

SALLAI BALÁZS¹

Magánjogias elemek a közzszolgálati jogviszonyokban a XVIII–XXI. században²

Elements of Private Law in Civil Service Contracts in the 18th to 21st Centuries

Abstract: The present paper examines the interface between private law and the law of civil service from a historical and contemporary perspective. In doing so, it outlines a kind of developmental path of law of civil service and its trends, by examining the extent to which private law – and from the 20th century onwards, “general” labour law – influenced the field of law of civil service in a given period. During the absolutist period, Roman law analogies were used – unsuccessfully – to define the legal relations of the civil service, leading to the emergence of the academic view that a new field of law was needed: law of civil service. The doctrinal development of this new legal concept took place in Europe in the second half of the 19th and the first half of the 20th century, but even here private law solutions did not disappear completely. This was followed by the rise of the new public management and then of the neo-Weberian theory, which are still making their mark on the law of civil service today. In this context, the paper provides examples of current public regulations that are “privatizing” or even going in the opposite direction.

Keywords: connections between private and public law, civil service, legal history, administrative law, history of public administration

Összefoglaló: A jelen tanulmány a magánjog és a közzszolgálati jog kapcsolódási pontjait vizsgálja meg jogtörténeti és jelenkori megközelítésben. Ezzel a közzszolgálati jog egyfajta fejlődési útját s ennek tendenciáit vizsgálja fel, olyan módon, hogy a magánjogi – s a XX. századtól már az általános munkajogi – hatásokkal kapcsolatban azt vizsgálja, hogy ezek mennyire befolyásolták egy-egy korszakban a közzszolgálati jog területét. Az abszolutizmusok idején római jog analógiákkal igyekeztek – sikertelenül – definiálni a közzszolgálati jogviszonyokat, s ez vezetett el ahhoz, hogy kialakult az a tudományos nézet, amely szerint szükséges egy új jogterület: a közzszolgálat joga. Ennek dogmatikai kiteljesedése a XIX. század második és a XX. század első felében következett be Európában, ám a magánjogi megoldások még itt sem tűntek el teljes mértékben. Ezt követte a New Public Management, majd a neoweberi elmélet térhódítása, amelyek ma is éreztetik hatásukat a közzszolgálati jogban. Ezzel kapcsolatban a tanulmány példákat vonultat fel a jelenlegi „privatizálódó” vagy esetleg éppen ellentétes utat követő állami szabályozásokról.

Kulcsszavak: kapcsolódási pontok a magánjog és a közzszolgálat között, közzszolgálat, jogtörténet, közzszolgálati jog, közzszolgálat-történet

1 ORCID: 0000-0002-6897-2872

2 A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült. A tanulmány a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány PhD Kiválósági Ösztöndíjából finanszírozott szakmai támogatással készült.

1. Alapvetés

A közszolgálati jog önálló jogági mivolta, illetve dogmatikai elhelyezése napjainkban már vita tárgyát képezi.³ Az utóbbi időkben ugyanis sok tekintetben egyre inkább elmosódik a határ a közszolgálati reguláció és az általános munkajog között. Ha azonban sokkalta nagyobb történelmi távlatokban gondolkodunk, akkor elmondható, hogy a legújabb tendenciákat megelőzően e jogi terrénumnak – relatíve önálló jogágisága szempontjából – volt egyfajta felívelő korszaka és egy tulajdonképpeni aranykora is Európában. Természetesen irreális vállalkozás lenne egyetlen munkában összefoglalni ezt a történelmi ívet, így én ebben a tanulmányban – az említett s kissé talán nagyvonalú korszakolást⁴ felhasználva – azt szeretném röviden felvázolni, hogy az egyes periódusokban milyen magánjogi befolyások érték a közszolgálati jogviszonyokat. Ehhez exemplifikatív jelleggel sorolok példákat a kontinens egyes államainak jogtörténetéből, illetve kitérek néhány aktuális változási irányra is. Közszolgálat alatt a továbbiakban pedig ennek szűkebb értelmezését használom: csak a civil közigazgatási feladatokat végző, nem önkormányzatok vagy más autonómiák által alkalmazott tisztviselőket foglalja magában e fogalom. Ilyen módon az elemzés az igazságszolgáltatás dolgozóira – már amikortól kezdve ez önálló hatalmi ágként különül el – szintén nem tér ki.

2. Magánjogi hatások a közszolgák jogállásában - egy történelmi megközelítés

2.1. Kezdetek és kibontakozás: az abszolutizmus és jogi öröksége

Az abszolutista rendszerek – bármilyen időben és térben nézzük is azokat – egyik közös jellemzője volt az, hogy a hatalomgyakorlás nagyban támaszkodott az állam bürokráciájára, illetve a hadseregre. Ebből adódott az a tény is, hogy az abszolút kormányformát megvalósító államokban az addigiakhoz képest ugrásszerűen megnőtt a hivatalviselők és a katonáskodók létszáma. Az abszolutizmus egy igen költséges államüzemet teremtett, mivel az ezen állami alkalmazottak meglehetősen széles körét kellett megfizetni munkájukért, és lehetőséget kellett teremteni számukra e munka elvégzésére is, hiszen a monarchák hatalmát csak egy jól szervezett, központosított és hierarchizált igazgatási szervezet volt képes biztosítani.⁵ A bürokrácia térhódítása és a hivatalnokok számának emelkedése révén a központtól (vagyis általában az udvartól)

3 HORVÁTH István, KUN Attila, PETROVICS Zoltán: *Adalékok a közszolgálati jog jogágiságának kérdéséhez*, Pro Futuro, 2021/2, 120–133.

4 Egy lehetséges másfajta fejlődési korszakolásról: Therese GARSTENAUER: *Administrative Staff = Handbook the Global History of Work*, szerk. Karin HOFMEESTER, Marcel van der LINDEN, De Gruyter, Oldenburg, 2018, 303–307.

5 P. SZABÓ Béla: *A német politikatudomány hatása a magyar államtani gondolkodásra a 17. században. Magyarországiak politikatudományi disputációi*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020, 16.

egyre lejjebb található területi szintekre helyeződtek át az igazgatás – ez alatt értve most nemcsak a klasszikus értelemben vett közigazgatást, hanem az igazságszolgáltatási feladatokat is – munkafolyamatai. Ez persze általában nem jelentette azt, hogy a modernizált jog, a bürokrácia (és így a központi hatalom) a legalsóbb szintekig elért volna.⁶ Az egyre terjeszkedő bürokratikus szervezet kiemelt feladatává – főként a királyi központtól távolabb eső vidékeken – az állami erőforrások, leginkább a pénz allokációja és annak a kincstár részére való minél pontosabb beszolgáltatása vált. Nem véletlen, hogy a pénzügyi igazgatás területén épültek ki a legkiterjedtebb igazgatási struktúrák, és az itt tevékenykedő hivatalviselők szereztek leghamarabb némi önállóságot hatásköreik gyakorlásában, s karrierlehetőség szempontjából is kiemelkedő lehetőségek adódtak ebben az ágazatban.⁷ Az adók és más uralkodói bevételek allokációja révén a monarchia pedig ezen befolyt összegeket tudta „visszafoztatni”, és fenntartani belőle had- és hivatalnokseregét. Az így kibontakozó állami működés hozzájárult ahhoz, hogy lassan egy önálló területté kezdett válni a bürokrácia személyi körére vonatkozó szabályok összessége. A rendiségtől eltérően ugyanis e rendszerek már szakképzett hivatalnoki réteget igényeltek,⁸ amely folyamatos, pontos és megbízható módon tartotta működésben az állam gépezetét.⁹ Ezért viszonzásul pedig a többi társadalmi réteghez képest privilégiumokat kaptak, s idővel már a hivatalnoki lét meglehetősen vonzó életpályává vált, főleg a rendszeres illetményezésnek, a kezdetleges nyugdíjrendszernek és egyéb privilégiumoknak köszönhetően.¹⁰ Ilyen módon lassan körvonalazódni kezdett a közzolgálati jognak egyfajta előképe, amely a hivatalviselők jogviszonyának elemeit tömörítette magába. E körben azonban nem csupán az illetmények vagy a nyugdíj szabályait kellett rendezni, hanem a nagy létszámú tisztviselőgárda foglalkoztatására is ki kellett terjeszteni a korabeli jog határait. Ez a felmerülő igény azonban teljesen novumnak számított a XVII., de főleg a XVIII. században, s a korabeli jogtudomány képviselői először nem gondoltak új konstrukciók kialakítására, hanem a már rendelkezésre álló minták alkalmazásában láttak lehetőségeket.

Legelőször a jogviszony mibenlétének, jogi jellegének, keletkezésének és megszűnésének definiálása adódott feladatul. Erre, főként a korai időkben, a jogtudók különféle, a recipiált római jogon alapuló analógia alkalmazását tartották adekvát megoldásnak. Így például Christian Wolff a *Jus naturale*-ben amellet érvelt, hogy a *locatio conductio operarum*, azaz a munkabérelt szabályait kell alkalmazni az uralkodó és a tisztségviselő közötti jogviszonyra, Hulderius von Eyben a *mandatum*-ot tekintette applikálhatónak, vagyis a megbízást tette a kérdéses jogviszony leírásának alapjává, míg Ernst Christian Westphal – meglehetősen bizonytalanul – a közzolgálatot ellátók jogviszonyát

6 KÉPES György: *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019, 269; HAHNER Péter: *A régi rend alkonya. Egyetemes történet 1648–1815*, Kronosz Kiadó, Pécs, 2021, 64.

7 PÁLFFY Géza: *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*, Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2022, 189–201.

8 PÁLFFY: *í. m.*, 210.

9 Wolfgang WEBER: *Politik = Enzyklopädie der Neuzeit Bd. 11.*, Metzler Verlag, Stuttgart, 2009, 96.

10 Waltraud HEINDL: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*, Böhlau Verlag, Wien, 2013, 87, 172–219.

a névtelen kontraktusok (pontosabban a *do ut des, do ut facias*) körébe vélte beilleszthetőnek.¹¹ Az abszolút monarchák számára valószínűleg tetsző elképzelés lehetett az az álláspont, amely a (köz)hivatalalt *precarium*ként határozta meg. Eszerint ezt egy személynek az uralkodó adja át egyoldalú nyilatkozatával, s csakis az ő tetszésétől függ az, hogy az adott tisztviselő meddig marad e pozícióban.¹² Viszonylag későn – bár nem minden előzmény nélkül¹³ –, de hasonló elgondoláson alapszik az ajándékozási elmélet, amely a tisztséget a monarcha kegyajándékának tekinti.¹⁴ Ezekkel az elképzelésekkel azonban sok probléma adódott. A néha egymással is versengő tanok egymást váltották, de valójában mindegyik ugyanazon a talajon építkezett.¹⁵ Utóbb két fő problémát vet fel a római jogi analógiák alkalmazása. Egyrészt nem adnak biztosítékokat a hivatalviselőnek, aki így bármikor elbocsátható és a fizetése sem biztos jövedelem, másrészt pedig figyelmen kívül hagyták azt, hogy a közszolgálat esetében nem két egyenrangú fél között jön létre szerződés.¹⁶ Az alábbi táblázat szemlélteti az egyes, római jogból kölcsönzött analógiák ellen felhozott érveket a tanulmányban hivatkozott szakirodalmak alapján.

1. táblázat. A római jogból kölcsönzött analógiák ellen felhozott érvek (a szerző szerkesztése)

névtelen szerződések	<i>contractus innominati</i>	Bizonytalan tartalom; a szerződés csak közös meg- egyezéssel bontható fel.
munkabérllet	<i>locatio conductio operarum</i>	Rugalmatlan, mert a római jogi munkabérllet nem vál- toztatható (egyedi estre szól), a közszolgálat esetében viszont a munkavégzés terjedelme nem állapítható meg pontosan, az mindig az ellátandó feladattól függ.
megbízás	<i>mandatum</i>	Főszabály szerint ingyenes szerződés: legfeljebb tisz- teletdíj kikötésére van lehetőség, ám a rendszeres fizetést nem teszi kikényszeríthetővé. A <i>mandatarius</i> esetében csak közvetett képviselő áll fenn, a közszol- gáló viszont az állam nevében tevékenykedik.
szívességi használat	<i>precarium</i>	Ingyenes szerződés, a rendszeres fizetést nem teszi kikényszeríthetővé.
ajándék	<i>donatio</i>	A hivatal nem adományozható dolog módjára, tulaj- donjog azon nem állhat fenn. Ha mégis elfogadhatónak tekintjük ezt, abban az esetben is a szerződés az átvé- tellel (hivatalba lépéssel) megszűnik, a jogviszony to- vábbi tartalmára ez az analógia nem ad magyarázatot.

11 DRÁGFFY Milkós: *A közalkalmazottak jogállása, különös tekintettel a legújabb kor mozgalmára*, Grill Könyvkiadó, Budapest, 1932, 17, 20, 22.

12 Georg MEYER, Gerhard ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, Duncker & Humblot, Leipzig, 1919, 575; Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs I.*, Laupp, Tübingen, 1876, 401.

13 Pl.: DRÁGFFY: *i. m.*, 23.

14 Christian Friedrich ELVERS: *Über das Rechtsverhältnis zwischen Landesregierungen und Beamten*, Allgemeine Juristische Zeitung, 1828/46, 181–183; 1828/48, 189–191.

15 Heinrich BEGEMANN: *Die rechtliche Natur des Eintritts in den Reichsstaatsdienst bzw. der Verleihung eines Reichsamtes: Ein staatsrechtlicher Versuch*, Buchdruckerei R. Noske, 1906, 827.

16 DRÁGFFY: *i. m.*, 24.

Ennek ellenére a modern közzolgálati rendszerek megteremtése felé az első lépést egyértelműen az abszolút monarchiák berendezkedései tették meg, mivel a tisztán magánjogi alapon ellátott közjogi tisztségeket fokozatosan megszüntették.¹⁷ A közjogi viszonyok ugyanis egyre inkább elváltak az uralkodói magánjogi viszonyoktól, legalábbis a kései (XIX. század eleji) abszolutizmusok idején már biztosan.¹⁸ Ez nem jelentette azt, hogy a monarchia felé fennálló lojalitási kötelezettség ne lett volna meghatározó (még akár a XIX. század derekán is) a hivatalban való alkalmazás tekintetében, hanem egyfajta lassú szemléletváltás során az igazgatás egyre jobban elvált az uralkodó személyétől, és az állam vált hangsúlyossá.¹⁹ Ez a jogviszonyokkal kapcsolatban olyképpen csapódott le, hogy a jogászok is felismerték: a tisztán magánjogi tanok nem megfelelőek, ám a közjogi reguláció talán igen. Ennek egyik jelentős teoretikusa Friedrich Schmitthener volt, aki egy 1845-ös munkájában leírta a magán-, illetve a közjogi viszonyok különbözőségét, a közigazgatás hierarchikus működését, vagyis azt, hogy nem a magánjogot jellemző horizontális viszonylat áll fenn a közhivatalok ellátása során.²⁰ Schmitthener egyenként vette számba a római jogon alapuló elméleteket,²¹ s igyekezett megmagyarázni a közzolgálati jogviszony közjogi jellemzőit, szembeállítva azokat korábbi elméletekkel.²² A teoretikus megalapozást azonban a szükségesség miatt jócskán megelőzte a gyakorlat. Példaként említhető e körben az *Allgemeines Landrecht* (ALR), amely közjogi módon szabályozta a közzolgálat néhány elemét,²³ az 1789-ben felmerült francia közzolgálati kódex ötlete,²⁴ vagy az 1805-ös bajor *Hauptlandspragmatik*, amelynek kodifikációja Maximilian von Montgelas reformjai során valósult meg,²⁵ de a jogtudomány egyik korabeli polihisztora, Nikolaus Gönner is tevékenyen részt vett a folyamatban, s 1808-ban ő írta az első kommentárt a pragmatikához.²⁶ E kódex új utat nyitott a közzolgálat fejlődésében: az alkalmazás már szerződésen alapult, fix bérezési rendszert vezetett be és a képzett bürokrácia

17 KELEMEN Miklós: *Az igazgatás személyi állománya és a közzolgálati jog történeti fejlődése = Összehasonlító jogtörténet*, szerk. FÖLDI András, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016, 231, 234.

18 Ekkoriban már az egyetemi stúdiumokban is elvált egymástól a jog e két nagy területe, s ez a didaktikai rendszer alapvetően befolyásolta a jogi gondolkodást is. Alexander HELLGARDT: *Die universitäre Rechtslehre und die Dichotomie von Öffentlichem Recht und Privatrecht*, Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft, 2020/3, 199–213, 205.

19 Renate MAYNTZ: *A közigazgatás kialakulása = Közigazgatás-tudományi antológia II.*, szerk. LŐRINCZ Lajos, UNIÓ Lap- és Könyvkereskedelmi Kft., Budapest, 1996, 99.

20 Friedrich SCHMITTENER: *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*, Heyer Verlag, Gießen, 1845, 395, 502.

21 *Uo.*, 507–508.

22 *Uo.*, 504–507.

23 Bernd WUNDER: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986, 18; ÚJVÁRI Emese: *Kárfelelősség a gyámügyi igazgatásban a 19. századi német jogban*, Miskolci Jogi Szemle, 2018/1, 62–83, 62–63.

24 Henri CHARDON: *L'administration de la France*, Perrin et c^{ie} Libraries-Éditeurs, Paris, 1908, 139.

25 Gerd KLEINHEYER, Jan SCHRÖDER: *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, 325.

26 Nikolaus GÖNNER: *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern mit erläuternden Anmerkungen*, Landshut, 1808, passim.

kiépítését célozta.²⁷ Josef Jakob szerint fontos fordulatot jelentett továbbá, hogy a kódex a hivatalviselés jogát függetlenítette a társadalmi származástól, illetve hogy a tisztviselők hűségét már nem a szankcionálással való fenyegetéssel, hanem jutalmazással próbálták innentől elérni, ami erőteljes szemléletbeli váltás a korábbi viszonyokhoz képest.²⁸ Az így meghatározott jogviszony immáron egyértelműen nem magánjogi, hanem közjogi tartalommal,²⁹ s így garanciális jelleggel bírt, mert az egyszerű elbocsátás elleni védelmet jogszabályi alakba foglalta, szemben más területekkel (például a korabeli Ausztriával), ahol ezt a „joghoz kötést” ekkoriban még az uralkodó szuverén voltának megsértéseként értelmezték volna.³⁰ Ezek a korai törekvések a közszolgálati joganyag rendszerezésére, de főképp az 1805-ös bajor szolgálati pragmatika utat nyitott egy új fejlődési iránynak, amely a közhivatalnoki jog önállósodását és így fénykorát hozta magával.

Még mielőtt azonban rátérnék a következő időszak tárgyalására, szólnom kell egy másik jelenségről is, amelynek a későbbiekben is jelentősége lesz. Ez pedig a hivatalnokok fokozott felelőssége tevékenységükért, amely szintén az abszolút hatalomgyakorlási mechanizmusok eredménye. A munkájukat élethivatás-szerűen, fizetésért és más juttatásokért végző tisztviselőkkel szemben ugyanis innentől kezdve megalapozott elvárás volt, hogy azt precíz módon, lojálisan és nem kárt okozva végezzék. Számos esetben – a rendkívül fontos allokációt végző igazgatási ágakban, például a bányaugy területén – új, tulajdonképp magánjogi(as) intézményt vezettek be. Ilyen volt például a Habsburg államkonglomerátumban a kaució, amely egyfajta szerződési biztosítékként szolgált arra az esetre, ha a hivatalnok hivatali tevékenysége gyakorlása során kárt okozna az államnak/uralkodónak.³¹ Ezt a hivatalba lépés előtt kellett szolgáltatni készpénzben, zálogként, adósságlevélben vagy kezességvállalás formájában, de lehetett ezek kombinációjaként is. Az összeg, ha nem kellett felhasználni, természetesen visszajárt akár az örökösöknek is, sőt még kamatot is fizettek utána.³² A kaució és saját munkaszerződésük³³ mellett a bányahivatalnokoknak még egy (1776-tól egységesen szövegezett) reverzálist is alá kellett írni, amelyben szerepelt a kaució, és amelyben jogi helytállást vállaltak tevékenységükért.³⁴ Ugyanígy egy másik fontos területen is elterjedt ez a gyakorlat: az adóigazgatás is átvette, s az adószedőknek is kauciót kellett

27 Bernd WUNDER: *Das erste deutsche Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805*, Zeitschrift für Beamtenrecht, 2005, 2–12.

28 Josef JAKOB: *Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft an der Ludwigs-Maximilians-Universität Landshut / München von 1800 bis 1833*, Fern Universität in Hagen, Hagen, 2002, 19–20.

29 Thorsten Ingo SCHMIDT: *Beamtenrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, 7–8.

30 Barbara WEICHSSELBAUM: *Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention*, Zeitschrift für öffentliches Recht, 2007, 537–594, 538.

31 GEDEON Magdolna: *A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században*, Pro Futuro, 2021/1, 67–90, 76, 80.

32 Gerhard AMMERER: *Funktionen, Finanzen und Fortschritt. Zur Regionalverwaltung im Spätabsolutismus am Beispiel des Geistlichen Fürstentums Salzburg*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, 1986, 341–518, 506.

33 Koi Gyula: *A bányajog és a bányászati szakigazgatás jellegzetességei: jogelméleti-jogtörténeti vázlat*, Magyar Közigazgatás, 2006/8, 475–492, 480.

34 GEDEON: *i. m.*, 76–77.

letenniük arra az esetre, ha visszaélnének hatalmukkal, ami valószínűleg gyakran meg is történt.³⁵ E szerződési biztosíték tehát a magánjogi értelemben vett anyagi károk okozásának esetére kívánt fedezetet nyújtani (mai terminológiával élve kárátalányjelleggel), egyben hivatali állásának „szerződésszerű”, szabályos ellátására sarkallta a tisztviselőket. A kauciót mégsem tekinthetjük minden fenntartás nélkül a majdani magánjogi/vagyonhiatalnokai felelősség előképének, hiszen a XVIII. században és a XIX. század első felében ez a helytállás az állam (vagy közvetett módon a monarcha) felé jelentett garanciát, tehát ez még nem egy közjogi elemekkel átszőtt konstrukció volt – mint azt később látni fogjuk –, hanem egy tiszta szerződéses, magánjogi jogviszony, pontosabban mellékkötelem.

2.2. A közszolgálati jog aranykora: a XIX. század második felétől a New Public Managementig

A már említett Schmitthenert tartja számon a szakirodalom, aki már dogmatikai alapon elsőként lépte át a szerződési jogi kereteket a közszolgálati viszonyok definiálása kapcsán, s a XIX. század derekától valóban egyfajta új felfogás tört utat ezen a téren a kontinensen. A közszolgálati jogviszony keletkezésére és megszűnésére vonatkozó elméletek innentől kezdve sokkal heterogénebbé váltak, s ilyen módon ezek áttekintésére e tanulmány keretei között nem is vállalkozom, csupán nagyobb léptékben szükséges felhívni a figyelmet néhány tendenciára. A magánjogtól való elszakadás ugyanis nem volt drasztikus, példának okáért Schmitthenner munkásságának olyan értelmezésével is találkozhatunk, miszerint ő sem teljesen szakadt még el a magánjogias megközelítéstől,³⁶ sőt Tomcsányi Móric szerint a magánjogi szerződési elméletek periódusát az olyan közjogi kontraktusok időszaka követte, amelyek csupán látszólag közjogiak. Szerinte ezeknek legszembetűnőbb hibája, hogy alapjellegetben az ezekkel definiált jogviszonyok még mindig magánjogiasak, mivel a szerződő felek mellérendeltségére építenek.³⁷ Ezzel szemben létezett egy olyan felfogás is, amely az állam egyoldalú aktusa nyomán vélte keletkezőnek a közszolgálati jogviszonyt,³⁸ s csak később jelentek meg a szintetizáló elméletek, amelyek szerint például a kinevezési aktusnak két intézkedése van: egy államhatósági és egy szerződéses,³⁹ vagy az egyoldalú aktus mellett ennek a (leendő) tisztviselő általi elfogadása is kell ahhoz, hogy a jogviszony

35 HÉJJA Julianna Erika: „Hűtlenségi és visszaélési botrányos tények”. *Vármegyei tisztviselői kihágások, felelősségre vonás, fegyelmi eljárás a 19. század első felében*, Századok, 2015/5, 1069–1077, 1071.

36 DRÁGFFY: *i. m.*, 26.

37 TOMCSÁNYI Móric: *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban*, Politzer Könyvkiadó, Budapest, 1905, 49. Ez egy tágabb kontextusban is igaz: a német közjogtudomány megalapozói a magánjogi jogtudomány módszerességét és jogászai technikáit használták mintául saját dogmatikai rendszerük kidolgozásához. Vö. SÓLYOM Péter: *Jogászai módszer és politika*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2016, 28, 55.

38 DRÁGFFY: *i. m.*, 30–38.

39 TOMCSÁNYI: *A vagyoni..., i. m.*, 48.

létrejöttön.⁴⁰ A tisztviselői jogviszonyok legteljesebb mértékű közjogi tartalommal való kitöltése a közszerződés jog részleges vagy teljes kodifikációját vitte végbe a gyakorlatban. A XIX. század második felétől ugyanis számos állam döntött úgy, hogy nagyobb számú hivatalnokainak jogait és kötelezettségeit egyetlen kódexben foglalja össze, amelyeket leggyakrabban szerződés jogi pragmatikának vagy közszerződés jogi törvénykönyvnek neveztek.⁴¹ A kodifikációkra való törekvések, s főképp egy-egy elkészült törvénymű kötelező jogi erővel való felruházása a közszerződés jog aranykorát jelentette. Így például Svájc már 1853-ban, később pedig 1914-ben, majd 1927-ben fogadott el ilyen törvényt a szövetségi szintű közigazgatás dolgozóira nézve,⁴² de hasonló sikere volt az 1914-es (és 1979-ig hatályban maradt) osztrák *Dienstpragmatik*nak⁴³ vagy a számos ország számára mintaadó 1873-as német *Reichsbeamtengesetz*nek,⁴⁴ míg a magyar vagy a francia próbálkozások sokáig eredménytelenek maradtak.⁴⁵ Az akár kodifikált, akár kodifikálatlan közszerződés jog azonban a századforduló idején Európában már egy stabil dogmatikával bíró közjogi terület volt, s ez csak a XX. század második felétől tört meg, fokozatosan. Az alábbi táblázat szemlélteti a közszerződés jogviszonyról alkotott elméletek három nagyobb csoportjának jellegzetességeit a jogviszony keletkezésére és megszűnésére vonatkoztatva.

2. táblázat. *A közszerződés jogviszonyokról alkotott elméletek három fő csoportja (a szerző szerkesztése)*

	Magánjogi tanok	Egyoldalú hatósági aktus tana	Vegyes közigazgatási aktus tana
Keletkezés	szerződéssel	az állam egyoldalú nyilatkozatával	kinevezéssel: állam egyoldalú aktusa kötött tartalommal, amelyet a (leendő) tisztviselő elfogad

40 Carl Friedrich von GERBER: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Verlag von Bernhard Tauchnitz, Leipzig, 1880, 116–117.

41 Frits van der MEER, Trui STEEN, Anchrít WILLE: *Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative Analysis = Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, szerk. Frits van der MEER, Jos RAADSCHELDERS, Theo TOONEN, Palgrave Macmillan, London, 2015, 38.

42 ERNST LOBSIGER: *Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates*, Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern, 1975, 16; Raimund GERMANN, Christoph GERMANN: *Der Staatsapparat und die Regierung. Öffentliche Verwaltung in der Schweiz Bd. I.*, Haupt Verlag, Bern, 1998, 124.

43 SALLAI Balázs: *Szerződés jogi pragmatika a Lajtán innen és túl: törekvések a közszerződés jogi kódex megalkotására a Monarchiában*, Jogtörténeti Szemle, 2023/1, 40–46, 41–42.

44 SALLAI Balázs: *A szerződés jogi pragmatika mint az állami válságkezelés eszköze: Német, osztrák és magyar jogtörténeti példák = Law in Times of Crisis – Jog válság idején*, szerk. BÁNDI Gyula, POGÁCSÁS Anett, Pázmány Press, Budapest, 2023, 477–479.

45 SALLAI: *A szerződés jogi... i. m.*, 483–485.; [Szerző nélkül]: *Franciaország állami tisztviselői*, Állami Tisztviselők Lapja, 1909/19, 157; Johann ANKWITZ: *Die Beamtenbewegung und der Entwurf einer Dienstpragmatik in Frankreich*, Österreichische Rundschau, 1910, 343–348, 345–347. Franciaországban végül – hazánkkal ellentétben – sikerült kodifikálni e joganyagot, először 1946-ban. HAZAFI Zoltán: *A legújabb fejlődési irányok a francia közszerződés jogban = Főbb közszerződés jogi modellek Európában*, szerk. CSÓKA Gabriella, LUDÁNYI Dávid, Ludovika Kiadó, Budapest, 2023, 58.

			1. a felek akaratától független ok: – <i>tisztviselő halála</i> – <i>határozott idő lejárt</i> – <i>korhatár elérése</i> – <i>jogerős ítélet</i>
	1. az alapul vett szerződéstípusonként eltérően valamelyik, esetleg mindkét fél akaratából		2. a felek egybehangzó akaratnyilvánítása: – <i>kilépés</i> – <i>nyugállományba vonulás (korhatár elérése + elégséges szolgálati idő)</i>
Megszűnés	2. a tisztviselő halála révén	1. az állam akaratából	
	3. a vállalt munka elvégzése után (teljesítéssel)	2. a tisztviselő halála révén	3. egyoldalú állami aktus: – <i>kötelezettségzegés szankciója (pl. fegyelmi büntetés)</i> – <i>alkalmatlanság</i> – <i>hivatal megszüntetése jogutód nélkül</i>
	4. lehetetlenné válással		4. a tisztviselő egyoldalú nyilatkozata: – <i>lemondás</i> nyugállományba vonulás (elégséges szolgálati idő)

Az önállósult közszoigálati jog egy eleme azonban részben magánjogi maradt. A tisztviselők felelősségi rendszerének klasszikus hármás felosztásában a büntetőjogi és a fegyelmi felelősség mellett megtalálható volt a magánjogi vagy vagyoni, ritkább terminológiával kár(térítési) felelősség. Ez – mint azt elnevezései is sugallják – erősen kötelmi jogi alapokon áll(t). Ismételten a német területeket vizsgálva: itt merült fel először annak az ötlete, hogy egy vegyes, tehát nem teljesen magánjogi alapokon álló megoldást kellene alkalmazni,⁴⁶ hiszen eredetileg ezen a téren is a magánjog szabályai érvényesültek. Példának okáért az ALR a megbízási szerződés konstrukcióját vette alapul,⁴⁷ amely esetén főszabály szerint a *mandatarius* ingyenadós, tehát csak a *dolusért* felelt.⁴⁸ A későbbi időkben e felelősségi típus már számos közjogi elemmel van átszőve.⁴⁹ Lényegében két esetkört különböztethetünk meg: egyfelől a hivatalnoknak az állam felé, másfelől a magánszemélyek felé fennálló helytállási kötelezettségét károkozásaik miatt. A vétkesség fokát szinte valamennyi korszak szabályozása figyelembe

46 TOMCSÁNYI: *A vagyoni...*, i. m., 155–156; Burchard Wilhelm PFEIFFER: *Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft Bd. II.*, Hahn'sche Hofbuchhandlung, Hannover, 1828, 361–384; Burchard Wilhelm PFEIFFER: *Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft Bd. III.*, Hahn'sche Hofbuchhandlung, Hannover, 1831, 380–386.

47 ÚJVÁRI: i. m., 62–63.

48 FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 301.

49 TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926, 370.

vette e körben, ám fontosabb kérdés az, hogy mi alapján és hogyan érvényesíthetők az ilyen – alapvetően magánjogi – igények. Erre vonatkozóan az a koncepció gyökerezett meg, amely szerint a kárt elszenvedő fél az államtól kell hogy követelje ennek megtérítését, s az állam csak regresszjogot kap a kárt okozó tisztviselővel szemben.⁵⁰ Magyary Zoltán kiemeli, hogy a közjogi elemek elsősorban azt biztosítják, hogy a közigazgatás működését ne lehetetlenítsék el az alap nélküli pereskedések,⁵¹ s ezért számos állam korlátozta ezt a jogot. Így például a BGB 839. §-a alapján csak akkor perelhet a magánfél, ha a polgári peres eljárásán kívül más lehetősége már nincs a megtérítésre,⁵² vagy hasonló megoldást találhatunk az 1928-as Magánjogi törvényjavaslatban is, amelynek 1735. §-a kimondta: nem kell megtéríteni a kárt, ha azt a károsult más jogorvoslattal elháríthatta volna és ezt elmulasztotta. Ismert olyan megoldás is, amely csak akkor ad alapot a károsulti igényérvényesítésre, ha azt előzetesen fegyelmi határozatban megállapították,⁵³ illetve az 1797-től létező francia minta szerint csak akkor, ha az Államtanács előzetesen hozzájárult a polgári bíróság előtti perindításhoz.⁵⁴ Ezzel kapcsolatban fontos azonban hangsúlyozni, hogy a francia felfogás – amely Belgiumra és Olaszországra is hatással volt – különbséget tesz *faute de service* és *faute personnelle* között. Az utóbbi kategória egyértelműen a tisztviselő (súlyos) vétkességén alapszik, s minden esetben kereset indítható ellene. Az előbbi kategória az, amelynél szükséges az Államtanács hozzájárulása, mert ebbe a körbe tartozik minden olyan közigazgatási ténykedés, amely kárt okoz, de nem állapítható meg az eljáró hivatalnok vétkessége.⁵⁵ Egy másik lehetséges utat választott a jogalkotó a svájci *Obligationenrecht* esetében, amely teljes egészében a közjogi szabályozás körébe utalta e felelősségi alakzatot.⁵⁶ Ezekből is látható tehát, hogy ez a felelősségi típus a XIX. század végére már inkább a közjog által szabályozott volt, s csak kis részben maradt magánjogias. Ilyen összetevőjének tekinthető például a kár fogalma, amelyre a közjogi-közigazgatási szakirodalom tulajdonképpen soha nem tér(t) ki részletesen, ami azt mutatja, hogy ebben a kérdésben a magánjogi dogmatika volt meghatározó. Szintén fontos változás, hogy a korábbi megoldásokhoz – például ALR – képest a XIX. század közepétől nem kontraktuális, hanem

50 TOMCSÁNYI: *A vagyoni..., i. m.*, 72; TOMCSÁNYI: *A magyar..., i. m.*, 374.

51 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 419–420.

52 Ez azonban csak a szövetségi közigazgatási feladatokat ellátó tisztségviselők esetén van így, a saját hivatalnokokra nézve a *Landok* alkothattak jogot a kérdés rendezésére 1900 után. TOMCSÁNYI: *A vagyoni..., i. m.*, 160–161. A BGB regulációja azonban önmagában nem rendezte a vagyoni felelősséget, így 1910-re készült el a részletszabályokat is tartalmazó *Reichsbeamtenhaftungsgesetz*, amely főszabállyá tette az állam általi helytállást annak hivatalnokai helyett (*schuldbefreiende Hafnungsübernahme*). ÚJVÁRI: *i. m.*, 66.

53 TOMCSÁNYI: *A magyar..., i. m.*, 372.

54 Maurice HAURIU: *Précis de Droit Administratif*, Société anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1927, 314–315.

55 TOMCSÁNYI: *A vagyoni..., i. m.*, 118–150; TOMCSÁNYI: *A magyar..., i. m.*, 372; HAURIU: *i. m.*, 332. Az 1873-as Blanco-ügynek volt jelentősége abban, hogy ráirányította a figyelmet a magán- és közjog elhatárolására a kárfelelősség kapcsán. Nikolaus MARSCH: *Frankreich = Verwaltungsrecht in Europa Bd. 2.*, szerk. Jens-Peter SCHNEIDER, Universitätsverlag Osnabrück, Osnabrück, 2009, 64–65.

56 TOMCSÁNYI: *A vagyoni..., i. m.*, 151.

deliktuális felelősségi alakzatról van szó,⁵⁷ legalábbis azon államokban, amelyek nem utalták teljes egészében a közjog hatályába a kérdés rendezését.

A közszolgálati jog személyi hatályát tekintve is előfordultak magánjogias elemek az egyes európai országokban, mivel bizonyos – jellemzően kisebb jelentőségűnek tartott vagy bizonyos (félig) állami szerveknél történő – munkavégzési formákat nem vontak a számos garanciális tartalommal bíró említett jogterület alá. Ezen tevékenységekre vagy elkülönült, speciális szabályozás vonatkozott, vagy pedig az ekkoriban már kibontakozófélben lévő munkajog regulációja. Nem szabad ugyanis szem előtt téveszteni, hogy a munkajog nagyjából a XX. század első harmadáig a magánjog egyik leágazását jelentette, s ekkoriban keresztülfekvő jogági jellege nem érvényesült.⁵⁸ Így például Magyarországon a dualizmus idején az erdészeti vagy a vasúti igazgatásban volt jellemző ez az alkalmazási mód,⁵⁹ a Horthy-korszakban pedig a MÁV, az Ibusz vagy az Országos Társadalombiztosító Intézetnél dolgozók esetek magánjogi szerződés hatálya alá.⁶⁰ A gyakorlat ezeket a kontraktusokat egyértelműen a magánjog szabályai szerint ítélte meg, például az érvényességükkel kapcsolatos kellékek esetében.⁶¹ Tipikusan ilyen magán/munkajogias szabályozással próbálták kezelni a Weimari Köztársaság pénzügyi nehézségeit, olyan módon, hogy a költséges közszolgálati állások egy részét egyszerűen kivették a közjog hatálya alól,⁶² ami hosszú távon végzetes következményekkel járt a közigazgatásra nézve.⁶³

2.3. A klasszikus közszolgálati jog térvesztése: a nyolcvanas évektől napjainkig

A klasszikus közszolgálati jog megjelölés alatt általánosságban azt a kontinentális joganyagot értem most, amely a fentebb bemutatott korszakban – tehát a XIX. század közepétől/második felétől a XX. század második feléig – alakult ki és volt hatályban. Időközben azonban a XX. században létrejött egy új, keresztülfekvő – tehát magán- és közjogi elemeket is magában foglaló – jogág, a munkajog,⁶⁴ amely az eddig bemutatott magánjogi foglalkoztatási formák helyét jelentős mértékben átvette. Az 1980-as évektől azonban a New Public Management gyűjtőirányzatának⁶⁵ képviselői egy újfajta államüzemben láttak perspektívát, amely kihatott a közszolgálatra is.⁶⁶ A NPM ala-

57 A magyar gyakorlatról lásd: SZLADITS Károly: *A magánjogi bírói gyakorlat 1901–1927*, Grill Könyvkiadó, Budapest, 1928, 560–561.

58 KUN Attila: *A magyar munkajog kezdetei és helyzete 1945 és 1949 között*, Acta Universitatis Szegediensis, 2004/1–15, 349–390, 352; HALMOS Szilvia, PETROVICS Zoltán: *Munkajog*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 22.

59 JÁSZI Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I.*, Hegedüs és Sándor Könyvkiadó Vállalata, Debrecen, 1907, 330–331.

60 DRÁGFFY: *i. m.*, 13–14.

61 JÁSZI: *i. m.*, 330.

62 Arnold KÖTTGEN: *Beamtenrecht*, Ferdinand Hirt, Breslau, 1929, 30–31.

63 SALLAI: *A szolgálati...*, *i. m.*, 478–479.

64 ZACCARIA Márton Leó: *Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól*, Glossa Iuridica, 2011/1, 118–122, 120–121.

65 Norbert WIMMER: *Dynamische Verwaltungslehre*, Springer, Wien, 2010, 251.

66 BALÁZS István: *A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban = Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*, szerk. AUER Ádám, BERKE Gyula, GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Ludovika Kiadó, Budapest, 2018, 51–56.

pideológiája a nagy és költséges állam leépítése oly módon, hogy a közfeladatok lebonyolításának egy részét kisebb vagy nagyobb mértékben piaci szereplőkre bízta, ami a közszolgálat esetében a gazdasági, avagy magánmunkajog hatásainak erősödését hozta el. Például a német jogban a XIX. század második felében meggyökeresedett dichotóm felosztás, miszerint a közszolgáltatók *Beamterek* vagy *Angestellterek*,⁶⁷ trichotómmá bővült az *Arbeiterek*, vagyis a magánmunkajog hatálya alá tartozó dolgozókkal.⁶⁸ A korábban a közszolgálati jog hatálya alá tartozók munkaviszonyának ilyen „kiszervezése” is gyakori és nem minden veszélytől mentes példa.⁶⁹ Sőt ennél drasztikusabb eseteket is fellelhetünk: a svájci szövetségi közigazgatás személyi állományát 2002-től asszimilációs rendszerben⁷⁰ – tehát nagyrészt az általános munkajog szabályai szerint – foglalkoztatják,⁷¹ illetve Svédországban az 1965 és 1975 között végrehajtott reformok óta az általános munkajogi regulációt alkalmazzák a közigazgatás személyzetére.⁷² A 2008-as válság után azonban az NPM megoldásaiba vetett bizalom megingott, s egy újabb, szintézisre törekvő neoweberi modell jött létre, amely igyekszik vegyíteni a privát és a közszektor megoldásait, de tanulva az NPM „hibáiból”.⁷³ A közszolgálatban szinte tankönyvi példa erre a teljesítményértékelési rendszer,⁷⁴ de kifejezetten kötelmi jogi behatás volt hazánkban az érvénytelenség jogintézményének bevezetése, vagy a már elemzett vagyoni felelősség vétkességéről felróhatósági alapra való áthelyezése,⁷⁵ s a közszolgálati jogviszonyok polgári jogi szerződéses megalapozása is felmerült már.⁷⁶ Ugyanígy kevésbé adekvát a magyar közszolgálati szabályozásban a joggal való visszaélés tilalma elvének deklarálása.⁷⁷ Szükséges azonban megjegyezni, hogy ezek a hatások oda és vissza is működnek, így példának okáért a magánmunkajogi szabályozás

67 SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 145.

68 ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila, VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási elmélet*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2020, 158., 303. lábjegyzet.

69 HORVÁTH, KUN, PETROVICS: *i. m.*, 126.

70 Az asszimilációs és differenciált közszolgálati szabályozásokról lásd: BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban = Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Complex Kiadó, Budapest, 2011, 83–96.

71 RAIMUND GEMANN: *Beamte = Historisches Lexikon der Schweiz*, <https://hls-dhs.dss.ch/de/articles/010346/2011-09-14/> (letöltés ideje: 2022. 01. 02.).

72 STEN BONSING, NIINA MÄNTYLÄ, HENRIK WENANDER: *Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden*, *European Public Law*, 2023/1, 115–134, 120.

73 LINDER Viktória: *A közigazgatás személyi állománya = A közigazgatás elmélete és gyakorlata*, szerk. SZALAI András, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020, 364.

74 KOI Gyula: *A közhivatal viseléséhez való jog = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYOK Gábor, 2020, [11], <https://ijoten.hu/uploads/a-kozhivatal-viselesehez-valo-jog.pdf> (letöltés ideje: 2023. 11. 09.).

75 DORKA Dóra: *Magánjogias közszolgálat? = Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012, 272.

76 HORVÁTH, KUN, PETROVICS: *i. m.*, 127.

77 HERDON István: *A joggal való visszaélés tilalmának gyakorlata a munkaviszony megszüntetése körében*, *Lélektan és hadviselés – interdiszciplináris folyóirat*, 2020/2, 89–99, 94.

megengedi a fegyelmi felelősség kikötését,⁷⁸ ami mindig is a közszolgálati jog sajátos intézménye volt. Ezek a kölcsönhatások (is) indukálták azt a vitát, amelyre már a bevezetőben is utaltam, vagyis hogy a közszolgálati jog önálló jogág-e, vagy a munkajog része, a munka közjoga? Mindkét oldal mellett találunk meggyőző érvelést a jelenlegi magyar tudományos diskurzusban.⁷⁹ A magam részéről nem szeretnék pálcát törni egyik elképzelés mellett sem, csupán egyetlen történeti adalékkal szolgálok: a magyar jogtörténet tekintetében a közszolgálati jog önállósága mindig relatív volt,⁸⁰ azaz a közjogászok a közigazgatási jog egyik alterületeként kezelték azt, ám a tudományági rendszertan időről időre szükségszerűen változik.⁸¹ Azon végletes állásponttal azonban nem értek egyet, amely a közszolgálati jogi szabályozást megszüntetné, azaz amellet érvel, hogy a közszolgálat foglalkoztatásának normaanyagát az általános munkajog adja. Komoly ellenpéldákkal lehet élni e tekintetben, de azt gondolom, hogy a legmeggyőzőbb a már tárgyalt svéd tendencia: a közszolgálati jog – és így annak speciális felelősségi alakzatai – kivezetése után most újra napirenden van, hogy az elszámoltathatóság jegyében vissza kellene térni a régebbi megoldáshoz.⁸² Ugyanílyen dilemmát jelenthet az is, hogy a rugalmasságra való törekvés – amely gyakran a magánjogot jellemző diszpozitivitást hangsúlyozza – végső soron képes aláásni a karrierrendszerű közszolgálat életpályamodelljét.⁸³ Nem lehet véletlen az sem, hogy számos országban történt a 2010-es években visszarendeződés a közszolgálati szabályozásban.⁸⁴ További érvként Forgács D. Péter gondolatait szeretném felvillantani. A szociológus szerint az NPM által generált közigazgatási változások azért buktak el, mert azokba „*vulgárisan leegyszerűsített ökonómiai magyarázatokkal leheltek életet*”.⁸⁵ Hibának véli az állami (így a közszolgálati) felelősség csökkentését is,⁸⁶ amit a citált svéd példa is alátámasztani látszik. Véleményem szerint az említett szerzőnek igen fontos – és a közszolgálatot érintő problematikán is túlmutató – tézise, hogy a köz- és magánszférát azért nem szabad és nem lehet összemosni, mert míg az első ideológiák mentén értékracionálisan, addig

78 SIPKA Péter Máté, ZACCARIA Márton Leó: *Felelősségi jogviszonyok = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYOK Gábor, 2020, [84], <http://real.mtak.hu/107959/1/felelssgi-jogviszonyok.pdf> (letöltés ideje: 2023. 11. 09.).

79 A teljesség igénye nélkül: BALÁZS: *A közszolgálati...*, i. m.; HORVÁTH, KUN, PETROVICS: i. m.; MÉLYPATAKI GÁBOR, PRUGBERGER TAMÁS: *A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása*, *Közjogi Szemle*, 2021/1, 12–18; GYÖRGY ISTVÁN: *Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? = Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*, szerk. AUER ÁDÁM, BERKE GYULA, GYÖRGY ISTVÁN, HAZAFI ZOLTÁN, Ludovika Kiadó, Budapest, 2018, 265–276; LUDÁNYI DÁVID: *Munkajog vagy közigazgatási jog? Közszolgálati jog! = Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára*, szerk. AUER ÁDÁM, BANKÓ ZOLTÁN, BÉKESI GÁBOR, BERKE GYULA, HAZAFI ZOLTÁN, LUDÁNYI DÁVID, Wolters Kluwer, Budapest, 2023, 430–438.

80 A témáról: KOI GYULA: *A magyar közszolgálati jog kezdetei a jogirodalomban*, *Jogtörténeti Szemle*, 2006/2, 49–59.

81 MÉLYPATAKI, PRUGBERGER: i. m., 15.

82 BONSING, MÁNTYLÁ, WENANDER: i. m., 121, 127.

83 DORKA DÓRA: *Megállapodás a közszolgálatban? = Adásvétel és közösség*, szerk. SCHIFFNER Imola, VARGA NORBERT, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2014, 41.

84 BALÁZS: *A közszolgálati...*, i. m., 56–57.

85 FORGÁCS D. PÉTER: *A bürokrácia szociológiája*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2019, 69.

86 *Uo.*, 70.

a második a gazdasági előnyöket szem előtt tartva célracionálisan működik.⁸⁷ A közszolgálati szabályozás tekintetében azonban nem feltétlenül elvetendő a munkajogi megoldások.⁸⁸ Pozitív példa erre Franciaország, ahol nemrégiben, hosszadalmas kodifikációs folyamat eredményeként született meg egy kódex,⁸⁹ amely egyfelől klaszszikus szolgálati pragmatika (például összegzi a jogokat és kötelezettségeket, külön részt tartalmaz a védelemre és a karrierre/életpályára vonatkozóan), másfelől számos magánmunkajogi intézményt honosított meg: többek között a teljesítményértékelést, a közös megegyezéses jogviszony-megszüntetést vagy az egyéves fizetett szabadság (hozzátartozó ápolása céljából) lehetőségét.⁹⁰ Hazafi Zoltán szerint ez a kettősség eddig is megvolt a francia közszolgálatban, amely egyszerre ragaszkodott tradícióihoz, de szeretett volna rugalmasabb, magánjogias elemeket is bevezetni.⁹¹

3. Változások, tendenciák, trendek – összegzés helyett

Összegzésképpen az általam használt periodizálást áttekintve a következő állításokat teszem:

A közszolgálati jog első időszakában, az abszolutizmusok idején még egy „lapangó jogterület” volt, hiszen a jelenség, vagyis a hivatalnokok szolgálati jogviszonya már létezett, ám *expressis verbis* még nem volt olyan jogág vagy jogi terület, amely képes lett volna leírni ezeket az akkor új intézményeket. Ezért a jogászok már a meglévő tudásanyag segítségével a recipiált római jog egyes kötelmi jogi intézményeit próbálták meg analógia útján alkalmazni, mint utóbb már tudjuk, kevés sikerrel. A szakirodalom már a XIX. század elején tételesen kifejtette, hogy az egyes szerződéstípusok miért nem nyújtanak jó megoldást. Nagyjából innentől kezdve beszélhetünk a közszolgálati jog felívelő korszakáról, amikor a jogi gondolkodás realizálta: nem analógiákban, hanem teljesen új elméletekben kell gondolkodni. Így lassan, lépésenként elkezdett elválni a magánjogtól a közszolgálat joga (lásd: közjogi szerződési elmélet), s ebben a században kialakult Európában ennek sajátos dogmatikája és joganyaga. A fénykort a szolgálati pragmatikák kodifikációi jelentették, amelyek egységesítették a közszolgálati jogot és garanciális jelentőséggel bírtak a közszolgálók számára.⁹² Fontos ugyanakkor rámutatni, hogy a magánjog még ekkoriban is erősen hatott, például egyes szerződéses foglalkoztatási típusok, vagy épp a vagyoni/magánjogi felelősség nyomán. Nagyjából a XX. század második felétől, erősebben pedig az 1980-as évektől indult meg egyfajta leívelő korszak, amely a NPM – és napjainkban a neoweberi útkeresés⁹³ – hatására az addigi közszolgálati jogot hol erősebben, hol kevésbé erősen, de az általános munkajogi

87 *Uo.*, 30–31, 203, 231.

88 A két szemléletmód ütközési pontjait és az ezzel kapcsolatos dilemmákat szemléletesen írja le: LUDÁNYI Dávid: *A közszolgálati jogviszony differenciálódása*, Munkajog, 2020/1, 42–51, 43.

89 POLLÁK Kitti: *Franciaország közigazgatása*, Ludovika Kiadó, Budapest, 2023, 12.

90 HAZAFI: *i. m.*, 85–86.

91 *Uo.*, 55–56.

92 SALLAI: *Szolgálati pragmatika...*, *i. m.*, 40–41.

93 ÁRVA, BALÁZS, BARTA, VESZPRÉMI: *i. m.*, 179.

és sok esetben magánjogi megoldások felé orientálja. A leívelést itt nem negatív értékítéletnek szánom, hanem pusztán a szemléletesség kedvéért azt szeretném érzékeltetni ezzel, hogy az önálló, elkülönülő és a közszolgálatra szabott régebbi regulációkhoz képest a jogterület önállósága, egyedisége szempontjából beszélhetünk egyfajta leívelésről, tehát a jogtörténeti koncepciók perspektívájából nézve. Nem állítom, hogy a magán- és munkajogi megoldások átvétele egyértelműen rossz következményekkel járna, s a tanulmány utolsó részében igyekeztem néhány példát és ellenpéldát felvilágosítva a jelenkori változásokra is felhívni a figyelmet. Napjainkra vonatkozóan tendenciózus kijelentést nem teszek, hiszen ez – úgy gondolom – szakmaiatlan volna, s ez a jelenlegi jogi folyamatokat már az idő biztonságos távolából vizsgáló kutatók feladata lesz majd.

Irodalomjegyzék

1. Gerhard AMMERER: *Funktionen, Finanzen und Fortschritt. Zur Regionalverwaltung im Spätabsolutismus am Beispiel des Geistlichen Fürstentums Salzburg*, Mitteilungen der Gesellschaft für Salzburger Landeskunde, 1986, 341–518.
2. Johann ANKWITZ: *Die Beamtenbewegung und der Entwurf einer Dienstpragmatik in Frankreich*, Österreichische Rundschau, 1910, 343–348.
3. ÁRVA Zsuzsanna, BALÁZS István, BARTA Attila, VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási elmélet*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2020.
4. BALÁZS István: *A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban = Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Complex, Budapest, 2011.
5. BALÁZS István: *A közszolgálati rendszerek átalakulásának egyes jellemzői napjainkban = Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*, szerk. AUER Ádám, BERKE Gyula, GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Ludovika Kiadó, Budapest, 2018.
6. Heinrich BEGEMANN: *Die rechtliche Natur des Eintritts in den Reichsstaatsdienst bezw. der Verleihung eines Reichsamtes: Ein staatsrechtlicher Versuch*, Buchdruckerei R. Noske, 1906.
7. Sten BONSING, Niina MÄNTYLÄ, Henrik WENANDER: *Status and Criminal Liability of Civil Servants in Modern Public Administration: A Comparative Study of Denmark, Finland, and Sweden*, European Public Law, 2023/1, 115–134.
8. Henri CHARDON: *L'administration de la France*, Perrin et c^{ie} Libraires-Éditeurs, Paris, 1908.
9. DORKA Dóra: *Magánjogias közszolgálat? = Az állam és jog alapvető értékei a változó világban*, szerk. VEREBÉLYI Imre, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2012.
10. DORKA Dóra: *Megállapodás a közszolgálatban? = Adásvétel és közösség*, szerk. SCHIFFNER Imola, VARGA Norbert, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2014.
11. DRÁGFFY Milkós: *A közalkalmazottak jogállása, különös tekintettel a legújabb kor mozgalmaira*, Grill Könyvkiadó, Budapest, 1932.
12. Christian Friedrich ELVERS: *Über das Rechtsverhältniß zwischen Landesregierungen und Beamten*, Allgemeine Juristische Zeitung, 1828/46, 181–183, 1828/48, 189–191.
13. FORGÁCS D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*, Kossuth Kiadó, Budapest, 2019.

14. FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.
15. Therese GARSTENAUER: *Administrative Staff = Handbook the Global History of Work*, szerk. Karin HOFMEESTER, Marcel van der LINDEN, De Gruyter, Oldenburg, 2018.
16. GEDEON Magdolna: *A bányahivatalnokok jogi helyzete Magyarországon a 18. században*, Pro Futuro, 2021/1, 67–90.
17. Carl Friedrich von GERBER: *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Verlag von Bernhard Tauchnitz, Leipzig, 1880.
18. Raimund GEMANN: *Beamte = Historisches Lexikon der Schweiz*, <https://hls-dhs.dss.ch/de/articles/010346/2011-09-14/> (letöltés ideje: 2022. 01. 02.)
19. Raimund GERMANN, Christoph GERMANN: *Der Staatsapparat und die Regierung. Öffentliche Verwaltung in der Schweiz Bd. I.*, Haupt Verlag, Bern, 1998.
20. Nikolaus GÖNNER: *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern mit erläuternden Anmerkungen*, Landshut, 1808.
21. GYÖRGY István: *Munkajog, a munka közjoga vagy közszolgálati jog? = Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére*, szerk. AUER Ádám, BERKE Gyula, GYÖRGY István, HAZAFI Zoltán, Ludovika Kiadó, Budapest, 2018.
22. HAHNER Péter: *A régi rend alkonya. Egyetemes történet 1648–1815*, Kronosz Kiadó, Pécs, 2021.
23. HALMOS Szilvia, PETROVICS Zoltán: *Munkajog*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.
24. Maurice HAURIU: *Précis de Droit Administratif*, Société anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1927.
25. HAZAFI Zoltán: *A legújabb fejlődési irányok a francia közszerzőlatban = Főbb közszerzőlati modellek Európában*, szerk. CSÓKA Gabriella, LUDÁNYI Dávid, Ludovika Kiadó, Budapest, 2023.
26. Waltraud HEINDL: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780–1848*, Böhlau Verlag, Wien, 2013.
27. HÉJJA Julianna Erika: „Hűtlenségi és visszaélési botrányos tények”. *Vármegyei tisztviselői kihágások, felelősségre vonás, fegyelmi eljárás a 19. század első felében*, Századok, 2015/5, 1069–1077.
28. Alexander HELLGARDT: *Die universitäre Rechtslehre und die Dichotomie von Öffentlichem Recht und Privatrecht*, Zeitschrift für Didaktik der Rechtswissenschaft, 2020/3, 199–213.
29. HERDON István: *A joggal való visszaélés tilalmának gyakorlata a munkaviszony megszüntetése körében*, Lélektan és hadviselés – interdiszciplináris folyóirat, 2020/2, 89–99.
30. HORVÁTH István, KUN Attila, PETROVICS Zoltán: *Adalékok a közszerzőlati jog jogágiságának kérdéséhez*, Pro Futuro, 2021/2, 120–133.
31. Josef JAKOB: *Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft an der Ludwigs-Maximilians-Universität Landshut / München von 1800 bis 1833*. FernUniversität in Hagen, 2002.
32. JÁSZI Viktor: *A magyar közigazgatási jog alapvonalai I.*, Hegedüs és Sándor Könyvkiadó Vállalata, Debrecen, 1907.
33. KELEMEN Miklós: *Az igazgatási személyi állománya és a közszerzőlati jog történeti fejlődése = Összehasonlító jogtörténet*, szerk. FÖLDI András, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2016.
34. KÉPES György: *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.
35. Gerd KLEINHEYER, Jan SCHRÖDER: *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.

36. Koi Gyula: *A bányajog és a bányászati szakigazgatás jellegzetességei: jogelméleti-jogtörténeti vázlat*, Magyar Közigazgatás, 2006/8, 475–492.
37. Koi Gyula: *A közhivatal viseléséhez való jog = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYÖK Gábor, 2020, [11], <https://ijoten.hu/uploads/a-kozhivatal-visoesehez-valo-jog.pdf> (letöltés ideje: 2023. 11. 09.)
38. Koi Gyula: *A magyar közzolgálati jog kezdetei a jogirodalomban*, Jogtörténeti Szemle, 2006/2, 49–59.
39. Arnold KÖTTGEN: *Beamtenrecht*, Ferdinand Hirt, Breslau, 1929.
40. KUN Attila: *A magyar munkajog kezdetei és helyzete 1945 és 1949 között*, Acta Universitatis Szegediensis, 2004/1–15, 349–390.
41. Paul LABAND: *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs I.*, Laupp, Tübingen, 1876.
42. LINDER Viktória: *A közigazgatás személyi állománya = A közigazgatás elmélete és gyakorlata*, szerk. SZALAI András, HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2020, 352–383.
43. Ernst LOBSIGER: *Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates*, Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, Bern, 1975.
44. LUDÁNYI Dávid: *A közzolgálati jogviszony differenciálódása*, Munkajog, 2020/1, 42–51.
45. LUDÁNYI Dávid: *Munkajog vagy közigazgatási jog? Közzolgálati jog! = Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára*, szerk. AUER Ádám, BANKÓ Zoltán, BÉKÉSI Gábor, BERKE Gyula, HAZAFI Zoltán, LUDÁNYI Dávid, Wolters Kluwer, Budapest, 2023.
46. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
47. Nikolaus MARSCH: *Frankreich = Verwaltungsrecht in Europa Bd. 2.*, szerk. Jens-Peter SCHNEIDER, Universitätsverlag Osnabrück, Osnabrück, 2009.
48. Renate MAYNTZ: *A közigazgatás kialakulása = Közigazgatás-tudományi antológia II.*, szerk. LŐRINCZ Lajos, UNIO Lap- és Könyvkereskedelmi Kft., Budapest, 1996.
49. Frits van der MEER, Trui STEEN, Anchrit WILLE: *Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative Analysis = Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*, szerk. Frits van der MEER, JOS RAADSCHELDERS, Theo TÖÖNEN, Palgrave Macmillan, London, 2015.
50. MÉLYPATAKI Gábor, PRUGBERGER Tamás: *A közzolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása*, Közjogi Szemle, 2021/1, 12–18.
51. Georg MEYER, Gerhard ANSCHÜTZ: *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1919.
52. P. SZABÓ Béla: *A német politikatudomány hatása a magyar államtani gondolkodásra a 17. században. Magyarországiak politikatudományi disputációi*, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet, Budapest, 2020.
53. PÁLFFY Géza: *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Budapest, 2022.
54. Burchard Wilhelm PFEIFFER: *Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft Bd. II.*, Hahn'sche hofbuchhandlung, Hannover, 1828.
55. Burchard Wilhelm PFEIFFER: *Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft Bd. III.*, Hahn'sche Hofbuchhandlung, Hannover, 1831.
56. POLLÁK Kitti: *Franciaország közigazgatása*, Ludovika Kiadó, Budapest, 2023.
57. SALLAI Balázs: *A szolgálati pragmatika mint az állami válságkezelés eszköze: Német, osztrák és magyar jogtörténeti példák = Law in Times of Crisis – Jog válság idején*, szerk. BÁNDI Gyula, POGÁCSÁS Anett, Pázmány Press, Budapest, 2023.

58. SALLAI Balázs: *Szolgálati pragmatika a Lajtán innen és túl: törekvések a közszolgálati kódex megalkotására a Monarchiában*, Jogtörténeti Szemle, 2023/1, 40–46.
59. Thorsten Ingo SCHMIDT: *Beamtenrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017.
60. Friedrich SCHMITTHENNER: *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*, Heyer Verlag, Gießen, 1845.
61. SIPKA Péter Máté, ZACCARIA Márton Leó: *Felelősségi jogviszonyok = Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, szerk. JAKAB András, KÖNCZÖL Miklós, MENYHÁRD Attila, SÜLYOK Gábor, 2020, [84], <http://real.mtak.hu/107959/1/felelssgi-jogviszonyok.pdf> (letöltés ideje: 2023. 11. 09.)
62. SÓLYOM Péter: *Jogászi módszer és politika*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2016.
63. SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*, Szent István Társulat, Budapest, 2002.
64. [Szerző nélkül]: *Franciaország állami tisztviselői*, Állami Tisztviselők Lapja, 1909/19, 157.
65. SZLADITS Károly: *A magánjogi bírói gyakorlat 1901–1927*, Grill Könyvkiadó, Budapest, 1928.
66. TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926.
67. TOMCSÁNYI Móric: *A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban*, Politzer Könyvkiadó, Budapest, 1905.
68. ÚJVÁRI Emese: *Kárfelelősség a gyámügyi igazgatásban a 19. századi német jogban*, Miskolci Jogi Szemle, 2018/1, 62–83.
69. Wolfgang WEBER: *Politik = Enzyklopädie der Neuzeit Bd. 11.*, Metzler Verlag, Stuttgart, 2009.
70. Barbara WEICHELBAUM: *Disziplinarrecht der Beamten und Europäische Menschenrechtskonvention*, Zeitschrift für öffentliches Recht, 2007, 537–594.
71. Norbert WIMMER: *Dynamische Verwaltungslehre*, Springer, Wien, 2010.
72. Bernd WUNDER: *Das erste deutsche Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805*, Zeitschrift für Beamtenrecht, 2005, 2–12.
73. Bernd WUNDER: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1986.
74. ZACCARIA Márton Leó: *Egy „keresztülfekvő” jogág jellemzői – értekezés a magyar munkajog dogmatikai sajátosságairól*, Glossa Iuridica, 2011/1, 118–122.