

HOFFMAN ISTVÁN

habilitált egyetemi docens (ELTE ÁJK)

A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KÖRE, ÉRTELMEZÉSE ÉS CSOPORTOSÍTÁSA¹

A humán közszolgáltatások vizsgálata és értelmezése körében egyrészt rögzíteni kell, hogy ezek a szolgáltatások *közszolgáltatások*, így a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elméleti kérdések e körben is alkalmazhatóak.² Az, hogy a közszolgáltatásokon belül mely *szolgáltatások* sorolhatók e körbe, a *humánszolgáltatások* fogalmának vizsgálata alapján dönthető el.

A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK ÉRTELMEZÉSEI

A humánszolgáltatások értelmezése körében elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a *humánszolgáltatások* és a *humán közszolgáltatások* mennyiben jelennek meg az egyes államok jog- és igazgatástudományában, megállapítható-e közös elem ezen szolgáltatások tekintetében, valamint a tudományos vizsgálat hasonló jellegű szolgáltatásokként kezeli-e őket. Így először a nemzetközi szakirodalomban vizsgálom a humán szolgáltatások helyét és szerepét. A nemzetközi szakirodalom áttekintését követően a humánszolgáltatások hazai értelmezéseit, valamint közszolgáltatási jellemzőit tekintem át, különösen az elmúlt évek viszonylag jelentősebb, közszolgáltatás-szervezési szakirodalmának eredményeire figyelemmel.

1. A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK ÉRTELMEZÉSEI AZ EGYES ORSZÁGOK JOG- ÉS IGAZGATÁSTUDOMÁNYI RENDSZEREIBEN

A humánszolgáltatások fogalma eltérően jelenik meg az egyes országok közszolgáltatási rendszereiben. Az előzőekben is jeleztem már röviden, hogy a *közszolgáltatás általános jogi és igazgatástudományi definíciója nem alakult ki, annak értelmezései körében jelentős eltérések figyelhetők meg*. Így az európai uniós jogban a közszolgáltatás fogalmával szemben az általános érdekű szolgáltatás, az általános gazdasági érdekű szolgáltatás, valamint az egyetemes szolgáltatás jelent meg.³ A fenti kérdéskörök részletes áttekintése jelentősen meghaladná a disszertáció kereteit, de ez is megerősíti az előzőekben jelzetteket, hogy a disszertáció tárgykörének értelmezése alaposabb áttekintést igényel.

A közszolgáltatások fogalmának kavalkádjához hasonló jelenségek figyelhetők meg a *humánszolgáltatá-*

sok körében is. Az eltérő közszolgáltatási, jóléti, köz-igazgatási modellekre figyelemmel több különféle megközelítés alakult ki az egyes országok jog- és igazgatástudományában, amelyek szűkebb vagy tágabb körben értelmezték ezeket a humánszolgáltatásokat. A következőkben ezeket az értelmezési elemeket vizsgálom meg.

2. A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK SZŰKEBB MEGKÖZELÍTÉSE

A humánszolgáltatások *szűkebb* megközelítése elsősorban az *angolszász* – azon belül is az *amerikai* – jog- és igazgatástudományi megközelítésre jellemző. A humánszolgáltatások (*human services*) fenti, szűkebb értelemben vett fogalmának meghatározása a *történeti hagyományokra vezethető vissza*. A történeti hagyományokra építő megközelítés az igazgatástudományi munkák alapján elsősorban *szervezeti alapú*. A humánszolgáltatások, mint sajátos szolgáltatási típus elkülönült fogalma az Amerikai Egyesült Államok közszolgáltatási rendszerének kiépüléséhez kötődik. Bár már a 13 gyarmat is működtetett bizonyos szolgáltatási típusokat, azonban a humánszolgáltatás fogalma alapvetően a XX. század első felében jelent meg, amikor is megjelentek az első humánszolgáltatási központok (*human services center*) az amerikai szolgáltatási rendszerben. Ebben a megközelítésben a humánszolgáltatások körébe azokat a szolgáltatásokat sorolták, amelyeket ezek a központok nyújtottak.⁴ A humánszolgáltatási központok kialakulása és a humánszolgáltatások ezen szűkebb fogalma a *jótékonyághoz (charity)* kapcsolódott az angolszász államokban. Így a humánszolgáltatások fogalmát elsősorban a *rászoruló személyeknek nyújtott szolgáltatásokban* látták az angolszász szerzők. Ennek keretében a humánszolgáltatások hagyományos értelmezési keretei között az anyagi függőség, a betegség és a fogyatékoság jelentette kockázatok elhárításával és kezelésével kapcsolatos szolgáltatásokat tekintették humánszolgáltatásnak, azaz alapvetően a *jóléti, szociális szolgáltatásokat* sorolták ebbe a körbe.⁵

A *rászorultság* fogalmát később viszonylag szélesebb értelemben használták, ugyanis annak nemcsak a jövedelmi-vagyoni megközelítését vették alapul. Így kiemelték, hogy a humánszolgáltatások a modern társadalmak jelentette kihívások bővülésével is egy folya-

matosan táguló kört fognak át.⁶ Ez a megközelítés már átvezetett a humánszolgáltatások jelenlegi, tágabb megközelítéséhez, amely az angolszász társadalomtudományokban a *szükségletek kielégítéséhez* kapcsolódik.⁷ A fenti megközelítés jelentősen tágította a humánszolgáltatások horizontját, így például Michelle E. Martin a humánszolgáltatások körébe sorolja mindazon szolgáltatásokat, amelyek az egyéni szükségletek kielégítéséhez szükséges, a hiányzó vagy kevésbé hatékony egyéni erőforrások pótlásához kapcsolódnak. Martin ebbe a tág fogalomba sorolja a foglalkoztatási szolgáltatásokat, a tiszta, biztonságos és megfelelő környezet kialakításával és fenntartásával összefüggő szolgáltatásokat, valamint az egyéni autonómia kiteljesítéséhez kapcsolódó, segítő jellegű szolgáltatásokat is.⁸ Jóllehet, a fogalom tágabb értelmezése szélesebb körben megjelent az angolszász szakirodalomban, azonban a *communis opinio* továbbra is az, hogy ezek a szolgáltatások elsősorban az egyéni rászorultságból fakadó szükségletek kielégítését szolgálják.⁹ Ehhez kapcsolódóan William R. Burger a humánszolgáltatások közé az egészségügyi és szociális jellegű, rászorultsági alapon nyújtott szolgáltatásokat sorolja, amelyek ellátási formáiként az egészség megőrzését célzó prevenciók szolgáltatásokat, a személyes, életvezetési jellegű tanácsadást, a pszichoterápiás foglalkozásokat, a krízisintervenciók szolgáltatásokat sorolta.¹⁰

A humánszolgáltatások szűkebb körben vett fogalma ennek megfelelően a jóléti (elsősorban a rászorultsági jellegű szociális és részben egészségügyi) szolgáltatásokra terjed ki. Ezt a modellt főleg az angolszász államok is alkalmazzák, azonban a *human services* ilyen értelmezése megjelent más, európai államok – elsősorban szociálpolitikai tárgyú – tudományos munkáiban is.¹¹

3. A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK TÁGABB ÉRTELMEZÉSE

A humánszolgáltatások tágabb értelmezése elsősorban az *igazgatástudományban* jelent meg. Ezen megközelítés alapján a humánszolgáltatás alapvetően személyes jellegű szolgáltatási tevékenység, amely sok esetben szellemi munkához kötődik, s amelynek területén erős állami szabályozás jelenik meg.¹² A fenti fogalom széles körben elterjedt a német *igazgatástudományban*, ahol a *Humandienstleistungen* körébe sorolják az egészségügyi szolgáltatásokat,¹³ a szociális ellátásokat,¹⁴ az oktatási szolgáltatásokat,¹⁵ a kutatás megszervezését és annak támogatását,¹⁶ valamint a kulturális közszolgáltatásokat.¹⁷ Ez a felfogás alapvetően az *igazgatástudományokban* jelent meg, azonban a jogtudományra is hatással volt. Ez különösen a közigazgatási jog különös részével kapcsolatos munkákban jelenik meg, mint szerkesztési elv. A humánszolgáltatásokkal összefüggő közigazgatási kérdéseket a többkötetes munkákban általában egy kötetben belül helyezik el, figyelemmel az igazgatási terület fent vázolt hasonlóságaira. Ez a megközelítés azonban nem kizárólagos, még a német orientációjú és német közigazgatási jogtudományban sem, amelynek egyik fő oka az, hogy egyes humánszolgáltatásokra vonatkozó területek önálló jogággá váltak (ilyen például a német jogban egyértelműen önálló jog-

ágnak minősülő szociális jog). Azonban ez, a szabályozási terület és logika hasonlóságán alapuló megközelítés a német közigazgatási jogban erőteljesen érvényesül.¹⁸ Ehhez kötődik, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körébe vonható területeket a német jogban a gazdasági közigazgatás körében tárgyalják, azaz a közszolgáltatásokon belül a jogirodalom érdemi különbséget tesz a humán és a gazdasági jellegű szolgáltatások között.¹⁹

4. A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK ÖNÁLLÓ FOGALMÁNAK HIÁNYA

Nem minden jog- és igazgatástudományban jelenik meg a humánszolgáltatások elkülönült fogalma. Így a francia jogban a *service public* eszményén belül, az annak részét képező közszolgáltatások körében nem jelenik meg az elkülönült humánszolgáltatási szektor, a *service public*en belül nem tekintik érdemi különbségként azt, hogy az adott szolgáltatás személyes jellegű, humánszolgáltatás-e, vagy más, például vonalas, infrastrukturális szolgáltatás-e. Így lényegében a fenti kérdéseket a *service public* fogalmán és annak tárgyalásán belül rendezik. Ezt a modellt követték a *service public* eszméjét követő – elsősorban dél-európai – államok is.²⁰

5. A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK ÉRTELMEZÉSEI ÉS A JÓLÉTI ÁLLAM FELFOGÁSAINAK KAPCSOLATA

A humán közszolgáltatások értelmezése körében fontos szerepet játszik az, hogy az adott állam melyik jóléti modellt követi, hiszen ezek a szolgáltatások – az előbb bemutatott jellemzőiknél fogva – sok szálon kötődnek az állam jóléti funkcióihoz. Éppen ezért elsőként röviden áttekinthetem, hogy az egyes modellek miként viszonyulnak a szolgáltatások értelmezéséhez. Az elemzés során elsősorban Gøsta Esping-Andersen megközelítésére építetek, annak bizonyos mértékű korrekciójával.²¹

a) A skandináv (szociáldemokrata) jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában az első modellt az észak-európai államok (valamint Belgium) jelentik, amelyek modellje „nemzetközileg egyedülálló abban, hogy az állami pillérre teszi a hangsúlyt.”²² Esping-Andersen a modell három főbb jellemzőjének azt tekinti, hogy univerzális garanciákat, elsősorban a munkapiacra történő visszatérést elősegítő, ún. aktivációs lehetőségeket és ellátásokat, valamint fejlett szolgáltatásokat nyújtanak a gyermekeknek, a fogyatékkal élőeknek és a támogatásra szoruló időseknek. Ezek a szolgáltatások gyakran összekapcsolódnak a közoktatási és a kulturális szolgáltatásokkal.²³ Mindezekre figyelemmel egy egységes rezsimeként értelmezhető az állami személyes szolgáltatások köre.

b) Az angolszász (liberális) jóléti modell

Gøsta Esping-Andersen csoportosításában a második modellt az *angolszász államok* (különösen az Egyesült Államok, Ausztrália, Új-Zéland, részben az Egyesült Királyság valamint Írország) jelentik, amelyek aktívan

támogatják a piaci megoldásokat, oly módon, hogy egyrészt ösztönzik a magán jóléti ellátásokat és az akut piaci kudarcok kezelésére korlátozzák a közfelelősséget.²⁴ Ebben a rendszerben az „egészségügyi ellátórendszer kivételével az állam szerepe reziduális, és a bizonyítottan rászorulóknak nyújtott célzott ellátások rendezésére korlátozódik”, így a magán jóléti piac felé tereli a középosztályt, az állam pedig erősíti a jövedelemtesztelés szerepét. Esping-Andersen szerint bár a liberális államokban az állami jóléti kiadások aránya jóval alacsonyabb, azonban ezek a jóléti kiadások a magánszféránál jelentkeznek.²⁵ Mindezekre figyelemmel az angolszász rendszerekben a közszolgáltatások szűkebb fogalma vált általánosabbá, ugyanis a különféle ellátások körében az állam szűkebb szerepe mellett azok egymástól való relatíve elválasztottsága is érvényesül, amely a szolgáltatásokért való közjogi felelősség hatásköreinek telepítésében is megnyilvánul.

Ki kell emelni, hogy az 1990-es évek végétől, elsősorban az Egyesült Királyságban megjelentek a különféle szolgáltatásoknak nagyobb szerepet szánó megoldások is, amelyek sok esetben skandináv mintákat kezdtek alkalmazni. Ezek az új megközelítésű szolgáltatások sok esetben más angolszász államokban is elterjedtek. Elsősorban az ezredforduló „harmadik utas” munkáspárti kormányainak reformjaiban jelentek meg, amelyek az „enabling” („alkalmassá tétel”) elvéhez kötődően erősítették a foglalkoztatáspolitikai, a segélyezési és szolgáltatási rendszerek kapcsolatait,²⁶ így a közszolgáltatások szélesebb értelmezése is tágabb teret nyert a fenti megközelítést alkalmazó angolszász államokban.

c) A kontinentális („bismarcki”) európai jóléti modell

Esping-Andersen csoportosításában a harmadik modellt a *kontinentális európai országok* legtöbbszörében megjelenő vonás, a *hagyományos családi jóléti felelősség részleges fennmaradása jellemzi*. Szerinte ebben a rendszerben a legfontosabb a fő kenyérkereső biztonsága, amely modell familiáris jellegét csak tovább erősíti a társadalombiztosítás dominanciája, amely jó védelmet nyújt az egész életükben stabil állással rendelkezőknek.²⁷ A kontinentális államokban mindezek mellett a jóléti szolgáltatások, az oktatási és a tág értelemben vett kulturális szolgáltatások – a korábbiakban jelzettek szerint – egységes rendszert képeznek.

A fenti egységes széles értelmű közszolgáltatási értelmezés a *latin (mediterrán) jóléti modellben* és a *volt államszocialista országok közszolgáltatási rendszereiben* is megjelenik, amelyek szintén törekednek a fenti szolgáltatások egységes kezelésére, jóllehet azok köre részben szűkebb vagy sokszor ad hoc jellegű a rendszerek közötti kapcsolat.²⁸

A fentiekre tekintettel a humánszolgáltatásoknak egy szélesebb és szűkebb értelmezése is kialakult. A humánszolgáltatások értelmezésére erősen hat a jóléti állam modelljével kapcsolatos felfogás. A hagyományos angolszász rendszerekben a szolgáltatási struktúra és azok felfogása inkább a szűkebb értelmezés alkalmazását tá-

maszthatja alá. A kontinentális rendszerek sajátosságai – ezen szolgáltatások összefüggő rendszerben való kezelése és szabályozása – a tágabb fogalom alkalmazását indokolja. Magyarország kontinentális jellegű modelljére figyelemmel elemzésem alapját a tágabb értelemben vett koncepció képezi.

A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK MINT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK. A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TARTALMI ÉS FOGALMI KERETEI

1. A HUMÁNSZOLGÁLTATÁSOK MINT KÖZSZOLGÁLTATÁSOK

Látható, hogy a humánszolgáltatások értelmezései körében nem alakult ki egységes megközelítés. Az is látható, hogy a humánszolgáltatások nem kizárólag a közszolgáltatások körébe tartoznak, ugyanis különféle, a közszolgáltatások körébe nem tartozó szolgáltatás is ide sorolható. Azonban a szerzők általában kiemelik, hogy a humánszolgáltatások *széles köre vált közszolgáltatássá*.²⁹ Fazekas Marianna kiemeli, hogy ebben a folyamatban a közszolgáltatások minden fogalmi ismérve és indoka kimutatható, így a humánszolgáltatások többsége *a vegyes (köz)jvavak* körébe vonható, amelyek megszervezésében központi szerepet játszik a „*piaci kudarc*”, azaz ezeket a szolgáltatásokat jellemzően az állam nyújtja, amelynek forrásait redisztribúció útján teremti meg, s az elosztás során nem követi a piaci cseré logikáját. Ahogyan Ferge Zsuzsa is kiemelte, ezek a szolgáltatások a „*lét jogán járó szükségleteknek*” tekinthetők, így azok kielégítését függetlenül az egyéni vásárlóerőtől.³⁰ Ehhez kötődik, hogy ezeket a szükségleteket a modern államok, mint gazdasági, szociális és kulturális jogként politikailag is deklarálták, s alkotmányos szinten ismerték el. Ugyanakkor a szolgáltatások majd mindegyikében megjelenik az *információs aszimmetria*. A fenti szolgáltatások ugyanis széles körben szellemi tevékenységek, a szolgáltatás tartalma és jellege jelentős ismereteket követel meg, amelyekkel a szolgáltatás igénybevevői jellemzően nem rendelkeznek. Így a szolgáltatás nyújtója és szervezője szükségszerűen többletinformációkkal rendelkezik az igénybevevőhöz képest.³¹ Mindezek eredményeképpen ezeket a szolgáltatásokat *jogilag részletesen szabályozzák*, s az állam azokat *jelentős részben közpénzekből finanszírozza*. A szolgáltatók körében meghatározó a *nonprofit* jellegű ellátók köre: az állami-önkormányzati – jellemzően közintézeti – intézményeken túl széles körben vannak jelen a különféle társadalmi szervezetek és egyházak is a nonprofit jellegű intézményeikkel. Gyakran a gazdasági szervezetek is – a vállalati társadalmi felelősségvállalás (*corporate social responsibility – CSR*) körében – nonprofit alapon biztosítanak hozzáférést ezekhez a szolgáltatásokhoz.³² Mindezekre tekintettel ezeket a szolgáltatásokat a szakirodalom elsődlegesen *közszolgáltatásoknak* tekinti, így azokat a *humán közszolgáltatások körébe sorolja*.³³

2. A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK TARTALMI ÉS FOGALMI KERETEI

A fenti jellemzők mellett is eltérő rendszerek alakultak ki a szolgáltatások *tartalmának és fogalmának meghatározása körében*. Általában kiemelhetjük, hogy ezeket a tartalmi kereteket nem egy egységes, közszolgáltatási joganyag, vagy akár az állami gazdálkodást meghatározó jog rögzíti, hanem jellemzően a szolgáltatási kereteket az ágazati joganyag rögzíti. Ez a szabályozás egy rendkívül tagolt és többszintű modellt követ,³⁴ ugyanis a szolgáltatási tartalmat az ágazati törvények, azok végrehajtási rendeletei, valamint gyakran az ágazati szolgáltatásokkal összefüggő, a *soft-law* körébe tartozó módszertani útmutatók, minőségi standardok határozzák meg.³⁵

Fazekas Marianna is kiemeli, hogy a törvényi definíciók általában nem „magát a szolgáltató tevékenységet írják le, ehelyett általában szolgáltatási területeket, feladatcsoportokat, esetleg szolgáltatási szinteket határoznak meg, vagy azokat az intézménytípusokat sorolják fel, ahol az adott szolgáltatás végezhető.”³⁶ Ennek keretében jellemzően az adott törvény az ágazati *közfeladatok* ismertetésén keresztül határozza meg a közszolgáltatási tartalmat. Így végső soron a törvényi – valamint a kapcsolódó rendeleti és *soft law* – szabályok összessége határozza meg a szolgáltatást, amelyet esetlegesen egy rövidebb, definíció jellegű szabály foglal össze a törvény elején, azonban erre nem minden ágazatban és országban kerül sor.

3. A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK CSOPORTOSÍTÁSA

A humán közszolgáltatások fogalmi keretei jelentősen eltérnek az egyes államokban kialakult jogi és tudományos álláspontok a fogalmi kérdésekkel kapcsolatban, így a humán közszolgáltatások csoportosítása kapcsán sem fogalmazhatunk meg egységes álláspontot. A humánszolgáltatások angolszász – szűkebb – fogalmára tekintettel alapvetően ebbe a körbe a jóléti – elsősorban szociális és egészségügyi – ellátásokat sorolhatjuk. A fenti, szűkebb fogalomra tekintettel jellemzően élesen elkülönítik a humánszolgáltatásoktól a közoktatással összefüggő szolgáltatásokat, amelyeket külön rendszerként kezelnek.³⁷ Így egyértelműen és élesen elkülöníthetők az angolszász, a *human services* felfogásán alapuló rendszerekben a *jóléti és az oktatási, művelődési* jellegű közszolgáltatások.

Ugyanez az éles elkülönülés megjelenik a *német jogirodalomban* is, ott azonban ennek elsősorban *jogági* okai vannak. A német jogrendszerben a szociális jog a közigazgatási jogtól élesen elkülönült, önálló jogággá vált, amelynek egy sajátos ágazati kódexe is kialakult. Ebben a rendszerben a jóléti szolgáltatásokat egyértelműen a szociális jog szabályozza.³⁸ Egyes felfogások a szociális jogot a tág értelemben vett közigazgatási jog egy sajátos szakterületként kezelik,³⁹ azonban a jogági elkülönültség miatt a szociális szolgáltatásokat általában nem a közigazgatási jog különös részének keretében tárgyalja a német jogi irodalom.⁴⁰ Ugyanez a fel-

fogás jelenik meg az oktatás területén is, az oktatási jog szintén elindult az önálló jogággá válás útján,⁴¹ így a közigazgatási jogi különös részi tankönyvek jellemzően nem tekintik azt a tárgyköribe tartozónak. Mind ezen elkülönültség azt támasztja alá, hogy a német jogban a humán közszolgáltatások között a szerzők élesen elkülönítik a *jóléti szolgáltatásokat és az oktatással, művelődéssel összefüggő szolgáltatásokat*.

A magyar közigazgatási jogi és közigazgatás-tudományi irodalom szintén a német modellt követte. Az elmúlt évtizedben Magyarországon több, a közszolgáltatásokat összefoglaló munka született. Időrendben az első, a Lapsánszky András által szerkesztett, az állam- és jogtudományi karok közigazgatási jogi tanszékeinek, valamint a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának a közreműködésével készített, háromkötetes közigazgatási jog különös részei – kézikönyvként is használható – tankönyv a humán közszolgáltatásokat egy önálló, harmadik kötetben foglalja össze. A kötetben a jóléti és az oktatási és művelődési közszolgáltatások elkülönülnek, azonban ezek nem képeznek csoportképező szempontot, ugyanis a munka egy tagoltabb, azonban a fenti szolgáltatásokat keverten tartalmazó modellt alkalmaz. Így a kötet önálló humán közszolgáltatási ágazatnak tekinti az egészségügyi szolgáltatásokat, köznevelést, a felsőoktatást, gyermekvédelmi és a gyámügyi igazgatást (amelyet inkább oktatási, mint jóléti ellátásként kezel), a kulturális igazgatást, a szociális igazgatást, a médiaigazgatást, valamint a sport igazgatását.⁴² Így lényegében a hagyományos, jóléti és a művelődéssel, oktatással összefüggő szolgáltatásokat vegyesen tárgyalja a munkában.

Az időrendben következő nagyléptékű elemzés, Horváth M. Tamás és Bartha Ildikó által szerkesztett, a helyi-területi közszolgáltatásokat bemutató munka bár nem használja a humán közszolgáltatások összefoglaló fogalmát, azonban a hagyományos, angolszász és német megközelítés alapján a jóléti és a művelődési szolgáltatásokat egymástól elkülönítetten kezeli, méghozzá azon belül elsőként a szociális és egészségügyi szolgáltatásokat, mint jóléti jellegű szolgáltatásokat, majd az oktatási jellegűeket vizsgálja.⁴³

Fazekas Marianna a humán közszolgáltatások csoportosítása körében szintén egy tagoltabb rendszert alkotott meg: ő a humán közszolgáltatásokon belül elkülönítette egymástól a közoktatást, a felsőoktatást, az egészségügyi közszolgáltatásokat, a szociális ellátásokat, a kulturális szolgáltatásokat, valamint a kutatást. Lényegében ezeket három csoportba sorolta: az oktatási jellegű szolgáltatásokba, a jóléti jellegű szolgáltatásokba, valamint a kutatási és kulturális jellegű közszolgáltatásokba. Fazekas kiemelte, hogy ezek a szolgáltatások sajátosak, ugyanis az alkotóművészeti szabadsághoz és a kutatás szabadságához kapcsolódnak, amelyek érvényesítése sajátos szabályozási megoldások kialakulásához vezetett.

ZÁRSZÓ HELYETT: A HUMÁN KÖZSZOLGÁLTATÁSOK LEHETSÉGES ELEMZÉSI KÖRE

Miként az első részben már jeleztem, Magyarország főbb jellemzőire tekintettel a humán közszolgáltatások értelmezése során azok tágabb, kontinentális megközelítését alkalmazom, s a közszolgáltatási jelleg körében is a korábbiakban ismertettekre támaszkodom.

Jegyzetek

- 1 A cikk a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj, valamint az Új Nemzeti Kiválóság Program Bolyai+ programjának támogatásával készült.
- 2 L. részletesebben Hoffman István: A közszolgáltatások fogalmának főbb megközelítései a jogi szabályozásokban. *Magyar Jog* 2015/4. 210–223. o. L. még Kántás Péter vitaindító tanulmányát, Kántás Péter: Adalékok a közszolgáltatás fogalmához és teljesítményéhez. *Közjogi Szemle* 2019. 1. sz. 90–96. o.
- 3 L. részletesebben Kende Tamás – Puskás Gábor: A közüzemek szabályozása az Európai Unióban. In: Bevezetés az Európai Unió politikáiba (szerk. Kende Tamás – Szűcs Tamás). Complex, Budapest 2011. 288–291. o.
- 4 L. részletesebben Michael Reisch: General Themes in the Evolution of Human Services Administration. In: *The Handbook of Human Services Management* (szerk. Rino J. Patti). SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) 2009. 29–31. o.
- 5 L. részletesebben William R. Burger: Human Services in Contemporary America. Cengage Learning, Boston (MA, USA) 2014. 6–8. o.
- 6 L. részletesebben Marianne R. Woodside – Tricia McCall: An Introduction to Human Services. Cengage Learning, Stamford (CT, USA) 2015. 4–6. o.
- 7 L. Burger: i. m. 7. o.
- 8 L. részletesebben Michelle E. Martin: Introduction to Human Services. Pearson Education, London (UK) 2017. 5–7. o.
- 9 E tekintetben I. pl. A. Alle-Corliss – R. M. Alle-Corliss: Human Service Agencies: An Orientation to Fieldwork. Thomson Brooks/Cole, Pacific Grove (CA, USA) 2005. 4–8. o.
- 10 L. Burger: i. m. 9–11. o. 123. lj.
- 11 Így például a német szociálpolitikai és szociális munkával összefüggő szakirodalomban is megjelent a *human services* sajátos megközelítése, amelyet elsősorban az esetmenedzsment (*case management*) jelleggel kapcsolnak össze. E tekintetben I. Wolf Rainer *Wendt*: Von der Verfahrensweise zum Gestaltungsprogramm. In: „Modernisierungen“ methodischen Handelns in der Sozialen Arbeit (szerk. Brigitta Michael-Schwartz). VS Verlag, Wiesbaden 2010. 129. o.
- 12 A fenti fogalmi kereteket illetően I. Fazekas Marianna – Asbóth Márton: A humán-közszolgáltatások. In: *Közigazgatási jog. Általános rész II.* (szerk. Fazekas Marianna). ELTE Eötvös, Budapest 2017. 116. o. Hasonlóan a német igazgatótudományi irodalomban I. Helmut Kromrey: Die Bewertung von Humandienstleistungen. Fallstricke bei der Implementations- und Wirkungsforschung sowie methodische Alternativen. In: *Qualität von Humandienstleistungen* (szerk. Hildegard Müller-Kohlenberg – Klaus Münstermann). Leske+Buderich, Opladen 2000. 23–28. o.
- 13 E tekintetben I. Manfred Bornewasser: Dienstleistungen im Gesundheitssektor. In: *Dienstleistungen im Gesundheitssektor. Produktivität, Arbeit und Management* (szerk. Manfred Bornewasser – Bernd Kriegesmann – Joachim Zülch). Springer Gabler, Wiesbaden 2014. 8. o.
- 14 E tekintetben I. Raimund Waltermann: Sozialrecht. C. F. Müller, Heidelberg 2011. 8–10. o.
- 15 E tekintetben I. Ernst-Wilhelm Luthé: Bildungsrecht. De Gruyter, Berlin 2003. 7. o.
- 16 E tekintetben I. Eberhard Schmidt-Aßmann: Aufgaben und Perspektiven verwaltungsrechtlicher Forschung. Mohr Siebeck, Tübingen 2006. 468. o.
- 17 E tekintetben I. Thomas Heinze – Ursula Krambrock – Christiane Liebold – Heike Pliquet: Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit – Bilanz einer Expertenbefragung. In: *Kulturmanagement. Professionalisierung kommunaler Kulturarbeit* (szerk. Thomas Heinze). Westdeutscher Verlag, Opladen 1994. 189. o.
- 18 A humánszolgáltatásoknak a közigazgatási jog különös részén belüli elhelyezkedését illetően I. részletesebben Eberhard Schmidt-Aßmann: Das Allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee. Springer, Berlin–Heidelberg 1998. 10–13. o.
- 19 E tekintetben I. részletesebben Eberhard Schmidt-Aßmann: Besonderes Verwaltungsrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht: Zusammenwirken und Lerneffekte. In: *Besonderes Verwaltungsrecht* (szerk. Friedrich Schoch). De Gruyter, Berlin 2013. 6–7. o.
- 20 A *service public* eszméjén alapuló egységes közszolgáltatási fogalom koncepcióját illetően I. Gérard Marcou: The Impact of EU Law on Local Public Service Provision: Competition and Public Service. In: *Public and Social Services in Europe. From Public and Municipal to Private Sector Provision* (szerk. Helmut Wollmann – Gérard Marcou – Ivan Koprić). Palgrave Macmillan, London (UK) 2016. 16–17. o.
- 21 L. Gøsta Esping-Andersen: Towards the Good Society, Once Again? In: *Why We Need a New Welfare State* (szerk. Gøsta Esping-Andersen – Duncan Gallie – Anton Hemerijck – John Myles). Oxford University Press, Oxford 2002. 13–17. o.
- 22 Uo. 13. o.
- 23 A svéd közoktatási és szociálpolitika kapcsolódásai tekintetében I. részletesebben Tapio Salonen: Sweden: Between Model and Reality. In: *International Social Policy. Welfare Regimes in the Developed World* (szerk. Pete Alcock – Gary Craig). Palgrave Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY, USA) 2009. 133–136. o.
- 24 L. Esping-Andersen: i. m. 15. o.
- 25 Uo. 16. o.
- 26 L. Pete Alcock – Margaret May: Social Policy in Britain. Palgrave – Macmillan, Basingstoke (UK) – New York (NY) 2014. 77–78. o.
- 27 L. Esping-Andersen: i. m. 16. o.
- 28 L. Kathrin Hörschelmann: The social consequences of transformation. In: *East Central Europe and the Soviet Union* (szerk. Michael J. Bradshaw – Allison Stenning). Pearson Education, Harlow 2004. 220–222. o.
- 29 L. részletesebben Horváth M. Tamás: Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszeréről. In: *Közszolgáltatások szervezése és politikái. Merre tartanak?* (szerk. Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó). Dialóg Campus, Budapest 2016. 28–29. o.
- 30 L. részletesebben Ferge Zsuzsa: Társadalmi újrateljesítés és társadalompolitika. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest* 1982. 13–23. o.
- 31 A szakirodalomban általában kiemelik, hogy ez különösen jelen van az egészségügyi szolgáltatások terén, de hasonlóan a személyes jellegű szociális szolgáltatás, valamint az oktatási és kulturális szolgáltatások körében is megfigyelhető ez. A fenti, információs aszimmetria erőteljesen meghatározza a szolgáltatások igénybevitelével, az azokkal összefüggő szerződésekkel kapcsolatos – elsősorban az ellátottakat védő – szabályokat és azok tartalmi kereteit. L. részletesebben Steven Rathgeb Smith: *The Political Economy of Contracting and Competition*. In: *Human Services as Complex Organisations* (szerk. Yehekel Hasenfeld). SAGE, Thousand Oaks (CA, USA) – London 2010. 147–148. o.
- 32 A vállalati társadalmi felelősségvállalás egyre szélesebb körben jár humánszolgáltatások nonprofit alapú nyújtásával. Az Amerikai Egyesült Államokban a hagyományos jóléti gondoskodáson túl különösen erőteljes a vállalati társadalmi támogatás és jelenlét a különféle oktatási szolgáltatások körében. E tekintetben I. részletesebben Natalie A. Privett: *Organisations Management in Community-Based Non-profit Organisations*. In: *Community-Based Operations Research. Decision Modeling for Local Impact and Diverse Populations* (szerk. Michael P. Johnson). Springer Science+Business Media, New York (NY, USA) 2012. 82–83. o.
- 33 A humánszolgáltatások közszolgáltatási jellegét illetően részletesebben I. Fazekas Marianna *összefoglalóját, Fazekas-Asbóth*: i. m. 116–119. o.
- 34 L. részletesebben uo. 120–122. o.
- 35 Erre jó példát jelent a német társadalombiztosítási ellátórendszer, ahol a szolgáltatási tartalmakat – a szolgáltatásokkal összefüggő minőségbiztosítási kérdések tekintetében – jellemzően a különféle pénztárak (egészségpénztárak, ápolási pénztárak, nyugdíjpénztárak) központi társulásai (*Spitzenverband*) töltik meg részletes tartalommal. Az egészségpénztárak tekintetében I. Rainer Pitschas: *Vertragswettbewerb in der ambulanten Gesundheitsversorgung*. Peter Lang, Frankfurt a. M. 2010. 21–22. o. Az ápolásbiztosítás szociális szolgáltatásai tekintetében I. Friedrich Schwegler: *Beratung im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung*. In: *Die Pflegeversicherung* (szerk. Thomas Gaertner – Barbara Gansweid – Hans Gerber – Friedrich Schwegler – Ulrich Heine). De Gruyter, Berlin – Boston (MA, USA) 2014. 386–387. o.
- 36 L. részletesebben, például *Fazekas-Asbóth*: i. m. 124–125. o.
- 37 Ennek a megközelítésnek az Amerikai Egyesült Államok önkormányzati rendszereiben sajátos

szervezeti jogi háttere is van. Míg a jóléti szolgáltatások – elsősorban a rászorultsági alapú szolgáltatások – nyújtásáért az általános hatáskörű, jellemzően megyei (*county*) és városi (*town/city*) önkormányzatok felelősek, addig a közoktatási feladatokat tipikusan a közoktatási szolgáltatások szervezésére létrehozott, egycélú önkormányzatok, a tankerületek (*school districts*) szervezik. L. részletesebben Ann O'M. Bowman – Richard Kearney: *State and Local Government*. Wadsworth – Cengage Learning, Belmont (CA) 2011. 423–428. o.

38 E tekintetben l. részletesebben *Waltermann*: i. m. 19–21. o.

39 L. Dirk Ehlers – Michael Fehling – Hermann Pünder: *Vorwort*. In: *Besonderes Verwaltungsrecht*. Band 2. (szerk. Dirk Ehlers – Michael Fehling – Hermann Pünder). C. F. Müller, Heidelberg 2013. V. o.

40 Így többek között nem tárgyalja a szociális jog és a szociális szolgáltatások szervezésének sajtós kérdéseit a Schoch-féle közigazgatási különös részi tankönyv, valamint a Steiner-féle közigazgatási különös részi tankönyv sem. L. Friedrich Schoch (szerk.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. De Gruyter, Berlin 2013, és Udo Steiner (szerk.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. C. F. Müller, Heidelberg 2006.

41 L. részletesebben Max-Emmanuel Geis – Sebastian Madeja: *Hochschule und Wissenschaft*. In: *Besonderes Verwaltungsrecht*. Band 2. (szerk. Dirk Ehlers – Michael Fehling – Hermann Pünder). C. F. Müller, Heidelberg 2013. 1214–1218. o.

42 L. részletesebben *Lapsánszky András* (szerk.): *Közigazgatási jog*. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Complex, Budapest 2013.

43 L. *Horváth M.*: i. m. 30. o.

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓI JOGVÉDELEM UNIÓS ÁTALAKULÁS ALATT?

Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során

SZERZŐ: **Szegedi László**

Ez a monográfia egyszerre vizsgálja, hogy az egyes uniós rendelkezések közvetett (tagállami) és közvetlen (uniós szintű) végrehajtása során az Európai Unió miképpen alakította és alakítja át a szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelmet.

A közvetett végrehajtás keretében egy meghatározott országcsoportban történelmileg adott volt a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi funkciója. Így a német, az osztrák, a cseh, a szlovák és a magyar jogrendszerek máig leszűkítik a keresetindításra jogosultak körét, annak feltételül a szubjektív jogsérelemet, bizonyos esetekben ezen túlmenően az érdeksérelemet szabva. Ez ellen hat, hogy az Európai Unió Bírósága (EuB, a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt az Európai Közösségek Bírósága) a Van Gend & Loos-ítélet óta szorgalmazza az egyének keresetindítási jogának kiszélesítését, mivel rájuk úgy tekint, mint akik a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben elősegíthetik a tagállami bíróságok előtt az uniós jog kikényszerítését.

A EuB ugyanakkor az előtte meginduló bírósági – semmisségi – eljárásokban máig ragaszkodik a szubjektív jogvédelmi megközelítéshez. Ezt fejezi ki a fellépés feltételeként a bírói esetjogban kidolgozott Plaumann-teszt személyes, valamint az ahhoz kapcsolódó közvetlen érintettség követelménye. A mostanáig fennálló, döntően szubjektív jogvédelmi irányultság oka uniós szinten az, hogy a jogvédelmi garancia-rendszer egyes elemei változatlanul az integráció kezdeti szakaszainak igényeihez szabottak. Látni kell azonban, hogy a közvetlen (uniós szintű) végrehajtás kiszélesedésével ez a felfogás egyre inkább meghaladottá válik.



Ára: 5000 Ft

WEBES VÁSÁRLÁS
-5%