2004. 1091.; Ezt megerősíti: Fővárosi Ítéltábla Kf. 27.580/2006/11. és Fővárosi Ítéltábla Kf. 27.313/2009/9.; PATAY Géza szerk. (2016): *A közbeszerzés joga*. Budapest, HVG-ORAC. 766–770.

³⁸ EBH 2004. 1091.

³⁹ Például a büntetés-végrehajtás kapcsán: D.824/12/2016.

⁴⁰ D.297/7/2012.

⁴¹ D.203/29/2011.; D. 208/33/2011.

⁴² D.118/9/2013.

⁴³ D.148/10/2014. Ehhez hasonlóan autóbusz-szolgáltatáshoz kapcsolódó nélkülözhetetlen eszközök beszerzése D.179/19/2013.

⁴⁴ D.243/9/2013.

⁴⁵ D.316/5/2015.

feladathoz szükséges téli síkosságmentesítő anyag beszerzése.⁴⁶ További példa a gépjármű felelősségbiztosításának megkötése, amely elengedhetetlen feltétele az ajánlatkérő jogszabályon alapuló közszolgáltatási tevékenységének az ellátásához,⁴⁷ vagy a beszerzéssel érintett közérdekű feladatokat végző intézmények tevékenységéhez szükséges folyamatos üzemanyag-ellátást biztosító szerződés megkötése.⁴⁸ Hivatkozási alap a szociális intézményi ellátás, az Alaptörvényben is biztosított szociális joghoz kapcsolódó intézményrendszer működtetése.⁴⁹

2. A második nagyobb csoportban a KDB *nemzetközi, európai uniós források elvesztését*⁵⁰ tekinti olyan érdekeknek, amely megalapozza az ideiglenes intézkedés alkalmazását. Ilyenre példa a fotovoltaikus naperőmű megépítése, amellyel az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére, és a megújuló energiaforrások használatának növelésére tett nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítésének irányába tehető jelentős előrelépés.⁵¹ A hulladék ártalmatlanítása uniós forrásvesztéssel és közegészségügyi kockázattal járna.⁵² Élelmiszerosztási feladathoz kapcsolódóan a késedelem jelentős többletköltséget jelent, valamint több száz kistelephely érintett a segélyszervezetek által kiosztani tervezett élelmiszerek kapcsán.⁵³ Ehhez hasonló kategóriát képvisel a nemzetközi jellegű, speciális tárgyú közbeszerzési eljárás, valamint ha az eljárás késedelme Magyarország uniós kötelezettségeinek a megszegését jelentené.⁵⁴ Ugyanebbe a csoportba sorolhatjuk azt, ha a szerződés megkötésének elhúzódása gazdaságilag jelentős többletköltséget eredményezne. Például a közösségi közlekedéshez kapcsolódó, párhuzamos kivitelezési munkák szükségessége, és már megkezdett közműkiváltási és -építési, felújítási beruházásokhoz szorosan kapcsolódik;⁵⁵ óvodai elhelyezés és biztonságos neveléshez kapcsolódó beruházás kiegészítő beszerzése kiemelkedően fontos közérdek,⁵⁶ az M3-as metró szerelvényeinek felújítása, amelyek elavultak, balesetveszélyesek.⁵⁷ Ebbe a csoportba soroltuk az olyan eseteket, amelyek egyszeri vagy egyedi beszerzéshez kapcsolódnak. Ilyen volt a 2011-es magyar EU-elnökség rendezvényeire érkező küldöttségek kísérőprogramjának részeként bemutatni kívánt épületrész felújítása.⁵⁸

⁴⁶ D.357/8/2017., D.365/7/2017., továbbá autópályák esetében is: D.665/9/2012.

⁴⁷ D. 912/11/2011.

⁴⁸ D. 935 /8/2010.

⁴⁹ D.728/7/2015.

⁵⁰ D. 566/15/2010. Ugyanilyen indokkal engedélyezte a szerződés megkötését a Közbeszerzési Döntőbizottság a D. 664/4/2010. számú végzésében, továbbá D. 993/8/2010.

⁵¹ D. 217/10/2011.

⁵² D.117/9/2015.

⁵³ D.247/7/2013.

⁵⁴ D.644/12/2011.

⁵⁵ D.351/8/2014.

⁵⁶ D.375/6/2013.

⁵⁷ D.570/8/2015.

⁵⁸ D.981/5/2010.

3. Külön kategóriát képez az egészségügyi rendszer stabilitásához, gyógyszerek beszerzéséhez,⁵⁹ a betegellátás zavartalanságának biztosításához fűződő közérdek,⁶⁰ az ápolási osztályokra új felszerelések leszállítása és üzembe helyezése, amelyek nélkül jelentős késedelemmel valósulna meg egy nagyobb beruházás.⁶¹
4. A negyedik kategóriát a széles értelemben vett személy-, élet- és vagyonvédelem és biztonság képezi. Ide soroljuk azt az esetet, amely alapján a közérdeket a tömegközlekedésben beálló súlyos zavarok beláthatatlan gazdasági következményei jelentették.⁶² A Döntőbizottság álláspontja szerint az árvízvédelemhez fűződő kiemelkedően fontos közérdek megőrzésével járó előnyök meghaladják a szerződés megkötésével járó hátrányokat, amire tekintettel a KDB megállapíthatónak ítélte a szerződéskötés engedélyezését.⁶³ Ugyanerre az álláspontra jutott a Döntőbizottság, amikor az élet- és vagyonbiztonságra tekintettel a magyar villamosenergia-rendszer stabilitását minősítette kiemelkedően fontos közérdeknek.⁶⁴ Kiemelkedően fontos közérdek fűződik a közlekedéssel kapcsolatban ahhoz, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges vágányzár iskolaidőszakon kívül valósuljon meg, tekintettel arra, hogy a beruházás a főváros főbb kötöttpályás közlekedési útvonalait érinti.⁶⁵ Ugyanebbe a csoportba sorolható véleményünk szerint az az eset, amelyben a személyszállítás mielőbbi biztosítása a parlagfű elleni hatékony védekezés elősegítését, végrehajtását jelentette, ezáltal közérdekűnek minősült.⁶⁶

Ezen belül arra is van példa amennyiben egyéni érdek veszélyeztetése következtében merül föl a közérdek kategóriája; erre az álláspontra jutott a Közbeszerzési Döntőbizottság, amikor a rekonstrukciós, veszélyelhárítási munkák elhalasztását az élet- és vagyonbiztonságot közvetlenül veszélyeztető, továbbá a bekövetkező bal eset a tömegközlekedésben is fennakadást okozó körülményei alapozták meg a közérdeket. *„A Döntőbizottság álláspontja szerint a konkrét esetben a veszélyeztetett, érintett kör túlmutat ajánlatkérő kiemelkedően fontos érdekén, az épület területi elhelyezkedéséből és a forgalmas területi jellegéből következően egyben közérdek is, hogy a bal esetveszélyes és életveszélyes állapot megszüntetésre kerüljön, a személyek, szervezetek vagyona se legyen veszélyeztetett.”*⁶⁷

A KDB általunk vizsgált gyakorlatában kizárólag két esetben található olyan megállapítás, amely az ajánlatkérő egyéni érdekére tekintettel engedélyezte a szerződés megkötését. Az ilyen jellegű határozatokban a Döntőbizottság megállapította, hogy a nemzetközi

⁵⁹ D.13/11/2011.; ezenkívül lényegében ugyanilyen indokolással a D.925/7/2010. határozat.

⁶⁰ D.199/6/2012.; D.348/6/2012. határozat; továbbá D.819/11/2015.

⁶¹ D.16/17/2014.

⁶² D.288/8/2012.

⁶³ D.331/8/2012.

⁶⁴ D.840/7/2010.

⁶⁵ D.516/8/2011.

⁶⁶ D.332/9/2012.

⁶⁷ D.232/6/2011.

verseny lemondásával járó negatív megítélésen túlmenően ajánlatkérőt többszáz millió forint befizetésének kötelezettsége terheli, továbbá elmarad minden, az Európa Bajnokság megrendezéséből fakadó haszon, és így a Döntőbizottság álláspontja szerint a konkrét esetben olyan nemzetközi jellegű és mértékű hátrányok sújtanak az ajánlatkérőt, amelyre tekintettel engedélyezte a Döntőbizottság a szerződés megkötését.⁶⁸ Hasonló álláspontra jutott a Döntőbizottság az előző határozatban szereplő rendezvényhez kapcsolódóan, miszerint a nemzetközi verseny Magyarország által biztosított közvetítésének elmaradásával nemzetközi jellegű és mértékű hátrányok sújtanak az ajánlatkérőt.⁶⁹

A vizsgált döntésekben egy esetben nem engedélyezte a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés megkötését, igaz, ebben az esetben az indokok alátámasztásának hiánya miatt.⁷⁰

Az ideiglenes intézkedések közül a szerződés megkötésének engedélyezése kiemelt közérdekre hivatkozással a fenti indokok alapján történhet. Az elemzést azért tartottuk indokoltnak, mert a szerződés érvénytelensége kapcsán a Kbt. akként rendelkezik, hogy a Kbt. alapján *ex lege* semmis szerződés érvénytelensége nem állapítható meg, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez.⁷¹ Kérdéses, hogy az ideiglenes intézkedés során megállapított kiemelt közérdek egyben azt is jelenti-e, hogy a szerződés nem lehet érvénytelen. Hiszen a közérdekre hivatkozás azonos. Amennyiben a KDB ideiglenes intézkedés során engedélyezi a szerződés megkötését a kiemelt közérdekre hivatkozással, megállapíthatja-e később azt, hogy a szerződés mégis semmis? Vagy ebben az esetben – mivel a két indok tartalmilag azonos – a szerződés semmisségének megállapítása kizárt, hiszen a kiemelt közérdek elismerése folytán a szerződést megkötötték.

4.3. Eljárásjogi kérdések a szerződés semmissége kapcsán

Az anyagi jogi szabályok mellett a Kbt. jogorvoslati eljárásrendjét vizsgáljuk a továbbiakban. A szerződés semmissége kapcsán az eljárásban *három fórum* is hatáskörrel rendelkezik: a KDB, a polgári és a közigazgatási bíróság. A közbeszerzési jogorvoslati rendszer ezen szegmense *2003 óta jelentős átalakításokon* ment keresztül, amely változásokat és a gyakorlatot részletesen elemzik, a közbeszerzési törvény kommentárjai mellett a Kúria joggyakorlat-elemző véleménye,⁷² valamint kiemelten Szilágyi Norbert tanulmányai.⁷³

⁶⁸ D.440/9/2010.

⁶⁹ D.581/7/2010.

⁷⁰ A D.352/8/2012. számú ügyben az ajánlatkérő városfejlesztésre hivatkozott, ahol az építési beruházás a közlekedést nehezíti, és az épületben pedig házasságkötő terem lesz, amely a késedelem miatt nem tudja majd a funkcióját betölteni. A Döntőbizottság egyébiránt azért utasította el a kérelmet, mert ajánlatkérő nem terjesztett elő bizonyítékokat.

⁷¹ Kbt. 137. § (3) bek.

⁷² A Kúria „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (2017).

⁷³ SZILÁGYI Norbert (2017a): A közbeszerzéssel kapcsolatos közigazgatási perek gyakorlata. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 48–58.; SZILÁGYI Norbert (2017b): A közbeszerzéssel kapcsolatos polgári perek gyakorlata. *Eljárásjogi Szemle*, 2. sz. 36–45.

A jogorvoslati fórumok és eljárási szabályok legutóbb 2018. január 1-jével módosultak. A Kbt.-ben a változások indokait az eljárásjogi kódexek: a Közigazgatási Perrendtartás, a Polgári Perrendtartás és az Általános Közigazgatási Rendtartás hatálybalépése, továbbá a gyakorlati és a bürokráciacsökkentési igények jelentették. A szerződések érvénytelenségével kapcsolatos hatályos jogorvoslati rendszert a 2017. évi CLXXXVI. törvény alakította ki. A továbbiakban az új rendszert elemezzük, de kísérletet teszünk arra, hogy a korábbi szabályokra visszautalva bemutassuk azt, hogy milyen problémák megoldására születtek az új szabályok.

A magyar közbeszerzési jogorvoslati rendszer *kéttípusú fórum között* osztja meg a feladatokat.⁷⁴ Az egyik a Közbeszerzési Döntőbizottság (közigazgatási) eljárása és adott esetben az ehhez kapcsolódó bírósági felülvizsgálat, a másik az olyan jogorvoslat, amely kizárólag (polgári) bíróság előtt zajlik. Utóbbihoz tartozik a Kbt. alapján megkötött szerződéssel, valamint a megkötött építési, illetve szolgáltatási koncesszióval és ezek módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények elbírálása.⁷⁵

A tanulmánynak nem tárgya a jogorvoslati rendszer átfogó ismertetése, ugyanakkor a jogorvoslati rendszer összefüggései nélkül nem érthető meg a tanulmány tárgya. Így szükséges a közbeszerzési jogorvoslati rendszert illetően az alábbi elhatárolási szempontokat bevezetni.

Az egyik elhatárolási szempont a *közbeszerzési jogsértés kihatása a polgári jogi igényekre*. A szerződésekkel kapcsolatban a polgári perek *két csoportra* bonthatók. Az (1) Kbt.-ben szabályozott semmisségi okokkal kapcsolatos, vagy a közbeszerzési jogszabályok megsértésén alapuló polgári jogi igény érvényesíthetőségére csak a KDB⁷⁶ jogsértést megállapító határozata alapján kerülhet sor. Ennek hiányában a bíróság a keresetet elutasítja. A (2) szerződés tartalmára vonatkozó szabályok esetében nem szükséges a KDB jogsértést megállapító határozata, még akkor sem, ha a szerződés tartalmát és érvénytelenségét a felperes a közbeszerzési jogszabályok szerződési jogi előírásaira alapítja.⁷⁷

A *másik differenciálási pont* a szerződés érvénytelenségének megállapítása és a *jogkövetkezmények* levonása. A Ptk. a korábbi bírói gyakorlatot kodifikálva a semmisség megállapítását és a jogkövetkezmények levonását elhatárolta egymástól abból a szempontból, hogy az érvénytelenség megállapításának nem automatikus következménye az érvénytelenség

⁷⁴ A modell értékelésével kapcsolatban alapirodalom: MOLNÁR Miklós (2010): A közbeszerzési jogorvoslatok néhány szervezeti és hatásköri aspektusa (megjegyzések a „bírói modell” kérdéséhez). In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Libri Amicorum – Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 267–283.

⁷⁵ Kbt. 144. § (2) bek.

⁷⁶ Vagy a KDB határozatát felülvizsgáló bírósági határozat.

⁷⁷ A teljesség kedvéért jegyezzük meg, hogy szintén nem szükséges a KDB jogsértés-megállapítása az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének, kivéve ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzés jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte, és annak szabályosságát megállapította. Kbt. 177. § (3) bek.

jogkövetkezményeinek alkalmazása.⁷⁸ A közbeszerzési eljárás kapcsán ennek elemi jelentősége van. Az érvénytelenség jogkövetkezményei ugyanis *csak korlátozottan alkalmazhatók* és eltérően érvényesülnek az egyes eljárások kapcsán. A Kbt. megoldása ebben az esetben az, hogy a semmisség jogkövetkezményeinek megállapítása a polgári bíróság elé tartozik azzal, hogy a közbeszerzési jogsértés tárgyában hozott KDB vagy közigazgatási bírósági döntés a polgári bíróságot köti.⁷⁹ Az érvénytelenség jogkövetkezményei esetében meg kell jegyezzük, hogy a Kbt. külön is vizsgálja, hogy az *eredeti állapot* helyreállítható-e.

A közbeszerzési eljárás alapján kötendő szerződés Kbt. szerinti érvénytelensége azonban nem kizárólag a bíróság hatáskörébe tartozó eljárás. 2018. január 1. óta a *Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a szerződés Kbt.-ben szabályozott semmisségi okokba ütköző jogsértés alapján a szerződés semmisségének megállapítása*, továbbá a KDB feladata az is, hogy megvizsgálja a szerződés teljesítéséhez fűződik-e kiemelten fontos közérdek (semmisségi kivétel).⁸⁰ Ha a KDB megállapítja az utóbbit, akkor a szerződés nem lesz érvénytelen. A Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá annak megállapítása is, hogy a Kbt.-ben szabályozott semmisségi okok miatt semmis szerződés esetén a szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményei alkalmazása körében az eredeti állapot helyreállítható-e.⁸¹

5. VERSENGŐ KÖZÉRDEKEK?

A tanulmány címében a közérdekek versenyének és összemérésének dogmatikai problémáit tűztük ki célul. A Kbt. két helyen tartalmaz ilyen szituációt: a jogorvoslat során a szerződés semmissége esetén és az ideiglenes intézkedés kapcsán.

5.1. A KDB mint jogorvoslati fórum a szerződés semmisségének megállapításánál

A KDB hatáskörébe tartozik a semmisség megállapítása, és hivatalból kell vizsgálnia azt, hogy a szerződés nem semmis, ha *kiemelkedően fontos közérdek fűződik* a szerződés teljesítéséhez.⁸² A Kbt. értelmezési szabályként előírja azt is, hogy a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek (így különösen a késedelmes teljesítésből, az új közbeszerzési eljárás lefolytatásából, a szerződő fél esetleges változásából vagy az érvénytelenségből következő kötelezettségekből eredő költség) nem tekinthető kiemelkedően fontos

⁷⁸ Ptk. 6:108. § (2) bek.; VÉKás Lajos (2008a): *Parerga, dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC. 285–286.; VÉKás Lajos szerk. (2008b): *Szakértői Javaslát az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, Complex. 788.

⁷⁹ Kbt. 177. § (5) bek.

⁸⁰ Korábban ez részben a KDB, részben a bíróság feladata volt, és attól függően tartozott közigazgatási vagy polgári bíróság elé, hogy ki nyújtotta be a keresetet.

⁸¹ Kbt. 145. § (3a) bek.

⁸² Kbt. 137. § (3) bek.

közérdeknek, a szerződés érvényességéhez fűződő további gazdasági érdekek pedig kizárólag akkor, ha a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna.⁸³ A szerződés semmisségét az EU-irányelv és a Kbt. is *súlyos szankciónak* tekinti.

Az első kérdés ezzel kapcsolatban, hogy *megfelelő jogorvoslati fórum-e* a Közbeszerzési Döntőbizottság a szerződés semmisségének megállapítására? A Ptk. főszabály szerint a *bírói utat teszi elsődlegessé* a polgári jogi igények elbírálására.⁸⁴ Az elvi jelentőségű főszabály alól természetesen van kivétel – például a birtokvédelem szabályai – így önmagában a bírói úttól eltérő igényérvényesítési fórum nem kifogásolható. A KDB hatáskörének ilyen irányú kiterjesztését a *bürokráciacsökkentés* indokolta. A korábbi szabályozás ugyanis a polgári bíróság hatáskörébe utalta a szerződés semmisségének megállapítását, továbbá abban az esetben, ha a Kbt.-ben foglalt semmisségi ok állt fenn, a KDB-nek kötelező volt pert indítani a szerződés semmisségének megállapítására. A gyakorlatban *mivel ex lege okok* állnak fenn, a bíróság ugyan megállapította a jogsértést ezekben az esetekben, de nehézséget okozott a jogkövetkezmények alkalmazása. Ennek oka a törvény indokolása szerint az, hogy javarészt utóellenőrzések során feltárt jogsértések miatt indultak, amelyekben az érvénytelenség jogkövetkezményei nem alkalmazhatók hatékonyan.⁸⁵ A jogalkotó ezért feleslegesnek ítélte ezt a külön eljárást, és a Kbt.-ben foglalt indokokra hivatkozva 2018. január 1. óta a KDB megállapíthatja a szerződés semmisségét.

Kérdés, hogy a szerződés semmisségét megállapíthatja-e a KDB? Önmagában nem, ugyanakkor a Kbt.-ben foglalt kógens, *ex lege* alkalmazandó semmisségi okok megállapítása nem aggályos, mert mérlegelési szempontot főszabály szerint nem tartalmaznak. A szerződés módosítása kapcsán is megoszlik a feladat a KDB és a bíróság között, így ez egy működőképes és gyors modell, mert a Kbt.-ben foglalt eltérést nem engedő normák alkalmazása nem jelenthet semmilyen – a KDB eljárása során – eljárásjogi garanciális hátrányt a feleknek.⁸⁶

Ugyanakkor a kérdés kapcsán előtérbe kerül egy dogmatikai aggály, hogy a *Ptk. szerint csak létrejött, megkötött szerződés* lehet érvénytelen. A Kbt. rendszerében ez azonban nem érvényesül maradéktalanul. A közbeszerzési eljárás szerződéskötési kötelezettséget eredményez. A közbeszerzési eljárást lezáró ajánlatkérői döntést követően a szerződést a Kbt. alapján előírt *szerződéskötési moratórium*⁸⁷ után lehet megkötni. A *szerződéskötési moratóriumot főszabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt zajló jogorvoslati eljárás meghosszabbítja*.⁸⁸ A *jogorvoslati szakasz alatt a szerződés megkötésére nem kerülhet sor, kivéve, ha a Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként a szerződés megkötését engedélyezi*.⁸⁹ A jogorvoslati szakasz azonban csak a KDB előtti eljárás során

⁸³ Uo.

⁸⁴ Ptk. 1:6. §.

⁸⁵ 2017. évi CLXXXVI. törvény indokolása a 68–75. §-okhoz.

⁸⁶ Kbt. 145. § (3) bek., továbbá a szerződésszegés esetében a Kbt. 159. §. A KDB és a bírósági eljárás kérdéseit a szerződésmódosítás kapcsán elemzi: JUHÁSZ (2014): *i. m.* 289–291.

⁸⁷ Kbt. 131. §.

⁸⁸ Kbt. 131. § (7) bek.

⁸⁹ Kbt. 156. § (4) bek.

hosszabbítja meg a szerződéskötési moratóriumot. Amennyiben ugyanis a KDB határozata ellen közigazgatási pert indítottak, az ajánlatkérő megkötheti a szerződést.⁹⁰ Hasonló a helyzet abban az esetben, ha a hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárásokat⁹¹ elemezzük. A hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárások ugyanis szubjektív és objektív határideje alapján a gyakorlatban előfordulhat olyan eset, hogy a jogorvoslati eljárást a szerződéskötési moratórium lejártát követően kezdeményezik.⁹² Így a kettő elvált egymástól, és a szerződéskötésre sor kerülhet a jogorvoslati eljárás közben is. Ha nem kerül sor, akkor a még meg nem kötött szerződés lesz érvénytelen, amely polgári jogi szempontból nehezen értelmezhető.

Mindezek tükrében a *KDB egy meg nem kötött szerződés érvénytelenségét* állapítja meg, amely hatásköre erre tekintettel is elfogadható. Kérdéses azonban az, hogy értékelheti-e a Döntőbizottság azt, hogy a kiemelt közérdekre hivatkozással a szerződés mégsem érvénytelen? A 2018. január 1. előtti törvényi rendelkezés alapján a bíróság Kbt. által nevesített semmisségi okokba ütközően megkötött szerződés esetében, az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása során a szerződést megkötésének időpontjára visszamenő hatállyal érvényessé nyilvánította, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződött a szerződés teljesítéséhez.

A bürokráciacsökkentő törvénymódosítás véleményünk szerint ebben az esetben olyan jogkört szabályoz a KDB esetében, amely vitatható. A szerződés érvénytelensége mögött a polgári jogban *közérdeket* kell keresni. A közbeszerzési szabályok megsértése mellett a közérdekre hivatkozva mégis érvényes a szerződés, és a teljesség kedvéért azt is hozzátehetjük, hogy az egész közbeszerzési eljárás mögött is közérdek áll. A két közérdek összemérése olyan mérlegelési feladat, amely összetett eljárási garanciák között érvényesülhet. A KDB jogorvoslati rendszere véleményünk szerint ennek részben tud megfelelni, hiszen nem ez a feladata. A különböző közérdekek összemérése nem a jogszabálysértés megállapítása, hanem ezen jelentősen túlmutató feladat, amely a döntőbizottsági cél- és feladatrendszerrel eltérő.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A szerződés semmissége mögött alapvetően a közérdek védelme⁹³ áll, azaz a szerződés semmisségének szabályozásával a polgári jog a közérdeket is védi. A Kbt.-ben két helyen is mérlegelési szempontot vezet be.

⁹⁰ Kbt. 166. § (5) bek. A Kbt. úgy rendelkezik, hogy amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen közigazgatási pert indítottak, az ajánlatkérő a folyamatban lévő közbeszerzési eljárását felfüggesztheti, a szerződés megkötését elhalaszthatja a bíróság jogerős határozatának meghozataláig.

⁹¹ Kbt. 152. §.

⁹² A hivatalból indított jogorvoslati eljárások kezdeményezésével kapcsolatban az eltérő gyakorlati értelmezések kiváló elemzéséhez lásd: Dezső Attila szerk. (2016): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest, Complex. 759–763.

⁹³ Eörsi Gyula (1989): *Kötelmi jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. 93.

Az első ezek közül az *ideiglenes intézkedés jogintézménye*, amelyben a még meg nem kötött szerződés megkötését lehet kezdeményezni, amennyiben ezt halasztást nem tűrő, kiemelkedően fontos érdek vagy közérdek védelme indokolja, és annak előnyei meghaladják a szerződéskötéssel járó hátrányokat. Az intézkedés jogpolitikai célja elfogadható és helyes, ugyanakkor *eljárásjogilag kifogásolható*, hogy az ajánlatkérő kérelmére és indokai alapján történhet az engedélyezés, valamint a KDB ezen végzése nem fellebbezhető. A közbeszerzési eljárási jogsértések legsúlyosabb szankciója lehet az, ha a szerződés semmis lesz. Ha KDB ideiglenes intézkedésként dönt a szerződés megkötéséről, akkor megállapítható-e egyáltalán, hogy a szerződés semmis?

Véleményünk szerint nem, de legalábbis nagyon kivételes esetben és nehezen. A semmisségi okok mellett ugyanis a Kbt. rendelkezik a semmisségi kivételről. Azaz a szerződés a fennálló semmisségi ok ellenére nem lesz semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik a szerződés teljesítéséhez. Ha a KDB előzetesen ideiglenes intézkedésként elismerte a beszerzési igényhez fűződő kiemelt közérdeket, véleményünk szerint logikailag nem lehet arra a megállapításra jutni, hogy az a halasztást nem tűrő kiemelten fontos közérdek, amely szerződés megkötéséhez elegendő volt, a jogorvoslati eljárás eredményeként már nem minősül kiemelten fontosnak. A két jogintézmény kapcsán azonban komoly és alapos mérlegelési feladat elé áll a Közbeszerzési Döntőbizottság.

Az értékeléshez további érveket is figyelembe kell venni. Az egyik, hogy a szerződés semmissége *nem az egyetlen szankció* a közbeszerzési jogorvoslatok során. A pénzbírság alkalmazását például a szerződés semmisségi okai mellett a Kbt. kötelezően előírja.⁹⁴ Ily módon nem marad joghátrány nélkül a jogsértés, csupán a szerződés semmisségét szorítja háttérbe a jogalkotó. A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés „megmentése” előtérbe kerül akkor is, amikor a teljesítéshez fűződő közérdek (semmisségi kivétel) vizsgálatát a KDB-nek és a KDB határozatát felülvizsgáló közigazgatási bíróságnak hivatalból kell vizsgálnia.⁹⁵ A jogorvoslati fórumok így kérelem nélkül, hivatalból kötelesek vizsgálni a semmisségi kivétel alkalmazását. Kiemelést érdemel az is, hogy a semmisségi kivétel kapcsán a jogalkotó *szűkítette a kiemelten fontos közérdek* fogalmát. Ennek azért van jelentősége, mert, ahogy a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja rámutatott, a bírói gyakorlat a közbeszerzés tényéből is levezette, hogy a szerződés megkötése közérdekű ügy.⁹⁶

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán *versengő közérdekek a szerződés semmisségi szankciójának háttérbe szorítását eredményezik*. 2018. január 1. óta a közbeszerzési jogorvoslati rendszerben – nézetünk szerint helyesen – tovább tisztázódott a jogorvoslati fórumok kettéválasztása a KDB és a polgári bíróságok között. Az ex lege semmisségi okok KDB hatáskörébe utalt megállapítása kétségkívül előremutató lépés a jogalkotó részéről, és mivel meg nem kötött szerződésről van szó, dogmatikailag elfogadható. Ugyanakkor felmerül az a kérdés, hogy a közérdekek

⁹⁴ Kbt. 165. § (6) bek.

⁹⁵ Kbt. 145. § (3a) bek.; 165. § (2) bek. g) pont; 172. § (2) bek.

⁹⁶ A Kúria „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (2017). 150.

összemérése megfelelő-e ebben a formában. Az ideiglenes intézkedések kapcsán a szerződéskötés engedélyezésénél véleményünk szerint a jogorvoslat hiánya szembetűnő probléma. A semmisségi kivétel kapcsán a különböző közérdekek összemérésére a bírói fórum és a bírói eljárás garanciarendszere és rezsimje javítana a kérdés megítélésén.

A szerződés tilos szerződés miatti semmissége a közbeszerzési szankciórendszer része, és a közbeszerzési jogorvoslatok és célrendszer hatékonyságát növeli a megfelelő alkalmazása. A fenti sorok ehhez kívántak adalékot nyújtani.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A Kúria „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (2017).
2. AUER Ádám (2018): Megjegyzések a tilos szerződések polgári jogi dogmatikájához, a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 73. évf. 11. sz. 486–495.
3. BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (2011): *Közbeszerzés Kommentár*. Budapest, Complex.
4. DEZSŐ Attila szerk. (2016): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez*. Budapest, Complex.
5. EÖRSI Gyula (1989): *Kötelmi jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
6. GÁRDOS István – VÉKÁS Lajos szerk. (2014): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer.
7. JUHÁSZ Ágnes (2014): *A közbeszerzésről másképpen*. Szeged, Lectum.
8. *Közbeszerzési Hatóság – Döntőbizottsági Határozatok*. Elérhető: www.kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/dontobizottsagi-hatarozatok/ (Letöltés dátuma: 2019. 04. 01.)
9. MOLNÁR Miklós (2010): A közbeszerzési jogorvoslatok néhány szervezeti és hatásköri aspektusa (megjegyzések a „bírói modell” kérdéséhez). In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna szerk.: *Libri Amicorum – Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 267–283.
10. PATAY Géza szerk. (2016): *A közbeszerzés joga*. Budapest, HVG-ORAC.
11. SZILÁGYI Norbert (2017a): A közbeszerzéssel kapcsolatos közigazgatási perek gyakorlata. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 48–58.
12. SZILÁGYI Norbert (2017b): A közbeszerzéssel kapcsolatos polgári perek gyakorlata. *Eljárásjogi Szemle*, 2. sz. 36–45.
13. VÉKÁS Lajos (2008a): *Parerga, dolgozatok az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC.
14. VÉKÁS Lajos szerk. (2008b): *Szakértői Javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, Complex.
15. WELLMANN György (2014): 6:95. § kommentárja. In PETRIK Ferenc szerk.: *Az új Ptk. magyarázata V/VI. Kötelmi jog*. Budapest, HVG-ORAC. 172–185.

Jogi források

1. 1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről
2. 2001. évi CXX. törvény a tőkepiacról
3. 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
4. 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
5. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
6. 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
7. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
8. 2017. évi CLXXXVI. törvény a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel és az egyes hatósági eljárások egyszerűsítésével összefüggő törvények módosításáról
9. 2007/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv
10. 89/665/EGK tanácsi irányelv
11. 92/13/EGK tanácsi irányelv
12. EBH2004. 1091. kúriai eseti döntés

Auer Ádám, PhD, egyetemi adjunktus a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézetében, illetve jogegységi érdemi munkatárs az Alkotmánybíróságnál. 2010-ben jogi diplomát, 2013-ban PhD-fokozatot szerzett állam- és jogtudományi területen. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézetének szervezési igazgatója 2015 és 2019 között. Pro Scientia Aranyérmes kutató, a Wirtschaftsuniversität Wien Forschungsinsitut für mittel- und osteuropäisches Wirtschaftsrechtben is végzett kutatómunkát, a Societas Central-Eastern Europe – Company Law Research Network tagja. Kutatási területe a polgári jog és társasági jog klasszikus területeire terjed ki, de munkáiban több alkalommal is vizsgált több jogterület határán fekvő problémákat, kérdéseket.

Fézer Tamás**KONTRAKTUÁLIS KÉRDÉSEK A KONCESSZIÓS
ÉS A KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉSEK TÜKRÉBEN¹***Contractual Questions in Relation to Concession and Procurement Agreements***Dr. habil. Fézer Tamás, PhD**, egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam-
és Jogtudományi Kar, fezer.tamas@law.unideb.hu

Az állam részvételével kötött szerződések tekintetében számos kérdés merül fel azok magánjogi, illetve közjogi hovatartozását illetően. A szerződések Polgári Törvénykönyvben rögzített szabályainak alkalmazhatósága szinte minden olyan esetben felmerül, amikor maga a szerződés, illetve az állammal kötött szerződéstípust rendező ágazati jogszabály nem szabályozza a kérdést. A tanulmány arra vállalkozik, hogy megvizsgáljon a szerződés létrehozásával, érvényességével, teljesítésével kapcsolatosan olyan kérdéseket, amelyeket klasszikusan nem rendeznek az ágazati jogszabályokban. A vizsgálat célja, hogy választ keressen arra a kérdésre, mennyiben tekinthetők a magánjog szerződési jogi rezsimjének intézményei az állam által kötött szerződések körében is szubszidiárius normáknak. Az írás elsősorban a koncessziós szerződés és a közbeszerzési eljárás eredményeképpen kötött szerződések világából hozott problémákkal és példákkal keresi a választ a fenti kérdésre, és annak bizonyítására törekszik, hogy – a szerződő felek státuszától függetlenül – valamennyi szerződés esetében helye van a magánjog szerződési jogi intézményei alkalmazásának.

KULCSSZAVAK:

koncessziós szerződés, közbeszerzés, szerződési jog, szerződés létrehozatala, szerződés-szegés

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projekt-irány elhelyezésére: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk.: *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus. 25–37.

There is an ongoing debate related to contracts involving a state party whether these agreements belong to the regime of private or public law. While, in many cases, legislation in civil law legal systems focuses on establishing a separate column of rules for such agreements, disputes may lead to the application of classic private law contract institutions. In cases of concession and procurement contracts, legislation does not deal with obvious questions of contract law (e.g. formation, validity, performance, breach), therefore, the contracting parties and the courts have to examine whether the contract rules of the Civil Code apply to the special borderline transactions made between a business party and the state. The study aims to examine government and local government contracts focusing on classic questions of contract law and proposes the application of the contract law institutions enacted by the Civil Code. While the study admits the special nature of government contracts, it suggests no special regime for the settlement of disputes under such agreements, instead, the contract law institutions should apply.

KEYWORDS:

concession agreement, procurement, contract law, contract formation, breach of contract

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A szerződések joga a magánjog dinamikáját leginkább kifejező olyan terület, amely a gazdasági változásokhoz igazodóan állandó mozgásban van, és a Polgári Törvénykönyvben (2013. évi V. törvény, a továbbiakban: Ptk.) lefektetett modellszabályokon túl, a felek számára biztosított szerződési szabadság elvének lehetőségeit kihasználva jelentős mozgásteret, ugyanakkor megfelelő kiszámíthatóságot és kikényszeríthetőséget biztosít a szerződő felek számára. A szerződési jog alapvetően diszpozitív szabályozási metódusa általában felveti azt a kérdést, hogy mi szükség van mégis a szinte kizárólag modellszabályokat tartalmazó szerződési jog rendszerére, részletelőírásaira. Egyes nézetek szerint ezek a diszpozitív szabályok kizárólag az olyan kontraktusok mögöttes szabályanyagát adják, amelyek esetében a felek a szerződési szabadság által nyújtott lehetőségeket szinte kizárólag az eszenciális elemek tekintetében használják ki (például a szerződés tárgyának, a szerződő felek, partnerek személyének meghatározása, ellenérték), és minden más tekintetben rábízák magukat azokra a főszabályokra, amelyeket a szerződések közös szabályai, valamint – amennyiben a megállapodásuk kategorizálható, tipizált és nevesített – az egyes szerződések szabályanyaga körében kínál a Ptk.² Ez a megközelítés abból a felismerésből indul ki, hogy a jellemzően nagyobb volumenű gazdasági tranzakciók esetében a felek részletes, írásba foglalt megállapodást kötnek, és számos tekintetben – akár általános kérdések esetében is (például szerződésszegés, kártérítés mértéke, felmondás) – olyan sajátos jogviszonyt hoznak létre, ami legfeljebb a szerződési jog alapelvei érvényesülésének hagy teret. Ezt a megközelítést alapul véve egyértelműen a fogyasztói szerződések, valamint a magánszemélyek között kötött szerződések képezik a legnagyobb csoportot azon kontraktusok halmazában, amelyek rábízák magukat a Ptk. szabályanyagára, nem élve a diszpozitivitás nyújtotta lehetőségekkel. A másik megközelítés a szerződési jogot bár alapvetően magánjogi jogterületként azonosítja, azonban egy olyan, a jogrendszer egészére kiható, generális oszlopként tekint a szerződési jog intézményeire, amely valamennyi, a kikényszeríthetőség igényével létrehozott megállapodás garanciális szabályrendszereként funkcionál.³ Ezt a megközelítést jellemzően magánjogi megközelítésnek is szokás tekinteni, hiszen követői nem húznak éles határvonalat közjogi és magánjogi jellegű szerződéses viszonyok közé, és a szerződést alapvetően két fél szinallagmatikus kötelmeként fogják fel, amelyet – az adott kontraktus keretei között – sajátos szabályok kisebb mértékben befolyásolhatnak ugyan, azonban a szerződések fogalmi elemét adó polgári jogi intézmények érvényesülését nem ronthatják le. Ebben a megközelítésben legfeljebb a szerződés létrehozatalának folyamata szempontjából lehet különleges szerződésként értékelni az állam által jellemzően piaci szereplőkkel kötött megállapodásokat, és a klasszikus polgári jog szerződési jogi szabályrendszere minden tekintetben vonatkozik az ilyen szerződésekre is. Bár jelen tanulmány írója is alapvetően ebből a megközelítésből indul ki, és sok tekintetben

² Ptk. Hatodik Könyv, Második Rész.

³ SHICK, Robert (2015): *Government Contracting: A public solutions handbook*. Abingdon, Routledge. 43.

osztja is annak paradigmáit, mégis elismeri annak létjogosultságát, hogy az állam által kötött szerződések számos tekintetben mutálódnak, így a magánjog és közjog határán mozgó sajátos megállapodásokként tekinthetünk rájuk, amely sajátosságok nem csupán a szerződés megkötésére, hanem a szerződés csaknem valamennyi létszakára rányomják a bélyegüket.

Sajátos kérdésként jelentkezik továbbá az állam által kötött szerződések körének azonosítása, illetve az azonosítás nehézsége is. Míg sok tekintetben csupán az állami beszerzéseket, a közbeszerzési eljárás lezárultával kötött szerződéseket szokás e körbe sorolni, más területeken is találunk olyan szerződéses jogviszonyokat, amelyek belső tartalmát nagymértékben határozza meg az állam mint szerződő fél. E körbe sorolhatjuk a koncessziós szerződéseket, illetve az olyan befektetési beruházásösztönző szerződéseket, amelyeket az állam egy-egy piaci szereplővel annak érdekében köt meg, hogy valamely, az állam területén hiányzó vagy fejlesztésre, innovációra szoruló szektorban előrelépést érjen el. Utóbbi szerződések gyakran együttműködési megállapodásként tűnnek fel, holott valódi tartalmuk jóval több ennél, és a közjogi jogi személy (jellemzően önkormányzatok) oldalán gyakran közjogi hatalomgyakorló funkciókról való lemondásokat (például valamely adó megfizetése alóli felmentés, adókedvezmények) is tartalmaznak. Bár ezek a sajátos együttműködési megállapodások Európában kihalófélben vannak, köszönhetően az Európai Unió diszkriminatív adóztatást kizáró elveinek, és annak a ténynek, hogy az egyedi kedvezmények rendszere helyett sokkal elterjedtebb a kiszámíthatóbb és nagyobb hozzáfértést eredményező jogszabályi kedvezményezés, a világ számos országában – különösen a fejlődő országok esetében – azonban még mindig fontos eszköz a kormányok kezében a külföldi tőke bevonásának érdekében. Jelen tanulmány arra törekszik, hogy az állam által kötött szerződések sajátosságait a fent bemutatott, kiemelt területeken, valamint a magánjog szerződési jogi rezsimjének egyfajta hatáselemzéseként egyaránt felvázolja, értékelje elsősorban a gazdasági szereplő piaci motivációt, valamint az állami szerződő fél közjogi indítatásait a vizsgálat középpontjába emelve.

A tanulmány aktualitását adja az a tény is, hogy a 2014. március 15-én hatályba lépett Polgári Törvénykönyv számos ponton megváltoztatta a kötelmi jog és ezen belül a szerződési jog szabályait, nem egy esetben – például a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályait tekintve – a korábbi dogmatika teljes megreformálásával, mintegy paradigmaváltást idézve elő a magyar magánjogban. Az új szerződési rezsím a Polgári Törvénykönyv rendszerében bevallottan a gazdasági szereplők egymás közötti szerződéses kapcsolataira lett modellezve, és az úgynevezett *business-to-business* (B2B) típusú kontaktusok kiszolgálását helyezte előtérbe, alig-alig engedve teret a szerződések más dimenzióinak (például a magánszemélyek egymás közötti ügyleteinek vagy éppen a fogyasztói szerződéseknek, amelyeknek egyes szabályait külön jogszabályban⁴ fektették le).⁵ A gazdaságorientált szerződési rendszer felveti a kérdést az állam által kötött szerződések

⁴ 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól.

⁵ WELLMANN György (2014): A szerződések általános szabályai az új Ptk.-ban II. rész. In WELLMANN György szerk.: *Szerződések tára – Az új Ptk. alapján*. Budapest, HVG-ORAC. 39.

körében is, miszerint a tanulmány bevezetőjében felvillantott, alapvetően polgári jogi jellemzőket hangsúlyozó megközelítésből kiindulva mennyiben alkalmazható és alkalmazandó az állam és gazdasági szereplők közötti szerződések körében a Polgári Törvénykönyv mögöttes szabályanyaga. Az állam által kötött szerződések tartalmát legalább érintőlegesen tárgyaló külön jogszabályok (például koncessziós törvény,⁶ közbeszerzési törvény⁷) ugyanis nem nyújtanak komplex szerződési jogi szabályozást ezekre az atipikusnak minősíthető kontraktusokra, így a klasszikus és az állam és gazdasági szereplők viszonyában ugyanúgy felmerülő szerződési anomáliák (szerződés érvényessége vagy érvénytelensége, szerződésszegés megítélése és jogkövetkezményei, a kártérítés számításának szabályai) vélhetően a Polgári Törvénykönyv általános szabályai szerint rendezhetők. Ebben a megközelítésben felvethető az a kérdés, hogy mennyiben célravezető a – legalábbis célok megfogalmazása szintjén – piaci igényekhez szabott magánjogi szerződési rezsim alkalmazása a sajátos motivációkból születő, közérdeket megjelenítő állami szerződések körében. A tanulmány szándékosan és vélhetően önhatalmúan válogat a szerződési jog új intézményeiből (szerződésszegésért való felelősség, tisztességtelen általános szerződési feltételek, elévülés, a párhuzamos kártérítési igények kizártsága, az úgynevezett *non-cumul* szabály) és vizsgálja meg – sok esetben pontosan a szerződések tartalmának titkossága miatt kizárólag elméleti síkon –, hogy mennyiben szolgálja az állam és ezzel együtt a közérdek igényeit a polgári jog szerződési rendszere e különös, állami kontraktusok körében.

2. A SZERZŐDÉSEK LÉNYEGE, SZABÁLYOZÁSI JELLEMZŐI, JOGPOLITIKAI CÉLOK

A tanulmány szűkebb tárgyára, az állam által kötött szerződésekre vonatkozó vizsgálatok és elemzések nem lehetnek teljesen anélkül, hogy át ne tekintenénk a magánjog szerződéseinek és a szerződési jog szabályozásának lényegét, céljait, és ezeken keresztül a szerződő felek elvárásait. Ez a dogmatikai kiindulópont adhat ugyanis alapot arra, hogy a sajátos célok mentén szerződő állam érdekeivel összemérhetők legyenek az általánosan meghatározott célok.

Kiindulásként le kell szögeznünk, hogy a szerződési jog megszületése, léte és indokolt-sága nem az állam által kötött szerződések szabályozásának igényéből táplálkozik, még akkor sem, ha néhány ország jogtörténeti fejlődésében a kezdetek állami engedélyhez kötötték a gazdasági tevékenység folytatását, mintegy privilégiumként felfogva azt. A szerződés lényege a szerződési jog ma is élő egyik legfontosabb alapelvében mutatja meg magát, a *pacta sunt servanda* elvében. Ez az alapelv a szerződésből eredő kötöttséget, a felek által – jellemzően önként – vállalt kötelezettséget emeli kikényszeríthető szintre, leegyszerűsített megfogalmazásban törvényt keletkeztetve a felek relatív jogviszonyában.

⁶ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról.

⁷ 2015. évi CXLVIII. törvény a közbeszerzésről.

A kikényszeríthetőség központi eleme a szerződésnek, így a szerződés léte vagy nem léte a felek között valamennyi jogrendszerben azt a kérdést dönti el, hogy van-e olyan kikényszeríthető kötelezettség a felek között, amelyhez az állami kikényszerítés eszközrendszere igénybe vehető. A szerződéses ígéretek, kötelezettségvállalások kikényszeríthetőségének garanciáit egyfelől a szerződés fogalma adja, másik oldalról pedig akarati és tartalmi szempontok dominálnak, amelyek diszfunkciói a szerződés érvénytelenségét vonhatják maguk után, aláásva végső soron ezzel a kontraktusban vállalt kötelezettségek teljesítésének követelését. A szerződés fogalmi elemét jogrendszerenként változó kritériumok alkotják. A civiljogi rendszerek alapvetően a felek egybehangzó akaratnyilatkozatát, a konszenzust helyezik a középpontba, és ez az egyetértés adja azt a jellemzőt, amely az állami kikényszerítő mechanizmus számára lehetővé teszi, hogy a *pacta sunt servanda* elv maradéktalanul érvényesülhessen.⁸ A konszenzuson túl a civiljogi rendszerek legfeljebb olyan hibákat azonosítanak, amelyek esetén a szerződésnek nem a léte, hanem az érvényessége dől meg. Az angolszász jogrend ezzel szemben, a konszenzuson túlmenően még egy fontos garanciát követel meg ahhoz, hogy a szerződésekhez kikényszeríthető erőt társítson. Ez az elem az ellenszolgáltatás (*consideration*) megléte. A *common law* rendszerek felfogásában a felek közötti ígéretek jogi relevanciáját az ellenszolgáltatás határozza meg, és ez adja a kikényszeríthető és nem kikényszeríthető ígéretek szelekciós kritériumát.⁹ Azok a kötelezettségvállalások, amelyek egyoldalúak, és a másik fél semmilyen ellenszolgáltatást nem vállal ezekért cserébe, nem rendelkeznek kötőerővel, a jog szempontjából lényegében irrelevánsak, és legfeljebb *gentlemen's agreement*ként funkcionálnak, amelyeknek megtartása a kötelezettséget vállaló félre van bízva. Ez a distinkció azt is jelenti, hogy az ingyenes szerződések ilyen formában értelmezhetetlenek az angolszász rendszerben, hiszen a kedvezményezett ellenszolgáltatásának hiánya a kikényszeríthetőséget teljes mértékben aláássa.¹⁰

A szerződés fogalmi elemei között fontos kiemelnünk az értelmezési szabályok versenysiségét. Tekintettel arra, hogy jogrendszerrel függetlenül a felek közötti konszenzus lényeges eleme a szerződés létrejöttének, abszolút releváns kérdés, hogy a felek vajon ténylegesen a kikényszeríthető kötelezettségvállalás szándékával tették-e meg szerződés létrehozatalát célzónak tűnő nyilatkozataikat. Az értelmezési elvnek ebben a tekintetben van hatalmas jelentősége, hiszen amint a felek vitatják, hogy milyen értelmet is tulajdonítottak bizonyos kifejezéseknek, klauzuláknak a szerződésben, illetve a felek között nincs egyetértés – egy későbbi jogvita kapcsán – abban a tekintetben, hogy valóban részévé vált-e bizonyos klauzula a szerződéses jogviszonynak, az értelmezési szabályok segíthetnek eldönteni egy adott jogrendszerben a kérdést, amely a szerződés létét, annak tartalmát és a kikényszeríthetőségét egyaránt érinti. A kontinentális jogok kiindulópontja jellemzően az úgynevezett szubjektív értelmezési alapelv. Ennek lényege, hogy a felek közötti vita esetén a szerződéses nyilatkozatokat úgy kell értelmezni, ahogyan azt a nyilatkozatot tevő fél értette, illetve

⁸ MONATERI, Pier Giuseppe ed. (2017): *Comparative Contract Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing. 27.

⁹ CARTWRIGHT, John (2016): *An Introduction to the English Law of Contract for Civil Lawyers*. Haywards Heath, Hart Publishing. 67.

¹⁰ BARNETT, Randy E. – OMAN, Nathan B. (2016): *Contracts: Cases and Doctrine*. New York, Wolters Kluwer. 124.

szándékolta.¹¹ A szubjektív értelmezési elv komoly hiányossága, hogy némi gondolatolvasásra ragadhatja magát, és elsősorban a nyilatkozatot tevő fél szubjektív értelmezéséből, ismereteiből, a szavak általa tulajdonított jelentéséből indul ki. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy napjainkban a kontinentális jogokban sem él ennyire kisarkítva a szubjektív szerződésértelmezési főszabály. Jellemzően csak abban az esetben fogadjuk el a nyilatkozattevő által az adott klauzulának tulajdonított jelentéstartalmat, ha a másik fél, akihez a nyilatkozatot címezték, nem érthette másként, mint az, aki a nyilatkozatot megtette. Ennek a mérője jogrendszerenként eltérő lehet, azonban klasszikusan a szavak általánosan elfogadott jelentését, valamint – különösen a kontinentális jogrendszerekben – a felek közötti, a szerződés megkötését megelőző tárgyalásokat, esetleges korábbi jogviszonyaikat is figyelembe vesszük. Az angolszász jogrendszerek ezzel szemben az értelmezési főszabályként az objektív alapelvet tekintik kiindulópontnak. Az objektív elv rendkívül korrekt nézőpontja tulajdonképpen egy, az adott szerződés – és így az adott jognyilatkozat – szempontjából teljesen laikus harmadik fél nézőpontját helyezi a vizsgálat középpontjába, és a felek közötti jogvita esetén azt vizsgálja, hogy egy független és pártatlan – ha úgy tetszik, az adott kontraktuális jogviszony szempontjából érdektelen – fél miként érthette ezeket a nyilatkozatokat.¹² Ez az absztrakció azonban könnyen szembemehet a szerződő felek érdekeivel, és akár a közöttük kialakuló jogviták esetében is eredményezheti azt, hogy a jogvitát eldöntő fórum – rendszerint bíróság vagy alternatív vitarendezési formában eljáró választottbíró – olyan értelmezést fogad el, amely ellen mindkét szerződő fél tiltakozik, illetve amely értelmezést egyik fél sem tulajdonította az adott klauzulának vagy nyilatkozatnak. Az objektív értelmezési alapelvet némiképpen finomhangolják azok a modern kiigazítások, amelyeket az angolszász rendszerben napjainkban megfigyelhetünk. Ennek megfelelően már nem egy teljesen laikus harmadik személy nézőpontja kerül a vizsgálat középpontjába, hanem egy olyan – kissé konkrétabb – személy nézőpontja, aki a nyilatkozat szempontjából címzettnek tekinthető szerződő félhez hasonló tevékenységet folytat, és hozzá hasonló jártasságot mutat fel. Előljáróban megjegyezzük, hogy az állam által kötött szerződések esetében az objektív értelmezési alapelv független szemlélőjét igen nehéz lehet akár csak ideáltípusként is azonosítani. Ha ugyanis az állami fél a nyilatkozattevő, akkor a szuverenitás koncepciója alapján vélhetően nem lesz még egy összehasonlításba bevonható „másik hazai állam”, aminek az értelmezésére támaszkodhatnánk. Amennyiben pedig az állammal szerződő piaci szereplő helyzetéhez hasonló laikust keresünk, úgy az állami szerződésekben igen gyakran megjelenő monopóliumok (lásd például a koncessziós szerződések esetkörét) nehezíthetik annak a bizonyos harmadik személynek a megtalálását.

A szerződés jogintézményének léte alapvetően táplálkozik a magánjog egyik klasszikus paradigmájából, a mellérendelt pozícióban lévő felek közötti jogviszony meglétéből. A hierarchikus viszonyt teljességgel nélkülöző egyenrangú felek közötti jogviszonyok tipikusan legjobb példáját éppen a szerződések jogának intézményei adják. A szerződések döntő

¹¹ MONATERI (2017): *i. m.* 35.

¹² BARNETT-OMAN (2016): *i. m.* 78.

része a magánjogban egy szinallagmatikus viszonyt hoz létre a felek között, akik a kontraktusban megjelenített kötelezettségeket az azt vállaló féllel szerződő másik fél oldalán jogosultság formájában jelenítik meg. A kötelelem lényege is ez a szolgáltatási kötelezettség, valamint a másik oldalról nézve a szolgáltatás teljesítésének követelésére vonatkozó jogosultság. A szinallagmatikus viszonyok természetesen nem jelentik, hogy minden esetben, minden magánjogi szerződés vonatkozásában igaz az a tétel, hogy a jogok és kötelezettségek a két fél viszonylatában teljesen kiegyenlítik egymást, ugyanis a szolgáltatás ellenértékének problémaköre már a valorizáció kérdését is maga után vonja, amely az egyenértékűség vizsgálatának korántsem problémamentes követelményével bonyolíthatja a kontraktus értékelését. Az azonban mindenképpen sajátja a magánjog szerződési intézményeinek és a *pacta sunt servanda* elvnek, hogy a felek a szerződésszegés esetére igénybe vehető jogkövetkezmények – ha úgy tetszik korrekciós lehetőségek közül – csupán a magánjog által felkínált eszközöket variálhatják, más jogterületre a szankciók vagy korrekciós eszközök nem csaphatnak át. A szerződésszegésért nem felelős fél ennek alapján nem helyezheti kilátásba azt, hogy valamely közigazgatási hatósági eljárás megindítását fogja kezdeményezni a másik fél nem vagy nem megfelelő teljesítése esetére, hiszen az eljárás megindítását kezdeményezni a közigazgatási jog szabályai alapján meghatározott esetekben lehet.¹³ A magánjog szempontjából az ilyen jellegű fenyegetések szerződésbe inkorporálása teljesen irreleváns, és kívül marad a magánjogi értékelés körén, hiszen nem rendelkezik a magánjog jellemzően szolgáltatásteljesítésének kikényszerítését vagy az eredeti állapot helyreállítását zászlóra tűző céljainak megfelelő tartalommal. Ugyanígy a büntetőfeljelentés megtétele csupán a büntetőjog és a büntetőeljárásjog szabályai által meghatározott feltételekkel történhet, így amennyiben a szerződésszegés bűncselekményt valósít meg, akkor a büntetőeljárás megindítását kezdeményezni attól függetlenül van lehetősége a szerződő félnek, hogy ennek opcióját a szerződésbe belefoglalták-e vagy sem. Az állam, mint szerződő fél esetében azonban e jogágak szankciórendszerének függetlenségét hirdető elvek némiképp megborulhatnak. A koncessziós szerződés kiváló példája ennek az átértelmezésnek. A koncessziós tevékenységet folytató és állammal/önkormányzattal szerződést kötő jogosult nem szerződésszerű teljesítése esetére az állam részére rendelkezésre állnak közigazgatási szankciók is, hiszen pontosan az általa fenntartott és működtetett közigazgatási hatósági eljárások segítségével akár a magánjogi jellegű koncessziós szerződés kikényszerítési mechanizmusainak igénybevétele nélkül is vissza tudja terelni a koncesszió jogosultját a szerződésszerű teljesítés mezsgyéjére. Ugyancsak a koncessziós szerződés lehet példa arra az esetre is, amikor az állam a magánjog rendszerébe nem illő, annak alaptételeit cáfoló olyan eszközöket vehet igénybe a szerződésszerű teljesítés kikényszerítése esetére, mint például az egyoldalú, a koncesszió jogosultjára nézve hátrányos szerződésmódosítás lehetőségének gyakorlása. Ezek a sajátosságok értelemszerűen felvetik azt a kérdést, hogy miként tekinthetünk a koncessziós szerződésre magánjogi szerződésként, hiszen számos, a jogviszonyt jellemző intézmény, amelyet kétségtelenül nem

¹³ KASTELY, et al. (2015): *Contracting Law*. Durham, Carolina Academic Press. 187.

a Polgári Törvénykönyv tartalmaz, a szerződéses felek mellérendeltségének alaptételét ássa alá. Kényelmes éppen ezért a koncessziós szerződést a magánjog és közjog határán billegő szerződésként aposztrofálni,¹⁴ azonban véleményem szerint ez a címke nem használható a szerződés lényegét adó intézmények, elvek lerontására, hiszen végső soron a szerződés immanens fogalmi elemét, a szerződések kikényszerítéséhez fűződő érdeket, a szerződés intézményének létezését megalapozó jogpolitikai célt torpedózzák meg ezek az anomáliák.

3. A SZERZŐDÉS LÉTREHOZATALA: KONSTRUKCIÓ, PARTNERVÁLASZTÁS, SZERZŐDÉSKÖTÉS

Az állam által kötött szerződések körében a külön jogszabályokban megjelenő sajátos előírások jellemzően a szerződések létrehozatalának szakaszára koncentrálnak, és jóval kevésbé fordulnak elő olyan rendelkezések, amelyek a szerződés tartalmi elemeit érintenék. Ennek az oka teljesen nyilvánvaló. Tekintettel arra, hogy az állam – akárcsak a legtöbb piaci szereplő a magánjogban – jellemzően és túlnyomórészt visszterhes szerződéseknek válik az alanyává, a közpénzből gazdálkodó entitásként egy sajátos szerződéskötési rezsimet kell, hogy kövessen, ahol a legkivételesebb esetekben lehet helye a magánjogban egyébként leggyakrabban alkalmazott, így éppen ezért főszabálynak is minősített, a két fél magánügyének tekintett, tárgyalások folyamányaként létrejövő kontraktusnak. Míg a Polgári Törvénykönyv a szerződés létrehozatala tekintetében a versenyztetést csupán egy speciális létrehozási módnak tekinti, az állam által kötött magánjogi szerződések körében ezt a kivételes konstruálási módszert vehetjük főszabálynak. A közpénzekkel és a közpénzekből történő gazdálkodás és az ezek terhére történő szerződéskötés azonban csak az egyik, bár kétségkívül legkönnyebben megragadható eleme a sajátos létrehozatali módok indokának. Egy másik nézőpontra is tekintettel kell azonban lenni ebben a körben. A szabad piaci verseny és a modern piacgazdaság sokszínű, sokszereplős versenyt feltételez. A gazdasági verseny szereplői között éppen ezért a legtöbb termék- és szolgáltatáspiacon igaz az az állítás, hogy az azonos vagy hasonló (helyettesíthető) termékeket, szolgáltatásokat kínáló piaci szereplők többen vannak, a monopóliumok még területi lehatároltságban vizsgálva is nagyon ritkán fordulnak elő. Meg kell jegyezni, hogy ezek a monopóliumok a legtöbb esetben éppen az állam, vagy az állam részvételével alapított gazdasági társaságok által nyújtott szolgáltatások piacán jelennek meg. A sokszereplős piaci versenyben az állam a magánjogi szerződés megkötésével mintegy piaci szereplőként jelenik meg, azonban nem egy a piaci szereplők közül, hanem egy komoly tőkeerővel és nagy vásárlási potenciállal rendelkező szereplő, amelynek magatartása sok esetben nemcsak kismértékben befolyásolja, hanem nagymértékben meg is változtathatja, át is rendezheti a piaci erőviszonyokat. A versenyjog éppen ezért számos állam, állami szervek által kifejtett magatartást címkézett már olyan piaci magatartásnak, amely a Gazdasági Versenyhivatal eljárását vonta maga után

¹⁴ RIVER, Jalan (2018): *Concession and Contract*. London, Forgotten Books. 21.

Magyarországon.¹⁵ Amikor az állam megrendelői vevői pozícióban jelennek meg a szerződéskötés szándékával a piacon, akkor a velük szerződő fél számos – később részletezett – tényező miatt olyan versenyelőnyre tehet szert, amelyet csupán egyetlen állammal kötött szerződésének köszönhet. Az állami beavatkozás tehát meghatározó szerepet tölthet be a legtöbb termék és szolgáltatás piacán. A szerződéskötés folyamatában éppen ezért gyakori, hogy az állam a versenyeztetés eszközeihez kell, hogy folyamodjon, és egy részleteiben meghatározott, a piaci szereplők számára fair hozzáférést biztosító kiválasztási eljárás eredményeképpen találja meg szerződő partnerét. A versenyeztetési folyamatot azonban nem csupán egyszerű partnerválasztási procedúráként értékelhetjük. Sokkal inkább a szerződéskötést egészében meghatározó eljárási rezsimek találhatók e körben, ugyanis az egyenlő hozzáférés, a publicitás követelményeinek csak úgy tud megfelelni az állam, ha már a kiválasztási folyamat részévé teszi a majd megkötendő szerződés számos tartalmi elemének meghatározását, publikálását.¹⁶ Ez egyrészt a kvalifikált és kompetens ajánlattevők megtalálása érdekében szükséges, másrészt külső kontroll-funkciója is van abban a tekintetben, hogy hogyan, mibe, milyen feltételekkel kíván az állam beruházni, befektetni, vásárolni. Bár a folyamat végén megkötött kontraktus jellemzően nem kerül nyilvánosságra, azonban a nyilvánosságot főszabálynak tekintő kiválasztási, szerződéskötési eljárás során a lényeges tartalmi elemek ismertté válnak.

Kérdésként merül fel, hogy az állam számára miért éri meg egy hosszadalmas, komoly és előrelátó tervezést igénylő, sok esetben a szerződéses költségeket jelentősen megnövelő kiválasztási folyamat működtetése. Nyilvánvaló alternatívája az ilyen szerződéskötési procedúráknak az, ha az állam saját maga látja el azokat a funkciókat, amelyek egyébként a szerződéses rezsimben szolgáltatási és termékszükségletekként jelentkeznek. Ugyanígy merülhet fel az a kétely, hogy az állam – különösen olyan esetekben, amikor már korábban is kielégített szükségletet kíván újra szerződés útján rendezni – miért nem fordul az általa kompetensnek vélt egyetlen forráshoz, piaci szereplőhöz. Ezt a dilemmát egyforrásos közbeszerzési dilemmaként szokták emlegetni (*sole source procurement*). Anélkül, hogy komoly közgazdasági megfontolásokat és hatékonyságelemzést vonultatnánk fel pro és kontra érvként, álljon itt egy analízis, (lásd 1. táblázat) amelynek alapját William Sims Curry elképzelései adják.¹⁷

¹⁵ Lásd a következő határozatokat: Vj-164/1999.; Vj-48/1998.

¹⁶ KASTELY et al. (2015): *i. m.* 121.

¹⁷ CURRY, William Sims (2016): *Contracting for Services in State and Local Government Agencies*. Abingdon, Routledge. 122.

1. táblázat • Az egyforrásos közbeszerzés lehetséges indokai és azok cáfolatai
(Forrás: A szerző szerkesztése, William Sims Curry műve alapján)

Az egyforrásos közbeszerzés lehetséges indokai	Cáfolatok
Sok esetben rendkívül hosszadalmas folyamat elsőalkalmas közbeszerzéseknél a megfelelő szerződő fél kiválasztása, ami a beszerzés és a szükséglet kielégítését veszélyezteti.	Az ajánlattevőknek nem kell egymást követően ajánlatot tenniük. A kiválasztási eljárások jellemzően lehetővé teszik, hogy több ajánlattevő is bekapcsolódjon, és bemutassa, milyen feltételekkel képes kielégíteni az állam szükségleteit.
Abban az esetben, amikor ismételt szükségletkielégítésről van szó, jelentős késedelmet jelent, hogy több potenciális partnernek teszi az állam lehetővé a kiválasztási eljárásba történő bekapcsolódást.	Abban az esetben, ha az állam vagy állami szerv túl sokáig vár azzal, hogy a lejáró szerződéseiben új tendert írjon ki, a hatályban lévő korábbi szerződés időtartama a jogszabályi keretek között hosszabbítható.
Sok esetben olyan speciálisak az állam beszerzési szükségletei, hogy azokat kizárólag ismert és kompetens piaci szereplő tudja biztosítani. Ez esetben a többszereplős eljárás felesleges időhúzásként jelentkezik.	A piac állandó mozgásban van. A monopóliumok jellemzően területi monopóliumok, amelyek nem örökéletűek. Egy új kiválasztási eljárás felfedhet új piaci szereplőket, és növeli a szereplők közötti versenyt, amely nem csupán árversenyt, de sok esetben minőségi versenyt is generál a versenytársak között.
Az adott szerződő fél ismert gyakorlata, hogy mindig a legalacsonyabb árakkal dolgozik, amely egy földrajzi területen éppen – a szerződéskötés időpontjában – elérhető.	A legalacsonyabb árakat csak intenzív piaci verseny hozza felszínre. Azok a szereplők, akik a korábbi versenyztetés során magas áraik miatt alulmaradtak a nyertes ajánlattevővel szemben, egy új tender esetén vélhetően versenyképebb árakat fognak ajánlani.
A korábban kiválasztott és jelenlegi szerződéses partner jól teljesített, nem merült fel kifogás a szolgáltatásával kapcsolatban. Egy újabb kiválasztási eljárás a már bejáratott kapcsolattartási mechanizmusokat lenullázza egy új partnerrel.	Az éppen szerződéses pozíciót élvező piaci szereplő vélhetően érzi monopolhelyzetét, és ezzel visszaélve árakat emelhet. Ezzel szemben azok a szereplők, akik a korábbi versenyztetés során magas áraik miatt alulmaradtak a nyertes ajánlattevővel szemben, egy új tender esetén vélhetően versenyképebb árakat fognak ajánlani.

Az egyforrásos közbeszerzés lehetséges indokai	Cáfolatok
Számítógépes programok beszerzése esetén biztosan a program fejlesztője az egyetlen, aki képes megfelelő szakmai támogatást nyújtani majd a szoftver felhasználásának időtartama alatt.	Bár ez sok esetben érthető és akár reális indok is lehet, mégis érdemes lehet versenyeztetés útján tesztelni, verifikálni ezt az állítást. Ugyancsak egy versenyeztetés tárhat fel olyan, az eredetileg korábban kiválasztott számítógépes programmal versengő szoftvert, amely akár jobb funkcionalitást is kínál.
Kizárólag az adott terméket gyártó szereplő képes szervizelési és támogatási szolgáltatásokat nyújtani.	A legtöbb berendezés esetében pontosan a gyártó terjesztői hálózatának hiányában számos piaci szereplő képes szervizelni, támogatni az eszközt. Amennyiben ez mégsem így lenne, mert a gyártó saját terjesztői hálózatot üzemeltet, úgy természetesen indokolt lehet az egyforrásos közbeszerzés igénybevétele.
A szolgáltatásra vagy a termékre egy természeti katasztrófa vagy más szükséghelyzet generálta helyreállítás, kárkövetkezmény-csökkentés során van szükség.	A nyilvánosság abban az esetben is megkövetelt a közbeszerzés során, amikor egyforrásos (a magyar rendszerben tárgyalásosnak nevezett) közbeszerzés történik. Több ajánlattevő ajánlatának megismerése éppen ezért ritkán vezet igénybe hosszabb időt az egyforrásos rendszer időkeretéhez képest.

A fenti elemzés megvilágíthat motivációkat a szerződni kívánó állam oldalán, amely az állam sajátos funkciójából kiindulva mindig a nyilvános, átlátható és esélyegyenlőséget biztosító közbeszerzés felé löki őt. A magánjog szempontjából azonban önmagában a kiválasztási eljárásnak csupán két releváns eleme azonosítható: a versenyeztetés szabályainak maradéktalan betartása a szerződő partner kiválasztása és a szerződés megkötése során, valamint a versenyeztetési eljárás eredményeképpen kiválasztott szerződő fél, a piaci szereplő irányába beálló szerződési kötelezettség, amely alól csak rendkívül szűk körű a mentesülés, és ezen mentesülések is jellemzően a nyertes ajánlattevő személyében, magatartásában rejlő okokat jelentik.¹⁸ A versenyeztetés szabályainak esetében a magánjog rendszerében a tendert hirdető leendő szerződő fél maga dönthet arról, hogy kíván-e élni a hagyományosnak mondható tárgyalás helyett ezzel a kétségtelenül bonyolultabb szerződéskötési megoldással. Amennyiben azonban emellett dönt a szerződő fél, a tender kiírója, úgy a versenyeztetés játékszabályaihoz azért lesz kötve, mert a szerződés létrehozatalának feltételeként jelennek majd meg ezek az előírások. E körben felmerül kérdésként, hogy a versenyeztetés szabályainak betartása a szerződés létének feltétele vagy „csupán”

¹⁸ 2015. évi CXLVIII. törvény a közbeszerzésről 131. § (9) bek.

a szerződés érvényességének egyik kritériuma. Az első esetben a szerződés létét érintő feltételként rendkívüli ereje van a versenyztetés szabályainak, hiszen megtartásuk nélkül nincs meg az az egybehangzó akaratnyilatkozat, amely a szerződést kialakítaná, hiszen az ajánlat és annak elfogadása nem a versenyztetés szabályainak mentén történik. Amennyiben a versenyztetés szabályait érvényességi kritériumként fogjuk fel, úgy a helyzet némiképp megengedőbb, hiszen – attól függően, hogy semmisségi vagy megtámadási okként funkcionálhat a versenyztetés szabályainak megsértése – a szerződés csupán arra való hivatkozás vagy egy jogvita során esik át az érvénytelenségi vizsgálaton. Bár a semmisség esetében a bíróság ezt hivatalból köteles figyelembe venni, azonban mindaddig erre nincsen lehetősége a bíróságnak sem, amíg valamilyen jogvita eldöntése során a szerződés elő nem kerül az adott perben. Elméletileg így még semmisségi okként való kezelése esetén is előfordulhat, hogy a versenyztetés szabályainak megsértése bár abszolút érvénytelenséget, azaz semmisséget kellene, hogy maga után vonjon, azonban ez a felek erre irányuló akaratának hiányában soha nem kerül felszínre. Amennyiben tovább haladunk a versenyztetés szabályainak érvényességi kritériumszintjén történő kezelése gondolatfonalán, úgy újabb problémával találjuk magunkat szembe. A Polgári Törvénykönyv ugyanis meghatározza az érvénytelenségi okokat mind semmisség, mind megtámadás esetében. A két érvénytelenségi kategória közötti alapvető különbség, hogy a semmisség körébe sorolt okok olyan abszolút hibákat rejtnek, amelyek már túlnőnek a felek érdekkörén, és a társadalom szélesebb körére nézve jelentenek jogsérelmet azáltal, hogy a szerződés intézményébe vetett bizalmat ássák alá. A durva akarati hibák, nyilatkozati hibák és a célzott joghatás semmisség körébe értett hibái mind olyan anomáliák, amelyek esetén a magánjog nem kívánja a szerződéseknek tulajdonított kikényszeríthetőséget és elismerést biztosítani, és a semmisség hivatalból történő vizsgálatát, valamint a szerződő felek körén kívüli személyek számára – amennyiben ez utóbbiak jogos érdeküket bizonyítják – hivatkozási lehetőséget ad az érvénytelenség kimondása érdekében. A megtámadási okok ezzel szemben sokkal puhább jellegűek, hiszen a felek jogviszonyában és a felek érdekkörében jelenthetnek anomáliát, így csupán a felek hivatkozhatnak rá, és a hivatkozási, megtámadási lehetőség is elévül a szerződés megkötését követő egy év elteltével.¹⁹ Komoly dilemma, hogy a versenyztetés szabályainak megsértése a szerződés létét vagy annak érvénytelenségét vonja maga után. Amennyiben a szerződés nem létezését igyekszünk alátámasztani ezen anomáliára hivatkozással, úgy kizárólag az ajánlat és annak elfogadása körében kereshetünk diszfunkciót. Ilyen diszfunkciót azonban nehezen tudunk a magánjog berkein belül találni, hiszen a versenyztetés – legyen szó akár pályáztatásról, akár árverésről – megindítását jelentő ajánlattételi felhívás, majd az arra érkező ajánlat, végül a bírálat végén születő döntés, azaz az elfogadás vélhetően a versenyztetés legtöbb szabályának megsértése esetén (például az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően felbontott ajánlatok) is azonosítható a folyamatban. Abban az esetben talán, amikor a bírálati szempontoktól eltérő értékelés mentén születik döntés, és ezáltal a nyertes, a leendő szerződő partner kiválasztásakor

¹⁹ Ptk. 6:89. § (3) bek.

érezhetünk valódi hiátust az ajánlat és elfogadás rendszerében. Ilyen esetben is azonban a bírálati szempontokat az ajánlattételi felhívásban határozzák meg, amely – mint ilyen – még nem tekinthető a szerződés létrehozását jelentő közvetlen mozzanatnak, így az arra benyújtott ajánlat, majd az ajánlattételi felhívásban szereplő szempontoktól eltérő döntés, azaz az elfogadás, még mindig lehetséges a magánjog keretei között, hiszen az ajánlattételi felhívástól részben eltérő ajánlat nem indítja újra a szerződéses folyamatot, amint teszi azt egy ajánlattól eltérő „elfogadó nyilatkozat,” az ellenajánlat.²⁰ Éppen ezért el kell vetnünk azt a teóriát, miszerint a versenyeztetés szabályainak megsértése a szerződés létét, immanens fogalmi elemeit érintő és veszélyeztető tényező lenne. Az érvénytelenség azonban sokkal legitimebb kifogásként van jelen ezen esetekben. Az önként választott versenyeztetési eljárásba bonyolódás esetében bár vannak kételyeink a Polgári Törvénykönyv kötelmi jogi jellegű szabályainak diszpozitivitását és annak korlátait érintően, azonban ezeket az állam által kötött szerződések körében figyelmen kívül hagyhatjuk. Bár a Polgári Törvénykönyv kétséget kizáróan és különösen a kötelmi jog körében az eltérést engedő normák túlsúlyát vonultatja fel, azonban az érvénytelenségi okok rendszerét tekintve felmerül az a kérdés, hogy vajon még mindig a felek jogait, kötelezettségeit érintő intézményről van-e szó. Véleményem szerint az érvénytelenségi okok közjogi szabályoknak tekinthetők, és különösen a társadalmi érdekeket megtestesítő semmisségi okok esetében nem igazolható a lista diszpozitív – és ily módon bővíthető vagy szűkíthető – jellege, hiszen – a felek érdekeinél – magasabb érdekek megjelenítésével találkozunk a releváns normákban. Éppen ezért az érvénytelenségi okok rendszere nem nyitott, azt a felek nem bővíthetik vagy szűkíthetik még saját jogviszonyukban sem. Az állam által kötött magánjogi szerződések körében azonban nem kell még ezt az érvelést sem alkalmaznunk, hiszen a szerződéskötés versenyeztetés útján nem az állam mint egyik szerződő fél önkéntes döntése, hanem jogszabályi kötelezettség, amelynek megsértése a jogszabályba ütközés miatt semmisségi okként funkcionálhat. A közbeszerzés eredményeképpen kötött szerződések körében ugyan a közbeszerzési törvény maga tartalmaz eljárási lehetőséget a versenyeztetés szabályainak megsértése esetén az alulmaradt ajánlattevők számára,²¹ azonban még ennek hiányában, kizárólag a magánjog szerződési szabályainak alkalmazásával is látok arra lehetőséget, hogy a közbeszerzési eljárás szabályaiba ütközően lefolytatott eljárások eredményeképpen létrejött szerződések érvénytelenségét megállapíthassuk. A jogszabályba ütközés mint semmisségi ok azonban még egy dilemmát felvet, amelyet meg kell válaszolnunk abban az esetben, ha erre hivatkozással találjuk meg a fent leírt diszfunkciót bemutató szerződések érvénytelenségét. A jogszabályba ütközés a magánjogban a célzott joghatás hibájának körébe sorolt érvénytelenségi ok, amely egyes nézetek szerint a szerződés tartalmi jogszabálysértésére vonatkozhat csupán, és nem a szerződés megkötéséhez vezető folyamatra. Ezt az érvelést azért nem tartom elfogadhatónak, mert a célzott joghatás, azaz a szerződéssel elérni kívánt joghatás hibája nem csupán tartalmi lehet.

²⁰ RIVER (2018): i. m. 27.

²¹ 2015. évi CXLVIII. törvény 144. §.

A versenyzetési eljárás látszatát keltő, valójában azonban azt megsértő vagy akár negligáló szerződéskötési folyamat zavaros célzott joghatást sejtet, és ilyenként a szerződés valamely célját biztosan megghiúsítja. Ha abból indulunk ki, hogy az állam magánjogi szerződési körében a nyilvános kiválasztás nem pusztán egy eljárási kritérium, sokkal inkább a fent már részletezett közpénzvédelem és versenyjogi érdekek tiszteletben tartása, úgy a versenyzetetés, kiválasztás szabályainak megsértése már nem egy formális szabályszegés, hanem a szerződéses érdekekre, motivációkra és ilyen formában a szerződés által kiváltani tervezett joghatásra jelentős ráhatást gyakorló anomália, amely az így megkötött szerződés érvénytelenségét kell, hogy maga után vonja a magánjog logikája alapján is.²²

4. LEHETŐSÉGEK ÉS RENDELKEZÉSEK A SZERZŐDÉSI ANOMÁLIÁK ESETÉN

A szerződés egyes létszakaiban (megkötésig tartó szakasz, a szerződés megkötése, a teljesítésig tartó létszak, teljesítés, teljesítést követő esetleges helyállási szakasz) eltérő veszélyek, anomáliák nehezíthetik a *pacta sunt servanda* elvének érvényesülését. A szerződésszegés talán a leginkább klasszikus és a gyakorlatban a legtöbbet előforduló ilyen anomália, amelynek jogkövetkezményeit a Polgári Törvénykönyv generálisan, valamint néhány speciális és kétségekívül leginkább tipikus szerződésszegési esetkör (például késedelem, hibás teljesítés) vonatkozásában meghatározza. A jogkövetkezmények tekintetében a felek azonban szabadságot élveznek, hiszen e körben a jogaikat, kötelezettségeiket meghatározó modellszabályokról van szó a Polgári Törvénykönyvben, azaz az eltérés mint a magánjogi kódex fő szabálya, adott lehetőség. Ez magában foglalja azt, hogy a kódexben meghatározott jogkövetkezményeken túlmenő jogkövetkezményeket foglalnak bele jogviszonyukba, valamint akár a Polgári Törvénykönyv által listázott és alkalmazni rendelt jogkövetkezmények valamelyikének belső tartalmi szabályait írják felül (például a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség később kifejtendő szabályai esetében a kártérítés mértéke vagy módja, illetve akár a felelősség alapja tekintetében írják felül a kódex rendelkezéseit). Amennyiben nem kifejezetten a szerződésszegéshez kapcsolt jogkövetkezményekről beszélünk, olyan esetekben is a felek számára számos választási lehetőséget biztosít a Polgári Törvénykönyv. A létrehozatal szakaszában például az ajánlati kötöttség megszűnése, de akár a tárgyalások (ajánlatok, ellenajánlatok sorozata) szakaszában a tárgyalások valamelyik fél általi beszüntetése esetén találkozunk a szerződési folyamatot lezáró jogkövetkezményekkel, illetve akár korrekciós jogkövetkezményekkel is (az utóbbi, a tárgyalások valamelyik fél általi beszüntetését bemutató, ilyen lehet például a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályainak alkalmazása). Első ránézésre úgy tűnik, hogy ezek a jogkövetkezmények kiválóan képesek kezelni az állam magánjogi szerződési körében – bármely létszakban – fellépő anomáliákat is. Ez azonban korántsem

²² CURRY (2016): *i. m.* 103.

ennyire egyszerű. A koncessziós szerződések területéről hozhatjuk talán a leginkább eklatáns példát, amelynek segítségével bemutatható, hogyan változtatják meg a magánjog koherens jogkövetkezményi rendszerét az állami motivációk és általában az állam sajátos helyzete.

4.1. A hatály kérdései a koncessziós szerződések körében

A koncessziós szerződések lényeges ismérve a szerződés megkötésére vezető folyamat, a kiválasztás, a koncessziós pályázat részletszabályai. A pályázat nyertesével köt ugyan az állam, illetve az önkormányzat majd koncessziós szerződést, azonban a szerződő fél, a koncesszor nem folytathatja a koncesszióköteles tevékenységet, erre a célra létre kell hoznia egy gazdasági társaságot. A szerződés megkötését követően 90 napot biztosít a törvény a koncesszornak arra, hogy ezt a tiszta profilú társaságot létrehozza. A társaság lesz majd a koncesszió valódi jogosultja, aki jogot formálhat a tevékenység folytatására. Ez a hárompólusú jogviszony azonban sajátos azért is, mert a harmadik alany, a koncesszió jogosultja a szerződés megkötésekor még nem létező társaság, nem létező jogalany, így a felek triászba két problémát is felvet. Egyik oldalról kezelnie kell a jognak azt a helyzetet, amikor a koncesszor nem tesz eleget a társaság létrehozására vonatkozó kötelezettségének. Jellemzően nem egyszerű nemtörődömség következménye ez a magatartás, sokkal inkább a tárgyi feltételeknek való megfelelés hiánya. Leggyakrabban a koncessziós tevékenység végzésének tárgyi vagy személyi feltételeit nem tudja biztosítani a koncesszor, és a társaságot a szakhatósági engedély (tevékenységi vagy alapítási engedély) hiányában nem jegyzi be a cégbíróság. Ugyancsak gyakran előfordul esetkör, amikor a koncesszor hiányos engedély iránti kérelme és ennek következtében az engedélyezési eljárás során kibocsátott hiánypótlás vagy – amennyiben többszöri hiánypótlásra van lehetőség – hiánypótlások húzzák el úgy az eljárást, hogy a cégalapítás nem történik meg a szerződés megkötését követő 90 napon belül.²³ Vizsgáljuk meg a kérdést magánjogi szempontból. Amennyiben a felek között kötött szerződés az egyik fél esetében gazdasági társaság létrehozását írnia elő kötelezettségként, úgy ennek elmaradása szerződésszegésként lenne értékelhető, ahol a szerződésszegés jogkövetkezményei között megtaláljuk a szerződésszegésért nem felelős fél egyoldalú megszüntetési jogát, felmondás vagy elállás formájában. A koncessziós szerződés esetében azonban a társaság létrehozásának kötelezettsége nem egy, a felek jogviszonyában önként vállalt, illetve kikötött kötelezettség, hanem a koncessziós törvény rendelkezéseiből következő jogszabályi kötelezettség. Bár ez a kötelezettség első megközelítésben nem a szerződés tartalmára vonatkozik, mégis szorosan összefügg azzal, hiszen a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése a koncesszióköteles tevékenység vonatkozásában kizárólag a tiszta profilú koncessziós társaság létrehozásával a társaság keretei között történhet. Magánjogi nézőpontból így azt mondhatjuk, hogy valójában a szerződés soha nem

²³ PAPP Tekla (2004): A koncesszió az Európai Unió irányelveinek tükrében. *Gazdaság és Jog*, 12. évf. 9. sz. 13.

tud hatályosulni, abból jogok és kötelezettségek nem keletkezhetnek, ha a társaságot a koncessziós pályázat nyertese a megadott határidőben nem hozza létre. A társaságalapítási kötelezettség nem a koncessziós szerződésből következik, azonban a koncessziós szerződés legfontosabb tartalmi elemére, a koncessziós tevékenység gyakorlásának feltételeire vonatkozik, ezáltal a társaság alapításának elmaradása a szerződés hatálytalanságát eredményezi.²⁴ Ezzel szemben hatályos jogunk a koncessziós törvényben egy választási lehetőséget ad, mintegy szankciós jelleggel a koncesszióadó állam vagy önkormányzat kezébe, amikor rendkívüli felmondási jogot biztosít a társaság alapításának elmaradása esetére. Ez a rendkívüli felmondás a magánjog rendszerében egy szerződésszegésre adott válaszreakció, amely értelemszerűen a jogosult döntésétől és kívánalmától függ. Ezzel szemben a koncessziós törvény átlép azon a problémán, amelyet fentebb elemezve a szerződés hatálytalanságát eredményező anomáliaként értékeltem. Felmondani értelemszerűen kizárólag hatályban lévő, azaz a felek között alkalmazott szerződést lehet. A felmondás mint megszüntetési mód éppen ezért értelmezhető nehezen a magánjog rendszerében. A fentebb bemutatott indokok alapján azonban érthető a jogalkotó államnak, önkormányzatnak mozgásteret, rendkívüli felmondásra lehetőséget biztosító megközelítése, hiszen a szerződés létrehozásának viszonylag bonyolult és időigényes volta is indokolhatja, hogy kisebb késedelem esetén a koncesszióba adó állam vagy önkormányzat mégis úgy döntsön – a koncessziós törvény logikája alapján –, „hatályában fenntartja” a szerződést. Az ilyen, magánjogi intézményeket elhajlító szabályokat jellemzően pontosan abból a célból építik be a magyar jogba, hogy az állam számára valamilyen jogosultság gyakorlását lehetővé tegyék. E jogintézmény tekintetében és különösen a koncessziós szerződés esetében érdemes megvizsgálunk azt, hogy a magánjogi szabályok ilyen formában történő átértelmezése mennyiben szakítja ki a kontraktust a magánjog köréből, és mennyiben sodorja azt a közjogi szabályozás területére. A jogpolitikai célt fentebb már részleteztük, és elemeztük azt is, miként idegen a felmondási jog szabályozása a koncessziós szerződések körében a magánjog testétől. Önmagában azonban az ilyen szabályozást akár egy speciális, az általános, valamennyi szerződéstípusra jellemzően és generálisan alkalmazandó szabályokat lerontó előírásaként is értékelhetünk, amely a szerződés sajátosságaira tekintettel tér el az egyébként követett és követendő főszabálytól. Maga a Polgári Törvénykönyv is számos szerződéstípus szabályanyagához kapcsolatosan tartalmaz olyan, a szerződések általános szabályait,²⁵ de adott esetben még a kötelek közös szabályait²⁶ is lerontó rendelkezéseket, amelyeket az adott kontraktus sajátosságai, a kontraktusban részes felek jellemzően gazdasági motivációi tesznek szükségessé. Éppen ezért véleményem szerint a magánjogi szabályozástól nem teljesen idegen ez a megoldás a koncessziós törvényben, és önmagában ez a jogintézménybeli elhajlás nem szolgáltatathat elegendő indokot arra, hogy a koncessziós szerződést ne magánjogi, hanem a közjog területére tartozó szerződésként kezeljük, már amennyiben elfogadjuk a közjogi szerződések létét.

²⁴ RIVER (2018): *i. m.* 33.

²⁵ Ptk. Hatodik Könyv, Második Rész.

²⁶ Ptk. Hatodik Könyv, Első Rész.

4.2. A szerződésszegés jogkövetkezményei és a koncessziós szerződések

A másik megvizsgálandó kérdés az anomáliák azonosítása során a szerződésszegés esetére rendelt jogkövetkezmények körében található eltérések. Az állam által kötött szerződések a fentebb már elemzett, sokszor igen diverz, és a szerződés típusától függően differenciált jogpolitikai célok által indokoltan jelentősen eltérhetnek a gazdasági életben egyébként szerződést kötő felek szerződéskötésre sarkalló motivációitól. Számos esetben az állam valamely egyébként őt terhelő feladat – ha úgy tetszik közfeladat – ellátása érdekében köt szerződést valamely piaci szereplővel, és kiszervezi azt, a piaci érdekeknek is teret engedve a feladatellátása során. A koncessziós szerződés hazai szabályozása ismét kiváló példát szolgáltat arra, hogy megvizsgáljuk, milyen, a magánjogban egyáltalán nem szokványos kikényszerítési eszközök állnak rendelkezésre az állam oldalán arra a nem kívánt esetre, amikor a szerződő partner, a piaci szereplő nem vagy nem szerződésszerűen teljesít. A Polgári Törvénykönyv szerződésszegés esetére alkalmazni rendelt és rendelkezésre álló jogkövetkezményei részben a szerződésszegés következtében beálló esetleges érkemúlást tudják lekövetni a szerződésszegésért nem felelős fél oldalán (jellemzően a szerződés egyoldalú megszüntetésének lehetőségét kínálva felmondás vagy elállás formájában, az adott szerződéses szolgáltatás irreverzibilis vagy reverzibilis voltára tekintettel), részben pedig ki-egyenlítő jellegű jogkövetkezmények, amelyek a szerződésszegésért nem felelős fél, a jogosult által esetlegesen elszenvedett károkat, többletköltségeket igyekeznek kompenzálni (például kártérítés, fedezeti szerződés). Mindemellett a kontinentális rendszerek és így a magyar jog főszabálya is a szerződéses szolgáltatás további követelése a kötelezettől, azaz a *pacta sunt servanda* elv érvényre juttatása. Érdemes megjegyeznünk, hogy a civiljogi jogrendszerek szerződésteljesítést követelő főszabálya mellett az angolszász rendszerek éppen ellenkezőleg, a szerződésszegés következtében elszenvedett károk, bekövetkező többletköltségek megtérítését, kompenzálását tekintik elsődlegesnek, és csupán igen kivételes esetekben (például személyhez kötött szolgáltatások) látnak arra lehetőséget, hogy a természetbeni teljesítést, azaz a szerződés szerinti teljesítés követelését biztosítsák lehetőségként a szerződésszegésért nem felelős fél, a jogosult számára. Fontos azonban látni, hogy a gyakorlatban és különösen az üzleti élet szereplői között kötött szerződések körében még a civiljogi hagyományokon nyugvó jogrendszerekben is jellemzően az angolszász főszabály, a kártérítés jut főszerephez az igényérvényesítő felek, a szerződésszegésért nem felelős jogosultak igényei nyomán.²⁷ Klasszikus megoldás továbbá a preventív szemlélet érvényre juttatása, amely lehetővé teszi a szerződő felek számára, hogy a szerződésben vállalt kötelezettségek biztosítása érdekében mellékkötelezettségeket, szerződési biztosítékokat kössenek ki, amelyek részben a teljesítési készséget fokozó, részben pedig a teljesítési képességet fokozó biztosítékok lehetnek. Az előbbi esetben, a teljesítési készséget fokozó biztosítékok esetében a mögöttes indok az, hogy a szerződéses kötelezettség teljesítésének elmaradása, nem szerződésszerű teljesítése esetére egy szankció, egy

²⁷ CARTWRIGHT (2016): i. m. 41.

többletkötelezettség kerüljön elő a szerződésszegésért felelős kötelezett oldalán, míg az utóbbi esetben, a teljesítési képességet fokozó szerződési biztosítékok a szerződésszegés nyomán beálló, a jogosultat ért hátrányok jogvitát elimináló kompenzálását hivatottak elősegíteni. A koncessziós szerződések hazai szabályozása azonban jóval túlmutat a fentebb bemutatott, a magánjogot jellemző jogkövetkezmények, illetve preventív mechanizmusok rendszerén. Bár valamennyi állam részvételével kötött szerződés esetében van lehetőség a magánjogi szerződéses biztosítékok kikötésére, valamint a szerződésszegés esetére rendelt jogkövetkezmények szinte maradéktalan alkalmazására, a magánjog és a közjog határán lavíró koncessziós szerződés esetében a jogalkotó ezen eszközöknél sokkal szélesebb körű lehetőségeket biztosít az állam, illetve az önkormányzat számára. A szerződésszerű teljesítés kikényszerítését szolgáló lehetőségek között megtalálható néhány, a magánjog logikájától meglehetősen távol eső jogintézmény is. Ezek közül elsőként az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás lehetősége tűnik ki. A magánjog szerződési dogmáinak alaptétele, hogy a szerződés megkötéséhez, létrehozásához megkövetelt egybehangzó akaratnyilatkozat, konszenzus a szerződés bármely módosítása során is kötelező. A koncessziós szerződések hazai szabályozása azonban – bár kizárólag a szerződésben való kikötés esetén – lehetővé teszi az állami, önkormányzati szereplő számára, hogy a piaci szereplő szerződésszegő magatartása esetén megváltoztasson bizonyos szerződési feltételeket (például a szerződés időtartama, ellenérték) olyan módon, hogy azok hátrányosak legyenek a piaci szereplő szerződő félre. Magánjogi szempontból elemzésre szorul, hogy egy tisztán közjogi jellemzőket magán viselő lehetőség az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás kikötésének lehetősége, vagy a magánjog rendszerébe illeszthető. Arra tekintettel, hogy a koncessziós törvény legfontosabb korlátként az eszköz alkalmazása előtt felállítja azt a követelményt, hogy az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás joga már a koncessziós szerződésben szerepeljen, végső soron a felek konszenzusán nyugvó jogkövetkezményt kreál az egyébként meglehetősen szokatlan szankcióból. Tovább menve, a jogszabály azt is megköveteli, hogy az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás esetében egyértelműen szabályozzák a szerződésben azokat a szerződési feltételeket, amelyeket az állam, illetve az önkormányzat egyoldalúan megváltoztathat, azon körülmények – szerződésszegési esetkörök –, amikor élhet ezen jogkövetkezménnyel, valamint a szerződésmódosítás hatókörét is a szerződésben kell hogy lefektessék. Akár azt is mondhatnánk, hogy a szerződési szabadság és ezen belül is a tartalom szabadságának konszenzusos gyakorlását láthatjuk az egyoldalú hátrányos szerződésmódosításban, és a koncessziós törvény csupán „tippként” sorolja fel ennek lehetőségét. Mélyebb elemzésekbe bocsátkozva azonban össze kell hasonlítanunk a koncessziós törvény által kínált lehetőséget azzal a hipotetikus esetkörrel, amikor két piaci szereplő egymás közötti szerződésében találkozunk az egyik fél részére kikötött egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás lehetőségével. A piaci szereplők egymás közötti szerződéses jogviszonyában azonnal felmerül a tisztességtelen általános szerződési feltétel alkalmazásának kérdése, hiszen amennyiben az egyik fél, a szerződésmódosítás joga szemszögéből kedvezményezett szerződő fél egyoldalúan határozta meg a szerződés e feltételét, akkor a jóhiszeműség és tisztesség sérelme is felmerülhet, amely a szerződés e rendelkezésének érvénytelenségét is maga után vonhatja. A magánjog így egy szűrőt iktat be az egyoldalú

módosítás lehetőségének jogszerűsége elé. A koncessziós törvény e körben nyitva hagyja a kérdést. Azt természetesnek vesszük, hogy a tisztességtelen általános szerződési feltételek Polgári Törvénykönyvben megjelenő szabályai²⁸ nem alkalmazandók az állam esetében. Ennek több indoka is van, illetve lehet. Az egyik, hogy a nyilvános kiválasztási, versenyzetési eljárásokban a később a nyertes pályázóval megkötendő szerződés paramétereit máris ismertetni kell. A kiválasztási eljárásra, versenyzetetésre jelentkező ajánlattevők így előre tisztában vannak azzal, hogy kiválasztásuk esetén a megkötendő szerződés fog tartalmazni egy ilyen, számukra mindenképpen egyoldalúan előnytelen kikötést. A másik indok, ami miatt a tisztességtelen általános szerződési feltételek szabályait nem alkalmazhatják, az az, hogy az állam ezeket a diktált szerződési feltételeket törvényi felhatalmazásból iktatja be a szerződésbe, pontosan annak érdekében, hogy az egyébként őt terhelő, a lakosság gazdaság felé megjelenő feladatellátási kötelezettségének megfelelő színvonalon tudjon eleget tenni még akkor is, amikor a feladatot nem közvetlenül ő látja el.²⁹ Van tehát egy magánjogi racionalitással indokolt érvünk, valamint egy teleologikus értelmezést követő érvünk arra, hogy miért negligáljuk e körben az általános szerződési feltételek magánjogi szabályozását. Éppen ezért kijelenthetjük, hogy a szerződészerű teljesítés kikényszerítésére rendelkezésre áll e lehetőség, tudniillik az egyoldalú hátrányos szerződésmódosítás jogának a kikötése egyértelműen a közjog irányába mozdítja el a koncessziós szerződéseket a magyar rendszerben.

A jogkövetkezmények sorában meg kell említenünk a közigazgatási szankcióknak a lehetőségét is. E körben a közigazgatási szerveknek a kötelezést, tiltást tartalmazó határozataiban megjelenő, a koncesszió jogosultjának tevékenységével összefüggésben alkalmazott szankcióit értjük, amelyek között a bírság, a tevékenységtől eltiltás, a tevékenység végzésének felfüggesztése érdemel külön említést. Bár a közigazgatási szervek e szankciók alkalmazása során csupán jogszabályi feladataiknak tesznek eleget, azonban pontosan a koncesszió esetében, sok tekintetben monopolhelyzetben lévő koncessziójogosulttal szemben alkalmazzák a szankciókat, amely egy személyre szabott jogalkotáson keresztüli jogalkalmazásnak tűnhet. A magánjogban természetesen nincsen lehetőség arra, hogy az egyik szerződő fél, a másik szerződésszegő magatartása esetén a szerződés keretein kívül eső jogkövetkezményeket alkalmazzon. A szankciót alkalmazó közigazgatási szervek márpedig a szerződő félként megjelenő állam szervezeti egységeként értelmezhetők, amelyek ugyan közjogi jogkörben eljárva tevékenykednek, mégis az általuk kötött szerződés másik féllel való betartatása érdekében járnak el. Ismét olyan jogkövetkezményekkel van dolgunk, amelyeket nehéz a magánjog intézményrendszerén belül elhelyeznünk, megjelenésüket megindokolnunk.

A fenti elemzésből látható, hogy a magánjog szerződési rezsimjének apró elhajlásai mind-mind abból a sajátos helyzetből fakadnak, hogy a szerződés egyik alanya az egyébként közjogi entitásként megjelenő állam.

²⁸ Ptk. 6:77–6:81. §.

²⁹ CURRY (2016): *i. m.* 201.

5. A SZERZŐDÉSSZEGÉssel OKOZOTT KÁROK MEGTÉRÍTÉSE, FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEK

5.1. A kontraktuális felelősség dogmatikai alapjai

A hazai magánjog az 1959-es Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: régi Ptk.)³⁰ megalakításától kezdődően a szerződésszegéssel okozott károkért és a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségi rezsimeket összekapcsolta, és lényegében azonos előfeltételek mentén látta megállapíthatónak a kártérítési felelősséget a két rendszerben. Az úgynevezett vétkességi – hazánkban a megfelelő terminológia alkalmazásával inkább felróhatósági – alapokon nyugvó felelősségi rendszert főszabályként kezelte a magyar polgári jog, mind a kontraktuális, mind a deliktuális felelősségi rendszerben. A régi Polgári Törvénykönyv megteremtette az egyértelmű és egymásra utalt kapcsolatot a szerződéses és szerződésen kívüli károkozásokért való felelősségi rendszer között egyetlen utaló normával, amely néhány apró eltéréssel, de a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség általános alakzatának minden premisszáját és annak jelentéstartalmát alkalmazandónak és alkalmazhatónak tekintette a kontraktuális rezsime felelősségi rendszerében is. Az 1900-as évek utolsó harmada azonban jelentős átrendeződést hozott szinte egész Európában, hiszen egyre hangsúlyosabb volt az az igény a társadalom és mindenekelőtt a gazdasági élet szereplői, a vállalkozások részéről, hogy a két felelősségi rendszer jelentősen távolodjon el egymástól, tekintettel arra, hogy mindkét rezsime a nyilvánvaló hasonlóságokon túlmenően merőben eltérő indíttatásból ismeri és szabályozza a kártérítési felelősséget mint a kötelezettségszegéshez társuló szankciót. Míg a deliktuális rendszer megközelítésében a felelősség alapját egy általánosan követendő szabály megszegése adja, addig a szerződéses felelősségi rezsime alaptétele továbbra is a felek akaratautónómiája, azaz az önként vállalt szerződéses kötelezettségek megszegése. Az európai átrendeződést eredményező hosszú folyamat egyik generátora egyébként is a két felelősségi rendszer károkozási helyzeteinek és kockázatainak teljesen különböző természetében keresendő. Amíg a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség beálltát eredményező helyzetek egy, a felek közötti, a károkozást megelőző kapcsolat nélküli szituációk sokaságát jelentik, addig a kontraktuális felelősség körében az önként elvállalt és alkufolyamat eredményeképpen „beárazott” kötelezettségek megszegése esetére áll be a felelősség. A két rendszer céljának elhatárolásához érdemes a kártérítési tényállás egyik fontos eleme, a jogellenesség oldaláról közelítenünk. A szerződéses jogviszonyokban későbbi felelősséget kiváltó kötelezettségszegés előre kalkulálható, előre ismert, önként vállalt, és tipikusan a másik, szerződésszegésért nem felelős fél oldalán beálló kárkövetkezmények ismeretében történik. Igen gyakori továbbá, hogy a szerződéses felelősség eseteiben a felek a felelősségtől eltérő egyéb intézményekkel is igyekeznek a szerződészerű teljesítést biztosítani, illetve a szerződésszegés kockázatát minimalizálni (például kötbér kikötése bizonyos szerződési kötelezettségek megszegése esetére). Az is indokolja

³⁰ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről. Hatályon kívül helyezve 2014. március 15-től.

a szerződésszegésért való felelősség eseteinek eltérő kezelését, hogy a szerződéses kötelezettségeket a szerződésszegő fél teljesen autonóm módon, kényszerből mentesen, önként vállalja el a szerződési szabadság ősi doktrínájából kiindulva. A szerződésen kívül okozott károkért való felelősség eseteiben azonban már magának a megszegett kötelezettségnek a beazonosítása is jelentős nehézségeket jelent, hiszen a deliktuális felelősségi rend az eredmény, a kár oldaláról kapcsol szankciót a jogellenes magatartáshoz. Éppen ez az indoka annak, hogy a korábban főszabálynak tekintett vétkességi/felróhatósági koncepció – különösen az üzleti élet szerződési körében – gyakorta vitatott eleme volt a kontraktuális felelősségi szabályozásnak. Még a jelenleg hatályos Polgári Törvénykönyvet megelőzően is találunk példát arra az esetre, amikor a magyar jogalkotó meghatározott szerződések esetében a főszabálynak tekintett felróhatósági rend hatálya alól kivett kontraktusokat, és az egyébként a szerződéses felelősségre alkalmazandó általános szabályoktól merőben eltérően vonta meg a felelősség kérdéseit. Ez a szabályozási technika azonban sporadikusan jelent meg, egyes szerződésekhez kapcsolódóan, azonban közös pontként szigorú tárgyi felelősséget csempészve be a kontraktuális felelősségi rendbe (a régi Ptk. rendszerében a leginkább kézenfekvő példák a fuvarozó árukárokért való felelőssége, valamint a közraktár felelőssége körében voltak megtalálhatók).³¹ A szerződésszegéssel történő károkozás esetében az objektív, tárgyi felelősség gondolatát markánsan az Egyesült Nemzetek Szervezetének úgynevezett Bécsi Vételi Egyezménye hozta be a magyar jogba.³² A nemzetközi adásvétel szabályai természetesen egy kifejezett vállalkozások közötti (*business to business*) kapcsolatra lettek modellezve, egyértelműen üzleti jogi indíttatásból. A cél az volt, hogy a leginkább klasszikus és legtöbbször alkalmazott kontraktus, az adásvétel esetében nemzetektől független, a gazdasági szereplők érdekeit maximálisan kiszolgáló, kiszámítható nemzetközi szabályozási rendszert alakítsanak ki. A Bécsi Vételi Egyezmény éppen ezért nem hagyta érvényesülni azt a klasszikus mentesülési esetköröt, hogy a szerződésszegő fél vétkességének, felróhatóságának hiánya elegendő a kártérítési felelősség alóli mentesüléshez. Éppen ellenkezőleg, szigorúan szűkre szabta azokat a jól meghatározott esetköröket, amelyek a szerződésszegő fél mentesülését eredményezhetik, ezzel egy markáns objektív felelősségi rezsimit honosítva meg az adásvételi szerződések körében. További sajátossága volt az Egyezménynek, hogy a teljes kártérítés egyébként klasszikusan deliktuális felelősségi rezsimben érvényesülő elvének helyébe egy limitált kártérítési szabályt emelt, amely a megtérítendő kártételek körében is a felek szerződéses motivációira, információira helyezte a hangsúlyt az előreláthatósági klauzula beemelésével. A régi Polgári Törvénykönyv külgazdasági kapcsolatokban történő alkalmazásának szabályait meghatározó, úgynevezett Kptk.³³ maga is elismerte, hogy a szerződő felek akaratautónómiaja a felelősség korlátozására vagy kizárására is kiterjedően érvényesülhet, és a teljes

³¹ 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről 501. §.

³² 1987. évi 20. tvr. az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről 79. cikk.

³³ 1978. évi 8. tvr. a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról 15. § és 18. §.

kártérítés magyar deliktuális felelősségi rendben előírt alapelvétől eltérően korlátozta a kártérítés mértékét. A hazai magánjogban azonban a felróhatósági alakzattól való eltérés, a teljes kártérítés rendszerszintű alapelvének lerontása kizárólag a külgazdasági szerződések esetében volt főszabályként jelen. Belföldi szerződő felek közötti szerződéses jogviszonyokban – a fent már részletezett, sajátos szerződéstípusokhoz rendelt kivételektől eltekintve – az okozott károk megtérítéséért való felelősség mindezek ellenére is komplex és egységes rendszert alkotott, legalábbis ami a normatív szabályozást jelentette. A rendszerváltás után maga a bírói gyakorlat is egyre erőteljesebben kezdte képviselni azt az álláspontot, amely a felróhatóságra alapított kimentési ok alkalmazása során distinkciót vezetett be a szerződésen kívül okozott és a szerződésszegéssel okozott károk megtérítéséért való felelősség körébe tartozó felelősségi helyzetek között.³⁴ A szerződés megszegéséből beálló károk megtérítése iránt indított perekben a felróhatóság vizsgálata során egy szigorúbb, személytelenebb magatartási mércét, a racionális, üzleti alapon nyugvó döntés mércéjét helyezték a hazai bíróságok a vizsgálat középpontjába.

5.2. Kontraktuális felelősség a hatályos Ptk.-ban

Az új Polgári Törvénykönyv – vélhetően a fentebb bemutatott organikus fejlődési folyamatra is tekintettel – új alapokra helyezte a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályozását. Kifejezetten a visszterhes szerződések körében a felelősség általános alakzataként az objektív, felróhatóságtól független felelősségi rendet vezetett be, ezzel is hangsúlyozva, hogy a magánjogi kódex szerződéses szabályai elsődlegesen a professzionális üzleti tranzakciókhoz lettek igazítva, és az ilyen kontraktusokat létrehozó üzleti szereplők igényeit hivatottak elsősorban kiszolgálni, függetlenül attól, hogy belföldi vagy külföldi felek között létrejött szerződésről van-e szó. A Polgári Törvénykönyv miniszteri indoklása azzal igyekszik alátámasztani ezt a jelentős pálfordulást, amit fentebb a kötelezettségszegés és a jogellenesség körében bemutatott fejtegetéseinknél már említettünk: a szerződési jogban lényegében önként vállalt kötelezettség megszegése kerülhet csupán elő, így ezen jogsértések szankcionálása nem függhet attól, hogy mennyire igyekszik a szerződő fél a teljesítésre; ebből adódóan az adott helyzetben általában elvárható magatartásnak megfelelő eljárás bizonyítása nem elegendő ahhoz, hogy a kártérítési felelősség mint jogkövetkezmény alól mentesülhessen a szerződésszegő fél. A magánjog a meg bomlott viszonyok helyreállítását, *in integrum restitutum* zászlóra tűző megközelítése azt is maga után vonja, hogy a szerződésszegésért nem felelős másik szerződő fél, akinek lényegében jogos ügyleti várakozásai hiúsulhatnak meg a szerződésszegés okán, az ezzel kapcsolatban elszenvedett károk megtérítését követelhesse a szerződésszegő féltől. A szerződésszegésért való felelősség ezzel a lépéssel levált Magyarországon az egyébként individuális jogsértések szankcionálását fő motivációként hirdető klasszikus felelősségi jogi koncepciótól,

³⁴ MENYHÁRD Attila (2001): Felelősség szerződésszegésért. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 3. évf. 3. sz. 25.

és a kockázatosztás, kockázattelepítés irányába tett jelentős elmozdulást, amely a 21. századi felelősségi jog, valamint a jog és közgazdaságtan összefüggéseit kutató jogtudományi irányzat képviselőinek felfogásával rokonítható eszmék.³⁵

A Polgári Törvénykönyvvel megteremtett, új, szigorú kontraktuális felelősségi szabály alóli mentesülésnek három feltétele van, amelyeknek egyidejű bizonyítása eredményezheti csupán a felelősség alóli mentesülést. A szerződésszegést előidéző, illetve arra vezető körülménynek, azaz a szerződésszerű teljesítést megakadályozó okoknak feltétlenül a szerződést megszegő fél ellenőrzési körén kívül esőnek kell lennie. További feltétel, hogy a szerződésszegést előidéző körülmények ezen túlmenően olyanok legyenek, amelyeket a szerződésszegő fél a szerződéskötés időpontjában előre nem láthatott. Végül, utolsó feltételként olyan, a szerződésszegést előidéző körülmények lehetnek csupán relevánsak a mentesülés körében, amelyeknek az elkerülése, vagy az ezekből eredő kárkövetkezmények elhárítása a szerződésszegés időpontjában a szerződésszegő féltől nem volt elvárható. Az ellenőrzési körön kívül eső okok tekintetében mindenképpen fontosnak tartom kiemelni, hogy – legalábbis a jogalkotói akaratot tekintve – a tevékenységi körön kívül eső okok csoportjánál mindenképpen tágabb mezőként értelmezendő. A deliktuális felelősség körében az 1959-es Ptk. óta ismert tevékenységi körön kívül eső körülmények felfogása kiszélesíti a mentesülés szempontjából releváns okok körét minden olyan körülményre, amely nem tartozik szorosan a szerződésszegő fél tevékenységével összefüggő cselekvések körébe, addig az ellenőrzési körön kívüli okok kategóriája már csupán azokat a körülményeket vonja be a mentesüléshez elfogadható okok közé, amelyeket a szerződésszegő fél egyáltalán nem tudott befolyásolni, azokra nem tudott ráhatni. Egy adott körülmény előre nem látható voltának vizsgálata során a bíróságokra fog természetesen hárulni az a feladat, hogy a körülmény objektív vagy szubjektív ellenőrizhetőségéről, kontroll alatt tartásáról állást foglaljanak. A Kúria mellett működő és az új Polgári Törvénykönyv jogértelmezési kérdéseivel foglalkozó Tanácsadó Testület véleménye szerint a tevékenységen kívüliség és az ellenőrzési körön kívüliség alapvetően nagyon közeli fogalmak. Az ellenőrzési körön kívül eső körülmények azonban kissé tágabb kört ölelhetnek fel. Véleményem szerint a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség új rendszerébe pontosan a Tanácsadó Testület állásfoglalása nyomán megalkotott, némileg objektívizált értelmezés illeszkedne leginkább, amely nem kizárólag az adott helyzetben cselekvő szerződésszegő fél ismereteit, információit, tudását helyezné a vizsgálat középpontjába, hanem bevonná az értékelés körébe mindazokat az információkat is, amelyek bárki számára, illetve hasonló helyzetben lévő más személyek számára egyébként elérhetők voltak vagy lettek volna. Az előreláthatósági klauzula erősen személyközpontú, szubjektívizált felfogása ugyanis számos szituációban végeláthatatlanná és kiszámíthatatlanná tenné az igényérvényesítést, hiszen közel lehetetlen lenne azt bizonyítani, melyek azok a tények és körülmények, amelyekről a szerződésszegő fél tudomással bírt a szerződéskötés pillanatában, és melyek azok az adatok, információk, körülmények, amelyek megismerésére még

³⁵ WELLMANN (2014): *i. m.* 37.

csak lehetősége sem volt abban a referencia-időpontban. Az objektivizált előreláthatósági felfogás is könnyen lehet zsákutca, amennyiben önálló koncepcióként alkalmazzák, hiszen azokban az esetekben, amikor az adott szerződő féltől teljesen eltávolodva, a piacon, az üzleti életben vagy a konkrét ipari, üzleti szektorban aktuálisan elérhető információk hozzáférhetőségét kutatjuk, teljesen kiüresíthetővé válhat a mentesülésnek még a lehetősége is. Talán, véleményem szerint, az arany középút az jelentheti, hogy ha a rendes üzleti kockázatokat bevonjuk az előreláthatóság körébe, míg minden olyan információt és ismeretet, amelyről a szerződésszegő fél tudott, illetve jelentékeny nehézség nélkül észszerűen elvárható lett volna tőle, hogy azokról tudomást szerezzen, és ezek mérlegelését követően kössön a másik féllel szerződést, olyan információknak tekintjük, amelyeket a szerződésszegő fél a szerződéskötés időpontjában előre láthatott. Meg kell azonban jegyezni, hogy az előreláthatóság a Polgári Törvénykönyv egyik olyan új fogalma, amely rögtön három helyen is megjelenik a törvényben. A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség esetében ugyanis egyrészt a felelősség alóli mentesülés egyik feltételéhez kapcsolja az előreláthatóságot, másrészt a kártérítés mértékét korlátozó tényezőként fogja fel, végezetül pedig még a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályai között egyfajta okozatossági elméletként is használja, amely a deliktális rendszerben is jelentősen kihat majd a kártérítés mértékére, valamint a kártérítő felelősségének terjedelmére.

A szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség alóli sikeres mentesülés harmadik konjunktív feltétele, hogy a szerződésszegő fél mindent megtegyen annak érdekében, hogy a szerződésszegést előidéző körülmény bekövetkezését elkerülje, az abból a másik félnél beálló potenciális kárt elhárítsa. Ez az egyetlen olyan mentesülési feltétel a három közül, ahol jelentősége marad a szerződésszegő fél felróhatóságának. Ennél a feltételnél ugyanis az elkerülhetőség, elháríthatóság a szerződő féltől adott helyzetben általában elvárható magatartás mércéjéhez igazodik. Nem kötelezhető azonban e körben a szerződésszegő fél arra, hogy egy, az egyébként rendes üzleti kockázatok elleni védekezést megvalósító észszerűtlen intézkedések költségeit felvállalja annak érdekében, hogy az ellenőrzési körén kívül eső, előre nem látható körülményt – annak esetleges felmerülése esetén – elkerülje. Fontos hangsúlyozni, hogy még ezekben az esetekben is jelentősége van azonban a szerződő felek egymás irányába fennálló tájékoztatási kötelezettségének, valamint a mindkét felet terhelő együttműködési kötelezettségnek (*culpa in contrahendo*). Ha a károsodással fenyegető és ellenőrzésen kívül eső, előre nem látható körülmény elkerülése egy adott esetben nem várható el a szerződésszegő féltől, a szerződésszegésért nem felelős másik felet ilyen esetben is köteles késedelem nélkül tájékoztatni. Ez a magatartása pedig véleményem szerint olyan cselekvést valósít meg, amely átmege az elvárhatósági teszten, azaz kimentí a szerződő felet.

5.3. A felelősség terjedelme, korlátai

Fentebb már történt utalás arra nézve, hogy a kontraktuális felelősség rendjében bekövetkezett jelentős paradigmaváltás egyik további eleme a kártérítés mértékének korlátozására

vonatkozó jogszabályi megoldás.³⁶ A kontraktuális felelősségi rezsimben újonnan bevezetett, felróhatóságtól független, tárgyi felelősséget megvalósító szabályok a polgári jogra jellemző egyensúlyozó kényszertől vezérelve csak olyan kártételek esetében rendelik el a kártérítési kötelezettséget a szerződésszegő fél számára, amelyek a szolgáltatás tárgyában keletkezett károk körét ölelik fel, azaz az úgynevezett tapadó károk csoportjába tartoznak (*damnum emergens*). A szerződésszegésért nem felelős fél vagyonában keletkezett más károkat, az elmaradt vagyoni előnyt csak abban esetben kell a szerződésszegő félnek megtérítenie, ha a másik szerződő fél sikeresen tudja bizonyítani, hogy azt a kártételt mint a szerződésszegés egyik lehetséges következményét, a szerződésszegő fél a szerződéskötés időpontjában – mint referencia-időpontban – előre láthatta. Az előreláthatóság a kártérítési kötelezettség terjedelmét korlátozó jogintézményként még hangsúlyosabbá teszi a szerződő felek egymással szemben fennálló tájékoztatási és együttműködési kötelezettségét. A szerződéses kapcsolatra lépő feleknek egyébként is jól felfogott érdekük kellene, hogy fűződjön ahhoz, hogy a kontraktus útján kielégíteni kívánt szükségleteikről egymást kölcsönösen tájékoztassák, valamint megosszanak egymással minden olyan szerződéskötésre vezető indokot és motivációt, a szerződés tartalmát is befolyásoló érdeket, amely később relevanciával bírhat majd szerződésszegés esetén a potenciálisan elszenvedett károokra vagy azok mértékére. Ebben a körben azonban számolnunk kell két esetleges értelmezési kérdéssel. Tekintettel arra, hogy az előreláthatóság, mint a kártérítés mértékét befolyásoló körülmény a következményi károk tekintetében a referenciaidőpontot a szerződéskötés időpontjára teszi, problémás lehet, hogy elsősorban a felek között tartós jogviszonyt keletkeztető szerződéseknel a felek közötti későbbi információcsere, amely gyakran új tényekre is felhívja a figyelmet, mennyiben lehet releváns az előreláthatóság alkalmazásának szempontjából. Véleményem szerint az előreláthatóság vizsgálatának szerződéskötés időpontjához kötése azt sugallja, hogy a szabályt feltétlenül megszorítóan kell értelmezni. A szerződés feltételeinek, tartalmának meghatározása ugyanis jellemzően úgy történik, hogy a szerződő felek mérlegelik, milyen kötelezettségeket milyen kockázat mellett érdemes felvállalniuk. Éppen ezért a szerződés megkötése után érkező új információk tájékoztatás formájában már a szerződésszegés miatt előálló és megtérítendő károk mértékét nem befolyásolhatják, hiszen a másik félnek már nincsen lehetősége ezen új ismeretekhez igazítania saját kötelezettségvállalását, és az ellenérték meghatározásánál sem tud kalkulálni ezzel a szerződés megkötésekor még nem ismert ténnyel. Nyilvánvaló, hogy nagyobb kockázat felvállalása esetén az ellenérték nagyobb összegben való meghatározása elemi érdeke lenne a szerződő félnek. Ebből adódóan álláspontom szerint csak akkor van lehetőség a szerződéskötést követően közölt új információk bevonására az előreláthatóság vizsgálata során, amennyiben a szerződést a felek később módosítják, illetve megújítják. A keretszerződések természetesen más elbírálás alá esnek. A keretszerződések sajátossága éppen abban áll, hogy később megkötendő szerződések számára biztosítanak kereteket, és – amennyiben a felek valóban kötnek szerződést a keretszerződés alapján – szubszidiárius szabályokat határoznak

³⁶ Ptk. 6:143. §.

meg a szerződésre, azzal az előnnyel is kecsegtetve, hogy a szerződő feleknek már nem kell a keretszerződésben kialakított és megtárgyalt feltételek tekintetében újra konszenzusra jutniuk. Ebből adódik azonban, hogy amennyiben a keretszerződés alapján megkötött valamely szerződés a keretszerződéshez képest új tényeket, motivációkat világít meg a felek között, ezek olyan tényekként értékelendők, amelyek az előreláthatóság körébe bevonhatók.³⁷ Az előreláthatósági szabály értelmezéséhez kapcsolódó másik komoly probléma, hogy mi is lehet az elfogadható forrása azoknak az ismereteknek, amely a szerződéskötés időpontjában megvilágít a későbbi szerződésszegésért felelős fél számára a másik szerződő fél által elszenvedhető, lehetséges kárelemeket. A felelősség alóli mentesüléshez megkívánt előreláthatósági szabálytól eltérően, a kártérítés mértékét korlátozó előreláthatósági klauzula vizsgálatánál véleményem szerint kizárólag a szerződésből kitűnő, valamint a szerződéskötéshez vezető folyamat, a tárgyalások, esetlegesen a felek között korábban fennállt kapcsolat során megismert körülmények, valamint a racionálisan gondolkozó jogalanytól elvárható ismeretek vonhatók be az értékelés körébe. Nem várható el a szerződő felektől – különösen a mindkét felet terhelő tájékoztatási és együttműködési kötelezettség ismeretében –, hogy saját forrásból, saját utánajárással derítse ki, mi volt partnere motivációja a teljesítési határidő, a teljesítés mennyisége vagy más szerződési kikötés meghatározása során.³⁸

Az előreláthatósággal kapcsolatban fontos azt is eldönteni, hogy a következményi károk megtérítésére csak akkor köteles-e a szerződésszegő fél, ha ezeknek mértékét, legalább nagyságrendileg előre láthatta, vagy elegendő a kár bekövetkezésével számolnia, de a mérték előreláthatósága nem befolyásolja a kártérítési kötelezettséget. Véleményem szerint az utóbbi felfogás lehet az, amely vezérelvként szolgálhat az új kontraktuális felelősségi alakzat értelmezése és alkalmazása során. A jogosult érdekei ugyanis azt kívánják, hogy a kockázatosztási, kockázattelepítési modellben a másik féllel csak a következményi károk lehetőségét ismertesse meg, de eme károk mértékének pontos ismerete már nem feltétele annak, hogy a következményi károokra is kiterjedjen a szerződésszegő fél kártérítési felelőssége.³⁹

Bár éles határvonal húzódik a deliktuális és a kontraktuális felelősségi rend között hatályos polgári jogunkban, a Ptk. 6:144. § a deliktuális felelősség körében rögzített rendelkezések a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség körében nem szabályozott kérdések során alkalmazandók (például többek közös károkozásának szabályai, kármegelőzési, kárenyhítési kötelezettség részletszabályai).

A fent bemutatott új kontraktuális felelősségi szabályok esetében természetesen hangsúlyozandó a szabályozás alapvetően diszpozitív természete. Az állami szerződő fél esetében ez kulcsfontosságú elem lehet, hiszen részben az állammal szerződő fél védelme érdekében, részben pontosan az államkassza védelme érdekében lehet annak jelentősége, hogy a kártérítés mértéke körében a fent elemzett, a kártérítés mértékét korlátozó

³⁷ ALBANO, Gian Luigi – NICHOLAS, Caroline (2016): *The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement*. Cambridge, Cambridge University Press. 229.

³⁸ CARTWRIGHT (2016): i. m. 96.

³⁹ MONATERI (2017): i. m. 178.

szabályokat pontosítsák, vagy éppen a teljes kártérítés elvét érvényre juttató formában felülírják az egyes szerződésekben.

A Polgári Törvénykönyv a két felelősségi rezsím kollíziójának feloldására is tartalmaz rendelkezést a párhuzamos igényérvényesítés kizárása, elkerülése érdekében. Az úgynevezett *non-cumul* szabály a francia jog kényelmes megoldása, amely előírja, hogy amennyiben a felek (károkozó és károsult) között szerződéses kapcsolat áll fenn, úgy a jogosult akkor is a kontraktuális felelősség szabályai szerint érvényesíthet kártérítési igényt, ha egyébként a deliktuális felelősség szabályainak alkalmazása is szóba jöhetne. Az állam által kötött szerződések esetében – bár a Ptk. fiatal korára tekintettel egyelőre még gyakorlati esetek nélküli teóriaként – várhatóan nagy jelentősége lehet majd a *non-cumul* szabálynak, ugyanis az állami szereplő egy koncesszió tekintetében olyan károk megtérítését is az objektív felelősségi rezsím hatálya alatt tudja majd érvényesíteni, amelyek nem szorosán a szerződéses kötelezettségek megszegéséhez kapcsolhatók, azonban a koncessziós tevékenység ellátásával összefüggésben keletkeznek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ALBANO, Gian Luigi – NICHOLAS, Caroline (2016): *The Law and Economics of Framework Agreements: Designing Flexible Solutions for Public Procurement*. Cambridge, Cambridge University Press.
2. BARNETT, Randy E. – OMAN, Nathan B. (2016): *Contracts: Cases and Doctrine*. New York, Wolters Kluwer.
3. CARTWRIGHT, John (2016): *An Introduction to the English Law of Contract for Civil Lawyers*. Haywards Heath, Hart Publishing.
4. CURRY, William Sims (2016): *Contracting for Services in State and Local Government Agencies*. Abingdon, Routledge.
5. KASTELY, Amy – OTA, Nancy – POST, Deborah Waire – ZALESNE, Deborah (2015): *Contracting Law*. Durham, Carolina Academic Press.
6. MENYHÁRD Attila (2001): Felelősség szerződésszegésért. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 3. évf. 3. sz. 25–26.
7. MONATERI, Pier Giuseppe ed. (2017): *Comparative Contract Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
8. PAPP Tekla (2004): A koncesszió az Európai Unió irányelveinek tükrében. *Gazdaság és Jog*, 12. évf. 9. sz. 10–15.
9. RIVER, Jalan (2018): *Concession and Contract*. London, Forgotten Books.
10. SHICK, Robert (2015): *Government Contracting: A Public Solutions Handbook*. Abingdon, Routledge.
11. WELLMANN György (2014): A szerződések általános szabályai az új Ptk.-ban II. rész. In WELLMANN György szerk.: *Szerződések tára – Az új Ptk. alapján*. Budapest, HVG-ORAC.

Jogi források:

1. 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2. 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról
3. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
4. 2015. évi CXLVIII. törvény a közbeszerzésről
5. 1978. évi 8. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének a külgazdasági kapcsolatokra történő alkalmazásáról
6. 1987. évi 20. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló, Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye kihirdetéséről
7. 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól
8. Vj-48/1998. gazdasági versenyhivatali határozat
9. Vj-164/1999. gazdasági versenyhivatali határozat

Dr. habil. Fézer Tamás, PhD a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának habilitált egyetemi docense, aki a Polgári Jogi Tanszék berkein belül 2003-tól kezdődően oktat polgári jogot, kereskedelmi jogot, valamint angol nyelven nemzetközi üzleti jogot. Fő kutatási témáit kötelmi jogi kérdések (szerződések joga, felelősségtan), valamint a személyiségi jogok védelmének új kihívásai adják. 2008-ban Fulbright oktatói és kutatói ösztöndíjjal fél évet töltött az Indiana Universityn, ahová 2010-ben az Állami Eötvös Ösztöndíj támogatásával tért vissza. 2014-ben Magyary Zoltán Posztdoktori Ösztöndíjat, 2016-ban az MTA Bolyai János kutatói ösztöndíját nyerte el. 2014-től kezdődően az Európai Unió Alapjogvédelmi Ügynökségének (Fundamental Rights Agency) magyar jogi szakértője, valamint a brüsszeli székhelyű Milieu Ltd. jogtudományi kutatásokkal foglalkozó társaság szerződött kutatója.

Kárpáti Orsolya

A PAPIRALAPÚ ÁLLAMI ANYAKÖNYVEZÉS TÖRTÉNETE MAGYARORSZÁGON¹

The History of Paper Based State Register in Hungary

Kárpáti Orsolya doktorjelölt, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, karpati.orsi85@gmail.com

Jelen tanulmányban céloom áttekinteni az állami anyakönyvezés fejlődését a kezdetektől egészen napjainkig. A papíralapú anyakönyvezésre vonatkozó joganyagot, annak fejlődését teljességében mutatom be, viszont az elektronikus anyakönyvezésre vonatkozó rendelkezések közül csak azokat emelem ki, amelyek a papíralapú nyilvántartás-vezetésről való átállás szempontjából jelentősek. Valamennyi anyakönyvi eljárási törvényt a szervezeti rend, a nyilvántartás, az eljárási rend és a főbb módosítások oldaláról vizsgálom. A szervezeti renden belül az anyakönyvi igazgatásban érintett személyeket, szerveket, valamint a szervezetrendszerben bekövetkezett főbb változtatásokat tekintem át. A nyilvántartás témában az anyakönyv felépítésének és adattartalmának változásait mutatom be. Az eljárási rend kérdéskörben a bejegyzési módot, anyakönyvi eljárásokat, adatbiztonsági és adatszolgáltatási megoldásokat elemzem.

KULCSSZAVAK:

állami anyakönyv, egyházi anyakönyv, elektronikus anyakönyv, eljárási rend, nyilvántartás, szervezeti rend

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett *Concha Győző Doktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The aim of the study is to review the development of the state register since 1 October 1895. In this study the laws on paper based register – including historical legal documents as well – and their development are examined. Concerning the law on the electronic register only the regulations on the registration method are highlighted.

All historical laws on registers are examined based on the following aspects: organisation, registration, procedure. From an organisational perspective, those administrative bodies and officers are introduced, which have rights in connection to register. Concerning the registration, the structure and the main data modification are presented. The part of procedure includes the registration method, data protection and supplying of data.

KEYWORDS:

church register, electronic register, organisation, procedure, registration, state register

1. BEVEZETÉS

2019. július 1-jén lesz öt éve, hogy elindult hazánkban az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás, október 1-jén pedig 124. évfordulóját ünnepli az állami anyakönyvezés.

Jelen tanulmányban célom áttekinteni az állami anyakönyvezés fejlődését a kezdetektől egészen napjainkig. A papíralapú anyakönyvezésre vonatkozó joganyagot, annak fejlődését teljességében mutatom be, viszont az elektronikus anyakönyvezésre vonatkozó rendelkezések közül csak azokat emelem ki, amelyek a papíralapú nyilvántartás-vezetésről való átállás szempontjából jelentősek.

Valamennyi anyakönyvi eljárási törvényt² a szervezeti rend, a nyilvántartás, az eljárási rend és a főbb módosítások oldaláról vizsgálom. A *szervezeti renden* belül az anyakönyvi igazgatásban érintett személyeket, szerveket, a felügyeletet gyakorló hatóságot és a szakmai irányító szervet nevesítem, valamint a szervezetrendszerben bekövetkezett főbb változtatásokat tekintem át. A *nyilvántartás* témában az anyakönyv felépítésének és adattartalmának változásait mutatom be. Az *eljárási rend* kérdéskörben az egyes anyakönyvi jogszabályok szerinti bejegyzési módot, anyakönyvi eljárásokat, adatbiztonsági és adatszolgáltatási megoldásokat elemzem.

A tanulmánynak nem célja, hogy javaslatot tegyen a hatályos anyakönyvezési rend megújítására. Az állami anyakönyvezés fejlődésének a következőkben bemutatott mérföldkövei azonban kiindulópontját képezhetik egy újabb kutatásnak, amely az anyakönyvi igazgatás továbbfejlesztését, a 21. század jogfejlesztése, a közigazgatási és az államszervezeti reformok aspektusából mutatja be.

2. AZ ÁLLAMI ANYAKÖNYVEZÉS ELŐZMÉNYEI

A 18. század második felétől, az állami szerepvállalás erősödésével, az állam és az egyház kapcsolatának lazulásával megindult az egyházi és az állami feladatok különválasztása.³ Az anyakönyvi nyilvántartás-vezetés államosítására Európában először Franciaországban került sor egy 1792. szeptember 20-án kelt törvénnyel, amely anyakönyvezésre vonatkozó joganyagot később a Code Civilbe építettek be. Franciaország példáját követve Anglia 1836-ban, Románia 1864-ben, Olaszország 1866-ban, Spanyolország 1870-ben, Svájc 1874-ben, Németország pedig 1875-ben tért át az állami nyilvántartás-vezetésre.⁴ Magyarországon az anyakönyvezés szekularizációjára viszonylag későn,

² Megjegyzés: a törvénybe beleírtam a törvénycikket és a törvényerejű rendeletet is.

³ Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk indokolása (a továbbiakban: 1894. évi XXXIII. tc. indokolása); LUKÁCS György (1895): *Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 10.

⁴ Révész T. Mihály (2013): Az állami anyakönyvezés történetéhez. In MÁTHÉ Gábor – Révész T. Mihály szerk.: *Állam-, Egyház-, Jogtörténeti magyarázatok. Ünnepi tanulmányok Rácz Lajos tiszteletére* 65. születésnapja alkalmából. Multiszolg Bt. 114.; LUKÁCS (1895): *i. m.* 11–12., 502–506.

1895. október 1-jén került sor. 1769-től egészen 1895. október 1-jéig azonban számos olyan joganyag született, amellyel az állam próbált beleszólni az egyházi anyakönyvezés menetébe.⁵ E jogforrások közül kiemelem az *egyházi anyakönyveknek másod példányban a törvényhatóságok levéltárába helyezéséről s ott leendő őrzéséről szóló 1827. évi XXXIII. törvénycíkket* (a továbbiakban: 1827. évi XXXIII. tc.), valamint a *magyar nyelvről szóló 1840. évi VI. törvénycíkket* (a továbbiakban: 1840. évi VI. tc.). Az 1827. évi XXXIII. tc. 1. §-a elrendelte, hogy az egyházi anyakönyveket két példányban kell vezetni, és a másodpéldányt minden év végén át kell adni a levéltár számára. A másodpéldányban vezetés elrendelése adatbiztonsági szempontból jelentős intézkedés volt, így az eredeti példány megsemmisülése esetén sem vesztek el az anyakönyvek adatai. A másodpéldányok levéltárba kerülésével pedig az állam számára is jutott feladat, hiszen gondoskodnia kellett az adatváltozások másodpéldányon történő átvezetéséről. A másodpéldányokból azonban kivonatot nem lehetett kiállítani, e feladat továbbra is csak az egyház hatáskörébe tartozott.⁶ Az 1840. évi VI. tc. bevezette a magyar nyelv használatát a közigazgatásban, továbbá a 7. §-a elrendelte az egyházi anyakönyvek magyar nyelven történő vezetését.

3. AZ ÁLLAMI ANYAKÖNYVEKRŐL SZÓLÓ 1894. ÉVI XXXIII. TÖRVÉNYCIKK

Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk (a továbbiakban: 1894. évi XXXIII. tc.) 1895. október 1-jei hatálybalépésével elérkeztünk az első mérföldkőhöz: az állami anyakönyvezés bevezetéséhez.⁷ Ezen időponttól kezdve a születések, házasságok és halálesetek közhiteľű nyilvántartására és tanúsítására kizárólag az állami anyakönyvek szolgálnak.⁸

Tekintettel arra, hogy az egyházi anyakönyvek nem a személyállapotok, hanem az egyházi szertartások nyilvántartására szolgáltak, a polgárok és az állam számára szükséges, jogi tények bizonyítására alkalmas nyilvántartás-vezetési megoldás az állami anyakönyvezés volt.⁹ A születés, a házasságkötés és a haláleset olyan események, amelyek az adott személy(ek) számára jogokat és kötelezettségeket generálnak. Egyrészt az ügyféli érdekek védelmében az egyes személyállapoti adatok egyszerű és megbízható nyilvántartására

⁵ 1894. évi XXXIII. tc. indokolása; SÁNTHA György (2014): Mérföldkövek a hazai közigazgatás automatizálásának és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében. In ÁLLÓ Géza – MOLNÁR Szilárd szerk.: *A „hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Tanulmányok a magyar e-közigazgatásról*. Szeged, Primaware. 47.

⁶ Az anyakönyvezési rendeletről (1890). *Magyar Közigazgatás, Közigazgatási Hetilap*, 49. sz. 4.

⁷ NYITRAI Péter (2013): Az állami alapnyilvántartások. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Complex Wolters Kluwer. 95–96.; TORMA András (2008): Anyakönyvi igazgatás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex. 1557–1558.

⁸ 1894. évi XXXIII. tc. 1. §.

⁹ BENCsik András (2014): Az állami alapnyilvántartások: Az anyakönyvi igazgatás és a népesség-nyilvántartás. In BENCsik András szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109.

és igazolására a megfelelő megoldás az állami nyilvántartás-vezetés. Másrészt az államnak is fontossá vált, hogy rendelkezésére álljanak azok az adatok, amelyek tanúsítására kizárólag az anyakönyvek szolgálnak. Például az általános védkötelezettséggel, az általános iskolakötelezettséggel járó feladatok teljesítésénél, a népesedési mozgalmak nyilvántartásánál.¹⁰

Az állami anyakönyvezés bevezetésével megszűnt az állam és az egyház közötti „*kölcsönzési viszony*”, az állam azért vette igénybe az egyházi anyakönyveket, mert ilyen nyilvántartásai nem voltak.¹¹ A törvénycikk hatálybalépésével kizárólag¹² az állami anyakönyvbe lehet közhiteles bejegyzést teljesíteni. Az egyházak saját anyakönyveiket mint nem közhiteles nyilvántartásokat továbbra is vezették és vezetik.

3.1. Szervezeti rend

Az országot anyakönyvi kerületekre osztották, amelyeket a belügyminiszter számokkal látott el.¹³ Az anyakönyvi kerületek kialakításánál az angol és a német megoldást követve az egyes kerületeket külön e célra alakították ki, megengedve az eltérést a közigazgatás területi beosztásától.¹⁴ Az anyakönyvi kerületek meghatározásakor figyelembe vették a település nagyságát, fekvését, lakosságszámát és a könnyű megközelíthetőséget.¹⁵

Minden anyakönyvi kerületben egy anyakönyvvezetőt, szükség esetén egy vagy több helyettest alkalmaztak. A magyar kormány anyakönyvvezetői hatáskörrel ruházhatta fel az Osztrák-Magyar Monarchia diplomáciai képviselőjét, a konzulját és e személyek helyettesét annak érdekében, hogy magyar állampolgár születésére, halálesetére és az előtte kötött házasságokra nézve ők is eljárhassanak.¹⁶

A korabeli anyakönyvi felügyelet szervezeti hierarchiája településtípusonként eltérő volt. Anyakönyvi felügyeletet:

- „*Budapest székesfővárosban és a törvényhatósági joggal felruházott városokban közvetlenül a polgármester, felsőbb fokon a belügyminister;*
- *rendezett tanácsú városokban, az esetben is, ha más községgel együtt képeznek egy anyakönyvi kerületet, közvetlenül a polgármester, másodfokon az alispán és harmadfokon*

¹⁰ 1894. évi XXXIII. tc. indokolása.

¹¹ DOLENECZ József (1893): *Az anyakönyvek államosítása. Különlenyomat a Jogi Szemle folyóiratból.* Budapest, Grill. 4.

¹² Kizárólagosság elve: „*A születések, házasságok és halálesetek közhiteles nyilvántartására és tanúsítására kizárólag a jelen törvény értelmében arra hivatott közegek által vezetett állami anyakönyvek szolgálnak.*” (1894. évi XXXIII. tc. 1. §)

¹³ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje.* (IV. fejezet 26. §) Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 176.

¹⁴ LUKÁCS (1895): *i. m.* 21.; 1894. évi XXXIII. tc. 2. §.

¹⁵ 1895. évi január hó 30-án 9500. szám alatt kelt belügyministeri körrendelet, az anyakönyvi kerületek beosztása tárgyában. In LUKÁCS (1895): *i. m.* 76–77.

¹⁶ 1894. évi XXXIII. tc. 79. §.

- a belügyminister; ha pedig a polgármester az anyakönyvvezető, közvetlenül az alispán, felsőbb fokon a belügyminister;*
– nagy- és kisközségekben közvetlenül az anyakönyvi kerület székhelyén illetékes járási főszolgabíró, másodfokon az alispán, harmadfokon a belügyminister.”¹⁷

A szakmai irányítást a belügyminiszter végezte.

3.2. Nyilvántartás

Az anyakönyv olyan állami nyilvántartás, amely közhitelesen tanúsítja a bejegyzett születések, házasságok és halálesetek adatait.¹⁸ Minden anyakönyvi kerületben vezettek születési, halotti és házassági anyakönyvet, házassági anyakönyv vezetésével, illetve a házasságkötések lebonyolításával a belügyminiszter több szomszédos anyakönyvi kerület anyakönyvvezetői közül megbízhatott egyet. Jelen esetben a házassági jog alkalmazásában az érintett kerületek egy anyakönyvi kerületet képeztek.¹⁹

A következőkben az anyakönyv adattartalmát tekintem át kizárólag azon érdekességeket kiemelve, amelyek ma már nem szerepelnek az anyakönyvben. *Mindhárom anyakönyvtípus* esetében a névhez tartozó nemesi rangok,²⁰ a bejegyzés alanyának, érintettjének²¹ valálása, foglalkozása, életkora az anyakönyv adattartalmát képezte.²² A *születési anyakönyv* külön nem tartalmazta a gyermek születési családi nevét, arra a gyermek családi jogállásától függően az apa vagy az anya családi nevéből lehetett következtetni.²³ A gyermek törvényes vagy törvénytelen származását megkülönböztetve tartották nyilván.²⁴ Ebben az időszakban a halva szülötteknek és a szülés közben elhaltaknak mind a születését, mind a halálesetét anyakönyvezték.²⁵ A *halotti anyakönyv* nemcsak az elhalt élő és fennálló házassága esetén tartalmazta a házastárs családi és utónevét, hanem akkor is, ha a házastárs elhunyt vagy tőle elvált.²⁶

¹⁷ 1894. évi XXXIII. tc. 14. §.

¹⁸ 1894. évi XXXIII. tc. 1. §.

¹⁹ 1894. évi XXXIII. tc. 5. §.

²⁰ A m. kir. igazságügyminiszternek 60.000 szám alatt kelt utasítása az állami anyakönyvek vezetése tárgyában (a továbbiakban: 60.000. sz. ut.) 34. §. In LUKÁCS (1895): *i. m.* 150.

²¹ Megjegyzés:

Bejegyzés alanya: a születés eseményben a megszületett gyermek, a házasság eseményben a vőlegény és a menyasszony, a haláleset eseményben az elhalt.

Bejegyzés érintettje: a születés eseményben a szülők, a haláleset eseményben az elhalt házastársa.

²² 1894. évi XXXIII. tc. 38. §, 64. §, 71. §.

²³ 1894. évi XXXIII. tc. 38. § d)–e) pont.

²⁴ 1894. évi XXXIII. tc. 38. §.

²⁵ 1894. évi XXXIII. tc. 39. §.

²⁶ 1894. évi XXXIII. tc. 71. § 4. pont.

3.3. Eljárési rend

Az anyakönyvvezető köteles volt az anyakönyvet két példányban vezetni. Minden bejegyzés hiteles másolat alakjában, szóról szóra, ugyanazon a napon az anyakönyv másodpéldányába is bejegyzendő és az anyakönyvvezető aláírásával hitelesítendő volt. A másodpéldány és az eredeti anyakönyv mindössze annyiban tért el egymástól, hogy a másodpéldányt a felek nem írták alá saját kezűleg. Minden naptári év végével a másodpéldányok lezárandók és a törvényhatóság levéltárába beszolgáltatandók voltak.²⁷ Az első példányba bejegyzett utólagos bejegyzéseket az anyakönyvvezetőnek hiteles másolat alakjában meg kellett küldenie a levéltárnak a másodpéldányba bejegyzés végett.²⁸ Ha az anyakönyv első példánya megrongálódott vagy megsemmisült, akkor a másodpéldányból rendelkezésre álltak a hiteles és naprakész anyakönyvi adatok.

Az anyakönyvből az ügyfél számára *anyakönyvi kivonat* formájában lehetett adatot szolgáltatni. A korabeli anyakönyvi kivonatnak szó szerint tartalmaznia kellett az adott bejegyzést, a lap szélére írt minden feljegyzéssel és kiigazítással együtt. A kivonat formailag is megegyezett az anyakönyvi bejegyzéssel, ugyanolyan nyomtatványon adták ki – a címtől és a záradéktól eltekintve –, mint amilyen a bejegyzés rögzítésére szolgált.²⁹

3.4. Módosítások

A magyar anyakönyv belső felépítése a francia modellt követte. Ennek megfelelően az anyakönyveket 1895. október 1-je és 1907. január 1-je között a jegyzőkönyvi struktúra jellemezte.³⁰ 1907. január 1-jével vezették be a *rovatos szerkezetű anyakönyvet*.³¹ E módosítás tekinthető az állami anyakönyvezés második jelentősebb mérföldkövének.³² Az új struktúra bevezetésének előnye az anyakönyvezés módszerének egyszerűsítése, az anyakönyvezés gyorsítása, az áttekinthetőség biztosítása, és a terjedelmes anyakönyvek felszámolása volt.³³ A rovatos szerkezetű anyakönyvek az elhelyezést lényegesen megkönnyítették, hiszen csökkent az évente kiállított anyakönyvek száma. A jegyzőkönyv szerkezetű anyakönyvek 600 laposak voltak, így a születési és a halotti anyakönyvekbe 600 anyakönyvi esemény, míg a házassági anyakönyvbe 300 házassági anyakönyvi esemény bejegyzésére volt lehetőség. Ezzel szemben a rovatos mintájú, ugyanekkora terjedelmű születési és halotti

²⁷ 1894. évi XXXIII. tc. 24. §, 60.000 sz. ut. 39. § In LUKÁCS (1895): *i. m.* 159.

²⁸ 1894. évi XXXIII. tc. 26. §.

²⁹ 80.000 B. M. 1895. sz. belügyministeri rendelet az állami anyakönyvi felügyelő hatóságok részére kibocsátott utasítás tárgyában 43. §. In LUKÁCS (1895): *i. m.* 171.

³⁰ 1894. évi XXXIII. tc. 21. §.

³¹ DOLENECZ József (1905): *Az új anyakönyvi törvény*. Budapest, Gyakorlati Közigazgatási Könyvtár és Döntvénytár kiadása. 26., 34., 36.

³² Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. tc. módosításáról szóló 1904. évi XXXVI. törvénycikk (a továbbiakban: 1904. évi XXXVI. tc.) 13. §.

³³ Állami anyakönyvi intézményünk (1906). *Magyar Közigazgatás, Közigazgatási Hetilap*, 24. évf. 47. sz. 1.

anyakönyvbe 1800 anyakönyvi esemény, a házassági anyakönyvbe pedig 900 házassági anyakönyvi esemény vált rögzíthetővé.³⁴

1947. január 14-ével életbe lépő *egyes címek és rangok megszüntetéséről szóló 1947. évi IV. törvény értelmében* az egyes rangjelző címek (nemesi és főnemesi rang), a „vitéz” cím, a közszolgálat körében rendszeresített álláshoz fűződő címek viselése tilossá vált. E törvény értelmében az anyakönyvbe tilos volt bejegyezni az egyes címeket és rangokat.

A házasságon kívül született gyermek jogállásáról szóló 1946. évi XXIX. törvénycikk (a továbbiakban: 1946. évi XXIX. tc.) 1947. június 1-jei hatálybalépésével megszűnt a házasságból és a házasságon kívül született gyermekek közötti hátrányos jogi megkülönböztetés. Az állami anyakönyvbe azt a tényt, vagy bármilyen utalást arra, hogy a gyermek házasságon kívül született, nem szabad bejegyezni.³⁵ Ha a házasságon kívül született gyermek harmadik életévének betöltéséig a gyermek családi jogállását apai elismerő nyilatkozat, apaságot megállapító bírói ítélet, az anya utólagos házasságkötése révén nem rendezték, akkor a gyámhatóság a gyermek részére hivatalból, úgynevezett képzelt apát állapított meg.³⁶ E rendelkezéssel megjelent az anyakönyvben egy új szülői minőségtípus: a „képzelt apa”. Az új jogintézmény bevezetésével a gyermek apjaként nem létező személy, tehát fiktív adat került az anyakönyvbe. A képzelt személy apaként³⁷ történő bejegyzése a gyermek érdekeit szolgálta, és kizárólag a családi név viselésére irányuló jogot keletkeztetett.³⁸

A községi illetőség megszüntetéséről szóló 1948. évi LXI. törvény megszüntette a községi illetőséget 1949. február 1-jével. Ezen időpontig a magyar állampolgár külföldön történt anyakönyvi eseményének bejegyzésére az illetőséggel rendelkező – általában az ügyfél lakóhelye szerinti – anyakönyvvezető volt jogosult. 1949. február 1-jétől Budapest Főváros V. kerületének anyakönyvvezetője látta el országos illetékességgel a feladatot.³⁹ E rendelkezésnek köszönhetően a külföldön történt, magyar állampolgárra vonatkozó anyakönyvi események nyilvántartása egy szerv kezében összpontosult, biztosítva az áttekinthetőséget és az egységes jogalkalmazást.

³⁴ 1904. évi XXXVI. tc. indokolása.

³⁵ 1946. évi XXIX. tc. 22. § (1) bek.

³⁶ 1946. évi XXIX. tv. 22. § (2) bek.

³⁷ Megjegyzés: 1947. június 1-jétől 2014. március 14-éig a gyermek részére legkésőbb a harmadik életévének betöltéséig, ha az apai jogállás nem volt betöltve, akkor képzelt apát kellett megállapítani. 2014. március 15-étől ezt a szabályt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével a jogalkotó hatályon kívül helyezte.

³⁸ 1946. évi XXIX. tc. indokolása.

³⁹ UGRÓCZKY Mária (2018): *Anyakönyvi szakvizsga*. Telki, SL és Társa Bt. 154–155. Megjegyzés: az *Anyakönyvi Utasításnak a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvénycikk és a községi illetőség megszüntetéséről szóló 1948. évi LXI. törvénycikk végrehajtásával kapcsolatban szükségessé vált módosítása és kiegészítése tárgyában kiadott 800/1949. (I. 26.) BM rendelet 6. § (8) bekezdése Budapest Főváros – a korabeli kerületbeosztás szerinti – IV. kerületének anyakönyvvezetőjét jelölte ki a hazai anyakönyvezési feladatok ellátására kizárólagos illetékességgel. *Budapest főváros kerületeinek megállapításáról szóló 4349/1949. (XII. 20.) MT rendelet* alapján 1950. január 1-jétől a korábbi IV. kerületből V. kerület lett.*

4. AZ ANYAKÖNYVEKRŐL SZÓLÓ 1952. ÉVI 19. TÖRVÉNYEREJŰ RENDELET

A következő előrelépésre 1953. január 1-jén került sor, ekkor lépett hatályba az új anyakönyvi eljárási jogszabály, az *anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet* (a továbbiakban: 1952. évi 19. tvr.), amely hatályon kívül helyezte az 1894. évi XXXIII. tc.-et. Az új anyakönyvi jogszabály a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Csjt.) egyszerre lépett hatályba.⁴⁰

4.1. Szervezeti rend

Az új törvényerejű rendelettel bővült az anyakönyvvezetői hatáskörrel felruházható külképviseletek köre. A hatályon kívül helyezett törvencikk e jogot mindössze az Osztrák-Magyar Monarchia diplomáciai képviselőjének, konzuljának és helyettesének adta meg, míg az 1952. évi 19. tvr. 1. § (4) bekezdése értelmében a Minisztertanács bármely külképviseletet felhatalmazhatta arra, hogy a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok születését, házasságkötését, illetőleg halálát anyakönyvezzé.

A korábbi időszakhoz képest egyszerűsödött az anyakönyvi felügyelet szervezeti rendszere. Az anyakönyvvezető, illetőleg az anyakönyvvezető-helyettes működése felett a felügyeletet a jogszabály valamennyi településtípus esetében egységesen a járási és a megyei anyakönyvi felügyelő hatáskörébe utalta.⁴¹

4.2. Nyilvántartás

A korábbi szabállyal ellentétben most már házassági anyakönyvet is minden anyakönyvi kerületben vezetni kellett.⁴²

Az anyakönyvi nyilvántartás adattartalmát is módosította az új joganyag. 1953. január 1-jétől egyik típusú *anyakönyv* (születési, házassági, halotti) sem tartalmazza a vallási hovatartozást. Valamennyi anyakönyvbe az életkori adat helyett a születés ideje jegyzendő be. A *születési anyakönyvbe* önálló rovatként bekerült a gyermek családi neve.⁴³ A *házassági anyakönyv* adattartalma is változott, új adatként megjelent a feleség házassági neve, valamint a szülői megállapodás a gyermek családi nevében. Ezen újítás indoka, hogy a feleség 1953. január 1-jétől kétfajta házassági névviselési forma közül választhatott, vagy felvette a férje teljes nevét a házasságra utaló -né toldattal, vagy megtartotta a születési nevét.

⁴⁰ LAMPÉRT Bernadett (2012): *Bevezetés az anyakönyvi igazgatásba. Segédlet az anyakönyvi szakvizsgára felkészítő tanfolyam résztvevőinek.* Telki, SL és Társa Bt. 16.

⁴¹ 1952. évi 19. tvr. 8. § (1) bek.

⁴² 1952. évi 19. tvr. 2. § (2) bek.

⁴³ 1952. évi 19. tvr. 6. § (1) bek. 2. pont.

Megjelent egy új jogintézmény, a *házassági névviselési forma módosítása* is, amely módosítási jog a feleséget akkor illette meg, ha a férje nevét viselte. Férje halála után a feleség választása szerint vagy megtartotta férje nevét, vagy az anyakönyvvezetőnek bejelentette, hogy kizárólag a maga nevét kívánja viselni.⁴⁴ A *halotti anyakönyvbe* az 1952. évi 19. tvr. 6. § (6) bekezdés 3. pont értelmében – az 1894. évi XXXIII. tc. rendelkezését megváltoztatva – kizárólag akkor kell bejegyezni a házastárs nevét, ha a haláleset pillanatában fennállt a házasság.

Az anyakönyv adattartalmának változása végett az új adattartalomnak megfelelő rovatokat tartalmazó anyakönyveket kellett előállítani.

4.3. Eljárási rend

Bővült az anyakönyvből kiállítható dokumentumok köre. Az anyakönyvekből szó szerint egyező *anyakönyvi másolat*, *anyakönyvi kivonat* és hivatalos adatszolgáltatás célját szolgáló *értesítés* állítható ki.⁴⁵ Az 1894. évi XXXIII. tc. rendelkezésével ellentétben első ízben, a születésről, a házasságkötésről és az elhalálozásról kiállított anyakönyvi kivonatot illetégmentesen kellett kiadni.⁴⁶

4.4. Módosítások

Az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1963. évi 1. törvényerejű rendelet 1963. január 1-jével a belügyminiszter helyett a Minisztertanács elnökére ruházta a szakmai irányítási hatáskört. A belügyminiszter helyett az anyakönyvvezető és az anyakönyvvezető-helyettes kinevezésére a jogot községekben a községi tanács végrehajtó bizottságára, városokban pedig a városi, városi (fővárosi) kerületi tanács végrehajtó bizottsága igazgatási osztályának vezetőjére ruházta.

5. AZ ANYAKÖNYVEKRŐL ÉS A HÁZASSÁGKÖTÉSI ELJÁRÁSRÓL SZÓLÓ 1963. ÉVI 33. TÖRVÉNYEREJŰ RENDELET

A következő lépés az anyakönyvi eljárásban 1964. január 1-jéhez köthető. Ekkor lépett hatályba *az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet* (a továbbiakban: 1963. évi 33. tvr.). Az új jogszabály megalkotásának célja

⁴⁴ Csjt. 26. § (1)–(2) bek.

⁴⁵ 1952. évi 19. tvr. 7. § (1) bek.

⁴⁶ 1952. évi 19. tvr. 12. § (2) bek., Vö. 1894. évi XXXIII. tc. 33. § „Az anyakönyvi kivonatokért járó díjakat a belügyminiszter állapítja meg. Ezen díjak az anyakönyvvezetőt, illetőleg azon községekben, melyeket erre a belügyminiszter feljogosít, a községet illetik meg. Ez utóbbi esetben az anyakönyvvezetéssel járó összes költségeket a község viseli.”

az anyakönyvi ügyintézéshez fűződő állami és egyéni érdekek előmozdítása és az összhang megteremtése az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvénnyel (a továbbiakban: Áe.).⁴⁷

5.1. Szervezeti rend

Az anyakönyvi igazgatás szervezeti rendszerében lényegi változás nem történt. Jogalkotás-technikai szempontból egy változás emelhető ki. A jogalkotó ugyanis utasítás szintjéről törvényerejű rendelet szintjére emelte annak kimondását, hogy magyar állampolgár külföldön történt születésének, házasságkötésének és halálesetének anyakönyvezésére belső Budapesten V. kerület anyakönyvi hivatalának anyakönyvvezetője jogosult.⁴⁸ Az új anyakönyvi törvényerejű rendelet lehetővé tette, hogy azon anyakönyvi kerületekben, amelyek területén végrehajtó bizottsági kirendeltség is működött, és az anyakönyvi bejegyzések száma azt indokolta, *anyakönyvi kerületi kirendeltséget* szervezzenek.⁴⁹

5.2. Nyilvántartás

Az anyakönyv adattartalma ezen időszakban nem változott. Nyilvántartás-vezetési szempontból azonban újításnak számított, hogy az egyedülálló örökbefogadó szülő vérszerinti szülőként bejegyezhető⁵⁰ az anyakönyvbe, ha a gyermek másik szülőjeként egyidejűleg a gyámhatóság által megállapított képzelt személy adatait jegyezték be.⁵¹

5.3. Eljárási rend

Az anyakönyvvezető társadalmi szerepének növelése érdekében a törvényerejű rendelet az anyakönyvvezető hatáskörei között említette az egyes családi eseményekkel kapcsolatos társadalmi ünnepségek megrendezésében történő közreműködést.⁵² Az anyakönyvvezető ugyanis a kapocs az állam és az állampolgár között, így a családi eseményeken szerepléssel növelhető az állampolgárok bizalma és a társadalmi rendezvény színvonala az anyakönyvvezető jelenlétével.⁵³

⁴⁷ SZILÁGYI László (1964): Az anyakönyvi eljárás új szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 2. sz. 167.

⁴⁸ 1963. évi 33. tvr. 6. § (2) bek.

⁴⁹ 1963. évi 33. tvr. 3. § (2)–(3) bek.

⁵⁰ Vö. SZEGŐ György (1961): Lehet-e az anyakönyvbe vérszerinti szülőként bejegyezni az örökbefogadót, ha az egyedülálló személy? *Magyar Jog*, 8. évf. 11. sz. 504–507.

⁵¹ 1963. évi 33. tvr. 8. § (4) bek.; UGRÓCZKY Mária (2004): *Anyakönyvi igazgatás I.* Budapest, Unió. 17.

⁵² 1963. évi 33. tvr. 4. § (3) bek. d) pont.

⁵³ Vö. BACSÓ Jenő – SZILÁGYI László (1965): *Anyakönyvi ügyintézés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 458–492.

A házasságkötési eljárás szabályait korábban több joganyag szabályozta párhuzamosan, például az 1952. évi 19. tvr. hatálya alatt e szabályok részben az anyakönyvi jogszabályokban, részben *a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1952. évi 23. törvényerejű rendeletben* voltak fellelhetők. Az új anyakönyvi törvényerejű rendelettel a házasságkötési eljárásra vonatkozó szabályok mind az anyakönyvi törvényerejű rendeletbe, illetve annak végrehajtási rendeleteibe kerültek át.⁵⁴

5.4. Módosítások

Az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 1981. évi 5. törvényerejű rendelet *1981. január 1-jével megszüntette az anyakönyvi másodpéldány készítésének kötelezettségét*. A másodpéldányok vezetése ugyanis jelentős többletmunkát rótt az anyakönyvvezetőkre. Ugyanakkor megszüntetése – adatbiztonsági szempontból – nem tekinthető megalapozott döntésnek, hiszen ha az anyakönyv elvész, megsemmisül vagy megrongálódik, akkor nem áll rendelkezésre a biztonsági másolat, az a dokumentum, amelyből az adatok, mint elsődleges adatforrásból hitelesen igazolhatók lennének. Az anyakönyvi adatok pótlásában jelen esetben már csak az anyakönyvi alapiratok, az állami népelegnyilvántartás adatai és a polgárok meghallgatása vezet eredményre.⁵⁵

6. AZ ANYAKÖNYVEKRŐL, A HÁZASSÁGKÖTÉSI ELJÁRÁSRÓL ÉS A NÉVVISELÉSRŐL SZÓLÓ 1982. ÉVI 17. TÖRVÉNYEREJŰ RENDELET

A következő újabb anyakönyvi eljárási jogszabály *az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet* (a továbbiakban: 1982. évi 17. tvr.), amely 1983. január 1-jén lépett hatályba. Az új joganyag mennyiségre több rendelkezést tartalmazott, mint a korábbi törvényerejű rendelet, ahogy a jogszabály címe is mutatja, az anyakönyvi eljárás szabályrendszere kiegészült a névviselésre vonatkozó részben anyagi, részben eljárásjogi rendelkezésekkel. A korábbi szabályozáshoz képest az új tvr. lényegi módosítást azonban nem fogalmazott meg.⁵⁶

⁵⁴ SZILÁGYI László (1964): Az anyakönyvi eljárás új szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 2. sz. 169.

⁵⁵ BACSÓ Jenő (1979): Az anyakönyvi jogszabályok korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 1. sz. 11.

⁵⁶ BOROS János (1995): *100 éves az állami anyakönyvvezetés (1895–1995)*. Budapest, BM. 14.

6.1. Szervezeti rend

A 1982. évi 17. tvr. hivatalosan is megszüntette az 1964-től csak formálisan fennálló anyakönyvi kerületeket, hiszen az anyakönyv szakapparátusa ezen időponttól kezdve már beolvadt a tanácsi igazgatási szervezetrendszerbe.⁵⁷

Csökkent a Minisztertanács által felhatalmazott magyar külképviseleti hatóságok hatásköre. A tvr. értelmében csak a házasság megkötésére és anyakönyvezésére van hatáskörük, a külföldön történt születéseket és haláleseteket kizárólag a hazai anyakönyvi szerv jegyezhette be az anyakönyvbe.⁵⁸

6.2. Nyilvántartás

Az Áe.⁵⁹ 1982. január 1-jei módosításával összhangban, az új tvr. az anyakönyvet már *hatósági nyilvántartásként* nevesíti. Az állami anyakönyvezés bevezetését követően most először jelenik meg az anyakönyv mint hatósági nyilvántartás terminológia a joganyagban.⁶⁰

A nyilvántartás adattartalma is változott. *Valamennyi anyakönyvből* kikerültek a foglalkozásra utaló adatok, valamint a teljes lakcím helyett már csak a település megadása szükséges. Mindhárom anyakönyvnek adattartalma lett a személyi szám (gyermek, szülők, férj, feleség, elhalt, elhalt házastársának személyi száma). *A születési anyakönyvnek* már nem képezte adattartalmát a halva születés ténye, 1983. január 1-jétől kizárólag az élve születéseket anyakönyvezzük.⁶¹ *A házassági anyakönyvből* kikerült a házassági tanúk és a tolmács lakóhelye, e személyek vonatkozásában az anyakönyvbe csak a családi és utónevük jegyzendő be.⁶² *A halotti anyakönyvnek* pedig nem képezte többé adattartalmát a halál oka.⁶³

Az új adattartalomhoz igazodó anyakönyvek csak 1986-ban kerültek használatba, addig az anyakönyv adattartalmát már nem képező adatok rovatait mint nem kötelező mezőket vezették.⁶⁴

⁵⁷ UGRÓCZKY (2004): i. m. 24.; 1982. évi 17. tvr. 2. §.

⁵⁸ 1982. évi 17. tvr. 2. § (3) bek. Megjegyzés: a külképviselet házasságkötési és házasság anyakönyvezési hatásköre 2002. december 14-ével, az Európai Unióhoz történő csatlakozással összefüggésben megszűnt. 1982. évi 17. tvr.-t módosító 2002. évi XLV. törvény 34. § (3) bekezdés b) pontja 2002. december 14-ével szüntette meg a külképviseletek e hatáskörét, azonban a Magyar Köztársaság külképviseleti hatóságai előtt kötetendő házasságokról szóló 1/1958. (X. 1.) BM-KüM rendelet egészen 2004. május 1-jéig, Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásáig hatályban maradt.

⁵⁹ Áe. 53. § (1)–(2) bek.: „Az államigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott adatokat nyilvántartja. Az állampolgárok adatainak nyilvántartását csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet írhatja elő. Az államigazgatási szerv a nyilvántartás és az alapjául szolgáló iratok adatait a jogszabályban meghatározott szervnek és személynek hozhatja tudomására.”

⁶⁰ 1982. évi 17. tvr. 1. § (1) bek.

⁶¹ 1982. évi 17. tvr. 32. § (1) bek.

⁶² 1982. évi 17. tvr. 35. § (1) bek. e) pont.

⁶³ 1982. évi 17. tvr. 36. § (1) bek.

⁶⁴ UGRÓCZKY (2004): i. m. 24.

6.3. Eljárási rend

Az anyakönyvvezető új hatáskört kapott: a szülők kérelmére a 14 éven aluli kiskorú személy utónevét egyszer módosíthatta. Az anyakönyvvezető e hatásköre 2002. december 13-ától létezik, ezt követően az utónév módosítása mint névváltoztatási eljárás a belügyminiszter hatáskörébe került.⁶⁵

A jogalkotó törvényerejű rendelet szintjére emelte az anyakönyvbe és az anyakönyvi iratokba betekintést, amelyet csak állami szerv dolgozójának tett engedélyezhetővé, ha a betekintést kérelmező személyére szóló meghatalmazással igazolta, hogy erre hivatalos eljárásban van szüksége. Először jelenik meg az anyakönyvi joganyagban a *célhoz kötöttség elve* is. Az anyakönyvvezető és az a szerv, amely jogszabály alapján az anyakönyvi nyilvántartásból adatot kapott, azt csak jogszabályban meghatározott célra használhatta fel, és nem hozhatta illetéktelenek tudomására.⁶⁶

6.4. Módosítások

A módosítások érintik a szervezeti rendet, a nyilvántartást és az eljárási rendet egyaránt.

Szervezeti rendet érintő módosítások:

Az 1982. évi 17. tvr. számos szervezeti változást megélt 1983. január 1-je és 2014. június 30-a között. A rendszerváltozást követően, a tanácsi rendszer megszüntetésével az *anyakönyvvezetők* a tanács végrehajtó bizottságának igazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szervétől a települési önkormányzat polgármesteri hivatalához kerültek.⁶⁷

A következő jelentősebb változás a *hazai anyakönyvezést ellátó szerv* tekintetében következett be. 2002. december 15-étől Budapest Főváros V. kerületének anyakönyvvezetőjétől a hatáskör átkerült a fővárosi főjegyzőhöz.⁶⁸ 2007. április 1-jével a hatáskör címzettje újból változott, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal lett.⁶⁹

⁶⁵ 1982. évi 17. tvr. 28. § (1) bek.

⁶⁶ 1982. évi 17. tvr. 6. §.

⁶⁷ A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény 3. §.

⁶⁸ Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról szóló 2002. évi XLV. törvény 3. §.

⁶⁹ Az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 6/2003. (III. 7.) BM rendelet [a továbbiakban: 6/2003. (III. 7.) BM rendelet] 1. § (2) bek.

A szakmai irányítást ellátó szerv 1990. április 15-étől újból a belügyminiszter,⁷⁰ 2006. augusztus 1-jével a hatáskör átkerült az igazságügyi és rendészeti miniszterhez,⁷¹ 2010. július 1-jével pedig a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez.⁷²

Nyilvántartást érintő módosítások:

Az anyakönyvi nyilvántartás-vezetés szempontjából két módosítás emelendő ki. Az egyik kiegészítés, hogy a *származási hely* mint új adat bekerült az anyakönyvbe (1991. július 23.), a másik módosítás pedig a *bejegyzett élettársi kapcsolat* (a továbbiakban: BÉT) létesítésének jogi lehetősége (2009. július 1.). A BÉT jogintézményének bevezetése miatt változtatni kellett az anyakönyvezés egyes részletszabályain, új anyakönyvi okmányokat, a bejegyzett élettársi kapcsolatok anyakönyvét, BÉT anyakönyvi kivonatot, valamint a megváltozott családi állapotok miatt új típusú halotti anyakönyvet és halotti anyakönyvi kivonatot vezettek be.

Eljárási rendet érintő módosítások:

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálybalépésével összhangban módosult a törvényerejű rendelet is, kiegészült az elektronikus ügyintézésre vonatkozó rendelkezésekkel. A törvényerejű rendelet – tekintettel arra, hogy az anyakönyvi eljárások többségében személyes megjelenés szükséges – egyedül az anyakönyvi kivonat, a hatósági bizonyítvány és a névváltoztatási okiratmásolat kiállításának kérelmezését engedte elektronikus úton. E jogszabály-módosításnak köszönhetően 2006. március 1-jével működésbe állt az *Anyakönyvi Szolgáltató Alrendszer* (a továbbiakban: ASZA-rendszer), amely az anyakönyveket, anyakönyvi kivonatokat nyilvántartó, okiratkiállító és -szolgáltató rendszer volt.⁷³ Ezen elektronikus nyilvántartás bevezetésének okát a jogalkotó a következőképpen határozza meg: „Az anyakönyvi bejegyzések céljára, valamint az anyakönyvi kivonat kiállítására szolgáló biztonsági okmányokról a közhitelességet szolgáló ellenőrzés, valamint a visszaélések megakadályozása céljából központi nyilvántartást kell vezetni.”⁷⁴ Az ASZA-rendszer egészen az elektronikus anyakönyv bevezetéséig működött.

⁷⁰ A belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet 8. §; a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet 6. § e) pont; a belügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 150/2002. (VII. 2.) Korm. rendelet 8. § e) pont.

⁷¹ Az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről szóló 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. § c) pont.

⁷² Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 13. § b) pont.

⁷³ 6/2003. (III. 7.) BM rendelet 89. § (1) bek.

⁷⁴ 1982. évi 17. tvr. 41/B. § (1) bek.

7. ÖSSZEGRÉS

A tanulmányban azon főbb jogszabályokat, normatív rendelkezéseket mint mérföldköveket mutattam be, amelyek az állami anyakönyvi nyilvántartás fennállása óta a papíralapú anyakönyvezésben bekövetkeztek. A legutolsó és talán a legfontosabb fordulópont az anyakönyvezés állami feladattá válása óta 2014. július 1-jén következett be az anyakönyvi nyilvántartás elektronikussá tételével.⁷⁵ Ezen időponttól az anyakönyvi események nyilvántartása kizárólag elektronikusan történik, megszüntetve ezáltal a papíralapú, anyakönyvi eseményenként és területileg tagolt anyakönyvezést. Az elektronikus anyakönyvi rendszerre történő átállás az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény (a továbbiakban: At.) hatálybalépésének napján azonnal meg is valósult. Hasonlóan az egyházi anyakönyvezésről történő átálláshoz, jelen esetben is érvényesült a *kizárólagosság elve*, vagyis a papíralapú anyakönyvbe bejegyzést ezt követően már nem lehet tenni, mindössze a bejegyzés lezárása engedélyezett.⁷⁶

A *szervezeti rendet* tekintve az anyakönyvezési hatáskörrel rendelkező szervek megnevezése 1895. évtől – igazodva az ország közigazgatási felépítéséhez – sokat változott. A szervezeti hierarchiában azonban lényegi változás nem következett be. Az anyakönyvi igazgatás továbbra is háromszintű: települési szinten az anyakönyvvezető rendelkezik hatáskörrel, a felügyelet maradt területi szinten, a fővárosi és megyei kormányhivatalnál, a szakmai irányítás pedig miniszteri szintű feladat, a Miniszterelnökséget vezető miniszter hatásköre. A hazai anyakönyvezés szervezetén – igazodva a magyar állampolgárok mobilitásához – változtatni kellett. A hazai anyakönyvezéssel járó munkateher arányos elosztása érdekében e feladatot Budapest Főváros Kormányhivatala mint országos illetékességgel rendelkező szerv mellett a megyei kormányhivatalok, illetve a kijelölt külképviseletek hivatalos konzuli tisztviselői jogosultak ellátni.

Mivel az anyakönyv elektronikus információs rendszer lett, így a szervezeti rendben megjelent egy új szereplő: a nyilvántartó szerv, amely a belügyminiszter. A *nyilvántartó szerv* feladata működtetni az elektronikus anyakönyvi nyilvántartást és ellátni az egyes adatkezelési műveleteket.⁷⁷

Az *elektronikus anyakönyv adattartalmát* tekintve lényegi változás nem történt, eltérés csak a *nyilvántartás felépítésében* tapasztalható. Az elektronikus anyakönyvi nyilvántartási rendszer részei:

- anyakönyvi ügyintézését támogató nyilvántartások: az elektronikus anyakönyv; az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása és az okiratnyilvántartás;
- a rendszerbeli jogosultságok megfelelő kezelését a jogosultsági nyilvántartás segíti;

⁷⁵ Vö. *Elektronikus anyakönyvi nyilvántartás megvalósítása* (2013). Budapest, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.

⁷⁶ Az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól szóló 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet 23. § (2) bek.

⁷⁷ At. 6. §.

- a papíralapú anyakönyvek azonosításához és tárolásához szükséges adatokat pedig a papíralapú anyakönyvek nyilvántartása tartalmazza.⁷⁸

Az elektronikus anyakönyv a bevezetésekor egy „üres” adatbázis volt. Az új, illetve 2014. július 1-jét követően anyakönyvezett anyakönyvi eseményeket már csak az elektronikus nyilvántartásba kell bejegyezni, viszont 119 évnyi anyakönyvi adat továbbra is kizárólag a papíralapú nyilvántartásban szerepel. Az anyakönyvvezetők munkaterhét, a felhalmozott anyakönyvi bejegyzések számát figyelembe véve a jogalkotó a *fokozatosság elvét* rendelte el alkalmazni. Ezen elv alapján, ha olyan bejegyzésről szükséges adatszolgáltatást teljesíteni, amely a papíralapú nyilvántartásban szerepel, akkor az adatszolgáltatás teljesítését megelőzően a bejegyzést rögzíteni szükséges az elektronikus anyakönyvben. Csak ezt követően teljesíthető az adatszolgáltatás, szintén ezen elektronikus információs rendszer útján. Az elektronikus anyakönyvbe kerülés másik alternatívája, ha valakinek új anyakönyvi eseménye (például házasságkötés esetén a felek születési bejegyzését rögzíteni kell az elektronikus rendszerbe), anyakönyvi adatváltozása (például a születési névváltoztatás maga után vonja a születési esemény felvitelét az elektronikus rendszerbe) keletkezik, vagy anyakönyvi eseményben érintettként szerepel (például gyermek születése kapcsán a szülők születési bejegyzése és házassága rögzítendő a nyilvántartásban).

Összegzésként megállapítható, hogy a magyar állami anyakönyvezés megőrizte azon tradíciókat, amelyek az anyakönyvi igazgatást 1895 óta jellemzik. Az anyakönyvvezető szerepe, a hagyományokhoz híven a közösségben, a családi eseményeken továbbra is kiemelkedően fontos, emellett az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás bevezetésével sem szakadt el a nyilvántartás-vezetés a klasszikus anyakönyvezési terminus technikusoktól. Az elektronikus rendszerben is használatos fogalom az esemény, a bejegyzés, az anyakönyvi okirat és az anyakönyvi kivonat. A papíralapú anyakönyvi esemény felvitele során – megkönnyítve az anyakönyvvezetők feladatát – ugyanazon bejegyzési lépéseket kell teljesíteni, mint a papíralapú anyakönyvezés során (alapbejegyzés, utólagos bejegyzés és/vagy újbóli anyakönyvezés). A tradíciókhoz való kötődés azonban nem mentesítheti a jogalkotót a modern információs és kommunikációs technikai eszközök és technológiák igénybevételéről. Ez utóbbiak ugyanis segítik, gyorsítják és hatékonyabbá teszik az anyakönyvek vezetését. Ennek igazolására azonban már egy következő tanulmány szolgál.

⁷⁸ At. 69. § (1)–(3) bek.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Állami anyakönyvi intézményünk (1906). *Magyar Közigazgatás, Közigazgatási Hetilap*, 24. évf. 47. sz.
2. Az anyakönyvezési rendeletről (1890). *Magyar Közigazgatás, Közigazgatási Hetilap*, 49. sz.
3. BACSÓ Jenő (1979): Az anyakönyvi jogszabályok korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 1. sz.
4. BACSÓ Jenő – SZILÁGYI László (1965): *Anyakönyvi ügyintézés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
5. BENCSIK András (2014): Az állami alapnyilvántartások: Az anyakönyvi igazgatás és a népesség-nyilvántartás. In BENCSIK András szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész I*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 107–124.
6. BOTOS János (1995): *100 éves az állami anyakönyvvezetés (1895–1995)*. Budapest, BM.
7. DOLENECZ József (1893): *Az anyakönyvek államosítása*. Különlenyomat a *Jogi Szemle* folyóiratból. Budapest, Grill.
8. DOLENECZ József (1905): *Az új anyakönyvi törvény*. Budapest, Gyakorlati Közigazgatási Könyvtár és Döntvénytár kiadása.
9. *Elektronikus anyakönyvi nyilvántartás megvalósítása* (2013). Budapest, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.
10. LAMPÉRT Bernadett (2012): *Bevezetés az anyakönyvi igazgatásba. Segédlet az anyakönyvi szakvizsgára felkészítő tanfolyam résztvevőinek*. Telki, SL és Társa Bt.
11. LUKÁCS György (1895): *Az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság.
12. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. (IV. Fejezet 26. §) Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 175–192.
13. RÉVÉSZ T. Mihály (2013): Az állami anyakönyvezés történetéhez. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály szerk.: *Állam-, Egyház-, Jogtörténeti magyarázatok. Ünnepi tanulmányok Rácz Lajos tiszteletére 65. születésnapja alkalmából*. Multiszolg Bt. 110–117.
14. NYITRAI Péter (2013): Az állami alapnyilvántartások. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog: Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Complex Wolters Kluwer. 95–96.
15. SÁNTHA György (2014): Mérföldkövek a hazai közigazgatás automatizálásának és a kormányzati számítástechnika kialakulásának történetében. In ÁLLÓ Géza – MOLNÁR Szilárd szerk.: *„hiteles helyektől” az elektronikus közigazgatásig. Tanulmányok a magyar e-közigazgatásról*. Szeged, Primaware. 504–507.
16. SZEGŐ György (1961): Lehet-e az anyakönyvbe vérszerinti szülőként bejegyezni az örökbefogadót, ha az egyedülálló személy? *Magyar Jog*, 8. évf. 11. sz. 504–507.
17. SZILÁGYI László (1964): Az anyakönyvi eljárás új szabályozása. *Állam és Igazgatás*, 14. évf. 2. sz. 167–174.

18. TORMA András (2008): Anyakönyvi igazgatás. In KILÉNYI Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex. 1557–1558.
19. UGRÓCZKY Mária (2004): *Anyakönyvi igazgatás I.* Budapest, Unió.
20. UGRÓCZKY Mária (2018): *Anyakönyvi szakvizsga*. Telki, SL és Társa Bt.

Jogi források:

1. 1827. évi XXIII. törvénycikk az egyházi anyakönyveknek másod példányban a törvényhatóságok levéltárába helyezéséről s ott leendő őrzéséről
2. 1840. évi VI. törvénycikk a magyar nyelvről
3. 1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről
4. 1904. évi XXXVI. törvénycikk az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk módosításáról
5. 1946. évi XXIX. törvénycikk a házasságon kívül született gyermek jogállásáról
6. 1947. évi IV. törvény az egyes címek és rangok megszüntetéséről
7. 1948. évi LXI. törvény a községi illetőség megszüntetéséről
8. 1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról
9. 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
10. 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről
11. 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról
12. 1952. évi 19. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről
13. 1963. évi 33. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról
14. 1982. évi 17. törvényerejű rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről
15. 2002. évi XLV. törvény az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról
16. 6/2003. (III. 7.) BM rendelet az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről
17. 39/1990. (IX. 15.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről
18. 147/1994. (XI. 17.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről
19. 150/2002. (VII. 2.) Korm. rendelet a belügyminiszter feladat- és hatásköréről
20. 164/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet az igazságügyi és rendészeti miniszter feladat- és hatásköréről
21. 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről
22. 429/2017. (XII. 20.) Korm. rendelet az anyakönyvezési feladatok ellátásának részletes szabályairól
23. 80.000 B. M. 1895. sz. belügyministeri rendelet az állami anyakönyvi felügyelő hatóságok részére kibocsátott utasítás tárgyában

Kárpáti Orsolya doktorjelölt a Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában. Kutatási területei az elektronikus közigazgatás, a nyilvántartások, az anyakönyv. Igazgatásszervezői feladatokat lát el az Elektronikus Anyakönyvi Rendszer működtetése és továbbfejlesztése kapcsán.

Linder Viktória

A KÖZSZOLGÁLAT MODERNIZÁCIÓJÁNAK IRÁNYAI MAGYARORSZÁGON A NEMZETKÖZI TENDENCIÁK ÖSSZEFÜGGÉSÉBEN – IRÁNYVÁLTÁSOK ÉS ÚTKERESÉS AZ EZREDFORDULÓ UTÁN¹

*Trends of Civil Service Modernisation in Hungary in an International
Comparative Context – Changing Orientations and Seeking Paths after the Millenium*

Dr. Linder Viktória, PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, megbízott oktató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, linder.viktoria@uni-nke.hu

A magyar közzszolgálat ezredforduló utáni történetét a folyamatos és gyakran változó irányú reformtörekvések fémjelzik. Míg a 2010 előtti kormányok az olcsó és kicsi állam, a piacosság megvalósítását célul tűző új közmenedzsment jegyében alakították a közigazgatás személyi állományára vonatkozó szabályozást, addig a 2010 után deklarált cél a neoweberi, hagyományos értékeket valló, és azt a rugalmasság követelményeivel ötvöző rendszer megteremtése. A gyakorlat azonban mind a kommunikált irányok, mind a szabályozás tekintetében eltérni látszik az elvektől, de legalábbis az útkeresés folyamatos. Hosszú távú személyzeti politika híján a jogszabályi környezet és annak turbulens változása determinálja közzszolgálati rendszerünket, amely az elmúlt 10-15 év során gyakran irányt váltott, erősen fragmentálttá vált. Mindemellett a nyílt/pozíciórendszeri és a zárt/karrierrendszeri modellelemek keveredését 2006 óta ismét zsákmányrendszeri jegyek tarkítják. A tanulmány a magyar közigazgatás civil személyi állománya utolsó két évtizedbeli helyzetét vizsgálja a nemzetközi gyakorlatban elterjedt módon; a jogi szabályozást és az emberierőforrás-gazdálkodási megoldásokat egységben kezelve.

KULCSSZAVAK:

gyakran változó jogi szabályozás, közzszolgálati modellkeresés, státuszváltások, személyi állomány fragmentációja, pozíciórendszer térnyerése

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közzszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

The post-millennial history of the Hungarian civil service is characterised by continuous and often changing reform efforts. Governments before 2010 advocated the New Public Management ideas and to some extent a business like running of the civil service system. Since 2010 the declared efforts have been the creation of a neo-Weberian public service by preserving traditional values combined with flexibility needs, in order to ensure the efficiency in the system. However, the practice seems to differ from the principles in terms of both communicated goals and regulation. But at least the path searching has been continuous. In the absence of a long-term human strategy, the often changing legal environment determines our public service system, which has often changed direction over the past ten to fifteen years, becoming highly fragmented. In addition, since 2006, the mixture of elements of a position based model from one side and a career model to the other has become marked by gradual appearance of some characteristics of a spoils system. The study deals with the constantly changing situation of the Hungarian civil service during the last two decades examining the legal regulation of personnel and human resource management in public administration.

KEYWORDS:

often changing civil service regulation, searching for civil service models, changing statuses, fragmentation of public administration personnel, gaining ground of a position based system

1. BEVEZETÉS

A tudományos és talán a szakmai közösség véleménye is általában egyezik abban, hogy a közigazgatás és a közszolgálat reformjainak eredményeit csak hosszabb időszak távlatában lehetséges objektíven megítélni.² Így gyakran a kormányzatok által deklarált – rövid időtávon belül legtöbbször pozitív hangvételű értékeléseket megfogalmazó – sikerek mélységét is érdemes fenntartással fogadni. Nálunk sincs ez másképp. A magyar közszolgálat az ezredforduló óta folyamatos ideológia-, modell- és paradigmaváltások közepette működik. Az sem szokatlan, hogy az azonos irányzatokon belül is lényegi koncepcióváltások (és nem csupán finomhangolások) fordulnak elő. A közép-kelet-európai volt szocialista országokra általában jellemző, hogy – a főként a nemzetközi tendenciák átültetésére összpontosító – ambiciózus, nagy léptékben gondolkodó reformkísérleteket fogalmaznak meg. De amennyiben ezek a változtatások nem vezetnek gyors eredményre, gyakran új, merőben más irányú modernizáció veszi kezdetét. Nem meghatározó a reformok tekintetében az érintettek, a stakeholderek bevonása, a civilekkel, de még a szakmai szervezetekkel történő valós együttműködés, egyeztetés sem. A reformok elfogadása tekintetében a konszenzuskeresés, a társadalmi támogatás megszerzésére tett erőfeszítések is általában távol állnak a döntéshozói szándéktól, és a konkrét programok előkészítésében tetten érhető tényleges gyakorlattól.³ Ezen írás a magyar közigazgatási reformok egyes aspektusait vizsgálja, elsősorban a 2006 utáni – az új közmenedzsment –, majd a 2010 utáni – a neoweberi – közigazgatás- és közszolgálat-felfogások jegyében meghirdetett modernizációs és átalakítási szándékok, valamint tettek jegyében, a nemzetközi tendenciákkal való összefüggések tükrében.

2. A KÖZIGAZGATÁSBAN ALKALMAZOTTAK JOGÁLLÁSA A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A MILLENIUM UTÁN

A magyar közigazgatás személyi állománya a rendszerváltás óta eltelt közel három évtizedben folyamatosan változó jogi környezetben teljesíti feladatait. A közép-kelet-európai volt szocialista országok körében elsőként született meg 1992-ben az a jobbra karrierrendszerű szabályozás, amely a szocialista zsákmányrendszer után az érdemeken alapuló foglalkoztatást, előmenetelt és díjazást kívánta biztosítani. A közszolgálat átalakítása

² POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4. 471–492.

³ SZAMEL Katalin et al szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 25–36.; KÁDÁR Krisztián (2006): Reformkönyha a magyar közigazgatásban. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum. 296–320.

ugyanakkor párhuzamosan folyt az európaizációs folyamatok kezdeti szakaszaival.⁴ Az újraformalódott professzionális közszolgálat tekintetében egyrészt az elkülönült szabályozás biztosította azokat a demokratikus jogállamhoz kötődő kívánalmakat, amelyeket az Európai Unió ebben a tekintetben a csatlakozás feltételül támasztott a tagjelölt országok felé. Másrészt, a jogállami kívánalmakon túli további követelmények a közigazgatást működtető személyi állomány kapacitására vonatkozóan jelentek meg. A térség országai tekintetében az elvárások sajátosan jelentkeztek, aminek következtében némileg ellentmondásos, nehézségek árán kezelhető, és a későbbi időszakokban számos anomáliát indukáló helyzettel állt szemben a múlt század utolsó évtizedében mind közigazgatásunk, mind annak személyi állománya. Hiszen az Európai Unió által modellként jelölt OECD-SIGMA program keretében egyszerre kellett megfelelnünk a klasszikus és közös európai közigazgatási és közszolgálati értékrendnek, ugyanakkor az új közmenedzsment módszereinek és eszközeinek alkalmazása a hatékonyság, eredményesség szolgálatában jelentkezett elvárásaként. E kettősség a későbbiekben számos bizonytalanságot, némi tudatzavart, ezáltal káros hatásokat idézett elő a közszolgálat működési elveinek megfogalmazásánál, a személyzeti politika irányainak kijelölésénél és annak megvalósítása során.⁵ A köztisztviselők jogállását szabályozó 1992. évi XXIII. törvény mintegy 20 évig volt hatályban, és egységesen szabályozta mind az államigazgatásban, mind az önkormányzatoknál, mind a többi államhatalmi ág hivatalaiban dolgozó adminisztratív állomány jogviszonyát. A törvényt időközben mintegy 100 alkalommal módosította a jogalkotó, és időbeli hatálya alatt a közszolgálati rendszer fokozatosan a zárt rendszer felől a nyíltabb rendszer felé közelelt, majd a 2006 utáni változások ezt egyre egyértelműbbé tették az akkori kormányzatok szándékával egyenes arányban; hiszen a közigazgatás- és közszolgálat-fejlesztésre irányadó ideológiát az új közmenedzsment irányzatból merítették. Ezzel párhuzamosan a politikai közvetlen befolyás jelei is erősödtek a zsákmányrendszer elemeinek megjelenésével. A 2006–2010 közötti időszak egyértelműen a nyílt közszolgálat irányába mozdította el a köztisztviselői rendszert, bár korántsem konzekvensen; hiszen olyan lépések, intézkedések is történtek, amelyek szöges ellentétben álltak a nyitott, a hatékonyságot előtérbe helyező közszolgálati gyakorlattal. Így például a központi kormányzati személyügyi igazgatás kialakítása, vagy a versenyvizsga bevezetése a kiválasztás szokatlanul soklépcsősévé vált intézményébe egyértelműen az akkori törekvésekhez viszonyítottan rendszeridegen megoldásnak volt tekinthető. Ugyanakkor – míg a közszolgálat pozíciórendszerét kialakítani kívánó 2010 előtti döntéshozók a humán erőforrás-gazdálkodási hatáskörök helyi

⁴ ÁGH, Attila (1999): Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5 839–854.; HAJNAL György (2007): A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reformelképzelések tükrében (1990–2005). In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet. Budapest, Gondolat. 290–295.; LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System (Europäische Schriften)*. Baden-Baden, Nomos. 82.

⁵ BALÁZS István (2010): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990–2010)*. A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetek. Bevezető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez. Debrecen.

vezetőkhez (menedzserekhez) történő delegálása, decentralizálttá tétele helyett a személyügyi igazgatást központosították – 2010 után a Magyary Zoltán Közigazgatási-fejlesztési Programok (a továbbiakban: Magyary Program) ugyan meghirdették a személyügyi igazgatás egy központba integrálását, de a 2014-es választások után e széles értelemben vett hatáskörök már megoszlottak a Miniszterelnöki Hivatal és a Belügyminisztérium között. Később, 2019-től egy harmadik központi kormányzati igazgatási szerv, a Miniszterelnöki Kormányiroda is szerepet kapott a személyügyi igazgatási feladatok ellátásában.

2010 után a Magyary Programok hirdették meg a közszolgálat átalakítását, és egyben teljes ideológiaváltást deklaráltak a személyi állomány vonatkozásában is; életpálya-programok meghirdetésével, egyes közszolgálati életpályák átjárhatóságának víziójával, és mindehhez kapcsolódó – mondhatni turbulens – jogalkotással. A koncepciók az azóta eltelt időszakban – mintegy 6–7 évben – jó néhány alkalommal változtak; a közigazgatás civil személyi állománya a 2018-as jogi szabályozás hatálya alatt háromféle jogállásban látta el feladatait. A helyzet alakulásának bemutatására több plasztikus példát is említhetünk. Így például azok az önkormányzatnál dolgozók, akik 2010-ig köztisztviselői státuszban az önkormányzatoknál államigazgatási feladatokat láttak el, 2010 után kormánytisztviselői jogállást nyertek el, majd 2016 közepétől állami tisztviselővé váltak, azonban 2019-től ismét kormánytisztviselők lettek. Így mintegy 6–7 éven belül folyamatosan változó jogállásban, 4 törvény hatálya alá tartoztak/tartoznak. De talán még komolyabb változást éltek meg azok az egykori közalkalmazottak, akik 2010 előtt különböző közintézményekben a közalkalmazotti törvény hatálya alá tartozva láttak el szakmai ágazati feladatokat a központi közigazgatás különféle háttérintézményeiben. Ők egészen más szabályozás; jogok és kötelezettségek, összeférhetetlenségi szabályok, előmeneteli és illetményrendszer, valamint – és ez korántsem elhanyagolható szempont – hivatásrendi és szervezeti kultúra által determináltan végezték mindaddig szakfeladataikat az őket foglalkoztató intézményben. Ezen, a korábban például zömében műszaki, technikai vagy egészségügyi szakterületeken foglalkoztatott szakemberrétegek számára a közigazgatás szervezetrendszerébe történő „bekerülés”, valamely tisztviselői jogviszonyra történő váltás alapvető változásokat hozott, amikor tipikusan egy központi hivatali jogállású szerv állományába kerültek át a 2010-et követő években, majd mintegy 5 évvel később, a minisztériumi háttérintézmények, a központi hivatalok nagy tömegének átalakításával újabb szervek, esetleg minisztérium állományába helyezték át őket.⁶ Mégis, az igen gyakori jogszabály-módosulások, ideológiaváltások, majd új törvények elfogadása ellenére, a pályabiztonság lazulásán, a zárt

⁶ Amennyiben nem szűnt meg jogviszonyuk kormányhatározat döntése következtében. Az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat 1. és 2. vonatkozó rendelkezései: „[A]z államigazgatási és kapcsolódó állami feladatok ellátását a minisztériumi szervezetrendszerben, területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalokban, illetve a járási (fővárosi kerületi) hivatalokban kell biztosítani.” „Magyarország versenyképességének megőrzése érdekében a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak összefoglalkoztatásban képviselt arányát indokolt mérsékelni, és ezt a szempontot érvényesíteni kell az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása során is.” Tartalmát tekintve hasonló léptékű változás, hogy 2019-től a rendészeti szervek többségénél eddig közalkalmazottként vagy kormánytisztviselőként dolgozók jogviszonyát a rendészeti igazgatási alkalmazotti jogviszony váltja fel, amely jellegében – elsősorban egyes jogokat és kötelezettségeket illetően – a hivatásos szolgálati jogviszonyhoz közelít.

rendszer fokozatos fellazításán, a teljesítménykövetelmények megjelenésén túl (amelyek alapvető és hűsbavágó kérdések), az alapmodell és a közszolgálati lét, illetve státusz jellege a külső szemlélő számára úgy tűnhetett, mintha nem sokat változott volna az évtizedek során. Ezt a tendenciát törte meg a 2019-ben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.), amely egyértelműen nyílt, álláshelyalapú rendszert vezetett be a Kormány irányítása alá tartozó államigazgatási szerveknél.

A Magyary Program a „Személyzet”, valamint „A közigazgatás személyi hatóköre” című alpontok alatt a személyzet fogalmát kiterjesztően értelmezte. Elsőként azt tette egyértelművé, hogy „beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban dolgozó kormánytisztviselőket, mind a katonákat és rendőröket, vagyis a fegyveres, illetve más hivatásos szolgálati állomány tagjait is”. Majd hozzátette, hogy „Ezen túl a személyzet fogalmába beletartozik mindenki, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.”⁷ Mivel a Magyary Programok hatálya a nem a Kormány irányítása alá tartozó szervek – köztük az önkormányzatok – köztisztviselőire nem terjedt ki, így a közigazgatás személyi hatóköre címszó alatt sem említették azokat. Ami feltehetően összhangban áll azzal a szándékkal, hogy a program alkotói a nevesített kategóriák – kormánytisztviselők, honvédek, egyes rendészeti alkalmazottak – tekintetében fogalmazták meg az életpályák átjárhatóságának vízióját. Az önkormányzati alkalmazottnak pedig mintha elengedte volna a kezét a jogalkotó.⁸

3. AZ ALKALMAZÁS KERETEIT ALAPVETŐEN MEGHATÁROZÓ ELEMELK SZABÁLYOZÁSA ÉS GYAKORLATA AZ ELMÚLT ÉVTIZED KÖZSZOLGÁLATI REFORMJAIBAN

3.1. A kiválasztás

A kiválasztás, a kiválasztási rendszer a magyar közszolgálati rendszer „fekete lova”. A professzionális közszolgálat kiegyezés utáni kialakulása óta a magyar közigazgatásban

⁷ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (11.0) 42.

⁸ Ezt látszik alátámasztani a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2015-ben egy kormányzati tájékoztatón tett kijelentése az önkormányzati dolgozók érdekképviseleti által kinyilvánított bérrendezési követelések kapcsán. A miniszter azt fogalmazta meg, hogy a Kormánynak semmi köze az önkormányzati dolgozók illetményéhez, mivel az ő munkáltatójuk hivatalosan nem a Kormány, hanem az önkormányzat, így kérjenek fizetésemelést az önkormányzatoktól. *Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap.* Szakszervezetek.hu. Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/index.php/magunkrol/5645> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.); Azonban a 2018. évi költségvetésben az Országgyűlés arról rendelkezett, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületei rendelkezésben a 2018. évben, saját forrásai terhére, a köztisztviselők illetményalapját – a több mint 10 éve 38 650 forintos illetményalaptól eltérően – magasabb összegben állapíthatja meg. (A magasabb illetményalap szerint megállapított havi illetmény nem haladhatja meg az előző évre vonatkozó havi átlagos bruttó kereset tízszersését.) Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről szóló 2017. évi C. törvény 59. § (6) bek.

valójában soha nem létezett igazán működő kiválasztási rendszer.⁹ Ez arra enged következtetni, hogy nálunk a mindenkori hatalom – úgy tűnik – nem kívánta, nem kívánja „megkötni a kezét” azáltal, hogy a fejlett demokratikus jogállamok szabályozásának és gyakorlatának megfelelően a szubjektivitás kiküszöbölése érdekében – az alkalmazás kiemelkedő tartalmi elemeinek meghatározásán túl – olyan objektív eljárásokat határozzanak meg a közigazgatás szakmai személyi állományának kiválasztására, amelyek megelőzhetik a nepotizmust, favoritizmust, az elmúlt évtizedekben egyre inkább terjedő klientelizmust, politikai befolyást vagy azok látszatának felmerülését, megvalósulását.¹⁰ Magyary Zoltán így írt a kiválasztási módszerek alkalmazásának külföldi példáira hivatkozva, 1944-ben: „A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és sokszor nem mind állnak a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak.”¹¹ A kiválasztási rendszer deficitjei a kiegyezéstől a második világháború utánig karrierjelleggel működő közszolgálatot végigkísérték, a szocialista időszakot pedig egyértelműen a zsákmányrendszer politikai ideológiája határozta meg, amelyben a kiválasztás kritériuma a politikai lojalitás volt. De a kiválasztás egységes szabályozása 1992-ben sem született meg annak ellenére, hogy a jogi szabályozás a zárt rendszert célozta meg. Érdekes módon a 2006 utáni reformok révén – amelyek egyértelműen a nyílt közszolgálat irányába mozdították el közszolgálati rendszerünket – a jogalkotó a korábbi gyakorlattal, és a saját maga által képviselt irányvonallal szöges ellentétben az addig nem létező egységes kiválasztási rendszer helyébe 2007-től több új jogszabályban és -módosításban egy igen soklépcsős kiválasztási rendszert hozott létre. Valójában azonban számos deficcittel. Így az akkor újonnan bevezetett, számos megmértetést tartalmazó, központilag szabályozott kiválasztási rendszer épp az új közmenedzsment-ideológia által propagált decentralizációval, a humán erőforrás-gazdálkodási eszközöknek a szervek vezetőihez történő telepítésével ellentétes irányt képviselt. A frissen és gyorsan kialakított kiválasztási rendszerben a jövődöbéli köztisztviselőknek az álláshoz jutás érdekében a rendszer egymásra épülő lépcsőit kellett teljesíteniük.

⁹ A kiválasztásról átfogóan, valamint korszakonként lásd: LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 321–337.; LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.; LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.; LŐRINCZ Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.; LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átestünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 20. évf. 11–12. sz. 45–54.

¹⁰ Lásd még például: PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2004): *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. New York, Routledge. 270–289.; GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória (2014): The Civil Service System in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula szerk.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 501–520.

¹¹ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 390–401.

Így az alkalmazás általános és különös feltételeit; 3 részből álló versenyvizsgát (ugyancsak az alkalmazás általános feltételeként), pályázati eljárást (a központi közigazgatás viszonylatában központilag, egyéb szinteken pedig központilag is közzétéve), kompetenciavizsgálato(ka)t – amelyek meghatározott esetekben szintén 3 féle különböző típust foglalhattak magukba (személyes interjú, írásbeli munkaalkalmassági teszt kitöltését, értékelőközpont alkalmazását). A „hab a tortán” az volt, hogy a jogalkotó rendelkezése szerint mindezek további megmérettetésekkel bővíthettek, amennyiben azt az állást kiíró szerv vezetője (decentralizált hatáskörével élve) szükségesnek ítélte. Ha valaki sikeresen vette a számos akadályt, kötelező próbaidő megállapítása mellett jöhetett létre jogviszonya.¹² A soklépcsős rendszerből két elem különösen megerősíti a mintegy 2 évig hatályos kiválasztási procedúra rendszeridegenségét. Az úgynevezett „versenyvizsgát” a jogi szabályozás 2009-től vezette be. A köztisztviselők jogállásáról szóló törvény és a versenyvizsgáról szóló kormányrendelet értelmében köztisztviselői kinevezés csak érvényes versenyvizsga birtokában volt adható. A számos országban alkotmány által rögzített versenyvizsgának már a bevezetése is furcsa érzeteket kelt a szemlélőben, hiszen ez a vizsgafajta épp a zárt rendszerű közszolgálatok kiválasztási módszere, mert hosszadalmas, soklépcsős megmérettetés, amely valójában akkor indokolt, ha a közszolgálat hosszú távon tervez köztisztviselőjével, karrierjellegű foglalkoztatással. De a magyar versenyvizsga a versenyelemet is nélkülözte; az 1993 óta hatályban lévő közigazgatási alapvizsgát váltotta fel, és a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően a jogviszony létesítésének feltételeként előzetesen kellett sikeresen teljesíteni. Azonban sem versenyhelyzetet nem teremtett, hiszen a kiválasztási procedúra végén semmi sem garantálta – jogszabály semmiképp –, hogy a jelöltek eredményük alapján nyerjék el az álláshelyeket. A döntés joga az alkalmazó szerv vezetőjét illette. Az eljárás objektivitása sem volt egyértelmű, mivel nem ágazatonként/szakterületenként mérte a jelöltek ismereteit. Így a jogászok, igazgatásszervezők (valójában a magyar közigazgatás generalistái) egyéb, nem közigazgatási orientációjú specialistákkal versenyeztek a vizsgákon; ami alapjaiban kérdőjelezte meg az esélyek egyenlőségét, hiszen a számon kért ismeretek zöme jogi vagy közigazgatási jellegű volt.¹³ Mindez megkérdőjelezte a versenyvizsga objektivitását, a cél elérésére való alkalmasságát.

A 2010-es kormányváltás után egy rövid időre a versenyvizsga letétele opcionálissá vált, és egy bizonyos ideig a közigazgatási alapvizsga sem működött. A Magyar Programok időközben meghirdették a közigazgatási személyi állomány megújítását,¹⁴ de valójában információt csak a jogviszonyok nagy létszámot érintő megszüntetéséről szerezhettünk; a kiválasztás rendszeréről, működésének mikéntjéről kevésbé. A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési programok a neoweberi közigazgatás és közszolgálat vízióját szem előtt

¹² LINDER (2009): *i. m.*

¹³ A jogász-generalista-specialista kérdéskörrel lásd például: GAJDUSCHEK György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 10. sz. 598–607.; RIXER Ádám (2007): Jogászok a közigazgatásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1. évf. 3. sz.

¹⁴ Az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszter 2010-ben az Info Rádióban elhangzott interjúja szerint a magyar közigazgatás személyi állománya megújult, mert az állásokba idegen nyelveket beszélő fiatalok kerültek.

tartva a közszolgálati életpályák kialakítását, az egyes életpályák átjárhatóságát hirdették meg. Ugyanakkor a kiválasztási rendszer gyakorlatilag megszűnt, illetve mind a laikusok, mind a szakma, mind a területtel foglalkozó kutatók számára követhetetlen és átláthatatlanná vált (pontosabban az maradt), hogy a közigazgatási szervek vezetői (a már említett olyan kötelező jogszabályi követelményeken túl, mint a kiválasztás általános feltételei, illetve a különös feltételek köréből az egyes munkakörök betöltéséhez megkívánt végzettségi elvárások) milyen tényezőket figyelembe véve és indokok alapján választják meg munkatársaikat. A mindenkori fő kérdés: a kiválasztás pártatlanul, érdemek alapján történik-e? A gyakran és gyorsan változó jogszabályi környezet ide vonatkozó rendelkezései viszonylagos letisztulásának eredményeképpen a jogi szabályozás végül is nem tette kötelezővé pályázatok kiírását (a versenyvizsga már megszűnt). A közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó törvény 45. §-a két mondatot szentel a kiválasztásnak.¹⁵ Az eljárás tekintetében nem tér el ettől a Kit. szabályozása sem.¹⁶ Eszerint a közigazgatási szerv vezetője dönt a kiválasztási eljárásról – kiír pályázatot, avagy sem –, amely magában foglalja annak lehetőségét, hogy azt egy adott személyre szabva tegye. A megüresedett állásokat nem kell közüzetni, a jogi szabályozás következképpen nem kívánja meg a versenyt sem.¹⁷ Ugyan a diszkrecionális jogkör – mint tanítjuk a közigazgatási jogot elsajátítani kívánó hallgatóknak – nem jellemző a modern közigazgatásra, mert igen nagyfokú visszaélésre adhat lehetőséget, mégis, a magyar közigazgatási szerv vezetője ilyen jogkörrel rendelkezik és rendelkezett is abban a tekintetben, kit kíván alkalmazni a köz szolgájaként. Igen szembe-tűnő az elektronikus közigazgatás korában, hogy a közszféra 2010 előtt kialakított internetes álláskereső portálján (kozigallas.hu) történő közzététel kötelező jellege is megszűnt. Ezen az internetes felületen ma már zömében általános és középiskolai tanárokat, óvónőket, egyéb közalkalmazottakat keresnek a közintézetek a hiányszakmákban, illetve oktatói pályázatokat hirdetnek meg a felsőoktatási intézmények (mert ez utóbbi kötelező, bár az esetek zömében ezek a pályázatok személyre szólóan „címeztek”). A közzétett közigazgatási állások száma jelentősen elmarad ezekhez képest; közöttük is inkább a frontvonalba, a rosszul fizetett és igen leterhelő állások betöltésére keresnek jelentkezőket (például kormányablak ügyintéző), kifejezetten a magas fluktuáció miatt, illetve az olyan specialista állásokra, amelyek tekintetében a megfelelő végzettséggel rendelkezők a magánszférában nagyságrendekkel magasabb juttatásokra tehetnek szert.¹⁸ Mind a felületes, mind az elmélyültebb vizsgálódás olyan gondolatokra indítja a szemlélődőt, hogy a hiányszakmabeli

¹⁵ 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (a továbbiakban: Kttv.) 45. § (1) bek.: „Jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt.”

¹⁶ Kit. 83. § (1) bek.: „Jogszabály vagy a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás (a továbbiakban együtt: kiválasztási eljárás) alapján történhet.”

¹⁷ GAJDUSCHEK et al. (2014): i. m.

¹⁸ A részletes keresésben a „foglalkoztatás típusai”-nak kategóriái is jócskán elavultak; közalkalmazott, köztisztviselő és ösztöndíjas opciók közül választhat az érdeklődő.

állásokon kívül e portálon keresztül nem sok esély van közszolgálati munkához jutni; a megoldás továbbra is elsősorban az „összeköttetés”, mint Magyary idejében.

A vezetők kiválasztása jogi és szakmai szempontból tulajdonképpen nem is értelmezhető a magyar közszolgálatban. Magyarország azon országok körébe tartozik, amelyekben a vezetőkre vonatkozó szabályozás folyamatosan változik (az Európai Unió nyugati államai köréből Olaszországot lehetne felhozni párhuzamként, ahol a kinevezések jog által szabályozott időtartama egészen extrém módosításokon ment keresztül az utóbbi években-évtizedekben a különböző kormányok regnálása alatt). Nálunk a vezetők oly módon kerülnek be a közszolgálatba, hogy gyakorlatilag a jogszabály semmiféle követelményt nem támaszt velük szemben. Sem közigazgatási gyakorlatot (amennyiben efféle rögzít a jogszabály, az alól „indokolt esetben” felmentés adható; így például a fővárosi és megyei kormányhivatal főigazgatói pozíciója esetében), sem egyéb, más területen szerzett vezetői tapasztalatot. Bármiféle felsőfokú végzettség, megszerzendő közigazgatási szakvizsga vagy az alóli mentesség, illetve elvégzendő kormányzati tanulmányok és szakirányú továbbképzés képezik a feltételrendszer.¹⁹ A vezetők kiválasztásának mikéntjéről, jellemzőiről, azok arányairól statisztikai információkkal nem rendelkezünk.²⁰ Természetesen a jogi szabályozás hiányán túl remélhetjük, hogy a „józan ész”, a pozíciókra való alkalmasság iránti igény és a feladatok ellátásának szükségessége az esetek többségében racionálissá teszi mind a vezetők, mind a beosztottak szelekcióját, és azt választják ki, aki azt megérdemli, illetve alkalmas, de információk és átláthatóság híján megalapozott szakmai vélemény kialakítása nem lehetséges.²¹

3.2. A jogviszony gerince, az előmenetel és az illetmény

A közszolgálati személyzeti politika, amely hosszú vagy legalább középtávra meghatározta volna a közszolgálat arculatát, célokat, alapelveket nevesített és érvényesített volna a közigazgatásban foglalkoztatottak jogviszonyának elemei tekintetében, hazánkban valójában soha nem is létezett. A személyzeti politikát Magyarországon mindig is a jogi szabályozás volt hivatott helyettesíteni, amely azonban igen gyakran változott és változik. A magyar közszolgálatról azt szokták mondani – sőt, egyes tankönyvekben még mindig

¹⁹ A 2019-ben hatályba lépett Kit. a továbbképzést illetően szüksézávan szabályoz.

²⁰ Egy, a köztisztviselők körében végzett reprezentatív felmérésünkben azt találtuk, hogy a válaszadók 45%-a a kiírt állásokról az ismerősöktől értesült, és csak 17% a közszolgálati hirdetésekből: *A közigazgatás személyi állománya – mint a helyi, területi közigazgatási kapacitás meghatározó eleme – 2006–2008 közötti felmérés a Magyar Közigazgatási Intézetben.*

²¹ A magyar közszolgálat a rendszerváltás óta sem rendelkezik olyan – az átláthatóságot biztosító – portállal, adatbankkal, amely a közpénzből fizetett közszolgálatra, annak alkalmazottaira, vagy a közszolgálatba való bekerülésre vonatkozó információkat tenne közzé a nyilvánosság számára. Az Európai Unió korábbi 15 tagállamában ezek az információk részleteiben, zömében naprakészen hozzáférhetők az érdeklődők számára. (Így például Franciaországban évente többszáz oldalas közszolgálati beszámolót tesz közzé a hatáskörrel rendelkező szerv az interneten, Belgiumban a közszolgálati internetes felületek mind a polgárok, mind a szakma különböző rétegei számára igen fejlett, sokrétű, szofisztikált szolgáltatásokat biztosítanak.)

ügy szerepel – hogy nagyvonalaiiban a karrierrendszert valósítja meg. Pedig valójában egy jó ideje igen elhanyagolható mértékben találhatunk közös érintkezési pontot a zárt rendszerrel. A rendszerváltás után megalkotott köztisztviselői törvény még erősen kötődött a zárt rendszerhez – hiszen az érdemeken alapuló köztisztviselői rendszer kialakítása belső és külső elvárás is volt a szocializmus politikai lojalitást megkövetelő, zsákmányelemeken alapuló tapasztalatai okán. Azonban a jelenleg hatályos közszolgálati jogállásokat szabályozó törvények azon túl, hogy előmeneteli és illetménytáblákat tartalmaznak mellékleteikben (2019-től a Kit.-re ez már nem értelmezhető), vajmi kevésbé kötődnek e klasszikus mintához. A távolodás a zárt rendszertől fokozatosan következett be. Annak ellenére, hogy a rendszerváltás utáni időszakról kezdődően minden kormány és minden kormányfő az állam visszaszorításáról nyilatkozott meg,²² végső soron a 2006 utáni kormányzati szándékban mutatkozott egyértelműen az új közmenedzsment késői hatása. Az akkori kormányzatok az olcsó és kicsi (kisebb és hatékonyabb) állam ideológiáját tűzték zászlajukra, amelyek a versenyszféra mintáinak idealizálásával annak módszereit és eszközeit kívánták adaptálni a közszolgálatra. Ez a kormányzati szándék erőteljes nyomott hagyott a közsféra alkalmazási viszonyain – így a közalkalmazotti létszám jelentős csökkentésével –, de azon belül a közigazgatás személyzeti rendszerén is. Az előmeneteli rendszerhez szorosan kötődő illetményrendszerben a versenyszféra mintájára megjelenő, a teljesítményt díjazó elemek ugyan már korábban, 2002-től kezdődően megjelentek az egyéni teljesítményértékelés bevezetésével. Az egyéni teljesítményértékelés megreformálását azóta minden kormányzati irányvonal célul tűzte. De a folyamattal párhuzamosan a zsákmányrendszeri elemek közszolgálati szabályozásba – és főként a gyakorlatba – történő visszasi-várgása is egyre plasztikusabbá vált. Így például ekkor emelte meg a döntéshozó a központi közigazgatási szerveknél és az önkormányzati képviselő-testületek hivatalaiban alkalmazható politikai státuszban foglalkoztatott (fő)tanácsadók arányát is, a korábbi 5%-ról 8%-ra. Ez a szabályozás 2018-ig tovább élt. A Kit. azonban konkrét létszámban maximalizálja az új típusú, „politikai szolgálati jogviszonyban” alkalmazott (fő)tanácsadók létszámát.²³ Valójában a gyakorlatban a politikai befolyás hatása fokozatosan egyre jobban érzékelhetővé vált, mégpedig a kiválasztási rendszer túl- vagy alulszabályozottságától függetlenül.

A 2010-es – mondhatni újabb – „rendszerváltás” után a civil közszolgák előmeneteli rendszerében, a többszöri újraszabályozás ellenére, jelentős változás nem következett be. A Magyar Programok előrevetítették az életpályaprogramok bevezetését, de a civil közigazgatást érintően a döntés meghozatala folyamatosan halasztódott. Egyéb közszolgálati kategóriák részére, mint a rendészeti szervek hivatásos állománya, a katonák, az új törvények új életpályákat vezettek be. A meghirdetett közszolgálati életpályák közötti átjárhatóságot olyan új intézkedések voltak (lettek volna) hivatottak elősegíteni, mint az összehangolt, azonos elveken nyugvó hivatásetikai kódexek, egymáshoz közelítő tartalmú továbbképzések, vagy az azonos jogszabályon alapuló teljesítményértékelés.

²² KÁDÁR (2006): *i. m.*

²³ Miniszteri kabinetben 15, államtitkári kabinetben 8 fő. Kit. 214. § (3) bek.

2010-től a kormánytisztviselőkre és a köztisztviselőkre vonatkozó szabályozás kettévált, majd mintegy közel két év múlva ismét egy törvény hatálya alá kerültek az államigazgatás és a kormánytól független szervek tisztviselői, némileg eltérő szabályozási elemekkel. De, mint korábban is említettük, a köztisztviselőkre kevesebb jogalkotói figyelem irányul, mint a kormány irányítása alá tartozó kategóriákra. Ehhez a gondolathoz kapcsolódik az állami tisztviselők jogállásáról szóló törvény megszületése, amely olyan reformtörekvések megvalósítását célozta, amelyek már régóta napirenden voltak a magyar közigazgatásban. A területi államigazgatás átalakításával, megerősítésével, illetve a helyi államigazgatási rendszer kialakításával párhuzamosan szükségesnek látta a jogalkotó, hogy egy nagyobb mértékben a teljesítményre fókuszáló törvény jöjjön létre. Erről történő hitvallás a törvény preambuluma.²⁴ A 2016-os törvényben az állami tisztviselők besorolása más elveken alapult, mint a közszolgálati (kormány- és köz-) tisztviselők. A végzettségre kisebb hangsúly helyeződött, a szolgálati idő hosszának (senioritásnak, ansziennitásnak) csekélyebb volt a jelentősége (kevesebb fokozatot tartalmazott a törvény). A teljesítmény – a jogszabály rendelkezése szerint – azonban alapvető jelentőséggel bírt. Az állami tisztviselő előmenetele nem volt automatikusan párhuzamos a szolgálati évek növekedésével, ugyanakkor áthelyezése szolgálati érdekből könnyebbé vált. Első ránézésre úgy tűnt, a törvény modernebb irányt képviselt, mint a teljesítményre formailag igen, valójában azonban kevésbé fogékony közszolgálati tisztviselői törvény. Szabályozása kapcsán azonban nem mehetünk el néhány észrevétel mellett. Az a tény, hogy a rendelkezések szerint mind az előmenetelben, mind az illetményben meghatározó az állami tisztviselő teljesítménye és az általa elért eredmények, pozitív lehetőség. Azonban a teljesítményre fókuszáló előmenetel és illetmény, valamint az ennek függvényében lehetséges egyéniesítés akkor lehet objektív, ha objektív értékelésen, közelebbről, az egyéni teljesítményértékelés eredményén alapulnak a döntések. Ezt ki kell egészítenünk azzal az információval, hogy az egyéni teljesítményértékelés a világ közszolgálatában – még ott sem, ahol hosszú évtizedek óta alkalmazzák – nem vált olyan egyértelmű humánerőforrás-gazdálkodási eszközzé, amelyre lényeges előmeneteli és illetménybeli döntéseket mernének alapozni. Olyan mértékű illetményrészeket, mint hazánkban, nem szokásos a teljesítményértékelés eredményétől függővé tenni. (Kivételt képeznek ez alól egy-egy országban a közigazgatás legfelső szintű – sokszor politikai státuszban lévő – vezetői [!], akiknek esetében ez mintegy prémiumrendszerként működik, az általuk vezetett szervezet teljesítményének függvényében.²⁵) Ennek az állításnak azonban több összetevője is van. Egyrészt, a közigazgatási munkát az esetek zömében nem lehet objektív mérőszámok alapján értékelni. Másrészt az objektivitás további gyengeségét a vezetők szubjektív véleményalkotása jelentheti.

²⁴ Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény preambuluma kulcsszavai: „Az állampolgárokhoz közelebb, hatékony és költségtakarékos közigazgatás; közjó, polgártársak szolgálata; legjobb tudás szerinti feladatellátás, méltányosság, visszaélés és részrehajlás mentesség; a közszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat jelentsen; a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel; a hivatalhoz méltó megélhetés biztosítása.”

²⁵ Csupán egy példát kiemelve, az ír – karrierrendszerű – közszolgálatban.

Különösen érzékenynek érezzük a kérdést a magyar közigazgatásban.²⁶ Ugyanis nem vagyunk meggyőződve róla, hogy a magyar közigazgatás megérett volna arra, hogy az egymást sokszor szintén igen gyakran váltó vezetők olyan erős mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek az előmenetel és az illetmény meghatározásában, amely gyakorlatilag a hozzájuk tartozó tisztviselők illetményének átlagosan körülbelül egyharmadáról történő döntési lehetőséget biztosít számukra. (Figyelembe véve a rendszerváltás előtti időszak leküzdendő hagyományait, a nem ritka ideológiai és egyéb jellegű irány- és paradigmaváltásokat, a jogszabályi környezet és a konkrét szabályozás igen gyakori, sokszor alapvető változásait, a nepotizmus, favoritizmus és a közvetlen politikai befolyás erősödő tendenciáját, az üzleti szférabelivel nem versenyképes, nem kompatibilis illetményeket.) Mint láttuk, a hasonló jellegű intézkedések példát ritkítanak a nemzetközi gyakorlatban. Amint egyébként az a tény is, hogy a magyar közszolgáltatásra egyébként is igen szegényesen jellemző pluszjuttatások – amelyeket a közszolgák számára a fejlett demokráciák igen nagyvonalúan biztosítanak a köz szolgáltatásának kompenzációjaként²⁷ – a 2016-os törvény szerint még kisebb mértékben állnak rendelkezésre (például a pótlékok, és egyebek megszüntetésével vagy az illetményben történő figyelembevétele mellett, amely utóbbi azonban nem kötelező a munkáltatói jogkörök gyakorlóira számára).²⁸ Merőben új irányt jelölt meg a 2019-ben hatályba lépett kormányzati igazgatásról szóló törvény. Amely szakítva a korábbi előmeneteli rendszerekkel, egyértelműen nyílt pozíciórendszeri szabályozást valósított meg az álláshelyalapú alapú gazdálkodással és – a remények szerint emelkedő illetmények – vezetői hatáskörben történő szabad meghatározásával. Rendelkezései megszüntették a hagyományos, korábbi értékeken alapuló előmeneteli rendszert, növelve a munkáltatói jogkörök gyakorlójának (és a központi döntéshozóknak) a mérlegelési, illetve inkább diszkrecionális jogköreit. A Kormány által irányított szerveknél a szolgálati idő hosszának, végzettségeknek, képzettségeknek, közigazgatási- vagy munkatapasztalatnak az illetményben való visszatükröztetése opcionális vezetői döntésen alapul, mind a kategóriákba történő besorolás, mind a konkrét összeg tekintetében. Rendelkezései – a besorolások függvényében – a korábbihoz képest magasabb illetményeket ígérnek. Ezzel párhuzamosan megszüntetve az egyéb juttatásokat és csökkentve más előnyöket; olyanokat, mint például a nagyobb mértékű szabadság vagy a korábbi munkaidő.

3.3. A képzés és a továbbképzés változásai

A magyar közszolgálati lét olyan eleme a képzési és továbbképzési rendszer, amely az ezredforduló óta talán a legnagyobb mértékben törekszik arra, hogy pozitív értelemben

²⁶ De fogalmazhatnánk úgy is, hogy a „sajátos utakat bejáró” közép-kelet-európai közszolgálatok zömében.

²⁷ Amely természetesen a rendelkezésre álló költségvetési eszközök függvénye is.

²⁸ Jóllehet, a közigazgatás személyi állománya számára még mindig sokkalta több juttatás állhat rendelkezésre, mint például a közalkalmazottak esetében, amely gyakorlatilag a nullával egyenlő, holott ez a nagylétszámú réteg is közfeladatokat lát el a köz szolgálatában.

igazodjék a nemzetközi trendekhez.²⁹ A nemzetközi gyakorlatban a zárt és a nyílt közszolgálati rendszereket továbbképzés tekintetében a hagyományos felfogás szerint úgy lehet megkülönböztetni, hogy a zárt rendszer – mivel a tisztviselőket karrierúton alkalmazzzák – továbbképzési tisztviselőit, míg a nyílt rendszer nem, hiszen ha új kompetenciákra van szükség, új embert alkalmaznak. Ez a distinkció jobbra elavult, hiszen már nem működik olyan közszolgálat, amely ne képezne tovább tisztviselőit. Mindazonáltal a zárt rendszerek nagyobb mértékben kiépített közszolgálati továbbképzési rendszerre támaszkodnak. Ebben a tekintetben a magyar rendszer is olyan, mintha karrierrendszer lenne. A hazai közszolgálat továbbképzésének finanszírozása mind költségvetési, mind európai uniós forrásokból merít. Nem kerülhető meg az a kapcsolódó gondolat, hogy a magyar tisztviselők számára jogként és egyben kötelességként megjelenő továbbképzési lehetőség kiaknázása akkor lenne – mind célját, mind a pénzügyi ráfordításokat tekintve – igazán hatékony, ha a személyi állomány egyfajta állandóságot mutatna, ha nem lenne oly nagymértékű a fluktuáció. Ebben az esetben a közszolgálat a költséges továbbképzések hozadékát hosszú időn keresztül lennének képesek, illetve akarnák kamatoztatni a köz szolgálatában. Ezek a víziók természetesen több szálon futó és egymáshoz kapcsolódó, részben a közszolgálati rendszer, részben a tisztviselők oldalán megjelenő gondolatokhoz, elvárásokhoz vezethetnek. Olyanokhoz, mint például a közszolgálat vonzereje, megtartó képessége, kiszámíthatósága, egészséges szintű állandósága/stabilitása, a létszámleépítések elkerülése, az illetmények versenyképessége, a munkakörülmények rugalmassága, a jó teljesítmény esetén biztonságot sugárzó és a bizalomra épülő légkör, a közvetlen politikai befolyástól mentesség, az elkötelezettség és motiváltság, az eredményeken alapuló karrierfejlesztés lehetősége, a testületi szellem, vagy a presztízs. E néhány – kiragadott – elem tekintetében úgy véljük, van tennivaló, és megvalósulásuk vagy jobbításuk hosszú időt igényel.

1993-as megszületése óta a közszolgálati továbbképzés rendszere folyamatosan változott, fejlődött, és az utóbbi években a felelős intézmények és hatáskörök átrendezése révén központosított jellege erősödött.³⁰ Azok a törekvések, amelyek arra irányulnak, hogy a továbbképzési rendszer a közigazgatási szervek és az ott dolgozók igényeit tükröző tartalommal és formában működjék, célcsoport-orientáltan, a modern oktatásmódszertani lehetőségek kiaknázásával, folyamatos modernizálási kényszert jelentenek. A továbbképzési kreditrendszer bevezetése, a továbbképzési „étlapról” történő választás lehetősége, a frontális oktatás mellett a tréningek, e-learning, blended learning módszereivel történő tudáselsajátítás és kompetenciafejlesztés a fejlett továbbképzési rendszerek kereteinek megfelelő működést biztosíthatnak. A rövid életű megélt állami tisztviselői törvény a továbbképzést érintően két említésre méltó újítást vezetett be, e-learninges képzést és tréninget magában foglaló blended learning formájában. Mind az alapvizsgát, mind a szakvizsgát hivatott kiváltani a két féléves közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés. A kormányzati tanulmányok szakirányú továbbképzés a vezetők három féléves továbbképzése.

²⁹ A Kit. végrehajtására vonatkozó szabályozás e tekintetben még várat magára.

³⁰ A Magyar Közigazgatási Intézet, valamint az Államigazgatási Főiskola sokszori átszervezésével, és végső soron a jogutódok egy intézménybe, a Nemzeti Közigazgatási Egyetembe történő integrálásával.

A korszerű módszerekkel folyó új típusú továbbképzések mindenképpen előrelépést jelentenek a korábbi frontális képzésekkel szemben. Illetve érdemes külön-külön vizsgálni a közigazgatási alapvizsgát, illetve a szakvizsgát. Megítélésünk szerint az alapvizsga mint a pályán maradás feltétele a közigazgatási léthez szükséges, elengedhetetlen tudást biztosít a tisztviselők számára. Lebonyolítása is korszerű; háromnapos felkészítő tanfolyam (hivatalos nevén konzultáció, arra az esetre, ha a tisztviselők már előzetesen elsajátítják a tananyagot), majd elektronikusan lebonyolított, időbelileg is „tisztviselőbarát” vizsga. A szakvizsga mint karriervizsga megítélése már sokkal kérdésesebb. Az ötnapos felkészítőt, amely a rendkívül összetett, nagy terjedelmű, részletes tananyag „leadását” célozza, egy korántsem könnyű írásbeli teszt, majd szóbeli vizsga követi a kötelező részen, később valamivel könnyebb megméretetés a választható tantárgy tekintetében. A szakvizsga tekintetében – különösen a modulrendszer kialakítása óta – gyakran felmerül (elsősorban is a vizsgára kötelezettek részéről) az az észszerű gondolat, hogy a kötelező modulokat célszerű lenne bizonyos időintervallumonként fokozatosan számonkérni, például félévente egy-egy modul teljesítésével. A különféle továbbképzési és vizsgaformák szervezési és személyi hatálya azonban a jogi szabályozás (szó szerinti) útvesztőiben 2019 tavaszán még nem egyértelmű.³¹

3.4. A jogviszony megszűnésének kérdései mint a rendszermodell egyik legjellemzőbb eleme

A rendszerváltás utáni zömében karrierjellegű közszolgálati rendszer fokozatos eróziójának legszembetűnőbb elemeként a jogviszony megszüntetésének lehetőségeit szoktuk említeni. Míg az 1990-es évek eleji szabályozás alig tartalmazott a jogviszony megszüntetésére lehetőségeket, addig az ezredfordulón már a munka törvénykönyvéhez képest valójában számszerűleg nem volt kevesebb ezek száma, a drasztikus váltás a 2006 utáni kormányok gyakorlatában jutott nagymértékben érvényre a favoritizmus és nepotizmus előtérbe törésével. Majd a 2010 utáni jogi szabályozás bevezette az indokolás nélküli felmentés lehetőségét, amely utat nyitott a pozitív jog szerint teljes mértékben szabályszerű tisztogatásnak. Az Alkotmánybíróság az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetést 2011. február 15-én alkotmányellenesnek minősítette. Ugyanakkor az indokolás nélküli megszüntetésre még további három és fél hónap állt rendelkezésre, mivel a kormánytisztviselők esetében 2011. május 31-i hatállyal semmisítette meg a rendelkezést.³² A köztisztviselőkre vonatkozó indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés 2011. január 1-jétől volt hatályos; az alkalmazásra való

³¹ Ennek egyik oka, hogy a 2018 végéig hatályos szabályozás – többszöri módosítás mellett – a kormánytisztviselői jogállás megszüntetését deklarálta, ezzel szemben az állami tisztviselői jogállás szűnt meg a Kit. rendelkezései szerint. Mint láttuk, a kétféle jogálláshoz kétféle továbbképzési forma kötődött. (A köztisztviselőkre vonatkozó változásról nem áll rendelkezésre információ.)

³² 1068/B/2010. AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény vizsgálata tárgyában. A kormánytisztviselői törvény 2010. július 1-től lépett hatályba.

felkészülésre egy napot (sic!) hagyott a jogalkotó, amely az Alkotmánybíróság indokolásában szintén szerepelt. Az Alkotmánybíróság indokolása szerint az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés a jogállamiság elvét, a munkához való jogot, a közhivatal viseléséhez való jogot, a bírósághoz fordulás jogát és az emberi méltósághoz való jogot sértette. De a rendelkezés nemzetközi vállalásainkkal is ellentétes volt. Az Európai Bíróság ugyan – miután a Debreceni Munkaügyi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordult hozzá abban a kérdésben, hogy az indokolás nélküli jogviszony-megszüntetés ellentétes-e az Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikkelyében foglalt rendelkezéssel³³ – végzésében hatáskörének hiányát állapította meg az indokolás nélküli felmentésre vonatkozó magyar szabályozásnak az Európai Unió Alapjogi Chartával való összeegyeztethetőségével kapcsolatban. Az Európai Bíróság indokolásában felhozta a Charta általános rendelkezéseiben található 51. cikkelyt, amely szerint az EB-nek nincs hatásköre a kérdésben.³⁴ Azonban az Emberi Jogok Európai Bírósága több döntésében is rendelkezéseibe ütközőnek minősítette a szabályozás alapján történő felmentéseket. Az indokolás nélküli felmentés rendelkezésének hatálya alatt a kormánytisztviselők és köztisztviselők körében – az átszervezési folyamatokkal párhuzamosan – számos közigazgatási dolgozó jogviszonyát szüntették meg. Hatályon kívül helyezését követően a jogalkotó a bizalomvesztés jogilag nehezen értelmezhető intézményét vezette be. A bizalomvesztés által megalapozott felmentés jogszabályi meghatározása erős kételyeket alapoz meg egy olyan közigazgatásban, ahol a szakmai vezetők személye – a már korábban említett zsákmányrendszeri hatások következtében is – könnyen változhat.³⁵ Sem az indokolás nélküli felmentésre, sem a bizalomvesztés intézményére nem találunk példát a fejlett országok közzszolgálati szabályozásában.³⁶ A politikai vagy politikusi döntések következtében történő jogviszony-megszüntetés kapcsán Gajduschek felhívja a figyelmet arra a tényre – amellyel teljes mértékben egyet tudunk érteni –, hogy amennyiben a közzszolgálat többi eleme, illetve szabályozásuk, így a kiválasztás, az illetmény, az előmenetel kizárják a politikai befolyást, mert

³³ Európai Unió Alapjogi Chartája 30. cikk: „Az indokolatlan elbocsátással szembeni védelem. A közösségi joggal és a nemzeti törvényekkel és gyakorlattal összhangban minden dolgozónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”

³⁴ Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikk: „E Charta rendelkezései az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubsidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra, azon esetekben, amikor az Unió jogát alkalmazzák. Ezért ezek saját hatáskörükben tiszteletben tartják a benne foglalt jogokat és elveket, és előmozdítják azok alkalmazását.”; *Indokolás nélküli felmentés az uniós jog tükrében – Az Európai Bíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a magyar szabályozást* (2013). Jogi Fórum – KIM. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/30602 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.); HORVÁTH István (2011): *Alkotmányellenes az indokolás nélküli felmentés – A perben állók esélyei*. Menedzser Praxis. Elérhető: www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=522 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)

³⁵ A közzszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.), az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.), amelynek háttérjogszabálya a Kttv.; Kttv. 66. § (1) bek.: „Bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget.”

³⁶ LINDER Viktória (2017): A közzszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közzszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, IV. köt. 3–4. sz.

a politikai hatalom nem tudja kinevezni a volt tisztviselő helyébe azt, akit akar, vagyis akire le akarja cserélni az előzőleg hatalmon lévők alatt dolgozó köztisztviselőt, akkor az elmozdíthatatlanság, vagyis a pályabiztonság intézménye nem szükséges a neutralitás biztosítása érdekében.³⁷ A magyar szabályozásban azonban erről szó sincs. A friss törvény, a Kit. nyílt/pozíciórendszere a pályabiztonság intézményén ugyanis tovább lazított, pontosabban gyakorlatilag felszámolta azt. Így például a felmentésről rendelkező 107. § (1) bekezdése (amellett, hogy megismétli a korábbi felmentési okokat), új elemként lehetővé teszi a kormányzati szolgálati jogviszony felmentéssel történő megszüntetését abban az esetben is, ha „a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz”.³⁸ Ami valójában azt jelenti, hogy a felmentés kötelező indokolása arra szorítkozhat, hogy „XY” tisztviselőt azért küldik el, mert helyére „Z”-t veszik fel, akitől azt várják, hogy hatékonyabban fog dolgozni. A rendelkezést értékelhetjük nyílt rendszeri szabályozásként, amely a nyugati konszolidált közszolgálatokban számos esetben anélkül működik, hogy érdemben jelentősen csorbítaná a pályabiztonságot, az érdek elismerését, mégis kellően rugalmas. De a Magyary, Lőrincz és mások által oly sokszor kritikával illetett klientelizmus és patronázs által jellemzett magyar közszolgálati rendszerben való bevezetése – sem a fluktuációról rendelkezésre álló adatok, sem a gyakorlatról kialakult kép alapján – nem meggyőző; nem látjuk biztosítottnak az efféle jellegű gyakorlat kizárását.³⁹

A magyar jogi szabályozás számos lehetőséget teremt olyan jogviszony-megszüntésekre, és a gyakorlatban ezek gyakran a tisztviselők nagy létszámát érintik is, amelyeket a nemzetközi szakirodalom a „strukturális átalakítások” következményeiként tárgyal. Ilyenek a magyar szabályozásban például a létszámleépítés, átszervezés, a szervek megszüntetése, átalakítása, feladatkör, munkakör vagy álláshely megszűnése. Mindezekre nem térünk ki részleteiben, csupán azt emeljük ki, hogy a magyar közigazgatás folyamatos átszervezése okán ez már mintegy „megszokott” módszer. Ugyanakkor a létszámleépítések eredményeként ugyan úgy tűnhet, hogy a közszolgálat karcúsodik, azonban a nemzetközi gyakorlat azt mutatja – ez a helyzet évtizedek óta nálunk is – hogy a személyi állomány létszáma néhány éven belül visszarendeződik, sőt, túlszárnyalja a létszámleépítések előttit. Csak időközben a létszámleépítés, az újak „csatarendbe állítása” óriási összegeket emészt fel. További figyelmet érdemel az a jelenség, hogy a hatékonyság javításának követelménye a közigazgatás-fejlesztési törekvésekben minden kormányzat alatt megjelent (2010 előtt a közigazgatás-fejlesztési kormányhatározatokban, majd 2010 után a Magyary Programokban, illetve a kormány 2014–2020 közötti közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési

³⁷ GAJDUSCHEK György (2004): *Elvek és tények. A magyar közszolgálat jogi aspektusainak és empirikus jellemzőinek elemzése: a zárt rendszer jelenlétének vizsgálata*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. Munkaközi anyag. 49–52.

³⁸ Kit. 107. § (1) bek. d) pont.

³⁹ A kötelező felmentési okok között új fogalom az érdemtelenég, amelynek indoka magatartásbeli, illetve munkavégzésében megnyilvánuló és bizonyítható tény lehet: Kit. 107. § (2) bek. a) pont; 109. §.

stratégiájában). Ehhez a közszolgálati szabályozás is igazodott, és lehetővé tette, hogy a teljesítményértékelés elégtelen eredményére hivatkozással megszüntethető legyen a jogviszony. A nemzetközi gyakorlattal ellentétben ehhez nem szükséges több éven keresztül elégtelen teljesítmény, hanem elegendő egy is. Az megint más kérdés, hogy a munkáltatói jogkör gyakorlója fel meri-e vállalni a munkaügyi bíróság előtt megtámadható döntés felelősségét, vagy esetleg más indokra – létezik belőlük bőven közszolgálati szabályozásunkban – alapozza az elbocsátást.

4. ÖSSZEGRÉS

Az írás a magyar közszolgálat 2006-os időszak utáni fő reformintézkedéseinek kritikai értékelésére tett kísérletet. A magyar közszolgálatban – csakúgy mint a közép-kelet-európai volt szocialista országok többségében – a reformirányok váltakozása hektikusnak tekinthető. A reformokat meghatározó ideológiák nyomán az intézkedések nem minden esetben illeszkednek a „fősodorba”, néha úgy tűnik, a napi (közte a politikai) igényeknek megfelelő döntések születnek, és még az azonos irányultságú kormányzatok sem járnak következetesen végig a választott utat. Míg a 2006 utáni magyar reformok az új közmenedzsment, a kicsi és olcsó állam, közigazgatás, közszolgálat megvalósítását célozták, a 2010 utániak a neoweberi irányt deklarálják. A gyakorlat azonban nem konzekvens; az ideológia és a gyakorlati megoldások nem ritkán eltérő irányokat vesznek. A magyar közszolgálat rendszerváltozás utáni kialakulása óta valójában egyre nyitottabbá válik, egyre lazább a pályabiztonság, amelyet – a közép-kelet-európai trendekkel párhuzamosan – 2006 óta egyre érzékelhetőbben a zsákmányrendszer elemei tarkítanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁGH, Attila (1999): Europeanization of Policy-Making in East Central Europe: The Hungarian Approach to EU Accession. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 5. 839–854. DOI: <https://doi.org/10.1080/135017699343414>
2. BALÁZS István (2010): *A közigazgatás változásai Magyarországon és Európában (1990–2010)*. A Debreceni Egyetem Habilitációs Füzetei. Bevezető Tézisek Tanulmány-Gyűjteményhez. Debrecen.
3. *Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap*. Szakszervezetek.hu. Elérhető: <https://szakszervezetek.hu/index.php/magunkrol/5645> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 11.)
4. GAJDUSCHEK György (2004): *Elvek és tények. A magyar közszolgálat jogi aspektusainak és empirikus jellemzőinek elemzése: a zárt rendszer jelenlétének vizsgálata*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet. Munkaközi anyag. 49–52.
5. GAJDUSCHEK György (2005): Specialista generalisták? Kik tekinthetők generalistának a magyar közigazgatásban? *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 10. sz. 598–607.
6. GAJDUSCHEK, György – LINDER, Viktória (2014): The Civil Service System in Hungary. In PATYI, András – RIXER, Ádám – KOI, Gyula szerk.: *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag. 501–520.
7. HAJNAL György (2007): A közigazgatásról vallott felfogás változásai a közigazgatási reform-elképzelések tükrében (1990–2005). In JAKAB András – TAKÁCS Péter szerk.: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. I. kötet. Budapest, Gondolat. 290–295.
8. HORVÁTH István (2011): *Alkotmányellenes az indokolás nélküli felmentés – A perben állók esélyei*. Menedzser Praxis. Elérhető: www.menedzserpraxis.hu/hir.php?hir_ID=522 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
9. *Indokolás nélküli felmentés az uniós jog tükrében – Az Európai Bíróságnak nincs hatásköre vizsgálni a magyar szabályozást* (2013). Jogi Fórum / KIM. Elérhető: www.jogiforum.hu/hirek/30602 (Letöltés dátuma: 2018. 01. 12.)
10. KÁDÁR Krisztián (2006): Reformkonyha a magyar közigazgatásban. In ÁGH Attila – SOMOGYVÁRI István szerk.: *A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest, Új Mandátum. 296–320.
11. KLOTZ Balázs – MÉHEŠ Tamás (2018): *A közszolgálati tisztviselők továbbképzési rendszere*. Előadásanyag.
12. LINDER Viktória (2009): Új kiválasztási rendszer a magyar közigazgatásban – megint átesünk a ló túlsó oldalára? *Humánpolitikai Szemle*, 20. évf. 11–12. sz. 45–54.
13. LINDER Viktória (2017): A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, IV. köt. 3–4. sz.
14. LIPPERT, Barbara – UMBACH, Gaby (2005): *The Pressure of Europeanisation. From Post-communist State Administrations to Normal Players in the EU System (Europäische Schriften)*. Baden-Baden, Nomos.
15. LŐRINCZ Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája.
16. LŐRINCZ Lajos (1995): A szocialista zsákmányrendszertől a merit-system küszöbéig. In *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században*. Budapest, Államigazgatási Főiskola.

17. LŐRINCZ Lajos (2000a): Kiválasztás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 6. sz. 321–337.
18. LŐRINCZ Lajos (2000b): Kiválasztás a közigazgatásban II. *Magyar Közigazgatás*, 50. évf. 8. sz. 449–456.
19. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
20. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program* (11.0) 42.
21. PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon eds. (2004): *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*. New York, Routledge. 270–289. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203799857>
22. POLLITT, Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, Vol. 3, No. 4. 471–492. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616670110071847>
23. RIXER Ádám (2007): Jogászok a közigazgatásban. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 1. évf. 3. sz.
24. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.

Jogi források:

1. 1992. évi XXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról
2. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
3. 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselők jogállásáról
4. 2017. évi C. törvény Magyarország 2018. évi központi költségvetéséről
5. 2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
6. 1068/B/2010 AB határozat a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvény vizsgálata tárgyában
7. 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről
8. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

Dr. Linder Viktória, PhD, tanszékvezető egyetemi docens a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészettani Intézet Rendészeti Jogi és Közigazgatási Tanszékén. Megbízott oktató a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán, a Külkereskedelmi Oktatási Továbbképzőben és a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán folytatta. PhD-fokozatát a Debreceni Tudományegyetem Doktori Iskolájában szerezte *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban* címmel. Szakmai életútja során az üzleti, a civil és a közszféra különböző szegmenseiben szerzett munkatapasztalatot, amely – német, francia, angol és spanyol nyelvtudásának köszönhetően – mindegyik szektorban magában foglalta a nemzetközi kapcsolatok aktív bonyolítását. Tudományos pályafutását a Magyar Közigazgatási Intézet közigazgatástudományi kutatási szervezeti egységében kezdte. Fő kutatási területei az összehasonlító közszoigálat és közszoigatás, a közszoigatási és közszoigálati jog. Oktatóként több hazai egyetemen – elsősorban azok közszoigatási-, közszojgi tanszékein – tevékenykedett.

Mélypataki Gábor

A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK SZTRÁJKJOGÁNAK JOGI ÉS EGYÉB KORLÁTAI¹

Legal and Other Restrictions on the Right of Strike by Civil Servants

Dr. Mélypataki Gábor, PhD, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete, melypataki.gabor@gmail.com

Jelen tanulmány kapcsolódik egy olyan kutatáshoz, amely a közszerológati alkalmazottak munkaiügyi kapcsolatait vizsgálja, ennek egyik kiemelt eleme a sztrájkjog vizsgálata. A sztrájkjog vizsgálata több szempontból is kiemelendő. A sztrájk a legmarkánsabb jogintézmény a munkaiügyi kapcsolatok terén, ennek megfelelően alkalmazása komplex vizsgálatot igényel. Elsősorban a fokozatosság és az arányosság a két vezérfonal, ezek a két vezérfonal a sztrájkjog korlátozása és kizárása szempontjából jelentősek, így ennek mentén vizsgáltuk meg a közszerológati alkalmazottak sztrájkjogi lehetőségeit.

KULCSSZAVAK:

sztrájkjog, köztisztviselő, arányosság, alkotmányosság, lojalitás

This paper is related to a research focusing on the labour relations of civil servants. One of the highlights of this is the investigation of strike law. Examination of the strike law should be emphasised in several respects. Strike is the most striking legal institution in the field of labour relations. Accordingly, application requires complex testing. Primarily, gradualism and proportionality are the two guiding lines. This is significant in terms of restricting and excluding the strike right from the two guiding lines. We also examined the strike rights of public service employees.

KEYWORDS:

strike law, civil servant, proportionality, constitutionality, loyalty

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszerológati fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETÉS

A kollektív munkaügyi kapcsolatok egy fontos elemét képezik a munkajognak. Ez még akkor is igaz, ha Magyarországon a szervezett munkavállalók számaránya nem túl magas. A kollektív munkajogi rendelkezések kisegítik az individuális munkajogban megfogalmazott célok és munkavállalói jogok elérését. A kollektív munkajogi eszközök egy része békés módon, a felek közötti tárgyalásokra építve próbálja meg a jogok érvényesítését. Más eszközök pedig úgynevezett munkaharci cselekmények útján. A mai magyar jogrendszerben az egyetlen legális munkaharci cselekmény a sztrájk.² Természetesen a sztrájkon kívül számos más nyomásgyakorló eszköz is létezik. Ezekkel kapcsolatban két dolgot kell kiemelnünk. Az egyik, hogy ezek az eszközök munkajogon kívüli eszközök. Olyan mindenki által ismert eszközök tartoznak ebbe a körbe, mint a tüntetés, petíció vagy a nyílt levél. A másik, hogy ezek általában univerzális eszközök. Az univerzalitás itt értéksemlegességet jelent, tehát bármilyen cél elérésére lehet használni. A sztrájknak azonban mindig kifejezett célja a munkavállalók élethelyzetének és anyagi jólétének az előmozdítása. A többi nyomásgyakorló eszköz természetesen felveheti célként a sztrájk céljait, de ugyanúgy lehet más célból is tüntetni vagy nyílt levelet írni.

A sztrájk nemcsak a kollektív munkajogi jogintézmények közül, hanem a nyomásgyakorló eszközök közül is az egyik legnagyobb határfokú. Egyes felmérések szerint a sztrájkok 60%-os eredményességi rátával működnek. A 60%-os eredmény elsőre talán nem tűnik túl hatékonynak, de összehasonlításban más nyomásgyakorló eszközökkel messze a leghatékonyabb.³ A sztrájk mint erős akaratervényesítő eszköz az erőszak egy legális formája. Egyrészt ez is indokolja azt, hogy nem lehet korlátlan módon gyakorolni. A sztrájk célja mindig a munkavállalói jólét előmozdítása. A cél elérése azonban a gyakorlatban több tíz, száz, egyes esetekben ezer dühös és/vagy elkeseredett ember protestálását jelenti, amellyel jobb körülményeket akarnak maguknak elérni a nyomásgyakorlás eszközével. Egy ilyen tömegben azonban mindig nehéz az indulatok kordában tartása és az esetleges erőszak lefékezése, ezért teljes mértékben jogos, hogy kellenek határok.⁴

A kérdés a sztrájk esetében nem az, hogy kellenek-e határok, hanem az, hogy milyen mértékben van rájuk szükség. Mint minden korlátozással járó esetben az egyik kulcskérdés a motiváció és az arányosság kapcsolata. Többféle motivációból kifolyólag lehet korlátozni ennek a jognak a gyakorlását. Maga a sztrájktörvényünk is meghatároz több olyan esetet, amikor korlátozott vagy tilos a sztrájk. Ilyen eset például, ha az Alaptörvénybe ütköző cél érdekében szerveződik a sztrájk, vagy olyan egyedi munkáltatói döntéssel kapcsolatos,

² Egyéb munkaharci cselekmények alkotmányosságáról lásd: RÁCZ Zoltán (2012): A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX. Fasc. 2. 575; Vö.: PRUGBERGER Tamás (2003): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, KJK–Kerszöv. 214.

³ Az adatokról bővebben: BERKI Erzsébet (2016): *Sztrájk 2.0*. Budapest, Dura Stúdió.

⁴ Jó példát szolgáltat erre a század eleji Anglia a gépmobilások időszakában, de akár a zsil völgyi bányászok esete a közelmúltból. Ez utóbbiról részletesebben: TAKÁCS Ferenc (2017): *Bányászjárások Romániában és ami mögöttük van. Magyar Szemle*, 28. évf. 1–2. sz.

amellyel szemben egyéni jogvitának van helye, vagy ha kollektív szerződésben rögzített megállapodás megváltoztatása érdekében a kollektív szerződés hatályának ideje alatt szervezik. A felsorolt esetekből is látható, hogy itt elsősorban a motiváció és a cél teszi jogellessé a sztrájkot.

A mi vizsgálatunk azonban a korlátozások és tiltások egy másik körét kívánja részletebben bemutatni. Nemcsak motivációk és célok mentén lehet korlátozni ennek a jognak a gyakorlását, hanem státusz alapján is. A státusz alatt jelen tanulmányban az egyes foglalkoztatási jogviszonyokat értjük. A jogalkotó egyes foglalkoztatási jogviszonyokban jobban korlátozza sztrájkjog gyakorlását, mint másokban. A sztrájkjog korlátozása és kizárása elsősorban az állami szektorban valósul meg. A közszolgálati alkalmazottak egyes köreinek erősen korlátozott, megint másoknak nincs is ilyen jogosítványa. Sok kérdést felvet ezeknek a személyi csoportoknak a vizsgálata. Szükséges vizsgálni az arányosság és a fokozatosság kérdéskörét is. A továbbiakban azokat a sztrájkjogi korlátokat szeretnénk vizsgálni, amelyek a közszolgálatban megvalósulnak, mindenekelőtt az arányosság szemszögéből. Ennek a nézőpontnak az apropóját egy friss német alkotmánybírósi határozat adja. A határozat érvrendszerét szeretnénk némileg párhuzamba állítani a magyar szabályokkal.

1. táblázat • Összefoglaló táblázat a közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának gyakorlásáról. (Forrás: saját szerkesztés)

Érintett jogviszony	Köztulajdonban álló munkáltatónál munkát végző munkavállaló	Közalkalmazott	Tisztviselői jogviszonyok	Rendvédelmi és fegyveres szervek szolgálatvállalói	Honvédelmi jogviszonyban állók
Szabályozás alapja	Sztrájk-törvény	Sztrájk-törvény	Sztrájk-törvény és sztrájk-megállapodás	Sztrájk-törvény	Sztrájk-törvény
Rendelkezik-e sztrájkjoggal?	Igen, de a még elégséges szolgáltatás nyújtása szükséges	Igen, de a még elégséges szolgáltatás nyújtása szükséges	Csak a sztrájkmegállapodásban foglalt személyi körök az ott meghatározott szabályok mentén	Nem	Nem

2. A KÖZSZFÉRA SZTRÁJKHOZ VALÓ JOGÁNAK KORLÁTAIRÓL ÁLTALÁNOSÁGBAN

Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése fogalmazza meg azt a relációt, amelyben a munkáltató és a munkavállaló a kollektív munkajogi intézményrendszert meghatározó szabadságot élvez. Ennek egyik elemeként fogalmazza meg az Alaptörvény a sztrájkot mint a munkavállalókat megillető eszközt:

„Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, amely magában foglalja a munkavállalók munkabeszüntetéshez való jogát.”

Ez két további kérdést vet fel azzal kapcsolatban, hogy teljesül-e a munkavállalói és munkáltatói oldal között a fegyverek egyenlőségének az elve? A másik kérdés, hogy a sztrájkhoz való jog tényleg olyan általános mértékben érvényesülő jog, mint ahogy az Alaptörvényben elsőre látszik. Az első kérdésre a későbbiekben fogunk választ keresni, amikor is megvizsgáljuk, hogy a munkáltatónak vannak-e egyáltalán eszközei a munkaharc terepén.

Jelen részben elsősorban a második kérdéssel fogunk foglalkozni néhány alkotmánybírósaági döntés nyomán.

Az egyik a kérdésben állást foglaló döntés szerint (88/B/1999. Alkotmánybírósaági határozat [a továbbiakban: AB határozat]) a jogalkotó nagyobb szabadsággal rendelkezik a sztrájkhoz való jog szabályozásában, mint más alanyi jogi jellegű alapvető alkotmányos jogok esetében. A sztrájkjog ugyanis nem alanyi jogi természetű alapvető jog.⁵ Ebből kifolyólag annak nagyobb mértékű korlátozása megengedett. Ezt a jogalkotó a gyakorlati megvalósításban is alkalmazta, hiszen a sztrájkjtörvény 3. § (2) bekezdése rendelkezik ennek a jognak a tilalmáról és korlátozásáról:

„Nincs helye sztrájknak az igazságszolgáltatási szerveknél, a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi, rendészeti szerveknél és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál. Az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható a sztrájk joga, de a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál a hivatásos állományúak nem jogosultak a sztrájkjog gyakorlására.”

Az igazságügyi dolgozók sztrájkjogával kapcsolatban több indítványt is tárgyalt a taláros testület. Ezekből érdemes kiemelni a 673/B/1990. AB határozatot, amelyben a testület megállapította, hogy az állampolgári jogok védelme és a védelem hatékonysága, illetve annak a biztosítása szükségessé teszi az igazságszolgáltatásban dolgozók sztrájkjogának kizárását.

⁵ Részletesebben: RÁCZ (2012): i. m. 574.

A kérdéssel foglalkozott a már említett 88/B/1999. AB határozat is, amelyben a rendvédelmi szerv dolgozói kifogásolták, hogy ha a közalkalmazottaknak jár a sztrájkjog, akkor az ő korlátozásuk megvalósítja a diszkriminációt. Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) döntése alapján a fegyveres és rendvédelmi erők folyamatos szolgálatára van szükség, az nem szünetelhet. A diszkriminációval kapcsolatban pedig megállapította, hogy:

„E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alkotmány e rendelkezése az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok közötti olyan alkotmányos indok nélkül tett megkülönböztetést tiltja, amelynek következtében egyes jogalanyok hátrányos helyzetbe kerülnek. Kimondta, hogy az alkotmányi tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok tekintetében tett megkülönböztetésekre terjed ki, abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem alapvető alkotmányos jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánynak ez az általános jogegyenlőségi követelménye arra vonatkozik, hogy az állam, mint közhatalom a jogok és kötelezettségek elosztása során köteles egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kezelni a jogalanyokat, a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körülményekkel, elfogulatlansággal és méltányossággal kell értékelnie.”

Az AB által alkalmazott teszt alapján a sztrájkjog ilyen irányú korlátozása nem megkülönböztető, hanem a jogalkotó által gyakorolt azon szabadság kifejeződése, amelyben a megfelelő mérlegelés körében, tekintettel a közérdekre, meghatározhatja a sztrájkhoz való jog alanyi kereteit. Minden későbbi ugyanilyen vagy hasonló témájú indítványt elutasított.

Felmerül a kérdés, hogy mi a jogi alapja annak, hogy a sztrájkolók körét ilyen módon differenciálni lehet. Ennek egyik alapja a nemzetközi dokumentumokban is kereshető. A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 8. cikk rendelkezik, némileg indirekt módon a sztrájkról. A rendelkezés első fele az egyesülési jogról szól, amelynek korlátozhatóságát csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a demokratikus társadalomban az állambiztonság, a közrend vagy mások jogai és szabadsága védelme érdekében szükségesek. Ehhez hozzáfűzi egy későbbi pontban, hogy ha nem látja akadályát az adott ország jogrendjébe beleilleszkedő sztrájkjog elismerésének és alkalmazásának. Azonban még ugyanebben a cikkben a jogalkotó megteszi azt a kitétel is, hogy a fentiek esetében a szabályozás nem látja akadályát annak, hogy a fegyveres erők, a rendőrség, valamint az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását törvényes korlátozásnak vessék alá. A korlátozás mértékét természetesen nem mondja meg. Ez minden esetben a ratifikáló államra hárított „felelősség”, hogy milyen mértékben engedi az előbb felsorolt szervek esetében. Az Európai Szociális Charta is hasonló metódust választott, illetve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (a továbbiakban: ILO) 151. és 154. egyezménye is tág mozgást biztosít az államok részére abban a tekintetben, hogy kívánják-e korlátozni a jogokat vagy sem. A bevett gyakorlat mára sem változott jelentősen. Az Alapjogi Charta „A kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez” való jogról szóló 28. cikkéhez fűzött magyarázat is kiemeli, hogy a kollektív fellépés gyakorlásának

módjaira és korlátaira, a sztrájkot is beleértve a nemzeti jogszabályok és gyakorlatok az irányadók, ideértve a kollektív fellépés egyszerre több tagállamban való végrehajtásának kérdését is.

3. A KÖZSZFÉRA TERMÉSZETE ÉS A SZTRÁJK – LOJALITÁS

A közszolgálati alkalmazottak sztrájkjogának vizsgálatához mindenképpen ki kell emelnünk, hogy a közszolgálati jogviszony egy sajátos foglalkoztatási jogviszony. Ezt eddig nem emelték ki külön, de fontos eleme a vizsgálatunknak. Az államnak és az általa foglalkoztatott személyzetnek mindig is különleges kapcsolata volt. Ez a kapcsolat hol szorosabb, hol lazább. A kapcsolat erőssége elsősorban attól függ, hogy zárt vagy nyílt közszolgálati rendszerű országról beszélünk-e. A zárt rendszerű országokban sokkal erősebb a közszolgálat önállóságának a hangsúlyozása, és itt a státuszjogszabályok sokkal markánsabban határozzák meg a szolgálat jellegét. Ezeknek a megközelítési módoknak közjogi jellege van. A nyílt rendszerű országokban a szolgálatvállalók közelebb állnak a munkavállalói státuszhoz, így sokkal inkább megengedőbbek a szabályok. A fent leírtak azonban nem képesek rendszerszinten megjeleníteni Európában, amit alátámaszt az Alapvető Jogok Biztosa által 2010-ben vezetett sztrájkjogi kutatás is. Az elkészült anyag szerint a „kritikusnak” vélt egyes közszolgálati ágazatokban az államok túlnyomó többsége nem szabályozza külön az orvosok, pedagógusok, rendőrök sztrájkhoz való jogát. Az egyes munkabeszüntetések alkalmával fejtik ki véleményüket a szakemberek, a kormányzat képviselői a sztrájk jogszerűségéről, arról, hogy a sztrájkra készülő dolgozókat egyáltalán megilleti-e ez a jog, és ha igen, milyen feltételek fennállása esetén élhetnek a kollektív fellépés e formájával.⁶

A közszolgálati jogviszonyt az állam és a szolgálatvállalója közötti speciális kapcsolat jellemzi, amely bizonyos fokig a hatalmi viszonyokra épít. Ez olyan formán történik meg, hogy a közszolgálati alkalmazott az állami cselekvés megtestesítője. Az állami feladatokat látják el, illetve az állam által nyújtott közszolgáltatásokat nyújtják az állampolgárok részére. A foglalkoztatási jogviszonyokon belül is egy speciális, bizalmi jellegű jogviszony. Ebből fakadóan az állam hozzáállása a kérdéshez is inkább hatalmi jellegű, mintsem tulajdonosi szemléletű. Ebben az esetben tényleges szolgálatról beszélünk, amely feltételezi a hűséget. A közszolgálati rendszerek egyik eleme a hűséget a hűségért alapelve. A „hűséget a hűségért”⁷ elv igen jelentős tényezővé vált, amely az állam és a szolgálatvállaló egymáshoz való viszonyát jellemezte. A hűség tárgya viszont jelentősen változott az idők folyamán. „Az abszolút állam közjóléti célokat szolgáló tisztviselője nélkülözhetetlenségével és ezáltal befolyásának növekedésével lassan megszűnt a fejedelem magánalkalmazottja lenni. Ahogy magának a fejedelemnek a személye is mindinkább háttérbe szorult és az államszerv jellegét

⁶ VARGA Éva Csilla (2010): A sztrájkjog szabályozásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat áttekintése. In ZEMPLÉNYI Adrienne szerk.: *Sztrájkjogi projekt*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 33.

⁷ GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP 3.13.1.1 Programigazgatóság. 38.

öltötte magára, úgy lett a tisztviselőből is a fejedelem szolgájából az állam szolgája, a hűségi kötelek már nem csak a fejedelemhez, hanem az államhoz, az állameszméhez a Staatsidee-hez is fűzi.⁸ A szolgálatvállaló a mindenkori vezetésnek tartozik hűséggel, függetlenül annak politikai törekvéseitől. A későbbiekben majd ez eredményezi a zárt közszolgálatról való elfordulást is.⁹ Ebben az elvben gyökerezik egy másik fontos elv, a politikától való semlegesség. A politikai semlegesség, pártatlanság követelménye a második világháború után eltelt fél évszázadban egyre erősödő tendenciaként jelentkezik. Azt azonban hozzá kell tennünk, hogy a hűség és a lojalitás nem a hivatalnoki réteg sajátja. Minden állampolgár köteles a saját államával szembeni hűséget valamilyen alkotmányos vagy törvényi szinten elismerni. Ha ugyanis a hazaárulás bűncselekmény, akkor ott az állampolgárnak a saját államával szembeni hűtlenségét szankcionálják. Persze hozzá lehet azt is tenni, hogy a felgyorsult Európában, ahol a személyek szabad áramlása megvalósulhat ez az elv felpuhul, de ez nem változtat az alapokon. Meglátásom szerint ezért a germán jogokban a „Treu und Pflicht” alapelv túlmisztifikált. Ezt azért fontos kiemelni, mert szoros összefüggésben van a hatályos magyar közszolgálati joggal.

Ezen a ponton kell utalnunk a korábbiakban már említett német alkotmánybíróági döntésre. A döntést megalapozó tényállásban köztisztviselői beosztásban dolgozó pedagógusok vettek részt munkaidőben sztrájkrendezvényeken. Mivel a német szabályozás szerint a tisztviselőknél nincsen sztrájkjoga, ezért az érintett szolgálatvállalók fegyelmi büntetést kaptak. A döntés ellen pert indítottak a közigazgatási bíróságon. Párhuzamosan több ügy is indult Németországban országszerte, amelyekről összevontan döntött a Bundesverfassungsgericht. Az érvelésük egyik alapja, hogy a hűséget a sztrájkhoz való jog nem szünteti meg.¹⁰ Ha ténylegesen elismerjük, hogy a lojalitás kiemelt szerepet tölt be a közszolgálati jogviszonyokban, akkor azt is látnunk kell, hogy ennek a lojalitásnak teljesen más az iránya, mint a munkabérrel összefüggő kérdéseknek. Attól, hogy egy hivatalnok nem elégedett a fizetésével, aminek hangot is ad, nem jelenti azt, hogy a hűséget, amire felesküdtött megsértené az, hogy a saját egyéni jogait is érvényesíti. Sarkítva a helyzetet a közérdek és az egyéni érdek ütközéséről beszélhetünk, amelyben a magánérdek érvényesítésének is teret kell engedni, de azt olyan módon, hogy ne veszélyeztesse a közérdeket. Ebből adódóan véleményem szerint a közszolgálati sztrájk engedélyezhető a megfelelő korlátozásokkal.

Az Új Közmenedzsment eszközeit és a „posztbürokratikus” megoldásokat szükséges ötvöznünk a régi bürokratikus felfogással, hogy a közszektorbeli szervezetnek egy hatékony

⁸ BENÁND Aurél – KARCSAY Sándor (1942): *A német közszolgálati jog*. Pécs–Budapest, Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda RT. 14.

⁹ Ennek oka az, hogy ez a hűség a bürokrácia részéről a náci Németország fasiszta vezetésével szemben is mindvégig fennállt.

¹⁰ ARMBRÜSTER, Tobias (2018): *Streikrecht für Beamte vor Gericht. – „Die Loyalität wird mit dem Streikrecht nicht aufgekündigt”*. Elérhető: www.deutschlandfunk.de/streikrecht-fuer-beamte-vor-gericht-die-loyalitaet-wird-mit-694.de.html?dram:article_id=408504 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 11.). A fent idézett mondat egy olyan beadvánnyal kapcsolatosan merült fel, amelyben 2018. január 17-én került sor a második meghallgatásra a Bundesverfassungsgericht előtt a köztisztviselői státuszban dolgozó pedagógusok sztrájkhoz való jogával kapcsolatosan. A döntésről egyelőre bővebb információt nem találtam.

hibrid neobürokratikus formája fejlődhessen ki és valósulhasson meg. A hagyományos funkcionális irányvonalak együtt maradnak az új hálózatba szervezett koordinációs formákkal.¹¹ Ez az új szervezeti felfogás lesz idővel kihatással a jogviszonyok értékelésére is. Érdekes tény, hogy a szervezeti változások sokkal gyorsabban végbemenő folyamatok, mint a személyi feltételek megváltoztatása. Az Új Közmenedzsment bevezetését követően a reformok munkahelyi bizonytalanságot okoztak, fenyegették a tisztviselők karrierlehetőségeit és előmenetelét, illetve nagyobb lett a teljesítménykényszer. A szakemberek is arra a következtetésre jutottak, hogy a jogi fejlődés eljutott arra a szintre, amikor az államnak is újra kell értelmeznie a saját szerepét. Ez eredményezte a neoweberi megközelítést, amely új alapokra helyezte az állam és a tisztviselő kapcsolatát. Ennél erősebb az a kötelék, amely a fegyveres erők és az állam között van. Az államnak érdeke, hogy ezek a rendszerek folyamatosan működjenek, mert csak így biztosítható a rend.

Az említett ítéletre visszatérve a német alkotmánybíróság az ottani honi jogforrásokat EU-kompatibilisnek tartotta. Az érintett felek hiába is hivatkoztak a Baykara v. Törökország és az Enerji Yapi Yol Sen v. Törökország ügyre,¹² amelyben a strassbourgi bíróság kimondta, hogy a közszolgálati sztrájk korlátozása megvalósítható, de ez nem jelenti azt, hogy mindenkit ki kellene zárni a sztrájkjog szabályai alól.

4. A SZTRÁJKJOG KORLÁTOZÁSA – A MEGÁLLAPODÁS

A sztrájkjog korlátozása és tiltása a közsférában nem újkeletű dolog. Ennek a lehetősége levezethető az ILO és más európai szociálpolitikai megállapodásokból. Vannak olyan országok, ahol kevésbé szigorú ez a szabályozás. A hazai jogviszonyok között a közszolgálat különböző szegmensei között eltérések vannak a jog gyakorlása terén. A közalkalmazottak esetében a korlátozást a még elégséges szolgáltatások nyújtása valósítja meg. Ennél sokkal kötöttebb a hivatali jogviszonyokban dolgozók helyzete. A köztisztviselők csak olyan módon és mértékben sztrájkolhatnak, amennyiben ezt a Kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás engedi. Ez a tény azonban több kérdést is felvet, annak fényében különösen, hogy a jogszabályi változások okán a tisztviselők igen kis része köztisztviselő.

4.1. A sztrájkmegállapodás jogi természete

Az első dolog, ami rögtön szembeötlik, hogy az 1994-ben a szociális partnerek által megkötött dokumentum jogforrástani szempontból nem létezik. A jogalkotásról szóló

¹¹ ENTWISTLE, Tom – MARINETTO, Michael – ASHWORTH, Rachel (2007): Introduction: New Labour, the new public management and changing forms of human resource management. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 18, No. 9. 1571.

¹² EWING, K. D. – HENDY, John QC (2010): The Dramatic Implications of Demir and Baykara. *Industrial Law Journal*, Vol. 39, No. 1. 2–51.

törvényben az ilyen típusú jognyilatkozat nem szerepel jogforrásként. A magyar AB is foglalkozott a kérdés elemzésével. Mielőtt rátérnénk az elemzésre, érdemes több kérdést is megvizsgálunk. A kérdések elemzésénél kiindulási pontunk Berki Erzsébet 2018. áprilisi előadása, amely a közszolgálati sztrájkokról szól.¹³ Ehhez az elemzéshez tesszük hozzá a 30/2012. (VI. 27.) AB határozat vizsgálatát is, amely több megállapítást tett a megállapodás jogi természetével kapcsolatban.

Az egyik legnagyobb kérdés, hogy az állam jogosult-e olyan megállapodást kötni, aminek érdeméről egyébként jogszabály rendelkezik? Ha jogosult ilyen megállapodást kötni annak vajon milyen kötőereje van? Mindenesetre az AB generális döntése nem tartotta aggályosnak a Kormány és az érintett szakszervezetek közötti sztrájkmegállapodást. A döntés értelmében a sztrájkjog olyan típusú alapjog, amelynek korlátozása, illetve engedélyezése megtörténhet ilyen formában is. Bragyova András különvéleményében kifejti, hogy a „*törvényben meghatározott korlátozás*” követelménye megkívánja, hogy a sztrájkjog gyakorlásának minden feltételét törvény tartalmazza, tehát nem engedi meg a szabályozási szint leszállítását. Ugyanakkor a „*törvényben meghatározott korlátozás*” szélesebb körű lehet, mint a rendes alapjogok esetében. Ezért alkotmányellenes lenne a rendeleti szabályozás is, miközben a Kormány és a szakszervezetek közötti megállapodás alkotmányjogilag legfeljebb kormányrendeleti vagy határozati szintnek tekinthető.

Kovács Péter szerint maga a megállapodás nem tartozik azon normák közé, amelyek alaptörvény-ellenesség címén történő megsemmisítésére az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló törvény szerint hatásköre lenne. A megállapodást mint jogforrást ugyanis a jogalkotásról szóló törvény nem tartalmazza. Az AB csak olyan jogforrást semmisíthet meg normakontroll útján, amelyre hatáskörrel rendelkezik a jogalkotási törvény alapján.

Kiss László álláspontja szerint az államigazgatási szerveknél a Kormány és az érintett szakszervezetek megállapodásában rögzített sajátos szabályok mellett gyakorolható sztrájkjoga több szempontból is alaptörvényt sértő. Ez a szabályozás nem jelent elégséges garanciát a sztrájkjog hatékony gyakorlására, hiszen nem ad érdemi szempontokat arra, hogy melyek azok a „sajátos szabályok”, amelyek alapján a sztrájk jogszerűnek minősül. A joggyakorlás garanciáinak hiányára utal az is, hogy a támadott szabály és a hozzáférhető rendes bírósági gyakorlat alapján nem egyértelmű, hogy kikényszeríthető-e ezen „megállapodás” a rendes bíróságok előtt. Kiss László különvéleményében kifejti továbbá, hogy a sztrájktörvény szerinti megállapodás megkötésére a Kormánynak nincs hatásköre, nincs alaptörvényi legitimációja. Álláspontja szerint nincs olyan alaptörvényi szabály, amely felhatalmazná a Kormányt arra, hogy a közsférában foglalkoztatottak érdekvédelmi szervezeteivel együtt „kiszereződjön” a sztrájkjog gyakorlásának alkotmányos garanciarendszeréből. Ezt az érvet erősíti az a tény is, hogy az államigazgatástól különálló önkormányzati szférában foglalkoztatottak érdekvédelmi szervezetei is csatlakoztak-e a határozat többségi

¹³ BERKI ERZSÉBET (2018): *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról*. Közszolgálati sztrájkok konferenciaelőadás. Magyar Tudományos Akadémia, Képes terem.

indokolása által is idézett „megállapodáshoz”. Az önkormányzati szférában foglalkoztattak bevonása még kevésbé teszi egyértelművé, hogy a Kormány közhatalmi vagy munkáltatói hatáskörében eljárva kötötte-e meg a „megállapodást”.

A fentiek alapján látható, hogy az AB megítélésében sem egységes a megállapodás jogi természete. A többségi vélemény azonban nem tekinti alaptörvény-ellenesnek. Az eddigi helyzet tehát nem változott. A kérdés, hogy ha már egy létező alkotmányosan elfogadható megállapodásról beszélünk, milyen kötőerővel rendelkezik? Tekinthejtük-e kollektív szerződés szintű és erősségű megállapodásnak. A kérdés azért is adott, mert itt az államnak munkáltatói minőségében kellene leszerződnie. Az állam azonban közhatalmi rendelkezés szerint a sztrájtörvény vonatkozó rendelkezése alapján ült le tárgyalni az érintett szakszervezetekkel. A kollektív szerződés lényege, hogy az arra jogosult felek szociális partneri minőségükben többé-kevésbé egyenrangú felek formájában ülnek le ugyanazon asztalhoz. Ez a relatív egyenlőség a kollektív szerződés kötelmi jellegéből adódna. Jelen esetben azonban ennek a megállapodásnak nincs kötelmi jellege. A fentiek szerint a közszolgálatban megkötött sztrájkjogi megállapodás se nem jogszabály, hiszen az AB nem tudja megsemmisíteni, de nem is kollektív szerződés, mivel a felek nem szociális partneri minőségükben írták alá. Mindezekből következik a kérdés, hogy a bíróságok mégis miért alkalmazzák? Illetve, hogy a felek miért is tartják be?

A bíróságok véleményem szerint egy egyszerű fogódzót látnak benne, amely egyrészt megkönnyíti az adott helyzet megítélését, másrészt pedig olyan hatalommal ruházzák fel ezt a megállapodást, amilyennel nem rendelkezik. Tévesen, a sztrájk jogszerűsége azon múlik, hogy az adott szakszervezet betartja-e a megállapodás szabályait. Ha nem tartja be, akkor a bíróság megállapítja a sztrájk jogszerűtlenségét. Ez pedig magával hozza, hogy ha a szakszervezetek jogszerűen szeretnének sztrájkolni, akkor be kell tartaniuk a megállapodást, amely szinte lehetetlenné teszi azt. Ebből adódó kérdés, ha ilyen korlátozó a szabályozás, akkor miért nem mondják fel? Ennek egyszerű politikai okai vannak. A szakszervezetek nem látnak garanciát arra, hogy ha felmondják a megállapodást, akkor lesz helyette másik. A Kormánynak nem érdeke olyan kérdésben gyorsan dönteni, amellyel a saját döntési kompetenciáját csorbitja. A Kormánynak továbbá az sem érdeke, hogy a közszolgálati alkalmazottak a munkaügyi kapcsolatokban aktívak legyenek. A szakszervezetek általános véleménye az, hogy egyelőre örülnek annak, hogy van valamilyen kézzelfogható szabályanyag, amely azért valamilyen szinten az államot is kötelezi. A semminél mindenféleképpen jobb.

4.2. A megállapodás személyi hatálya

A sztrájkmegállapodás szövegét vizsgálva ez nem kellene, hogy problémát okozzon, mivel a szöveg egyértelműen kiemeli, hogy központi és területi, valamint a települési és területi szervek állományára vonatkozó megállapodás. A bizonytalanságot azonban nem szünteti meg, mivel a megállapodás egységesen a köztisztviselő kifejezést használja. A bizonytalanság a terminológiai változásokból adódik. A jelenlegi közszolgálati rendszerben

a köztisztviselőkön kívül beszélhetünk még állami tisztviselőkről, kormánytisztviselőkről és országgyűlési tisztviselőkről is. A jogalkotó álláspontja szerint ezek egymástól mind elkülönített személyzeti rétegek. A jelzett személyi csoportok a közigazgatás eltérő szegmenseiben látják el munkatevékenységüket. A bizonytalansági tényezőt fokozza az is, hogy mit is értünk államigazgatási szerv kifejezésen. A korábban már idézett 30/2012. (VI. 27.) AB határozathoz Bragyova András által hozzáfűzött különvélemény szerint: „[A]z államigazgatási szerv kifejezés eléggé homályos megfogalmazás. Véleménye szerint: a sztrájkjog alanyait meghatározó »államigazgatási szerv« terminus nem kellően világos jelentésű. A Sztrájk tv. az elfogadása idején fennállása utolsó teljes évében lévő tanácsrendszer (illetve a szocialista államigazgatási jog) fogalmát használja, így a vizsgált hely jogi jelentése a törvény hatályba lépése óta alaposan megváltozott, és ezért alkotmányellenessé lett. Az államigazgatási szerv mai tétéles jogi fogalma szerint a Sztrájk tv. hatálya nem terjed ki az önkormányzatoknál foglalkoztatottakra, míg a törvény elfogadásakor, 1989 áprilisában, a helyi tanácsok dolgozói is »államigazgatási szervnél« foglalkoztatottak voltak.”

Ez a bizonytalansági tényező befolyásolja a munkáltató személyét. A munkáltató személye pedig kihatással van arra a személyi körre, amely az alanyok másik részét adja. Ez a bizonytalansági tényező nagyon jól tükröződött a 2018-as év eleji tisztviselői sztrájkok vonatkozásában. A sztrájkban az önkormányzati tisztviselők vettek részt. Ennek két vonzata van. Az egyik, hogy a bérfejlesztésből ez a tisztviselői réteg maradt ki. A másik pedig, hogy az önkormányzatoknál még köztisztviselő beosztásúak dolgoznak. Azonban ha a közigazgatásban dolgozó más rétegek sztrájkhoz való jogát kellene vizsgálnunk, akkor elég jelentős értelmezési kérdésként merülne fel. Annak ellenére, hogy a 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.) értelmezési rendelkezései nem tesznek érdemi különbséget köztisztviselő és kormánytisztviselő között. A fogalmak közötti különbségtelnek elsősorban nem jogi, hanem politikai értelme van.

A személyi hatály további szűkítését jelenti, hogy csak azokra a szakszervezetekre vonatkozik, amelyek aláírták a megállapodást. A kérdés, hogy az újonnan alakult szakszervezetek szerepét ez korlátozza-e. Véleményem szerint igen. A megállapodás szövegében ugyanis nem rögzítették azt az eljárást, amellyel az új szakszervezetek csatlakozhatnak a megállapodáshoz. Így nem ismertek azok a feltételek, amelyek szükségesek a csatlakozáshoz. Ezzel pedig sok olyan szervezetet kizárnak a sztrájkjog gyakorlásából, amely a közszolgálati alkalmazottakat képviseli. A Kormány és az érintett szakszervezetek 1994-ben kötött megállapodása olyan, mint egy megmerevedett váz, amely egyre kisebb személyi hatállyal rendelkezik.

4.3. Eljárási kérdések

A sztrájk kezdeményezéséhez az aláíráson túl azt is igazolnia kell a szakszervezeti tisztségviselőnek, hogy a köztisztviselők többségének felhatalmazásával rendelkezik a sztrájk megindítására. Ez annyit tesz, hogy a megállapodás megfordítja az eddigi szabályokat. A sztrájk-törvény a szakszervezet jogává teszi a sztrájk kezdeményezését. A megállapodás ezt a jogot

a szakszervezetről a tisztviselőkre testálja át. A szakszervezet csak akkor kezdeményezheti a sztrájkot, ha előtte a tisztviselők többségének a hozzájárulását megszerezte. Ha ezt bármelyik a megállapodást aláíró fél vitatja, akkor az érintett szakszervezet köteles azt a munkaügyi bíróságnak átadni. Ebből a megfogalmazásból következően a sztrájk gyakorlásának a jogszerűségét nemcsak a munkáltató, de másik, a megállapodást aláíró szakszervezet is megkérdőjelezhetné. Ennek az elvi lehetőségnek a nyitva tartása azt jelentené, hogy ha a fentieknek megfelelően az egyik szakszervezet vitatja a sztrájk megindításának jogszerűségét, akkor a bírósághoz fordulhatna. Arra azonban nem tér ki a megállapodás, hogy egy ilyen esetben a sztrájk megszervezésére a bírósági döntésnek van-e halasztó hatálya vagy sem.

A sztrájk fő célja a köztisztviselők gazdasági és szociális érdekeinek az előmozdítása. Ezt a célt figyelembe kell venni a szolidaritási sztrájk esetén is. Ebből következően a gazdasági szféra sztrájkkövetelései nem szolidálhatnak. A szakszervezet a megállapodás alapján csak a közigazgatási szervek köztisztviselői gazdasági és szociális érdekeinek előmozdítása okán szervezhet szolidaritási sztrájkot.

További érdekes adalék, hogy a sztrájkot megelőző egyeztető szakasz kétszintű. Az első szakasz a helyi hivatali szint. A második szint az illetékes minisztérium. A helyi igazgatási szervek esetén a minisztériumi szintű tárgyalásra csak akkor van szükség, ha az önkormányzati szintű egyeztetés nem vezet eredményre. Ezt követően lehetőség van a tényleges munkaügyi akcióra, természetesen a még elégséges szolgáltatás nyújtása mellett, amely az állampolgárok sürgős ügyeinek intézését jelenti elsősorban. A kérdés azonban, hogy a még elégséges szolgáltatás azonos-e azzal, hogy biztosítsák a polgároknak sürgős ügyeik elintézését. A hivatali ügyintézés is sok esetben a közszükségletek kielégítésével függ össze. Éppen ebből kifolyólag én hajlok arra a megoldásra, hogy a tisztviselői sztrájk esetében az állampolgárok sürgős ügyeinek elintézése párhuzamos a még elégséges szolgáltatás biztosításával. Hogy mely ügyek azok, amelyek az állampolgárok sürgős ügyeinek minősülnek egy értelmezési kérdés. Itt úgy gondolom az általános elvárhatóság szabályát kell valamilyen módon alkalmazni. Mely ügyek azok, amelyek nagy általánosságban az állampolgárok sürgős ügyei közé tartozhatnak. A megállapodás csupán annyit fogalmaz meg, hogy a sztrájkot megelőző egyeztető tárgyalásokon kell a feleknek azt eldönteniük, hogy mely ügyek a sürgősen elintézendők. Ez a megfogalmazás nem hoz megoldást. Azért sem, mert ahogy a szociális partnerek a még elégséges szolgáltatásokról sem tudnak a lehülési időszakban megállapodni, úgy sürgős ügyekről sem. A megállapodás arról azonban nem szól, hogy ha a sürgős ügyekről nem sikerül megállapodnia a feleknek az kihatással van-e a sztrájk jogszerűségére?

5. A SZTRÁJKKORLÁTOZÁS MÁSIK FORMÁJA – A MÉG ELÉGSÉGES SZOLGÁLTATÁS

Az eddigiekben a sztrájkjog azon korlátairól volt szó, amely elsősorban a tisztviselői jogállással rendelkezőket érinti. A civil közszolgálati alkalmazottak köre azonban messze túlmutat a tisztviselői léten. A jelen fejezetben tárgyalt korlátozás elsősorban azon

munkavállalókra és közalkalmazottakra vonatkozik, akik a közszükségletek nyújtásában vesznek részt. Ennek megfelelően a jogalkotó felkészült arra az esetkörüre is, amikor a sztrájk olyan munkáltatónál tör ki, amely közszolgáltatásokat nyújt az állampolgárok részére. Ennek megfelelően a munkabeszüntetés érinti az állampolgárokat, mint harmadik, külső személyeket. A jogalkotó gondolatmenetéből teljesen világos, hogy a munkáltató és a munkavállaló közötti vita nem okozhat aránytalan sérelmet a szolgáltatás igénybevevője számára. Másrészt azt a szempontot is figyelembe kell venni, hogy méltánytalan lenne a munkáltatóval szemben, ha a munkavállalók azzal akarnának nyomást gyakorolni, hogy nyújtanak-e még valamilyen elégséges szolgáltatást az állampolgárok részére. Az igény tehát érthető. A megvalósítás azonban már nem ennyire egyszerű. Egyes források szerint négy fő kérdés megválaszolása szükséges a még elégséges szolgáltatások meghatározásához. A szabályozás logikájában négy kulcskérdésre adott válasz tűnik a legfontosabbnak. Az első kérdés, hogy ki tekintendő közszükségletet ellátó munkáltatónak? Második kérdésként, hogy a minimális szolgáltatásban való megállapodásnak mi a végső határideje? A harmadik felmerülő probléma az elégséges szolgáltatás meghatározása, kinek a kezébe adja a jog e feladatot? S végül a negyedik kérdés, hogy mi a következménye annak, ha a felek nem állapodnak vagy állapodtak meg a kielégítő szolgáltatásról, vagy az esetleg időközben mégsem bizonyul elegendőnek?¹⁴

Egyrészt nem lehet általános mérőszámot megadni ebben az esetben, mivel egy közösségi közlekedés nem azokkal a paraméterekkel rendelkezik, mint egy vízszolgáltatás. Ennek megfelelően a törvény nem ad meg mértékeket, hanem külön ágazati szabályokba utalja ezek meghatározását. Vannak olyan szektorok, ahol meghatározták a mértékeket, így a személyszállítás esetében a 66%-os szolgáltatásnyújtás még elégséges szolgáltatás. A bonyolultabb eset, ha az adott ágazatban a felek nem tudtak vagy akartak megállapodni. Ha nincs jogszabályban meghatározott mérték, akkor a feleknek a sztrájkot megelőző tárgyalások alkalmával kell megállapodni ennek mértékéről. Azonban ha ezt végig gondoljuk, nem tűnik túl életszerűnek, hogy a felek a lehülési szakaszban képesek lennének kompromisszumra jutni.¹⁵ Ennél sokkal jellemzőbb ezért, hogy a felek a közigazgatási – és munkaügyi bírósághoz fordulnak, hogy az állapítsa meg a még elégséges szolgáltatás mértékét és feltételeit. A 10/2013. számú munkaügyi kollégiumi állásfoglalás kifejti, hogy a még elégséges szolgáltatás mértékéről és feltételeiről a bíróságnak a felek által megtett ajánlatok külön-külön való vizsgálatával az egyik fél által tett ajánlat elfogadásáról rendelkező határozat meghozatalával lehetséges döntenie. A bíróság a kérdést nemperes eljárás keretében dönti el. A nemperes eljárásra biztosított 5 munkanapos szűk határidőre tekintettel a felektől különösen elvárható, hogy – megállapodás hiányában – a bíróság előtti eljárásban a munkajogi alapelveknek (így a jóhiszeműség, tisztesség, kölcsönös együttműködési kötelezettség, rendeltetésszerű joggyakorlás) megfelelő, komoly, szakmailag kellően

¹⁴ AJTAY-HORVÁTH Viola (2013): Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *De Iurisprudencia et Iure Publico*, 7. évf. 2. sz. 8.

¹⁵ MIKLÓS György (2017): Az együttműködési kötelezettség megtétele a sztrájk előzetes bejelentése kapcsán – egy bírósági határozat apropóján. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 5. sz. 20–23.

alátámasztott nyilatkozatot tegyenek a még elégséges szolgáltatás mértékére és feltételeire. A még elégséges szolgáltatás mértéke és feltételei megállapítását a törvény szerint bárme-lyik fél kérheti. Mivel azonban megállapodás hiányában a jogerős bírósági döntés a sztrájk megtarthatóságának törvényi feltétele, nyilvánvalóan az kérelmezi majd, akinek a sztrájk megtartásához érdeke fűződik, ezért nem elegendő csupán e körben a bírósági döntés kezdeményezése. A kérelemnek maradéktalanul meg kell felelnie a keresetlevéllel szemben támasztott követelményeknek.

További kérdésként felmerült, hogy a még elégséges szolgáltatások hiányában hogyan minősítsük a sztrájkot. Általános vélemény, hogy a még elégséges szolgáltatás rögzítése azonban a 4. §-ban található. Mindebből az következik, hogy a törvény szigorú értelmezése alapján az eredetileg jogszerű sztrájkot a még elégséges szolgáltatás mértékében való megállapodás elmaradása önmagában nem teszi jogellenessé. Ennek indoka a jogszabály önmagában rejlő hivatkozási rendszere.

Ha a feleknek esetlegesen sikerül is megállapodniuk a még elégséges szolgáltatásban, akkor az milyen további hatással lehet a szolgáltatások igénybevételére? Kiss és Berke felveti azt a kérdést, hogy ha a feleknek sikerül is megállapodnia, amiről a gyakorlatban kiderül, hogy nem elegendő, akkor a harmadik személy léphet-e fel valamilyen igénnyel?

A még elégséges szolgáltatások megállapítása semmilyen szempontból sem egyszerű. Itt lényegében olyan szakkérdésről van szó, amelynek megítélésére a bíróságnak nem biztos, hogy megfelelő eszköztára van. A mértéket bárhog is határozzuk meg, de azt a Kúria is elismeri, hogy a sztrájkjog olyan alapvető alkotmányos jog, amelyet nem lehet kiüresíteni, és a még elégséges szolgáltatás követelményeként a majdan teljes szolgáltatás nyújtása nem várható el.¹⁶ Sok esetben a sztrájk egyébként ebben a szakaszban képes megakadni, főleg ha megemlítjük, hogy vannak olyan munkakörök, ahol a még elégséges szolgáltatás nehezen értelmezhető. Ez elsősorban az egészségügyben és az oktatás területén jelent problémákat, illetve a szociális területeken. A tanulmány keretei között sajnos részletesebben nem fogjuk tudni elemezni ezt a kérdéskört, de mindenképpen fontos volt megemlíteni egy közszolgálati sztrájkokkal foglalkozó írásban.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

A sztrájkjog gyakorlásának szabályozása nem egyszerű kérdés. Ahogy azt fentebb is említettük elsősorban az arányosság és a fokozatosság a két kulcsfogalom. Itt elsősorban a fokozatosságnak és az arányosságnak azzal a vetületével foglalkoztunk, amely a jog gyakorlásának kizárását vagy korlátozását jelentette. A tanulmányban elsősorban a civil közszolgálatot érintő szabályokat vizsgáltuk, a sztrájktörvény, a sztrájkmegállapodás és egyéb foglalkoztatásra irányuló más jogszabály vonatkozásában. A közszolgálat helyzete több szempontból is speciális, így a foglalkoztatási viszonyok tekintetében is.

¹⁶ Kúria Mfv.II.10.598/2015/7. számú határozata.

Speciális egyrészt a szereplők minősége okán, illetve az erős közjogi behatás következtében. Ezt a két hatást szintetizálja az állam munkáltatói szerepvállalása. Ezzel összefüggésben a sztrájkjog korlátozásának két fontos elemét vizsgáltuk meg. Az egyik a tisztviselőket érintő sztrájkjogi megállapodás, a másik pedig a még elégséges szolgáltatás kérdése.

A fentiekből is látszik, hogy a tisztviselőket érintő korlátozások jelentősek, ráadásul idejétmúltak, a mai terminológiával alig vannak összhangban. Jelentős átdolgozást igényelnének. A még elégséges szolgáltatás nyújtásával kapcsolatosan pedig rengeteg gyakorlati anomália merül fel.

Mindezek alapján a közszolgálati sztrájkjog szabályozásának aktualizálása és újraszabályozása lenne szükséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. AJTAY-HORVÁTH Viola (2013): Quo vadis sztrájkjog? – Gondolatok a még elégséges szolgáltatásról. *De Iurisprudentia et Iure Publico*, 7. évf. 2. sz. 8.
2. ARMBRÜSTER, Tobias (2018): *Streikrecht für Beamte vor Gericht*. – “Die Loyalität wird mit dem Streikrecht nicht aufgekündigt”. Elérhető: www.deutschlandfunk.de/streikrecht-fuer-beamte-vor-gericht-die-loyalitaet-wird-mit-694.de.html?dram:article_id=408504 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 11.)
3. BENÁND Aurél – KARCSAY Sándor (1942): *A német közszolgálati jog*. Pécs–Budapest, Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda RT.
4. BERKI Erzsébet (2016): *Sztrájk 2.0*. Budapest, Dura Stúdió.
5. BERKI Erzsébet (2018): *Megállapodás a Kormány és az érintett szakszervezetek között a köztisztviselők sztrájkjogának gyakorlásáról*. Közszolgálati sztrájkok konferenciaelőadás. Magyar Tudományos Akadémia, Képes terem.
6. ENTWISTLE, Tom – MARINETTO, Michael – ASHWORTH, Rachel (2007): Introduction: New Labour, the new public management and changing forms of human resource management. *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 18, No. 9. DOI: <https://doi.org/10.1080/09585190701570502>
7. EWING K. D. – HENDY, John QC (2010): The Dramatic Implications of Demir and Baykara. *Industrial Law Journal*, Vol. 39, No. 1. 2–51. DOI: <https://doi.org/10.1093/indlaw/dwp031>
8. GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat – A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP 3.13.1.1 Programigazgatóság.
9. MIKLÓS György (2017): Az együttműködési kötelezettség megítélése a sztrájk előzetes bejelentése kapcsán – egy bírósági határozat apropóján. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 5. sz. 20–23.
10. PRUGBERGER Tamás (2003): *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, KJK–Kerszöv.
11. RÁ CZ Zoltán (2012): A sztrájkjog megítélése az Alaptörvény tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX. Fasc. 2.
12. TAKÁCS Ferenc (2017): Bányászjárások Romániában és ami mögöttük van. *Magyar Szemle*, 28. évf. 1–2. sz.
13. VARGA Éva Csilla (2010): A sztrájkjog szabályozásával kapcsolatos nemzetközi gyakorlat áttekintése. In ZEMPLÉNYI Adrienne szerk.: *Sztrájkjogi projekt*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala.

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról
3. 2011. évi CXCV. törvény a közszolgálati tisztviselőkről
4. 673/B/1990. AB határozat
5. 30/2012. (VI. 27.) AB határozat a sztrájkjog korlátozásáról
6. 88/B/1999. AB határozat a sztrájkról szóló 1989. évi VII. törvény 3. § (2) bekezdés első mondata alkotmányellenességének vizsgálatáról
7. Kúria Mfv.II.10.598/2015/7. számú határozata a még elégséges szolgáltatások tárgyában

Dr. Mélypataki Gábor, PhD, egyetemi tanársegéd a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Intézetében. 2009-ben végezte el jogi tanulmányait a Miskolci Egyetemen. Ezt követően először PhD-hallgatóként, majd főállású oktatóként lett a fent említett intézmény munkatársa. Kutatásait a kezdetektől fogva a közszolgálati jog jogviszonyaira fókuszálta, elsősorban munkajogi megközelítésből. A kutatásai kiindulópontját a közszolgálati jog egységesítésére irányuló törekvések adták. Ennek irányait és lehetőségeit vizsgálja a folyamatosan változó jogalkotói tendencia és akarat tükrében. Eredményei összefoglalásának egyik jelentős állomása volt a 2016 júniusában a témában megírt PhD-dolgozatának megvédése. Eddigi kutatási tevékenysége elismerésért 2016 novemberében MAB-ME Tudományos Díjban és 2018 szeptemberében a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pro Facultate Jurisprudentiae díjában részesült.

Nagy Péter

KÜLFÖLDI MINTÁK ÉS FŐBB IRODALMUK A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS SZAKIRODALMÁBAN¹

*Foreign Models and their Relevant Literature in the Academic Literature of the
Hungarian Administrative Jurisdiction*

Nagy Péter egyetemi tanársegéd, doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem
Állam és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék,
nagy.peter@kre.hu

A tanulmány célja, hogy összegyűjtse és megvizsgálja azt, hogy a közigazgatási bíráskodásról szóló magyar tudományos diskurzusban mely külföldi műveket dolgozták fel, végeredményben tehát milyen modellek milyen mélységű elemzését adták a különböző korszakok. Az eddigi retrospektív, bibliográfiai módszerű kutatás ilyen irányú kiegészítése számos kérdés megválaszolásához járulhat hozzá.

A külföldi szakirodalom felhasználása erősen személy- és nyelvtudásfüggő, olykor a tudományos kíváncsiság hátrányára is. Általánossá vált a korábbi, főként magyar nyelvű feldolgozások véleményének panelszerű használata. A francia és a német nyelv, korábbi jelentős szerepéhez képest háttérbe szorult. Ehhez képest az angol számottevő, érdemi használata meglehetősen későn, az 1990-es évek elején indult meg, alig két évtized alatt annak jelenkori abszolút primátusához vezetett, amely számos kérdést vet fel.

KULCSSZAVAK:

bibliográfia, jogtörténet, közigazgatási bíróság, közigazgatás, nemzetközi, szakirodalom

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem együttműködésével készült.

The aim of the study is to collect and examine the foreign language publications that were processed in the Hungarian academic discourse on Administrative Jurisdiction. Conclusively the depth of analysis of the models has been given in different eras. The addition of the previous, retrospective bibliographic research methods could contribute to answer to several questions.

The use of the foreign publications heavily depends on the person and its language skills, sometimes to the detriment of academic requirements. The use of the earlier opinion has become the norm, especially in the Hungarian language processing. The French and German language is losing ground compared with their previous significant role. In comparison, the significant use of the English language began rather late, in the early 1990s and led to its present-day absolute primacy in less than two decades, which raises many questions.

KEYWORDS:

academic literature, bibliography, history of law, influence, international, public history

1. BEVEZETÉS

E tanulmány célja, hogy összegyűjtse és megvizsgálja azt, hogy a közigazgatási bíráskodásról szóló magyar tudományos diskurzusban mely külföldi műveket dolgozták fel, vég-eredményben tehát milyen modellek milyen mélységű elemzését adták a különböző korok. Az eddigi retrospektív bibliográfiai módszerű kutatás ilyen irányú kiegészítése számos kérdés megválaszolásához szolgálhat adalékkal, kiderülhet, hogy milyen nézeteket vett át a hazai tudósközösség, milyen tudományos tételekre reflektáltak vagy éppen melyeket cáfoltak meg.

A gyűjtőmunka és az eredmények rendszerezéséhez adekvát, szigorú módszertani alapvetésre van szükség.

Korábbi eredményeimet felhasználva² azt a módszert választottam, hogy a magyar közigazgatási bíráskodás szakirodalmának jelentősebb – általában –, monografikus formájú, európai modelleket vizsgáló munkáiban található klasszifikációs kísérletek, vélemények alapján készítek egy rendszert, amelyben a különböző korok osztályozási megoldásai tárgyalhatók.

A tanulmány második felében a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos, a magyar szakirodalomban hivatkozott külföldi tudományos műveket elemzem a fentebbi klasszifikációs kísérleten belül kronologikus sorrendben, azokon belül pedig a legnagyobb hatást kiváltó szerzőket külön, kiemelve is ismertetem.

A források jól osztályozhatók aszerint, hogy mekkora hatást fejtettek ki. A kisebb, egy-egy problémával, problémakörrel foglalkozó részlettanulmányok egészen a jelenkor digitális forradalmáig nehezebben voltak hozzáférhetőek, ezáltal azok felkutatásához, felhasználáshoz sok időre, költséges tanulmányutakra volt szükség. A külföldi szintézisek, monografikus igényű feldolgozások könnyebben terjedtek, azok hasznosítása is nagyobb arányban mutatkozik. A 19. század elején és közepén francia és német nyelvű területeken bevett publikációs szokások miatt a lexikonok, Wörterbuchok jelentős mértékben járultak hozzá az egyes megoldások európai terjedéséhez. Jelentőségüket tekintve kiemelkedők azok a munkák, amelyeket fáradságos munkával magyar nyelvre is lefordítottak. Mindezekelőtt Rudolf von Gneist,³ Robert Mohl,⁴ Lorenz von Stein⁵ vagy Albert Venn Dicey⁶ munkáinak magyar fordításai terjedtek el leginkább a külföldi jog iránt érdeklődő, a szűkebben vett, a témát kutatási témájukként művelő tudósokon túli jogász körökben.

² NAGY Péter (2018a): A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. sz. 282–296.; NAGY Péter (2018b): A közigazgatási bíráskodás irodalma 1945 után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 188–215.

³ GNEIST, Rudolf (1875): *A jogi állam*. (Takács Lajos ford.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

⁴ MOHL, Robert (1866): *Az államtudományok encyclopaediája*. (Löw Tóbiás ford.) Pest, Heckenast.

⁵ STEIN, Lorenz (1871): *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára*. (Kautz Gusztáv ford.) Budapest, Ráth.

⁶ DICEY, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba*. (Tarnai János ford.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

Az összegyűjtött külföldi munkák kapcsán egy tematikai szűkítést kellett bevezetni, miszerint a témához szorosabban kapcsolódó műveket soroltuk fel, illetve azokat, amelyek említése nagyobb számban előfordult több szerző munkáiban is.

További kényszerű megszorítás, hogy főként a német, francia és angol nyelvű szakirodalomra koncentrálunk, mivel az egyéb, főként orosz, olasz, spanyol és cseh források értékelése a jelen tanulmány terjedelmi korlátait meghaladná, ugyanakkor jelentős hatást – az orosz például a szocialista ideológiai presszió ellenére sem – tudott kifejteni.

2. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MODELLJEI A MAGYAR SZAKIRODALOMBAN

A mai értelemben vett közigazgatási bíráskodási modellek kialakulása hosszú folyamat eredménye. A szervezeti, hatásköri, eljárásrendi megoldások kombinációjának széles skálája figyelhető meg az egyes országok történeti előzményeiben és jelenkori jogrendjében. Ezért az angol, francia, német megoldások modelljele erősen vitatott a szakirodalomban.⁷

Jelen tanulmány korábban kitűzött szakirodalmi céljai az így is komplikált csoportosítási lehetőségeket tovább nehezítik. Legegyszerűbb megoldás az lenne, hogy az adott szakterületről nyelvük szerint csoportosítsanak, az azonban aligha felel meg a tudományos követelményeknek, a következtetések csak a felhasznált irodalom mennyiségével kapcsolatban adhatnának támpontot. Ez a magyarázata, hogy az adott – a magyar tudományos gondolkodásra gyakorolt hatás szakirodalmi szempontjai szerint felsorolt – modellekre vonatkozó irodalmat gyűjtjük össze.

Ehhez elsőként a klasszifikációs kísérleteket kell röviden görcső alá vennünk.

A szakirodalom a közigazgatási bíráskodásról szóló tudományos diskurzus megindulását az erről szóló önálló monografikus munkáktól számítja.⁸ 1877-ben jelent meg Concha Győző *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában* című munkája,⁹ illetve az 1876-tól a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain több részlettanulmányban napvilágot látott kutatásait¹⁰ ekkor foglalta össze Gruber Lajos is.¹¹

⁷ STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 40–45.; STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 4. sz. 10–15.; PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt.

⁸ STIPTA István (1997): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.; 121.; MARTONYI János (1972): *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar.

⁹ CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum.

¹⁰ GRUBER Lajos (1877a): A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 35–49.

¹¹ GRUBER Lajos (1877b): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellékei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban*. Budapest, Athenaeum.

Concha elméleti alapozó munkájában tárgyalja az angol jogfejlődés vonatkozó eredményeit, ugyanakkor tárgyalja a francia, osztrák, német és olasz megoldásokat is. Klasszifikációról azonban nem beszélhetünk, csupán a fontosabb európai országok vonatkozó rendelkezéseit és a főbb elméleti álláspontokat ismerteti, olykor a szerző által kemény kritikával illetve.

Gruber Lajos a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain megjelent tanulmánysorozatából készült könyvében az európai rendszereket veszi górcső alá. Országonként tárgyalja a közigazgatási bírászkodást, túlnyomó részben a német területekre helyezve a hangsúlyt. Előként Franciaország közigazgatási bírászkodási rendjét ismerteti, ezt követi a francia rendszert legjobban átvevő Elzász-Lotaringia. Svájc, Belgium és Olaszország ismertetését követően tér ki a badeni jogrendszerre. Poroszország ismertetése után Bajorország, Szászország, Nassau és Württemberg, majd Hessen közigazgatási bírászkodását vizsgálja a szerző. Utoljára tárgyalja Anglia és Ausztria vonatkozó jogrendjét.¹²

A többnyelvű műveltségét és a külföldi szakirodalomban szerzett páratlan tájékozottságát felhasználó Dell'Adami Rezső *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából* című munkájában,¹³ amelyben a vonatkozó szerzőket és főbb műveiket nagy gondossággal szedte össze, Anglia, Franciaország,¹⁴ Németország,¹⁵ Belgium közigazgatási bírászkodást illető jogi rendjét ismertette a hatalmi ágak elválasztására vonatkozó elméletekről szóló diskurzus fényében. Követendő példaként állítja a franciaországi megoldást, ugyanakkor a németajkú területek vonatkozó eredményeit kemény kritikával illetve, egészen addig elmenve, hogy kijelentette, a németországi rend távol áll a jogállamiság eszméjétől.¹⁶

Trócsányi László Boér Elek munkájának reprint kiadásához fűzött előszavában összegezte a századforduló neves közjogászának külföldi rendszerek bemutatására vonatkozó véleményét. A mintaadó országok szerint Boér a francia, német, angol, porosz, osztrák és olasz rendszereket ismertette, ugyanakkor a francia, porosz és angol megoldásokat tartotta a legjobbnak, követendőnek.¹⁷

¹² További, a tárgykörbe tartozó publikációja: GRUBER Lajos (1881–1882): A legujabb bajor törvény a közigazgatási törvényszék felállításáról és a vitás közigazgatási ügyekben követendő eljárásról. *Jogtudományi Közlöny*, 16. évf. 45. sz. 376–378.; 48. sz. 400–401.; 17. évf. 3. sz. 20–22.; 15. sz. 117–118. A Gesetz vom 8. August 1878., betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen intézkedéseinek bemutatása, törvénytörvény magyarul.

¹³ DELL'ADAMI Rezső (1880a): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1. sz. 1–32.; A beszédből részletek megjelentek a *Magyar Themis*-ben: DELL'ADAMI Rezső (1880b): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Themis*, 23. sz. 182–185.

¹⁴ Francia nyomon haladt Németalföld, Spanyolország, Olaszország.

¹⁵ A német (porosz) hatás fedezhető fel Badenben, Ausztriában, Bajorországban, Szászországban, Hessenben, Württembergben.

¹⁶ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 7–8.

¹⁷ TRÓCSÁNYI László (2017): Bevezetés. In Boér Elek: *Közigazgatási bírászkodás*. (Budapest, Grill. 1907. X, 303) [reprint] TRÓCSÁNYI László – PATYI András sorozatszerk.: *Államtudományi Klasszikusok*, II. Budapest, Dialóg Campus. XVII–XIX.

Martonyi János *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése* című munkájában¹⁸ a történeti fejlődés felvázolását követően háromféle rendszert különböztetett meg: „Az egyik a bírászkodási funkció egységének és azonosságának elvéből indulva ki csak egyféle bírói hatóság létjogosultságát ismeri el, amely polgári és közigazgatási ügyekben egyaránt ítél. A másik a közigazgatás, mint államhatalom önállóságának lehető legszélesebb körű biztosítását vesz alapul és ezért magukat az aktív közigazgatási szerveket ruházta fel [...]. A harmadik pedig abból indul ki, hogy a közigazgatási és polgári bírászkodás különbözőségei miatt rendes bíróság nem járhat el, ugyan akkor a függetlenség megőrzése végett a közigazgatási szerveknél sem maradhat, éppen ezért különbíróságokat hoz létre.”¹⁹

Szabó József, jogtörténeti, összehasonlító-jogi és szociológiai aspektusból vizsgálta az ekkorra kikristályosodó, három modellre épülő elméletet, ugyanakkor ezeket a demokráciák és diktatúrák egymáshoz való viszonya alapján határozta meg. Szabó által meghatározott első modell az angolszász rendszer, amelyet nem befolyásolt egyáltalán „a diktatúrák fertőzése”,²⁰ második a francia módszer, amelyet a diktatórikus rendszerek szelleme alapvetően befolyásolt,²¹ a harmadik utat pedig az átmeneti rendszerek jelentették számára, amelyek visszatérően vannak a demokratikus rendszer felé, de félúton megálltak vagy legalábbis még nem értek vissza (belga²² és germán²³ rendszerek).²⁴

Martonyi János az *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* című, 1960-ban megjelent monográfiájában²⁵ mutatta be a szocialista államelmélet elvárásainak megfelelő klasszifikációs módot, amely egyfajta modellek feletti kategóriapárként határozta meg a nyugati országok közigazgatási bírászkodására vonatkozó rendjét, ezen belül a modellekkel, illetve a szocialista országok belső klasszifikációval nem rendelkező felsorolását.

Toldi Ferenc *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata* című,²⁶ a rendszerváltás előestéjén írt monográfiájában a szocialista alapmotívumnak megfelelően tőkés állambeli modellekről beszél, illetve szocialista modellről. Előbbiben – szervezeti minőség

¹⁸ MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

¹⁹ MARTONYI (1932): *i. m.* 14.

²⁰ Nagy-Britannia, Amerikai Egyesült Államok.

²¹ Franciaország, Jugoszlávia, Finnország, Luxemburg, Törökország.

²² Belgium, Svájc, Norvégia, Hollandia, Dánia, Görögország, Monaco, Spanyolország, Olaszország, Oroszország, Kína, Izland. SZABÓ József (1946): *Demokrácia és közjogi bírászkodás*. Budapest, Herendi Könyvkiadó Vállalat. 110–113.

²³ Németország, Ausztria, Magyarország, Románia, Lengyelország, Csehszlovákia, Svédország, Japán, Irán, Venezuela. SZABÓ (1946): *i. m.* 114–183.

²⁴ SZABÓ (1946): *i. m.* 22–24.

²⁵ MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

²⁶ TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai.; További irodalom a szocialista szellemű klasszifikációkhoz: KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 653–667.; KILÉNYI Géza (1982): *Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében*. In: *Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről*. Budapest, 67–127.; TOLDI Ferenc (1975): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. *Állam és Igazgatás*, 25. évf. 8. sz. 696–705.

szerint – három modellt említ, az angolt (a rendes bíróságok által ellátott közigazgatási bíráskodási rendszer), a franciát (a közigazgatási mechanizmusban a közigazgatási szervek mellett kialakított közigazgatási bíráskodási rendszer) és az önálló közigazgatási bírósági rendszert, amelynek két ága van, a német és az osztrák. Ahogyan fogalmazott, az előbbinek általános, az utóbbinak pedig magyar vonatkozása a nagyobb hatású.²⁷ Negyedik főcsoportként a vegyes rendszert rögzítette, amely az előző modellek különböző ismérveinek elegyéből alakult ki. Könyvének második nagy felében, a szocialista állambeli bírói felülvizsgálat cím alatt pedig a Szovjetuniót, Bulgáriát, a Német Demokratikus Köztársaságot, Lengyelországot, Romániát, Csehszlovákiát, Jugoszláviát említi. A szocialista modell létjogosultságát azzal indokolták, hogy a törvényesség biztosítása és a politikai célszerűség vezette.²⁸ Balázs István, Mihajlov Dobromir és Balogh Zsolt ezzel szemben 1988-ban publikált munkájukban arra a véleményre helyezkedtek, miszerint a vegyes rendszer léte erősen megkérdőjelezhető annak spekulatív és relatív jellege miatt.²⁹ A szocialista modell erős kritikáját adta Patyi András több munkájában is a rendszerváltást követő időszakban. *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei* című monográfiájában³⁰ ismerteti a közigazgatási (államigazgatási) határozatok bírói felülvizsgálatának rendszerét a szocialista jog időszakában, ebből kiindulva pedig elemzi a magyar közigazgatási bíráskodás jelenkori modelljének alapjait is, sürgetve a szocialista elemek kiszorítását a magyarországi közigazgatási bíráskodásból.³¹

Trócsányi László³² *Milyen közigazgatási bíráskodást?* című 1992-ben megjelent könyvében³³ – elfogadva a hagyományos felosztást – a külföldi klasszifikációs kísérletek közül Roger Bonnard³⁴ elméletét ismertette, amely szerint három különböző modell van. Az angol–amerikai rendszer, ahol a rendes bíróságok járnak el, a francia rendszerben az adminisztrátor bíró jogintézménye a jellemző és közbülső rendszerek, amelyek az előző két rendszer között helyezkednek el. Két fő csoportra oszthatók, egyikbe az olasz és a belga rendszerek tartoznak, másikba pedig a német és az osztrák jogrendszerek.³⁵

²⁷ TOLDI (1988): *i. m.* 18–19., 30.

²⁸ TOLDI (1988): *i. m.* 99.

²⁹ BALÁZS István – MIHAJLOV Dobromir – BALOGH Zsolt (1988): *A közigazgatási bíráskodás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.

³⁰ Doktori disszertáció: PATYI András (2001): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei (múlt, jelen, jövő)*. Doktori értekezés. Budapest.

³¹ PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod Bt.; A szocialista joggal kapcsolatos további kritikai tanulmány: PATYI András (2004): *Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bíráskodásunk alapjai. Leviatán*, 109–146.

³² Trócsányi László más összefoglaló munkái: TRÓCSÁNYI László ifj. (1988a): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, MTA; TRÓCSÁNYI László ifj. (1990): *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, MTA.

³³ TRÓCSÁNYI László ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó. Trócsányi további vonatkozó cikkei: TRÓCSÁNYI László ifj. (1991b): *Milyen közigazgatási bíráskodás felé? Társadalmi Szemle*, 46. évf. 7. sz. 59–64.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1991a): *A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 5. sz. 408–425.

³⁴ BONNARD, Roger (1934): *Le controle juridictionnel de l'administration publique*. Paris, Delagrave.

³⁵ TRÓCSÁNYI ifj. (1992): *i. m.*

Az újabb szakirodalomban a jogcsaládoknak megfelelően tárgyalják és osztályozzák a közigazgatási bírászkodás meglévő rendszereit, írja Trócsányi. Ennek megfelelően megkülönböztetnek kontinentális közigazgatási bírósági rendszereket (ezen belül latin és germán rendszerek), angolszász rendszereket (Nagy-Britannia, Amerikai Egyesült Államok), illetve a volt szocialista országok közigazgatási rendszereit.³⁶

A fentiek alapján Trócsányi a főbb rendszerek és szervezeti keretek között görccső alá veszi Franciaország, Belgium és Olaszország, Ausztria és az NSZK, Nagy-Britannia és Amerikai Egyesült Államok jogrendszereit a közigazgatási bírászkodás szempontjából. Külön fejezetet szán a közigazgatási bírászkodás szervezeti kérdéseinek a kelet-közép-európai régióban, így tárgyalja Csehszlovákia (később Cseh Köztársaság, Szlovák Köztársaság), NDK, Bulgária, Magyarország és Lengyelország vonatkozó rendjét.³⁷

A 2010-es évektől a bevett klasszifikációs rend lazulni látszik. Egyrésztől létjogosultságukat erőteljesen kritizálni kezdték a hazai tudósok, mindenekelőtt Stipta István, ugyanakkor a felhasznált nemzetközi irodalomban egyfajta hangsúlyeltolódás látszik. A nemzetközi, főként az európai diskurzus fontos értékelési szempontja lett az egyes modellek európai uniós jogi, jogharmonizációs szempontból történő vizsgálata, újraértelmezése.

Stipta István a közigazgatási bírászkodás történeti modelljeiről szóló tanulmányában³⁸ vizsgálta a kialakult modellek rendjét. Feltevése szerint a konstrukciók nemzethez, országhoz kötése nem képezi le a történeti valóságot, és nem tükrözi megfelelően a közigazgatási jogvédelmi fórumok sajátosságait sem. Stipta István négy rövid előfeltétel lefektetése mentén tárgyalja a modelleket. Ezek szerint a közigazgatási bírászkodás fogalma az elmúlt másfél évszázad európai történeti irodalmában konstansnak tekinthető, a közigazgatási bírászkodás kialakítását minden korabeli államban csaknem azonos elvi követelmények és hasonló jellegű szükségletek indokolták, a modellek értelmezésénél figyelemmel kell lenni a közigazgatási bírászkodás kialakulásának politikai-közjogi feltételeire is, illetve a közigazgatási bírászkodás csoportosítása csak a szervezeti kereteket vette figyelembe. A szakirodalmi modellképzések abból indultak ki, hogy a létrehozott jogvédelmi szervezet az állami apparátuson belül hol helyezkedik el. A közigazgatási bírászkodás tartalmát, minőségét és jellegét, azonban legalább ilyen mértékben befolyásolja a jogbiztosító fórum hatásköre és a jogérvényesítés eljárási rendje. Ebből a szempontból az angol, a francia és a német rendszer szerinti felosztás ezeket nem veszi figyelembe.³⁹ Angliában nem történt meg a közigazgatási bírászkodás szétválasztása, az egy egyedi megoldás, nem modellezhető. Ugyanakkor az is történeti tény, hogy Olaszországban és számos német tartományban is rendes bíróságok bírálták el a közigazgatási panaszokat.⁴⁰ Stipta a francia modellel kapcsolatban

³⁶ TRÓCSÁNYI ifj. (1992): *i. m.* 43.

³⁷ Korábbi külföldi mintákat vizsgáló munkái: TRÓCSÁNYI ifj. (1988a): *i. m.*; TRÓCSÁNYI ifj. (1990): *i. m.*

³⁸ STIPTA (2015): *i. m.*, 40–45. Vonatkozó egyéb tanulmányai: STIPTA (2016): *i. m.* 10–15.; STIPTA, István (2014): Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle. *Journal on European History of Law*, Vol. 5, No. 2. 73–79.

³⁹ STIPTA (2015): *i. m.* 40.

⁴⁰ STIPTA (2015): *i. m.* 41.

megjegyz, hogy magában a mintakonstrukcióban is az egyes elemek egyesén fordulnak elő, illetve a poroszországi háromfokozatú közigazgatási bírászkodásnak két szintjén is közigazgatási szervek hoztak döntéseket.⁴¹ A harmadik, különálló közigazgatási bíróságot jelentő modell Ausztriára és Németországra volt jellemző. Utóbbi esetében azonban a jellegadó tartományok vonatkozó jogrendjüket az 1890-es években radikálisan átalakították. A német modell rendkívül sokszínű, a rendes bírósági és különbírósági megoldásokat egyaránt integráló és folyamatosan változó megoldásokból állt. Ezek alapján megállapította, hogy a tárgyalt hármás felosztás még a szervezeti formákat sem tudta hűen visszaadni, nem helyes tehát a nemzetekhez köthető klasszifikáció.⁴²

Rozsnyai Krisztina⁴³ a szervezeti, hatásköri és eljárásjogi szabályok együttes elemzése alapján napjaink közigazgatási bírászkodásra vonatkozó rendszereit négy modellbe sorolja, tisztán dualista, félig-meddig dualista, majdnem dualista és monista modellre.⁴⁴

Jelen tanulmány a közigazgatási bírászkodás magyarországi szakirodalomra tett hatásának minél pontosabb értékelése érdekében négy modellt vesz górcső alá, úgymint a németet, a franciát, az angolt és az osztrákot. Ennek oka azon előfeltevés, miszerint ezek az országok gyakoroltak jelentős hatást a magyar tudományos gondolkodásra.

3. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS MODELLEI ÉS FŐBB IRODALMUK

3.1. A német modell a magyar szakirodalomban

A meglehetősen későn, az 1870-es évek végén megindult közigazgatási bírászkodással kapcsolatos magyar tudományos diskurzus minden képviselője⁴⁵ felhasználta Rudolf von Gneist, Lorenz von Stein, Otto Bähr és Robert Mohl munkáit. Az igen jelentős mértékű német befolyás okai közé tartozik az a tény, miszerint a magyar közigazgatási jog fogalmi-dogmatikai rendszere ekkor még igen fejletlen volt, így számos esetben a német kifejezéseket tükörfordítással vették át.

⁴¹ STIPTA (2015): *i. m.* 42.

⁴² STIPTA (2015): *i. m.* 43–45.

⁴³ ROZSNYAI Krisztina (2007): A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 9. sz. 383–394.; ROZSNYAI Krisztina (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés továbbfejlesztésének lehetséges irányai: A közigazgatási bírászkodást meghatározó tényezőkről*. Doktori disszertáció. Könyvként megjelent: F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bírászkodás Prokrustész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. Recenzió a monográfiáról: PATYI András (2010): *Prokrustész és Thézeusz: Gondolatok a magyar közigazgatási bírászkodásról* egy könyv kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 65. évf. 12. sz. 674–676.

⁴⁴ F. ROZSNYAI (2010): *i. m.* 215–216.

⁴⁵ GRÜNWARDL Béla (1876): *Közigazgatásunk és a szabadság*. Budapest, Ráth; KUNCZ Ignác (1878): A közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közöny*, 13. évf. 21–46. sz.; KUNCZ Ignác (1887): A közjogi s különösen a közigazgatási bírászkodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle*, 6. évf. 5–6. füzet. 374–401.; GRUBER (1877a): *i. m.*; GRUBER (1877b): *i. m.*; KAUTZ Gyula (1877): *A politika tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat. 398–409.; CONCHA (1877): *i. m.*; BOÉR Elek (1907): *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, Grill; KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. *Magyar Jogászeyleti Értekezések*, 7. évf. 1. sz.

A legnagyobb hatást ekkor Rudolf von Gneist fejtette ki, számos munkáját hivatkozták. Leghíresebb műve *A jogi állam*, amelyet 1875-ben magyar nyelvre is lefordítottak.⁴⁶ Dell'Adami Rezső a következőképpen jellemezte a jeles német tudóst: „*A vir fortissimus, az elmélet Bismarckja, a porosz és birodalmi »reform« egyik nagy alkotója és tömjéntelen mű szerzője, dr. Rudolf Gneist, a nagy tanár, képviselő, államférfiú, ki a liberális mus formáiban és történeti paradoxonok takarójában az »erős államot« propagálja.*»⁴⁷ Számos egyéb, a német közigazgatásról szóló munkáját hivatkozták a magyar tudósok.⁴⁸

Lorenz von Stein Magyarországon legtöbbször hivatkozott közigazgatási bíráskodással kapcsolatos opusa a *Verwaltungslehre*⁴⁹ és a *Handbuch der Verwaltungslehre*.⁵⁰ Jeles magyar tanítványa Concha Győző volt, akinek Steinhez való viszonyát a következőképpen örökítette meg Koi Gyula: „*A legjelentősebb kapcsolatot Lorenz Stein magyarországi hatása vonatkozásában Concha Győző jelenti. Maga Concha így emlékezett vissza erre a korszakra: »Örömmel emlékszem vissza arra az időre, midőn neki [Steinne] mint tanítványa a Magyarországra vonatkozó részt (Verwaltungslehre I. Theil 2. Abtheil 202–300.) szolgáltathattam, s az ő, valamint Gneist tanainak hazai irodalmunkban visszhangja lehettem.*» Megjegyzendő, hogy Concha félmondata a hétköztetes *Verwaltungslehre*-re utal.⁵¹

A magyar tudományos diskurzusban ugyancsak rendkívül fontos szerepet játszott Robert Mohl államtudományi munkássága. Ennek egyik bizonyítéka, hogy 1866-ban jelent meg az államtudományi enciklopédiája, Löw Tóbiás fordításában.⁵² Concha kiemeli vele kapcsolatban – noha egyidejűleg bírálta is –, hogy Mohl volt az, aki a jogi állam terminus technicusát elsőként megfogalmazta.⁵³

A közigazgatási bíráskodás magánjogi irányzatának egyik legnagyobb képviselője Otto Bähr volt.⁵⁴ Boér Elek a következőket jegyzi meg róla: „*Bähr Ottó 1864-ben megjelent, klaszikus értékű »A jogállam« című munkájában elmélkedéseit azzal veti egybe, hogy a közjog fogalma nincsen eléggé tisztázva s ez a körülmény oka számos félreértésnek és hibás*

⁴⁶ GNEIST (1875): *i. m.*

⁴⁷ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 13.

⁴⁸ GNEIST, Rudolf (1869): *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1879): *Rechtsstaat und Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin, J. Springer; GNEIST, Rudolf (1880): *Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen*. Leipzig, Brockhaus.

⁴⁹ STEIN, Lorenz von (1865): *Verwaltungslehre*. Stuttgart, J. G. Cotta.

⁵⁰ STEIN, Lorenz von (1870): *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*. Stuttgart, J. G. Cotta.

⁵¹ Koi Gyula (2014b): Lorenz von Stein *Verwaltungslehre* című fő művének helye a közigazgatás-tudományban. In *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC. 284. Lásd továbbá: Koi Gyula (2016): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 35. sz. 8.; Koi Gyula (2015): Külföldi forrásismeret és forráskezelés Concha Győző közigazgatási jogi és közigazgatástani munkásságában (1869–1905). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 204.; Koi Gyula (2011): Francia és német hatások Concha Győző közigazgatás-tudományi munkásságában. *Jogtörténeti Szemle*, 4. sz. 40–46.

⁵² MOHL (1866): *i. m.*

⁵³ CONCHA (1877): *i. m.* 29.

⁵⁴ BÄHR, Otto (1864): *Der Rechtsstaat*. Cassel-Göttingen.

következtetésnek. Éppen azért ezt a kérdést kívánja helyesen megoldani és pedig a magánjog, mint régebbi keletű jognak fejlődése alapján.⁵⁵ Az irányzat követői között sorolja fel Steint,⁵⁶ Sarwey-t,⁵⁷ Jellinekét,⁵⁸ Stengel⁵⁹ és Tezner⁶⁰ is. Híres munkáját az akkor 25 éves Concha Győző jelentette meg kivonatolva a Hoffmann-féle *Jog- és Államtudományi Folyóirat* első évfolyamában 1871-ben.⁶¹ Jelen munka a közigazgatási bíraskodás magyar tudományos diskurzusában fontos helyet foglalt el, a 20. században is többen hivatkozták, Martonyi János kései munkáiban is felhasználta.

Otto Bähr és Rudolf Gneist elméleteinek összevetését, érvrendszerének összeütköztetését, mint a közigazgatási bíraskodás magánjogi és közjogi felfogásának egybevetését többen is elvégezték a magyar közigazgatástudományban, ebből a leginkább hivatkozott a Boér Elek-féle feldolgozás.⁶²

A vonatkozó német tudományos diskurzusban fontos helyet foglalt el Friedrich Julius Stahl és annak közigazgatási bíraskodást elvető elmélete, amelyet a *Rechts- und Staatslehre: auf der Grundlage christlicher Weltanschauung* című művében fejtett ki.⁶³ A pro és kontra teóriákat módszeresen elsőként Gruber Lajos vetette össze,⁶⁴ aki Stahlt az irányzat legkiválóbb szószólójának tartotta.⁶⁵ A véleménnyel foglalkozik még a korai irodalomban Concha Győző és Kautz Gyula is, illetve Bähr és Ulbrich is.⁶⁶

A svájci származású német nyelvű szakíró, Johann Caspar Bluntschli ugyancsak gyakran hivatkozott szerzője a korai magyar közigazgatási bírósági szakirodalomnak. Híres, *Az általános államjog és a politika története: a tizenhatodik század óta a jelenkorig* című munkáját Acsády Ignác fordította le 1875-ben magyarra.⁶⁷

⁵⁵ BOÉR (1907): *i. m.*

⁵⁶ STEIN (1865): *i. m.*

⁵⁷ SARWEY, Otto von (1880): *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*. Tübingen, Laupp.

⁵⁸ JELLINEK, Georg (1905a): *Das Recht, des modernen Staates*. In *Allgemeines Staatslehre*. Bd. 1. Berlin, O. Häring;

JELLINEK, Georg (1905b): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, J. C. B. Mohr.

⁵⁹ STENDEL, Karl Freiherr von (1876): *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen*. *Annalen des Deutschen Reiches*. STENDEL, Karl Freiherr von (1886): *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*. Stuttgart, F. Enke. STENDEL, Karl Freiherr von (1895): *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte*. Verwaltungsarchiv.

⁶⁰ TEZNER, Friedrich (1901): *Über Verwaltungsrechtspflege mit Hinblick auf das neue sächsische Verwaltungsgerichtsgesetz*. Dresden. TEZNER, Friedrich (1902): *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*. Verwaltungsarchiv. Berlin. Halálának évében megjelent: TEZNER, Friedrich (1925): *Die rechtsbildende Funktion der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*. I–IV. Wien.

⁶¹ CONCHA, Győző (1871): *Der Rechtsstaat*. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr. Obelappellationsrath in Cassel. *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 2. sz. 373–397.

⁶² BOÉR (1907): *i. m.* 5–20.

⁶³ STAHL, Friedrich Julius (1845): *Rechts- und Staatslehre: auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*. Heidelberg, Mohr.

⁶⁴ GRUBER (1877b): *i. m.* 30–39.

⁶⁵ GRUBER (1877b): *i. m.* 33.

⁶⁶ GRUBER (1877b): *i. m.* 33.

⁶⁷ BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1875): *Az általános államjog és a politika története: a tizenhatodik század óta a jelenkorig*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata. További munkái: BLUNTSCHLI, Johann Caspar – BRATER, Carl Ludwig Theodor (1859): *Staats-wörterbuch*. Stuttgart–Leipzig.; BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1849): *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die*

Dell'Adami Rezső 1880-ban megjelent *Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából* című előadásában⁶⁸ sorra veszi a szakirodalom jelentős szerzőit és főbb műveiket.⁶⁹

A régi, 18. század végétől – írja Dell'Adami – 1848-ig terjedő közjogi irodalom (Schlözer, Mayer, Ancillon, Aretinon és Klüberen, Feuerbach, Pfeiffer, Rotteck, Welcker, Puchta, Mittermaier, Wächter, Zachariae, Schmitthenner) az „*administrativ hatóságok igazságszolgáltatását tűrő*” Pfizer, Mohl, Gönner, Weiler, Protobevera, és Linde kevés kivétellel legalább elvben elismerték a jogállam egyik követelményéül azt, amit Bähr úgy fogalmazott meg, hogy „*az adminisztrációnak annyiban a bíróság alá rendeltetnie kell, a mennyiben a közérdeknek is jogot kell uralnia*”. Az új, hanyatlás jeleit mutató elméleteknek tartja a Schelling és Hegel tanaiból kiinduló, a „*szerves állam és jog tanait*” hirdető tudósokat, mint például Bluntschlit. Hasonló szervességi tanokat rögzít Josef Held, Lorenz Stein és Albert Schäffle.⁷⁰ Éles hangon kritizálja ugyanakkor a német jogtudomány más szerzőit is: „*Még a tételes közjog száraz tudománya is érdekesebb, odaadóbb, tendenciózusabb lesz, mint a particularis porosz, württembergi, bajor stb. jognak, a Simon, Rönne, Hoffmann, Mohl, Pözl stb. irodalma volt.*”⁷¹

A korszakban több magyar szerző által is hivatkozott jelentős munka volt Franz von Holtzendorff enciklopédiája,⁷² ugyanakkor számos egyéb munka is a magyar kutatók látókörébe került.⁷³

Gegenwart. Zürich, Meyer und Zeller; BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1896): *Allgemeines Staatsrecht*. München, J. G. Cotta. Első kiadás: 1863.

⁶⁸ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.*

⁶⁹ Végigveszi a németajkú területek főbb szerzőit: „*Weitzel Badenról; Prazak, Kissling, Ulbrich, Grünwald, Pann Ausztriáról; Kraiss, Kahr Bajorországról; Bernewitz Szászországról; Hohl, Sarwey Württembergről; Brauchitsch Poroszországról [...]*” DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 8.

⁷⁰ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 9.

⁷¹ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 9–12.

⁷² HOLTZENDORFF, Franz von (1876): *Encyklopädie der rechtswissenschaft in systematischer und alphabetischer Bearbeitung Rechtslexikon*. Leipzig, Duncker & Humblot.

⁷³ MEYER, Georg (1895a): *Lehrbuch des deutschen Staatsrecht*. München, Duncker & Humblot; MEYER, Georg (1895b): *Der Staat und die erworbenen Rechte*. Leipzig, Duncker & Humblot; SEYDEL, Max von (1884): *Bayrisches Staatsrecht*. München, T. Riedel; ANSCHÜTZ, Gerhard – DOCHOW, Franz (1898): *Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preussen*. Berlin; BORNHAK, Konrad (1888): *Preussisches Staatsrecht*. Freiburg i B., J. C. B. Mohr; GERBER, Carl Friedrich von (1852): *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp; HALBEY, Theodor (1896): *Über Begriff und Wesen des öffentlichen Rechts*. Verwaltungsarchiv, Bd. 4.; KUNZE, Fritz (1893): *Die Beiladung im Verwaltungsstreitverfahren*. Verwaltungsarchiv, Bd. 1. Heft 2.; LOENING, Edgar (1894): *Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen: Ein Beitrag zur preussischen Rechts- und Verfassungsgeschichte. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Bd. 2.; LOENING, Edgar (1899): *Die Rechtskraft Verwaltungsgerichtlicher Urteile*. Verwaltungsarchiv; MAYER, Otto (1895): *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, Duncker & Humblot; WERTHEIM, Karl (1899): *Wörterbuch des englischen Rechts*. Berlin, Puttkammer & Mühlbrecht; PÖHLMANN, Karl (1853): *Über das Wesen der sogenannten administrativ-contentiösen Sachen mit besonderer Rücksicht auf Bayern*. Würzburg, Verlag der Stahel'schen Buchhandlung; HOLTZENDORFF, Franz von (1875): *Rechtslexikon*. Leipzig, Duncker & Humblot; RÖNNE, Ludwig von (1871): *Das Staatrecht der preussischen Monarchie*. II. Band. Leipzig, F. A. Brockhaus; LUTHARDT, August (1867): *Ein Verwaltungsgerichtshof auf der Grundlage des bestehenden Rechtes in Bayern*. Nördlingen, Beck; GERBER, Carl Friedrich von (1865): *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Tauchnitz.

A századforduló időszakában született német eredményeket főként Boér Elek és Martonyi János gyűjtötte össze és használta fel. Nagy hatást fejtett ki az 1901-ben megjelent, Paul Laband tollából származó *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* című munka.⁷⁴

A korszak Magyarországon ismert német szerzői közé tartozott Friedrich Giese, Konrad Bornhak, Jacob Holliger, Paul Levi és Rudolf Stammerl is.⁷⁵

1932-ben, az ekkor 22 éves Martonyi János⁷⁶ munkájában a Gneist-féle álláspont legújabb német szakirodalmi képviselői közé sorolta Otto Mayert,⁷⁷ Fleinert,⁷⁸ Julius Hatscheket⁷⁹ és Walter Jellineket is.⁸⁰ Martonyi ugyanakkor több kortárs szerző munkáit is felhasználta, úgy mint Karl Dieckmann, Heinrich Gulden és Gerhard Lassar.⁸¹

Martonyi⁸² több tanulmányt jelentetett meg a német közigazgatási bírásokról a nemzeti szocialista közigazgatási bírásokról is,⁸³ a Német Szövetségi Köztársaság közigazgatási bírásokról pedig Molnár Miklós és Trócsányi László publikált önálló cikket.⁸⁴ Trócsányi a német jogrendszer tárgyalásánál nemcsak a német szakirodalmat használta fel,⁸⁵

⁷⁴ LABAND, Paul (1901): *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp.

⁷⁵ GIESE, Friedrich (1905): *Die Grundrechte*. Tübingen, J. C. B. Mohr; BORNHAK, Konrad (1900): *Das Verwaltungsrecht in Preussen unter der Herrschaft des bürgerlichen Gesetzbuchs*. Berlin; HOLLIGER, Jakob (1904): *Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und Privatrecht*. Zürich, Univ., Diss.; LEVI, Paul (1905): *Das Verhältnis von Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsklage*. Heidelberg, Buchdruckerei von K. Rössler; STAMMLER, Rudolf (1906): *Die grundsätzlichen Aufgaben des Juristen in Rechtsprechung und Verwaltung*. Verwaltungsarchiv.

⁷⁶ MARTONYI (1932): i. m. 14.

⁷⁷ MAYER, Otto (1924a): *Deutsches Verwaltungsrecht*, I–II. *Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft*. Abt. 6. Bd. 1. München und Leipzig.

⁷⁸ FLEINER, Fritz (1923): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. Tübingen, J. C. B. Mohr; FLEINER, Fritz (1928): *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*. Tübingen, J. C. B. Mohr.

⁷⁹ HATSCHKE, Julius (1927): *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*. Leipzig, Scholl.

⁸⁰ JELLINEK, Walter (1908): *Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen*. Tübingen, J. C. B. Mohr; JELLINEK, Walter – LASSAR, Gerhard (1925): *Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgeschichte*. Heft 2. Berlin–Leipzig.

⁸¹ DIECKMANN, Karl (1926): *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen. Die Selbstverwaltung in Wissenschaft und Praxis*. Heft 10. Berlin, Vahlen; GULDEN, Heinrich (1928): *Das künftige Reichsverwaltungsgericht*. Mannheim–Berlin–Leipzig; LASSAR, Gerhard (1930): *Das Reichsverwaltungsgericht. Eine Kritik des Regierungsentwurfs*. Berlin, Carl Heymanns.

⁸² Martonyi más közigazgatási bírósági modelleket bemutató cikkei: MARTONYI János (1938): *A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete. Közigazgatástudomány*, 1. sz. 48–56.; MARTONYI János (1939a): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Pécs, Dunántúl Egyetemi Kiadó; MARTONYI János (1940): *A közigazgatási reform és a közigazgatási bíróságok*. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, [s. n.]. 148–160.

⁸³ MARTONYI János (1939b): *A közigazgatási bírásokról a nemzeti szocialista Németországban. Közigazgatástudomány*, 2. sz. 105–119.; MARTONYI János (1941): *A német birodalmi közigazgatási bíróság megteremtése. Közigazgatástudomány*, 8. sz. 304–308.

⁸⁴ MOLNÁR Miklós (1988): *Közigazgatási bírásokról a Német Szövetségi Köztársaságban. Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 2. sz. 183–185.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1988b): *A közigazgatási bíróságok szervezete és működése az NSZK-ban. Jogtudományi Közlöny*, 11. sz. 626–630.

⁸⁵ IPSEN, Jörn (1978): *Der Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte—Bestand und Reformbemühungen. Juristische Ausbildung. JURA*, 3. sz.

hanem a francia értékeléseket is,⁸⁶ olykor pedig a németre fordított francia munkákat is beépítette szintéziseibe.⁸⁷

A rendszerváltást követő évtizedekben a szocialista szemléletű német szakirodalom szinte teljesen kikopott, a nyugatnémet szakirodalom pedig kevésbé volt meghatározó. Ebből az időszakból a magyar szakirodalomban Carl Hermann Ule volt legtöbbször hivatkozva, aki a közigazgatási jogvédelem és közigazgatási eljárásjog jeles kutatója volt, és hatalmas munkásságot hagyott maga után.⁸⁸

A rendszerváltást követő magyar szakirodalom néhány kivételt leszámítva figyelmen kívül hagyta a szocializmus előtti nemzetközi irodalmat, a hatályos joggal foglalkozó kutatók főként vagy a kortárs német jogtörténeti irodalomból válogatnak meglehetősen sporadikus jelleggel, vagy pedig a magyar szakirodalom korábbi összefoglalásait használják fel. Erre pozitív ellenpélda: Rozsnyai Krisztina Otto Mayer *Verwaltungsrecht* című jelentős munkáját⁸⁹ használta fel.⁹⁰

A német közigazgatási bírászkodás történetének legújabb eredményeit főleg Stipta István használta fel munkáiban.⁹¹

A német szakirodalomban is egyre több az európai jogharmonizáció szempontjából vizsgáló értékelőtanulmány, amelyeket főként Rozsnyai Krisztina⁹² használt fel a 2010-es

⁸⁶ *Le controle de l'administration en Europe de l'Est et de l'Ouest* 1985; FISCHER, Alfréd (1984): Le controle juridictionnel de la légalité de l'action administrative en République fédérale d'Allemagne. *Revue Française d'Administration Publique*, 2. sz.

⁸⁷ WOEHLING, Jean-Marie (1985): Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen. *Neue Verwaltungszeitschrift*, 1. sz.

⁸⁸ Magyarországon hivatkozott munkái: ULE, Carl Hermann (1961): Verwaltungsrechtsschutz. In *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Bd. 11. Stuttgart-Göttingen-Tübingen; ULE, Carl Hermann (1979): Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In Merten, Detlef Hrsg.: *Die Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsgesetz zu einer Verwaltungsprozessordnung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer*. Berlin, Duncker & Humblot. 25–49.

⁸⁹ MAYER, Otto (1924b): *Deutsche Verwaltungsrecht*. Berlin, Duncker & Humblot.

⁹⁰ ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

⁹¹ SCHEURMANN, Ingrid Hrsg. (1994): *Frieden durch Recht. Das Reichskammergericht von 1495 bis 1806*. Mainz, Philipp von Zabern; BAUER, Ina (1996): *Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entwicklung des Rechtsschutzes auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts in Baden im 19. Jahrhundert*. Sinzheim, Pro Universitate; SELLMANN, Martin (1963): Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen. In KÜLZ, Helmut R. – NAUMANN, Richard Hrsg.: *Staatsbürger Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes*. Karlsruhe; STIPTA István (2006): A német közigazgatási bírászkodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In SZABADFALVI József szerk.: *Facultas nata: Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. Miskolc, Bibor.

⁹² Rozsnyai Krisztina német nyelvű összefoglaló tanulmánya: ROZSNYAI Krisztina (2004): Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Perspektive. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, 45. sz. A felhasznált német forrásokból: SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2000): Aufgaben- und Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem Hintergrund der Verwaltungsrechtsentwicklung. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 45–53.; SCHMIDT, Jörg (2000): Organisatorische und gerichtsverfassungsrechtliche Bedingungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Aufgabenbewältigung. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 53–56.; SOMMERMANN, Karl-Peter (2002): Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäis-

években.⁹³ Az európai közigazgatási jog sokat hivatkozott tudósa, a freiburgi Albert-Ludwigs-Universität professzora, Jürgen Schwarze,⁹⁴ akinek többször hivatkozott munkái az *Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit*⁹⁵ és az *Europäisches Verwaltungsrecht*.⁹⁶

A kortárs német közigazgatási joggal foglalkozók közül több munka hivatkozta Karl-Peter Sommermann, Stephan von Bandemer, Thomas Gross, Paul Stelkens és Hartmut Maurer munkáit is.⁹⁷

3.2. Osztrák szakirodalom a magyar tudományos diskurzusban

Concha 1877-es munkájában a közigazgatási bíraskodással foglalkozó osztrák szerzőket illetően akként foglalt állást, hogy az osztrák közigazgatási bíraskodással kapcsolatban mindenekelőtt Ungert⁹⁸ említi, aki az osztrák közigazgatási törvénytörvényesek értelmi szerzője volt.⁹⁹ Ugyancsak a jelentős osztrák szerzők közé sorolja még Ludwig Grünwaldot, Harasowszkyt, Kollert, Ritter von Karl Kisslinget,¹⁰⁰ Lemayert, Joseph Ulbrichot, Hye-et és Arnold Pannt.¹⁰¹

cheer Staaten. *Die Öffentliche Verwaltung*, Vol. 55, No. 4. 133–144.; STELKENS, Paul (1995): Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 1105–1113.; VERSTEGEN, Gabriele (1999): Vorstellungen und Erwartungen der Verwaltungsrichter innen zum künftigen Verwaltungsprozeß und zur internen Rationalisierung der Gerichtsorganisation. In PITSCHAS, Rainer Hrsg.: *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Berlin, Duncker & Humblot.

⁹³ GÖTZ, Volkmar (2002): Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 1.; CLASSEN, Claus Dieter (1996): *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen, Mohr; GROSS, Thomas (2000): Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union. *Die Verwaltung*, Bd. 33.

⁹⁴ Életrajza elérhető: www.jura.uni-freiburg.de/de/institute/ioeffr1/Team/schwarze/ (Letöltés dátuma: 2018. 03. 20.)

⁹⁵ SCHWARZE, Jürgen (2000): *Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 3.

⁹⁶ SCHWARZE, Jürgen (2005): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, Nomos.

⁹⁷ BANDEMER, Stephan von (2001): Benchmarking. In BLANKE, Bernhard – BANDEMER, Stephan von – NULLMEIER, Frank – WEWER, Göttrik Hrsg.: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen; GROSS, Thomas (2001): Ökonomisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in des Verwaltungsprozessrechts. *Die Verwaltung*, 371–395.; MAURER, Hartmut (1999): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Beck; SOMMERMANN (2002): i. m.; STELKENS, Paul (1985): Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. *Deutsches Verwaltungsblatt*.

⁹⁸ UNGER, Joseph (1876): *Die Gesetze über den Verwaltungsgerichtshof*. Wien, Dr. Paul Gautsch von Frankenthurm, Manz.

⁹⁹ CONCHA (1877): i. m. 96.

¹⁰⁰ KISSLING, Ritter von Karl (1876): *Beiträge zur Theorie des Verwaltungsrechtes. Formelles Verwaltungsrecht (Verwaltungsgerichtsbarkeit)*. Wien, I–II G. J. Manz.

¹⁰¹ PANN, Arnold (1876): *Die Verwaltungsjustiz in Oesterreich: Mit Bedachtnahme auf d. auswärtige Gesetzgebung*. Wien, Hölder. Ismertető: *Oesterreichische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege* (1877). 2. sz.; PANN, Arnold (1877): *Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes*. Wien, Hölder.

Dell'Adami Rezső említi Kissling, Ulbrich, Grün(e)wald és Pann neveit is az osztrák közigazgatási bíráskodásról szóló szakirodalmat tárgyaló részben,¹⁰² ugyanakkor ide sorolja Georg Prazáket is, azonban a szerző vonatkozó osztrák megoldást bemutató cseh nyelven írt munkája befejezetlen maradt.¹⁰³

A Boér Elekkel záródó első szakirodalmi korszak legtöbbet hivatkozott osztrák szerzője Ulbrich volt, aki főként az osztrák közigazgatásról és az osztrák államjogról írt tankönyveivel hívta fel magára Magyarországon a figyelmet, ugyanakkor legkorábban, a magyar szerzők által szinte azonnal átvett *Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich* alapműnek számított.¹⁰⁴

Ludwig Grünwald híres 1875-ös összehasonlító jogi munkája segített az angol, olasz, badeni és porosz megoldások közvetítésében,¹⁰⁵ és mind a mai napig is hivatkozott szakirodalmak között tartják számon.¹⁰⁶

A 19. század hivatkozott osztrák közjogász szerzői közé tartozott Karl Theodor von Inama-Sternegg,¹⁰⁷ Moritz von Kaiserfeld,¹⁰⁸ Hermann Roesler¹⁰⁹ és Dantscher von Kollesberg¹¹⁰ is.

A két világháború közötti vonatkozó osztrák tudományos eredmények közvetítését főként Martonyi Jánosnak köszönhetjük,¹¹¹ ugyanakkor Szabó József 1946-ban megjelent *Demokrácia és közjogi bíráskodás* című munkája is számos vonatkozó osztrák eredményt használt fel a korszakból.¹¹²

A legjelentősebb munkák közé tartozott Rudolf Herrmann Herrnritt *Österreichisches Verwaltungsrecht* és *Grundlehren des Verwaltungsrechtes* című munkája.¹¹³

Számos jelentős tankönyvet és monográfiát alkotott Ludwig Adamovich is, aki nemcsak a még fennálló magyar közigazgatási bíróság utolsó időszakának egyik legnépszerűbb

¹⁰² DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 8.

¹⁰³ STOLLEIS, Michael (2017): *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. Bd. 3. München, C.H. Beck.

¹⁰⁴ ULBRICH, Joseph (1875): *Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*. Mercy; ULBRICH, Joseph (1883): *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts: für den akademischen Gebrauch und die Bedürfnisse der Praxis*. Berlin, T. Hofmann; ULBRICH, Joseph (1904): *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*. Wien.

¹⁰⁵ GRÜNWARD, Ludwig (1875): *Der österreichische Verwaltungs-Gerichtshof: Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preussen*. Wien.

¹⁰⁶ STIPTA (2006): *i. m.*

¹⁰⁷ INAMA-STERNEGG, Karl Theodor von (1870): *Verwaltungslehre in Umrissen*. Innsbruck, Wagner.

¹⁰⁸ KAISERFELD, Moritz von (1875): *Verwaltungs-Gerichtshof und Verwaltungsreform*. Wien, Moritz Perles.

¹⁰⁹ ROESLER, Hermann (1877): *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. Zeitschrift für das privat und öffentliche Recht*, Wien. 4. köt. 2. füzet. Nevét Rösslerként is írják és hivatkozzák is.

¹¹⁰ KOLLESBERG, Dantscher von (1894): *Die politischen Rechte der Untertanen*. Wien.

¹¹¹ MARTONYI (1932): *i. m.*

¹¹² Szabó József a számos jogrendszer közigazgatási bíráskodását vizsgáló monográfiájában igen jelentős bibliográfiai gyűjteményt szedett össze: SZABÓ (1946): *i. m.* IX–XX.

¹¹³ HERRNRITT, Rudolf Hermann von (1921): *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*. Tübingen, Mohr; HERRNRITT, Rudolf Hermann von (1925): *Österreichisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, Mohr. További munkák a korszakból: LAUN, Rudolf von (1910): *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke; MERKL, Adolf (1927): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–Berlin. J. Springer.

osztrák szerzője volt magyar körökben,¹¹⁴ hanem a *Jogtudományi Közöny* hasábjain megjelent *A közjogi bíraskodás kialakulása Ausztriában* című tanulmányát¹¹⁵ a mai napig hivatkozzák.¹¹⁶

A Trócsányi László által 1988-ban a *Magyar Jogban* publikált *A közigazgatási bíraskodás szervezete és működése Ausztriában* című tanulmány¹¹⁷ a német szakirodalomnál ismertette módon, Peter Oberndorfer 1983-ban megjelent, jeles *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit* című munkája mellett¹¹⁸ több francia forrást is használt.¹¹⁹

A 2000-es évekre az osztrák szakirodalom magyarországi használata, jelentősége nagymértékben csökkent. A jogtörténet területén megőrizte jelentős szerepét, például Kajtár István 1994-ben fordította le Wilhelm Brauner *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig* című munkáját, de a legfrissebb magyar szakirodalom¹²⁰ is épít az osztrák eredményekre.¹²¹

3.3. A közigazgatási bíraskodás francia irodalma a magyar szakirodalomban

Az első világháború előtti közigazgatási bíraskodást tárgyaló magyar szakirodalom jeles képviselői, például Kautz Gyula, Concha Győző, Gruber Lajos, Dell'Adami Rezső, Kmety Károly, Boér Elek mind felhasználtak eredeti francia szakirodalmat. A mérték és a jelleg azonban meglehetősen különböző, mivel igen nagy az aránya azoknak a műveknek, amelyek német közvetítés segítségével elemezték a francia közigazgatási bíraskodást. Jó példa erre Gruber Lajos, aki híres monográfiájában a francia közigazgatási bíraskodás magyar

¹¹⁴ ADAMOVICH, Ludwig (1924): *Österreichische Verwaltungsrecht*. Wien–Leipzig; ADAMOVICH, Ludwig (1927): *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*. Wien; ADAMOVICH, Ludwig (1929): *Grundriss des tschechloslowakische Staatrechtes*. Wien. SZABÓ (1946): *i. m.* 22–24.

¹¹⁵ ADAMOVICH, Ludwig (1947): A közjogi bíraskodás kialakulása Ausztriában. *Jogtudományi Közöny*, 2. évf. 17–18. sz. 265–266.

¹¹⁶ PATYI (2002): *i. m.* 254.

¹¹⁷ TRÓCSÁNYI László ifj. (1988c): A közigazgatási bíraskodás szervezete és működése Ausztriában. *Magyar Jog*, 35. évf. 11. sz. 993–997.

¹¹⁸ OBERNDORFER, Peter (1983): *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Linz, Universitätsverlag Rudolf Traunler.

¹¹⁹ (*Le controle de l'administration en Europe de l'est et de l'ouest* 1985); Uttó György a rendszerváltás után írt tanulmányt a témában: UTTÓ György (1993): Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 9. sz. 544–546.

¹²⁰ STIPTA István (1998): Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In *Emlékkönyv Dr. Szabó András 70. születésnapjára*. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*. Tomus LIII.

¹²¹ HELBLING, Ernst C. (1974): *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*. Wien – New York, Springer; BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. (KAJTÁR István ford.) Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem; OLECHOWSKI, Thomas (1999): Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. *Österreichische Rechtswissenschaftliche Studien*. 52. Wien, Manz; SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (1996): Die Geschichte des Verwaltungsrechtsschutzes und die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsordnung. *Österreichische Richterzeitung*. Az osztrák államszervezet átfogó ismertetését adja Szabó István: SZABÓ István (2010): *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.

feldolgozásánál a legtöbb esetben német szakirodalmat használt fel, különösen Stein, Ulbrich, Grünwald, Escher, Weiske, Mohl, Gneist és Holtzendorff munkáit. Hasonló módszert választott *A közigazgatási bíráskodás* című munkája megírása közben Kuncz Ignác is,¹²² aki André Lebon,¹²³ Gaston Jeze¹²⁴ és Francois Auguste Mignet¹²⁵ német nyelvű munkái mellett Wilhelm Schaeffner *Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs* című munkájára is nagymértékben támaszkodott.¹²⁶ Ugyancsak ide tartozik Walter Hagens *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und der Conseil d'Etat* című munkája.¹²⁷

Ahogy Koi Gyula disszertációjában írja, a francia közigazgatástudomány 18. század vége és a 19. század eleje közötti korszakát a „jogtudósok” korának is nevezik, a jellemző publikálási formák a kézikönyvek, szótárak és összefoglalások voltak. Jó példa erre a francia Maurice Block által szerkesztett *Dictionnaire de l'administration française*.¹²⁸ Az eredeti 1856-ban megjelent munka ötödik, 1905-ös kiadása került be először¹²⁹ a közigazgatási bíráskodásról szóló hazai diskurzus általam vizsgált fontosabb munkáiba, Boér Elek monográfiája által.¹³⁰

Lehetséges a fentebb tárgyalt korszakban a francia közigazgatás-tudomány egy másik – műfaji alapú – klasszifikációja is. Az egyik műfaj a szövegsummázatot, szövegösszefoglalást, szövegösszegzést részesítette előnyben, a másik pedig a jogi szövegek tárgy szerinti osztályozását, és a tárgykör ezen alapon történő művelését.¹³¹

A rendszeres közigazgatási jogi oktatás megkezdése előtti korszak egyik jelentős szerzője volt¹³² Alexandre François Vivien.¹³³ Vivien *Études administratives* című művét¹³⁴ elsőként Kautz Gyula idézte a politikatudomány kézikönyvében,¹³⁵ illetve Boér Elek is felhasználta.

¹²² KUNCZ (1878): *i. m.*

¹²³ LEBON, André (1909): *Das Verfassungsrecht der Französischen Republik. (Das öffentliche Recht der Gegenwart)*. VI. Tübingen, J. C. B. Mohr.

¹²⁴ JEZE, Gaston (1913): *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart*. Bd. XXIII. Tübingen, J. C. B. Mohr.

¹²⁵ MIGNET, Francois Auguste (1835): *Geschichte der französischen Revolution 1789–1814*. Mannheim, Heinrich Hof.

¹²⁶ SCHAEFFNER, Wilhelm (1859): *Geschichte der Reichsverfassung Frankreichs*. Frankfurt.

¹²⁷ HAGENS, Walter (1902): *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und der Conseil d'Etat. Archiv für öffentliches Recht*, Bd. 17. Tübingen–Leipzig.

¹²⁸ BLOCK, Maurice (1905): *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, et cie.

¹²⁹ KOI Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Doktori (PhD) értekezés. Győr. 64. Megjelent: Koi Gyula (2014a): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése: külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és a közigazgatás-tudomány művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 70–72.

¹³⁰ BOÉR (1907): *i. m.*

¹³¹ KOI (2014a): *i. m.* 70–72.

¹³² Uo.

¹³³ Alexandre-François Vivien: elsősorban gyakorlati jogász, ügyvéd, valamint politikus (és többszörös miniszter), valamint államtanácsos volt. Legfőbb munkája az 1845-ben megjelent *Études administratives*, amely napvilágot látott 1859-ben is, illetve megjelent spanyol nyelven. Életrajzirói kiemelik világos fogalmazásmódját, stílusát: KOI (2014a): *i. m.* 73–74.

¹³⁴ VIVIEN, Alexandre François (1845): *Études administratives*. Paris, Guillaumin; VIVIEN, Alexandre François (1859): *Études administratives I-II*. Paris, Guillaumin; CHAUVEAU, Adolphe (1867): *Code d'instruction administrative*. Paris.

¹³⁵ KAUTZ (1877): *i. m.* 398–409.

Léon Aucoc, aki egyszemélyben volt a közigazgatási jog elméleti és gyakorlati művelője, 1869-ben jelentette meg *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*¹³⁶ című munkáját, államtanácsosként is jelentős tevékenységet fejtett ki. Boér Elek, Dell'Adami Rezső és Martonyi János is idézte Aucoc munkáját, további publikációit idézte Szabó József.

Gruber összehasonlító jogi munkájában jelentős részben támaszkodott Jean Henri Nicolas de Fooz *Le droit administratif belge* című munkájára.¹³⁷

Ugyancsak fontos munka Édouard Lafferrière, Louis-Firmin Julien Laferrrière fiának 1887–1888-ban Párizsban publikált műve, a *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*.¹³⁸ A Lafferrière család nem csak a francia közigazgatási jog tudományának jelentős képviselője, munkásságukat a magyar szerzők is figyelemmel követték.

Dell'Adami Rezső munkájában a francia szerzőket és a francia munkákat is görcső alá vette. A francia nyelven publikáló Jean Henri Nicolas de Fooz mellett a belga eredményekkel kapcsolatban Nypels, Tilemans, Brouckere és Havard neveit emelte ki. Francia hatás érvényesülését rögzíti Németalföldön és Spanyolországban, az ezekhez tartozó legfontosabb szerzők között pedig: Pinto, Bosch-Kemper, Serna és Colmeiro nevét említi.¹³⁹ A francia reformeszmék képviselői között pedig Chauveau, Solon, Macarel, Pradiers-Fodéré, Laferrrière, Dareste, Batbie¹⁴⁰ és Aucoc neveit említi.¹⁴¹ A korszakban azonban számos egyéb francia forrást is felhasználtak.¹⁴²

A francia közigazgatásban jelentős változásokon ment keresztül 1900 és 1945 között. Egyik legfontosabb mozzanat a két jeles francia iskola fellépése volt, amelyek meghatározták a francia közigazgatási jogi gondolkodást. Ezek közül az egyik Maurice Hauriou nevéhez fűződik, és a Toulouse-i Iskola elnevezéssel illették, míg a másik iskola vezető tudósa Léon Duguit volt, ezt hívták Bordeaux-i Iskolának. A Toulouse-i Iskola inkább (jog) intézményeket és joggyakorlatot tanulmányozott, míg a Bordeaux-i Iskola gondolkodásának homlokterében a közszolgáltatások – közigazgatási szolgáltatás – közösség szolgálata állt.¹⁴³

¹³⁶ AUCOC, Léon (1886): *Conférences sur l'administration et le droit administratif*. Paris, Vv. C. Dunod.

¹³⁷ FOOZ, Nicolas de (1861): *Le droit administratif belge*. Paris–Leipzig.

¹³⁸ LAFERRIÈRE, Édouard (1887–1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. I-II. Paris–Nancy, Berger-Levrault et cie.

¹³⁹ A francia közjog által befolyásolt olasz közjogászokat is sorra veszi: Mancini, Rosmini, Bonghi, Gabba, Minghetti, Borgatti, Serafini, Mamiani és Esperson.

¹⁴⁰ BATBIE, Anselme (1887): *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*. Paris, Larose et Forcel.

¹⁴¹ DELL'ADAMI (1880a): *i. m.* 7.

¹⁴² POITOU, Eugène (1869): *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*. Paris; APPLETON, Jean (1898): *Séparation de l'administration active et de la juridiction administrative*. Paris, A. Fontemoing; DESJARDINS, Arthur (1894): *De la liberté politique dans l'état moderne*. Paris; DUPONT-WHITE, Charles (1805): *L'individu et l'état*. Paris; FERRAND, Joseph (1879): *Les institutions administratives en France et à l'étranger*. Paris, A. Cotillon et cie. – Guillaumin et cie.; GIRON, Alfred (1897): *Le droit administratif de la Belgique*. Bruxelles, Bruylant-Christophe; DUBOIS, Ernest (1873): *Le en Italie et la loi du 20 mars 1865 étudiée à l'occasion des projets de suppression des conseils de préfecture actuellement soumis à l'assemblée nationale avec des propositions de transformation de la justice administrative en France*. Paris.

¹⁴³ KOI (2014a): *i. m.* 260–261.

Maurice Hauriou¹⁴⁴ számos munkája került a magyar kutatók látókörébe. Legkorábbi hivatkozott műve az 1893-as *Précis de droit administratif* volt,¹⁴⁵ Jelentősebb monográfiái közül az 1900 és 1901 között megjelent *Précis de droit administratif et droit public général* nyert magyarországi visszhangot, illetve az 1929-ben megjelentetett, fő művének tartott háromkötetes *La jurisprudence administrative*, amely közel 2400 oldal terjedelmű volt.¹⁴⁶

Léon Duguit¹⁴⁷ munkásságának jelentős eredményeit¹⁴⁸ több hazai tudós felhasználta, amelyek közül a legjelentősebb *Traité de droit constitutionnel* című ötkötetes munkája.¹⁴⁹ Továbbá jelentős eredménynek számított Ducrocq hét kötetessé terebélyesedett tankönyve,¹⁵⁰ illetve Henry Berthélemy munkái is népszerű forrásnak számítottak,¹⁵¹ számos egyéb 20. század elején hivatkozott francia publikáció mellett.¹⁵²

¹⁴⁴ Francia közigazgatási jogász és szociológus volt, 1883 és 1929 között a Toulouse-i Egyetem professzora, 1906 és 1926 között a Jogi Kar dékánja, aki több jelentős közigazgatási jogi munka szerzője is volt, továbbá írt alkotmányjogi és szociológiai munkákat is. Koi (2014a): i. m. 253–255.

¹⁴⁵ HAURIOU, Maurice (1893): *Précis de droit administratif*. Paris.

¹⁴⁶ HAURIOU, Maurice (1927): *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris; HAURIOU, Maurice (1929): *La jurisprudence administrative de 1892 à 1929*. I–III. Paris; HAURIOU, Maurice (1930): *Précis élémentaire de droit administratif*. Paris.

¹⁴⁷ Jogi tanulmányait a Bordeaux-i Egyetemen végezte. 1892-től a Bordeaux-i Egyetemen találjuk, ahol később professzor, majd dékán lett. 1925 és 1926 között a Kairói Egyetemen is oktatott. Hatott rá a szociológia tudománya, Émile Durkheim révén, valamint a német Georg Jellinek államelméleti munkássága is: Koi (2014a): i. m. 260–261.

¹⁴⁸ DUGUIT, Léon (1906): *L'acte administratif et l'acte juridictionnel*. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 13e année, Tome XXIII. 413–471.; DUGUIT, Léon (1925): *Les transformations du droit public*. Paris, Librairie Armand Colin.

¹⁴⁹ DUGUIT, Léon (1924–1930): *Traité de droit constitutionnel*. I–V. Paris. Librairie Fontemoing.

¹⁵⁰ A hazai irodalom egy korábbi állapotát hivatkozta: DUCROCQ, Théophile (1897): *Cours de droit administratif*. Paris, A. Fontemoing.

¹⁵¹ BERTHÉLEMY, Henry (1906): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, A. Rousseau; BERTHÉLEMY, Henry (1927): *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*. Paris, A. Rousseau; BERTHÉLEMY, Henry (1930): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, A. Rousseau.

¹⁵² ALIBERT, Raphael (1926): *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*. Paris, Payot; APPLETON, Jean (1927): *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris, Dalloz; DUEZ, Paul (1927): *La responsabilité de la puissance publique – en dehors du contrat*. Paris, Dalloz; ESMEIN, Adhémar (1921): *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris, Société du Recueil Sirey, L. Tenin; FONT-RÉAUX, Pierre (1930): *Les pourvois devant le Conseil d'État contre les décisions des autres tribunaux administratifs*. Paris, Sirey; DARESTE, Pierre-Rodolphe (1914): *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*. Paris, A. Challamel; VAUTHIER, Maurice (1928): *Précis du droit administratif de la Belgique*. Bruxelles, F. Larcier.

A témában Magyarországon, Martonyi János munkáit¹⁵³ követően a szocializmus idején Balázs István¹⁵⁴ és Trócsányi László¹⁵⁵ publikáltak, a korszak fontosabb francia irodalma mellett¹⁵⁶ a német mint közvetítő nyelv itt is jelen volt.¹⁵⁷

A rendszerváltás időszakának és azt követő évtizedek vonatkozó magyar tudományos diskurzusában a francia elméletek legnagyobb közvetítője Trócsányi László volt. Vonatkozó monográfiáiban és cikkeiben feldolgozta a korszak legfontosabb francia szerzőinek eredményeit. Ugyancsak nagyban elősegítette a közigazgatási bíráskodásról szóló tudományos gondolkozás francia eredményeinek közvetítését az 1996-ban megrendezett és 1997-ben publikálásra is került francia-magyar közjogi szeminárium,¹⁵⁸ ahol számos prominens francia tudós vett részt, úgy, mint Monique Pauti, Béla Faragó, Jean-Pierre Demouveau, Pierre Brunelli és Philippe Martin.¹⁵⁹ Ugyancsak fontos eredmény volt a Jean-Marie Auby – Jean-Bernard Auby által jegyzett *Közjog* című könyv magyarra fordítása.¹⁶⁰

A francia közigazgatási bíráskodás fejlődése a jelenlegi kutatók által is művelt terület, nemcsak a jelenkor kihívásaival kapcsolatban,¹⁶¹ hanem a történeti előzmények kutatása szempontjából is.¹⁶²

¹⁵³ MARTONYI JÁNOS (1934): A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 8. sz. 546–567. Különlenyomatként megjelent: MARTONYI JÁNOS (1935): *A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban*. Kecskemét, Első Kecskeméti Hirlapkiadó & Ny.

¹⁵⁴ BALÁZS ISTVÁN (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.

¹⁵⁵ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ ifj. (1988b): A közigazgatási bíróságok szervezete és működése az NSZK-ban. *Jogtudományi Közöny*, 11. sz. 626–630.

¹⁵⁶ WALINE, Marcel (1969): *Précis de droit administratif*. Paris. LETOURNEUR, Maxime – BAUCHET, Jacqueline – MÉRIC, Jean (1970): *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*. Paris.

¹⁵⁷ DEGEN, Manfred (1987): Die Arbeitspraxis des französischen Staates. *Verwaltung und Fortbildung*, 1. sz.; WOERLING (1985): *i. m.*

¹⁵⁸ TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ szerk. (1997): *Francia – magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bíráskodásról*. Szeged, 1996. május 6–8. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.

¹⁵⁹ Monique Pauti: Francia közigazgatási jogszolgáltatás rendszere 9–16. (Francia Köztársaság Belügyminisztériuma Nemzetközi jogi és Összehasonlító jogi Osztályának vezetője); Béla Faragó: A közigazgatási bíráskodás eljárási kérdései Franciaországban. (Versailles-i Közigazgatási Bíróság alelnöke); Jean-Pierre Demouveau: A közigazgatási bíró és az urbanizáció Franciaországban. 57–68. (tanácsos, kormány megbízott a Versailles-i Közigazgatási Bíróság mellett); Pierre Brunelli: A közigazgatási bíró és a helyi önkormányzatok Franciaországban. 81–88. (közigazgatási bírósági tanácsos); Philippe Martin: A közigazgatási bíró és az Európai Unió joga. 93–102.; Philippe Martin: Pénzügyi közigazgatási bíráskodás Franciaországban. 111–120. (A Francia Államtanács főelőadója, a Párizsi XII. Egyetem professzora.)

¹⁶⁰ AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog*. (HORVÁTH ÉVA ford.) Budapest, Nagy és Trócsányi ügyvédi Iroda – JATE Alkotmányjogi Tanszék.

¹⁶¹ NYILAS ANNA (2016): Az elektronizáció tapasztalatai a francia közigazgatási bíráskodásban – a TéléRecours rendszer. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 68–91.

¹⁶² STIPTA ISTVÁN (2009): A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In HORVÁTH ATTILA – KOLTAY ANDRÁS – MÁTHÉ GÁBOR szerk.: *Sapientia iniuria non potest fieri: ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Gondolat. Felhasználta: LETOURNEUR, Maxime (1963): Die Staatsräte (Conseils d'état) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung. In KÜLZ, Helmut – NAUMAN, Richard: *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart: Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes*. Karlsruhe, C. F. Müller.

3.4. Az angol szakirodalom hazai hatása

Az angol nyelvű szakirodalom a közigazgatási bíráskodás témakörében nem volt jelentős egészen a rendszerváltozás időszakáig, a 19. században pedig kifejezetten ritka volt az angol nyelvű hivatkozás vagy fordítás. Az angol jogfejlődésről összesen négy módon szereztek vagy szerezhettek tudományt a magyarországi közjogászok. A leggyakoribb eset az az volt, amikor német szerzők munkáit használták fel, vagy angol szakirodalom német nyelvű fordítását forgatták. Ritkább, de – a nyelvi és távolságbeli korlátok leküzdése miatt – annál nagyobb hatást gyakoroltak a magyar nyelvre lefordított angol szerzőktől származó munkák, végül pedig az eredeti angol nyelvű források használata.

Az első és a 19. században leggyakoribb módszer a német eredmények átvétele volt. A 20. század első harmadának végig Rudolf Gneist vonatkozó munkái voltak az angol alkotmányfejlődés és közigazgatástörténet meghatározó kútfői. Legismertebb és legtöbbször hivatkozott vonatkozó munkái voltak a *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*, valamint az *Englische verfassungsgeschichte, a Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England* és a komparatistikus *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen*.¹⁶³

A második esetre, az angol munka német fordítására való hivatkozásra példa Henry George Grey *Die parlamentarische Regierungsform betrachtet im Hinblick auf eine Reform des Parlamentes* című munkája, amely 1863-as német fordítását követően osztrák közvetítésre nyert bizonyítható, de nem túl jelentős hatást a magyar szakírók körében.¹⁶⁴ Egyedülálló munka a Johann Jakob Rüttimann által írt *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, amely az Egyesült Államok fejlődésébe enged bepillantást a Svájjal történő egybevetése során.¹⁶⁵

A harmadik – angol mű magyar fordítása – mód két 19. századi jelentős angol munka esetében is bizonyítható. Hajduska Emil Heron Caulfield Denis *A jogtudomány alapelvei* című munkáját fordította le 1877-ben, amely kötethez Pulszky Ágost írt előszót.¹⁶⁶

¹⁶³ GNEIST, Rudolf (1883–1884): *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1867): *Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche, geschichtlich und systematisch*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1857–1860): *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1872): *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1882): *Englische verfassungsgeschichte*. Berlin, Springer; GNEIST, Rudolf (1871): *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. Berlin, Springer; Gneist (1869): i. m.

¹⁶⁴ GREY, Henry George (1863): *Die parlamentarische Regierungsform betrachtet im Hinblick auf eine Reform des Parlamentes: Eine Abhandlung von Earl Grey. Aus dem Engl. übers. und mit einem Anh. über die Aussichten der parlamentarischen Regierungsform in Oesterreich versehen von Graf Leo Thun*. Tempsky.

¹⁶⁵ RÜTTIMANN, Johann Jakob (1867): *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*. Zürich, Verlag von Drell, Füßli und Comp.

¹⁶⁶ HERON, Denis Caulfield (1877): *A jogtudomány alapelvei*. (HAJDUSKA Emil ford.) Budapest, Eggenberger.

A közigazgatási jogvédelem legtöbbet hivatkozott angol szerzőtől származó műve Albert Venn Dicey¹⁶⁷ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* című műve, amelyet Kautz Gyula lektorálása mellett Tarnai János fordított le 1902-ben.¹⁶⁸ A magyar fordításon kívül a későbbi angol nyelvű kiadások is hatást gyakoroltak a hazai tudományos diskurzusra, Rozsnyai Krisztina például disszertációjában és az abból készült könyvben is az eredeti angol nyelvű verzió tizedik kiadását használta fel.¹⁶⁹

Az első angol nyelvű forrásokat érdemben az ifjú Martonyi János használta fel, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy ezek a források az Amerikai Egyesült Államokról szóltak, az angol fejlődést továbbra is német szemszögből vizsgálta Otto Koellreutter¹⁷⁰ és Julius Hatschek munkáin keresztül.¹⁷¹ Különösen támaszkodott Frank Goodnow munkáira: *Comparative Administrative Law of the United States* és *The principles of the Administrative Law of the United States*.¹⁷² További hivatkozott szerző volt még James Beck¹⁷³ és John Dickinson¹⁷⁴ is.

A rendszerváltást követő nyelvi-preferenciái változásokat követően az angol irodalom használata robbanásszerűen növekedett. A vonatkozó német eredmények felhasználása megmaradt,¹⁷⁵ ugyanakkor a kortárs és korábbi angol szerzők munkáinak feldolgozása (vagy csak hivatkozása) elvárás lett. Ebben az időben került a hazai kutatók látókörébe (újra) Edward Creasy híres műve, a *The Rise and Progress of the English Constitution*.¹⁷⁶

¹⁶⁷ 47 évesen, 1882-ben lett Oxfordban jogászprofesszor, alkotmányjogász. Írt a common law-n nevelkedett jogászok közigazgatási joggal kapcsolatos idegenkedéséről. 1885-ben írta meg a később *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* címen ismertté vált munkáját: KOI (2014a): i. m. 97–105.

¹⁶⁸ DICEY (1902) i. m.

¹⁶⁹ DICEY, Albert Venn (1959): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London, Macmillan.

¹⁷⁰ KOELLREUTTER, Otto (1912): *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England*. Tübingen, J. C. B. Mohr.

¹⁷¹ HATSCHEK, Julius (1905–1906): *Englisches Staatsrecht. I–II. Handbuch des öffentlichen Rechts*. Tübingen, J. C. B. Mohr; HATSCHEK, Julius (1914): *Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien–Irland*. Tübingen, J. C. B. Mohr.

¹⁷² GOODNOW, Frank (1893): *Comparative Administrative Law of the United States*. New York – London, G. P. Putnam's Sons; GOODNOW, Frank (1905): *The principles of the Administrative Law of the United States*. New York – London, G.P. Putnam's Sons.

¹⁷³ BECK, James (1922): *The constitution of the United States*. London, Published for 'The Daily Telegraph' by Hodder and Stoughton

¹⁷⁴ DICKINSON, John (1927): *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States*. Cambridge, Harvard University Press.

¹⁷⁵ OLECHOWSKI, Thomas (1998): Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In POLASCHEK, Martin – ZIEGERHOFER, Anita Hrsg.: *Recht ohne Grenzen – Grenzen des Rechts. Europäisches Forum Junger Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker Graz 1997*. Frankfurt a. M. – Berlin – Bern – New York – Paris, Lang. 137–149. Idézi: STIPTA István (2010): A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

¹⁷⁶ CREASY, Edward (1907): *The Rise and Progress of the English Constitution*. London, Macmillan.

A közigazgatási bíráskodás jelenkori művelői közül Patyi András támaszkodott legszélesebb körben az angol szakirodalomra.¹⁷⁷ Az igen széles angol nyelvű szakirodalmi bázis mellett¹⁷⁸ több meghatározó munkát is felhasználtak a magyar írók, például Paul Craig,¹⁷⁹ James Baker,¹⁸⁰ John Alder¹⁸¹ vagy Edith Henderson munkáit.¹⁸²

Ugyanakkor általános tendenciává vált az angol mint közvetítő nyelv, így mostmár számos esetben előfordul, hogy a német eredmények kerülnek angol nyelven a magyar olvasó elé.¹⁸³

4. ÖSSZEGRÉS

A közigazgatási bíráskodásról szóló szakirodalomnak a klasszifikációs törekvések szempontjából három korszaka van. Az első, Boér Elek 1907-es munkájával záródó szakasz, amelyben a modellképzés még nem cél. A magyar tudósok leginkább csak az egyes országok vonatkozó rendjét mutatták be, többnyire történeti kontextusban. Az 1910-es évektől kezdve a modellközpontú gondolkodás főként szervezeti szempontokat tett a csoportosítás fő motívumává. A fejlődő rendszertan a szocialista államtan fényében való újragondolását követően, majd ezektől az elemektől való megtisztítása után lényegi változtatásokat mellőzve él tovább a tudományos köztudatban. A 2000-es évek – amellyel a harmadik korszak kezdődik – a klasszikus modellek létjogosultságát kritikákkal illették,

¹⁷⁷ PATYI András (1995): Az angol közigazgatási bíráskodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közlemény*, 50. évf. 7–8. sz. 372–383.; CSERNY Ákos – PATYI András (2003): Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. *Jogtudományi Közlemény*, 58. évf. 11. sz. 490–492.

¹⁷⁸ ARTHURS, Henry W. (1979): Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business. *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 17, No. 1.; ARTHURS, Henry W. (1985): *Without the Law (Administrative Justice and Legal Pluralism in 19th Century England)*. Toronto, University of Toronto; CURZON, Leslie Basil (1978): *English Legal History*. Oxford, Oxford University Press; GELLHORN, Ernest – Boyer, Barry B. (1981): *Administrative law and process in a nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Pub Co.; HADFIELD, Brigid (1991): Judicial Review in Northern Ireland. *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 42, No. 4.; JOWELL, Jeffrey (1999): Of Vires and Vacuums: The Constitutional Context of Judicial Review. *Public Law*, 449–460.; MACHACEK, Rudolf (1994): *Austrian Contributions to the Rule of Law*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel; DUFFY, Peter (1998): The judicial control of administrative acts and the European Convention of Human Rights. In Andenas, Mads: *English Public Law and The Common Law of Europe*. London, Key Haven Publications; CANE, Peter (1992): *Introduction to Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press; SMITH, Stanley de (1968): *Judicial Review of Administrative Action*. London, Stevens & Sons; JAFFEE, Louis Leventhal – HENDERSON, Edith G. (1956): Judicial Review and the Rule of Law? Historical Origins. *Law Quarterly Review*, Vol. 72.; SEDLEY, Stephen (1994): The Sound of Silence: Constitutional Law Without a Constitution. *Law Quarterly Review*, Vol. 110. April; WADE, H. William R. (1988): *Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.

¹⁷⁹ CRAIG, Paul (1989): *Administrative Law*. Sweet & Maxwell; CRAIG, Paul (1999): Competing Models of Judicial Review. *Public Law*, Autumn; CRAIG, Paul (2000): Public Law, Political Theory and Legal Theory. *Public Law*.

¹⁸⁰ BAKER, James (1990): *An Introduction to English Legal History*. London, Butterworths.

¹⁸¹ ALDER, John (1994): *Constitutional and Administrative Law*. London, Macmillan; ALDER, John – GRAHAME, Aldous (1993): *Application for Judicial Review: Law and Practice of the Crown Office*. London, Butterworths.

¹⁸² HENDERSON, Edith (1963): *Foundations of English Administrative Law*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.

¹⁸³ SCHWARZE, Jürgen (1992): *European Administrative Law*. London, Sweet and Maxwell.

mindenekelőtt Stipta István. A korábbi tételek kritikai felülvizsgálata mellett új tendenciaként jelent meg a kérdés az Európai Unió jogának és a jogharmonizációs törekvéseknek szempontjából.

A kezdődő magyar tudományos diskurzusban jó táptalajt jelentett annak európai viszonylatokban meglehetősen kései indulása (1877), ezenkívül a közigazgatástan és a közigazgatási jog fogalmi-dogmatikai fejletlensége, amely a német kézikönyvekből, lexikonokból, szacikkekből átvett kifejezések nem ritkán tükörfordítással való beépítését eredményezte. A külföldi hatások kutathatóságának azonban egy nehezen feloldható korlátját jelenti az a tény, hogy a témával foglalkozó kutatók forráskezelése sok esetben aligha mondható fegyelmezettnak.

A jelenkorig érő magyar tendenciák általános jellemzésekképpen elmondható, hogy a külföldi szakirodalom felhasználása erősen személy- és nyelvtudásfüggő, olykor a tudományos kívánalmak hátrányára is. Általánossá vált a korábbi, főként magyar nyelvű feldolgozások véleményének panelszerű használata. A francia és a német nyelv korábbi jelentős szerepéhez képest háttérbe szorult. Ehhez képest az angol számottevő, érdemi használata meglehetősen későn, az 1990-es évek elején indult meg, alig két évtized alatt annak jelenkori abszolút primátusához vezetett, amely számos kérdést vet fel, például arról, hogy a mindmáig főként német fogalmi-dogmatikai rendszerre épülő magyar szaknyelv hogyan ültethető át a preferált angol nyelvre.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ADAMOVICH, Ludwig (1924): *Österreichische Verwaltungsrecht*. Wien–Leipzig.
2. ADAMOVICH, Ludwig (1927): *Grundriss des österreichischen Staatsrechtes*. Wien.
3. ADAMOVICH, Ludwig (1929): *Grundriss des tschechoslowakische Staatrechtes*. Wien.
4. ADAMOVICH, Ludwig (1947): A közbiztonsági bírászkodás kialakulása Ausztriában. *Jogtudományi Közlöny*, 2. évf. 17–18. sz. 265–266.
5. ALDER, John (1994): *Constitutional and Administrative Law*. London, Macmillan.
6. ALDER, John – GRAHAME, Aldous (1993): *Application for Judicial Review: Law and Practice of the Crown Office*. London, Butterworths.
7. ALIBERT, Raphael (1926): *Le controle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*. Paris, Payot.
8. ANSCHÜTZ, Gerhard – DOCHOW, Franz (1898): *Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preussen*. Berlin.
9. APPLETON, Jean (1898): *Séparation de l'administration active et de la juridiction administrative*. Paris, A. Fontemoing.
10. APPLETON, Jean (1927): *Traité élémentaire du contentieux administratif*. Paris, Dalloz.
11. ARTHURS, Henry W. (1979): Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business. *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 17, No. 1.
12. ARTHURS, Henry W. (1985): *Without the Law (Administrative Justice and Legal Pluralism in 19th Century England)*. Toronto, University of Toronto.
13. AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog*. (HORVÁTH Éva ford.) Budapest, Nagy és Trócsányi ügyvédi Iroda – JATE Alkotmányjogi Tanszék.
14. AUCOC, Léon (1886): *Conférences sur l'administration et le droit administratif*. Paris, Vv. C. Dunod.
15. BAKER, James (1990): *An Introduction to English Legal History*. London, Butterworths.
16. BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.
17. BALÁZS István – MIHAJLOV Dobromir – BALOGH Zsolt (1988): *A közigazgatási bírászkodás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
18. BANDEMER, Stephan von (2001): Benchmarking. In BLANKE, Bernhard – BANDEMER, Stephan von – NULLMEIER, Frank – WEWER, Göttrik Hrsg.: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen.
19. BATBIE, Anselme (1887): *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*. Paris, Larose et Forcel.
20. BAUER, Ina (1996): *Von der Administrativjustiz zur Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entwicklung des Rechtsschutzes auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts in Baden im 19. Jahrhundert*. Sinzheim, Pro Universitate.
21. BÄHR, Otto (1864): *Der Rechtsstaat*. Cassel-Göttingen.
22. BECK, James (1922): *The constitution of the United States*. London, Published for 'The Daily Telegraph' by Hodder and Stoughton.

23. BERTHÉLEMY, Henry (1906): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, A. Rousseau.
24. BERTHÉLEMY, Henry (1927): *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*. Paris, A. Rousseau.
25. BERTHÉLEMY, Henry (1930): *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, A. Rousseau.
26. BLOCK, Maurice (1905): *Dictionnaire de l'administration française*. Berger-Levrault, et cie.
27. BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1849): *Geschichte des schweizerischen Bundesrechtes von den ersten ewigen Bünden bis auf die Gegenwart*. Zürich, Meyer und Zeller.
28. BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1875): *Az általános államjog és a politika története: a tizenhatodik század óta a jelenkorig*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Vállalata.
29. BLUNTSCHLI, Johann Caspar (1896): *Allgemeines Staatsrecht*. München, J.G. Cotta.
30. BLUNTSCHLI, Johann Caspar – BRATER, Carl Ludwig Theodor (1859): *Staatswörterbuch*. Stuttgart–Leipzig.
31. BOÉR Elek (1907): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Grill.
32. BONNARD, Roger (1934): *Le controle juridictionnel de l'administration publique*. Paris, Delagrave.
33. BORNHAK, Konrad (1888): *Preussisches Staatsrecht*. Freiburg i B., J. C. B. Mohr.
34. BORNHAK, Konrad (1900): *Das Verwaltungsrecht in Preussen unter der Herrschaft des bürgerlichen Gesetzbuchs*. Berlin.
35. BRAUNEDER, Wilhelm (1994): *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. (KAJTÁR István ford.) Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.
36. CANE, Peter (1992): *Introduction to Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
37. CHAUVEAU, Adolphe (1867): *Code d'instruction administrative*. Paris.
38. CLASSEN, Claus Dieter (1996): *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen, Mohr.
39. CONCHA Győző (1871): Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr. Obelappellationsrath in Cassel. *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 2. sz.
40. CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum.
41. CRAIG, Paul (1989): *Administrative Law*. Sweet & Maxwell.
42. CRAIG, Paul (1999): Competing Models of Judicial Review. *Public Law*, Autumn.
43. CRAIG, Paul (2000): Public Law, Political Theory and Legal Theory. *Public Law*.
44. CREASY, Edward (1907): *The Rise and Progress of the English Constitution*. London, Macmillan.
45. CSERNY Ákos – PATYI András (2003): Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. *Jogtudományi Közlöny*, 58. évf. 11. sz. 490–492.
46. CURZON, Leslie Basil (1978): *English Legal History*. Oxford, Oxford University Press.
47. DARESTE, Pierre-Rodolphe (1914): *Les voies de recours contre les actes de la puissance publique*. Paris, A. Challamel.

48. DEGEN, Manfred (1987): Die Arbeitspraxis des französischen Staatsrates. *Verwaltung und Fortbildung*, 1. sz.
49. DICEY, Albert Venn (1902): *Bevezetés az angol alkotmányjogba.* (TARNAI János ford.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
50. DICEY, Albert Venn (1959): *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution.* London, Macmillan.
51. DICKINSON, John (1927): *Administrative Justice and the Supremacy of Law in the United States.* Cambridge, Harvard University Press.
52. DIECKMANN, Karl (1926): Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preussen. *Die Selbstverwaltung in Wissenschaft und Praxis.* Heft 10. Berlin, Vahlen.
53. DELL'ADAMI Rezső (1880a): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 1. sz. 1–32.
54. DELL'ADAMI Rezső (1880b): Igazságszolgáltatásunk és közigazgatásunk reformja az államhatalmak megosztása szempontjából. *Magyar Themis*, 23. sz. 182–185.
55. DESJARDINS, Arthur (1894): *De la liberte politique dans l'état moderne.* Paris.
56. DUBOIS, Ernest (1873): *Le en Italie et la loi du 20 mars 1865 étudié a l'occasion des projects de pupression des conseils de préfecture actuellement soumis a l'assemblée nationale avec des propositions de transformation de la justice administrative en France.* Paris.
57. DUCROCQ, Théophile (1897): *Cours de droit administratif.* Paris, A. Fontemoing.
58. DUEZ, Paul (1927): *La responsabilité de la puissance publique – en dehors du contrat.* Paris, Dalloz.
59. DUFFY, Peter (1998): The judicial control of administrative acts and the European Convention of Human Rights. In ANDENAS, Mads: *English Public Law and The Common Law of Europe.* London, Key Haven Publications.
60. DUGUIT, Léon (1906): L'acte administratif et l'acte juridictionnel. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 13e année, Tome XXIII. 413–471.
61. DUGUIT, Léon (1924–1930): *Traité de droit constitutionnel.* I–V. Paris. Librairie Fontemoing.
62. DUGUIT, Léon (1925): *Les transformations du droit public.* Paris, Librairie Armand Colin.
63. DUPONT-WHITE, Charles (1805): *L'individu et l'état.* Paris.
64. ESMEIN, Adhémar (1921): *Éléments de droit constitutionnel français et comparé.* Paris, Société du Recueil Sirey, L. Tenin.
65. FERRAND, JOSEPH (1879): *Les institutions administratives en France et à l'étranger.* Paris, A. Cotillon et cie. – Guillaumin et cie.
66. FISCHER, Alfréd (1984): Le controle juridictionnel de la légalité de l'action administrative en République fédérale d'Allemagne. *Revue Francaise d'Administration Publique*, 2. sz.
67. FLEINER, Fritz (1923): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht.* Tübingen, J. C. B. Mohr.
68. FLEINER, Fritz (1928): *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts.* Tübingen, J. C. B. Mohr.

69. FONT-RÉAULX, Pierre (1930): *Les pourvois devant le Conseil d'État contre les décisions des autres tribunaux administratifs*. Paris, Sirey.
70. FOOZ, Nicolas de (1861): *Le droit administratif belge*. Paris–Leipzig.
71. F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
72. GELLHORN, Ernest – BOYER, Barry B. (1981): *Administrative law and process in a nutshell*. St. Paul, Minnesota, West Pub Co.
73. GERBER, Carl Friedrich von (1852): *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp.
74. GERBER, Carl Friedrich von (1865): *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Tauchnitz.
75. GIESE, Friedrich (1905): *Die Grundrechte*. Tübingen, J. C. B. Mohr.
76. GIRON, Alfred (1897): *Le droit administratif de la Belgique*. Bruxelles, Bruylant-Christophe.
77. GNEIST, Rudolf (1857–1860): *Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht*. Berlin, Springer.
78. GNEIST, Rudolf (1867): *Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche, geschichtlich und systematisch*. Berlin, Springer.
79. GNEIST, Rudolf (1869): *Verwaltung, Justiz, Rechtsweg: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen*. Berlin, Springer.
80. GNEIST, Rudolf (1871): *Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England*. Berlin, Springer.
81. GNEIST, Rudolf (1872): *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer.
82. GNEIST, Rudolf (1875): *A jogi állam*. (TAKÁCS Lajos ford.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
83. GNEIST, Rudolf (1879): *Rechtsstaat und Verwaltungsgerichte in Deutschland*. Berlin, J. Springer.
84. GNEIST, Rudolf (1880): *Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preussen*. Leipzig, Brockhaus.
85. GNEIST, Rudolf (1882): *Englische verfassungsgeschichte*. Berlin, Springer.
86. GNEIST, Rudolf (1883–1884): *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*. Berlin, Springer.
87. GOODNOW, Frank (1893): *Comparative Administrative Law of the United States*. New York – London, G. P. Putnam's Sons.
88. GOODNOW, Frank (1905): *The principles of the Administrative Law of the United States*. New York – London, G.P. Putnam's Sons.
89. GÖTZ, Volkmar (2002): *Europarechtliche Vorgaben für das Verwaltungsprozessrecht*. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 1.
90. GREY, Henry George (1863): *Die parlamentarische Regierungsform betrachtet im Hinblick auf eine Reform des Parlamentes: Eine Abhandlung von Earl Grey*. *Aus dem Engl.*

übers. und mit einem Anh. über die Aussichten der parlamentarischen Regierungsform in Oesterreich versehen von Graf Leo Thun. Tempsky.

91. GROSS, Thomas (2000): Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union. *Die Verwaltung*, Bd. 33.
92. GROSS, Thomas (2001): Ökonomisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in des Verwaltungsprozessrechts. *Die Verwaltung*, 371–395.
93. GRUBER Lajos (1877a): A közigazgatási bíráskodás alakzatai Európában. *Jogtudományi Közlöny*, 12. évf. 35–49.
94. GRUBER Lajos (1877b): *A közigazgatási bíráskodás eszméje, kellei és alakzatai Európában, különös tekintettel Magyarországra és e kérdés parlamentáris sorsának történetére hazánkban.* Budapest, Athenaeum.
95. GRUBER Lajos (1881–1882): A legujabb bajor törvény a közigazgatási törvényszék felállításáról és a vitás közigazgatási ügyekben követendő eljárásról. *Jogtudományi Közlöny*, 16. évf. 45. sz. 376–378.; 48. sz. 400–401.; 17. évf. 3. sz. 20–22.; 15. sz. 117–118.
96. GRÜNWARD Béla (1876): *Közigazgatásunk és a szabadság.* Budapest, Ráth.
97. GRÜNWARD, Ludwig (1875): *Der österreichische Verwaltungs-Gerichtshof: Mit Vergleichung des bestehenden Rechtes in England, Frankreich, Italien, Baden und Preussen.* Wien.
98. GULDEN, Heinrich (1928): *Das künftige Reichsverwaltungsgericht.* Mannheim–Berlin–Leipzig.
99. HADFIELD, Brigid (1991): Judicial Review in Northern Ireland. *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 42, No. 4.
100. HAGENS, Walter (1902): Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und der Conseil d’Etat. *Archiv für öffentliches Rechtes*, Bd. 17. Tübingen–Leipzig.
101. HALBEY, Theodor (1896): *Über Begriff und Wesen des öffentlichen Rechts.* Verwaltungsarchiv, Bd. 4.
102. HATSCHKE, Julius (1905–1906): *Englisches Staatsrecht. I–II. Handbuch des öffentlichen Rechts.* Tübingen, J. C. B. Mohr.
103. HATSCHKE, Julius (1914): *Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Grossbritannien–Irland.* Tübingen, J. C. B. Mohr.
104. HATSCHKE, Julius (1927): *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts.* Leipzig, Scholl.
105. HAURIU, Maurice (1893): *Précis de droit administratif.* Paris.
106. HAURIU, Maurice (1927): *Précis de droit administratif et de droit public.* Paris.
107. HAURIU, Maurice (1929): *La jurisprudence administrative de 1892 á 1929. I–III.* Paris.
108. HAURIU, Maurice (1930): *Précis élémentaire de droit administratif.* Paris.
109. HELLBLING, Ernst C. (1974): *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte.* Wien – New York, Springer.
110. HENDERSON, Edith (1963): *Foundations of English Administrative Law.* Cambridge, Mass., Harvard University Press.
111. HERON, Denis Caulfield (1877): *A jogtudomány alapelvei.* (HAJDUSKA Emil ford.) Budapest, Eggenberger.

112. HERRNRITT, Rudolf Hermann von (1921): *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*. Tübingen, Mohr.
113. HERRNRITT, Rudolf Hermann von (1925): *Österreichisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, Mohr.
114. HOLLIGER, Jakob (1904): *Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und Privatrecht*. Zürich, Univ., Diss.
115. HOLTZENDORFF, Franz von (1875): *Rechtslexikon*. Leipzig, Duncker & Humblot.
116. HOLTZENDORFF, Franz von (1876): *Encyklopädie der rechtswissenschaft in systematischer und alphabetischer Bearbeitung Rechtslexikon*. Leipzig, Duncker & Humblot.
117. INAMA-STERNEGG, Karl Theodor von (1870): *Verwaltungslehre in Umrissen*. Innsbruck, Wagner.
118. IPSEN, Jörn (1978): Der Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte–Bestand und Reformbemühungen. Juristische Ausbildung. *JURA*, 3. sz.
119. JAFFEE, Louis Leventhal – HENDERSON, Edith G. (1956): Judicial Review and the Rule of Law? Historical Origins. *Law Quarterly Review*, Vol. 72.
120. JELLINEK, Georg (1905a): Das Recht, des modernen Staates. In *Allgemeines Staatslehre*. Bd. 1. Berlin, O. Häring.
121. JELLINEK, Georg (1905b): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg, J. C. B. Mohr.
122. JELLINEK, Walter (1908): *Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen*. Tübingen, J. C. B. Mohr.
123. JELLINEK, Walter – LASSAR, Gerhard (1925): *Der Schutz des öffentlichen Rechts durch ordentliche und durch Verwaltungsgeschichte*. Heft 2. Berlin–Leipzig.
124. JEZE, Gaston (1913): *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik. Das öffentliche Recht der Gegenwart*. Bd. XXIII. Tübingen, J. C. B. Mohr.
125. JOWELL, Jeffrey (1999): Of Vires and Vacuums: The Constitutional Context of Judicial Review. *Public Law*, 449–460.
126. KAISERFELD, Moritz von (1875): *Verwaltungs-Gerichtshof und Verwaltungsreform*. Wien, Moritz Perles.
127. KAUTZ Gyula (1877): *A politika tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat.
128. KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 653–667.
129. KILÉNYI Géza (1982): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. In *Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről*. Budapest, 67–127.
130. KISSLING, Ritter von Karl (1876): *Beiträge zur Theorie des Verwaltungsrechtes. Formelles Verwaltungsrecht (Verwaltungsgerichtsbarkeit)*. Wien, I–II G. J. Manz.
131. KMETY Károly (1891): A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 7. évf. 1. sz.
132. KOELLREUTTER, Otto (1912): *Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England*. Tübingen, J. C. B. Mohr.

133. KOI Gyula (2011): Francia és német hatások Concha Győző közigazgatás-tudományi munkásságában. *Jogtörténeti Szemle*, 4. sz. 40–46.
134. KOI Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Doktori (PhD) értekezés. Győr.
135. KOI Gyula (2014a): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése: külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és a közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt.
136. KOI Gyula (2014b): Lorenz von Stein Verwaltungslehre című fő művének helye a közigazgatás-tudományban. In *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC.
137. KOI Gyula (2015): Külföldi forrásismeret és forráskezelés Concha Győző közigazgatási jogi és közigazgatás-tani munkásságában (1869–1905). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz.
138. KOI Gyula (2016): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 35. sz.
139. KOLLESBERG, Dantscher von (1894): *Die politischen Rechte der Untertanen*. Wien.
140. KUNCZ Ignác (1878): A közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közlöny*, 13. évf. 21–46. sz.
141. KUNCZ Ignác (1887): A közjogi s különösen a közigazgatási bírászkodás philosophiája. *Magyar Philosophiai Szemle*, 6. évf. 5–6. füzet. 374–401.
142. KUNZE, Fritz (1893): *Die Beiladung im Verwaltungsstreitverfahren*. Verwaltungsarchiv, Bd. 1. Heft 2.
143. LABAND, Paul (1901): *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Tübingen, Laupp.
144. LAFERRIÈRE, Édouard (1887–1888): *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. I-II. Paris–Nancy, Berger-Levrault et cie.
145. LASSAR, Gerhard (1930): *Das Reichsverwaltungsgericht. Eine Kritik des Regierungsentwurfs*. Berlin, Carl Heymanns.
146. LAUN, Rudolf von (1910): *Das freie Ermessen und seine Grenzen*. Leipzig–Wien, Franz Deuticke.
147. LEBON, André (1909): *Das Verfassungsrecht der Französischen Republik. (Das öffentliche Recht der Gegenwart.)* VI. Tübingen, J. C. B. Mohr.
148. LETOURNEUR, Maxime (1963): Die Staatsräte (Conseils d'état) als Organe der Verwaltungsrechtsprechung. In KÜLZ, Helmut – NAUMAN, Richard: *Staatsbürger und Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart: Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes*. Karlsruhe, C. F. Müller.
149. LETOURNEUR, Maxime – BAUCHET, Jacqueline – MÉRIC, Jean (1970): *Le Conseil d'État et les tribunaux administratifs*. Paris.
150. LEVI, Paul (1905): *Das Verhältnis von Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsklage*. Heidelberg, Buchdruckerei von K. Rössler.

151. LOENING, Edgar (1894): Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen: Ein Beitrag zur preussischen Rechts- und Verfassungsgeschichte. *Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Bd. 2.
152. LOENING, Edgar (1899): *Die Rechtskraft Verwaltungsgerichtlicher Urteile*. Verwaltungsarchiv.
153. LUTHARDT, August (1867): *Ein Verwaltungsgerichtshof auf der Grundlage des bestehenden Rechtes in Bayern*. Nördlingen, Beck.
154. MACHACEK, Rudolf (1994): *Austrian Contributions to the Rule of Law*. Kehl–Strasbourg–Arlington, N. P. Engel.
155. MARTONYI János (1932): *A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
156. MARTONYI János (1934): A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban. *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 8. sz. 546–567.
157. MARTONYI János (1935): *A közigazgatási bíráskodás mai rendszere Franciaországban*. Kecskemét, Első Kecskeméti Hírlapkiadó & Ny.
158. MARTONYI János (1938): A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának tervezete. *Közigazgatástudomány*, 1. sz. 48–56.
159. MARTONYI János (1939a): *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Pécs, Dunántúl Egyetemi Kiadó.
160. MARTONYI János (1939b): A közigazgatási bíráskodás a nemzeti szocialista Németországban. *Közigazgatástudomány*, 2. sz. 105–119.
161. MARTONYI János (1940): A közigazgatási reform és a közigazgatási bíróságok. In *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből*. Budapest, [s. n.]. 148–160.
162. MARTONYI János (1941): A német birodalmi közigazgatási bíróság megteremtése. *Közigazgatástudomány*, 8. sz. 304–308.
163. MARTONYI János (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
164. MARTONYI János (1972): *A közigazgatási bíráskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949)*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar.
165. MAURER, Hartmut (1999): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. München, Beck.
166. MAYER, Otto (1895): *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, Duncker & Humblot.
167. MAYER, Otto (1924a): *Deutsches Verwaltungsrecht*, I–II. *Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaft*. Abt. 6. Bd. 1. München und Leipzig.
168. MAYER, Otto (1924b): *Deutsche Verwaltungsrecht*. Berlin, Duncker & Humblot.
169. MERKL, Adolf (1927): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Wien–Berlin. J. Springer.
170. MEYER, Georg (1895a): *Lehrbuch des deutschen Staatsrecht*. München, Duncker & Humblot.
171. MEYER, Georg (1895b): *Der Staat und die erworbenen Rechte*. Leipzig, Duncker & Humblot.
172. MIGNET, Francois Auguste (1835): *Geschichte der französischen Revolution 1789–1814*. Mannheim, Heinrich Hof.

173. MOHL, Robert (1866): *Az államtudományok encyclopaediája*. (Lőw Tóbiás ford.) Pest, Heckenast.
174. MOLNÁR Miklós (1988): Közigazgatási bíraskodás a Német Szövetségi Köztársaságban. *Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 2. sz. 183–185.
175. NAGY Péter (2018a): A közigazgatási bíraskodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica*, 4. évf. 3–4. sz. 282–296.
176. NAGY Péter (2018b): A közigazgatási bíraskodás irodalma 1945 után. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 3. sz. 188–215.
177. NYILAS Anna (2016): Az elektronizáció tapasztalatai a francia közigazgatási bíraskodásban – a TéléRecours rendszer. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. sz. 68–91.
178. OBERNDORFER, Peter (1983): *Die österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Linz, Universitätsverlag Rudolf Trauner.
179. *Oesterreichische Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege auf dem Gebiete der Verwaltungsrechtspflege* (1877). 2. sz.
180. OLECHOWSKI, Thomas (1998): Europäische Modelle der Verwaltungsgerichtsbarkeit im 19. Jahrhundert. In POLASCHEK, Martin – ZIEGERHOFER, Anita Hrsg.: *Recht ohne Grenzen – Grenzen des Rechts. Europäisches Forum Junger Rechtshistorikerinnen und Rechtshistoriker Graz 1997*. Frankfurt a. M. – Berlin – Bern – New York – Paris, Lang, 137–149.
181. OLECHOWSKI, Thomas (1999): Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich. *Österreichische Rechtswissenschaftliche Studien*. 52. Wien, Manz.
182. PANN, Arnold (1876): *Die Verwaltungsjustiz in Oesterreich: Mit Bedachtnahme auf d. auswärtige Gesetzgebung*. Wien, Hölder.
183. PANN, Arnold (1877): *Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes*. Wien, Hölder.
184. PATYI András (1995): Az angol közigazgatási bíraskodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 7–8. sz. 372–383.
185. PATYI András (2001): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei (múlt, jelen, jövő)*. Doktori értekezés. Budapest.
186. PATYI András (2002): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt.
187. PATYI András (2004): Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bíraskodásunk alapjai. *Leviatán*, 109–146.
188. PATYI András (2010): Prokrasztész és Thézeusz: Gondolatok a magyar közigazgatási bíraskodásról egy könyv kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 12. sz. 674–676.
189. PFEIFFER, Burkhard Wilhelm (1850): *Praktische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft: mit Erkenntnissen des Oberappellationsgerichts zu Cassel*. Hauptregister, 9. Band. Hannover, Hahn.
190. POITOU, Eugène (1869): *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*. Paris.
191. PÖHLMANN, Karl (1853): *Über das Wesen der sogenannten administrativ-contentiösen Sachen mit besonderer Rücksicht auf Bayern*. Würzburg, Verlag der Stahel'schen Buchhandlung.

192. ROESLER, Hermann (1877): Der österreichische Verwaltungsgerichtshof. *Zeitschrift für das privat und öffentliches Recht*, Wien. 4. köt. 2. füzet.
193. ROZSNYAI Krisztina (2004): Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Perspektive. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestensis De Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, 45. sz.
194. ROZSNYAI Krisztina (2007): A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 9. sz. 383–394.
195. ROZSNYAI Krisztina (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés továbbfejlesztésének lehetséges irányai: A közigazgatási bíráskodást meghatározó tényezőkről*. Doktori disszertáció.
196. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
197. RÖNNE, Ludwig von (1871): *Das Staatsrecht der preussischen Monarchie*. II. Band. Leipzig, F. A. Brockhaus.
198. RÜTTIMANN, Johann Jakob (1867): *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*. Zürich, Verlag von Drell, Füßli und Comp.
199. SARWEY, Otto von (1880): *Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege*. Tübingen, Laupp.
200. SCHAEFFNER, Wilhelm (1859): *Geschichte der Reichsverfassung Frankreichs*. Frankfurt.
201. SCHEURMANN, Ingrid Hrsg. (1994): *Frieden durch Recht. Das Reichskammergericht von 1495 bis 1806*. Mainz, Philipp von Zabern.
202. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (1996): Die Geschichte des Verwaltungsschutzes und die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsordnung. *Österreichische Richterzeitung*.
203. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard (2000): Aufgaben- und Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem Hintergrund der Verwaltungsrechtsentwicklung. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 45–53.
204. SCHMIDT, Jörg (2000): Organisatorische und gerichtsverfassungsrechtliche Bedingungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur Aufgabenbewältigung. *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg*, 53–56.
205. SCHWARZE, Jürgen (1992): *European Administrative Law*. London, Sweet and Maxwell.
206. SCHWARZE, Jürgen (2000): *Europäische Rahmenbedingungen für die Verwaltungsgerichtsbarkeit*. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Heft 3.
207. SCHWARZE, Jürgen (2005): *Europäisches Verwaltungsrecht*. Baden-Baden, Nomos.
208. SEDLEY, Stephen (1994): The Sound of Silence: Constitutional Law Without a Constitution. *Law Quarterly Review*, Vol. 110. April.
209. SELLMANN, Martin (1963): Der Weg zur neuzeitlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Ihre Vorstufen und dogmatischen Grundlagen. In KÜLZ, Helmut R. – NAUMANN, Richard Hrsg.: *Staatsbürger Staatsgewalt. Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichts-*

barkeit in Geschichte und Gegenwart. Jubiläumsschrift zum hundertjährigen Bestehen der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit und zum zehnjährigen Bestehen des Bundesverwaltungsgerichtes. Karlsruhe.

210. SEYDEL, Max von (1884): *Bayerisches Staatsrecht*. München, T. Riedel.
211. SMITH, Stanley de (1968): *Judicial Review of Administrative Action*. London, Stevens & Sons.
212. SOMMERMANN, Karl-Peter (2002): Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten. *Die Öffentliche Verwaltung*, Vol. 55, No. 4.
213. STAHL, Friedrich Julius (1845): *Rechts- und Staatslehre: auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*. Heidelberg, Mohr.
214. STAMMLER, Rudolf (1906): *Die grundsätzlichen Aufgaben des Juristen in Rechtsprechung und Verwaltung*. Verwaltungsarchiv.
215. STEIN, Lorenz von (1865): *Verwaltungslehre*. Stuttgart, J. G. Cotta.
216. STEIN, Lorenz von (1870): *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit Vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England und Deutschland*. Stuttgart, J. G. Cotta.
217. STEIN, Lorenz (1871): *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára*. (KAUTZ Gusztáv ford.) Budapest, Ráth.
218. STELKENS, Paul (1985): Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. *Deutsches Verwaltungsblatt*.
219. STELKENS, Paul (1995): Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Krise. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 1105–1113.
220. STENGEL, Karl Freiherr von (1876): Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen. *Annalen des Deutschen Reiches*.
221. STENGEL, Karl Freiherr von (1886): *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts*. Stuttgart, F. Enke.
222. STENGEL, Karl Freiherr von (1895): *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte*. Verwaltungsarchiv.
223. STIPTA István (1997): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.
224. STIPTA István (1998): Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In *Emlékkönyv Dr. Szabó András 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*. Tomus LIII.
225. STIPTA István (2006): A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In SZABADFALVI József szerk.: *Facultas nata: Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. Miskolc, Bíbor.
226. STIPTA István (2009): A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Sapienti iniuria non potest fieri: ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Gondolat.

227. STIPTA István (2010): A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bírászkodás. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
228. STIPTA, István (2014): Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle. *Journal on European History of Law*, Vol. 5, No. 2. 73–79.
229. STIPTA István (2015): A közigazgatási bírászkodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 40–45.
230. STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bírászkodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 4. sz. 10–15.
231. STOLLEIS, Michael (2017): *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*. Bd. 3. München, C.H. Beck.
232. SZABÓ István (2010): *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar.
233. SZABÓ József (1946): *Demokrácia és közjogi bírászkodás*. Budapest, Herendi Könyvkiadó Vállalat.
234. TEZNER, Friedrich (1901): *Über Verwaltungsrechtspflege mit Hinblick auf das neue sächsische Verwaltungsgerichtsgesetz*. Drezden.
235. TEZNER, Friedrich (1902): *Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege*. Verwaltungsarchiv. Berlin.
236. TEZNER, Friedrich (1925): *Die rechtsbildende Funktion der österreichischen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung*. I–IV. Wien.
237. TOLDI Ferenc (1975): Az államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata az európai szocialista államokban. *Állam és Igazgatás*, 25. évf. 8. sz. 696–705.
238. TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
239. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988a): *A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bírászkodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, MTA.
240. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988b): A közigazgatási bíróságok szervezete és működése az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 11. sz. 626–630.
241. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988c): A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése Ausztriában. *Magyar Jog*, 35. évf. 11. sz. 993–997.
242. TRÓCSÁNYI László ifj. (1990): *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, MTA.
243. TRÓCSÁNYI László ifj. (1991a): A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 5. sz. 408–425.
244. TRÓCSÁNYI László ifj. (1991b): Milyen közigazgatási bírászkodás felé? *Társadalmi Szemle*, 46. évf. 7. sz. 59–64.
245. TRÓCSÁNYI László ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.

246. TRÓCSÁNYI László szerk. (1997): *Francia – magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bíráskodásról*: Szeged, 1996. május 6–8. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.
247. TRÓCSÁNYI László (2017): Bevezetés. In BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás*. (Budapest, Grill. 1907. X, 303) [reprint] TRÓCSÁNYI László – PATYI András sorozatszerk.: *Államtudományi Klasszikusok, II*. Budapest, Dialóg Campus.
248. ULBRICH, Joseph (1875): *Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Rücksicht auf die Einrichtung eines Verwaltungsgerichtshofes in Österreich*. Mercy.
249. ULBRICH, Joseph (1883): *Lehrbuch des oesterreichischen Staatsrechts: für den akademischen Gebrauch und die Bedürfnisse der Praxis*. Berlin, T. Hofmann.
250. ULBRICH, Joseph (1904): *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*. Wien.
251. ULE, Carl Hermann (1961): *Verwaltungsrechtsschutz*. In *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Bd. 11. Stuttgart–Göttingen–Tübingen.
252. ULE, Carl Hermann (1979): *Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit*. In MERTEN, Detlef Hrsg.: *Die Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsgesetz zu einer Verwaltungsprozessordnung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer*. Berlin, Duncker & Humblot. 25–49.
253. UNGER, Joseph (1876): *Die Gesetze über den Verwaltungsgerichtshof*. Wien, Dr. Paul Gautsch von Frankenthurm, Manz.
254. UTTÓ György (1993): Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 9. sz. 544–546.
255. VAUTHIER, Maurice (1928): *Précis du droit administratif de la Belgique*. Bruxelles, F. Larcier.
256. VERSTEGEN, Gabriele (1999): *Vorstellungen und Erwartungen der Verwaltungsrichter innen zum künftigen Verwaltungsprozeß und zur internen Rationalisierung der Gerichtsorganisation*. In PITSCHAS, Rainer Hrsg.: *Die Reform der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Berlin, Duncker & Humblot.
257. VIVIEN, Alexandre François (1845): *Études administratives*. Paris, Guillaumin.
258. VIVIEN, Alexandre François (1859): *Études administratives I-II*. Paris, Guillaumin.
259. WADE, H. William R. (1988): *Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press.
260. WALINE, Marcel (1969): *Précis de droit administratif*. Paris.
261. WERTHEIM, Karl (1899): *Wörterbuch des englischen Rechts*. Berlin, Puttkammer & Mühlbrecht.
262. WOEHRLING, Jean-Marie (1985): *Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit im Vergleich mit der deutschen*. *Neue Verwaltungszeitschrift*, 1. sz.

Nagy Péter egyetemi tanársegéd, doktorandusz a Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszékének oktatója. 2016-ban szerzett jogász diplomát a Károli Gáspár Református Egyetemen. Kutatásai kiterjednek a 19. századi erdélyi jogra, magánjogra és a tudománytörténetre. Több retrospektív, bibliográfiai gyűjtésekre alapuló szakirodalom-elemző tanulmány szerzője.

Kun Attila

ÖSSZEHASONLÍTÓ EURÓPAI KÖZSZOLGÁLAT: A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN¹

Comparative European Public Service: Establishment of a Public Service Relationship in the EU Member States

Dr. Kun Attila egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet, tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék, Kun.attila@uni-nke.hu

A dolgozat célja, hogy a közszolgálati jogviszony keletkezésének problémakörében komparatív kontextusban – európai uniós viszonylatban – vizsgáljon meg két szűkebb, ám alapvető jelentőségű dilemmát, mégpedig a „miként” és a „mire” kérdésekre válaszolva. Egyrészt tehát azt mutatja be a dolgozat, hogy a jogviszony létesítésére „miként” – kinevezéssel (közjogi aktussal) vagy szerződéssel (magánjogi, munkajogi megállapodással) – kerül jellemzően sor az EU-tagállamok közszolgálatában, illetve miként alakul e foglalkoztatási formák egymáshoz viszonyított statisztikai aránya, továbbá melyek a jellemző, uralkodó nemzetközi trendek e tekintetben. Másrészt arra fókuszál a dolgozat, hogy a közszolgálati jogviszony létesítése „mire” irányul: (akár élethosszig szóló) karrierre, avagy konkrét pozícióra. A dolgozat vázolja és elemzi az e két kérdés tükrében létező EU-tagállami megoldásokat, trendeket.

KULCSSZAVAK:

összehasonlító közszolgálati jog, közszolgálati jogviszony, munkajog, kinevezés, szerződés, munkaszerződés, közjog, magánjog, karrierrendszer, pozícióalapú rendszer

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Ludovika Kiemelt Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem felkérésére készült. A kézirat lezárva: 2018. július.

The aim of the paper is to examine, in a comparative (EU-related) context, the problem of the establishment of the public service legal relationship. Two fundamental sub-topics of this broader issue are discussed in the present research, namely the dilemmas of the “how” and “for what purpose” questions. More concretely, on the one hand, the paper shows “how” – either by appointment (unilaterally, based on public law) or by contract (based on private law, labour law) – the public service legal relationship is typically established in the public service systems of the EU Member States and how does the relative numerical (statistical) proportion of these divergent forms of employment in each system vary, and what are the current mainstream international trends in this regard. On the other hand, the paper focuses on the “for what purpose” dilemma; to be precise: on the issue whether the establishment of the public service relationship aims a life-time career or a concrete position. The paper outlines and analyses the solutions and trends that exist in the EU-Member States in the light of these two issues.

KEYWORDS:

comparative public service law, public service legal relationship, labour law, appointment, contract, employment contract, public law, private law, career-based system, position-based system

1. BEVEZETÉS: A „KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS” DILEMMA A KÖZSZOLGÁLAT SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁNAK FOGLALKOZTATÁSA KÖRÉBEN

A közszolgálati jogviszony keletkezése kapcsán világszerte az tekinthető a döntő, komparatív vizsgálatra is érdemes – és tovaggyűrűző implikációkkal járó – dilemmának, hogy a jogviszony létesítése közjogias alapozású egyoldalú aktussal (kinevezéssel mint közigazgatási aktussal), avagy magánjogi/munkajogi karakterű szerződéssel történik-e, illetve e két eltérő foglalkoztatási formának milyen az egymáshoz viszonyított aránya a közszolgálat személyi állománya tekintetében. A különbség lényegében arra fut ki, hogy mennyiben alkalmazandóak a közjog avagy a magánjog (munkajog) eszközei a függő munkát végző személy védelme érdekében.

Demmke és Moilanen 2012-es – mértékadónak tekinthető – tanulmányukban² számos fontos megállapítást tesznek a közszolgálati reformok napjainkbeli főbb trendjeiről. Kiutatásaik szerint a közjogi státusz rovására határozottan nő a magánjogi alapokon, szerződéssel foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszolgálatokban, illetve egyre inkább a jogállások decentralizációja, töredezése és sokfélesége a jellemző. Egyet lehet érteni a szerzőpáros azon megfogalmazásával, miszerint a foglalkoztatási státusz karakterének megválasztása az egyes államokban, közszolgálati rendszerekben egyébként sokszor nélküli a tiszta logikát, annak mikéntje voltaképpen a „*történelem véletlene*”, amely az idő múlásával értelemserűen változik is.³

Azt a tényt már Magyary Zoltán is elismerte és hangsúlyozta, hogy „*a közigazgatás munkájában való közreműködésre egy személy többfajta jogi formában kaphat megbízást.*”⁴ Álláspontja szerint, ha magánjogi munkaszerződéssel kapja valaki e megbízást (például mérnök egy híd tervezésére vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnokká. Közhivatalnok csak akkor lesz valaki, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akaratkijelentéssel), kinevezéssel történik. A kinevezésen alapuló státusz e körben bár különleges minőséget és helyet képvisel, messze nem ez az egyetlen módja a foglalkoztatásnak. Napjainkban már a közszférában is egyre inkább jellemző a jogviszonyok sokfélesége, a tendenciák (lásd ehhez Demmke és Moilanen kutatásait) a különféle szerződéses alkalmazások előtérbe kerülésének irányába mutatnak, illetve az „egy hivatal – egy jogállás” elve is egyre inkább a múlté.⁵

² DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration. 6.

³ DEMMKE–MOILANEN (2012): *i. m.* 88.

⁴ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 376.

⁵ Vö.: JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közszolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 44.

Egyes források normalizációnak, mások kontraktualizációnak⁶ nevezik a szerződéses foglalkoztatás közszolgálati előretörését megtestesítő trendeket. Sőt, Demmke és Moilanen⁷ arra is rávilágítanak, hogy a legtöbb országban a két jogállás (közjogi és magánjogi) belső tartalmi karakterisztikája egyébként is egyre inkább közelít egymáshoz (illetve a versenyszféra munkaviszonyaihoz is). A szerzők azt a – messze vezető – kérdést is felteszik, hogy ha e trendek csakugyan igazak (márpedig azok), mi igazolja mégis az önálló, privilegizáltnak szánt közjogi státusz fenntartásának legitimitását, létjogosultságát (megjegyezzük, hogy egyes országokban – például Hollandiában, ahogyan alább azt vázolni fogjuk – a teljes normalizáció reformigénye is napirenden van,⁸ míg más országokban jellemzően kevésbé radikálisan, de fel-felmerül a közjogi szabályozás felülvizsgálata). A fentebb vázolt trendet a hazai szakirodalom is megerősíti, leszögezve, hogy „a hatékonysági szempontok előtérbe kerülésével a közigazgatás egyre szélesebb körben veszi igénybe a szerződéses alkalmazottakat”.⁹ Emellett empirikus kutatások is megerősítették hazánkban is, hogy számos közigazgatási szervnél „jelentős arányban foglalkoztatnak munkavállalókat”.¹⁰

2. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN: A „KINEVEZÉS KONTRA SZERZŐDÉS” DILEMMA

2.1. A „kinevezés kontra szerződés” dilemma – áttekintés az EU-tagállamok gyakorlatáról

Az alábbiakban statisztikák tükrében vizsgáljuk meg, hogy az EU egyes tagállamaiban miként alakul a közjogias alapozású egyoldalú aktuson (kinevezésen mint közigazgatási aktuson), illetve magánjogi/munkajogi karakterű szerződésen nyugvó közszolgálati foglalkoztatás aránya, és ezek tükrében következtetéseket törekszünk levonni az uralkodó trendekről.

Demmke 2012-ben közölt adatai¹¹ tükrében (lásd: 1. táblázat) megállapítható, hogy az adott kutatásban vizsgált 26 EU-tagállam több mint felében (15 ország) nem éri el

⁶ Vö.: PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press.

⁷ A szerzőpáros fentebb idézett munkája mellett lásd még: DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang.

⁸ Ügynevezett normalizációs „Bill” (benyújtása két képviselő kezdeményezésére: Koser Kaja és Van Hijum). *New legal position for civil servants*. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 06. 25.); BARENTSEN, Barend (2014): *Back to normal*. Leiden Law Blog. Elérhető: <http://leidenlawblog.nl/articles/back-to-normal> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)

⁹ HAZAFI Zoltán (2014): *Új közszolgálati életpálya – a közszolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In BOKODI Mária et al.: *Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. 26.

¹⁰ HAZAFI (2014): *i. m.* 51.

¹¹ DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. (Prezentáció.)

a közszolgálat teljes személyi állományának felét a közjogi státuszban foglalkoztatottak aránya.¹² Sőt, számos olyan országot adatok Demmke, ahol lényegében – ezen adatok tükrében – már a szerződéses foglalkoztatás az uralkodó, a közjogi jogállás szerepe pedig inkább marginális (például Csehország, Svédország, Lettország, Lengyelország, Románia, Egyesült Királyság, Írország, Olaszország, Portugália). Természetesen vannak országok (10), ahol a közszolgálat személyi állományán belül a közjogi jogállás a domináns, a szerződéses foglalkoztatás pedig inkább kiegészítő jellegű (Spanyolország, Litvánia, Málta, Franciaország, Görögország, Belgium, Luxemburg, Szlovákia, Észtország). Hollandia esete egyfajta kakukktojás: a közszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel 100%-át közjogi jogállás (státusz) keretében foglalkoztatják (annak ellenére, hogy a közszolgálatban munkaszerződéssel alkalmazottak létszáma egy időben kezdett itt is felduzzadni,¹³ de később – 1993 óta – e folyamatokat megfékeztek, a munkaszerződéses közszolgálati alkalmazottak száma lecsökkent, és ez a szám jelenleg, pro forma, szinte zéró). Mindez ugyanakkor inkább csak a felszínen, külsőlegesen jelent különbséget, hiszen Hollandia azon EU-tag-államok körébe tartozik, ahol a köz- és versenyszférában foglalkoztatott alkalmazottak materiális munkafeltételei a legkevésbé térnek el (például a közszférában sincs élethosszig tartó állásbiztonság és a karrierrendszer sem garantált).

1. táblázat • A közszolgálati tisztviselők és az egyéb alkalmazottak aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatáiban (Forrás: DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. [prezentáció] – a szerző fordítása.)

Tagállam	Közalkalmazottak és más alkalmazottak (*)
Cseh Köztársaság	0% civil servants, 62% public employees, 38% officials in territorial self-governmental units
Svédország	1% statutory civil servants, 99% contractual employees
Lettország	6% civil servants, 94% public employees
Lengyelország	6% civil servants, 94% civil service employees
Románia	6% civil servants, 1% specific civil servants, 93% public employees
Egyesült Királyság	10% civil service, 90% wider public sector

¹² Megjegyzést érdemel, hogy Magyarország viszonylatában ez az adatsor a Kjt. (1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról) hatálya alatt állókat – vitatható módon – a „szerződéses” alkalmazottak körébe sorolja.

¹³ 1947-es adatok szerint például a közszolgálat személyi állományának 69%-a munkaszerződés alapján volt foglalkoztatva.; MEER, Frits van der – DIJKSTRA, Gerrit – KERKHOFF, Toon (2018): *The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814–2016. Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol. 1, No. 1.

Tagállam	Közalkalmazottak és más alkalmazottak (*)
Írország	13% civil servants, 87% public servants (**)
Olaszország	15% civil servants (under public law), 85% civil servants (under labour law)
Portugália	15% appointed civil servants (public law status), 85% civil servants (labour law status)***
Magyarország	25% civil servants, 75% public employees
Ciprus	28% civil service, 17% education, 15% security, 14% crafts-men and labourers, 20% semi-government organisations, 6% local authorities
Szlovénia	34% civil servants, 66% public employees
Dánia	36% civil servants, 66% public employees
Németország	37% civil servants, 59% employees, 4% soldiers
Bulgária	48% civil servants, 52% contractual staff
Spanyolország (***)	59% civil servants, 27% contracted personnel, 14% other types of staff (regional and local level excluded)
Litvánia	67% civil servants, 28% employees under labour contract, 5% other
Málta	67% civil servants, 33% public sector employees
Franciaország	73% civil servants, 15% contract agents, 12% other specific staff
Görögország	74% civil servants, 26% contractual personnel
Belgium (***)	75% civil servants, 25% contractual employees
Luxemburg	77% civil servants, 23% public employees
Finnország	83% civil servants, 17% public employees (regional and local level excluded)
Szlovákia	85% civil servants, 10% public employees, 5% contractual employees
Észtország	90% public servants, 7% support staff, 3% non-staff public servants
Hollandia	100% civil servants
<p>(*) A fogalmi pontosság érdekében megőriztük az eredeti, angol nyelvű kifejezéseket. (**) Írországban csak azt nevezik közszolgának, aki a minisztériumnak dolgozik, a többi közalkalmazott. (***) Ezek az adatok csak a szövetségi szintű közigazgatásra (Spanyolországban a regionális szintre) és a portugál központi kormányzatra vonatkoznak.</p>	

A továbbiakban egy frissebb, 2018-as kutatás¹⁴ tükrében vizsgáljuk meg részletesen, hogy napjainkban miként alakul (illetve az előző adatsorhoz képest miként változott) az EU 28 tagállamában a közszolgálat személyi állományának összetétele a közjogi jogállás és a szerződéses foglalkoztatás metszetében. A tagállamokat alább ABC-sorrendben vesszük sorra, majd általánosabb következtetéseket vonunk le az ismertetett adatokból.

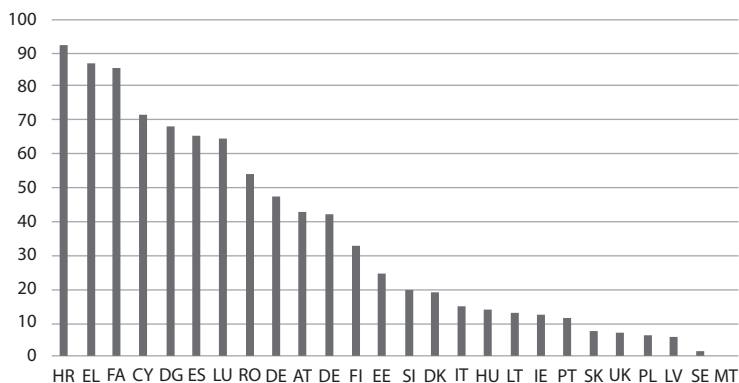
- Ausztriában a közszolgálat személyi állományának 45,7%-a közjogi státuszú kinevezett szövetségi szinten, 41%-a tartományi és helyi szinten, tehát a szerződéses alkalmazás dominanciája érvényesül.
- Belgiumban ugyan – jogi értelemben – kifejezetten kivételes a közszolgálatban a szerződéses foglalkoztatás lehetősége, valójában ez szövetségi szinten mégis 24%-ot, helyi önkormányzati szinten 64%-ot tesz ki (azaz szövetségi szinten 76%, a helyi önkormányzatoknál pedig 36% a közjogi jogállásúak aránya).
- Bulgáriában a közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többsége, 68,1%-a közjogi státuszú, de – ebből adódóan – jelentős az egyéb, szerződéses alkalmazottak volumene is.
- Cipruson a közszolgálat személyi állományának 71,7%-a közjogi státuszú kinevezett, tehát viszonylag csekély, 28,3% a szerződéses alkalmazás aránya.
- Csehország az egyetlen ország, amelyre nézve e kutatás nem tartalmazott adatokat.
- Dániában a közszolgálat személyi állományának mindössze 19%-a közjogi státuszú kinevezett, tehát domináns a szerződéses alkalmazás aránya (a közszolgálati alkalmazottak 78%-a dolgozik az általános munkajogi szabályozási rezsim hatálya alatt).
- Az Egyesült Királyságban domináns a magánjogi jogállás a közszférában is, mindössze 7,3% a közjogi jogállás aránya.
- Észtországban (főként a 2012-es reformok óta) jelentősen lecsökkent (24,5%-ra) a klasszikus közszolgálati jogállás aránya, azaz dominál a szerződéses alkalmazás.
- Finnországban túlsúlyban van a közjogi státusz, a központi igazgatásban ez megközelíti a 90%-ot (megjegyzést érdemel, hogy a helyi igazgatásban viszont csak 27% a közjogi jogállás aránya, tehát ott többségben vannak a szerződéses foglalkoztatottak).
- Franciaország – viszonylag tradicionális struktúrájú – közszolgálatában egyértelmű kisebbségben vannak a szerződéses alkalmazottak (17,2%), a státusz tekinthető uralkodónak.
- Görögországban 86,8% a közjogi jogállás aránya, tehát a szerződéses foglalkoztatás – bár jelen van marginális.
- Hollandia – amint már láttuk – egyfajta kakukktójas, a közszolgálatban foglalkoztatottak jelenleg közel 100%-a közjogi jogállás (státusz) keretében van foglalkoztatva (de kiemelendő, hogy e státusz egyre inkább csak a felszínen jelent különbséget,

¹⁴ THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492). 68–77.

- hiszen Hollandia azon EU-tagállamok körébe tartozik, ahol a köz- és versenyszférában foglalkoztatott alkalmazottak materiális munkafeltételei a legkevésbé térnek el).
- Horvátországban a közszolgálati alkalmazottak túlnyomó többsége közjogi státuszú (központi szinten 93%, a helyi közigazgatásban 88%), tehát viszonylag marginális a szerződéses alkalmazottak száma.
 - Írországban csupán 12,1% a közjogi jogállás aránya a közszféra teljes személyi állományának tükrében.
 - Lengyelországban a szerződéses alkalmazás uralkodik a közszolgálatban, a közjogi jogállás aránya csupán 6,6%.
 - Lettországban csupán 6% a közjogi jogállás részesedése a közszféra teljes személyi állományán belül, így tehát 94% a szerződéses alkalmazás részesedése.
 - Litvániában dominál a szerződéses foglalkoztatás (87,28%), a klasszikus közjogi jogállás egyre inkább egy igen szűk rétegre koncentrálódik.
 - Luxemburgban 64,9%-ot tesz ki a klasszikus közjogi jogállású tisztviselők aránya, míg 25,3% sajátos – mind a közjog, mind a magánmunkajog által befolyásolt – „hibrid” alkalmazott (9,8% pedig fizikai alkalmazott, tisztán magánjogi jogállásban).
 - Magyarországon e kutatás szerint a közalkalmazottak (1992. évi XXXIII. törvény a közalkalmazottak jogállásáról, a továbbiakban: Kjt.) aránya 57,5% a teljes közszférán belül, a közszolgálati tisztségviselőké (2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről) és az állami tisztviselőké (2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről) 14%. A fennmaradó hányad a speciális jogállásoké, illetve jelen vannak a szerződéses foglalkoztatottak is (e kutatás által nem mért, nem mérhető arányban).
 - Máltán a közszolgálat egész személyi állománya ma már lényegében „munkavállalókból” (employees) áll, jogállásukra (törvényi szabályok mellett) kollektív szerződés is kiterjed.
 - Németországban 42,2% a közjogi státusz aránya (központi szinten ez 70,6%, míg helyi szinten csupán 12,9%), a szerződéses alkalmazottaké pedig 57,8%.
 - Olaszországban csupán 15% a közjogi jogállás aránya a közszféra teljes személyi állományára vetítve.
 - Portugáliában a kinevezett közjogi jogállás aránya 11,23%, míg a szerződéses (munkajogi) jogállás aránya 74,59% (a fennmaradó hányad a nem állandó és egyéb alkalmazottak köre).
 - Romániában éppencsak, hogy többségben van a klasszikus közjogi státusz (54,2%). Számottevő tehát a szerződéses foglalkoztatás súlya.
 - Spanyolországban is jelentékeny a szerződéses foglalkoztatás mérve, de központi és regionális szinten a közjogi jogállás dominál (81,6%, illetve 64,8%), csak a helyi igazgatásban van kisebbségben a közjogi jogállás aránya (37,9%).
 - Svédországban csupán a közszolgálat személyi állományának 1-2% bír közjogi státusszal (például diplomaták, bírák, rendőrök, katonák), szinte minden hivatalnok szerződéses alkalmazott.

- Szlovákiában a klasszikus köztisztviselői státusz igen szűk körre (8,3%) koncentrálódik a közsféra teljes személyi állományán belül.
- Szlovéniában csupán 19,6% a közjogi státusszal bírók aránya, a túlnyomó többség szerződéses alkalmazott.

Összefoglaló jelleggel érdemes egy pillantást vetni az alábbi ábrára (1. ábra), ami jól szemlélteti a klasszikus közjogi jogállás részesedését a közszolgálati foglalkoztatás teljességéhez viszonyítva (megjegyzést érdemel, hogy ez az adatsor Csehországra és Hollandiára nézve nem tartalmaz adatokat).



1. ábra • A közszolgálati tisztviselők (közjogi jogállás) aránya az egyes EU-tagállamok közszolgálatában (Forrás: THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC [2018]: i. m. 23.)

Összességében, a fentebb bemutatott adatokat vizsgálva, a következő főbb konklúziók vonhatók le. Egyrészt a 2018-as kutatás alapján is egyértelmű megerősítést nyer a Demmke és Moilanen által már évekkal korábban jelzett azon határozott trend, amely a különféle szerződéses alkalmazások utóbbi időkben bekövetkező előterbe kerülésének irányába mutat.

Másfelől leszögezhető, hogy egységes fogalomkészlet és összehangolt statisztikai módszertan hiányában ezeket az adatokat – és a tematikus összevetést – érdemes azért fenntartásokkal kezelni (ez abból is látható, hogy a két fentebb idézett kutatás eredményei is némileg eltérőek). A jogállások karakterisztikája ugyanis az egyes tagállamokban igen eltérő, sokszínű, gyakran tovább töredezett és nem is feltétlenül feketén-fehéren közjogi, avagy magánjogi. Jól példázza ezt hazánk esetében a közalkalmazotti jogállás – már jelzett – nem feltétlenül pontos statisztikai besorolása, vagy éppen a már említett holland példa (ahol pro forma ma még szinte mindenki közjogi jogállású, de ez a jogállás tartalmában, végső soron már ma is csaknem teljesen azonos a magánjogi jogállással). Illetőleg a helyzet árnyalására nézve említhető az is, hogy a közszerfabeli „munkavállalói” jogállás sajátos jellegét több országban kodifikálják – a magánjog helyett – a közjogban (például Németország,

Ausztria). Továbbá a kétféle jogállás egymáshoz viszonyított jelentősége is igen változó-kony lehet (például politikai döntések nyomán).

Harmadrészt, bizonyos földrajzi alapú csoportképző trendszerűség mégis megfigyelhető. Míg a kontinentális Európában (Franciaországban, Luxemburgban, Belgiumban, Ausztriában és Németországban) és különösen Dél- és Kelet-Európában (Horvátországban, Görögországban, Bulgáriában, Cipruson, Spanyolországban és Romániában) az állami foglalkoztatás jelentős része továbbra is a közjogi státuszon nyugszik (különösen a központi kormányzati szinten). A legtöbb északi és kelet-európai ország pedig lényegesen eltolódott a szerződéses foglalkoztatás irányába, ami ezekben az államokban ma már egyértelműen a közszférabeli foglalkoztatás domináns modelljévé is vált.

Negyedrészlet fontos következtetés az is, hogy miközben a magánjogi/munkajogi szerződés keretében foglalkoztatott állami alkalmazottak száma növekszik, az EU-országok többségében azt is megfigyelhetjük, hogy a közjogi státuszú köztisztviselők és a magánjogi/munkajogi jogállású állami alkalmazottak közötti tényleges különbségek csökkennek. A foglalkoztatás e két formájának tartalmával, jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatos részletesebb elemzés azt mutatja, hogy számos EU-tagállam esetében e különbségek kevésbé mélyek, mint ahogyan azt az eltérő jogi státusz első látásra talán sejtetni engedné. A már idézett kutatás¹⁵ alapján kizárólag 4 tagállamban (Bulgária, Görögország, Horvátország, Olaszország) mutathatók ki kifejezetten nagy, karakterisztikus eltérések a két foglalkoztatási zsáner között. 10 tagállamban (Belgium, Csehország, Franciaország, Magyarország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovénia, Egyesült Királyság) „közepes” jellegűek e különbségek a kutatás szerint, míg 14 országban kifejezetten alacsonyok, sok esetben elhanyagolhatók e differenciák (Ausztria, Ciprus, Dánia, Németország, Észtország, Spanyolország, Finnország, Írország, Luxemburg, Lettország, Hollandia, Románia, Svédország, Szlovákia). Amint alább utalunk rá, van olyan ország (Hollandia), amely e logika mentén egészen odáig jutott, hogy a szimbolikussá vált különbség felszámolása érdekében tulajdonképpen kiiktatni készül a közjogi jogállást, úgy mond „normalizálva” – a versenyszféra munkajogával „egy fedél alá” vonva – a közszféra foglalkoztatási viszonyait.

Bár a fentiek alapján egyértelmű trendként lehet azonosítani a szerződéses alkalmazás – magánjogi/munkajogi jogállás – térnyerését, sokáig azt lehetett mondani, hogy mindemellett egyetlen tagállam sem számolta, számolja fel teljesen a tradicionális közjogi státusz intézményét (legfeljebb annak alkalmazási köre koncentráltabbá szűkült számos tagállamban, illetve annak tartalma, szövege – az előzőekben kifejtettek szerint – konvergált a magánjogi jogállás felé). Úgy tűnik, hogy az utóbbi években e tekintetben is – talán szimbolikusan, bár még messze nem trendszerűnek tűnő – érdekes fejleményeket lehet azonosítani. Például Máltán pro forma már egyáltalán nem léteznek közjogi státuszú hivatalnokok, a közszféra alkalmazottjai szinte kivétel nélkül tartós munkaviszonyban dolgoznak (azzal persze, hogy bizonyos egyedi bürokratikus szabályok vonatkoznak rájuk). Talán ennél is jelentősebb Hollandia aktuális reformfolyamatainak unikális példája, amelyet ezért

¹⁵ THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC (2018): *i. m.* 23.

külön is vázolunk alább röviden. Ugyanis Hollandia lehet az EU-ban – 2020 után – az első és egyetlen olyan ország, ahol teljesen megszűnik a közjogi jogállás intézménye, és a közszolgálat teljes személyi állományának jogállását „normalizálják” a versenyszféra munkajogának bázisán.

2.2. Kitekintés: a normalizáció sajátos és egyedülálló jelensége Hollandiában¹⁶

A köztisztviselők jogpozíciójának jellege – a tradicionális közjogi státusz létjogosultsága – az 1950-es évek óta vitatott kérdés Hollandiában. A kormányok szerepében és funkcióiban általánosságban bekövetkezett változások (lásd: szolgáltató jelleg erősödése) és a magánmunkajog védelmi szintjének hollandiai erősödése miatt okkal merült fel a kérdés, hogy vajon szükséges-e még egyáltalán a köztisztviselők elkülönült közjogi státusza. Két nézet verseng egymással. Egyrészt létezik az a felfogás, miszerint a kinevezés és a köztisztviselők sajátos jogi státusza garantálja azt, hogy a köztisztviselők felelősen és pártatlanul végezzék tevékenységüket, illetve ezáltal védve legyenek a politikai önkény ellen, továbbá ezáltal széles körű követelmények telepíthetők rájuk egyoldalú munkáltatói (államigazgatási) intézkedéssel. Másrészt él az a meggyőződés, miszerint a köztisztviselők jogi státusza tulajdonképpen csak egy eszköz, nem önmagában a cél, azaz ha a foglalkoztatás munkaszerződés alapján történne is, ugyanúgy lehetséges felépíteni arra a jogok és kötelezettségek, szakmai elvárások adekvát rendszerét.

Ez a vita évtizedekig tartott Hollandiában, míg közben számos lényeges ponton előre haladt a harmonizáció – vagy ahogyan Hollandiában nevezik: „normalizáció” – a verseny- és közszféra materiális foglalkoztatási feltételi viszonylatában. A 2010-es években kiélestedt a vita, és két képviselő (Koser Kaja és Van Hijum) kezdeményezte a törvényhozás alsóházában azt, hogy pro forma is megszüntessék a közszolgálati alkalmazottak közjogi jellegű kinevezésének, státuszának karakterisztikus jogintézményét. Ennek értelmében hiába maradnak a tisztviselők továbbra is kormányzati alkalmazottak és rendelkeznek egyfajta közszolgálati státusszal, foglalkoztatásuk magánjogi alapon, munkaszerződés keretében történik. A közjogi, bürokratikus szabályozás ettől függetlenül bizonyos elemeiben megmarad (például integritás, hivatásetika, a véleménynyilvánítási jog bizonyos korlátai, a felsőbb tisztviselőkre vonatkozó bérkűszöb). A hadsereg, a rendőrség, a politikai tisztviselők, a közjegyzők és végrehajtott és az igazságszolgáltatási alkalmazottak (például bírák) jogviszonyait továbbra is a közjog rendezi. A közszolgálati jogviszonynak

¹⁶ Ezen alfejezet jelentősen támaszkodik a szerző Hollandiáról szóló fejezetére, amely a következő kötet része: Kiss György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító és európai közszolgálat*. Kézirat; Lásd még: *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations; *The Dutch Public Service*. Elérhető: www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service (Letöltés dátuma: 2019. 05. 31.); továbbá: *Civil Servants (Normalisation of Legal Status) Act*. Elérhető: <https://eng.mazars.nl/Home/News-Events/Topics/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)

a magánmunkajogi pozícióval való kiegyenlítését nevezik tehát a „normalizáció” (vagy standardizáció) folyamatának.

Az alsóház (Tweede Kamer) 2014-ben szavazta meg az említett törvényjavaslatot, majd azt a szenátus (Eerste Kamer) is jóváhagyta (2016). Jelen állás szerint 2020. január 1-jén lép hatályba a normalizációs törvény (Normalisation of Legal Status Act, Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, a továbbiakban: Wnra). A Wnra a köztisztviselők jogi státuszát nagymértékben egyenértékűvé teszi a versenyszféra alkalmazottaira vonatkozó szabályokkal. Ennek okai – a törvényjavaslat filozófiája szerint – elvi alapúak: indokolatlan ugyanis, hogy jogi különbség legyen a köztisztviselők és a magánszektorbeli alkalmazottak jogállásában, amikor is a munkáltatójukkal való kapcsolat jellege megegyezik. A cél az, hogy a szabályozás minden „dolgozó” számára egyenlő jogállást biztosítson. A törvényjavaslat szerzői szerint tisztességtelen, hogy a köztisztviselők és a magánszektorbeli alkalmazottak eltérő bánásmódban részesülnek munkájuk jellegéből adódóan, holott a munkáltatójukkal való kapcsolat jellege alapvetően azonos. Emellett a következő érveket is felsorakoztatták: a dereguláció költségmegtakarítást eredményez, illetve a normalizálás jót tehet a köztisztviselők imázsa számára is, javíthatja szakmai büszkeségüket, fokozhatja a mobilitást (a köz- és versenyszféra között). A 2020-as hatálybalépés elegendő időt ad a kormánynak a nagyszámú szükséges módosító jogszabály létrehozásához, illetve a szociális partnereknek (a kormányzati munkaadóknak és a kormányzati személyzetet képviselő szakszervezeteknek) ahhoz, hogy új kollektív szerződéseket tárgyaljanak le és kössenek.

A Wnra legfőbb újdonsága tehát, hogy megszünteti a legtöbb köztisztviselő speciális – közjogi alapú kinevezését, azt a munkaszerződés intézményével váltja fel. Vagyis a tisztviselők a közjog hatálya alól átkerülnek a magánjog (munkajog) terebélyébe. A változás eredményeként a foglalkoztatás feltételei a jövőben kizárólag az alkalmazott beleegyezésével lesznek módosíthatók. Ez a helyzet számos további változást eredményez. Például a kollektív szerződések rendszere fog a jogállásról szóló jogszabályok helyébe lépni (a hatályos jogszabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg létre nem jönnek az új kollektív megállapodások). A jelenlegi fő jogállási törvény (Ambtenarenwet, Civil Service Act, 1929) megmarad, de alkalmazási köre jelentősen korlátozott lesz, számos szabályozási tárgykört a kollektív szerződések és a belső szabályzatok vesznek át. A változásnak jelentős következményei lesznek többek között az elbocsátást szabályozó rendelkezések tartalmára és eljárási szabályaira vonatkozóan is. A jogviszony-megszüntetéssel összefüggő jogviták többé nem tartoznak majd a közigazgatási bíróságok hatáskörébe. Emellett a felmentések előzetes vizsgálata – hasonlóan a versenyszféra munkajogához – kötelezővé válik (a gazdasági okokból vagy a tartós betegség, alkalmatlanság miatti elbocsátások előzetes vizsgálata hatósági jogkör,¹⁷ míg az alkalmazott személyével, magatartásával összefüggő felmentések a helyi bíróságok hatáskörébe tartoznak).

Amint említettük, a normalizáció voltaképpen egy évtizedek óta tartó folyamat (e kodifikációs koncepció első említése az úgynevezett Kranenburg-bizottsághoz fűződik,

¹⁷ Employee Insurance Administration (UWV).

1958-ból, míg magát a kifejezést Ron Niessen¹⁸ használja először 1982-ben¹⁹). A Wnra voltaképpen már igen kis lépést jelent, csupán teljessé teszi e folyamatot, azaz csak majdnem teljessé, hiszen vannak azért természetes határai a normalizációnak (például az eltérő munkáltatói funkciókból, eltérő munkaügyi kapcsolatokból adódóan). A formális normalizációra vonatkozó javaslatot 1987-ben az akkori kormányzat még elvetette, levette napirendről (de azt nem zárta ki, hogy a szociális partnerek kollektív megállapodásaikban, a közsféra egyes szektoraiban a „normalizáció” felé mozduljanak). 1998-ban újra felvették a fokozatos, megfontolt normalizáció igényét (a ROP, Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid keretein belül), majd 2005-ben egy szakértői munkacsoport jelentése igen konkrétan javasolta a normalizációt („Buitengewoon Normaal”).

A normalizáció implicit módon mindeközben folyamatosan zajlott. Például a kollektív tárgyalások szektorális modelljét a versenyszféra mintájára fokozatosan átvette a közsféra is (1993-ra). Az 1990-es évek során a közsféra dolgozóit a versenyszféra dolgozóival közös szociális biztonsági rendszerbe vonták a betegbiztosítás, munkanélküliség-biztosítás és a fogyatékosági ellátások terén (úgynevezett OOW-operation: „Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen”). 1995-ben a munkavállalói participációs (részvételi) jogokról – a választott munkavállalói érdekképviselletekről – rendelkező jogszabályt (WOR, Law of Work Councils, Wet op de Ondernemingsraden) terjesztették ki a közszférára (megjegyzendő, hogy már ezt megelőzően, 1982-től is létrejöttek úgynevezett „departmental committees” nevű fórumok az állami alkalmazottak számára, mint sajátos, informális participációs testületek). Következő fontos lépés volt 1996-ban a munkaidőre vonatkozó szabályok (Law of Working Times) normalizációja, azaz átvétele a közszférában. Szintén 1996-ban privatizálták a közsféra elkülönült nyugdíjalapját (ABP), majd 2006-ban betetőzte a szociális biztonsági vonatkozású normalizációt az egészségbiztosítás (Health Insurance Law: Zorgverzekeringswet) egységesítése. Az ítélkezési gyakorlat standardizálta továbbá a közszolgálati munkáltató felelősségének témakörét: 2000-ben született az a döntés, amelynek értelmében az egészséges és biztonságos munkakörülmények garantálásának munkáltatói kötelezettsége, illetve az e kötelezettség elmulasztása miatti jogi felelősség alapjai a közszférában azonosak kell hogy legyenek a magánmunkajogban bevett sztenderdekkel.²⁰

Természetesen a holland példát nem mint feltétlenül követendő gyakorlatot, hanem csupán mint unikális, aktuális fejleményt mutattuk be, amely mintegy szélsőségesen – szimbolizálja azt a korábban jelzett, számos kutatás által leírt trendet, miszerint

¹⁸ NIESSEN, RON (1982): *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen amblenaren en civieirechielijke werknemers le handhaven*. Alkmaar, Nederlandse Juristen Vereniging. 125–239.

¹⁹ Említi: BECKER, Alexander de (2010): *The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands*. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 32, No. 4. 949.

²⁰ *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations. 44.

Európa-szerte előtérbe kerül a szerződéses alkalmazás gyakorlata a közszférában, ezzel párhuzamosan pedig a „státusz” sok tekintetben kiüresedik.

3. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY KELETKEZÉSE AZ EU TAGÁLLAMAIBAN: A „KARRIER KONTRA POZÍCIÓ” DILEMMA

A közszołgálati személyzeti rendszerek jellemzésének másik sztenderd kritériuma a karrier-alapú és a pozícióalapú rendszerek közötti különbségtétel. A jogviszony keletkezésének olvasatában ez lényegében a „mire” kérdés feltételét jelenti: „mire” jön létre a jogviszony, karrierre, életpályára vagy konkrét pozícióra. Az első típus hagyományosan domináns a kontinentális Európában és fontos jellemzői közé tartoznak a következők: a közszołgálati jog és az általános munkajog éles lehatárolása, zárt toborzási politika vagy szenioritásalapú előmenetel. Ezekben a karrierrendszerekben a kiválasztás döntően a képzettségen múlik és a belépési- vagy versenyvizsgán (a legalacsonyabb szinten). Az előmenetel első-sorban az egyénhez kötődő osztályok, besorolások rendszerén alapul, kötelező képzéssel, a pozícióban lévő évek számával arányban, nem pedig egy adott pozícióra meghatározott karrierlehetőségen. A közszołgálaton kívüli munkatapasztalat itt kevésbé releváns. A klasz-szikus karrieralapú közszołgálati modell célja, hogy inkább generalistákat alkalmazzon, akik könnyedén mozoghatnak a közigazgatás különböző részei között. A második modell fokozottabban hasonlít a magánszektor foglalkoztatásához, mivel a toborzási, előmeneteli és javadalmazási rendszerek e modellben inkább teljesítményalapúak és jóval rugalmasabbak. E pozícióalapú rendszerekben a tisztviselőket első-sorban a pályázó aktuális tudása alapján veszik fel, és a közszołgálatba való bejutás a pályafutás bármely szakaszában lehetséges, minden munkatapasztalat releváns. A karrierfejlesztés a nyitott pozíciók elérhetőségén alapul, belső és külső munkaerő-felvétellel. A képzés az egyéni szükségletekre támaszkodik, nem pedig egy kötelező képzési terv mentén alakul. Bár az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) korábban (2008) egy általános trendet mutatott ki a pozícióalapú rendszerek felé, vagy legalábbis e rendszereknek a konvergenciájára nézve, a már idézett²¹ friss EU-s kutatás szerint az EU tagállamainak többségében továbbra is egyértelmű a karrieralapú rendszer dominanciája, a hagyományos weberianus bürokráciamodellel kiemelt és tovább élő relevanciájával egyetemben.

2. táblázat • A karrier-típusú, duális (vegyes), illetve pozícióalapú közszołgálati személyzeti rendszerek az egyes EU-tagállamok közszołgálatában (Forrás: THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC [2018]: i. m. 24. – a szerző fordítása.)

Karrieralapú	Vegyes	Pozícióalapú
AT, BE, CY, DE, DK, EL, ES, FR, HR, IT, LU, LT, PT	BG, CZ*, IE, MT, PL, RO	EE, FI, HU, LV**, NL***, SE, SK, SI, UK

²¹ THIJS–HAMMERSCHMID–PALARIC (2018): i. m. 24.

A táblázatból (lásd 2. táblázat) tehát az olvasható ki, hogy – e kutatás alapján – 13 tagállamban egyértelműen karrierrendszerről beszélhetünk (Ausztria, Belgium, Ciprus, Németország, Dánia, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Horvátország, Olaszország, Luxemburg, Litvánia, Portugália), 6 országban vegyes a rendszer (Bulgária, Csehország, Írország, Málta, Lengyelország, Románia) és mindössze 9 országban jellemző az inkább pozícióalapú rendszer (Észtország, Finnország, Magyarország,²² Litvánia, Hollandia, Svédország, Szlovákia, Szlovénia, Egyesült Királyság). E felmérés szerint (is) egyértelmű összefüggést lehet találni a pozícióalapú rendszerek és a köztisztviselők közjogi jogállásának alacsonyabb, csökkenő aránya (lásd az előző fejezetben) között.

Egy másik (részben kissé más következtetésekre jutó) kutatás²³ – némileg árnyaltabban – öt csoportba sorolja a közszolgálati humánpolitikai modelleket²⁴ és a változásokra, trendekre is jobban rámutat, két időpontot összehasonlítva (2008 és 2015).

Az öt csoport a következő:

1. főként karrierrendszer;
2. karrierrendszer, pozícióalapú elemekkel;
3. teljesen hibrid rendszer;
4. pozícióalapú rendszer karrierelemekkel;
5. főként pozícióalapú rendszer.

Az alábbi táblázatból (3. táblázat) jól látható, hogy – e kutatás szerint – tisztán pozícióalapú rendszer csupán 7 van az EU-tagállamok között, és ebben az évek során, a közelmúltban sem volt számszerű változás (növekedés), legfeljebb némi átrendeződés. (2008-ban: Csehország, Dánia, Észtország, Hollandia, Finnország, Svédország, Egyesült Királyság, 2015-ben, némileg átrendeződve: Csehország, Észtország, Lettország, Hollandia, Szlovákia, Svédország, Egyesült Királyság.) A pozícióalapú rendszer legkarakterisztikusabb, legstabilabb példái az EU-ban tehát (egyébként mindkét idézett kutatás tükrében) Svédország, Egyesült Királyság, Hollandia. A különböző vegyes rendszerek száma (2, 3 és 4) összességében egyértelműen és jelentősen nőtt, de nyilvánvaló, hogy a karrierrendszer jegyei jelen vannak – eltérő intenzitással ugyan – a tagállamok döntő többségében (több mint 20 országnál). A karrieralapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, sematikus éles különbségtétel napjainkban egyébként általában már nem – vagy egyre kevésbé – életképes.

²² Hazánk besorolása e ponton is túri a vitát, de ennek kibontása nem e dolgozat feladata.

²³ KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations. 13.

²⁴ Megjegyzést érdemel, hogy e kutatás hazánkat is pontosabban sorolja be. Lásd: 2. csoport (karrierrendszer pozícióalapú elemekkel).

3. táblázat • A közszolgálati tisztviselők foglalkoztatásának modelljei Európában (2008 és 2015) [Forrás: KUPERUS–RODE (2016): i. m. 13. – a szerző fordítása.]

	Főleg karrier- alapú	Karrier- alapú + pozícióra vonatkozó elemek	Igazi hibrid	Pozíció- alapú + karrier- elemek	Túlnyomó- részt pozíció- alapú
	(No. 1)	(No. 2)	(No. 3)	(No. 4)	(No. 5)
Közszol- gálati alkal- mazottak általában (2008)	BE DE IE EL ES FR CY HU LU AT PT RO EC (13 MS)		BG IT LV LT MT PL SI SK (8 MS)		CZ DK EE NL FI SE UK (7 MS)
Közszol- gálati alkal- mazottak általában (2015)	DE IE EL ES FR CY LU EC (8 MS)	BE IT HU PT RO (5 MS)	HRV MT (2 MS)	BG DK LT AT FI PL> SI> (7 MS)	CZ EE LV NL SK SE UK (7 MS)

4. ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK

A közszolgálati jogviszony keletkezésének tágabb problémakörében jelen dolgozat két szűkebb, ám központi jelentőségű dilemmát vizsgált komparatív kontextusban, európai uniós viszonylatban, több összehasonlító kutatás (köztük az egyik legfrissebb, 2018-as adatsor) tükrében. E két kérdés a „miként” és a „mire” dilemmákat kívánta érinteni.

Az első kérdés („miként”) körében beigazolódni látszott az a feltevés, (illetve korábban dokumentált kutatási konklúzió) hogy EU-szerte növekszik a szerződéssel (magánjogi, munkajogi bázison) foglalkoztatott munkavállalók aránya a közszolgálatokban, a közjogi státusz visszaszorulása, koncentrálódása mellett. Az egyes országokról nyújtott helyzetkép bemutatása mellett a dolgozat külön kitért Hollandia egyedi – mondhatni szélsőséges – példájára, ahol a normalizáció jelensége betetőzni látszik e trendet.

Másodsorban az a sztenderd összefüggés továbbra is helytállóan bizonyul, hogy egyértelmű korrelációt lehet találni a közjogi jogállás arányának csökkenése és pozícióalapú személyzetpolitikai logika proliferációja között. A „mire” kérdés karrier, avagy pozíció tekintetében tehát ugyan a pozícióalapú logika/modell előretörése megfigyelhető, de ez semmiképpen nem jelenti a tisztán pozícióalapú rendszerek terjedését. Azaz a vegyes rendszerek száma összességében egyértelműen és jelentősen nő, de az EU tagállamainak többségében továbbra is egyértelmű a karrieralapú rendszer dominanciája, a hagyományos weberiánus bürokráciamodellel kiemelt és tovább élő relevanciájával egyetemben.

Mindezen következtetések legalább három további lényeges megállapítást tesznek lehetővé. Egyrészt jelen kutatás alapján is világos, hogy a „miként” (státusz kontra szerződés) kérdés tekintetében szükség van arra, hogy a címkéken/prototípusokon alapuló megközelítésen túllépjen a vizsgálat, és az egyes rendszerek valós karakterisztikáját a maga egészében, egyediségében vizsgálja. Másodsorban leszögezhető, hogy a „mire” (karrier kontra pozíció) dilemma tekintetében a karrieralapú, hibrid és pozícióalapú rendszerek közötti egyszerű, vegytiszta, éles különbségtétel napjainkban már nem – vagy egyre kevésbé – élet-szerű. Harmadrészt kijelenthető, hogy olybá tűnik, hogy semmi nem zárja ki azt, hogy a klasszikus bürokratikus értékek, szakmai, etikai elvárások, netán karrierelemek – teljesen vagy részben – a magánjogi szerződéses keretekre épüljenek fel, annak talaján érvényesítsék azokat (hiszen az adatok alapján a közjogi jogállás egyértelmű visszaszorulása nem jár a karriervel és a bürokratikus értékek arányos, nagymértvű visszaszorulásával).

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARENTSEN, Barend (2014): *Back to normal*. Leiden Law Blog. Elérhető: <https://leiden-lawblog.nl/articles/back-to-normal> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 15.)
2. BECKER, Alexander de (2010): The Legal Status of Public Employees or Public Servants: Comparing the Regulatory Frameworks in the United Kingdom, France, Belgium, and the Netherlands. *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 32, No. 4.
3. DEMMKE, Christoph (2012): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. EIPA Maastricht, European Commission. (Prezentáció.)
4. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2010): *Civil Services in the EU of 27: Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang.
5. DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo (2012): *The future of public employment in central public administration – Restructuring in times of government transformation and the impact on status development*. Study commissioned by the Chancellery of the Prime Minister of the Republic of Poland. Maastricht–Berlin–Helsinki, European Institute of Public Administration.
6. *The Dutch Public Service: Organisation and functioning of the government in the Netherlands, the position of civil servants and the main developments* (2016). The Hague, Public Service Labour Affairs Directorate – Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
7. HAZAFI Zoltán (2014): *Új közzolgálati életpálya – a közzolgálat fejlesztésének jogi és emberi erőforrás dimenziói*. In BOKODI Mária – HAZAFI Zoltán – KUN Attila – PETROVICS Zoltán – SZAKÁCS Gábor: *Közzolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium.
8. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor (2017): A közzolgálati jog önállósodásáról és reflexivitásáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf. 1. sz. 34–45.
9. KISS György – HAZAFI Zoltán szerk.: *Összehasonlító és európai közzolgálat*. Kézirat.
10. KUPERUS, Herma – RODE, Anita (2016): *Top Public Managers in Europe Management and Employment in Central Public Administrations*. The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
11. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
12. MEER, Frits van der – DIJKSTRA, Gerrit – KERKHOFF, Toon (2018): The Dutch decentralized unitary state and its effects on civil service systems in the period of the Night Watch, Welfare and Enabling States 1814–2016. *Zeitschrift für Verwaltungsgeschichte*, Vol. 1, No. 1. DOI: <https://doi.org/10.2478/ADHI-2018-0008>
13. NIESSEN, Ron (1982): *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civieurechielijke werknemers le handhaven*. Alkmaar, Nederlandse Juristen Vereniging. 125–239.
14. PITTARD, Marilyn – WEEKS, Phillipa (2007): *Public Sector Employment in the Twenty-First Century*. Canberra, ANU E Press.

15. THIJS, Nick – HAMMERSCHMID, Gerhard – PALARIC, Enora (2018): *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*. Brussels, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, “Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492).

Internetes források

1. Civil Servants (Normalisation of Legal Status) Act. Elérhető: <https://eng.mazars.nl/Home/News-Events/Topics/Civil-Servants-Normalisation-of-Legal-Status-Act> (Letöltés dátuma: 2018. 06. 10.)
2. The Dutch Public Service. Elérhető: www.government.nl/documents/reports/2016/01/19/the-dutch-public-service (Letöltés dátuma: 2019. 05. 31.)
3. New legal position for civil servants. Elérhető: www.government.nl/topics/public-administration/new-legal-position-for-civil-servants (Letöltés dátuma: 2018. 06. 25.)

Dr. Kun Attila egyetemi docens a Nemzeti Közszerológálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Emberi Erőforrás Intézeténél. Továbbá egyetemi docens, tanszékvezető a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Munkajogi és Szociális Jogi Tanszékén. Az MTA-PTE Összehasonlító és Európai Foglalkoztatáspolitikai és Munkajogi Kutatócsoport tagja. A Munkaügyi Tanácsadó és Vitarendező Szolgálat (MTVSZ) országos szakmai koordinátora.

Pollák Kitti

A MAGYAR ÉS A FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEHASONLÍTÓ VIZSGÁLATA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLATI RENDSZERÉRE¹

Comparative Analysis of the Hungarian and French Regulation of the General Rules of Administrative Procedures with a Special Regard on the Remedy Procedures

Dr. Pollák Kitti egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, Pollak.Kitti@uni-nke.hu

A tanulmány a magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak aktuális rendelkezéseit veszi górcső alá, tekintettel arra, hogy Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási Eljárási Kódex, a Code des relations entre le public et l'administration, amely először szabályozza általános jelleggel a köz (elsősorban az ügyfelek) és a közigazgatás közötti kapcsolatokat. Ezáltal Franciaország is csatlakozott azon államok közé, amelyek kodifikált, lex generalis törvénykönyvvel rendelkeznek a közigazgatási eljárások tekintetében. 2018. január 1-jétől pedig Magyarországon hatályba lépett az új közigazgatási hatósági eljárási törvénykönyv, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény. Jelen tanulmány az imént említett francia és magyar közigazgatási eljárási jogszabályokat elemzi, átfogóan ismerteti azok felépítését. Ezt követően, tekintettel arra, hogy mind a magyar, mind a francia közigazgatási jogorvoslati rendszerben jelentős változások következtek be, részletesen összehasonlítjuk a magyar és a francia kérelemre induló jogorvoslati eljárások szabályozását, illetve továbbfejlesztésének lehetőségeit.

KULCSSZAVAK:

közigazgatási eljárásjog, jogorvoslati rendszer, Franciaország, Magyarország

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt által működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszerzői Egyetem felkérésére készült.

The objective of this paper includes a comparative analysis of the current codes of the administrative procedures in Hungary and in France. The actuality of this paper is that in France, the first Administrative Procedure Act called “Code des relations entre le public et l’administration” came into force on 1 January 2016. With this Code, France joined the group of countries that have a lex generalis regarding administrative procedures. In Hungary, also a completely new Code of the General Rules of Administrative Proceedings came into force on 1 January 2018. The paper presents the structures of these administrative procedure codes and comprehensively examines them. Finally, the paper focuses on the novelties of the Hungarian and French regulation of legal remedy system following administrative decisions.

KEYWORDS:

administrative procedure law, remedy procedures, France, Hungary

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Az elmúlt években jelentős közigazgatási eljárási kodifikációs törekvéseknek lehetünk szemtanúi Európában: e tekintetben több évtizedes hiányosságát pótolta Franciaország és Magyarország is. Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási Eljárási Kódex, a *Code des relations entre le public et l'administration* (a továbbiakban: CRPA), amely a köz (elsősorban az ügyfelek) és a közigazgatás közti kapcsolatokat hivatott szabályozni.² Magyarországon 2018. január 1-jén az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.) párhuzamosan hatályba lépett a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.). Jelen tanulmány az imént említett francia és magyar közigazgatási eljárási jogszabályokat elemzi, külön figyelmet fordít a közigazgatási jogorvoslati rendszerben bekövetkezett magyar és francia változásokra.

Előljáróban megjegyzendő, hogy a tanulmány megírásakor külön nehézséget okozott az a tény, hogy Franciaországban a magyartól eltérő jelentéssel rendelkeznek egyes közigazgatási jogi alapfogalmak, így például a közigazgatási eljárás is. Franciaországban „*la procédure administrative*” alatt a szakirodalom főképp a közigazgatási bírósági eljárást érti.³ Ez az értelmezés igen logikus, hisz a francia közigazgatási eljárási jog döntően a közigazgatás bírósági, peres eljárással foglalkozik.⁴ Ha a magyar közigazgatási hatósági eljárás fogalmi megfelelőjét keressük,⁵ akkor az leginkább a „*la procédure administrative non contentieuse*” azaz a nem bírósági, közigazgatási eljárás részének feleltethető meg.⁶ A tanulmányban ez utóbbi értelemben használjuk a közigazgatási eljárás kifejezést.⁷

² A 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendelet: *Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration*.

³ BAILLEUL, David (2014): *Le procès administratif*. L.G.D.J. – Lextenso éditions; CHAPUS, René (2000): *La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative. Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 929.

⁴ PATYI András (2007): *A közigazgatási eljárásjog Franciaországban*. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 701.

⁵ PATYI András (2012): *Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története*. In PATYI András szerk.: *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 21–34.

⁶ LANG, Agathe van – GONDOUIN, Geneviève – INSEGUET-BRISSET, Véronique (2011): *Dictionnaire de droit administrative*. Paris, Dalloz. 341–342.; GONOD, Pascale (2006): *La codification de la procédure administrative. Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 9. 489.; WALINE, Jean (2012): *Droit Administratif*. (24e édition). Édition Dalloz. 422–424.

⁷ A tanulmány a CRPA vonatkozásában főképp francia forrásokat dolgoz fel, tekintettel arra, hogy a magyar szakirodalom e témakörben igen hiányos. A CRPA-t magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2016): *KÉT. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31. A francia közigazgatási eljárás kodifikációjának történetét magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2017): *Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.

2. ÚJ KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI KÓDEXEK: A MAGYAR ÁKR. ÉS A FRANCIA CRPA

A CRPA a közigazgatás és a köz (főképp az ügyfél) közti kapcsolatokat részint szabályozó, egyes közigazgatási eljárási jogintézményeket kodifikáló törvénykönyv, amely arányaiiban hosszabb és tartalmában összetettebb, mint a magyar Ákr. Felépítését tekintve is a két jogszabály igen eltérő. A magyar Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszát részletesen szabályozza. Az Ákr. a következő fejezetekből áll: az I. fejezet Alapelvek és a törvény hatálya cím alatt egyrészt a közigazgatási hatósági eljárás alapelvei (jogszerűség elve, a hivatalbóliség elve, a hatékonyság elve, az ügyfélre vonatkozó alapelv, a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv) található. Jelentősen csökken az Ákr.-ben a korábbi szabályozáshoz⁸ képest az itt kodifikált alapelvek száma. Másrészt, az Ákr. hatálya tekintetében kiemelendő, hogy az Ákr. külön rögzíti, hogy alkalmazni kell nemcsak közigazgatási hatósági ügyekben, hanem a hatósági ellenőrzés során is. Ebből következik, hogy az Ákr. lezár egy hosszabb ideje fennálló dilemmát: a hatósági ellenőrzést nem tekinti közigazgatási hatósági ügynek.⁹ Az Ákr. szervi hatálya tekintetében megjegyzendő, hogy a korábbi szabályozással ellentétben az Ákr. már nem taxatív sorolja fel a közigazgatási hatóságokat, hanem általános megfogalmazással él. Az Ákr. személyi hatálya, az ügyfél fogalmában is lényeges változás történt: nevezetesen az, hogy az Ákr. közvetlen érintettséget követel meg; továbbá az Ákr. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) meghatározott különös ügyfélfogalmat egyszerűsíti, csak az ex lege ügyfelek kategóriáját tartja fenn. A jogalkotó az Ákr. II. fejezet Alapvető rendelkezések cím alatt rögzíti azon jelentős jogintézményeket, amelyeket a közigazgatási hatósági eljárás valamennyi szakaszában alkalmazni kell, így például a kizárást. Itt található továbbá a hatáskör és az illetékesség szabályai is. Az Ákr. egyik igazi novuma az is, hogy külön fejezetben kerülnek szabályozásra a kérelemre induló eljárásokra és a hivatalból induló eljárásokra vonatkozó rendelkezések: az Ákr. III. fejezete a kérelemre induló hatósági eljárások részlet-szabályait tartalmazza. A kérelemre induló eljárásnak három típusa lehetséges: automatikus döntéshozatal, sommás eljárás és teljes eljárás. Az Ákr. IV. fejezet A hatóság döntései cím alatt rögzíti a hatóság döntéseinek felépítésére vonatkozó szabályokat, a döntés eltérő fajtáit, illetve a döntés véglegességére és közlésére vonatkozó rendelkezéseket. Az Ákr. V. fejezete a közigazgatási döntés speciális fajtáira: a hatósági bizonyítványra, a hatósági igazolványra és a hatósági nyilvántartásra vonatkozó részlet-szabályokat tartalmazza. Az Ákr. VI. fejezete a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat határozza meg, igen röviden. Az Ákr. VII. fejezete, egyben novuma, hogy a hivatalbóli eljárásokra vonatkozó eltérő rendelkezéseket gyűjti össze. Az Ákr. VIII. fejezet Az egyes hatósági intézkedések különös szabályai cím alatt az ideiglenes intézkedésre, a biztosítási intézkedésekre, a zár alá vételre és a lefoglalásra vonatkozó

⁸ Lásd a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt.

⁹ E kérdéskör régire nyúlik vissza, az Áe. kodifikációja során is felmerült már. Lásd: HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 807.

szabályok találhatók. Az Ákr. IX. fejezete a jogorvoslati eljárások egyes fajtáit szabályozza a kérelemre, illetve a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokra vonatkozóan. Az Ákr. X. fejezete meghatározza a közigazgatási hatósági eljárás során felmerülő eljárási költségeket és ezek viselésére vonatkozó szabályokat. Az Ákr. XI. fejezet Végrehajtás cím alatt a jogalkotó a véglegessé vált közigazgatási döntés végrehajtására vonatkozó speciális szabályokat rögzíti. Az Ákr. XII. fejezete a záró rendelkezéseket tartalmazza.¹⁰

Az Ákr. fejezeteihez képest a CRPA könyvekből áll.¹¹ A CRPA felépítése hat részre oszlik: a Bevezető rendelkezésekre és 5 Könyvre. A Bevezető rendelkezésekben (*Dispositions préliminaires*) a CRPA személyi, szervei és tárgyi hatályának a definíciója található. A CRPA L. 100-1 cikke értelmében, a Kódex a köz és a közigazgatás közti kapcsolatokat speciális szabály hiányában szabályozza. A CRPA-t a törvénykönyvben található eltérő rendelkezés hiányában a közigazgatás és az alkalmazottai közti viszonyban is alkalmazni kell.¹² A CRPA tehát a magyar szabályozástól eltérően másodlagos jelleggel érvényesül, továbbá nemcsak a közigazgatási külső eljárások során, hanem egyes esetekben a közigazgatási belső eljárásokban is alkalmazni kell. A CRPA kodifikációja során a francia jogalkotó sokáig nem döntött a CRPA személyi hatályának terminológiai meghatározása tekintetében. A Magyarországon használt ügyfél, azaz *client* kifejezés kevésbé ismert és nem igazán alkalmazott fogalom Franciaországban.¹³ Végül a köz (public) kifejezés mellett döntött a jogalkotó, amelyet már korábbi jogszabályok címében is alkalmaztak, így például az 1978. július 17-i 78-753. számú, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló törvényben.¹⁴ A CRPA L. 100-3 cikk 2. pontja a következőképp definiálja a köz fogalmát: *köz: „a) minden természetes személy, b) minden magánjogi jogi személy kivéve, azon jogi személyek körét, akik közszolgáltatást látnak el, ha e feladatukat végzik.”*¹⁵ A CRPA szervei hatálya a közigazgatás

¹⁰ Ákr. vonatkozásában lásd többek közt: PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarzata, A közigazgatási eljárás szabályai I.* Budapest, HVG-ORAC; BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest, NKE; Az Ákr. újdonságait összegzi: HAJAS Barabás (2017): Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közöny*, 72. évf. 6. sz. 293–302.

¹¹ Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózatának (ReNEUAL) tagjai 2014-ben egy összetett jogszabálytervezetet dolgoztak ki *Európai Unió Közigazgatási Eljárási Modell-szabályok (ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure)* címen. A modellszabályok hatása részint tetten érhető a CRPA-n: nemcsak formailag (szerkezeti felépítését tekintve a CRPA és a modellszabályok is Könyvekre tagozódnak), hanem tartalmilag is, így például egyes alapelvek szabályozása vonatkozásában (jogszerűség elve). Lásd részletesen: *Yale Law School, Conference on Comparative Administrative Law* (2016). Konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter: *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*. Early Draft. 34. Elérhető: www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_reneual.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

¹² CRPA L. 100-1 alapján. Ez számos esetben előfordul, így például CRPA L. 112-2 cikk.

¹³ Megemlítés szintjén megjelenik: CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e édition). Paris, Dalloz–Sirey. 32.; QUIN, Claude (1995): *L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers*. In QUIN, Claude dir.: *L'Administration de l'équipement et ses usagers*. Paris, La documentation française. 30–31.

¹⁴ *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*.

¹⁵ Saját fordítás: CRPA Bevezető rendelkezések 3. cikk 2. pont

(*administration*), amelyet a CRPA L. 100-3 cikk 1. pontja a következőképp határoz meg: „[K]özigazgatás: az állam igazgatási szervei, a területi közösségek, ezek közintézményei és azon közjogi vagy magánjogi szervezetek és személyek köre, akik közszolgáltatást látnak el, ebbe beletartozik a szociális biztonság szervezetei is.”¹⁶ A Bevezető rendelkezésekben továbbá egy igen rövid alapelvi felsorolás található. A CRPA alapelveként deklarálja a jogszerűség elvét, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tiszteltetését, az egyenlőség elvét, az egyenlő bánásmód elvét és azt, hogy a közigazgatás a „köz” érdekében cselekszik. Ezt követően, a CRPA I. Könyve, a Közigazgatási kapcsolatok (*Les échanges avec l'administration*) cím alatt szabályozza egyrészt a kérelem fogalmát és az ezzel kapcsolatos jogintézményeket, így például a kérelmek átvételi elismervényére vonatkozó szabályokat (L.112-3), másrészt az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlását előzetes kontraktórius eljárások során, harmadrészt a közigazgatási döntésekben való együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket.¹⁷ A CRPA II. Könyve, a Közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*) cím alatt tartalmazza a döntés indokolásának és aláírásának (I. cím), a közigazgatási aktusok hatálybalépésének (II. cím), a hallgatással hozott döntésnek (III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének (IV. cím) részletszabályait.¹⁸ A CRPA III. Könyve a Közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználása (*L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*), cím alatt meghatározza a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (I. cím), a nyilvánosan elérhető információk további felhasználását (II. cím), az ezekért felelős személyek körét (III. cím), a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságára (*Commission d'accès aux documents administratifs*, rövidítve: CADA, IV. cím) vonatkozó szabályokat.¹⁹ A CRPA IV. Könyve, a Közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt jóformán felsorolás szintjén jelennek meg a közigazgatási döntéssel szembeni kérelemre induló jogorvoslati lehetőségek. A CRPA V. Könyve (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) a CRPA azon rendelkezéseit sorolja fel, amelyeket Franciaország tengerentúli területein is alkalmazni kell. A francia Alkotmány XII. része Területi közösségekről szóló cím alatt kimondja, hogy: „A Köztársaság területi közösségei a községek, a megyék, a régiók, a sajátos jogállású területek és a 74. cikk által

¹⁶ Egyes esetekben a CRPA-t kell alkalmazni más szervek eljárása során is. Lásd: CRPA L. 120-1. cikk

¹⁷ Lásd többek közt: NIQUÉGE, Sylvain (2011): Les demandes adressées à l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 27, No. 6. 1165.; BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal (2016): Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 23. BON, Pierre (2016): L'association du public aux décisions prises par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 27.

¹⁸ Lásd többek közt: SEILLER, Bertrand (2004): L'entrée en vigueur des actes unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1463.; EVEILLARD, Gweltaz (2016): L'adoption des actes administratifs unilatéraux. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 40.; OUM OUM, Joseph Franck (2011): La motivation de la requalification des demandes par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 89.; EVEILLARD, Gweltaz (2015): La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2474.

¹⁹ Lásd többek közt: LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe (2008): La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1415.

szabályozott tengeren túli területek.²⁰ Franciaország tengerentúli területei egyrészt az Alkotmány 73. cikke alatt szabályozott tengerentúli megyék és régiók (*départements et régions d'outre-mer*: azaz Guadeloupe, Réunion, Mayotte, Guyana és Martinique); másrészt az Alkotmány 74. cikke által meghatározott Tengerentúli területek (*les collectivités d'outre-mer*, ide sorolható: St.-Barthélemy, St.-Martin, St. Pierre és Miquelon, Wallis et Futuna Szigetek és Francia Polinézia). Sui generis terület Új-Kaledónia, amelynek helyzetét a Francia Alkotmány XIII. címe rendezi. Sajátos jogállású terület továbbá a Francia Déli és Antarktiszi területek. E területeken alkalmazandó CRPA-szabályokat a CRPA V. Könyve rögzíti, amely a törvénykönyv szabályainak egyharmada.²¹

Megállapítható, hogy a magyar Ákr. és a francia CRPA számos jogintézményt hasonló módon szabályoz, így például a kérelemre és az áttételre vonatkozó rendelkezéseket (Ákr. 17. §-ban, és III. fejezetben, míg e szabályok a CRPA I. Könyvének I. címében találhatók). Mindkét jogszabályban a jogorvoslati eljárásokat külön rész (Ákr. IX. fejezete és a CRPA IV. Könyve) határozza meg. A CRPA azonban részletesebb, mint az Ákr. és nemcsak a közigazgatás külső, hanem a belső eljárásokra vonatkozó normákat is tartalmazó jogszabály. A CRPA továbbá számos olyan jogintézményt is kodifikál, amelynek az Ákr.-ben nincs párja, ilyen például a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottsága. Mindennek ellenére a CRPA inkább jogintézményekre fókuszáló rendelkezéseket tartalmazó jogforrás, amely nem a közigazgatási hatósági eljárás folyamatát szabályozza. Az Ákr. szabályai ezzel ellentétben a közigazgatási hatósági eljárás folyamatára és a döntés meghozatalára összpontosítanak.

3. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK JOGORVOSLATI RENDSZERE

Az Ákr. IX. fejezete Jogorvoslat cím alatt, míg a CRPA IV. Könyve Közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt határozza meg a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerét. A jogorvoslati eljárások a közigazgatás jogi szempontú kontrolljának eszközei,²² a közigazgatási hatósági eljárás és az annak során meghozott döntés meghatározott eljárás alapján történő felülvizsgálatát jelenti, a feltárt hiba orvoslása érdekében a döntés felülbírálatának, azaz megváltoztatásának vagy megsemmisítésének a jogával.²³

²⁰ A francia Alkotmány 72. cikke alapján.

Felhasználtuk a Francia Alkotmány magyar fordításait: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv; ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina. 205–230.; HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.

²¹ ROUSSEL, Florian (2016): Un code également innovant dans sa partie outre-mer. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 69.

²² Lásd részletesen: VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus.

²³ PATYI (2012): *i. m.* 135–136.

Az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész, XXVIII. cikkének (7) bekezdése rögzíti a jogorvoslathoz való jogot a következőképp: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” A jogorvoslathoz való jog megvalósulását a közigazgatási hatósági eljárásban a kérelemre induló jogorvoslati eljárások biztosítják. Az Ákr.-ben azonban kétféle jogorvoslati eljárás található: a kérelemre induló jogorvoslati eljárások és a hivatalból induló jogorvoslati eljárások. Álláspontunk szerint a korábban a Ket.-ben használt kifejezésbeli különbség egyértelműbbé tette azt, hogy jogorvoslat a kérelemre induló jogorvoslati eljárások, míg a döntés-felülvizsgálati eljárások hivatalból indulnak. Tekintettel arra, hogy a CRPA az Ákr.-rel ellentétben IV. fejezetében csak a kérelemre indítható jogorvoslati eljárásokat határozza meg,²⁴ illetve az Ákr.-ben a hivatalból induló jogorvoslati eljárások tekintetében a korábbi szabályozáshoz képest jelentős változás nem következett be, jelen tanulmány a kérelemre induló jogorvoslati eljárások francia és magyar szabályozására fókuszál.

Az Ákr.-ben a kérelemre induló jogorvoslati eljárások szabályozásában a korábbiakhoz képest kardinális változások következtek be. Egyrészt a korábbi négy kérelemre induló jogorvoslati eljárásból kettő nem kerül nevesítésre az Ákr.-ben, e két jogorvoslati eljárás az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.²⁵ Az Ákr. legjelentősebb módosítása azonban az, hogy a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan, a jogállamiság elvének inkább megfelelő, a közigazgatási szervezeten kívüli jogorvoslati eljárást, a közigazgatási pert tekinti általános jogorvoslati eszköznek; a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogorvoslat, a fellebbezés helyett.²⁶ A közigazgatási per részletszabályait a Kp. tartalmazza. Az Ákr. csak a legfontosabb, a közigazgatási hatósági eljárás szempontjából jelentős kérdéseket és az Ákr. és a Kp. közötti kapcsolódási pontokat rögzíti. Az Ákr. jelentősen módosította a másik kérelemre induló jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait is. Az Ákr. jogorvoslati rendszerében fellebbezésnek kizárólag akkor van helye, ha azt az Ákr. vagy az ágazati törvény kifejezetten megengedi. Az Ákr. meghatározza pontosan azon elsőfokú határozatok körét, amelyek vonatkozásában fellebbezésnek van helye, így ha a határozatot – a járási hivatal vezetője vagy a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve (tipikusan jegyző) vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. Az Ákr. azonban a Ket.-tel ellentétben nem tartalmazza a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság meghatározására vonatkozó rendelkezéseket. E szabályt minden eljárásban az adott ágazati jogszabály határozza meg. Végül kiemelendő, hogy az Ákr. értelmében fellebbezés esetén kiegészítő bizonyítást minden esetben a fellebbezés elbírálására jogosult, másodfokú hatóságnak kell lefolytatni: új eljárásra utasításnak nincs helye.²⁷

²⁴ Ezt a CRPA II. Könyv IV. címe részint tartalmazza: a döntés visszavonását, illetve hatályon kívül helyezését, amelyet a közigazgatás maga is kezdeményezhet.

²⁵ Lásd: Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása, 103–104.

²⁶ Lásd: Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása, 105.

²⁷ A magyar jogorvoslati rendszer vonatkozásában e fejezet korábbi publikációk összegzését, bővítését tartalmazza, megállapításait veszi alapul, így különösen: POLLÁK Kitti (2018): A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások. In BOROS–DARÁK szerk.: *i. m.* 224–234.; POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea (2018): Jogorvoslat. In FAZEKAS János szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr.*

A CRPA IV. Könyve, Közigazgatással lévő vitarendezés szabályai (*Le règlement des différends avec l'administration*) cím alatt háromféle vitarendezési fajtát nevesít, amelyet három cím alatt rögzít. A CRPA IV. Könyv I. címe alatt a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások (*recours administratifs*) szerepelnek.²⁸ A CRPA L. 410-1 cikke a következőképp határozza meg a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárás fogalmát: „[A] közigazgatásnak címzett jogorvoslati kérelem, amelyben a közigazgatási döntés által kialakult vita rendezését kéri.” E jogorvoslati eljárásnak három típusa ismert: az első az úgynevezett *recours gracieux*. Ebben az esetben a jogorvoslati kérelem címzettje maga a döntést hozó szerv. A másik fajtája a *recours hiérarchique*, ilyenkor a jogorvoslati kérelem címzettje a döntést hozó hatóság hierarchiában felette lévő szerve (L. 410-1 cikk alapján). A CRPA igazi nívója e jogorvoslati eljárások kodifikálása, hisz a CRPA előtt a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárások részletszabályait egyetlen jogszabály sem tartalmazta.²⁹ Kiemelendő e jogorvoslati eljárások tekintetében, hogy a CRPA-ban az elsőfokú eljárás vonatkozásában rögzített hallgatás beleegyezés szabály³⁰ alóli kivételek: abban az esetben, ha a hatáskörrel rendelkező közigazgatási hatóság két hónapon át hallgat a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásra vonatkozó kérelem tárgyában, akkor az elutasító döntésnek minősül (L. 411-7 cikk alapján). A harmadik bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás típusa a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárás (*Recours administratifs préalable obligatoires*, francia rövidítése: RAPO).³¹ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárást kötelező igénybe venni közigazgatási bírósági jogorvoslati eljárást megelőzően, ha azt jogszabály előírja. Gyakorlatilag a magyar fellebbezés a megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárásnak (*Recours administratifs préalable obligatoires*) feleltethető meg.³² A CRPA IV. Könyv II. cím az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat felsorolásszerűen tartalmazza. Az I. fejezetben a nem bírósági eljárások során igénybe vehető mediáció (*médiation*) és a békéltetés (*conciliation*) található. A CRPA IV. Könyv II. cím II. fejezete pedig a bírósági eljárások

szertint. Budapest, NKE. 108–132.; POLLÁK, Kitti (2017): Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France. In NEMEC, Juraj: 25th NISPAcee Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector. Kazan, Bratislava, NISPAcee. 1–8.

²⁸ Lásd részletesen: JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratif dans le système juridique français*. Paris, L.G.D.J.; DENIZEAU, Charlotte (2016): Les recours administratifs en France. In AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles, Bruylant. 773–783.; SEILLER, Bertrand (2015): Le règlement des différends avec l'administration. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2474.

²⁹ STAHL, Jacques-Henri dir. (2016): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris, Dalloz. 262.

³⁰ Lásd: CRPA II. Könyv 3. címét.

³¹ A megelőző, kötelező, bíróságon kívüli közigazgatási jogorvoslati eljárások vonatkozásában lásd: SCHRAMECK, Olivier (2008): Les recours administratifs préalable obligatoires est un investissement tendable pour l'Administration (Rapport du groupe de travail du CE). *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 30. 1628.; PISSALOUX, Jean Luc (2005): Une expérience réussie: le recours administratifs préalable des militaires. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 19. 1042.; PRÉVÉDOUROU, Eugénie (1996): *Les recours administratifs obligatoire: Étude comparée des droits allemand et français*. Paris, L.G.D.J.

³² Az Ákr. 114. § (1) bekezdése kimondja, hogy fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.

során igénybe vehető mediációt (*médiation*) és békéltelést (*conciliation*) mint vitarendezési lehetőséget határozza meg.³³ Végül e cím alatt nevesítésre kerül, mint alternatív vitarendezési módot az egyezség (*transaction*)³⁴ és az ombudsmanhoz (*Défenseur des droits-hoz*) fordulás lehetősége is.³⁵ A CRPA IV. Könyv III. címe a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségeit (*Recours juridictionnels*): a közigazgatási pert (*recours contentieux*) és a választottbírói eljárást (*arbitrage*) említi meg.³⁶ A közigazgatási perre tehát mind a CRPA, mind az Ákr. csak utal, részletszabályait nem határozza meg, hanem az a magyar Kp.-ben és a francia *Code de justice administrative*-ban található.

4. ÖSSZEGRZÉS

Összegzésképp kiemelendő, hogy mára már mind Franciaország, mind Magyarország rendelkezik a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályait legalább részint tartalmazó jogszabállyal. A francia CRPA és a magyar Ákr. annyiban hasonlóságot mutat, hogy számos jogintézményt hasonlóképp kodifikál, azonban mind a szabályozás középpontjában, mind a szabályozás módszerében jelentős eltérés mutatható ki. Míg a magyar Ákr. a közigazgatási döntés meghozatalára mint folyamatra tekint és szabályozása is ezt tükrözi, addig a francia CRPA egyes, a közigazgatás és a köz (adott esetben ügyfél) közti kapcsolatokat kodifikáló, jogintézmények összességét tartalmazó norma. Megjegyzendő továbbá, hogy a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségek tekintetében a magyar szabályozás mind a kérelemre, mind a hivatalból induló jogorvoslati eljárásokat tartalmazza; a CRPA IV. Könyvében azonban csak az előbbi lehethető fel. Kiemelendő az is, hogy a magyar Ákr. a kérelemre induló, közigazgatási belső jogorvoslati eljárás, a fellebbezés szabályait igen részletesen kodifikálja; a CRPA azonban – habár ebbe az irányba nagy előrelépést tesz, hisz korábban semmilyen mértékben nem szabályozták e jogorvoslati eszközt – részleteiben nem rendelkezett róla. Az alternatív vitarendezési módok vonatkozásában ellenben a francia szabályozás előremutatóbb, mint a magyar: a CRPA taxatívén már legalább rendszerezi az alternatív vitarendezési módokat, a magyar Ákr. e lehetőségekre nem is utal. E lehetőségek alkalmazásának elősegítésére mind Franciaországban, mind Magyarországon javasolt lenne akár egy helyen, átfogó szabályozás kodifikálása.³⁷

³³ Lásd: LE GARS, Jean Marie (2008): La conciliation par le juge administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1468.; MONNIER, Sophie (2015): Le médiateur, nouvelle figure du droit public. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 6. 1175.

³⁴ KENFACK, Hugues (2004): Vent de faveur sur la transaction. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 5. 242.

³⁵ Lásd ezzel kapcsolatban: BOUSTA, Rhita (2017): A Défenseur des droits, un „ombudsmanqué”. In *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris, IRJS éditions. 721–735.

³⁶ Lásd: LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent (2008): Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 12. 617; GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne (2011): Les personnes publiques et l'arbitrage international. Paris, Recueil Dalloz. 2552.

³⁷ Ezen alternatív eszközök hiányos szabályozására a szakirodalom régóta rámutatott. Lásd: SZENTE Zoltán (2002): Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész). *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 2. sz. 87–95.; VARGA Zs. András (2011): A közigazgatás feletti kontrolleszközök

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina.
2. BACHINI, Bruno – TROUILLY, Pascal (2016): Les procédures contradictoires dans le code des relations entre le public et l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 23–26.
3. BAILLEUL, David (2014): *Le procès administratif*. L.G.D.J. – Lextenso éditions.
4. BON, Pierre (2016): L'association du public aux décisions prises par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 32, No. 1. 27–34.
5. BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE.
6. BOUSTA, Rhita (2017): A Défenseur des droits, un „ombudsmanqué”. In *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou*. Paris, IRJS éditions. 721–735.
7. CHAPUS, René (2000): La justice administrative: evolution et codification, Lecture du code de justice administrative. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5.
8. CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e édition). Paris, Dalloz–Sirey.
9. DENIZEAU, Charlotte (2016): Les recours administratifs en France. In AUBY, Jean Bernard dir. – PERROUD, Thomas (collaboration): *Droit comparé de la procédure administrative*. Bruxelles, Bruylant. 773–783.
10. EVEILLARD, Gweltaz (2015): La codification du retrait et d l'abrogation des actes administratifs unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44.
11. EVEILLARD, Gweltaz (2016): L'adoption des actes administratifs unilatéraux. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1.
12. GAUDEMET, Yves – LAPP, Christophe – STEIMER, Anne (2011): Les personnes publiques et l'arbitrage international. Paris, Recueil Dalloz.
13. GONOD, Pascale (2006): La codification de la procédure administrative. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 9. 489–492.
14. HAJAS Barabás (2017): Újrango(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 6. sz. 293–302.
15. HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
16. HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 805–815.
17. JEANNARD, Sébastien (2013): *Le recours administratifs dans le système juridique français*. Paris, L.G.D.J.
18. KENFACK, Hugues (2004): Vent de faveur sur la transaction. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 5. 242–245.

általános áttekintése. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. Klnsz. 37–52.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 89–90.

19. LALLET, Alexandre – THIELLAY, Jean-Philippe (2008): La Commission d'accès aux documents administratifs en trente ans. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1415–1420.
20. LANG, Agathe van – GONDOUIN, Geneviève – INSEGUET-BRISSET, Véronique (2011): *Dictionnaire de droit administrative*. Paris, Dalloz.
21. LE GARS, Jean Marie (2008): La conciliation par le juge administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1468–1471.
22. LEMAIRE, Sophie – JARROSSON, Charles – RICHER, Laurent (2008): Pour un projet viable de l'arbitrage en droit administratif. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 12. 617–621.
23. MONNIER, Sophie (2015): Le médiateur, nouvelle figure du droit public. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 6. 1175–1183.
24. NIQUÉGE, Sylvain (2011): Les demandes adressées à l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, Vol. 27, No. 6. 1165–1180.
25. OUM OUM, Joseph Franck (2011): La motivation de la requalification des demandes par l'administration. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 89–97.
26. PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
27. PATYI András (2012): Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In PATYI András szerk.: *A hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 21–34.
28. PETRIK Ferenc szerk. (2017): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata, A közigazgatási eljárás szabályai I*. Budapest, HVG-ORAC.
29. PISSALOUX, Jean Luc (2005): Une expérience réussie: le recours administratifs préalables des militaires. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 19. 1042–1051.
30. POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.
31. POLLÁK Kitti (2017): Quo Vadis: Codification of Administrative Procedure Rules in Hungary and in France. In NEMEC, Juraj: *25th NISPACEe Annual Conference: Innovation Governance in the Public Sector*. Kazan, Bratislava, NISPACEe. 1–8.
32. POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.
33. POLLÁK Kitti (2018): A jogorvoslatok rendszertani szerepe, A kérelemre induló jogorvoslati eljárások. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk. (2018): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE. 224–234.
34. POLLÁK Kitti – BEKECS Andrea (2018): Jogorvoslat. In FAZEKAS János szerk.: *A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai az Ákr. szerint*. Budapest, NKE. 108–132.
35. PRÉVÉDOUROU, Eugénie (1996): *Les recours administratifs obligatoires: Étude comparée des droits allemand et français*. Paris, L.G.D.J.

36. QUIN, Claude (1995): L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. In QUIN, Claude dir.: *L'Administration de l'équipement et ses usagers*. Paris, La documentation française. 30–31.
37. ROUSSEL, Florian (2016): Un code également innovant dans sa partie outre-mer. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 69–74.
38. SCHRAMECK, Olivier (2008): Les recours administratifs préalables obligatoires est un investissement tendtable pour l'Administration (Rapport du groupe de travail du CE). *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 30. 1628–1629.
39. SEILLER, Bertrand (2004): L'entrée en vigueur des actes unilatéraux. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 27. 1463–1468.
40. SEILLER, Bertrand (2015): Le règlement des différends avec l'administration. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 44. 2485–2490.
41. STAHL, Jacques-Henri dir. (2016): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris, Dalloz.
42. SZENTE Zoltán (2002): Az „alternatív eljárások” szabályozásának lehetőségei az új közigazgatási eljárási törvénykönyvben (I. rész). *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 2. sz. 87–95.
43. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
44. VARGA Zs. András (2011): A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése. *Jog – Állam – Politika*, 3. évf. Klnsz. 37–52.
45. VARGA Zs. András (2018): *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*. Budapest, Dialóg Campus.
46. WALINE, Jean (2012): *Droit Administratif*. (24e édition). Paris, Édition Dalloz.
47. Yale Law School, *Conference on Comparative Administrative Law* (2016). konferencia: C.H. HOFMANN, Herwig – SCHNEIDER, Jens-Peter: *Administrative Law Reform in the EU: the ReNEUAL Project*. Early Draft. 34. Elérhető: www.law.yale.edu/system/files/area/conference/compadmin/compadmin16_hofmann_schneider_renewal.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 30.)

Jogi források:

1. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2. 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
3. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
4. A 2015. október 23-i 2015-1341 számú törvényerejű kormányrendeletet: Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration
5. Code des relations entre le public et l'administration
6. Constitution du 4 octobre 1958
7. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal

Dr. Pollák Kitti a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet egyetemi tanársegédje, kúriai főtanácsadó, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar francia és angol mesterképzéseinek megbízott oktatója. Jogi egyetemi végzettségét igazoló oklevelét 2012-ben a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte summa cum laude minősítéssel. Ezzel egyidejűleg francia nyelvű Európai Unió joga mesterdiplomát (Master 1. de Droit Européen) kapott a Lyoni Egyetemtől. 2014-ben jogász-közgazdász-ként végzett a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán. Franciául és angolul felsőfokon, olaszul és németül társalgási szinten beszél. Kutatási területei a közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, az Európai Unió és Franciaország közigazgatási eljárásjoga.

Máthé Gábor

A POSZTMODERN JOGÁLLAM

The Postmodern Rule of Law

Dr. Máthé Gábor, CSc, az állam- és jogtudományok habilitált doktora, professzor emeritus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi- és Közigazgatási Kar, Mathe.Gabor@uni-nke.hu

A 19. században születő klasszikus jogállam és a jelenkori posztmodern jogállam összevetésére vállalkozik e tudományos esszé, mégpedig a szerző és az érintett nemzetközi szakértők véleményének bemutatásával. Fő témaként a nemzetállami szuverenitás; a tagállamok és az Európai Unió központi szervei közötti jurisprudenciális problémák rendezése, a posztmodern jogállam anomáliáinak felszámolása, végső garanciaként a nemzetállamok alkotmánybírósága és az Európai Unió Alkotmánybíróságainak Szövetsége szerepel.

KULCSSZAVAK:

klasszikus jogállam, jogszabályok új rendszere

This academic essay endeavours to compare the classical rule of law which emerged in the 19th century with the current postmodern rule of law by presenting the views of the author and international experts concerned. As a major topic: the sovereignty of the nation state, constitutional courts of nation states and the Association of Constitutional Courts of the European Union are regarded as an ultimate guarantee to settle jurisprudential issues between Member States and the central government of the Union, to eliminate anomalies of the postmodern rule of law.

KEYWORDS:

classical rule of law, changes in territorial and cyber demarcation, new systems of legal norms, Association of Constitutional Courts

1. A KLASSZIKUS JOGÁLLAM A 19. SZÁZADBAN

Az elmúlt 200 esztendő első felének kiegyensúlyozottsága a Szent Szövetség három alapítójának: I. Sándor orosz cárnak, I. Ferenc osztrák császár és magyar királynak és III. Frigyes Vilmos porosz királynak a katonai szövetségén, valamint az általuk deklarált területrendezési és együttműködési elveken nyugodott. Európa történetében a nagyhatalmi kezdeményezéseket nevezetes kongresszusok kísérték. Közülük is kiemelkedő a 19. századi bécsi kongresszus,¹ amely 1914-ig eredményesen kezelte a nemzetközi válságokat.

Három követelmény együttes érvényesítése volt a záloga a kontinens kiegyensúlyozottságának. Első a legitimitás, azaz a hatalomgyakorlás örökletes, avagy választás útján fenntartott rendje, majd az egyensúlyban lévő államok szövetsége volt a kritérium, s végül a konfliktusok feloldásában mindig a jövő iránti felelősség dominált.

A kongresszust követő első 100 évben új rend alakult ki. A francia forradalom eszméivel szemben hirdették meg a legitimitást, s ebben a forradalommal szembeni restaurációban főként a monarchikus, dinasztikus szolidaritás fejeződött ki. Ez a hatalom továbbá keresztény volt: a trón és az oltár szövetségében épült ki, s végül meg tudott maradni kontinentálisnak.²

Ismert, hogy ezen idillinek tűnő kép nem volt konfliktusok nélküli. Elég a görög válságra (1821–1829), az 1848. évi európai forradalmakra, majd a krími háborúra utalni.

Az 1860-as évekre azonban a megváltozott érdekviszonyok felismerésével és megértésével a szövetség fokozatosan kezdte befogadni az új rendjével egyeztetendő, alapvetően új szemléletet követelő hatalmpolitikai elveket, s mindenekelőtt a jogállami intézményrendszer megteremtésének szükségességét ismerte fel.

A jogállam két attribútuma a szabadság és a tulajdon szentsége, az állam – társadalom – egyén triádst tekintve pedig lényegesült követelmény, hogy a hatalom gyakorlására ellenőrző intézmények jönnék létre.

A korai jogállam fogalom a politikai liberalizmus kívánságainak összegzése. Ezek a kívánalmak: az uralkodó alárendelése a pozitív jognak, (a princeps legibus solutus „évszázados dilemmájának” lezárása) az állami tevékenység joghoz kötése, és végül, de nem utolsósorban a jogalkotás és végrehajtás formális lehetőségeit ne használják fel a polgárok alapvető jogaiba történő jogellenes beavatkozásra.

Hangsúlyozzuk, hogy a kialakuló új államban kompromisszum született a formális állam javára. „A jogállam jellegével egyáltalán csak a törvényes rend sérthetetlensége adott, nem pedig a tartalma. Az állam lényege: pontosan határozza meg és megváltoztathatatlanul biztosítsa a jog által saját működésének pályáját, határait, valamint polgárainak szabad mozgásterét. Az erkölcsi eszméket államként, vagyis közvetlenül ne valósítsa meg messzebbmenvően, mint ahogy az a joghoz tartozik” – fogalmaz a bécsi Ogris professzor. Világossá vált,

¹ HARMAT Árpád Péter (2015): *A bécsi kongresszus és a Szent Szövetség*. Történelemcikk.hu. Elérhető: <http://tortenelemcikk.hu/node/319> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

² HARMATHY Attila – MÁTHÉ Gábor (2015): A Szent Szövetségi Európától a Transzatlanti Európáig. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 34–39.

hogy a biztos jogalpok, a jogvédelem, a bírák egyéni mozgásterének megőrzése stabilizálóan, mi több, gazdaságilag előnyösen ható tényezők. A politikum érdeklődése így egyfelől az elérni kívánt eredményekre összpontosult, másrészt a formális jogvédelem különösen a közigazgatási ügyek területén vált központi kérdéssé. Mindez Werner Ogris szellemes formulálásával: „A jogállam eszméje eltávolodott az államelmélettől, s vehemenciával átugrott a közigazgatási jogra és a közigazgatástudományra.”³ A döntő kérdést ugyanis az jelentette, hogy a biztosított jogok mennyire érvényesülnek a tapasztalás iskolájában. Erre született a közigazgatás ellenőrzésének kényszere, amely igen kifejező Otto Mayer véleményében, miszerint a jogállam a jól szervezett közigazgatási jog állama, ami nem más, mint a közigazgatás igazságszolgáltatási formájúságát jelenti. Így nálunk is – 1896-ban – létrejött a jogvédelem kiemelt intézménye, a Közigazgatási Bíróság, amellyel konkrét formát öltött a polgárok védelme az állam jogellenes intézkedéseivel szemben. Ehhez járult további sarokpontokként még a hatalommegosztás, a bírák függetlensége és a katalógusba foglalt, mára már többgenerációs alapjogok rendszere.

A klasszikus hatalmi triász intézményrendszerének joghoz kötöttségét pedig a nagy jogalkotások szolgálták: a kereskedelmi törvényünk mellett a magánjogi kodifikáció kiemelkedő teljesítményét jelentő javaslatok, a Polgári perrendtartás, és nemkülönben a büntetőjogi dogmatika remekként az alkotójáról elnevezett büntetőtörvénykönyv, a Csemegi-kódex, amely különös részi tényállásaiban – mutatis mutandis – több jogásznemzedéket is kiszolgált.

Közismert, hogy a 19. század Kelet-Közép-Európájában létrejött Osztrák–Magyar Monarchia (a továbbiakban: Monarchia), Ausztria–Magyarország, két önálló államként – ám közös ügyekkel és erre vonatkoztatott közös szervekkel – mint a szentszövetségi elveket realizáló, rendkívüli területi változatosságú, színes kultúrájú entitás, amely sikeresen kiépítette a hatalommegosztásos intézményrendszer⁴ teljes spektrumát, és megalkotta – mint arra utalás történt – az európai jogi értékeket hordozó kódexeket.⁵

A Monarchia végső jellemzésénél fontos kiemelni azt a tényt, hogy elsőként a jogrend volt a domináns, és e keretek között bontakozott ki a gazdaság. Az 1870–1914 közötti helyi piacok dominanciájával működő gazdaság alapvetően szociális indíttatásával új polgári életstílust eredményezett. Figyelemreméltó példázat lehet továbbá a kettős Monarchia gazdasága, ahol a pragmatikus ügyek költségvetési aránya 70% – 30% volt, s néhány módosulás után, utoljára 1908-ban 63,6% – 36,4% arányban alakult a birodalmi tanács országainak hátrányára.⁶ A gazdasági eredményesség pedig ebből következően a magyar szuverénnek kedvezett. Eisenmann francia történész értékelése szerint: „Magyarország 67-tel a költségek

³ OGRIS, Werner (2010): Der Rechtsstaat – eine Einführung. In MÁTHÉ, Gábor – OGRIS, Werner Hrsg.: *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* Budapest–Wien, Magyar Közlöny. 23–30.

⁴ SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris.

⁵ MÁTHÉ, Gábor (2015): Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie. In MÁTHÉ, Gábor – MEZEY, Barna Hrsg.: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press. 105–186.; OGRIS, Werner (2015): Die Doppelmonarchie Österreich-Ungarn und ihre Länder – Eine Einführung. In MÁTHÉ–MEZEY: *i. m.* 11–30.

⁶ BALOGH Judit (2007): Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 2–7.

harmadáért megkapta a jogok felét és megszerezte a befolyás kétharmadát a Monarchiában.⁷⁷

Fredric Jameson az Egyesült Államok egyik jelentős kortárs gondolkodója a posztmodern kulturális logikájával rendkívül kifejező értékelését adta a Monarchiának. Ez azért is fontos, mert mai korunk csak a saját lehetőségeinek feltételeiről gyárt elméleteket, amelyek a változások, átalakulások pusztá felsorolásából állnak csupán. Jameson pedig úgy próbál változtatni, hogy „megkísérel történelmileg gondolni a jelenre, olyan korban, amely már elfelejtette, hogyan is kell a történetiséget használni a jelent.” Íme a posztmodern világ értékelőjének sziporkázó expozíciója: „A Monarchia nemcsak az utolsó archaikus birodalom volt, de egyben az első multinacionális, több etnikumú állam is, amely Poroszországgal összehasonlítva kényelmesen impotens, a cárokhoz képest pedig emberséges és toleráns, s végső soron nem olyan rossz kombináció ez a saját nemzetek utáni, de nacionalizmusok által még mindig marcangolt korunkban is érdekesítő modell.”⁷⁸

2. A POSZTMODERN JOGÁLLAM KORUNKBAN

A jelenkorban, amikor is a gazdasági érdekeltségi szempontok kizárólagossá válnak, a posztmodern fogalmon a történetiség elvesztésével a pusztá árucikké válás folyamatának fogyasztását értjük.

A jogállami alapelvek realizálásának folyamata sem a kiépülés idején, sem a jelenkorban nem zökkenőmentes. Fontos, hogy a jogállami modell egyáltalán nem lezárt rendszer, állandó figyelemre, fejlesztésre szorul. Nincs garancia arra, hogy eredményei örök időkre megmaradnak. Jó példa erre a 21. századi Európai Unió. „A tagállamok ugyanis a saját és a közös politikai intézményrendszer kettősségének szorításában vergődnek” – jellemzi a helyzetet az Európai Parlament volt elnökeként Martin Schultz, akinek erről a sui generis formációról alkotott véleménye igen szemléletes: „Európában a nemzeti szuverenitás a hatalmi ágak elválasztásán alapul. Van egy kormányunk, amelyet a parlament leszavazhat, és egy független bírói kar, amely örökdik azon, hogy a törvényeket betartsák. [...] De amit most csinálunk az nem más, mint hogy e rendszer elemeit európai szintre emeljük, ám a hatalmi ágak elválasztása nélkül. Ami ebből kialakul, azt én Frankenstein Európájának nevezném.”⁷⁹

Felemlítve a Monarchia bukását, köztudott, hogy a 20. század elején az első világháborút lezáró versailles-i békerendszer felrúgta a területi rendet, szétzilálta Közép-Európát. A második világháború utáni jaltai egyezményvel, majd a párizsi békemegállapodással pedig Európa megindult a transzatlantivá válás útján, lassan elvesztve világpolitikai befolyását. Az 1989. december 2-i máltai egyezmény pedig Kelet-Közép-Európa újraintegrálásával

⁷⁷ EISENMANN, Louis (1904): *Le compromis Austro-Hongrois de 1867 Etude sur le dualisme*. Paris, Bellais.

⁷⁸ JAMESON, Fredric (2010): *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro. 292., 316.

⁷⁹ Frankenstein Európája. *Magyar Nemzet*, 2013. március 6.

már teljesen új minőséget hordozott, hiszen az USA által közvetített washingtoni konszenzus szellemében kellett ezeknek a területeknek visszatérnie a 20. századi római szerződések politikai és gazdasági kapcsolatrendszeréhez.

A Grand Strategyvel egypólusúvá vált világban Kelet-Közép-Európa integrálása még inkább távolodott a korábban elfogadott elvektől. A washingtoni konszenzus elemeinek sorrendje – privatizáció, dereguláció, kereskedelmi liberalizáció – a nemzetközi pénzvilág foratókönyve alapján realizálódott. A programalkotóknak ugyanis nem sikerült az államiság különböző dimenzióit konceptuálisan elkülöníteni és megérteni, hogy azok miként kapcsolódnak a gazdasági fejlődéshez. A privatizáció ugyanis hatalmas aszimmetriákat szült, amelyek korrigálása az állam feladata lett volna. Találóaan jegyezte meg Milton Friedman, a szabadpiaci közgazdaságtan képviselője, hogy bebizonyosodott a tétel: a jogrend valószínűleg alapvetőbb a privatizációnál.¹⁰

E nemzetközi folyamatok összefüggéseiről továbbá rendkívül tanulságos értékelést közöl kiváló tanulmányában Dr. Kádár Béla, akadémikus közgazdász professzor. A tényhelyzet világos rögzítése ugyanis önmagáért beszél: „A 20. század két önpusztító világháborúja (európai polgárháborúja) nyomán alakult ki az a fél évszázados nemzetközi erőter, amelyben Európa sorsát Európán kívüliek alakították, Jaltában a szovjet, Máltában 1989 decemberében az amerikai érdekeknek megfelelően. A rendszerváltás feltételeit, feladatait kívülről határozták meg. Ez alapvető mozgástér alakító tényező volt, ám [...] e koncepcionális meghatározottságból a közép-európai országok felzárkóztatása, pénzügyi támogatása nem volt stratégiai cél.”

Noha az 1990-es években a volt szocialista országok gazdasági átalakulásában „az IMF kapott vezérlőpult mozgástér átalakító szerepet [...] az IMF azonban a washingtoni konszenzus tartalmát tekintette stratégiának” – hangsúlyozza a magyar közgazdaságtudomány doyenje, akinek szakmai álláspontja vitathatatlan, azaz: „külső pénzügyi támogatás hiányában az IMF terápia eleve koncepcionális jellegű gazdaságpolitikai mozgáskorlát volt”.¹¹

Elgondolkodtató, hogy Fredric Jameson a már hivatkozott monográfiájában igen meggyőzően fest körképet a posztmodern mai elméletről: „Eltűnődhetünk, hogy korunk ideológiája nem vált-e az árucikk saját ideológiájává, vajon a gyakorlat nem vette-e át az eltökélt állásfoglalás és egy politikai vélemény teljes mellszélességgel való támogatásának helyét. A média itt találkozik ugyanis a piaccal és ketten együtt táncolnak egy régebbi típusú intellektuális kultúra sírján.”¹²

¹⁰ GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor szerk. (2009): *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltás történetéhez.* – A *Grand Strategy*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 16–18.

¹¹ KÁDÁR Béla (2018): *Gazdasági mozgásterünk.* Kézirat. Budapest.

¹² JAMESON (2010): *i. m.* 407.

Ugyancsak drámaian igaz az az értékelés, miszerint a „*nemzetállam megszűnt fontos formális szerepet játszani egy folyamatban, amelyet a tőke alapvető megváltozásával teljesen meghaladott, s a korábbi termelési módból visszamaradt csökevényként élteti tovább*”.¹³

A közgazdasági irodalomban határozottá vált nézet szerint a legjelentősebb nemzetközi fejlődési szakadékat a fejlett Észak és a világnépesség nagyobb részét magában foglaló, gyengén fejlett Dél közötti kompromisszumos együttműködés lehetetlenülése jelenti. A globalizálódó világban további törvényszerűségeként hatnak az *aszimmetrikus interdependenciák* a tőkét exportáló és a tőkét befogadó országok között. A hazai gazdaság feletti nemzeti szuverenitás leszűkülése, azaz a gazdaság jövőbeni struktúráját meghatározó döntések idegen kézbe kerülése a transznacionális társaságok térhódításához vezet, amelyek az áru, tőke és technikai transzferjeik, stratégiai szövetségeik révén globális üzletpolitikát folytatnak. Ez a globalizáció káros hatását, mivel a nemzeti szuverenitást, pontosabban az állami szuverenitást erodálja – a piaci túlsúly állami kiegyenlítését gyengíti – és döntéshozatalnak határokon kívül helyezését szorgalmazza. Így a globalizáció újradefiniálja a nemzetállamok mint a nemzetgazdaság hatékony menedzserének szerepét – vonja le a következtetést Szentes Tamás akadémikus.¹⁴ Szükséges belátni azt is, hogy a globalizálódás korában a kormányzatok felelőssége és az állam szerepe nem csökken. Nem kismértékben a kormányzati politikától függ, hogy mennyire sikerül a világgazdasági és integrációs folyamatokban, valamint a transznacionális társaságokkal való együttműködésben minél több hasznot, minél kisebb költség és kockázat nélkül megszerezni.

Ám a nemzetgazdaságoknak mégis arra kell törekednie, hogy a nemzeti előrehaladás folyamatában az egymást elősegítő, kölcsönösen támogató hatások domináljanak, s a három szinten – globalizálódás, regionalizálódás és nemzeti irányítás – zajló világgazdaságban feloldódják a centrum és periféria kettőssége, s jelentősen csökkenjen a nemzetközi fejlődési szakadék.

3. A TÉRSZERKEZET VÁLTOZÁSÁNAK KÖVETKEZMÉNYEI

Az 1990-es években a társadalomtudományban új fogalom keletkezett, a szupraterritoriális tér, amely új jelenségeként azt jelezte, hogy az államok hagyományos területi szerkezetével szemben valami új alakult ki. Kétségtelen, hogy ez a kereskedelemre, gazdaságra vonatkozó valami új volt. A gazdaság és jog kapcsolatát a korabeli nemzetközi jog szerződési rendszere uralta, de illeszkedett a klasszikus térszerkezethez – állapítja meg a diplomácia-történet szakértője, Hargitai József. A modern nemzetközi jog az első világháború után nem jelentette a jog hagyományos térszerkezetének változását, sőt a nemzetközi jog belső fejlődése, ha úgy tetszik nemzetközivé válása, az európai kultúrkörön kívüli kiterjedése

¹³ JAMESON (2010): *i. m.* 422.

¹⁴ SZENTES Tamás (2002): *Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában*. Szombathely, Savaria University Press. 14., 20., 178–179., 196–198.

sem érintette a térszerkezet változását – írja *A jog térszerkezetének változásai* című tanulmányában a szerző.

Az államhatalomnak nemzetközi szempontból ugyanis egyetlen ismérve van, nevezetesen annak effektivitása, azaz a gyakorlatban érvényesítette ezen a területi felségjogot.

Tényként volt elkönnyvelt, ha *egy állam nincs egy másik állam jogi uralmának alávetve, akkor szuverén*. A nemzetközi jog azonban nem ismeri a szuverenitás fenntartásának kötelezettségét, tehát egy állam szuverenitásáról, vagy annak egy részéről le is mondhat azzal, hogy csatlakozik egy államszövetséghez. „Ebből *argumento a maiore ad minus* az következik, hogy a szuverenitás részelemeiről is lemondhat, amely folyamat tulajdonképpen minden szerződés megkötésével megtörténik egészen addig, amíg ez a szuverenitásfogalom, mint például az EU-hoz történő csatlakozással, majdnem üressé válik” – összegezte álláspontját értékelő szintézisében a szerző.¹⁵

Lényegében abban foglalható össze a 21. század elejére kialakuló kép, hogy a nemzetközi jog és az abban megjelenő egyetemes szerződések rendszerében az állam olyan kötelezettségek hálózatába bonyolódott, ahol a nemzetközi jog értéksemleges állapota felbortult. A német szakirodalomban ezért már az 1970-es években megfogalmazták, a soft law elemekre épülő „*lex mercatoria*” létrehozását. Nem véletlenül nyert teret újkori tételként: a jog alternatív, nem törvényi forrásból is fakadhat. Ez a jog a világpiacon struktúrát fogja át, messzemenően függetleníti magát a nemzetállami avagy nemzetközi jogalkotásoktól.¹⁶

Az új világrend – a posztmodern világ támogatói pedig aktívan serkentik e folyamatokat, és mialatt az államok politikai, jogi és gazdasági téren elvesztik korábbi hatalmukat, addig ezzel párhuzamosan növekszik más aktorok befolyása, amelyek az állammal szemben párhuzamosan tevékenykednek. Igen nagy befolyásra tesznek szert továbbá a multinacionális cégek, civil szervezetek és kezdeményezések, NGO-k (non-governmental organization), és az új világrend globálisan érvényesülő normáival egy sajátos „földindulást” generálnak.

Az úgynevezett transznacionális jog alkalmazásával példaként a multik határon átlépő szervezeti struktúrái emelendők ki, nem is említve a „világ globális szerelőszalag” szindrómát, ahol az árumozgás nem nemzetállami export-import, hanem e globál cégek fiók- és leányvállalatai között intern árumozgás színtereként működnek. Sajátosan alakul továbbá, hogy csak azoknak a normáknak engedelmessé válnak, amelyek a konszernen belüli nyereség maximalizálására irányulnak. Végül, de nem utolsósorban kifejező jellemző még, hogy nem a befektetés helye szerinti ország jogrendje szerint működnek. Ennek az elkülönülő önállósodásnak egyértelmű magyarázatát adhatja az a tény, hogy e cégeknek a bevételük a nemzetállami költségvetések többszörösét teszik ki.

Az irodalomból az a követelmény is közismertté vált, hogy az állam/szuverenitás helyére a Global Governance lépjen, amelyet szupra- és internacionális szervezeteken keresztül

¹⁵ HARGITAI József (2004): *A jog térszerkezetének változásai*. Kézirat. Budapest.

¹⁶ HARGITAI József (2008): *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 19–30., 721., 752., 777., 782–794.; lásd még: KIRÁLY Miklós (2007): *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Budapest, Új Ember.

lehet gyakorolni, ahogy e szervezeteket szellemesen skizofrén struktúráknak nevezik az ellenző szakértők.

A 20. század kifogyhatatlan a „térváltozások” módozataiban. Így példaként az éter-tér a múlt század második felében még regionális jogként szerepelt. Mára a nagy multinacionális távközlési cégek – új szereplőként – már más törvények alatt élnek. Ennek a tradicionális térnek globalizált változata mint virtuális tér (internet) szerepel. Az internet ugyanis szétrombolta a jogi térszerkezeti formákat. A kibertér vagy virtuális tér nem más – ahogy azt Hargitai József formulázta –, mint az emberek és gépek közötti kommunikáció hálójában létrehozott tranzakciók, kapcsolatok és gondolatok halmaza. Kiderült, hogy a világháló egyben gazdasági cselekvések színtere is, jelképes piacként funkcionál, ahol valóságos áru és tőke mozgás zajlik.

Ámde az internetet felfedezte az állam is, jelesül a közigazgatás korszerűsítésénél kívánja mind szélesebb körben igénybe venni. Az informatika elterjedése továbbá különös hatással is jár(t), létrejött egy olyan szakmai elit, amely egyre tudatosabban fellép az állam korlátozó szabályozásával szemben. Ez az avantgarde team főként az emberi jogok követelményeire hivatkozva technikai, logikai programismeretei birtokában képes felülírni a jogi szabályozás által lefedett területeket.

Végezetül a posztmodern jogállam vázaltszerű jellemzőinek bemutatását egy igen érdekes sajátosság felelevenítésével zárjuk. Nagyon elgondolkodtató az a helyzet, hogy a nemzetállami igazságszolgáltatás hagyományos formái nem bizonyultak alkalmasnak a transznacionális formációk jogi ügyeiben az érdemi érvényesítésre. Nem véletlen tehát a nemzetközi választottbíróóságok szerepének növekedése. Szembeötlő ugyanakkor, hogy a hatalmon lévő, szervezőerővel rendelkező multinacionális birodalmak célkitűzései között az állam „valamiféle” megszüntetése még nem szerepel. Pillanatnyilag ugyanis elegendőnek tűnik, hogy az állam szerepét a maguk érdekeinek megfelelően megváltoztatják, végül is a választott bírósági ítéleteket valakinek végre kell hajtania.

A fentiek összegzéseként megállapítható, hogy a hagyományos nemzetállami alkotmányok alapján szabályozott törvényalkotási folyamatok és struktúrák (jogforrási hierarchia, jogrendszer) lassan szétföredeznek. Ebből következik a lényegretörő és nagyon kifejező tanulmány – Ulrich Preuss tollából – összegző mondata: „*Megvalósult az állami törvényhozók hatalomfosztása.*”¹⁷

Nos, az állami törvényhozók „hatalomfosztása” lényegében az EGK folyamatos bővülésével létrejött Európai Unióval tetőzött. Az EU a tagállamok szuverenitása egyes elemeinek átruházásával, s az európai értékekre alapozottan jött létre. Pedig „*a szuverenitás az európai civilizáció legnagyobb találmánya, és az egyetlen olyan keret, amin belül egy életképes demokrácia működhet*” – állítja aforisztikus bölcsességgel Thierry Baudet. Hic et nunc nem foglalkozhatunk az államok közötti „hatalomgyakorlás” elvi kérdéseivel, ám azt mindenképpen hangsúlyozzuk, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak.¹⁸

¹⁷ PREUSS, Ulrich K. (1999): Krise der regulativen Rechts. *Kritische Justiz*, Vol. 32, No. 1. 126–132.

¹⁸ MÁTHÉ, Gábor (2014): Sovereignty – Constitutional State. *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, Vol. 3, No. 1. 29–40.

4. VISSZATÉRÉS A JOG POZITIVIZÁLÓDÁSÁHOZ?

Helmut Coing professzor *A jogfilozófia alapjai* című klasszikus monográfiájában kiemelten foglalkozik az általános jogpozitivizmussal. Megállapítja, hogy: „[K]orunk joga egy olyan evolúció terméke, amely az archaikus társadalmi rendszerektől az ókori magaskultúrákig, s végül társadalmi formáink újkori magaskultúrájáig zajlott le. Ez az evolúció első-sorban a mind nagyobbá váló komplexitás uralásában jelentkezik. Bár a jognak egyrészt bizton-ságot kell nyújtania a fennálló normatív elvárások számára, másrészt azonban teret kell hagynia újabb elvárásstruktúrák fejlődésének, és ezzel újabb normatív rendszerek kialakulásának.”¹⁹

A normatív és kognitív tételezések párhuzamáról vélekedve a jelenlegi jogfilozófiai viták apropóján külön is kitér Luhmann elméletének bírálatára. Luhmann koncepciójának lényege ugyanis, hogy a pozitív jog döntések révén jön létre és érvényesül, de legitimációjában már nincs szerepe egy statikus világrendnek, ahogy azt a klasszikus természetjog európai tradíciója²⁰ megalapozta. A pozitív jogot különösen megalkotásának rendje kell, hogy legitimálja, az a politikai folyamat, amely során a kiválasztásra vonatkozó döntések megszületnek. A klasszikus természetjog egy örök világrend visszatükröződése volt, és a klasszikus igazságosság eszme pedig feltételezett egy átfogó tökéletes rendet, ami legitimálni tudta a jogot, és kritériumokat szolgáltatott a jogos és jogtalan megállapításához a jogi döntések meghozatala során. Az azonban mára világossá vált, hogy a modern komplex társadalom feltételei között erre nincs mód. Ezért ennek pótlására „a jogrendszer adekvát komplexitásának” biztosítására egy „rendszerelméleti interpretációnak” kell lépnie.²¹

A 21. század posztmodern világában éppen a fentiek okán is, még inkább nélkülözhetetlen a jogállam követelményéhez ragaszkodás.

Vitathatatlan meghatározó érték a jogállam, amelynek vezérgondolata a jogbiztonság, amelyben a jog az állam működésének „mérő factora”. Mégpedig a mai jogállam:

- alkotmányos állam, amely szabályozza a törvényhozás menetét;
- törvényi állam, amely szabályozza az egyén viselkedését, állami szerveket állít fel, amelyek felépítését és kompetenciáját meghatározza;
- jogvédő állam, amely az alkotmány és a törvények betartását megfelelő intézmények segítségével biztosítja.

Címszavakban jellemzője még: a törvényhozó alkotmányhoz kötése – a végrehajtó –, a bírói hatalom törvényhez kötése, az alapjogok védelme, az állami szervek felelőssége

¹⁹ COING, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Budapest, Osiris. 87–88.

²⁰ STRAUSS, Leo (1999): *Természetjog és történelem (A klasszikus természetjog)*. Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor. 91–117.

²¹ COING (1996): *i. m.*; LUHMANN, Niklas (1973): *Gerechtigkeits in der Rechtssystemen der modernen Gesellschaft. Rechtstheorie*, 4. B. 89.; LUHMANN, Niklas (1969): *Funktionale Methode und juristische Entscheidung. Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 94, No. 1. 1–31.

a jogszabályok betartásáért, s végül a jogi rendelkezések megfogalmazása és kihirdetésének egyértelműsége.

Jordan B. Peterson, kanadai professzor 2018-ban megjelent „*lehengerlően lényeges mondanivalójú*” (The Times értékelése) monográfiájában szellemesen fogalmaz korunkról: „Az örült és felfoghatatlan posztmodern makacszkodás motivációja, a társadalmat át kell alakítani, avagy el kell törölni az elfogultságot, amíg el nem érjük a méltányosságot. Ez a tézis figyelmen kívül hagyja azt a tényt, hogy nem lehet egyidejűleg mindkét állítás igaz, ahogy egy másik állítással sem lehet megmagyarázni, hogy maga a logika és a tudományos módszerek is csak egy sajátos patriarchális rendszer részei.”²² A professzor félreérthetetlenül jelzi, hogy az embereknek szükségük van elvekre, különben felüti a fejét a káosz. Szabályok, mértékek és értékek kellenek – hangsúlyozza.

„Meg kell határoznunk, hogy hová tartunk, hogy alkudozhassunk önmagunkról, s mindezt ne gyűlölködve végezzük. Ne becsüljük alá az előrelátás és az iránymutatás erejét. Határozzuk meg, hogy kik vagyunk. Ahogy Nietzsche írta: »akinek az életében van miért, az szinte bármilyen hogyan elvisel.«”²³ Ez az intellektus is egyértelművé tette, hogy vissza kell térnünk a természetjogi origóhoz, az evolúció döntő lépéséhez, a jog pozitívizálásához.

Minden történeti alkotás ugyanis egyedi formában létezik. A jog a kultúra egészének része, tárgyhoz kötött. A jog elsősorban a társadalmi rendben felmerült problémák megoldását jelenti. Tagadhatatlan – mint láthattuk – hogy a gazdasági hatalom és minden hatalom szerepet játszik (avagy próbál játszani) a jogképződésben. De a kultúra „szálai” is erősek, s nem tűnnek egyoldalú rendezést.²⁴

Mindezek okán a jogtudománynak és művelőinek a közeljövőben kiemelkedő szereplővé kell válnia az EU feszítő problémáinak a megoldásában.

A jogtudomány szellemtudomány. Egyrészt a jogrendszer gyakorlati megvalósulásának szolgálatában áll, másrészt a hatályos berendezkedések tudománya. Edmund Burke magasztos értékelésével: „A jogtudomány az emberi értelem büszkesége, amely minden hiányossága, terjengőssége és hibája ellenére sem más, mint a különböző korok összegyűjtött bölcsessége, amely összegegyezteteti az eredendő igazságosság elveit az emberi érdekek határtalan sokszínűségével.”²⁵

A jogtudományi polémikák, nézetkonfrontációk jelen korunknak is sajátosságai. Példaként emeljük ki a szuverenitásviták közül Jeremy Rabkin, amerikai kutató koncepcióját, aki máris eredményesen érvel amellett, hogy a globális rendnek is az államok szuverenitásán kell alapulnia.²⁶ Ezek ugyanis azok az egyedülálló nemzetközi tényezők, amelyek egyesítik a demokratikus legitimitást, a jogszabály-kikényszerítés képességével – magyarázza

²² PETERSON, Jordan B. (2018): *12 szabály az élethez. Így kerül el a Káoszt*. Budapest, 21. Század. 348.

²³ PETERSON (2018): *i. m.* 98.

²⁴ COING (1996): *i. m.* 163–164., 272.

²⁵ COING (1996): *i. m.* 273.

²⁶ MÁTHÉ Gábor (2013): Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz. Vö.: RABKIN, Jeremy (2004): *The case for sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence*. Washington, AEI Press. 160–161.

az érdekvényesítés eredményes módját az amerikai kutató. Nem is említve, hogy például az EU-relációban az egyes szuverének között – egybehangzó akarat-elhatározás alapján – létrehozhatók gazdasági régiók, régióközpontok a határokon belüli-túli kölcsönösségi területeken.

Az említettek lehetnek tehát a többi között – a 21. századi államelméleti prioritások, amiért is a közös valuta jegyében fogant, s a magállamok által céltételezetten működtetni kívánt EU egész szervezetét, döntéshozatali mechanizmusát újra kell alakítani, mégpedig nem a globalizációhoz, hanem Fernand Braudel találó megfogalmazásában egyszerre több gazdasági világhoz.²⁷ Európán belül pedig a közös értékhordozó régiók kialakíthatók. Igen tanulságos ebből a szempontból a kiváló történész, Szűcs Jenő kismonográfiája, a *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. A történeti régiók sajátosságai ugyanis egybeesnek az EU jelenkori gazdasági trendjeivel.²⁸

5. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG VÁLTOZÓ SZEREPKÖRBE

Az európai jogrendszer összehasonlítása előtt álló sajátos kihívások jogi és politikai téren hatalmas jelentőségűek – írja a heidelbergi Max Planck Institut igazgatója, Armin von Bogdándy, a kiemelkedő színvonalú *Handbuch Jus Publicum Europaeum* VI. kötetének, a *Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen* – bevezetőjében.

Ennek a megkülönböztetett figyelemnek többek között az az oka, hogy az Európai Unió közjogában egyedülálló módon összekapcsolódnak az Unió elsődleges joga, az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az állami jogrendek: „Ez az európai közjog ezt jogilag összegegyeztetni különböző, önmagát alkotmányjogi normativitásként értelmező rendszerekkel anélkül, hogy egyetlen jogrendszerré összeolvasztaná” – vázolja az európai közjog problematikájának összetettségét Bogdándy professzor.²⁹

Az alkotmánybíráskodás az európai jogrendszerben című kötet 14 szerzője pedig az alkotmánybíráskodás szerepének, gyakorlatának analízisével, az ebből levonható tanulságokkal egyértelműsíti, hogy ez az intézmény lehet a végső garancia a posztmodern jogállam anomáliáinak felszámolására.³⁰

Az európai jogrendszer alapja az EU tagállami jogrendszerek által definiált területe, amelyen a tagállami és az uniós normák egyaránt érvényesülnek. Igaz tehát Bogdándy professzor tétele, hogy egy komplex jogrend, amelynek nincs kifinomult dogmatikája, az rendszerint híján van a világosságnak, az előreláthatóságnak és a tisztességnak.³¹

²⁷ BRAUDEL, Fernand (2008): *A kapitalizmus dinamikája*. Budapest, Európa.

²⁸ SZÜCS Jenő (1983): *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. Budapest, Magvető.

²⁹ BOGDANDY, Armin – GRABENWARTER, Christoph – HUBER, Peter M. Hrsg. (2016): *Handbuch Jus Publicum Europaeum Band VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Karlsruhe, C. F. Müller.

³⁰ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* A horizontális alkotmánybírói szövetség. A jelenség. 7.

³¹ MÁTHÉ, Gábor szerk. (2017): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus. 32.

Amikor pedig területről beszélnek az EU-szerződés megalkotói, akkor a teljes pozitív jog értelmezési lehetőségét értik alatta – magyarázza a „fogalomterjedelmet” társszerkesztővel együtt Bogdándy. *„Természetesen nem szubszumcióképes fogalomról van szó, melyből interpretáció útján ki lehetne csinálni az európai közösségiesítés speciális formáját. De lehetővé teszi a pozitív jog értelmezését, amely egy közös jogi nevezőt kínál a sok, az új, az új minőségre utalás számára: »egyszótagú« állam tagállammá változik az államigazgatások a közössi igazgatás tagjaiként működnek, s ami a jelenlegi téma szempontjából különösen fontos, az alkotmánybíráskodással megbízott intézmények egy alkotmánybírósi szövetséget alkotnak.»*³²

Megállapítható, hogy az alkotmánybíráskodás az európai jogrendszeren belüli összehasonlítás elméleti bázisa, s ez a szerepkör alapozza meg az alkotmánybírósi szövetségének intézményét.

Az alkotmánybírósi mai gyakorlata nem egy világosan lehatárolt jogterület értelmezése – hangzik el a bevezető intéstúciókban. Sokkal inkább egy ügynevezett „beépített”, az összefüggésekre kiemelt figyelmet fordító „jogalkotási folyamat”. Ennek folytán a szerkesztők 5 speciális funkciót különböztetnek meg a szövetségben működő alkotmánybírósi körében. Így: összekötő, illetve megvalósító – fordító – legitimációs – jogvédelmi hégzagok zárására irányuló – s végül az uniós jog és az alkotmányjog találkozására vonatkozó kontrollfunkciót tétéleznek.

Ezek közül kardinális jelentőségű a jogvédelmi hégzagot kitöltő szerepkör, különösen az identitáskontroll és kiemelten az *ultra-vires kontroll formájában játszott szerep arra vonatkozólag, hogy védelmet nyújtsanak az európai szervek masszív kompetenciátállépésével szemben*. E kontrollnak döntő jelentőséget az ad, hogy elmélyíti és racionalizálja a közös európai megoldások kidolgozását.

Az Alkotmánybírósi Szövetsége azzal is nagyban hozzájárul az európai jogrendszer fejlődéséhez, hogy a nemzeti bíróságokkal horizontális együttműködésben kontrollfunkciót lát el az európai igazságszolgáltatás az EUB (Európai Bíróság), EJEB (Emberi Jogok Európai Bírósága) tevékenysége fölött.

Szellemes továbbá az „értékelő cenzorok” helyzetismeretének illusztratív megnyilvánulása is. Amennyiben több alkotmánybírósi „közös koncerten”, azonos időben egymáshoz hasonló igazságszolgáltatási irányvonalakat dolgoz ki, akkor azok nem gyanúsíthatók, hogy elfogult nemzeti különutakat érvényesítenek az EU-val szemben.

A jelenkori jurisprudenciális problematika megoldásában ezért jövőbe mutató axiómaként értékelhető: *az európai jogi kultúra és az európai közjog nem nőhet ki csupán az uniós jogból és az EJB ítélezési gyakorlatából*. Ehhez sokkal inkább az igazságszolgáltatással megbízott nemzeti szervek hálózatba kapcsolására van szükség – hangsúlyozzák a szerkesztők.³³

³² BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* 4–5.

³³ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* Handbuch VI. – A horizontális alkotmánybírósi szövetség. 8–10.

A kötet összeállítóinak gondolati gazdagságát ugyancsak igazolja az is, hogy hogyan vélekednek az európai államok alkotmánybírói egységes modell koncepciójáról. Megalapozott álláspontjukból következően elutasítják ezt az esetleges törekvést, s az EU-szerződés szöveganalízisével igazolják azt, ha a tagállami alkotmányrendszerek egyenértékűek, akkor ebből következik a „sokszínű mechanizmusok” elismerése, amelyek védik az alkotmány normativitását.³⁴

Rendkívül körültekintő és kifejező továbbá az az elméleti levezetés is, amely az alkotmánybíráskodás fogalmi azonosítására irányul, s bemutatja a három egymástól teljesen különböző fejlődési irányvonal jellemzőjét: Figyelemreméltó tételzés a szerzőktől, hogy az alkotmánybíráskodás fogalmát csakis fuzzy conceptként tudják megragadni.

Ám korrekt az Európai Alkotmánybírók Konferenciájának alapszabályára hivatkozás, amely szerint a bíróság hatáskörét különösen a normakontroll; a bírói függetlenség, s a demokratikus jogállam alapelvei melletti elkötelezettség, valamint az emberi jogok védelme jelenti.³⁵

Végezetül a módszertani és jogi alapkérdések körében pedig olyan álláspontot képviselnek a kötet összeállítói, amellyel mindenképpen szükséges a tudományos igényű azonosulás.

E sui generis alakulat jövőjét illetően pedig a jogtudományi dogmatikai argumentáció olyan minőségére, mint kötelező példázatra utalnak a kiváló szakemberek, amely az idézés igényességével feltétlenül tovább hat.

„Az európai közjog normatív alapstruktúrája, mint jogi iránymutatás elvárja, hogy a jogrendszer minden szereplője habár nem alkotnak homogén jogi kultúrát, működjön közös ismeretek, készségek és értékek mentén. A nemzeti értelmezéseket dogmatikai tartalmukkal együtt meg kell vizsgálni az európai közjog perspektívájából a joggyakorlat és a jogelmélet területén, de semmiképp nem kell mindig harmonizálásra törekedni. [...] Más jogrendszerek jogi aktusainak és alakzatainak jogtudományi és gyakorlati helyi értékét tekintve nem létezik általános konszenzus. [...] Az alkotmánybíráskodás összehasonlításának funkcióját – pragmatikusan – három típusba sorolhatjuk: egy kijelentés igazolása, egy bizonyos megállapítást hordozó, fogalmi keret kialakítása és az egymással szembeállítás.

[...] Mivel egy pluralisztikus struktúrában a közös felelősséget csak párbeszéd formájában lehet érvényesíteni, meg lehet indokolni azt a vélelmet, hogy létezik egy összehasonlító értékés, mint a közös normativitás kibontakoztatásának építőköve.”³⁶

Ez a metodika pedig különösen indokolhatja a nemzetállami alkotmánybírók szövetsége rendszerének kiteljesedésével az EU közös szervei és a nemzetállamok jogi

³⁴ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* Handbuch VI. – Az alkotmánybírók Európán belüli összehasonlításának sarokpontjai. Az alkotmánybírók „európai modellje”? Egy gondolati alakzat alapjai és korlátai. 13–16.

³⁵ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* Handbuch VI. – Az alkotmánybíráskodás, mint a kutatás tárgya. 16–17.

³⁶ BOGDANDY–GRABENWARTER–HUBER (2016): *i. m.* Handbuch VI. – Módszertani és jogi alapkérdések. 18–20.

konfliktusainak feloldását, mint az már 2009-ben az 5. Európai Jogász Fórum záró határozatában is megfogalmazást nyert.³⁷

Az intellektuális kihívás mindannyiunk előtt világossá teszi, hogy szakmai kérdésekben mielőbb jogi döntéseket kell hozni. Ismét Jordan B. Peterson bölcs gondolataihoz kapcsolódunk. A hogyan továbbra ugyanis a professzor ajánlása nagyon megszívlelendő:

„De sohasem lehetünk biztosak abban, hogy mi a legjobb módszer és a legjobb cél. Segít célt választanunk, ha a hagyományra támaszkodunk. Ésszerű dolog azt tenni, amit mások eredményesen tettek, ha csak nincs racionális ellenérvünk. S ha igazat mondunk azzal a leg-lakhatóbb valóságot hozzuk létre. Az igazság a nemzetek vagyona, biztonsága. Az igazságnak köszönhetően a múlt valóban múlt marad. [...] Ismerjük fel saját igazságunkat. S azt közöljük értelmesen másokkal!

Ez biztosítja a jótékony jövőt, amely a múlt bizonyosságaiban gyökerezik.”³⁸

³⁷ MÁTHÉ, Gábor et al. (2009): *Closing remarks. Panel Meeting of the 5th European Jurists Forum 1–3. October 2009, Budapest.* Budapest, Magyar Jogászegylet. 343–344.

³⁸ PETERSON (2018): *i. m.* 255–257., 263–264.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALOGH Judit (2007): Közös érdekű ügyek a dualizmus rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 2–7.
2. BOGDANDY, Armin – GRABENWARTER, Christoph – HUBER, Peter M. Hrsg. (2016): *Handbuch Ius Publicum Europaeum Band VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Karlsruhe, C. F. Müller.
3. BRAUDEL, Fernand (2008): *A kapitalizmus dinamikája*. Budapest, Európa.
4. COING, Helmut (1996): *A jogfilozófia alapjai*. Budapest, Osiris.
5. EISENMANN, Louis (1904): *Le compromis Austro-Hongrois de 1867 Etude sur le dualisme*. Paris, Bellais.
6. GECSÉNYI Lajos – MÁTHÉ Gábor szerk. (2009): *Sub Clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltozás történetéhez. – A Grand Strategy*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
7. HARGITAI József (2004): *A jog térszerkezetének változásai*. Kézirat. Budapest.
8. HARGITAI József (2008): *Nemzetközi jog a gyakorlatban*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
9. HARMAT Árpád Péter (2015): *A bécsi kongresszus és a Szent Szövetség*. Elérhető: <http://tortenelemcikkek.hu/node/319> (Letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)
10. HARMATHY Attila – MÁTHÉ Gábor (2015): A Szent Szövetségi Európától a Transzatlanti Európáig. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 34–39.
11. JAMESON, Fredric (2010): *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro.
12. KÁDÁR Béla (2018): *Gazdasági mozgásterünk*. Kézirat. Budapest.
13. KIRÁLY Miklós (2007): *Egység és sokféleség. Az Európai Unió jogának hatása a kultúrára*. Budapest, Új Ember.
14. LUHMANN, Niklas (1969): Funktionale Methode und juristische Entscheidung. *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 94, No. 1. 1–31.
15. LUHMANN, Niklas (1973): Gerechtigkeit in der Rechtssystemen der modernen Gesellschaft. *Rechtstheorie*, 4. B.
16. MÁTHÉ Gábor (2013): Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége. *Polgári Szemle*, 9. évf. 3–6. sz.
17. MÁTHÉ, Gábor (2014): Sovereignty – Constitutional State. *Acta Univ. Sapientiae, Legal Studies*, Vol. 3, No. 1. 29–40.
18. MÁTHÉ, Gábor (2015): Der ungarische Rechtsstaat in der Zeit der Doppelmonarchie. In MÁTHÉ, Gábor– MEZEY, Barna Hrsg.: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie*. Budapest, Eötvös University Press. 105–186.
19. MÁTHÉ, Gábor et al. (2009): *Closing remarks. Panel Meeting of the 5th European Jurists Forum 1–3. October 2009, Budapest*. Budapest, Magyar Jogászegylet.
20. MÁTHÉ, Gábor szerk. (2017): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus.

21. OGRIS, Werner (2010): Der Rechtsstaat – eine Einführung. In MÁTHÉ, Gábor – OGRIS, Werner Hrsg.: *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstat?* Budapest–Wien, Magyar Közlöny. 23–30.
22. OGRIS, Werner (2015): Die Doppelmonarchie Österreich-Ungarn und ihre Länder – Eine Einführung. In MÁTHÉ, Gábor– MEZEY, Barna Hrsg.: *Kroatisch-ungarische öffentlich-rechtliche Verhältnisse zur Zeit der Doppelmonarchie.* Budapest, Eötvös University Press. 11–30.
23. PETERSON, Jordan B. (2018): *12 szabály az élethez. Így kerül el a Káoszt.* Budapest, 21. Század.
24. PREUSS, Ulrich K. (1999): Krise der regulativen Rechts. *Kritische Justiz*, Vol. 32, No. 1. 126–132.
25. RABKIN, Jeremy A. (2004): *The Case for Sovereignty: Why the World Should Welcome American Independence.* Washington, AEI Press.
26. SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás.* Budapest, Osiris.
27. STRAUSS, Leo (1999): *Természetjog és történelem (A klasszikus természetjog).* Budapest, Pallas Stúdió-Attraktor.
28. SZENTES Tamás (2002): *Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában.* Szombathely, Savaria University Press.
29. SZŰCS Jenő (1983): *Vázlat Európa három történeti régiójáról.* Budapest, Magvető.

Dr. Máthé Gábor, CSc professor emeritus a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi- és Közigazgatási Karán, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Fő kutatási területei a magyar alkotmány és közigazgatás jogintézményeinek története, a közigazgatás és a bíraskodás határterületeinek egyes kérdései, valamint a közigazgatás büntetőhatalma.

Rab Henriett

A CSR-SZEMLÉLET MUNKAJOGI VETÜLETEI¹

CSR in Labour Law

Dr. Rab Henriett, PhD, egyetemi docens, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, rab.henriett@law.unideb.hu

A tanulmány célja annak feldolgozása, hogy – egyik oldalról a versenyszektor, másik oldalról a közszféra számára – milyen jogi kihívások nehezítik a foglalkoztatást, és hogyan lehetséges ezek ellensúlyozása. E körben a CSR-megfontolások körére helyezem a hangsúlyt, és a munkajogi keretek mellett és munkajogi szabályok között megjelenő garanciák és korlátok feltérképezésével a jogi és gazdasági válaszok bemutatására törekszem. Mindezen vizsgálatokat megelőzően, a munkajog fejlődésében is szükségesnek látom a gazdasági folyamatok hatásait bemutatni. Mindezt teszem azért, mert annak megítélésére, hogy milyen jogi megoldások váltják ki a kívánt hatást, csak e nézőpont fényében kerülhet sor, még abban az esetben is, ha ezzel csak utólag reagálunk piaci folyamatokra, vagy csak előrevetítve tippeliünk meg változásokat.

KULCSSZAVAK:

munkaügyi kapcsolatok, munkajog, jogi kihívások, piaci folyamatok, közszféra, privát szféra, CSR

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésében készült. A projektirány elhelyezésére lásd: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszeréről. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus, 25–37.

The purpose of the study is to examine what legal challenges – on the one hand, the competition sector and on the other hand, the public sector – are faced regarding employment and how to compensate these challenges. I would like to analyse this issue from the perspective of CSR considerations and I strive to present legal and economic responses by mapping the guarantees and constraints that emerge under the labour law framework and labour law regulations. Before the comprehensive analysis of the issues, I would like to reflect on the problems of the public sector employment, after that I think it is important to present the effects of economic processes as factors of the development of labour law. It is so, because defining the legal solutions that would realise the desired effect can only be done from this perspective, even if we only respond to market processes or just predict changes in the foreseeable future.

KEYWORDS:

employment relations, labour law, legal challenges, market processes, private sector, public sector, CSR

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

A tanulmány kiindulási alapját a lábjegyzetben is megjelölt közszolgáltatás-fejlesztési kutatás adja. E körben számos vizsgálatot végeztem a közigazgatás korszerűsítése körében, ez egyrészt egy intézményfejlesztési irányt jelent, másrészt viszont foglalkoztatási szempontú elemzéseket folytattam a humán erőforrás-szükséglet tekintetében. A hipotézisem, hogy a közszféra foglalkoztatása – a jogviszony típusától függetlenül – nem felel meg a jelenlegi munkaerőpiaci elvárásoknak. Mindezt számos tanulmány és statisztikai adat is alátámasztja. Ettől függetlenül azonban válasz nem született még arra, hogy milyen úton és módszert követve érhetünk el érdemi változást e téren. Vannak útkeresések a klasszikus közigazgatási állományi rendszerből kiinduló fejlesztésekre,² a humán erőforrás-menedzsment eszközök felhasználására,³ a modern közigazgatási elméletekre (new public management, new governance)⁴ építve, továbbá a közszféra eltérő módszerű szabályozásának megszüntetését is felvető megoldások keretei között. Mindegyik modell egy-egy aspektusával foglalkozik a kérdésnek, azonban a rendszer hatékonyságát biztosító újítás még nem született.

A közszféra foglalkoztatási magatartását illetően számos elvárás fogalmazódott meg, amely alapvetően meghatározza az ott dolgozók mindennapjait, a foglalkoztatás szabályai között ennek ellenére legtöbbször csak elvek szintjén jelenik meg. A tanulmány keretei között elsőként a munkajogi környezetet tekintem át. Ezt követően a CSR-elméletek (Corporate Social Responsibility, a továbbiakban: CSR) munkajogi megjelenését elemezve a közszféra és a versenyszféra munkajoga közötti különbségeket, végül pedig a CSR-megoldások közszférába beépíthetőségét és megfelelését vizsgálom meg.

2. A FOGLALKOZTATÁS PIACI ALAPÚ MEGÚJULÁSÁNAK FOLYAMATA

A munkajog az elmúlt évtizedekben megkezdte „felkészülését” a klasszikus foglalkoztatás kereteinek áttörésére. Ennek számos előszele jelent már meg a munkajogban, amelyeket több-kevesebb rugalmassággal és relatíve gyors reakcióidővel a munkajog kezelt is. Előfutároknak tekinthetjük az atipikus jogviszonyokat, amelyek a munkaerőpiaci sajátosságok munkajogba illesztésének hatékonyságát is mutatják, hiszen az alapvetően a munkajogi keretek közül kilógó megoldások rendszerbe illeszthetősége is igazolható azáltal, hogy a munkajog megtalálta a módszert arra, hogy a különbségek és az azonosságok kezelhetők

² Balázs István, Gajdoschek György, Linder Viktória több munkája. Lásd például: BALÁZS István (2016): A „jó közigazgatás” illúziója. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. 31–43.

³ HAZAFI Zoltán (2012): *Közszolgálati életpályák összehangolása. Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 2.

⁴ Horváth M. Tamás munkássága. Lásd például: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó szerk. (2016): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus.

legyenek. Az atipikus jogviszonyok rendszere olyannyira „bevált” a munkajogban, hogy az ilyen foglalkoztatási formák köre folyamatosan bővül. Az atipikus jogviszonyokkal egy időben azonban újabbnál újabb próbálkozások kezdtek megjelenni a munkajogi keretek áttörése érdekében. Ezen próbálkozások többségében a szigorú munkaidő/pihenőidő-előírások vagy a jogviszony megszüntetésének garanciái körében jelentkeztek. A jogalkotás fellazította a munkajogi kötöttségeket,⁵ amikor beengedte ezeket a munkajogi szabályozás keretei közé, illetve lehetőséget teremtett a felek megállapodásával a tételes jogi kötöttségektől való eltérésre is.

Mindez azért fontos, mert a munkaviszonyban megjelenő atipikus foglalkoztatási formák nem a munkajogi kutatások eredményei, hanem a munkaerőpiac által „előállított termékek”, így reflexióját is jelentik az aktuális munkaerőpiaci folyamatoknak és elvárásoknak. Az atipikus foglalkoztatási formák egyben jelenthetik olyan munkaviszonyon kívüli munkaszervezési megoldások megjelenését a munkajogban, amelyek „megszabadítják” a foglalkoztatást a munkajogi kötöttségektől. Maga a tipikus munkaviszony a munkaviszony jegyei alapján definiálható. A tipikus (sztenderd) munkaviszony: határozatlan idejű, teljes munkaidőre szól, egy munkáltatóval, a munkáltató által meghatározott helyen, időben és a munkáltató eszközével történő munkavégzésre létesítik.⁶ Ebből következően minden olyan jogviszony, ami egy vagy több elemében eltérő tartalmú a tipikus jogviszonytól, az atipikus jogviszony fogalmi körébe tartozik.⁷ A magyar munkajog által elismert atipikus munkaviszonyok köre jelentősen szűkebb a világban ténylegesen felmerülő atipikus munkavégzési alternatívákhoz képest.⁸ Továbbá azt az anomáliát sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az atipikus foglalkoztatási formák úttörői, mint a részmunkaidő vagy a határozott idejű foglalkoztatás napjainkban már kevésbé tűnnek atipikusnak. Míg a munkajog tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek révén a tipikus munkaviszony is atipikussá válhat, kizárólag a munkaszervezésnek köszönhetően (munkaidőkeret, készenléti jellegű munkavégzés, idénymunka). E megoldások a munkavállalók számára a sztenderd foglalkoztatástól alapvetően eltérnek, ami nem biztos, hogy számukra kevésbé meghatározó kérdés, mint a részmunkaidő vagy a munkakör megosztása.

Az atipikus foglalkoztatás megjelenése a munkaviszonyban érzékelteti, hogy a piaci hatékonyság elérése olyan jelentős igény a munkaerőpiacon, hogy azt, bármennyire is konzervatív módon közelítünk a munkaviszony lényegének mibenlétéhez, szükséges figyelembe vennünk. A kialakulás útja a következő: az atipikus foglalkoztatási formák egy része a foglalkoztatáspolitikai működésének eredményeként jött létre,⁹ vagy alternatív út a munkavi-

⁵ Lásd például a munkaidőkeret, majd az elszámolási időszak kidolgozását, a szabályozás enyhítését. Az alkalmi munka külön feltételek szerinti elvégzését az egyszerűsített foglalkoztatás keretei között.

⁶ GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press. 105.

⁷ BANKÓ Zoltán (2008): Az atipikus munkaviszony fogalmáról. In Kiss György et al. szerk.: *Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE. 48.

⁸ Lásd az Uber és egyéb platformfoglalkoztatási formák (sharing economy vagy gig works) megjelenéséről.

⁹ Lásd például munkaerő-kölcsönzés.

szony „mutálódása” is.¹⁰ Az, hogy egy speciális foglalkoztatást atipikus munkaviszonyként törvényi szinten szabályoznak, csak a jog általi elfogadását jelenti ezen speciális munkaviszonyoknak.¹¹ A foglalkoztatás keretében fix pont, hogy munkavégzés céljából jön létre a felek között, ahol legalább egy fél munkát ad a személyesen munkát végző munkavállalónak. A különbségek a munkáltatói igények jellegében, dominanciájában lelhetők fel, ami már a munkaviszonyban megjelenő hatalmi aszimmetriából – az erőviszonyok különbségéből – is adódik.¹² A foglalkoztatásra irányuló jogviszony tartalma így tehát azért nem hagyható figyelmen kívül, mert az utasítási jogon keresztül a felek között létrejött – a jog szintjén vagy csak a mindennapi működés során hierarchizált – viszony is meghatározza a rugalmas alkalmazkodás reális szintjét. Egy olyan szervezet, ahol a felek közötti egyenrangúság nem érvényesülhet annak jellegéből adódóan, kevésbé képes a munkavállalói igényeket figyelembe venni, míg egy olyan szervezeti megoldás, amely intézményesen a dolgozói elégedettségre törekszik, nyitottabb belső szabályozási és irányítási logikával is rendelkezik.

A magánszektor és a közszektor különbségei az atipikus jogviszonymegoldások módszerével is kezelhetők lennének. A két szektor közötti különbség elsősorban a jogalkotói igények differenciálási szándékára vezethetők vissza. Abban az esetben azonban, ha a munkajog a különböző atipikus jogviszonyok, vagy jelenleg még a munkajogon kívül kezelt és elhelyezett platformmunkavégzések révén lazul, akkor a közszféra foglalkoztatása vagy tovább merevedik, vagy szintén kénytelen ezt a fejlődési pályát követni. A modern közgazgatási elméletek (new governance, new public management) a közigazgatás szervezeti modelljére úgy tekintenek, mint amely szervezeti szempontból is a piaci viszonyokhoz hasonló modell útján szervezi meg a kormányzati feladatok ellátását. Ezen elméletek bemutatását külön tanulmány keretei között végeztem el.¹³ A magánszféra munkajogában végbemenő folyamatok az atipikus foglalkoztatási formák térnyerése mellett, szintén a szabályozás szintjében, módszerében való reformokat is eredményeznek. Ennek leginkább meghatározó megoldása a CSR-elvek (társadalmi felelősségvállalás) mellett működő vállalati kultúra megjelenése. Ez a szervezeti modell a munkajogi szintről jogalkotási feladatokat is átvész, így hasonló módon a közszféra modern elméletei alapján végbemenő folyamatokhoz az állami irányítás szintjén is megjelenik, továbbá vissza is hat a közszféra működését megreformálni tervező new governance ideológiájára. E kormányzati érdekek a CSR-elmélet népszerűségét és motorját adják nemzetközi szinten is, hiszen a vállalati

¹⁰ Például a már szabályozott munkaerő-kölcsönzésből vált ki az iskolaszövetkezeti jogviszony.

¹¹ Követve az előző példákat az iskolaszövetkezeti jogviszony, ahol nem áll fenn folyamatos munkaviszony, a díjazás esetében sem érvényesülnek a kötelező legkisebb munkabérikötések, számos munkajogi garancia (szabadság, felmondási szabályok) szóba sem kerül, mégis atipikus munkaviszonyként elismert foglalkoztatási formáról van szó.

¹² VISCOMI, Antonio (2015): Labour, Law and Economics. *Magyar Munkajog*, (e-folyóirat) 1. sz. 68.

¹³ RAB Henriett (2018): A new governance elmélet szerepe a foglalkoztatásban. *Közjogi Szemle*, 3. sz. (megjelenés alatt).

szektor ezáltal önkéntesen részt vesz a környezetvédelmi szigorítások és a szociális kérdések rendezésében.¹⁴

Ahogy az elméletek kölcsönhatásban állnak egymással, ugyanúgy a közszféra és a magánszféra foglalkoztatása is folyamatos hatással van egymás működésére. Ennek fényében a foglalkoztatás közelítése azért is fontos lehet, mert ahogy a szervezeti szabályozási logika összekapcsolódik, úgy a foglalkoztatási viszonyok közötti átjárhatóság is biztosítható válhat.

A továbbiakban a piaci szektor és így a versenyszféra munkajogára jelentős hatást gyakorló új vállalati foglalkoztatási nézőpont bemutatásán keresztül igyekszem a leírt véleményemet alátámasztani.

3. A CSR MŰKÖDÉSÉNEK FŐBB ELVEI

A vállalati vagy más néven társadalmi felelősségvállalásnak (CSR – Corporate Social Responsibility) számos fogalma, definíciója használatos a szakirodalomban. Ezek közül a leginkább elismert és használt – ahogyan Kun Attila¹⁵ említi –, „hivatalos” európai uniós értelmezés szerint a CSR fogalom jelentése, hogy a vállalatok önkéntesen szociális és környezeti szempontokat érvényesítsenek üzleti tevékenységükben és a partnereikkel fenn tartott kapcsolatokban.¹⁶ Míg a legkomplexebb fogalmat az ISO 26000 szabvány¹⁷ által alkalmazott megoldás adja, eszerint a CSR „egy szervezetnek a társadalmat és a környezetet befolyásoló döntéseiért és tevékenységeiért tett felelősségvállalása, olyan átlátható és etikus viselkedés révén, mely hozzájárul a fenntartható fejlődéshez – beleértve a társadalmi jólétet és egészséget is –, figyelembe veszi az érintettek elvárásait, megfelel az alkalmazandó jogszabályoknak és a nemzetközi viselkedési normáknak, a szervezet valamennyi területén integráltan megjelenik, és azt a vállalat kapcsolatain keresztül érvényesíti”.¹⁸ A CSR egyszerre jelent vállalati adományozást – ám nem szabad elfelejtenünk a lényegét: – és egyben a vállalat versenyképességét támogató stratégiai eszköz.¹⁹ Az üzleti szempontok alapján a vállalati kormányzásban megjelenő új nézőpont, amely igazolja annak létjogosultságát is.²⁰ A CSR koncepciójának vannak közös referenciapontjai, amelyek széles körű konszenzuson nyugszanak Európában, így az Európai Bizottság értelmezése szerint szociálisan felelősnek lenni nem csupán a fennálló jogi követelmények teljesítését jelenti, ugyanakkor a CSR nem

¹⁴ KERR, Michael – JANDA, Richard – PITTS, Chip (2009): *Corporate Social Responsibility. A Legal Analysis*. Canada, LexisNexis. 51.

¹⁵ KUN Attila (2007): Az Európai Unió CSR-politikájának újabb fejleményei. *Collega*, 11. évf. 2–3. sz. 234.

¹⁶ *Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility* (2001). European Commission. COM(2001) 366.

¹⁷ Előzménye az ISO 14000/14001 szabvány, amely alapján a szervezetek környezetvédelmi vizsgálatokat végeztek. Lásd részletesebben: KERR–JANDA–PITTS (2009): *i. m.* 464–465.

¹⁸ ISO 26000 (2008). *Guidance on Social Responsibility*. 3.

¹⁹ BRAUN Róbert (2014): A vállalatok politikája. Vállalati társadalmi felelősségvállalás, vállalati közösségek és a vállalati stratégia jövője 1. rész. *Magyar Minőség*, 23. évf. 10. sz.

²⁰ BRINK, Alexander ed. (2011): *Corporate Governance and Business Ethics*. London – New York, Springer.

is helyettesíti a hatályos jogi szabályozást.²¹ A vállalatirányításban a pénzügyi válságok hatására bekövetkező öngazolási igény vezette be a szociális szempontokra is fókuszáló vállalatirányítás modelljét, amely a CSR-elvekhez vezetett végső soron.²² A közgazdasági szakirodalomban fellelhető hármas eredménykritérium-szemlélet (triple bottom line) szerint a vállalati értékteremtés nemcsak pénzügyi vagy gazdasági eredményességet jelent, hanem társadalmi és környezeti eredményességgel is mérhető.²³ Leegyszerűsítve a kérdést a CSR az érintettek értékeinek és érdekeinek beépítése az üzleti működésbe, úgy, hogy a vállalat minél eredményesebben feleljen meg a hármas eredményesség szempontjának.²⁴

A CSR számos ponton kapcsolódik a munkajogi szabályozáshoz,²⁵ hiszen a vállalatok eredményessége nagyban összefügg az annak keretében munkát végzők hatékonyságával. Így a humán erőforrás-menedzsment és a vállalati felelősségvállalás között is közvetlen kapcsolat áll fenn. A tételes munkajogi szabályok megítélése szempontjából ez mégis összetettebb kérdés. Amennyiben a CSR-t a 21. század vállalati önszabályozásra épülő jóléti paradigmájaként elfogadjuk, akkor a munkajog tekinthető a CSR minimumának, jogi alapjának.²⁶ A CSR-politika melletti foglalkoztatás esetében a vállalati stratégia a munkajog által szabályozott folyamatokat is a soft law eszközök által kezdi üzemeltetni, ezzel nemcsak támogatva a munkajogi megoldásokat, hanem ki is kezdve azokat. Támogató jellegű megoldás, amikor a munkaszervezés hatékonyságát saját eszközökkel teremtik meg, beillesztve azt a klasszikus munkaidő/pihenőidő rendszerébe. Erre egyszerű példa a munkaidőkeret rendszerének kialakítása vagy a napjainkban egyre népszerűbb home office munkavégzés helyére vonatkozó rendelkezése. Azonban elvi szinten problémás lehet a CSR-rendszerek azon megoldása, amelynek során nemcsak egy-egy reformra kerül sor a munkajog tételes jogi szabályrendszerében, hanem a kereteket is megbontják. Ennek legdominánsabb útja álláspontom szerint a CSR-vállalatok által nagy lelkesedéssel alkalmazott munkáltatói belső szabályzatok rendszere.²⁷ Nem azért, mert a felek eltérnek a tételes jogi szabályoktól, hanem mert a munkajog klasszikus útja erre a kollektív szerződések megkötése, így amikor a társadalmilag felelős munkáltató egyedül, a másik fél bevonása nélkül hoz elvi döntéseket, akkor álláspontom szerint az hiába a másik fél érdekeire figyelemmel

²¹ KUN (2007a): i. m. 234.

²² BANERJEE, Bobby (2007): *Corporate Social Responsibility. The Good, the Bad and the Ugly*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, Edward Elgar. 144–145.

²³ ELKINGTON, John (1998): *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Gabriola Island, New Society Publishers.

²⁴ BRAUN (2014): i. m. 5.

²⁵ KUN Attila (2007b): *A CSR-eszme (Corporate Social Responsibility) és a munkajog egyes érintkezési pontjai*. Opuscula Szegeciensia: A munkajogi és szociális jogi doktoranduszok és pályakezdő doktoranduszok első munkajogi konferenciája. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány. 100.

²⁶ KUN Attila (2011): *Vállalati társadalmi felelősség – A munkajogon túl, a munkajog helyett, avagy a munkajog által? Munkaiügyi Szemle*, 55. évf. 1. sz. 24.

²⁷ A társadalmi felelősség iránti elköteleződés szintje legelterjedtebben a codes of conductok, másnéven vállalatvezetési kódexek szintjén jelenik meg. Lásd részletesen: KOLK, Ans – VAN TULDER, Rob (2002): *The Effectiveness of Self-regulation: Corporate Codes of Conduct and Child Labour*. *European Management Journal*, Vol. 20, No. 3. 260.; KUN Attila (2006): *A munkajog „privatizálása”? Vállalatvezetési kódexek, magatartási szabályzatok a multinacionális vállalatoknál*. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 51–71.

történik, mégis a munkajogi vívmányok erodálódásához vezet. A kérdés ilyenkor, hogy a 21. század kihívási rendszerében a munkajogi szereplők igénylik-e ezen munkajogi garanciák jelenlétét, vagy azok a CSR-vívmányok nélkül is eltűnőben lennének. Mondhatnánk, hogy a klasszikus munkajogi megoldás kiváltására kerül csak sor, azonban a CSR-elvekkel szembeni gyakori kritikáról itt sem szabad megfeledkeznünk: a puha jogi megoldások esetében a végrehajtás kikövetelése nehézkes, így csak önkéntes jogkövetés esetén tud egyenértékű lenni a tételes jogi garanciarendszerrel. A CSR ellenzői a foglalkoztatás területén a joguralom („rule of law”) eszméjének veszélyeztetését látják benne, amely a munkajog eltűnését is eredményezheti.²⁸ A CSR támogatói szerint, míg történelmileg egyes munkavállalói alapjogok munkajogi szabályozást nyertek, addig vannak olyanok is amelyek megmaradtak az elvárások szintjén, azaz a CSR világában.²⁹ Manfred Weiss és Arturo Bronstein álláspontja szerint a CSR a munkavállalói participáció fórumrendszere is lehet, amelyen keresztül a munkavállalók a munkajogi érdekeiket folyamatos dialógus révén becsatornázzhatják a döntéshozatalba.³⁰ Saját álláspontom szerint ez a munkajogi keretek olyan mértékű átlépését jelenti ismét, amely már a tételes jogban meglévő intézményrendszer eróziójával is jár, hiszen ez a participáció a munkajogban az üzemi tanács révén a munkavállalók számára biztosítható lenne. Az mindenképpen előnye, hogy ráirányítja a figyelmet a klasszikus munkajogi eszközökre, mint a participáció, a munkavállalói jogok vagy a szociális garanciák.³¹ Egyúttal viszont a vállalatvezetési kódexek megalkotásával a szociális jogok privatizálásnak trendje is beazonosítható, aminek veszélyei is vannak.³²

A munkajogi szabályozás és a CSR elvárási rendszer között vannak átfedések is. Ezek a munkavállalók védelme körében elsősorban a munkafeltételek humánussá tétele, azaz a szociális biztonság szintjének emelése körében érhetőek tetten. Vannak párhuzamosságok, összefonódások és vannak olyan területek, ahol a CSR és a munkajog verseng egymással a szabályozás hatékonyságában. Párhuzamosságok az emberi jogok, illetve szociális védelem szintjében vannak. Ennek egyszerűen nevesíthető példája lehet az egyenlő bánásmód területe, amelynek kidolgozott eszközrendszere van a jogban, a bíróságok, hatóságok jogérvényesítési keretei között nemzeti és nemzetközi szinten is, mégis alapvető célkitűzés az antidiszkrimináció kérdése a CSR-elvek alapján működő szervezeteknél.³³ Az összefonódások például az érdekképviselési tevékenység, participáció munkájában érhetőek tetten. Vagy akár a kollektív szerződés és munkáltatói szabályzatok együttes jelenlétében, felváltva történő használatában. Ahogy fentebb már említettem, az üzemi tanács tevékenységével párhuzamosan vagy ahelyett is bevonhatók a munkavállalók a munkáltató döntéseibe.

²⁸ HEPPLE, Bob (2007): *Social and Labour Rights in a Global Context – International and Comparative Perspectives*. Cambridge, University Press. 257. Lásd: KUN (2011): i. m. 27.

²⁹ KUN (2011): i. m. 24.

³⁰ KUN Attila (2004): A vállalatok szociális felelőssége egy munkajogi konferencia tanulságai. *Munkaügyi Szemle*, 48. évf. 12. sz. 11.

³¹ Uo.

³² KUN (2006): i. m. 52.

³³ Lásd például a Benetton működését.

Legérdekesebb az a tevékenység, ahol a jog és a CSR verseng egymással, ilyen alapjogi szinten a számos nemzetközi egyezményben és alkotmányi szabályozások szintjén megjelenő tisztességes díjazás, vagy a munka szabad megválasztásának joga. E jogokat keretjelleggel jogilag deklarálták, a munkajog tartalmát is adott számukra a tételes jogi keretei között: alapbér-garanciák teremtésével, a szerződési konszenzus folyamatos szükségességével, vagy akár a felmondásvédelmi, bérmegállapítási szabályokon keresztül. Ezzel egyidejűleg a puha jogi megoldások keretei között is feltűnnek ezeket biztosító, alátámasztó szabályok, például a bérezés rendszerszintű kidolgozásának igénye, a munkáltatói szabályzatokon keresztül „adományozott” munkavállalói jogosultságok, vagy a humánus leépítés igénye.³⁴ E kapcsolatrendszer segítheti a munkajogot a gyakorlat szintjén hatékony megoldás megtalálásában, a rugalmas alkalmazkodásban, mindezt úgy, hogy a munkajogi védelem szintje és a kikényszeríthetőség alapvetően biztosított legyen. Munkajogi vonatkozásból így a CSR-t lehetséges úgy értelmezni, mint a tágabb értelemben vett munkajogi szabályozás harmadik, külső körét.³⁵

A vállalatirányítás és az emberierőforrás-menedzsment szempontjaira is figyelemmel a CSR paradigmaváltás a vállalatirányítási filozófiában és az üzleti stratégiában.³⁶ A közgazdasági szakirodalomban is több elmélet kapcsolódik ehhez, melyek mindegyike az emberi erőforrás jelentőségét hangsúlyozza és a humán tőke szerepét a gazdasági növekedésben,³⁷ ilyen T. W. Schultz, aki az emberi tudásba való beruházást – a jelentőségének elismerése mellett – a fizikaitőke-beruházás folyamatához hasonlítja,³⁸ vagy Amartya Sen humán tőke koncepciója,³⁹ amely kifejezetten az emberi munkaerő jelentőségét hangsúlyozza a piaci versenyben és a hatékonyság egyik dimenziójaként. A CSR-elméletek ezért nem véletlenül vannak jelen a munkajogi szakirodalomban. Sőt vannak olyan aspektusok, amiken keresztül a közszféra megújításának eszközeként is találkozhatunk, a new governance elméletek kapcsán például a CSR-működés kérdéseivel. Ugyanis egy társadalmilag elfogadott governance elven működő szerveződésnek nincs szüksége formalizált eljárásokra, intézményi struktúrára,⁴⁰ vagyis egy tárgyalásokra és mellérendelt struktúrára építő döntéshozatali rendszer keretében működhet,⁴¹ ezen keresztül viszont

³⁴ KUN (2011): *i. m.* 25.

³⁵ Az első (belső) kör a jogszabályi szintű szabályozás, a második kör a kollektív szerződés szintje, míg a harmadik kör a jogi megfelelésen túli önkéntes vállalati felelősségvállalás szintje. Lásd: NORDESTGAARD, Malene – KIRTON-DARLING, Judith (2004): Corporate Social Responsibility within the European Sectoral Social Dialogue. *Transfer (European Review of Labour and Research, Quarterly of the European Trade Union Institute)*, Vol. 10, No. 3. 449. Lásd még: KUN (2011): *i. m.* 26.

³⁶ BRAUN (2014): *i. m.* 7.

³⁷ Lásd részletesebben: TÓTH László (2011): Az emberi tőke elmélet és alkalmazásának néhány területe. *Periodica Oeconomica*, 1. sz. 158–174.

³⁸ SCHULTZ, T. W. (1983): *Beruházás az emberi tőkébe*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 48.

³⁹ SEN, Amartya (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest, Európa; SEN, Amartya (2000): „Work and rights.” *ILO, International Labour Review*, Vol. 139, No. 2. 119–129.

⁴⁰ PETERS, B. Guy (1998): Governing without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 8, No. 2. 232.

⁴¹ GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr. 116.

a new governance modell egy olyan szociális koordináció alapuló elképzelés, amelynek intézményrendszere a hatalom megosztásán és a hálózatrendszer működési logikáján alapul.⁴² E körben tehát megvalósul a CSR azon ideológiája is, amely az érintettek érdekeit is figyelembe vevő szervezeti működést feltételez.

Az üzleti működés jelentősen eltér az állami szervek működésétől. A vállalatoknak nem feladata a társadalmi szereplőket és érintetteket egy közös cél köré szervezni, ezzel szemben a kormányok feladata a szociális szempontú teendők intézése.⁴³ A modern CSR-ideológia egyik fontos, önmagán túlmutató jelentősége, hogy ráfókuszál arra a kérdésre, hogy a 21. századi globalizált világban, hogyan alakul az állam, a civil társadalom és az üzleti szféra kapcsolatrendszere.⁴⁴ A közzféra részéről a társadalmi felelősségvállalás értelmezésében sok a bizonytalanság, amelynek egyik alapja, hogy a közigazgatás a társadalomért dolgozik, tehát mi más tehet a közzféra, mint felelőséget vállal a társadalomban? Azaz nincs szükség CSR-célok nevesítésére.⁴⁵ A CSR önkéntessége más aspektust kell, hogy nyerjen a közzférában, tekintettel arra, hogy ott nem a saját üzleti tervén alapuló feladatellátás a meghatározó, így az önkéntesség is kisebb eséllyel válhat a tevékenység motorjává. Helyette a new governance és a new public management szervezeti átalakítás révén ad utat a piaci igényeknek. Ugyanakkor a piaci szektor szereplői a kormányoknál, sőt még a társadalmi szereplőknél is sokkal hatékonyabb szervezetek. Ezt a hatást kell minden szektorban a lehető legjobban kihasználni az innováció, erőforrásokkal való gazdálkodás maximális kiaknázásával, amelynek mintája a vállalatok működéséből másolható is.⁴⁶ Azonban arra is felhívja a figyelmet az Európai Unió Bizottsága és a szakirodalom, hogy a CSR nem jelentheti a közfeladatok áttolását sem a privát szektorra.⁴⁷ Mégis a gyengülő jóléti államok számára is ígéretes lehet a CSR elmélete, hiszen ezáltal a kormányzat „lerázhat” magáról és hosszabb távon áttelepíthet feladatokat a vállalatokra.⁴⁸ Meghatározó kérdés e körben a világos kompetenciahatárok kijelölése, mi marad az állam, és mi lesz a vállalatok felelősége, feladata. A CSR akkor játszhat döntő szerepet a fenntartható fejlődés biztosításában, ha a hatékonyságát és hitelességét jogi keretek is biztosítják.⁴⁹ Az új jóléti állameszményben megjelenik a government case fogalma, amely tulajdonképpen a CSR előmozdítását jelentő

⁴² MYUNGSUK, Lee (2003): *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. Presented at the Institutional Analysis and Development Mini-Conference, Workshop in Political Theory and Political Analysis. Indiana University, Bloomington, Indiana, USA. Elérhető: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 17.)

⁴³ FRIEDMAN, Milton (1970): The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*, szeptember 13.

⁴⁴ KUN Attila (2012): Társadalmi felelősségvállalás. Kötelezettség vagy önkéntesség? A társadalmi felelősség kérdése és a jogi megfelelés kultúrája. In JÁNOSIK Orsolya – VÖRÖS Andrea szerk.: *Társadalmi felelősségvállalás – Mit tehet a közzféra?* Hoppá Disszeminációs füzetek, 36. Tempus Közalapítvány. 16–17.

⁴⁵ VÖRÖS Andrea (2012): Mi az a társadalmi felelősségvállalás és mit tehetnek ezért a közintézmények? In JÁNOSIK–VÖRÖS szerk.: *i. m.* 5.

⁴⁶ Braun Róbert hivatkozza e körben Jeffrey Swartz, a Timberland vezérigazgatójának szavait: BRAUN (2014): *i. m.* 6.

⁴⁷ KUN (2007a): *i. m.* 234.

⁴⁸ KUN (2004): *i. m.* 9.

⁴⁹ KUN (2004): *i. m.* 11.

kormányzati érdek, amelynek köszönhetően a közpolitika a vállalati szféra bevonásával re-alizál közpolitikai célokat (lásd például a munkajog vonatkozásában a foglalkoztatás bővítésének kérdését).⁵⁰ A jogalkotás szintjén ez a direkt tételes jogi kényszerítőeszközök melletti puha jogi szabályozók megjelenését jelenti úgy, hogy az indirekt szabályozás irányába tereli a vállalatokat, ahogyan a közfeladatok végrehajtói is.

A new governance elmélet éppen ezen az ideológiai síkon eredményez elmozdulást, eszerint a helyi szinttől a globális szintig kiterjedően a társadalmi szerveződések jogokat, szabályokat, intézményrendszert igényelnek, annak érdekében, hogy a közösség szereplője legyen a közügyeknek. Ez a helyi szinten a kormányzat közösségi kormányzással való – legalábbis részleges – kiváltását jelenti. Az állami irányítás az önszerveződő hálózatok, valamint a hierarchián és piaci irányítási szempontokon alapuló kormányzás közös struktúrájából kellene álljon a new governance elméletek követői szerint. A változás kulcsa abban áll, hogy hogyan sikerül felállítani ezeket a hálózatokat, és milyen együttműködést tud a kormányzat kialakítani velük az állami feladatok tekintetében.⁵¹ Itt térhetünk viszont vissza a menedzsmentszempontokhoz a vállalatirányítás eredményességének mintájára. A vállalatok széles körű technológiai, innovációs és marketinges képességeiket kihasználva olyan problémákat is kezelhetnek, amelyekkel a kormányok és a civil szervezetek évtizedek óta küzdenek.⁵² Melton⁵³ Habermas ideológiájából kiindulva a polgári nyilvánosság eszméjét hívja elő a vállalati oldal emblémájaként, míg a közsféra racionalitásra törekvését és igazságkeresését jelképező működést a kanti elvekből vezeti le. Ezen elvek együttes megteremtésével a köz- és a magánszféra működésének fontos momentumai jeleníthetők meg egy helyen. Ha a CSR-fogalomból adódó, illetve az így kialakított szervek működését áttekintjük, akkor annak célját hasonló elvek mentén gondolhatjuk át. A CSR-elvek esetében azonban azt is fontos hangsúlyoznunk, hogy az ilyen szervezetek nemcsak a szervezeti eredmények esetében képviselik ezeket az elveket, hanem a belső működés keretei között is, így a dolgozók elégedettsége legalább olyan fontos a CSR-politika ösztönzésében, mint a cég imázsának javítása.⁵⁴ Sőt a CSR-politika kiemelt területe a humánerőforrás-menedzsment.⁵⁵ Az állam elsődleges szerepe nem a saját működésének ilyen formában való megszervezése, hanem egyrészt közvetítő (mediátor) a civil társadalom és az üzleti szféra között, másrészt katalizátora az önkéntes CSR-programoknak, támogatója az ilyen tevékenységnek, illetőleg a legideálisabb esetben példamutató (munkáltatóként, tulajdonosként és gazdasági szereplőként).⁵⁶

⁵⁰ KUN (2012): i. m. 16–17.

⁵¹ RHODES, R. A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Vol. 44, No. 4. 666.

⁵² BRAUN Róbert hivatkozta e körben Jeffrey Swartz, a Timberland vezérigazgatójának szavait: BRAUN (2014): i. m. 10.

⁵³ MELTON, J. V. H. (2001): *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*. Cambridge, Cambridge University Press. 4.

⁵⁴ GONDA Tibor et al. (2014): A vállalati társadalmi felelősségvállalás tartalmi változása. *Tudásmenedzsment*, 15. évf. 2. sz. 96.

⁵⁵ BARÁT Tamás (2012): Felelősség – Társadalmi felelősségvállalás. *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 27. sz. 49.

⁵⁶ KUN (2012): i. m. 16–17.

4. VÉGEZETŰL

Egy érdekes új nézőpontot is felvázol Braun Róbert, amelyben a szervezeti reformokat összefüggésbe helyezi az X és Y generáció kérdésével. Ennek ismertetésére azért vállalkozom, mert a közsféra alapvető problémája, hogy nem tudja vonzóvá tenni a karrierpályát a dinamikus fiatal generáció számára, így egyrészt az informatikai versenyben is alulmarad, másrészt a folyamatos gyakorlott szakember-utánpótlás a közsféra foglalkoztatásában egyre kevésbé biztosított. Ez a generáció alapvetően más elvárásokkal kezd bele az aktív életpályájába, nem a munkahelyi biztonság és tervezhető karrierpálya számára az elsődleges, hanem a rugalmas munkavégzés lehetősége, a szabadidő biztosítása. A mában élnek és most akarják jól érezni magukat, de úgy, hogy nem versengenek, hanem a környezetüket a saját igényükre formálják. Ebben a körben viszont a felelősség kérdésétől sem riadnak meg. Ezt a generációt szokás „R” azaz felelős (responsible) generációnak nevezni, aki felelős saját magáért, a maga választotta közösségért, a jelenéért és a jövőjéért, és ezért tenni is hajlandó.⁵⁷ Mindez szorosan összekapcsolódik a CSR elméletével, így e generációnak az ilyen elvek mentén működő vállalatokkal könnyű azonosulnia. A CSR-vállalatok érintettjei – stakeholderei – elvárják az általuk fontosnak ítélt értékek megjelenését a vállalat működésében, az így politizálódott vállalatok⁵⁸ részesei egy tudatosabb, jobban képzett társadalom kialakításának.⁵⁹

Az előzőek alapján az R generáció már nem a mai, átlagos piaci struktúrában érzi jól magát, hanem igényli azt a fajta hozzáadott értéket, amit például a CSR képvisel. Az internet segítségével a szobájából kinyílt számára a világ, így ott van, ha a világban bárhol, bármilyen krízis alakul ki, és véleményt formál róla, szociális hálózatot szervez a helyzet gyors megoldására, mielőtt még a kormányzati gépezetek reagálni tudnának.⁶⁰ Így ahogyan véleménye van a saját jövőjéről, helyzetéről a világban, felelősségéről a jövő generációt illetően, ugyanúgy bele kíván szólni az életét közvetlenül meghatározó folyamatokba a kormányzati működés, a közigazgatás megszervezése tekintetében. Ehhez a foglalkoztatásnak is alkalmazkodnia kell, mert ha mindezt továbbgondoljuk, akkor az emberierőforrás-gazdálkodás területén is új eszközök bevezetése válik szükségessé, hiszen fizetésemeléssel vagy előléptetéssel az ilyen személettal rendelkező munkaerő nem motiválható, de a napjainkban oly népszerű home office lehetőségével vagy az innováció (új ötletek, megoldások) elismeréseként biztosított fizetésemeléssel már sokkal inkább fel lehet kelteni a vállalat iránti lojalitásukat és fokozható a végzett munka hatékonysága. Az emberierőforrás-gazdálkodás a munkavállalókra való kellő odafigyeléssel követni tudja a motivációs

⁵⁷ BRAUN (2014): *i. m.* 8.

⁵⁸ ÁGOSTON László – CSIZMADIA Barbara (2009): *Vállalati és állampolgársági társadalmi felelősség*. Partners Hungary Alapítvány.

⁵⁹ KONTA Éva (2012): A fenntarthatósági (szociális) CSR jelentések. *Acta Iuvenum Caroliensia II*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 111.

⁶⁰ A CSR szükségessége, kialakulásának okai és jövője kapcsán a kérdésről részletesen ír: KERR–JANDA–PITTS (2009): *i. m.* Chapter 12.

szükségletek változását, így a piac is kevés ellenállást tanúsít a munkavállalói igények átalakulása miatt. Ugyanez a folyamat a közszféra esetében sokkal lassabban és jelentős merevséggel viseltet. A közszféra esetében a kormányzat felismerte, hogy változásra van szükség, de a szükséges nyitottság a piaci elvárások felé nem jelenik meg, így a közszféra potenciálisan nem vonzza a dinamikus munkaerőt. A kérdés az, hogy a közszférának egyáltalán ilyen munkaerőre van-e szüksége? A végzett feladatok jellege, a munkamódszer, a szervezeti hierarchia mind-mind ellene hatnak a piaci és az állami foglalkoztatási szféra találkozásának, az egységesítésről nem is beszélve.

Stratégiai döntést kell tehát hozni a közszféra megreformálásakor a jogalkotónak is, saját fejlődési pályára állítja-e a közszféra foglalkoztatását, amely megőrzi a rendszer sajátosságait, a lojális és elvhű bürokrácia igényét, vagy az állami feladatokat egy kevésbé elvhű, de hatékonyan működő, piaci elvek mentén szervezett hivatalnokrendszer keretében valósítja meg, amely viszont felelős szemlélettel kívánja a rábízott célokat elérni, kellő motiváció esetében. Abban az esetben viszont, ha már megszűnik a motiváltsága, akkor elhivatottság nélkül vált. A kettő közötti átmenetre folyamatos próbálkozások vannak, kevés sikerrel, véleményem szerint ennek strukturális okai vannak. Hiába próbálkozunk az emberierőforrás-menedzsment megoldásaival, ha maga a szervezeti felépítés, a mindennapi működés nem ezen elvek szerint történik. E körben jelent előrelépést a new public management, még inkább a new governance ideológiája,⁶¹ amely új elvek mentén szervezi meg a kormányzati feladatok ellátását, így a motivációs és teljesítményfokozó megoldások körében is megjelenhet az emberierőforrás-menedzsment piaci szempontrendszere. Ezzel pedig a közszféra és a magánszféra foglalkoztatása közelebb kerülhet egymáshoz, a munkavállalók számára a rendszerek átjárhatóbbá, így az egyik vagy másik melletti döntés kevésbé kockázatosá válik.

A global governance elmélete kapcsán megfogalmazott fontos elem továbbá, hogy a governance-elméletek alapján a kormányzatok világméretű szinten átadnak állami feladatokat a civil szervezeteknek, így modernizálva és tehermentesítve a kormányzat munkáját. A hatékonyság megőrzését viszont a napjainkban világszerte megjelenő demokratikus deficit veszélybe is sodorhatja: erre ad megnyugtató választ a CSR-elvek vállalati jelenléte, amelyeken keresztül a társadalmi felelősségvállalás révén az átvállalt feladatok ellátása a kormányzatba vetett bizalom elvesztése esetében is biztonsággal megvalósul.⁶²

⁶¹ A new governance elméletek a New Public Management ideológiájával szemben szervezetrendszeren kívüli fókuszúak (társadalmi hálózat), ahol az együttműködés fontos, nem eredménycentrikus (hanem a kapcsolatokra összpontosít). Így nincs ellentmondás a versenyelvűség (piaci szempontok) és a kormányzati irányítási szempontok között a fontosság tekintetében. Vagyis a magánszféra menedzsmentmódszereit érdemes megfigyelni a közszféra reformálásakor, de a menedzsmentszemlélet nem biztos, hogy a kormányzásba átültethető: METCALFE, Les – RICHARDS, Sue (1991): *Improving Public Management*. London, SAGE Publications. 17.

⁶² SLAUGHTER, Ann-Marie (2004): *A New World Order*. Princeton, Princeton University Press. Hivatkozta: KERR-JANDA-PITTS (2009): *i. m.* 550–553.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁGOSTON László – CSIZMADIA Barbara (2009): *Vállalati és állampolgársági társadalmi felelősség*. Partners Hungary Alapítvány.
2. BALÁZS István (2016): A „jó közigazgatás” illúziója. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Közjog és jogállam: Tanulmányok Kiss László professzor 65. születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. 31–43.
3. BANERJEE, Bobby (2007): *Corporate Social Responsibility. The Good, the Bad and the Ugly*. Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, Edward Elgar.
4. BANKÓ Zoltán (2008): Az atipikus munkaviszony fogalmáról. In KISS György – BERKE Gyula – BANKÓ Zoltán – KAJTÁR Edit szerk.: *Emlékkönyv Román László születésének 80. évfordulójára*. Pécs, PTE.
5. BARÁT Tamás (2012): Felelősség – Társadalmi felelősségvállalás. *XXI. Század – Tudományos Közlemények*, 27. sz. 47–52.
6. BRINK, Alexander ed. (2011): *Corporate Governance and Business Ethics*. London – New York, Springer.
7. BRAUN Róbert (2014): A vállalatok politikája. Vállalati társadalmi felelősségvállalás, vállalati közösségek és a vállalati stratégia jövője 1. rész. *Magyar Minőség*, 23. évf. 10. sz.
8. ELKINGTON, John (1998): *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of 21st Century Business*. Gabriola Island, New Society Publishers.
9. GELLÉN Márton (2012): *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*. Doktori értekezés. Győr.
10. GONDA Tibor – HUSZTI Zsolt – SLEZÁK-BARTOS Zsuzsanna – RAFFAY Zoltán – ROUSSET, Cecile-Ann (2014): A vállalati társadalmi felelősségvállalás tartalmi változása. *Tudásmenedzsment*, 15. évf. 2. sz. 90–98.
11. *Green Paper: Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility* (2001). European Commission. COM(2001)
12. GYULAVÁRI Tamás (2014): *A szürke állomány. Gazdaságilag függő munkavégzés a munkaviszony és az önfoglalkoztatás határán*. Budapest, Pázmány Press.
13. HAZAFI Zoltán (2012): Közszolgálati életpályák összehangolása. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 2–9.
14. HEPPLÉ, Bob (2007): *Social and Labour Rights in a Global Context – International and Comparative Perspectives*. Cambridge, University Press.
15. HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (2016): Az ágazati közszolgáltatások rendszer-tanáról. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest, Dialóg Campus.
16. FRIEDMAN, Milton (1970): The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits. *The New York Times Magazine*, szeptember 13.
17. ISO 26000 (2008). *Guidance on Social Responsibility*.
18. KERR, Michael – JANDA, Richard – PITTS, Chip (2009): *Corporate Social Responsibility. A Legal Analysis*. Canada, LexisNexis.

19. KOLK, Ans – VAN TULDER, Rob (2002): The Effectiveness of Self-regulation: Corporate Codes of Conduct and Child Labour. *European Management Journal*, Vol. 20, No. 3. 260–271.
20. KONTA Éva (2012): A fenntarthatósági (szociális) CSR jelentések. *Acta Iuvenum Caroliensia II.*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
21. KUN Attila (2004): A vállalatok szociális felelőssége egy munkajogi konferencia tanulságai. *Munkaügyi Szemle*, 48. évf. 12. sz. 9–11.
22. KUN Attila (2006): A munkajog „privatizálása”? Vállalatvezetési kódexek, magatartási szabályzatok a multinacionális vállalatoknál. *Miskolci Jogi Szemle*, 1. évf. 1. sz. 51–71.
23. KUN Attila (2007a): Az Európai Unió CSR-politikájának újabb fejleményei. *Collega*, 11. évf. 2–3. sz.
24. KUN Attila (2007b): A CSR-eszme (*Corporate Social Responsibility*) és a munkajog egyes érintkezési pontjai. *Opuscula Szegediensia: A munkajogi és szociális jogi doktoranduszok és pályakezdő doktoranduszok első munkajogi konferenciája*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány.
25. KUN Attila (2011): Vállalati társadalmi felelősség – A munkajogon túl, a munkajog helyett, avagy a munkajog által? *Munkaügyi Szemle*, 55. évf. 1. sz. 24–30.
26. KUN Attila (2012): Társadalmi felelősségvállalás. Kötelezettség vagy önkéntesség? A társadalmi felelősség kérdése és a jogi megfelelés kultúrája. In JÁNOSIK Orsolya – VÖRÖS Andrea szerk.: *Társadalmi felelősségvállalás – Mit tehet a közszféra?* Hoppá Disszeminációs füzetek, 36. Tempus Közalapítvány.
27. MELTON, J.V.H (2001): *The Rise of the Public in Enlightenment Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
28. METCALFE, Les – RICHARDS, Sue (1991): *Improving Public Management*. London, SAGE Publications.
29. MYUNGSUK, Lee (2003): *Conceptualizing the New Governance: A New Institution of Social Coordination*. Presented at the Institutional Analysis and Development Mini-Conference, Workshop in Political Theory and Political Analysis. Indiana University, Bloomington, Indiana, USA. Elérhető: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.202.1474&rep=rep1&type=pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 11. 17.)
30. NORDESTGAARD, Malene – KIRTON-DARLING, Judith (2004): Corporate Social Responsibility within the European Sectoral Social Dialogue. *Transfer (European Review of Labour and Research, Quarterly of the European Trade Union Institute)*, Vol. 10, No. 3.
31. PETERS, B. Guy (1998): Governing without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 8, No. 2. 223–243.
32. RAB Henriett (2018): A new governance elmélet szerepe a foglalkoztatásban. *Közjogi Szemle*, 3. sz. (megjelenés alatt)
33. RHODES, R. A. W. (1996): The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Vol. 44, No. 4. 652–667.
34. SEN, Amartya (2000): „Work and rights.” *ILO, International Labour Review*, Vol. 139, No. 2. 119–129.
35. SEN, Amartya (2003): *A fejlődés mint szabadság*. Budapest, Európa.

36. SLAUGHTER, Ann-Marie (2004): *A New World Order*. Princeton, Princeton University Press.
37. SCHULTZ, T. W. (1983): *Beruházás az emberi tőkébe*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
38. TÓTH László (2011): Az emberi tőke elmélet és alkalmazásának néhány területe. *Periodica Oeconomica*, 1. sz. 158–174.
39. VISCOMI, Antonio (2015): Labour, Law and Economics. *Magyar Munkajog*, (e-folyóirat) 1. sz.
40. VÖRÖS Andrea (2012): Mi az a társadalmi felelősségvállalás és mit tehetnek ezért a közintézmények? In JÁNOSIK Orsolya – VÖRÖS Andrea szerk.: *Társadalmi felelősségvállalás – Mit tehet a közszféra?* Hoppá Disszeminációs füzetek, 36. Tempus Közalapítvány.

Dr. Rab Henriett, PhD, egyetemi docens a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Agrárjogi, Környezetjogi és Munkajogi Tanszékén. Szakterülete a munka- és szociális jog területe mellett az emberierőforrás-gazdálkodás és a személyzeti politikák foglalkoztatáspolitikai kapcsolódása. Doktori értekezését a nyugdíjrendszer alapjogi vonatkozásaiából írta.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve alkalmanként angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a főszerkesztő dönt a folyóirat működéséhez kapcsolódó dokumentumoknak megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: a journals.uni-nke.hu oldalon megtalálható rendszeren keresztül.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	GYÖRGY KISS	3
Scientific publications/ Studies	ÁDÁM AUER	
	• Competing Public Interests Concerning a Null and Void Public Procurement Contract	4
	TAMÁS FÉZER	
	• Contractual Questions in Relation to Concession and Procurement Agreements	26
	ORSOLYA KÁRPÁTI	
	• The History of Paper Based State Register in Hungary	56
	VIKTÓRIA LINDER	
	• Trends of Civil Service Modernisation in Hungary in an International Comparative Context – Changing Orientations and Seeking Paths after the Millenium	76
	GÁBOR MÉLYPATAKI	
	• Legal and Other Restrictions on the Right of Strike by Civil Servants	96
	PÉTER NAGY	
	• Foreign Models and their Relevant Literature in the Academic Literature of the Hungarian Administrative Jurisdiction	114
International outlook	ATTILA KUN	
	• Comparative European Public Service: The Establishment of a Public Service Relationship in the EU Member States	152
	KITTI POLLÁK	
	• Comparative Analysis of the Hungarian and French Regulation of the General Rules of Administrative Procedures with a Special Regard on the Remedy Procedures	172
Forum	GÁBOR MÁTHÉ	
	• The Postmodern Rule of Law	186
	HENRIETT RAB	
	• CSR in Labour Law	202

Table of contents

Publication notice	218
Table of contents in foreign language	220
Editorial Committee	222
Imprint	224

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András* prof. emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba* tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Prof. Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* egyetemi docens (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* ny. r. vezérőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Koltay András* rektor (Nemzeti Közszolgálati Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Orbán Balázs* miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közigazgatási és Rendészettudományi Intézet, Alkotmányjogi és Rendészettudományi Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter* helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence* államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK:

Anabelén Casares Marcos Universidad de León (León, Spanyolország) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Alexander Livshin* M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Ajmal Waheed* Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Jan Ziekow* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE:

Prof. Dr. György Kiss, Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITORIAL BOARD:

Prof. Dr. István Balázs, Professor, Head of Department (University of Debrecen, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Service Law) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Associate Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of the Institute of Constitutional and Legal History, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Dean (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector (National University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Associate Professor, Head of Department (Széchenyi István University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative and Financial Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé*, (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. Balázs Orbán*, Parliamentary and Strategic State Secretary of the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Professor, Head of Department (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Strategic and Defence Studies) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administration) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Under-secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Under-secretary (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Professor, Judge of the Constitutional Court (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Anabelén Casares Marcos, Universidad de León (León, Spain) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) • *Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI

ELNÖKE: Prof. Emer. Dr. Tamás András

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Pátria Nyomda Zrt.

FELELŐS VEZETŐ: Simon László vezérigazgató

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

PRO PUBLICO BONO- Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE