



A SZERZŐDÉS MINT METAFORA?

*Megjegyzések a közigazgatás kontraktualizációjához*¹

NAGY MARIANNA* 

* Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.
E-mail: nagym@ajk.elte.hu

Absztrakt

A tanulmány azokat a gazdasági-társadalmi folyamatokat vizsgálja, amelyek a közigazgatás szerződéses feladatvégrehajtásának felértékelődéséhez vezettek. A szerződés fogalmának és funkcióinak átalakulása számos új igazgatási területen tette lehetővé, hogy a hagyományos egyoldalú közhatalmi aktusokat felváltsák a konszenzuális megoldások. A tanulmány érinti azokat a globalizációs hatásokat, amelyek erősítették a szerződések szerepét, bemutatja, hogyan közelítettek egymáshoz a magánjogi és közjogi megoldások. A közigazgatás által alkalmazott szerződések nemcsak a közszolgáltatások területén, hanem gyakorlatilag minden szférában megjelentek, és kialakult egyfajta szerződéses jogrend. Ennek a szerződéses jogrendnek a viszonya a hagyományos jogalkotáshoz további vizsgálatokat igényel.

Kulcsszavak

közigazgatás, szerződés, globalizáció, jogalkotás

Abstract

The study examines the economic and social processes that have led to the rise in the value of the contractual implementation of public administration. The transformation of the concept and functions of the contract has allowed consensual solutions to replace traditional unilateral acts of public authority in many new areas of administration. The paper touches on the globalization effects that have strengthened the role of contracts, showing how private and public law solutions have converged. The use of contracts by public administrations has emerged not only in the field of public services, but in virtually all spheres, and a kind of contractual legal order has developed. The relationship of this contractual legal order to traditional legislation requires further study.

Keywords

public administration, contract, globalization, legislation

¹ Nagyon köszönöm Fazekas Marianna és Rozsnyai Krisztina értékes kritikáját és jobbító javaslatait.

1. Bevezetés

A közigazgatás kontraktualizációja mint hangsúlyos téma, a 20. század utolsó két évtizedében jelent meg a szakirodalomban, de az ezredforduló óta egyre inkább axiómaként hivatkozunk rá. A szerződésesedés divat lett. Ha beütjük a *public contract* kifejezést a legnépszerűbb tudományos adatbázisok keresőjébe, az EBSCO 15 950 találatot, az ELSEVIER 307 136 találatot, a JSTOR 547 093 találatot ad. Sokan és sokféleképpen hivatkoznak a közigazgatás szerződéses konstrukcióira, a modern közigazgatás megmentőjét látják abban a tendenciában, hogy az állam mellérendeltségi kapcsolatokon keresztül old meg számos olyan feladatot, amelyet korábban egyoldalú aktusokkal kezelt.

A szerződés a magánjog klasszikus eszköze, de az utóbbi néhány évtizedben kilépett a magánjogi keretek közül, és a társadalom számos területén vált magatartásszervezővé. Ez azzal is járt, hogy a szerződés fogalma „inflálódik” (Mekki, 2018). A szerződéses infláció több metaszetben is értelmezhető: egyrészt észlelhető egyfajta verbális infláció, hiszen akkor is szerződésről beszélünk, amikor annak fogalmi elemei nem feltétlenül állnak fenn, és a szerződések tartalmi elemei mellett inflálódnak a következmények, gyakran átláthatatlanná válnak a szerződéses viszonyok. Másrészt az egyes szerzők a szerződés fogalmát nemcsak anyagi jogi értelemben, hanem a megegyezéses eljárásra is használják. Amellett, hogy a különböző nyelvekben a szerződés (*contract*) fogalma mást jelent, a szerződésre számos más kifejezést is használnak. A kanadai franciában például a *contract* mellett igen gyakran jelenik meg az *entente* terminus technicus, ami a szerződésnél szélesebb értelemben használatos: megegyezést, megállapodást jelent. Ez nemcsak a szerződésért aggódó magánjogászokat zavarja, hanem felveti azt a kérdést is, hogy mit tekintünk egyáltalán szerződésnek? A szerződések között találunk olyanokat, amelyek egyértelműen megfelelnek a szerződés jogi fogalmának, másokat pedig csak szerződésnek nevezünk, a szerződésre jellemző lényeges elemek nélkül. Amikor a diskurzus a közigazgatás kontraktualizációjáról szól, érdemes tisztázni, milyen dimenzióban beszélünk a kontraktualizációról. A közigazgatás kontraktualizációját vizsgálhatjuk *jogi, politikai és társadalmi kontextusban*, és ezek a megközelítések gyakran összemosódnak, ami nehezíti a tisztán látást.

A szerződések verbális inflációjának másik jellemzője, hogy *a különböző tudományterületek különböző fogalmakat használnak a közigazgatás szerződéseire*. A közigazgatás kontraktualizációja nemcsak a jogászok, hanem a közgazdászok, a szociológusok, a politológusok, az antropológusok figyelmét is felkeltette, és mivel számos diszciplína foglalkozik vele, valamiféle közös nevezőt kellene találni a fogalomra. Azonban ez fogalmi képtelenség, mert a szerződés jogi fogalma szükségképpen nem felel meg a többi tudományágnak, a szélesebb értelemben vett társadalomtudományok pedig szükségképpen képlékeny fogalmat használnak. Az azonban mégiscsak igaz, hogy mindannyian ugyanarról beszélnek, még ha más megközelítésben is. Vagyis a közös pontjuk nem a fogalom, hanem a szerződéses viszonyok mögött álló, vagy éppen a szerződések által kiváltott társadalmi-politikai valóság. Valahol ezek a modellek hatnak egymásra. Éppen ezért a kontraktualizáció elemzésénél nagyon fontos lenne, hogy interdiszciplináris megközelítést alkalmazzunk.

Mi a közös ezekben a megközelítésekben? Elsősorban az, hogy mindegyik valamiféle kölcsönös „kötelezettségvállalásról” szól (Caillosse, 2008, 272). A kötelezettségvállalások során azonban mind az alanyok, mind a kötelezettségek, mind a módszerek, mind a kiváltó okok között igen nagy különbségek lehetnek. A közigazgatás kontraktualizációjának minden bizonnyal sok egymásra is ható oka van. Ha az okok kutatását letudjuk azzal, hogy megváltozott az állam, a közigazgatás szerepe, akkor csak elfedjük a problémát. Az állam szerepének megváltozásához sok

ok járult hozzá. Mindenekelőtt a globalizáció és az ezzel összefüggő jogi pluralizmus, a közérdek tartalmának folytonos alakulása, az állam „piacosítása”, a jog szerepének le- és átértékelése, az állammal és egymással szembeni bizalmatlanság (Mekki, 2018, 125), és még valószínűleg ezer ok.

A legszűkebb értelemben a *közszolgáltatások* szerződéses úton történő megoldását sorolják ide, ami történhet magánjogi szerződésekkel és közigazgatási szerződésekkel. Ez már önmagában nagyon vitatott terület, de leginkább a jogászok belügye. Ennél szélesebben értelmezik a kontraktualizációt, akik nem szűkítik le a közszolgáltatásokra a szerződéses megoldást, hanem a közigazgatás *bármely közfeladatát* (ideértve a közhatalmi feladatokat is) szerződéses úton látják el. Ennek a felfogásnak is elsősorban jogi relevanciája van, de a jogi eszközt nem igénylő feladatok esetében már kérdésessé – és egyben vitathatóvá – válik a szerződés alkalmazhatósága és értelmezhetősége. Ebben a szegmensben tehát már bizonytalanná válhat a szerződés fogalma. A harmadik, és egyben legszélesebb értelemben vett kontraktualizáció alatt a közigazgatás, sőt *az államnak a polgárokkal, a társadalommal kötött szerződéseit értik*, és ez az értelmezés a szociológusok, az antropológusok, a filozófusok terepe. Ezzel a harmadik értelmezéssel végképp felbomlik a szerződés jogi kerete, a jogi fogalomból valami más lesz. A szerződés ebben a kontextusban leginkább *társadalmi szerződés* értelemben használatos (Cumyn, 2006). A közigazgatás kontraktualizációjáról való gondolkodás egyik legnagyobb kihívása, hogy melyik értelemben használjuk a fogalmat. A jogi és társadalmi szerződés közötti határvonal elmosódása bizonyosan nem segíti elő a tisztánlátást.

A hétköznapi kommunikációban határozottan, de a szakmai fórumokon is a szerződéses konstrukciók váltak a közigazgatás látszólagos megmentőjévé. Ezzel a szemlélettel az a gond, hogy anélkül tekinti a szerződést mindenre jó megoldásnak, hogy tisztázná az alapvető kérdéseket. Először is, *mit jelent a kontraktualizáció?* Másodsor, *mit akarunk orvosolni a kontraktualizációval?* Harmadszor pedig, *mit kezdünk a kontraktualizáció következtében megoldandó problémákkal?* Mint minden közigazgatás által használt eszköz, a szerződések is akkor működnek, ha funkcionálisak, ha azt a célt, amit el akarnak érni, jobban, hatékonyabban lehet szerződéssel megvalósítani, mint más igazgatási eszközzel. Ez ma nem feltétlenül van így. De az sem igaz, hogy a közszerződéseket vissza kellene szorítani a közszolgáltatás-szervezés területére, az állam más működési módjaiban ne lenne helyük.

A szerződések hagyományosan a jogtudomány módszereivel vizsgálhatók, de a kontraktualizáció jelenségének, okainak és következményeinek elemzésére a közigazgatás-tudományi megközelítés hasznosabb. Ezért alább elsősorban, de nem kizárólagosan a közigazgatás-tudományi szempontok alapján vizsgálom a kérdést. A szerződések jogtörténeti elemeinek felvillantása e folyóirat hasábjain már megjelent (Czibrik, 2021), ehelyütt a kontraktualizáció mögött álló társadalmi-gazdasági mozgásokat, és azoknak a szerződés fogalmára gyakorolt hatásait vizsgálom. A különböző tudományterületek megközelítési módjai nem mindig választhatók el egymástól, a publikációkban gyakran elmosódnak a határok. A jogtudományi vizsgálatok elsősorban a magánjogi és a közszerződések különbségeire fókuszálnak, leginkább a közszolgáltatás-szervezés területét érintik. Mind a magyar, mind a külföldi szakirodalomban ez áll a középpontban. A magánjogi és közszerződések közötti különbségeket ehelyütt nem elemzem, ezt másutt megtettem (Nagy, 2023). Alább arra teszek kísérletet, hogy a kontraktualizáció kissé cseppfolyós fogalmát más nézőpontokból is vizsgáljam.

Ez a tanulmány biztosan nem tud mindenre kiterjedő és végleges megoldást kínálni, még magyarázatot sem. Ahogyan a címe is ígéri, talán hozzá tud járulni, hogy tisztábban lássuk, hogyan jutottunk el a mai helyzethez, milyen társadalmi-gazdasági folyamatok erősítik a kontraktualizációt, és melyek a tovább gondolandó kérdések. Az alábbi mozaikok nyilván nem adnak teljes képet, de a maguk korlátozottságban hozzájárulhatnak ahhoz.

2. A közszolgáltatás-szervezéstől a „közszolgáltatás-szervezésig”

A polgári társadalmak kialakulása hosszú folyamat eredménye, és ennek a folyamatnak számos olyan jellemzője volt, amelyek az állam szerződéses feladatvégrehajtása irányába mutattak. Az abszolút monarchiák is kötöttek olyan szerződéseket, amelyek a közigazgatás és a hadsereg működéséhez szükséges eszközök beszerzését szolgálták. Ezek a szerződések a kincstári működés körébe tartoztak, hiszen az állam működéséhez szükséges eszközöket már nem az uralkodó magánvagyonából finanszírozták, hanem a kincstár – eleinte szinte kizárólagosan – magánjogi szerződésekkel szerezte be. Ezen közszállítási szerződések „közjogiasításának”² igénye viszonylag hamar felmerült, hiszen a piac kiszámíthatatlan volt, és a korrupció miatt igen költséges is volt az állam fenntartása.

Az ipari forradalom alapjában rendezte át a gazdaságot és a társadalmat, de a közigazgatás kezdetben az ipari forradalom demográfiai és urbanisztikai következményeit nem tudta kezelni. Ugrásszerűen megnőtt a lakosság száma, megváltozott a térbeli elhelyezkedése (megnőtt a városiak száma), a foglalkoztatásban gyökeres változás volt, hogy a mezőgazdaságban foglalkoztatottak aránya drasztikusan csökkent, az iparban viszont kielégíthetetlen munkaerőigény jelentkezett (Harmathy, 1983, 27). A 19. századi Európában újabb és újabb területeken váltja fel a korábbi passzív, kizárólag rendészeti eszközökkel operáló közigazgatást az aktív közigazgatási cselekvés. Az aktivitás egyrészt a hihetetlenül intenzív közigazgatási jogalkotásban jelent meg, amikor is a címzettek számára kötelezettségeket, korlátokat állapítottak meg, ex lege és hatósági jogalkalmazás útján regulálták a társadalmi viszonyokat, másrészt számos szolgáltatás nyújtásával közvetlenül is felléptek. Jellemzővé váltak a nagy állami építkezések, a „köz munkák”, az állam által fenntartott közintézmények, közszolgáltatások gazdasági közszolgáltatások területén (az utak, a közművek építésében és fenntartásában, a közlekedés szervezésében, köztemetők fenntartása stb.), a humán-szolgáltatásban (a közoktatásban, az egészségügyben, egyes szegényügyi ellátásokban).

A közigazgatás szerződéses feladatvégrehajtása a 19. század második felétől mind a kontinentális, mind a *common law* jogrendszerekben elsősorban a közszolgáltatás-szervezés területén volt jellemző. A frankofón rendszerekben a közjog terepén, a *common law* rendszerekben a magánjog területén helyezkedtek el ezek a szerződések. A francia *service public* eszméjének megfelelően a bírói gyakorlat alakította ki a közigazgatási szerződés fogalmát, és azokat a szerződéseket tekintette közigazgatási szerződésnek, amelyeknél a közigazgatás intervenciója és a szerződő fél függése a közigazgatással szemben kimutatható volt, és olyan szerződési klauzúrákat tartalmazott, amelyek a magánjogi szerződésekben nem voltak elfogadhatók (Valló, 1940, 59). A közigazgatási szerződés fogalmi elemeiből azonban nem következtethetünk arra, miért is alakult ki a szerződéses feladatmegoldás. Ha megnézzük a francia *Tribunal des Conflits* és a *Conseil d'État* bírói gyakorlatát, akkor egyértelműen látszik, hogy a magánfelek által ellátott közfeladatok „kiszervezésének” oka a *közigazgatás kapacitáshiánya*. Valló Józsefnek a *service public*-ről szóló, máig alapműnek tekinthető tanulmányában elemzett esetek azt bizonyít-

² A közjogiasításra a magyar jogból egy viszonylag késői szabályozás hozható fel tipikus példaként: az 1907. évi III. törvénycikk rendelkezett a „közszállítási szerződésekről”, és ez külön felhatalmazást is adott a kereskedelmi, illetve a belügyminiszternek a szerződéstípus részletes szabályozására: 14. § „(...) Felhatalmaztatik a kereskedelemügyi miniszter, hogy tekintet nélkül az 1897. évi XX. tc. 38. és 39. §-ainak rendelkezéseire, az illető miniszterekkel egyetértőleg rendeleti úton szabályozza a 13. §-ban felsorolt hatóságok, hivatalok, intézetek, intézmények ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzését, illetve végeztetését, kiírását, odaitélését, a szerződések kötését és teljesítésük ellenőrzését. A törvényhatóságokra és községekre vonatkozólag ez irányban a belügyminiszter intézkedik.”

ják, hogy a magánfelek által biztosított szolgáltatások attól váltak közszolgáltatássá – s ezáltal a közigazgatási bíróság által védetté –, hogy valamilyen, az állam által védett értéket nyújtának, vagy ahogyan Valló fogalmazott „közigazgatási jellegű minden olyan szerződés, amelyet a *service public* tárgyában kötnek, ... különösen a funkció folytonossága, másrészt a jogi szabályozás mikéntje, amin értendők a magánjogi szabályoktól eltérő klauzulák, a szerződő fél alárendeltségi viszonya, a közigazgatási intervenció. Végül figyelembe kell venni a *szervezés-kor betöltött kezdeményezői szerepet*³ az intézmény jellegének megállapításában” (Valló, 1940, 40). A közigazgatás felismerte, hogy számos területen aktívan, kezdeményezően kell fellépnie, de hiányoztak hozzá a forrásai. A magánjogi jogalanyokkal kötött szerződések ezt a forráshiányt voltak hivatottak pótolni, de a közérdek dominanciája erősebb volt, mint a szerződésből fakadó magánautonómia.

A 20. század társadalmi-gazdasági kataklizmái áthelyezték a közszolgáltatások szervezésének súlypontjait. Az 1933-as világgazdasági válság következtében megerősödött az intervencionista állam gondolata. A II. világháború után pedig rohamosan nőtt az *állampolgári jogon járó közszolgáltatások köre*, és ennek okszerű következményeként egyre nőtt az állami újraelosztás aránya, és folyamatosan bővült a közszférában foglalkoztatottak száma. A közigazgatás egyre nagyobb aktivitását a közgazdaságtudományban megjelent *Wagner-törvény* definiálta. A Wagner-törvény szerint az egyre inkább iparosodó államokban törvényszerű és állandó jelenség az állam szerepének és részarányának szakadatlan növekedése (Muraközy, 2012, 38; Nagy, 2024, 42). A jóléti államok közigazgatásában bevett jogi megoldásnak, de a közjogban mégiscsak másodlagosnak számított a szerződéses feladatmegoldás, hiszen a közszolgáltatások túlnyomó többségét a közigazgatás által fenntartott közintézményeken keresztül nyújtotta az állam. Az intervencionista közigazgatás nagy elosztórendszerek működtetésén keresztül tudatosan befolyásolta a piacot, egyre jelentősebbekké váltak a hálózatos közszolgáltatások, melyek kiépítése és működtetése óriási beruházásokat igényelt, és hasonló fenntartási költségeket generált. A klasszikus, polgári jogi szerződés alapján magánszolgáltatók nem tűntek el, de súlyuk csökkent a közszolgáltatás-szervezésben.

Ezzel párhuzamosan a szocialista jogfejlődés más utat járt be. A gazdaságirányításban az állami tulajdonú vállalatokkal kötött tervszerződések nehezen minősíthetők a szerződési jog szempontjai szerint, hiszen a konszenzuális elem tökéletesen hiányzik belőlük. Kálmán György szocialista gazdaságirányításról szóló könyvében a szovjet jog nyomán, a gazdasági jog részeként, de „technikai-szervezési szabályokként” tekint a tervszerződésre (Kálmán, 1982, 76). A szocialista állami vállalatok működésében természetesen szerepet játszottak a polgári jogi szerződések, de csak az egymás közötti árucseré eszközeként. A gazdaságirányítás intenciói döntően befolyásolhatták ezeket a szerződéseket is (Harmathy, 1983, 169). Az egyes szocialista országokban nem egyforma súlya volt ezeknek a tervszerződéseknek. Hazánkban az 1968-as ún. „új gazdasági mechanizmus” bevezetése után egyre kevésbé alkalmazták ezt a gazdaságirányítási eszközt, helyét a sokkal rugalmasabb gazdasági szabályozók (adók, támogatások, elvonások) vették át. A tervszerződés jogintézménye 1978-ban szűnt meg.

A jóléti állam filozófiáján alapuló közszolgáltatási rendszerek határtalan bővülésének az 1973-as olajválság és a Bretton Woods-i aranystandard rendszer összeomlása vetett véget. A közszolgáltatások iránti egyre szélesedő igények és a szűkülő költségvetés lehetőségei közötti ellentmondást a New Public Management (NPM) filozófiáján alapuló, piaci hatékonyságot mindenek felé helyező ideológia váltotta fel. Ez nem csupán azt jelentette, hogy az addig köz-

³ Kiemelés tőlem: N.M.

pénzből finanszírozott, állami tulajdonban álló közszolgáltatásokat magánjogi jogalanyokhoz szervezték ki, és a közigazgatás többnyire magánjogi szerződés alapján vásárolta meg a szolgáltatásokat, hanem a közigazgatás kontraktualizációja szempontjából *máig ható, és a közszolgáltatás-szervezést meghaladó következményei vannak*. Az NPM megközelítés egyrészt felértékelte a magánpiaci szolgáltatásokat, a közfeladatok kiszervezésének eszköze lett a szerződés, másrészt az állampolgári jogon járó juttatások köre erősen szűkült, és a hozzájárulás feltételei a rászorultság és az ezt is tovább korlátozó érdemesség lettek.

Nemcsak arról van szó, hogy a neoliberális ideológia alapján az 1980-as évektől nagyjából a 2010-es évekig a *Public Private Partnership* (PPP) szerződések tündöklése volt jellemző a közszolgáltatás-szervezésben, hanem arról, hogy az NPM filozófia *hogyan alakította át a közigazgatás teljes cél- és eszközrendszerét*. Míg a hagyományos közigazgatási működés alapelvei a kiszámíthatóság, a joghoz kötöttség, az igazságosság és a méltányosság voltak, addig az NPM következtében ezeket felváltották vagy legjobb esetben is kiegészítették a hatékonyság, az utilitarizmus és a tervezés elvei (Mockle, 2006, 92; Vallee, 2008, 185). A kontraktualizáció lényegében a bürokratikus állam kritikájaként működött. Az átalakuló közirányítás új eszközei között a szerződés nemcsak felértékelődött, hanem át is strukturálta a közigazgatás működését. A verseny az állami és magánszereplők között egyenlőtlené vált, az állami szereplők nem azonos feltételek mellett vettek részt a piaci versenyben. (Ez különösen jellemző volt a posztoszocialista országokban, ahol az állami szabályok sokszor torzították a versenyt.) De ennek ellenére mégiscsak kialakult egyfajta horizontális együttműködés a szereplők között a közszféra összehangolása érdekében. A piacot a szolgáltatók és az ügyfelek közötti szerződés töltötte meg tartalommal, akik már nem állampolgárokként, hanem piaci szereplőként, megrendelőként vettek részt a szerződésben. A szerződés már nemcsak a közszolgáltatás-szervezés módja, hanem *egy új kormányzási paradigma eszköze és jelképe is lett*. Az NPM talaján kialakult új kormányzási paradigma, a *good governance* középpontba emelte a különböző közösségek közéletének formálását, szervezését, a közérdek, illetve a közjó érvényre juttatását – tárgya *az állam, a társadalom és a piac horizontális kapcsolatrendszere, kapacitásainak megoszlása* (Gellén et al., 2016). A *good governance* elmélet elemzése, kritikája ma már könyvtári irodalommal rendelkezik, kutatóintézetek, politikai *think-tank*-ek szerveződtek a megalapozására, népszerűsítésére vagy éppen a megcáfolására. Ehelyütt csak azokat az elemeket emelném ki, amelyek szoros vagy kevésbé szoros kapcsolatba hozhatók a szerződések alkalmazásával. Gellén és szerzőtársai elsősorban az amerikai irodalom alapján foglalták össze az új kormányzati paradigma célkitűzéseit. Ilyennek tekinthető, hogy a közigazgatás feladata a közösségi problémamegoldás segítése, bátorítása, szemben a közigazgatás által felkínált megoldásokkal; a közszolgáltatások piacán a verseny élénkítése; a szabályalapú közigazgatás helyett küldetésalapú, decentralizált és eredményorientált közigazgatás kialakítása; ügyfélközpontú (vevőorientált) közigazgatás; piaci eszközök alkalmazása. Számos egyéb jellemzővel bír még a *good governance*, de témánk szempontjából ezek a legfontosabb jellemzők (Gellén et al., 2016; F. Rozsnyai, 2010).

A *good governance* elvek és célkitűzések azért értékelték fel a szerződést, mert egyenként és összességükben olyan helyzetet teremtettek, amelyben *a szerződés mint technika* sok esetben könnyebbé teszi a célok megvalósulását, bizonyos körülmények között pedig egyedüli eszközként áll rendelkezésre. A hagyományos bürokratikus kormányzás elsősorban egyoldalú közigazgatási aktusokkal, jogszabályokkal és hatósági eszközökkel végezte az igazgatást, azonban a robbanásszerű technikai fejlődés és a gazdaság globalizálódása az NPM ideológia nélkül is új eszközöket igényelt. Ez nemcsak a közigazgatás szervezetrendszerét, hanem a közigazgatás eszközrendszerét folyamatosan alakította.

Az NPM ideológia és a talaján kialakult *good governance* a hagyományos közjog szerepét kérdőjelezte meg. A közszerződések immár nemcsak a közszolgáltatás-szervezés területén jelentek meg, hanem *kiszélesítették a szerződés tárgyául szolgáló „közszolgáltatás” fogalmát*, és olyan, korábban elképzelhetetlen területeket is szerződés tárgyává tettek, mint a közhatalmon alapuló hatósági tevékenység. Olyan szférákba is benyomult a „vevőelégedettség” követelménye, amelyek korábban elképzelhetetlenek voltak, a szerződés a legszűkebb értelemben vett (köz)igazgatási szolgáltatásokra is kiterjedt. Bevetté váltak magánjogi megoldások a közszolgálati jogban, a közfinanszírozásban, a hatósági jogalkalmazásban. Az NPM modell tehát a klasszikus végrehajtó-rendelkező állam modelljét támadta a közszolgáltatás-szervezésen keresztül, de önmagában a szerződés nem volt alkalmas a közszolgáltatások megszervezésének megreformálására. Azt a tévhitet/tévképzetet, hogy a szerződés *önmagában jobb*, mint a hagyományos reguláció és intézményfenntartás, nem sikerült igazolni.

De nem csupán a közigazgatási jog fennhatósága alá tartozó viszonyok rendezésében jelent meg a szerződés, hanem számos olyan jogterületen, ahol korábban egyeduralkodó volt az egyoldalú állami szabályozás. Így például az eljárásjogokban egyre gyakrabban alkalmazzák a konszenzuális konstrukciókat, és nemcsak a választottbíróságok esetében, hanem a hagyományos polgári eljárásjogban is. Ugyancsak kiemelkedő a szerepe olyan *ágazatokon átívelő szabályozási területeken*, mint a környezetvédelem, a szociális felelősségvállalás, vagy a *compliance* különböző területei (különösen a pénzügyi és adójogi, a bankjogi, a fogyasztóvédelmi, a vállalatok és a költségvetési szervek ellenőrzésére vonatkozó, a büntetőjogi, a környezetjogi, az adatvédelmi és a munkajogi *compliance*) (Cerqueria & Schreiber, 2024). Ezeken az újnak számító területeken részben a *közigazgatási feladatmegoldás eszköze* a szerződés, részben pedig a *konfliktuskezelés eszköze* (Mekki, 2018, 136).

Bármelyik területen is alkalmazza a közigazgatás a szerződést, a közös jellemzők közül kiemelkedik a közérdek és a felek akarategysége. Az első a magánjogi szerződéstől, a második elem az egyoldalú közigazgatási aktustól különíti el a közigazgatási szerződést. Az egyes elemek dominanciája nem minden szerződés esetében egyértelmű. Például az állami támogatásokról szóló szerződés nemcsak azért vitás, mert a jogági elhelyezkedése a közjogászok által vitatott, hanem azért is, mert nem elég konszenzuális ahhoz, hogy egyértelműen szerződésnek minősítsük, de nem is elég egyoldalú a támogatás odaítélése, hogy ezt például kizárólag hatósági határozattal oldjuk meg.

3. A globalizáció: ok és következmény

A globalizáció több okból is kiemelkedő szerepet játszott a szerződések felértékelődésében. A globalizáció azonban ugyanannyira képlékeny fogalom, mint a kontraktualizáció. A globalizációt szintén minden tudományterület elemzi, de eltérő metszetekben. Közgazdasági, társadalmi, kulturális, jogi, antropológiai, pszichológiai stb. vonatkozásai egyaránt vannak, vagyis többdimenziós fogalom. A globalizáció nem korunk áldása vagy átka, a nagy földrajzi felfedezésekkel és gyarmatosításokkal kezdődött, az ipari forradalom újabb lökést adott neki, a 20-21. század technológiai robbanása viszont annyira felgyorsította, hogy ma más minőséget tulajdonítunk neki. Közgazdasági értelemben a globalizáció az egységesülő piaci, gazdasági hatásokat foglalja össze. A globális gazdaságot a közgazdászok leginkább a globális integrációkkal írják le, de ez szintén csak egy metszete a gazdasági globalizációnak. A globális piacot ugyanúgy jellemzi, hogy országokon, sőt kontinenseken átívelő termelési láncok jönnek létre, ledőlnek a gazdaság térbeli korlátai, *de egyidejűleg megmaradnak a nemzeti piacok is*,

a rájuk vonatkozó eltérő, néha kaotikus szabályozással. A globalizáció éppen ezért jöhetett létre: mert a transznacionális vállalatok ezeket a különbségeket kihasználva jutnak olcsóbb munkaerőhöz, tőkéhez, a megengedőbb környezetvédelmi előírások vagy társadalombiztosítási szabályok teszik nyereségesebbé a termelésüket. Néha azonban mély szakadékok alakultak ki a nagyvállalatok transznacionális jellege és a nemzeti jogrendszerek között (Galgano, 2006, 30–31). *Ennek a szakadéknak az áthidalására a szerződés jogintézménye kiváló eszköznek bizonyult.*

A termelési láncok kontinenseken való átívelése önmagában nehezítette a nemzeti jogok közötti eligazodást, és a különböző nemzeti közigazgatási jogoknak való megfelelést. A nemzeti közigazgatási jogok közötti eltérések a gazdaság fejlődésnek akadályaként jelentek meg. Különösen jellemzi ez a különböző jogi kultúrák közötti kapcsolatokat. Nehezen érti meg az ázsiai kollektivitáson alapuló jogrendszereket az individualista kontinentális vagy angolszász jogból érkező befektető, és fordítva is nehézkes az ázsiai piaci szereplők jogkövető magatartása. A globalizáció kulturális kihívás is. A különböző kultúrák közelítésére egymás jogi eszközeinek átvétele, vagy vegyítése szintén egy lehetséges megoldás volt (Yingyi, 2020).

A gazdasági globalizációt részben felgyorsította, részben annak hatásait kezelni kívánta a *transznacionális szervezetek megjelenése és saját joguk kialakítása*. Így például az Európai Unió joga, vagy az ASEAN országok vámszabályai, a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, a GATT, az OECD, a MERCOSUR vagy akár az Amerikai Államok Szervezete egyaránt arra is irányult, hogy a nemzeti jogok közötti feszültségeket kezelje. Ha úgy tetszik, nemzetállaminál nagyobb, egységes piacok megteremtését szolgáló transznacionális jogok maguk is a globalizáció termékei. A gazdasági globalizáció evidens következménye lett a *jogi globalizáció*, amely „a nemzeti és a nemzetközi jogrendszerek kapcsolódását eredményezi, a nemzetközi és a transznacionális jogi aktusok hatását a nemzeti jogrendszerekre, a belső jogra” (Auby, 2010, 11; Nagy, 2019). A jogi globalizációnak több, párhuzamosan érvényesülő hatása volt a nemzeti közigazgatási jogokra. Egyrészt csökkent a nemzeti közigazgatási jogok variabilitása, de nem annyira, hogy a világpiaci szereplők számára ne okozzon nehézséget az azokhoz való alkalmazkodás. Ezért számos *hard power* és *soft power* eszköz alakult ki, amelyek szabályozó szerepet töltöttek be (Matelly & Nivet, 2015; Nagy, 2019). A *hard power* eszközök közül kiemelendő a transznacionális jog, mint például az Európai Unió joga, amely átvette a szerepet a gazdaság és a társadalom egyes viszonyainak a szabályozásában.

A szervezetrendszerben megjelentek az ügynökség típusú szervek, valamint az NGO-k. Az ügynökség típusú szervek közül a piacfelügyeleti hatóságok kiemelkedő szerepének egyik (de nem kizárólagos) magyarázata, hogy a politikától független technokrácia a gazdaság igazgatásában egyre nagyobb súllyal van jelen. Ez kétségtelenül okoz némi demokráciadeficitet, de garantáltan hatékony (Galgano, 2006, 82). A globalizált gazdaság működésében pedig egyre nagyobb szerepet kaptak az *önnszabályozó mechanizmusok*, önkéntes kötelezettségvállalások (charták, deontológiai⁴ kódexek). Fazekas Marianna kiváló tanulmányai bizonyítják, hogy „a világgazdaságban a hetvenes évektől uralkodó neoliberais gazdaság- és államfilozófia meghatározó törekvésévé vált a közvetlen állami szerepvállalás visszaszorítása, legfeljebb a szabályozó funkciók megőrzése mellett. Ez az új, technikai szabályozást igénylő gazdasági területeken részben eleve kizárta a közvetlen állami beavatkozást. Másrészt a korábbi állami monopóliumok leépítését is követelte, az állami monopóliumokon belül megvalósított technikai regulációval együtt (ld. pl. a hálózatos iparágak liberalizációját Európában a nyolcvanas évektől

⁴ Például a *European Federation of Pharmaceutical Industry Associations (EFPIA) European Code of Practice és Medicines for Europe Code of Conduct*, Magyarországon pl. Gyógyszer-kommunikáció Etikai Kódex.

kezdve). Mindez összekapcsolódott a globalizáció gyorsuló előre haladásával, ami segítette a 'technikai akadályok' nemzetközi szintű lebontását, miközben maga a technikai reguláció is totálisan nemzetközivé vált.” (Fazekas, 2018, 3; Fazekas, 2016) Miközben tehát a nemzetállami közigazgatások azzal küzdöttek, hogy az egyoldalú közigazgatási aktusokkal nem, vagy csak nehezen tudják befolyásolni a gazdaságot, a globalizálódó gazdaságban a szereplők nem-hogy a nemzetállami közigazgatási előírásokkal nem tudtak mit kezdeni, *de általában az állami előírások megkerülésére törekedtek*. A világ különböző pontjain elhelyezkedő gazdasági szereplők (a jórészt fejlett államokban megtalálható tulajdonosok, a főként szegényebb (ázsiai) országokba kihelyezett termelői szféra, és az ezektől elkülönülő fogyasztók) már nem voltak rendszabályozhatók egyoldalú közigazgatási aktusokkal. Az önszabályozás bizonyos értelemben felfogható *szerződésnek, vagy legalábbis a piaci szereplők olyan megegyezésének, amely a nemzetállami közigazgatásokon kívül jön létre*, és a felek önként vállalják a betartásukat. A szerződéses elemet erősíti, hogy a felek konszenzusán alapul, és a reguláló funkcióját azáltal is biztosítja, hogy az államok többnyire elismerik. A minőségügy ezen elemei: a szabványok, a minőségtanúsítások, az akkreditálások a globális gazdaság motorjai, de idővel megjelentek a humán ágazatokban is. Jogi kötőerejüket a mögöttes állami elismerés adja, a piacra lépés vagy a piacon maradás feltételeiként jelennek meg. Formálisan ezek az aktusok nem szerződések, *de erős kontraktuális elem azonosítható bennük*. A megegyezés formálisan nem az állam és a gazdasági szereplők között jön létre, hanem a piaci szereplők között, de a megegyezés célja a bürokratikus állami mechanizmusok lebontása.

A szerződéses konstrukciók azonban nemcsak látenszen, hanem direkten is megjelentek a globalizálódó gazdaság szabályozásában. A különböző nagy lobbierővel rendelkező gazdasági szereplők egyedi szerződések kötésével próbálták a számukra legmegfelelőbb szabályozási környezetet megteremteni. E mögött nemcsak az a szándék húzódott meg, hogy kibújjanak a közjog szabályai alól, hanem nagyon sokszor az ismeretlen államokkal, kormányzatokkal szembeni *bizalmatlanság* is. Az IPSOS Global Trustworthiness Monitor 2024-es felmérése szerint a vizsgált fejlett országokban a kormányzati szervezetben általában csak a megkérdezettek 22%-a bízik feltétlenül, és a 45%-a egyáltalán nem bízik meg bennük. Leginkább a civil közigazgatásban dolgozó köztisztviselőkben bíznak, de még ez az index is csak 28%, a bankárok bizalmi indexe 27%, az üzleti vezetőké 26%, a minisztereké 20%, a politikusoké 10%.⁵ Az intézményi bizalomnak ez a megrendülése önmagában is aggodalomra ad okot, és további elemzéseket igényel, de a közigazgatási jogot határozottan erodálja, mert a szerződés ezekben az esetekben lényegében önálló szabályozóvá vált. Vagyis az így létrejött szerződések egy „*szerződéses jogrendet*” (Mekki, 2018, 136) hoztak létre, amely ugyan formálisan nem állhatott a jogi szabályozással ellentétben, de a szerződő felek önrendelkezése dominánsan hatott a magatartásszabályozásra. Ezzel párhuzamosan megindult a törekvés a formális jogrend lebontására vagy legalábbis egyszerűsítésére, ami a deregulációs törekvésekben érhető tetten. *A globalizáció makrogazdasági elvárásainak a dereguláció és a szerződések együtt tesznek eleget*. A szerződéses jogrend hívei gyakran hivatkoznak arra, hogy a szerződések gyorsabban módosíthatók, mint a jogszabályok, tehát a közigazgatás rugalmas alkalmazkodásához inkább hozzájárulnak. A szerződéses jogrend önjáróvá vált. A magánjogban egyre jellemzőbbé váltak az atipikus szerződések (Papp, 2019), amelyek a különböző gazdasági szereplők által kitalált újszerű sablonokként gyorsan terjedtek el. Ezeknek a szerződéseknek másik jellemzője, hogy a szerződésszegés esetén gyakran nem az állami bíróságok hatáskörét kötik ki, hanem válasz-

⁵ <https://www.ipsos.com/en/global-opinion-polls/trustworthiness> (A bizalom mértékét 1-5 skálán mérték. A bizalmat az 1-2, a bizalmatlanságot a 4-5 pont jelentette.)

tottbíróóságok hatáskörébe utalják a jogvitát. Ez a *jogi shopping* egyrészt jelezheti a nemzetállamokkal szembeni bizalmatlanságot, másrészt jelzi azt is, hogy a nemzetállami jogok sincsenek feltétlenül a saját államhatáraik közé szorítva, hiszen választás alapján akkor is alkalmazhatják, ha nem saját honos szereplői a szerződés alanyai (Galgano, 2006).

A szerződéses jog gyakran átvesz bizonyos – egyébként bonyolultan érvényesíthető – közhatalmi funkciókat. Például a fogyasztóvédelemben az általános szerződési feltételek közjogi alakítása sokkal hatékonyabb védelmet biztosít, mint az egyoldalú szabályozás. Ugyanakkor nem jelenthető ki egyértelműen, hogy az így létrejött szerződések kizárólag a nem állami szereplők érdekeit szolgálnák, hiszen akkor valószínűleg létre sem jönnének. A szerződés lehetővé teszi az államok számára, hogy a jogalkotási eljárásnál gyorsabban, rugalmasabban reagáljon bizonyos gazdasági-társadalmi helyzetekre, vagyis a szerződés az NPM filozófián alapuló hatékonyság szinonimájává vált, a közigazgatás alkalmazkodóképességét biztosító eszköz lett. A globalizáció elsöprő hatása akkor is megkérdőjelezhetetlen, ha a COVID-járvány hatására és napjaink politikai mozgásainak hatására erőteljes törekvéseket látunk a globális folyamatok visszafordítására, vagy legalábbi megakasztására. A szellemet nem lehet visszagyömöszölni a palackba, a szellem kiszabadult.

4. A fogalom határainak elmosódása – a szerződés a legtágabb értelemben

A társadalmi szerződés fogalmának ókori (Cicero) és természetjogi (Hobbes, Locke, Rousseau), társadalomfilozófiai gyökereinek ismertetését hely hiányában mellőzöm. Könyvtárnyi irodalma bárki számára megismerhető. Témánk szempontjából sokkal érdekesebb, hogyan támadt fel a társadalmi szerződés gondolata az ezredforduló környékén, és hogyan kapcsolódik ez össze a közigazgatás feladatvégrehajtásával. A társadalmi szerződés „egy képzeletbeli szerződés minden polgár között, akik együttesen alakítják meg a polgári társadalmat, és alkotnak maguknak kormányt” (Cumyn, 2006, 685). A szociológiai, antropológiai, társadalomfilozófiai szakirodalom ebben az értelemben elemzi és látja kíváncsnak az állam kontraktualizációját. Valójában tehát a hatalomgyakorlás *újra felfedezett technológiájaként* tekint a szerződésre, amely a közösségi részvétel biztosításával legitimálja a közigazgatás demokratikus működését, és ezzel tovább tágítja a szerződés fogalmát.

A szerződés határainak felbomlását jelentősen elősegítette a 20. század második felétől felgyorsuló jogalkotási infláció, és azok a társadalmi mozgalmak, amelyek a kormányzati szereveket arra kényszerítették, hogy feladják a korábbi hatalmi monopóliumaikat, és jogszabályok, egyedi hatósági aktusok helyett tárgyalásos megoldásokat válasszanak. A társadalmi szerződés elmélet újraéledésének magyarázatát leginkább Anthony Giddens „*harmadik út*” elméletében fedezhetjük fel (Giddens, 1999). Azokra a társadalmi válságokra (a globalizáció, a családok és a demográfiai viszonyok átalakulása, a termelés és a munkaerőpiac átalakulása, az ökológiai változások, az új nacionalizmus, a civil társadalom helykeresése stb.), amelyek a 20. század második felében jellemezték a fejlett társadalmakat, Giddens „a szerződésben” találta meg a gyógyírt. Álláspontja szerint a szerződés mind az állam és az állampolgárok közötti kapcsolatot, mind az állam különböző szervei közötti kapcsolatot, mind az állam és a civil szféra közötti kapcsolatot rendezésének adekvát eszköze lehet, mert megteremti a részes felek *felelős részvételének a lehetőségét*. A szerződéses modell a neoliberális ideológia és a harmadik út kritikája a dirigista állammal szemben (Vallee, 2008, 181). Hogy a kritikának volt alapja, az nem vitatható. Ugyanakkor véleményem szerint van abban valami naivitás, hogy pusztán a technika megváltoztatásával az alapul szolgáló válságok okai is megszüntethetők.

A kontraktualizációra különböző módon reagált a kontinentális és az amerikai irodalom, de közös volt mindegyikben, hogy kíváncsisággal vegyes aggodalommal tekintettek a kiszélesedő szerződésfogalomra. A jogi és társadalmi szerződés fogalmának összezsúszása elsősorban a jogászokat aggasztotta, hiszen a jogi szerződés csak jól definiált felek között létezhet, a társadalmi szerződéssel a jog nem igazán tud mit kezdeni. Michelle Cumyn három pontban különíti el a jogi szerződést a társadalmi szerződéstől: a szerződések valós vagy fiktív jellege, a résztvevők meghatározása és a szerződés kötőereje szempontjából (Cumyn, 2006, 686). A jogi szerződés valós megállapodás, míg a társadalmi szerződés fiktív, elsősorban a demokratikus legitimációt fejezi ki. A jogi szerződésben a felek egyértelműen meghatározottak, bármikor kiléphetnek a szerződésből, a társadalmi szerződésnek mindenki részese, és nem lehet kilépni a szerződésből. A jogi szerződés hatásai a jogrendtől és az állami elismeréstől függenek, amelynek a szerződés alá van rendelve. A társadalmi szerződés esetében fordított a helyzet, a társadalmi szerződés megelőzi a jogrendet, legitimálja azt.

Az ezredfordulót követően a közigazgatás szerződéseinek között számos olyan konstrukciót találunk, amelyek valahol *a jogi és társadalmi szerződés között helyezkednek el*. Ezek a szerződések formailag megfelelnek a jogi szerződés követelményeinek, de tartalmukban nehéz valódi szerződésnek tekinteni őket. Ilyennek tekinthetők például a különböző együttműködési megállapodások, szándéknyilatkozatok, melyeket a kormányzati szervek kötnek egymással vagy a piaci szereplőkkel, civil szervezetekkel. A hatályos magyar jog⁶ szerint ilyen megállapodásos partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, a bevett egyházakkal, a bejegyzett egyházakkal és nyilvántartásba vett egyházakkal, a szakmai, tudományos szervezettel, az országos nemzetiségi önkormányzatokkal, az érdekképviselői szervezetekkel, a köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel. 2013 óta 97 ilyen stratégiai együttműködési megállapodást kötött a Kormány többségében transznacionális vállalatokkal, kisebb részben hazai nagyvállalatokkal. A szerződések minden esetben kormányhatározaton alapulnak, kevés jogi kötőerővel rendelkeznek, inkább deklaratív, politikai legitimációs célokat szolgálnak. Valójában ezek inkább jogi köntösbe bújtatott politikai dokumentumok. Ez azt mutatja, hogy a szerződéses forma nemcsak konkrét jogi kötelezettségek megalapozását szolgálja, hanem a gazdaságszervezés eszközeként is működik.

Az is kitágítja az állam által kötött szerződések határait, hogy számos eltérő elnevezést használnak a megegyezésen alapuló aktusokra, mint például egyezmény, együttműködési megállapodás, paktum, ígérvény. Ezek rendszerint a politikához közelebb álló megegyezésekre jellemzők.

Néha a formálisan vitathatatlanul jogi szerződéseknél is felmerülnek olyan elvárások, amelyek a társadalmi szerződésekkel szemben fogalmazhatók meg. Például a környezetvédelem területén kötött szerződések konkrét alanyok között, konkrét magatartási szabályokat írnak elő, de a magatartás következményei nem csak a szerződésben megjelölt feleket érintik. Miközben a konkrét szerződés elsősorban a részes felek érdekeit szolgálja, a kiterjesztett hatás miatt joggal merül fel a tágabb környezet demokratikus legitimáció iránti igénye, a szerződéses nyilvánosság kiterjesztésének szükségessége. A nagy ipari beruházások (akkumulátorgyárak, környezetszennyező vagy legalábbis nagy környezeti terhelést jelentő üzemek) rendszerint az egyedi szerződésben biztosított üzleti titokra hivatkozva próbálnak elbújni a nyilvánosság elől. Ezekben a szerződés önmagában lehet konfliktusforrás, mert felülírja a jogszabályok nyilvánosságára vonatkozó előírásokat.

⁶ 2010. évi CXXXI. törvény a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől 13. § (2) bekezdés.

5. A kontraktualizáció hatása a közigazgatási jogra

A közigazgatás – vagy még inkább az állami feladatvégrehajtás – szerződéses konstrukciói láthatóan túlnőtték az eddig kialakított kereteinket. Ma a szerződés nem csupán szűk körben alkalmazott kétoldalú mellérendeltségi aktus, hanem olyan technika, amely szinte bármely ágazatban alkalmazható (de nem feltétlenül alkalmazandó). Az elmúlt néhány év jogfejlődése alapján joggal mondhatjuk, hogy a *szerződés a közigazgatás hatékonyságának metaforájává vált*. Mint minden metafora, a szerződés is túloz, de mint minden metafora, felismerhető képet ad a jelenségről.

A szerződéses viszonyok kiszélesedése egyértelműen a hagyományos egyoldalú közigazgatási aktusok visszaszorulásával jár. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a szerződések kiváltanák az egyoldalú aktusokon alapuló jogrendet. Már csak azért sem tehetnék meg, mert a szerződések jogi hatása éppen az állami jogrend általi elismerésben rejlik. A kontinentális jogokban látványosabb a közjog szűkebb térbe szorulása, de itt volt is mit veszíteni a közjognak, hiszen az angolszász jogban korábban is az egyéni érdek és a magánjog nagyobb befolyása, valamint a jogi eszközök minimumra szorítása volt a jellemző.

A közjog – magánjog kettéválasztása és határainak sokszor önkényes megállapítása mindig torzítja a valóságról alkotott képünket (F. Rozsnyai, 2024). A szerződések esetében ez különösen így van. Miközben a közjogászok a közjog magánjogba menekülésétől tartanak, a magánjogászok a közjog magánjogba hatolásától, a szerződések ezekről a félelmekről tudomást sem véve virágzanak. A közigazgatás szerződéseinek területén elmosódik a közjog – magánjog határa, másrészt a klasszikus szerződéses technikák is kibővültek. De nemcsak a közjog – magánjog határai váltak cseppfolyóssá, hanem nehéz határt húzni a jogi értelemben vett valódi szerződések és a kevés reguláló tartalommal bíró (például a *political question* doktrína hatálya alá tartozó) (Fazekas, 2022) megállapodások között is (Vallee, 2008). A szerződések a közigazgatás kezében általános technikává váltak, amellyel ágazatokon belül és ágazatokon átnyúlóan próbálják megoldani a feladatokat. Ezek az ún. *transzverzális szerződések* különösen erős szabályozó hatással bírnak, egyrészt a résztvevő felekre, másrészt a szerződésben nem szereplő, de a szerződések hatásait viselő társadalomra is.

A kontraktualizáció egyik hatása tehát a szerződés határainak feloldódásában jelentkezik. Sem a közjog, sem a magánjog hagyományos kategóriái nem alkalmazhatók a továbbiakban kétség nélkül, mert olyan területeken is megjelentek a szerződések, ahol a hagyományos jogi fogalmakkal nem tudjuk leírni a mögöttes társadalmi-gazdasági valóságot. Természetesen ez nem teszi érvénytelenné a hagyományos magánjogi és közigazgatási szerződéseket, továbbra is megvan a helyük, funkciójuk, de a közigazgatás újabb szféráiban jelent meg a szerződéses technika. Bizonyos értelemben ezek az új típusú szerződések jogi innovációnak tekinthetők, mert az állam jogalkotási innovációs képessége meglehetősen szerény (Galgano, 2006, 90).

A szerződési jog problémáit a szakirodalom legtöbbször anyagi jogi oldalról közelíti. Ugyanakkor az *eljárásjogi megközelítés is felértékelődött*, mert bizonyos körülmények között egyedül az eljárásjog oldaláról foghatók meg a szerződő felek közös érdekei. Ez különösen a transznacionális szervezetek által kötött szerződések esetében vált nyilvánvalóvá. Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (*Research Network on EU Administrative Law* ReNEUAL) 2014-ben kidolgozta az Európai Közigazgatási Eljárási Modellszabályokat (ReNEUAL, 2014). A ReNEUAL szintén egy jogi innováció, akárcsak a magánjogi szerződésekre vonatkozó DCFR (*Draft Common Frame of References*). A Modellszabályok radikálisan szakítanak az elméleti konstrukciók közjóra, közcélra alapozó definícióival, mert reménytelennek tűnt még a két nagy kontinentális rendszer – a francia és német – összehangolása is, az angolszász ellenke-

zés leküzdéséről nem is beszélve. Ezért az Európai Unió közigazgatási szerződéseiről szóló IV. könyv nagyon funkcionális, valójában pragmatista megoldást választott. Kizárólag *eljárásjogi alapon* kívánta definiálni a tárgyi hatályát, s ez alapján lehet megkülönböztetni a Modellszabályok által szabályozott közigazgatási szerződés közjogi és magánjogi fogalmi elemeit (Nagy, 2017). A Modellszabályokból nem lett jogszabály, de felhívta a figyelmet számos olyan problémára, amely az európai belső piac egységesítésének útjába állt. A közigazgatási szerződésekre vonatkoztatva ezek leginkább a tagállami, a transznacionális és a kulturális fel-fogások különbségeiből adódnak. Az eljárásjogi megközelítés a hatósági szerződések esetében is domináns, de nem jelenti azt, hogy a hatósági szerződés kizárólag eljárásjogi jogintézmény lenne.

Az, hogy a szerződések elkezdtek önálló szabályozóként funkcionálni, a teljes közjogra érvényes következményekkel járt. A szerződéses jogrend az egyoldalú állami jogalkotásnak, ha nem is konkurenciája, de kiegészítőjévé vált. Ez a komplementaritás nehezen fér bele a közjogról alkotott képünkbe. Ahogy Francesco Galgano megfogalmazta: „a kódexek ugyan maradtak, de a jog már nem egyenlő a törvénnyel” (Galgano, 2006, 35). Ugyanakkor a szerződés teljes egészében nem veheti át az állami szabályozás szerepét, mert *mindig relatív jogviszonyt teremt*, ez adja rugalmasságát. Az, hogy a hagyományos közjogi megoldások és a szerződéses jogrend egymáshoz való viszonya hogyan alakul a közeljövőben, nehezen megjósolható. A tendencia azonban látszik, és a kettőjük viszonya további vizsgálatokat igényel.

6. Konklúzió helyett további kérdések

A közigazgatás kontraktualizációja nem jellemezhető csupán a jog belső dogmatikai törvényszerűségeivel. A szerződés a hagyományos magánjogi funkciókon túl (egyoldalú vagy többoldalú kötelezettéggvállalások) olyan új funkciókat kapott, mint például a közigazgatási feladatmegoldás széles értelemben vett eszköze, a konfliktuskezelés, a bizalmi deficit kiküszöbölése, az egyoldalú állami aktusok kiszámíthatatlanságának tompítása, az állam lassú reakcióképességének korrigálása stb. Ezek a funkciók tovább bővülnek, és csak az egyes szerződések – és a szerződéseket életre hívó gazdasági, társadalmi viszonyok – alapos elemzése után mondható meg, hogy milyen új területeket hódíthatnak meg, illetve annak meghatározása is legalább annyira fontos, hogy mely területeken nem alkalmazhatók a szerződéses konstrukciók. Ahhoz, hogy megértsük hol és milyen technikával alkalmazzuk a szerződéseket, fontos tudni milyen célt szolgálnak.

A kontraktualizáció talán leginkább szembetűnő hozadéka, hogy a globalizáció életre hívta a közhatalmon alapuló jogrend mellett a párhuzamosan jelen lévő szerződéses jogrendet. Ez a szerződéses jogrend elsősorban még a kereskedelmi jogban domináns, de hatása a közjogban is egyre jelentősebb. Ez mélyreható következményekkel jár a szabályozó mechanizmusokra, a jogalkalmazásra és a szerződésekből fakadó jogviták eldöntésére egyaránt. Már most felértékelődött a bírói jogalkalmazás és jogértelmezés szerepe, melyre sem a közigazgatás, sem a bíróságok nincsenek felkészülve. Mert ugyan van egyfajta konvergencia a magánjogi *lex mercatoria* és a közigazgatás kontraktualizációja között, de nagyon sok különbség is van, ami például abból ered, hogy míg a *lex mercatoria*-ban nagy jelentőségük van a kereskedelmi szokásoknak, a szokásjognak, addig a közigazgatási jog jogalakító, jövőbe tekintő jogág, és ezért meg kell találni a közszerződéseket érintő precedensek helyét a közjog területén, ahol reális annak a veszélye, hogy konfliktus alakul ki a joghoz kötöttség és a rugalmasság követelménye között. Ennek a problémának a másik dimenziója, hogy hogyan érvényesülnek például

az Európai Unió Bíróságának döntései a szerződési jog területén, hogyan befolyásolják ezek a nemzetállami bíróságokat? A kontraktualizációval kapcsolatban egy kérdés látszólagos megválaszolása öt másik kérdést vet fel.

Mivel a kontraktualizáció kifejezést a különböző tudományterületek sokféle értelemben, és sokféle nézőpontból használják, fontos, hogy az egyes tudományterületek érveit ismerjük és megpróbáljuk összevetni a saját fogalmi készleteinkkel. A fenti mozaikok ennek megértéséhez kívántak hozzájárulni.

Hivatkozások

- Auby, J-B. (2010). *La globalisation, le droit de l'État* (2nd ed.). L.G.D.J.
- Caillosse, J. (2008). Apropos de Chassagnard-Pinet, Sandrine et Hiez, David (dir.), *Approche critique de la contractualisation* Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société. Recherches et Travaux », 2007, 222 p. *Droit et Société*, 68, 269–280.
- Cerqueria, G., & Schreiber, A. (2024). *La contractualisation du droit. Approches francaises et brésiliennes*. Société de Législation Comparée.
- Cumyn, M. (2006). Contractualisation de l'action publique: contrat juridique ou contrat social?. *Les Cahiers de Droit*, 47(4), 677–701. <https://doi.org/10.7202/043908ar>
- Czibrik E. (2021). Kontraktualitás a közigazgatásban, egy évszázad tendenciái. *KözigazgatásTudomány*, 1(1), 116–126. <https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.11>
- F. Rozsnyai K. (2024). D mint dichotómia, dominancia és dualizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 79(12), 533–543. <http://doi.org/10.59851/jk.79.12.1>
- F. Rozsnyai K. (2010). *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. ELTE Eötvös Kiadó.
- Fazekas J. (2022). Administrative procedural and litigation aspects of the review of governmental action. *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*, 2(2), 6–22. <https://doi.org/10.54201/iajas.v2i2.52>
- Fazekas M. (2016). Láthatatlan közigazgatási reformok – avagy hogyan befolyásolják életünket a traktorülés szabványok?. *Pro Publico Bono*, 4(3), 70–79. Online: <https://shorturl.at/BEp2j>
- Fazekas M. (2018). *Kutatási összefoglaló a minőségügy néhány közigazgatási összefüggéséről és hatásáról a tagállami közigazgatásokra* [kézirat]. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 112550 sz. „Az európai belső piac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatásszervezetére és működésére” c. OTKA kutatás.
- Galgano, F. (2006). *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. HVG–ORAC.
- Gellén M., Szabó T., & Hosszú H. (2016). *Közpolitika*. Wolters Kluwer.
- Giddens, A. (1999). *A harmadik út*. Agóra Marketing Kft.
- Harmathy A. (1983). *Közigazgatás, szerződés, gazdaságirányítás*. Akadémiai Kiadó.
- Kálmán G. (1982). *A magyar gazdaságirányítás joga*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Matelly, S., & Nivet, B. (2015). *L'Europe peut-elle faire face à la mondialisation?*. La Documentation Française - Réflexe Europe.
- Mekki, M. (2018). L'inflation contractuelle. *Lex Electronica*, 23, 123–142. Online: <https://shorturl.at/nmJaF>
- Mockle, D. (2006). La gouvernance publique et le droit. *Les Cahiers de Droit*, 47(1), 89–166. <https://doi.org/10.7202/043881ar>
- Muraközy L. (2012). *Államok kora. Az európai modell*. Akadémiai Kiadó.
- Nagy M. (2017). Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szküllá és Kharübdisz között. *Jogtudományi Közlöny*, 72(9), 386–393. Online: https://real-j.mtak.hu/10792/43/JK_2017_9_egybe.pdf

- Nagy M. (2019). *OTKA zárójelentés a 112550 sz. „Az európai belsőpiac szabályozásának új tendenciái és ezek hatása a közigazgatás szervezetére és működésére” c. OTKA kutatásról*. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.
- Nagy M. (2023). „Közigazgatási szerződés”. In Jakab A., Könczöl M., Menyhárd A., & Sulyok G. (Szerk.), *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs I.). Online: <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-szerzodes>
- Nagy M. (2024). A közszolgáltatás-szervezés intézmény- és elmélettörténete. In Fazekas M. (Szerk.), *Közigazgatási jog Általános rész II.* (pp. 39–52). ELTE Eötvös Kiadó.
- Papp T. (2019). *Atipikus szerződések*. HVG-ORAC.
- ReNEUAL. (2014). *Model Rules on EU Administrative Procedure*. Online: <https://renewal.eu/projects-and-publications/renewal-1-0>
- Vallee, P-H. (2008). Le problème de la qualification juridique de l'action administrative négociée: un défi aux catégories classiques du droit?. *Les Cahiers de droit*, 49(2), 175–204. <https://doi.org/10.7202/029645ar>
- Valló J. (1940). *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet. Online: <https://shorturl.at/cMupq>
- Yingyi, L. (2020). *Les contrats administratifs en Chine. Une perspective comparative*. l'Harmattan.