

**Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola**

DR. DUDÁS GÁBOR JÁNOS

A KÖZBESZERZÉSEK NYILVÁNOSSÁGA

PhD értekezés tézisei

Szeged, 2017.

Tartalomjegyzék

I.	A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása	3
II.	Az elért eredmények rövid ismertetése.....	7
III.	Az alkalmazott módszerek.....	15
IV.	Publikációk a doktori értekezés témájához kapcsolódóan.....	17

I. A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása

A doktori értekezés a közbeszerzések nyilvánosságának elméleti és gyakorlati problémáit kívánta körüljárni, jelen tézisfüzetben így elsődlegesen a dolgozat kiinduló feltételezései, ezek megalapozottsága, és az egyes tézisek felállításának indokai kerülnek ismertetésre.

A közbeszerzések és az adatvédelem területén folytatott közel két évtizedes ügyvédi és kutatómunkám során egyre erősödött bennem az a feltevés, mely szerint mind uniós, mind pedig hazai szinten a közbeszerzések célja nemcsak a – vonatkozó uniós és magyar jogi normákban egyaránt deklarált – hatékony közpénzfelhasználás megvalósítása. Hanem – a történeti-jogtörténeti fejlődés alapján is jól nyomon követhetően – a közbeszerzések szabályozása a fenti elvhez legalábbis közelítő jelentőséggel, a fennálló hatalmi struktúrák legitímálására is hivatott.

Erre az a – lényegében köztudomásúnak tekinthető – ellentmondás vezetett, hogy bár a közbeszerzések alapvető szinten deklarált elsődleges célja a gondos közpénzfelhasználás, végeredményben a közbeszerzési rendszer sokszor a piaci szféránál lényegesen kevésbé hatékonyan - lassabban és drágábban – teszi lehetővé a közpénzek elköltését.

Ebből adódik tehát, hogy a hatékony és gondos közpénzfelhasználás mellett lennie kell egy (vagy több) másik célnak is, amely kellően fontos ahhoz, hogy adott esetben gátolhassa is az előző célt.

Így logikusan adódik az a következtetés, hogy – mivel a közszféra területén járunk – a gazdasági célokkal csak politikai célok versenyezhetnek. A politikai megfontolások pedig jellemzően a – Pokol Béla által részletesen vizsgált – kormányra kerülni/ellenzékben maradni bináris kódon orientálódnak, így érdekesnek tűnt számomra annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a közbeszerzések szolgálhatnak-e egyben valamilyen társadalmi-politikai célt.

Egyszerűbben megfogalmazva: előfeltételezésem szerint a közbeszerzések célja nemcsak az, hogy az általános piaci viszonyokat meghaladó, de legalábbis elérő hatékonysággal és biztonsággal kerüljön sor a közhatalmi szervezetek szerződéseinek megkötésére és teljesítésére, hanem hogy a társadalom tagjai elhiggyék, hogy a hatalom a közbevételeket a jó gazda gondosságával használja fel, azaz, hogy a társadalom tagjai elhiggyék, hogy az állam e körben (is) jól működik.

A vizsgálat során azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni a témakör jogdogmatikai aspektusait sem, így azt sem, hogy bár még a közigazgatási szerződésekhez képest is szokatlan mértékben, a közbeszerzések területén rendkívül erős közjogi hatás érvényesül, de ennek ellenére a közbeszerzési szerződések és az azt megelőző eljárás, mint minden szerződés, és ajánlatkérés alapvetően a magánjog körébe tartozik.

A másik előfeltevés szerint így az állami kényszer, az állam jogi szabályozó eszközei önmagukban nem lehetnek elegendők a közpénzfelhasználás hatékonyságának növeléséhez, hanem ezzel legalább azonos mértékben hangsúlyosan jelenik meg a közbeszerzések rendszere iránti társadalmi bizalom megszerzésének és fenntartásának kérdése. Ha ugyanis a

társadalom tagjai elfogadják, hogy a közbeszerzések az ő javukat szolgálják, ez – a közbeszerzési morál, etika emelkedése révén – adott esetben nagyobb mértékben segítheti elő a közpénzek gondos elköltését, mint a jellemzően kazuisztikus indíttatásból, hazánkban az elmúlt tizenöt évben évi három-, négy alkalommal rendszeresen bekövetkező törvénymódosítások. Szemléletes példája lehet ennek, hogy a skandináv országokban annak ellenére tekinthető hatékonyabbnak a közbeszerzések rendszere a hazainál, hogy a jogi szabályozás terjedelme csupán tizede-huszada a magyar joganyagának.

A fentiekből adódik viszont az is, mely szerint a közbeszerzések területén jelentkező problémákat a közhatalom vélhetően képtelen egyedül megfelelően kezelni, ehhez ösztársadalmi együttműködésre van szükség.

Ha pedig ezt a következtetést a jogi alapelvek szintjére transzformáljuk, úgy megállapíthatjuk azt is, hogy az állam ellenőrző funkciója mellett a közbeszerzések területén a társadalmi nyilvánosságnak is egyre jelentősebb szerepet kell kapnia, hiszen a közbeszerzések társadalmi legitimitációjának előfeltétele az, hogy a polgárok minél teljesebb mértékben nyomon követhessék a közpénzfelhasználás teljes folyamatát.

A megfelelő szintű nyilvánosság azonban emellett – az Európai Unió Bíróságának az értekezésben ismertetésre került ítéleteiből is levezethetően – a közbeszerzések területén másik kiinduló elvnek tekinthető, „best value for money” – elv (költséghatékonysági elv) érvényesüléséhez is elengedhetetlen, hiszen nyilvánosság nélkül nem alakulhat ki tisztességes verseny, ami nyilvánvaló előfeltétele annak, hogy a közpénzért a lehető legmagasabb érték kerülhessen beszerzésre.

A hatékony közbeszerzési rendszer megteremtésének az alapja tehát így az átláthatóság, a transzparencia, ezáltal az információsabadság minél megfelelőbb szintű érvényre jutása és juttatása, mind jogalkotói eszközökkel, mind pedig az azon túli – a civil szférára irányadó normatív szabályok diszpozitivitásából fakadó előnyök kiaknázására fokozottabban alkalmas – magánjogi aktusokkal.

Az előbb jelzettek szerint az alkalmazandó jogi eszközök kettősségét indokolja a közbeszerzések rendszertani, jogdogmatikai megközelítése is, hiszen míg a szerződést megelőző eljárásban erőteljes közjogi elemek figyelhetők meg, addig a közbeszerzést követően megkötésre kerülő szerződés – az egyre erőteljesebb közjogi behatás ellenére – alapvetően a magánjog által determinált.

A PhD értekezésemben ezért mindkét fenti – közhatalmi és magánjogi – jogi megoldási irány tekintetében is kísérletet kívánok tenni konkrét modellek bemutatására: a transzparencia jogalkotói eszközökkel történő erősítésére példa lehet az elektronikus közbeszerzési eljárás (elektronikus árlejtés, elektronikus katalógusok, illetőleg a dinamikus beszerzési rendszerek) részletesebb és a gyakorlatban is megvalósítható szabályozása, illetőleg a közbeszerzési hatósági eljárásokban a nyilvánosság erősítése; míg a civil szféra, azon belül a piaci szereplők a közhatalommal egyenlő pozícióban, ún. átláthatósági megállapodások megkötésével tehetik hatékonyabbá a közpénzfelhasználást.

A közbeszerzésekkel kapcsolatos tudományos irodalomban azonban újabban egyre gyakrabban találkozhatunk azzal a felvetéssel is, mely szerint a közbeszerzési szabályozást szükségessé tevő jogpolitikai elvek adott esetben egymás ellen hathatnak.

Ennek megfelelően megállapítható volt a korábbi tudományos vizsgálatok során az is, hogy a transzparencia növelése csökkentheti a közbeszerzéseknek a gazdasági válság kedvezőtlen hatásainak kiküszöbölésére irányuló funkciójának hatásfokát.

Az értekezésemben ezért vizsgálni kívántam azt is, hogy a megfelelő szintű nyilvánosság valóban azonos-e a korlátlan nyilvánossággal, mivel előfeltevésem szerint a túlzott nyilvánosság éppen a kitűzött elsődleges célokat amortizálhatja. Könnyű belátni ugyanis, hogy amennyiben például egy informatikai fejlesztés során létrehozott szellemi termék védelme nem megfelelően biztosított, ezáltal a konkrét beszerzés célján túlmutató későbbi felhasználások megakadályozhatatlanná válhatnak, amit a piaci racionalitás értelemszerűen ilyen esetben azonnal „beáraz”. Végző során tehát a túlzott nyilvánosság a közpénzfelhasználás hatékonyságát csökkentheti, hiszen hiába biztosítja a versenyt, valamennyi pályázó várhatóan a szokásos piaci árakat meghaladó ajánlatot nyújt majd be a közbeszerző szervezet részére. Az értekezésemben ezért részletesebben elemezni kívántam azt is, hogy a közbeszerzések területén az ajánlattevők érdekei, és az ezek megóvására hivatott jogi eszköz, az üzleti titok védelme mennyiben gátolhatja az információszabadság érvényesülését.

Abból ugyanakkor, hogy a nyilvánosság a közbeszerzés alapvető céljai ellen is hathat, egy általánosabb szempont is megmutatkozik: a nyilvánosság és az átláthatóság bár közbeszerzési alapelvek is, azonban nemcsak azok, hanem egyben az információszabadság körébe vonható jogintézmények is. Ezért az értekezésben a téma átfogóbb feldolgozása érdekében a nyilvánosságot és az átláthatóságot nem pusztán, mint közbeszerzési alapelvet vizsgáltam, hanem sokkal inkább az információszabadság és a közbeszerzések viszonyrendszerét kívántam bemutatni (és ennek csupán egy aspektusa, hogy a nyilvánosság egyben közbeszerzési alapelv is).

Az információszabadság oldaláról vizsgálva a kérdést: e szabadság ezen a speciális jogterületen sem korlátozható az információ megismerésére jogosultak köre szerint, azaz nemcsak a közbeszerzési eljárások szereplői – ajánlatkérők, ajánlattevők, alvállalkozók, tanácsadók -, hanem bárki számára biztosítani szükséges az információhoz jutás lehetőségét, ellenkező esetben ugyanis a közbeszerzések rendszere ugyan hatékonyan működhet, azonban ez közvetlenül még nem vezethet ugyanezen rendszer társadalmi elfogadottságának erősödéséhez.

Ezért vizsgálándónak tartottam azt is, hogy a közbeszerzési információk mely köre tarthat számot közérdeklődésre, és melyek azok, amelyek esetében hasznosabb, ha a megismerésük csak az egyes eljárások résztvevői számára biztosított.

A közbeszerzések területén emellett fokozottan igaz lehet az a megállapítás is, mely szerint nemcsak a korlátozás nélküli, hanem a látszólagos nyilvánosság sem lehet alkalmas sem a társadalmi legitimitás, sem pedig a verseny tisztaságának megteremtésére, hiába teszi ugyanis nyilvánosan közzé valamennyi ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásainak teljes iratanyagát,

megfelelő keresési, katalogizálási feltételek hiányában a közzétett információk ténylegesen elérhetetlenek lesznek a köz számára.

Az értekezésemben ezért a fentieknek megfelelően vizsgálni kívántam azt is, hogy mi tekinthető a nyilvánosság optimális szintjének a közbeszerzések területén.

II. Az elért eredmények rövid ismertetése

1. A dolgozatom kiindulópontja az a feltételezés, mely szerint a közbeszerzési szabályozás elsődleges céljai - azonos súllyal - a hatékony közpénzfelhasználás, és a közbeszerzések társadalmi legitimációja.

Álláspontom szerint a közbeszerzési és az információszabadsággal kapcsolatban párhuzamosan ismertetett jogtörténeti fejlődési irányok egyértelműen alátámasztják, hogy annak ellenére, hogy a közbeszerzési alapelvek között ez kifejezetten nem került deklarálásra, a közbeszerzések társadalmi elfogadottsága a közpénzfelhasználás hatékonyságával legalább közel azonos szinten jelenik meg a szabályozási célkitűzések között.

A közbeszerzési rendszer ugyanis a jogtörténeti források szerint a Római Szerződés erősítése, valamint az EU és a tagállamok EU-n belüli helyzetének elfogadottá válása érdekében jött létre.

A tagállamok szintjén a nyilvánosság eredetileg társadalmi-politikai célra szolgált, és elsődlegesen az információszabadság, valamint a sajtószabadság érvényesülése révén a társadalmi ellenőrzés lehetőségét volt hivatott biztosítani. A közös gazdasági célok elérésében ugyanakkor a protekcionizmus hagyományai miatt a tagállamok eleinte kifejezetten ellenérdekeltek voltak.

A közösségi szabályozásban ezzel szemben az eredeti jogalkotási cél a Római Szerződésben megfogalmazott gazdasági célok megvalósítása, az átláthatóság erősítése így itt az Európai Unió teljes gazdasági potenciáljának kihasználását teszi hatékonyabbá.

Tekintettel azonban arra, hogy az egyes tagállamok egyszerre az Európai Unió tagjai, illetőleg saját szuverenitásuk hordozói, a nyilvánossággal biztosítani kívánt fenti két cél mára mind tagállami, mind pedig közösségi szinten egymás mellé helyeződött, azzal azonban, hogy a hangsúly az uniós intézmények esetében továbbra is a gazdasági, a tagállami intézmények esetében pedig a politikai-társadalmi célkitűzések érvényesítésén van.

A hazai jogfejlődés részben hasonlóan zajlott az általános európai fejlődési folyamattal, a fejlődés időbeliségét illetően azonban jelentős mértékű eltérések tapasztalhatók, részben a polgárosodás későbbi bekövetkezése, részben pedig amiatt, hogy a II. világháborút követő kommunista diktatúra értelemszerűen nem támogatta, sőt hosszabb ideig kifejezetten gátolta mind a politika társadalmi ellenőrzésének, mind pedig a piacgazdaság kialakításának lehetőségét. A nyilvánosság és az átláthatóság megteremtésére így mindkét célból lényegében egyidejűleg, a rendszerváltást követően kerülhetett sor.

2. Az állam társadalmi ellenőrzésének eszköze az információszabadság. Emiatt adódott a következő feltételezés: Mindkét fenti cél – hatékonyság, legitimitás – elérésének alapvető jogi eszköze a megfelelő szintű nyilvánosság biztosítása.

E körben a dolgozatban ismertetett jogtörténeti hagyományok, valamint a közbeszerzési alapelvek joggyakorlatban kialakult tartalma alapján úgyszintén egyértelműen látható, hogy a

nyilvánosság egyszerre szolgálja a hatékony közpénzfelhasználást (hatékony közpénzfelhasználás ← verseny tisztasága, egyenlő elbánás ← nyilvánosság), és a közbeszerzések társadalmi legitimációját (aki adót fizet, joga van annak felhasználását ellenőrizni).

A témával kapcsolatos jogi kutatások ugyanakkor felismerték azt is, hogy a közbeszerzési szabályozás tekintetében az uniós és a tagállami érdekek között egyre erősödő feszültség figyelhető meg, Sue Arrowsmith szerint a 2004-es közösségi irányelvi szabályozásra nagyrészt ezen feszültség csökkentése miatt került sor.

A közös gazdasági potenciál erősítése érdekében uniós szinten a minél nagyobb szintű nyilvánosság elérése fogalmazható meg célként, míg tagállami szinten a társadalmi legitimációt a közbeszerzési szabályozás léte – természetesen bizonyos minimális garanciális elemek megléte esetén – önmagában is erősítheti, függetlenül a szabályozás jellegétől, és az abban biztosított nyilvánossági szinttől is. Jól szembevetendő példája ennek az érdekkonfliktusnak, hogy míg az uniós szabályozás a nyilvánosságot jobban érvényre juttató nyílt közbeszerzési eljárási fajta alkalmazását preferálja és csak kiegészítő jelleggel, kivételesen engedi olyan eljárási fajták választását az ajánlatkérőknek, amelyekben az ajánlattevők csak korlátozottan (jellemzően kifejezett felkérés esetén) vehetnek részt, addig a tagállamok abban érdekeltek, hogy a nyílt eljárás alkalmazása alóli kivételek köre fokozatosan növekedjen.

3. Az, hogy a gazdasági és politikai célok egymás ellenében is hathatnak, arra a feltételezésre vezetett, mely szerint megfelelő szintű nyilvánosság kialakítása során a közbeszerzési szabályozásban érvényesülő további jogpolitikai célokra és alapelvekre is fokozottan figyelemmel kell lennünk, mivel a hangsúlyok eltolódása a nyilvánosság javára egyben más célok amortizációját eredményezheti.

Álláspontom szerint e feltételezés a kutatások alapján csak részben igazolódott. A közérdekek konfliktusával foglalkozó rész szerint a nyilvánosság ugyanis egyszerre gátolja és elősegíti a hatékony közpénzfelhasználást, ezáltal pedig egyszerre gátolja és elősegíti a közbeszerzések társadalmi legitimációját.

Ugyanígy a nyilvánosság és a korrupció kapcsolódásai tekintetében is ellentétes következtetésekre is jutottak egyes kutatók, míg egyfelől ugyanis a nyilvánosság korrupcióra pozitív hatást gyakorol (azaz értelemszerűen csökkenti azt), másfelől más kutatók szerint épp a túlzott nyilvánosság jellemző a magasabb korrupciós szinttel rendelkező EU tagállamokra.

A nyilvánosság eszköze emellett a társadalom részéről csak akkor minősülhet elfogadottnak, ha erőteljesebben hat a megfelelő közpénzfelhasználás irányába, mint az ellen.

A közbeszerzéseknél érvényesíteni kívánt közérdekek, és alapelvek alapvető konfliktusát álláspontunk szerint az okozza, hogy mind az uniós, mind a hazai közbeszerzési szabályozás a kógencia alapján áll. Ebből következően a közbeszerzési eljárásrendtől való eltérés lehetősége csak akkor nyitott az ajánlatkérőnek minősülő szervezetek számára, ha erre kifejezett felhatalmazást kapnak a jogalkotótól.

Hiába vagyunk tehát figyelemmel a közbeszerzési szabályozásban érvényesülő jogpolitikai célokra is, a nyilvánosság negatív hatásai teljes mértékben nem kiküszöbölhetők (a nyilvánosság mindenképpen fog sérteni más célokat és érdekeket), a pozitív hatások pedig teljesen nem enyészhetnek el (így például még az egyik legkevésbé megfelelő, ún. .pdf nyilvánosságnak is vannak pozitív hatásai).

Az elérhető szabályozási cél így csak az lehet, hogy a nyilvánosság pozitív hatásai minél jobban meghaladják az ugyanezen szabályozás miatt érvényesülő gátló következményeket.

4. A 3. feltételezésből adódott egy újabb feltételezés is, mely szerint a megfelelő szintű nyilvánosság ezért a közbeszerzések területén nem jelenthet korlátlan nyilvánosságot, azonban ennek során – az egyéb közérdekű adatokkal azonos módon – biztosítani szükséges az információk bárki által történő megismerhetőségének lehetőségét.

Ezen feltételezés álláspontom szerint szintén csak részben nyert alátámasztást. A dolgozat alapján megállapítható volt, hogy az információszabadság klasszikus eszközeinek a közbeszerzések területén történő fokozottabb és közvetlenebb érvényesítése növelheti a hatékonyságot. Ez azonban csak az ajánlatkérői oldal esetében jelenthető ki egyértelműen, míg az ajánlattevők esetében a külföldi példák azt igazolták, hogy a magánadatok védelmének igénye a hatályos hazai szabályozásban biztosított szintnél nagyobb mértékben haladja meg a nyilvánossághoz fűződő közérdeket.

Így központi elemévé emelkedett a dolgozatomnak az üzleti titok jogi szabályozása, ez ugyanis a legközvetlenebb kapcsolódási pont a polgári jog, az információszabadság és a közbeszerzések joga között. Az üzleti titok és nyilvánosság kapcsolatát így az értekezésben részletesebben is elemeztem, elsősorban a közbeszerzési és közbeszerzési jogorvoslati eljárásokban érvényesülő iratbetekintési joganyag alapján.

Az üzleti titok mellett ugyanakkor a magántitok másik fontos elemére, a személyes adatok védelmét biztosító információs önrendelkezés és a közbeszerzések kapcsolatára is ki kellett térni, ez ugyanakkor az értekezésben kevésbé jelenik meg hangsúlyosan. Ennek oka, hogy a személyes adatok védelmi igénye a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő részéről eljáró személyek és az ajánlattevők oldalán az alkalmassági követelményeknek való megfelelés, valamint a kizáró okok hiányának bemutatása körében merülhet fel, azonban a közfeladat ellátásával, valamint a munkavégzésre irányuló jogviszonyból fakadó munkavállalói kötelezettségek teljesítésével összefüggő személyes adatok kezelése csak kivételesen, elsősorban ezen adatok különleges adat minősége esetén vezethet az érintett személyek információs önrendelkezése sérelmére. A közbeszerzési eljárásokban megjelenő személyes adatok esetén így a nyilvánossághoz fűződő közérdek jellemzően megelőzi az érintett önrendelkezését.

Az üzleti titok tekintetében a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) a korábbi hazai jogszabályi rendelkezésekhez képest jelentős mértékben újraszabályozta a közbeszerzési eljárásokban védendő és védhető üzleti titokkört, és – a részletes szabályozás hiányából fakadó jogalkalmazási nehézségek kiküszöbölése érdekében – világos eljárásrendet

is kialakított arra az esetre, ha az ajánlattevők a törvény szerint lehetséges titokkört meghaladóan kívánják az ajánlatuk egyes tartalmi elemeit üzleti titokká nyilvánítani.

Álláspontunk szerint azonban a szabályozás egyértelműbbé válása ellenére a közbeszerzések és az üzleti titok jogintézményének kapcsolata továbbra is aktuális, mivel kijelenthető, hogy az új törvényi szabályozás jogdogmatikai megközelítése, a jelen dolgozatban bemutatottak szerint, részben ellentétes azzal, mint ami a korábbi bírói joggyakorlatból következne. Emellett pedig véleményem szerint, ha az üzleti titok szabályozásának kérdéskörét nem kizárólag a közbeszerzési rendszerre vetítjük, hanem más jogterületeket – különösen ide értve a polgári jog, és az információszabadság területét – is bevonva, komplexebben vizsgáljuk, úgy felvetődhet annak a lehetősége is, hogy a hazai jogrendszer egységének fokozása érdekében a jelenlegi szabályozás és gyakorlat is kisebb mértékben, de felülvizsgálatra és korrekcióra szorul.

A hatályos Ptk. hivatkozott 2:47. §-ának (1) és (2) bekezdései szerint:

2:47. § [Az üzleti titokhoz való jog. Know-how (védett ismeret)]

(1) Üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó minden nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek illetéktelenek által történő megszerzése, hasznosítása, másokkal való közlése vagy nyilvánosságra hozatala a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekét sértené vagy veszélyeztetné, feltéve, hogy a titok megőrzésével kapcsolatban a vele jogszerűen rendelkező jogosultat felróhatóság nem terheli.

A Kbt. 44. § (1) bekezdése a Ptk. szerinti üzleti titokká nyilvánítható adatkört, a közpénzfelhasználás átláthatóságának biztosítása érdekében jelenleg egyértelműen szűkíti (azaz a nyilvánosság korlátozásának feltételeit szigorítja) azzal, hogy a közbeszerzési eljárásokban a jogosult jogos pénzügyi, gazdasági vagy piaci érdekének veszélyeztetése az adat megismerésének korlátozásához még nem elegendő, hanem a nyilvánosság korlátozásához jelenleg aránytalan sérelem okozásának feltétele is szükséges. A Kbt. korábbi szabályozása nem volt ilyen szűkítő, és további lényeges változás az is, hogy az üzleti titok nem megfelelő minősítése az ajánlat érvénytelenségéhez vezethet.

Az Infotv.-ből pedig lényegében a közbeszerzési eljárások teljes iratanyagának fő szabály szerinti nyilvánossága is levezethető lehet, amit az üzleti titok is csak szűk körben korlátozhat.

Az üzleti titok közbeszerzési vonatkozásaival kapcsolatos első általánosabb probléma, hogy a közbeszerzési eljárásban mi tekinthető ajánlatnak, illetőleg részvételi jelentkezésnek.

E körben az egyik értelmezés szerint – mivel az ajánlattevő, részvételre jelentkező által benyújtott dokumentumcsomagot a Kbt. egységesen ajánlatként, illetőleg részvételi jelentkezésként kezeli, ezért – a törvény kógcenciájából adódóan az ajánlat, jelentkezés megtételekor beadott valamennyi irat az ajánlat, jelentkezés része.

Ez a levezetés álláspontunk szerint meglehetősen koherens lenne, azonban ezt az elvet a bírói gyakorlat már korábban áttörte annak megállapításával, hogy az ajánlati biztosíték az ajánlatot biztosítja, így nem az ajánlat része. A Fővárosi Ítéltábla 4.Kf.27.619/2011/5. számú jogerős

ítélete ezt a korábbi elvi kivételi kört pedig tovább szélesítette annak megállapításával, hogy az ajánlattevő üzleti titokkal kapcsolatos nyilatkozata sem az ajánlat része, mivel függetleníthető attól.

Így tehát megállapítható, hogy a bírói gyakorlat egyre inkább az ajánlat (jelentkezés) szűkítő értelmezése irányába halad, és ajánlatnak (jelentkezésnek) csak azon dokumentumok összességét tekinti, amelyek közvetlenül szükségesek a kizáró okok, az alkalmasság, és az ajánlattevők sorrendjének megállapításához, bírálatához.

Ebből ugyanakkor több gyakorlati jelentőségű következtetés is levonható, melyek közül talán a legfontosabb, hogy mivel a Kbt. csak az ajánlattal (jelentkezéssel) kapcsolatban fogalmaz meg érvénytelenségi jogkövetkezményt, az ajánlaton (jelentkezésen) kívüli iratok – így az üzleti titokkal kapcsolatos nyilatkozat – esetleges hibái, hiányosságai estén az ajánlatkérőnek az ajánlat, jelentkezés érvénytelenné nyilvánítására nincs lehetősége. Láthattuk, hogy a bírói gyakorlat korábban szintén ezt az értelmezést követte.

Ezt a problémát a jogalkotó a hatályos Kbt.-ben ugyanakkor azzal oldotta fel, hogy az üzleti titokkör jogellenes ajánlattevői meghatározása az ajánlat érvénytelenné nyilvánítását vonhatja maga után. Azaz a jogalkotó egy erőteljesen közjogias szabályt választott, ami végeredményben sem a hatékonyságot, sem a nyilvánosságot nem szolgálja.

Emellett pedig egy dogmatikailag nehezebben értelmezhető helyzet állt elő, hiszen ezáltal az ajánlat érvényessége egy olyan dokumentumtól is függhet, amely nem az ajánlat része.

A fentiek alapján szintén elvi jelentőségű kérdés a közbeszerzési jogszabályoknak a jogrendszer egészéhez képest elfoglalt helyének és szerepének megítélése. A Közbeszerzési Döntőbizottság és a bíróság is – a korábbi gyakorlatot követve – arra az álláspontra helyezkedett e körben, hogy a közbeszerzési szabályok lex speciális jellegéből adódóan, a jogrendszerben a közbeszerzési szabályozáson kívül elhelyezkedő információszabadság a közbeszerzési eljárások iratai tekintetében csak annyiban érvényesülhet, amennyiben ez a Kbt.-ből közvetlenül levezethető, illetőleg akkor, ha az adott esetre a Kbt. tételes eljárási szabályt nem ad.

A hatályos hazai jogszabályi környezetben ugyanakkor ez a megközelítés álláspontunk szerint vitatható lehet. Az információszabadság meglehetősen kiterjesztő hazai szabályozása alapján ugyanis a közsféra szereplőinek kezelésében levő valamennyi adat fő szabály szerint nyilvános, ezt a nyilvánosságot az üzleti titok csak szűk körben korlátozhatja (pl. know-how esetében). E korlátozás kivételességét az ismertetett gyakorlati esetek is alátámasztják.

Ezért, ha elfogadjuk, hogy a Kbt.-ben is deklarált nyilvánosság és átláthatóság alapelvei követelményeinek tartalmát a vonatkozó hazai jogszabályi környezettel összhangban kell megállapítani, akkor az a következtetés adódik, hogy az adatkezelő köteles biztosítani a közérdekű adatok nyilvánosságát, akkor is, ha ez esetlegesen üzleti titoknak minősített adatokat is érint.

Közbeszerzési eljárásokban pedig az ajánlatkérő köteles biztosítani az eljárások nyilvánosságát, így e két szabályrendszer összevetéséből az a következtetés is levonható,

hogy az ajánlatkérőnek a nyilvánosság és az átláthatóság érdekében kötelesek kellene lennie az ajánlattevő üzleti titokkörre vonatkozó nyilatkozatának felülbírálatára. Ehhez pedig az információs szabadság területén már a gyakorlat által kimunkált közérdekűségi teszt elvégzése jelenthet segítséget.

A közérdekűségi teszt (érdekmérlegelési teszt) alapján az adatkezelő csak akkor utasíthatja el a közérdekű adat igénylésére irányuló kérelmet, ha mérlegelés eredményeképpen megállapította, hogy a védeni kívánt érdek nyomósabb, mint a nyitottsághoz fűződő érdek, vagy más nyomós közérdek. Álláspontunk szerint az üzleti titokkal kapcsolatban az ajánlatkérőknek hasonló tesztet lenne célszerű elvégeznie, az Európai Unió Bírósága gyakorlatából kiindulva oly módon, hogy az ajánlatkérőnek az ajánlatok értékelése és az ajánlattevők sorrendjének meghatározásához figyelembe vett adatok tekintetében a nyilvánossághoz fűződő közérdeket, egyéb adatok esetében viszont az ajánlattevő magánérdekét kell preferálnia.

A fentiek alapján álláspontunk szerint a jogdogmatikai megközelítés alapján vitatható lehet az kialakult bírói gyakorlat, amely szerint az ajánlatkérő nem kötelezhető az ajánlattevő üzleti titokkal kapcsolatos nyilatkozatának felülbírálatára, és helyesebb lenne, ha a jogalkalmazás visszatérhetne a D.1006/12/2010. határozat kapcsán ismertetett kiinduló jogértelmezéshez.

Álláspontunk szerint ezt a következtetést erősítheti az Országgyűlés által várhatóan még 2017. évben elfogadásra kerülő T/18315. sz. törvényjavaslat is az üzleti titok védelméről. Ezen törvényjavaslatnak a doktori értekezés kéziratának a lezárásakor ismert, és a tervek szerint 2018. június 1. napjával hatályba lépő 5. § (3) bekezdés b) pontja szerint ugyanis nem minősül az üzleti titok megsértésének az üzleti titok felfedése a véleménynyilvánításhoz, a tájékozódáshoz, valamint a sajtó szabadságához és sokszínűsége védelméhez fűződő jog törvényes korlátai között, a jogok gyakorlásához szükséges mértékben. Ennek megfelelően tehát – mivel a közbeszerzési szabályozás a polgári jogszabályokra utal vissza – a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői is jogosultak lehetnek saját hatáskörben arról dönteni, az üzleti titkot a közvélemény tájékozódása érdekében felfedik-e.

5. A dolgozat 5. feltételezése az volt, hogy a megfelelő szintű nyilvánosság kizárólag közhatalmi szabályozó eszközökkel nem teremthető meg, hanem ennek során a köz- és magánjogi eszközöknek együttes szerepet kell kapniuk.

Ennek a tézisnek a kiindulópontját a közbeszerzések és a közbeszerzési szerződések jogági elhelyezkedésének kettőssége okozta, annak ellenére ugyanis, hogy – mint minden szerződés és ajánlatkérés – a közbeszerzési szerződés és ajánlatkérés is magánjogi jogintézmény, e jogterületen rendkívül erősek a közjogias hatások.

A történeti fejlődés vizsgálata alapján megállapítható volt, hogy az állam szerződéseit illetően alapvetően háromféle irány alakult ki. A szerződések az egyes országok történeti fejlődésének megfelelően a közjog (Franciaország), illetve a magánjog (Nagy-Britannia) körébe kerültek, valamint létrejött egy vegyes rendszer is (Németország), amiben a szerződés egyes elemeit külön-külön minősítették köz- vagy magánjoginak. A fentiek alapján azonban egy másik csoportosítási szempont is megadható. Eszerint az országok egy részében (Anglia, Franciaország) a szerződéseket - besorolásuktól függetlenül - egységesen kezelték, míg más

országok (Németország, és ide sorolható Magyarország is) alapvetően a szerződést, és a megkötésére irányuló eljárást, de az egyéb szerződéses elemeket is egymástól szétválasztva osztályozták.

Mindezek alapján mivel eltérő szabályozási modellek mentén is kialakítható lehet a közbeszerzések keretrendszere, így álláspontunk szerint a közbeszerzési jogi szabályozásban a közjogias és magánjogi eszközök alkalmazásának egyaránt van létjogosultsága, és ez az állítás értelemszerűen vonatkozik a közbeszerzések nyilvánosságának szabályozására is.

A nyilvánosság tekintetében a társadalmi szféra oldaláról nézve a legnagyobb elfogadottságot a teljes aktanyilvánosság megteremtése eredményezi, a nyilvánosság szintjének növekedése így egyenes arányban növeli a közbeszerzések elfogadottságát.

A gazdasági szereplők azonban a nyilvánosságot már nem elvont elvek, hanem saját kézzelfogható üzleti érdekeik érvényesítése eszközének tekintik, a nyilvánosság esetükben kettős célt szolgál, egyfelől hogy a versenytársakról minél több információt szerezhessenek, a saját tevékenységükre vonatkozó adatok titokban tartása mellett, másfelől pedig, hogy ellenőrizhessék az ajánlatkérő döntése jogszerűségét abban az esetben, ha alulmaradnak a versenyben.

Úgy véljük, hogy a közbeszerzések elsődleges célja – azaz a gazdasági hatékonyság megteremtése – alapján a társadalomnak kell igazodnia a gazdasági szereplők számára biztosított nyilvánosság szintjéhez, a gazdasági szereplők által megismerhető adatok körét azonban bárki számára hozzáférhetővé kell tenni.

A nyilvánosság biztosításával kapcsolatos bírói joggyakorlat iránya jól megfigyelhető a Törvényszék T-339/10. és T-532/10. egyesített ügyekben, illetőleg a T-165/12. ügyben hozott ítéletek alapján. Ezen ítéletek lényege ugyanis az, hogy a gazdasági szereplők ajánlataiban szereplő adatok – üzleti titokként történő minősítés hiányában is – csak annyiban nyilvánosak, amennyiben szükségesek az ajánlatkérő értékelése és eljárása jogszerűségének alátámasztására. Ez a megközelítés tehát a közbeszerzések magánjogi alapjait egyértelműen erősíti.

Álláspontom szerint az 5. feltételezés a dolgozatban bemutatott európai uniós joggyakorlat alapján egyértelmű alátámasztást nyert, mind az ajánlatkérők, mind pedig az ajánlattevők oldalán. A közbeszerzések hatékonyságának növekedését eredményezheti, ha az ajánlatkérőknek a közbeszerzési adatok nyilvánosságának biztosítása során lehetősége lenne az információszabadság tekintetében kimunkált sérelmi és közérdekűségi tesztek elvégzésére, azaz ha e körben (is) a közbeszerzési szabályozás közjogias-kógens jellege csökkenne (azaz nem a törvény fenyegetné az üzleti titokkal visszaélő ajánlattevők ajánlatait érvénytelenséggel, hanem az ilyen minősítést az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyhatná). Az ajánlattevői oldalon pedig hasznos lehet az átláthatósági megállapodás ismételt, de a korábbinál megfelelőbb bevezetése. A közjogias eszközök alkalmazása azonban ettől függetlenül nem anullálható, hiszen végső soron az állam felelős a gondos közpénzfelhasználásért.

6. Az 5. feltételezésből adódott az utolsó feltételezés is, mely szerint a jelenleg hatályos jogi szabályozás tekintetében egyaránt fejlesztendők a rendelkezésre álló köz- és magánjogi intézmények: közjogias jellegű további részletszabályozást igényel álláspontom szerint az elektronikus közbeszerzési eljárás, míg magánjogi szabályozást tesz szükségessé az átláthatósági megállapodás bevezetése.

E feltételezés álláspontom szerint a kutatás alapján igazolást nyert.

Az elektronikus közbeszerzések területén elsősorban a dinamikus beszerzési rendszerek, az egyoldalú kommunikációt biztosító adatbázisok adattartalma és ezek kereshetőségének biztosítása jelenti a fejlesztés leginkább javasolható irányát, míg az elektronikus árlejtés elérte korlátait, így a jövőbeli szélesebb alkalmazása nem prognosztizálható.

Az átláthatósági megállapodás ismételt bevezetése pedig egyértelműen magánjogi-alapon lehet indokolt, ezzel is lazítva a hazai közbeszerzések túlzó módon kógens szabályrendszerét. Az átláthatósági megállapodás lényege ugyanis az, hogy az egyes közbeszerzések szereplői, saját üzleti érdekeik mentén, önkéntesen dönthessenek a nyilvánosság számukra legmegfelelőbb szintjéről, kellő rugalmasságot biztosítva ezáltal az egyedi igények kezelhetőségéhez. Ez azonban természetesen nem vezethet a nyilvánosság teljes kizárásához, elengedhetetlen, hogy a közbeszerzési nyilvánosságnak azok a sarokkövei minden esetben megmaradjanak, amelyek a közpénzfelhasználás átláthatóságának biztosításához nélkülözhetetlenek.

Szintén megfontolásra érdemes az öntisztázással kapcsolatos döntések ajánlatkérői kompetenciába történő utalása, a jelenlegi tisztán hatósági út helyett. Az értekezésben kifejtettek szerint ez a megoldás sem tekinthető példa nélkülinek, a német modellben a jogalkotó szintén ezt a jogfejlesztési irányt választotta. Amennyiben pedig a német jogfelfogás a hazai jogalkotás irányához nem illeszkedne megfelelően, kiegészítő megoldásként javasolható az is, hogy a Közbeszerzési Hatóság ne csak a megbízhatóságot megállapító, hanem azt elutasító döntéseinek nyilvánosságát is biztosítsa. Ebben az esetben ugyanis a jogkereső jogalkalmazók számára nemcsak a „best practice”, hanem a kerülendő magatartások és megoldási lehetőségek is megismerhetőek lehetnek.

III. Az alkalmazott módszerek

A választott téma kutatása során szinte azonnal azzal kellett szembesülnöm, hogy a közbeszerzések és az adatvédelem, illetőleg a közbeszerzések és az információszabadság viszonyrendszere mind a hazai, mind pedig a külföldi szakirodalomban meglehetősen feltáratlan, a közbeszerzési jog kutatói az információs jogokkal eddig csak érintőlegesen foglalkoztak, és fordítva. A téma újszerűsége így ebből a szempontból egyértelműen hátrányként jelentkezett, a korábbi eredmények kompilációja egy teljes értekezéshez nyilvánvalóan nem lehetett elégséges.

A kutatást ezért szükségszerűen multidiszciplináris módszerrel kellett lefolytatni, ebben természetesen igyekeztem a szakirodalmat is felhasználni, azonban emellett az elemzéshez történeti, összehasonlító jogtudományi és az esetjogi joggyakorlatra épülő eszközöket is használni kellett.

Ugyancsak nehezítette a téma kutatását, hogy hazánk az információszabadság területén kifejezetten élenjáró, előremutató jogi szabályozást mutathat fel, így nehéz volt olyan külföldi példát felmutatni, amely mentén a hazai jog továbbfejleszhető lehet. Az értekezésben ezért az információszabadság érvényesülése szempontjából részletesebben az észt és a spanyol modellt dolgoztam csak fel, az észt példa a nyilvánosságra hozatali kötelezettséggel érintett adatkezelők körének pontosabb meghatározása, a spanyol pedig az elektronikus információszabadság szabályozása tekintetében érdemelt kiemelt figyelmet.

A kutatás során megállapítható volt az is, hogy bár a közbeszerzési joganyag több országban is széles körű szabályozási és gyakorlati háttérrel rendelkezik, azonban a közbeszerzési irányelvek 2014. évi átfogó módosítása miatt az ezt megelőző időszakra vonatkozó tagállami szabályok és jogesetek az értekezés véglegesítésekor már nem voltak aktuálisak. A közbeszerzési szabályozás nyilvánossággal kapcsolatos rendelkezései közül így egyedül a francia modell mutatkozott alkalmasnak annak ábrázolására, hogy adott esetben egy kevésbé nyilvánosság-párti szabályozás is kielégítheti az uniós jogból fakadó követelményeket anélkül, hogy a közbeszerzések hatékonysága érdemben csorbát szenvedne. Az öntisztázás, mint a jogfejlődéssel leginkább érintett egyik terület bemutatása során pedig elsősorban a német modell ábrázolása arra szolgálhatott példaként, hogy a hazai jogalkotó felfogásától merőben eltérő jogi megoldás mind a nyilvánosság, mind a hatékonyság szempontjából megfelelőbb lehet.

A jogszabályi háttér folyamatos változása azonban elsősorban a hazai közbeszerzési joganyag bemutatását nehezítette, a magyar közbeszerzési törvények és végrehajtási rendeleteinek állandó, évi átlagosan hét módosítása miatt az értekezés többször is jelentős átdolgozásra szorult. Az értekezés elkészítésének ideje alatt két új törvény is elfogadásra – és ezzel együtt értelemszerűen a korábbi két törvény hatályon kívül helyezésre – került, így például míg a dolgozat első munkaverziójában még az átláthatósági megállapodás korrekcióját, addig a végleges változatban már annak ismételt bevezetését kellett javasolni. Álláspontom szerint ugyanakkor a hatályos joganyag ismertetése minden nehézség ellenére feltétlenül szükséges volt, mivel az értekezésben olyan tudományos eredmények elérésére törekedtem, amelyek gyakorlati szempontból is hasznosíthatók lehetnek.

Álláspontom szerint az alább vázlatosan áttekintésre kerülő 1-2. tézispontok az információszabadság és a közbeszerzések szabályozási rendszerei történeti fejlődésének áttekintése alapján voltak vizsgálhatók a legmegfelelőbbben, hiszen ezek a kérdések elsősorban nem a hatályos joganyaghoz kapcsolódónak, és ezek körében a mögöttes társadalmi folyamatok megértése elengedhetetlen. Ugyancsak ezen kérdések megválaszolásához szükséges volt a társadalmi folyamatokból következő szabályozási igény megvalósulását szolgáló alapvető normatív követelmények azonosítása: a közbeszerzési szerződések jogági elhelyezkedésének, valamint a közbeszerzési és az információszabadságból adódó alapelvek bemutatása.

A 3. és 4. tézispontok vizsgálata során azonban már közelítenünk kellett a hatályos szabályozáshoz; a 3. kérdésnél álláspontunk szerint az ismertett szabályozási elveket kellett egymásra vetíteni és feltárni az ezek közötti gyakorlati ellentmondásokat. A 4. kérdés pedig a hatályos szabályozás részleteinek vizsgálatát igényelte, itt – részben – összehasonlító jogi eszközök alkalmazásával a két jogterület konkrét kapcsolódásait volt szükséges bemutatni.

Az 5. és 6. tézispontok kapcsán pedig a 3. és 4. kérdések tekintetében vizsgált hatályos szabályozást és joggyakorlatot az 1. és 2. pontok esetében tett általánosabb megállapítások alapján, a jövőre nézve kellett áttekintenünk, aszerint, hogy a hatályos szabályozás mennyire illeszkedik a történeti fejlődésből következő irányokhoz.

IV. Publikációk a doktori értekezés témájához kapcsolódóan

1. Az üzleti titokkal kapcsolatos szabályozás alakulása a hazai közbeszerzésekben, *Közbeszerzési Szemle* 2017., VII. évf. 6. szám 29-38. p.
2. Az öntisztázás lehetséges jogalkalmazási irányai a német és osztrák megoldások tükrében, *Közbeszerzési Szemle* 2016., VI. évf. 11. szám, 32-42. p.,
3. Tátrai Tünde – Dudás Gábor: Adatvédelem és közbeszerzés határán, *Acta Humana* 3: 2015., 39-50. p.
4. Dudás Gábor – Tátrai Tünde: Közbeszerzési perek; Bírói gyakorlat füzetek 17., Opten Informatikai Kft., 2015.
5. Tátrai Tünde – Dudás Gábor: Why bidders do not have to fear electronic public procurement? In: Pedro Arruda (szerk.) *New Developments on e-Public Procurement: Proceedings of the 2nd European Conference on e-Public Procurement* . Konferencia helye, ideje: Lisszabon , Portugália , 2014.05.27 -2014.05.28. Lisszabon: University of Lisbon, 2014., 169-178. p. (ISBN:978-989-8747-04-4),
6. Közbeszerzési változások, *Magyar Közigazgatás* 3/2011., 113-119. p.,
7. Az átláthatósági megállapodás (ön)szabályozási lehetőségei a közbeszerzésekben, in: *A közbeszerzés gyakorlata*, Raabe Klett Kiadó Kft., 2010., 12-22. p.,
8. A Kbt. új generálklauzuláinak hatása a hazai kis- és középvállalkozások részvételi esélyeire in: *Újdonságok a közbeszerzési törvényben*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009., 32-36. p.,
9. A közbeszerzés és közérdek viszonya, a hatékonyság és az ellenőrizhetőség konfliktusa in: *Közérdek és közigazgatás*, szerkesztette: Szamel Katalin, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008., 253-260. p.,

**University of Szeged
Faculty of Law and Political Sciences
Doctoral School**

DR. GÁBOR JÁNOS DUDÁS

THE OPENNESS OF PUBLIC PROCUREMENT

PhD Dissertation Theses

Szeged, 2017

Contents

I.	Brief summary of the antecedents of the research subject	19
II.	A brief description of the results achieved	24
III.	Methodologies applied.....	32
IV.	Reference list for the subject of the doctoral dissertation.....	34

I. Brief summary of the antecedents of the research subject

The dissertation intended to examine the theoretical and practical problems of the openness of public procurement, thus in this thesis booklet primarily the underlying assumptions of the study and the soundness of these as well as the reasons for establishing each thesis are discussed.

During my work as a lawyer and researcher in the field of public procurement and data protection over the best part of twenty years I have become increasingly convinced that the purpose of public procurement at both domestic and European Union level is not merely, as stated in the relevant European Union and Hungarian legislation, the efficient use of public money, but regulating public procurement also intends to legitimise the existing power structures with a significance at least approaching the aforementioned principle – which is clearly traceable based on historical and legal historical development.

I arrived at this assumption through the more or less generally known contradiction that, although the primary purpose of public procurement declared as the basic principle is the careful use of public money, in the final analysis the spending of public funds through the public procurement system is frequently significantly less efficient, i.e. slower and more expensive, than it would be in the market sphere.

Thus it follows that, besides the efficient and careful use of public money, there must be another (or more than one) purpose of sufficient importance that in specific cases allows the primary purpose to be impeded.

Thus it may be logically concluded that, as this is the public sector, only political goals can compete with business objectives. However, typically political considerations are geared to the binary code of obtaining power or remaining in opposition (studied in detail by Béla Pokol), thus I found it interesting to examine the question of whether public procurement may also serve some social/political purpose.

Put more simply, I started from the premise that the purpose of public procurement is not only to ensure that the contracts of public bodies are concluded and performed with an efficiency and safety at least attaining if not surpassing the general market conditions, but also that members of society should believe that the powers that be are using public finances with due care, in other words that the public should believe that the state is functioning well (also) in this area.

In the examination, however, aspects of the subject from the viewpoint of legal dogma are not to be disregarded including that, while there is an exceptionally strong influence of public law in the area of public procurement – to an unusual degree even in comparison with administrative contracts –, in spite of this, public works contracts and the preceding procedure, like any contract and quotation, are essentially governed by private law.

My other premise is that, like this, state pressure and the regulatory means of the state in themselves are not sufficient to increase the efficiency of the use of public money, but gaining

and retaining social trust in the public procurement system contributes to this in at least equal measure. If it is accepted by society at large that public procurements are for their benefit, this – by elevating the morality and ethics of public procurement – in specific cases may promote the careful spending of public money to a greater extent than amendments to the law, typically for casuistical reasons, which have been regularly made three or four times a year in Hungary over the last fifteen years. A striking example of this is that in Scandinavian countries the public procurement system can be considered more efficient than in Hungary even though the extent of the legal regulation is only a tenth or a twentieth of the Hungarian legislation.

However, it also follows from the above that the public authority is presumably incapable of appropriately dealing with the problems which arise in the area of public procurement by itself, and in this requires the cooperation of society in general.

If this conclusion is transformed to the level of legal principles, it also follows that, in addition to the state's controlling function, openness towards society should play an increasingly important role in the area of public procurement because a precondition of the social legitimacy of public procurement is that citizens can monitor the entire process of the use of public money as fully as possible.

However, in addition to this, the appropriate degree of openness is indispensable for ensuring "best value for money", regarded as the other main starting principle in the area of public procurement, as can also be derived from the judgments of the European Court of Justice discussed in the dissertation, because without being open to the public there cannot be fair competition, which is an obvious prerequisite for obtaining the best value for public money.

Thus the basis for creating an efficient public procurement system is transparency, thereby ensuring and enforcing the most appropriate level of freedom of information both through legislative instruments and private law acts, the latter being more suitable to exploit the advantages arising from the permissive nature of the statutes governing civil society.

In view of the above, the duality of the applicable legal instruments is justified by a methodological and legal dogmatic approach because, while strong public law elements are evident in the procedure preceding the contract, the contract to be concluded following the public procurement procedure is largely determined by private law despite the increasingly strong influence of public law.

For this reason, in my PhD dissertation I attempt to present actual models for legal solutions both in public and private law: an example of strengthening transparency through legislative instruments could be the more detailed and practically viable regulation of the electronic public procurement procedure (electronic auction, electronic catalogues, and dynamic purchasing systems) and strengthening openness towards society in the procedures of the public procurement authority; while the private sphere and in particular market participants can make public spending more efficient in an equal position with the public authorities by entering into transparency agreements.

In academic literature on public procurement, however, the notion can lately be encountered increasingly frequently that the legal policy principles giving rise to public procurement legislation may in certain cases act against each other.

Accordingly, it could be established in earlier academic research that increasing transparency may reduce the efficiency of the function of public procurement to eliminate the adverse effects of the financial crisis.

Therefore, I further intended to examine in my dissertation whether the appropriate level of openness is the same as unlimited disclosure as, according to my premise, it is precisely excessive openness that can undermine the primary objectives. It is plain to see that if, for instance, the protection of an intellectual product created during an IT development is not adequately ensured, its future uses beyond the purpose of the actual procurement may become unpreventable, which market rationality would immediately include in the price. Thus ultimately excessive openness may reduce the efficiency of public spending as competition is ensured in vain when every tenderer can be expected to submit a tender to the contracting authority in excess of usual market prices. Thus in my dissertation I also intended to examine in detail the extent to which the interests of tenderers and the legal instrument protecting them, i.e. the protection of commercial secrecy, impede exercising freedom of information in the area of public procurement.

At the same time, in the notion that openness may act against the basic aims of public procurement, a more general viewpoint is also evident: although openness and transparency are public procurement principles, they are not just that but they are simultaneously legal institutions that can be relevant to the scope of freedom of information. For this reason, in order to comprehensively address the subject, in the dissertation I did not simply examine openness and transparency as public procurement principles but rather I intended to present the relationship of freedom of information and public procurement (and only one aspect of this is that openness is at the same time a public procurement principle).

Looking at the issue from the aspect of freedom of information, even in this specific area of law this freedom may not be limited based on the range of people who are entitled to be apprised of information, in other words information should be accessible not only to the participants in the public procurement procedure – the contracting authorities, tenderers, subcontractors and consultants – but to anyone. Otherwise, although the public procurement system could work effectively, this could not lead directly to the strengthening of the social acceptance of the same system.

Thus I believed it was necessary to examine what part of procurement information should be of public interest and what part should only be accessible to the participants of the public procurement procedure.

Furthermore, it may also be particularly true in the area of public procurement that not only is unlimited openness unsuitable for creating social legitimacy or fair competition but neither is apparent openness suitable for this purpose because the publication of the entire tender documentation for the public procurement procedure by the contracting authority is pointless

in the absence of appropriate search and cataloguing conditions as the published information in fact remains inaccessible to the public.

Therefore, I wished to examine in my dissertation what should be considered as the optimal level of openness in the area of public procurement.

II. A brief description of the results achieved

- 1. The starting point of my dissertation is the proposition that the primary, equally weighted goals of public procurement regulation are the efficient use of public money and the social legitimacy of public procurement.**

In my opinion, the parallel development trends in legal history described in relation to public procurement and freedom of information clearly support that – even though this is not explicitly stated among the principles of public procurement – social acceptance of public procurement has at least approximately the same weight in the regulatory objectives as the efficient use of public money.

According to sources of legal history, the public procurement system came into being in order to strengthen the Treaty of Rome and in order to make the European Union and the situation of member states within the European Union accepted.

At member-state level, openness originally served a social/political purpose, and was intended to ensure the opportunity for social control primarily through exercising freedom of information and press freedom. At the same time, in achieving the common economic objectives, initially the member states had opposing interests to this due to the traditions of protectionism.

In community legislation, contrary to this, the original legislative objective was the implementation of the economic goals formulated in the Treaty of Rome, thus here the strengthening of transparency makes the exploitation of the European Union's entire economic potential more effective.

However, considering that the member states are not only members of the European Union but also the carriers of their own sovereignty, the two above objectives intended to be ensured through openness are today juxtaposed at both member-state and community level, with the focus, however, remaining on enforcing the economic goals for the European Union institutions, and on political/social goals for the member-state institutions.

In part Hungarian law developed in a similar manner to that of Europe in general, but with significant differences in timing. This was in part because of the later development of the middle class and in part because the post-war communist dictatorship logically did not support, and indeed for a long time prevented, the option of both the social control of politics and establishing a market economy. Thus the creation of openness and transparency for both purposes could only occur essentially at the same time after the change of regime.

- 2. The means of social control of the state is freedom of information. This gives rise to the proposition that the fundamental legal instrument for achieving the aforementioned two objectives of efficiency and legitimacy is ensuring the appropriate level of openness.**

In this regard, based on the traditions of legal history described in the dissertation and the content of the public procurement principles developed in case law, it also clearly emerges

that openness supports both the efficient use of public money (efficient use of public money ← fair competition, equal treatment ← openness) and the social legitimacy of public procurement (paying tax entitles one to inspect its use).

Legal research into the topic, however, recognised that, with regard to the regulation of public procurement, increasing tension can be detected between the interests of the European Union and the member states. According to Sue Arrowsmith, the 2004 Community Directive legislation was introduced largely to reduce this tension.

In order to strengthen the common economic potential, achieving the highest degree of openness possible is seen as the objective at European Union level while at member-state level the existence of public procurement legislation – naturally given certain minimum guarantees – in itself strengthens social legitimacy irrespective of the nature of the legislation and the degree of openness provided thereby. A striking example of this conflict of interests is that, while the European Union legislation prefers the open public procurement procedure, which better ensures public accessibility, and only allows contracting authorities the choice of other procedure types in which tenderer participation is restricted (usually by explicit invitation) in exceptional cases on an ancillary basis, the member states are interested in steadily increasing the range of the exceptions to the open procedure.

3. The presumption that the economic and political objectives run counter to each other led to the proposition that, in the course of forming the appropriate degree of openness, special attention needs to be paid to the other objectives of legal policy and principles in public procurement regulation because shifting the emphasis towards openness may result in undermining other objectives.

In my view this proposition is only confirmed in part on the basis of research. According to the section on the conflict of public interests, openness simultaneously impedes and promotes the efficient use of public money, thus at the same time impedes and promotes the social legitimacy of public procurement.

In the same way, as regards the links between openness and corruption, researchers have reached contradictory conclusions, some arguing that openness has a positive effect on corruption (that is to say reduces it) and others proposing that precisely excessive openness is typical of the European Union member states where corruption is more rife.

Furthermore, the instrument of openness can only be deemed accepted by society provided that it more strongly influences the appropriate use of public money than the opposite.

The fundamental conflict between the public interests to be enforced in public procurement and the basic principles, in my opinion, is caused by the mandatory nature of both Hungarian and European Union law. Consequently, the option of divergence from the public procurement procedure is only open for organisations qualifying as contracting authorities if explicit authorisation has been granted to that end by the legislator.

Thus it is to no avail to be mindful of the objectives of legal policy to be enforced in public procurement, as the negative effects of openness cannot be fully eliminated (disclosure will

inevitably infringe other objectives and interests) and the positive effects cannot be entirely lost (thus, for example, even one of the least appropriate ways, the apparent so-called “pdf” openness, has its positive effects).

This means that the attainable legislative objective can only be that the positive effects of openness should surpass as far as possible the impeding consequences resulting from the same legislation.

- 4. The third proposition gave rise to another hypothesis, namely that the appropriate degree of openness cannot mean unlimited openness in the area of public procurement but, in the course of this, ensuring accessibility to the information by anyone – in the same manner as with other information of public interest – is necessary.**

In my view, the evidence for this hypothesis is likewise only partial. In the dissertation, it could be established that the increased and more direct enforcement of the classic means of freedom of information in the area of public procurement may promote efficiency. This, however, can only be stated unambiguously about the contracting authorities’ side, while foreign examples of tenderers confirm that the need to protect private information exceeds the public interest in openness to a higher degree than provided for in the national legislation in force.

Thus the regulation of commercial secrecy became a central element of my dissertation, this being the most direct point of contact between civil law, freedom of information and public procurement law. Consequently, I examined the relationship of commercial secrecy and openness in detail in the dissertation, mainly based on the law on accessing documents in public procurement procedures and public procurement review procedures.

Apart from commercial secrecy, however, the other important element of privacy is the link between informational self-determination ensuring the protection of personal data and public procurement, which is also considered though to a lesser extent in the dissertation. This is because the need to protect personal data in public procurement procedures arises on behalf of persons acting for the contracting authority, and on the tenderers’ side in the area of demonstrating compliance with the eligibility criteria and the lack of grounds for exclusion, but the handling of personal data connected with fulfilling a public task and performing employee obligations arising from a working contractual relationship can only lead to the infringement of the informational self-determination of data subjects in exceptional circumstances, mainly in the case of such data being classified as sensitive data. Thus, in the case of personal data appearing in public procurement procedures, the public interest in openness usually overrides the self-determination of the data subject.

As regards commercial secrecy, compared to earlier Hungarian legal provisions, Act CXLIII of 2015 on Public Procurement (the “Public Procurement Act”) considerably revised the range of secrets that must be and can be protected in public procurement procedures, and – in order to avoid difficulties in implementation of the law due to the absence of detailed rules –

it established clear procedural arrangements for the case where tenderers wish to declare certain contents of their tender trade secret in excess of the range permitted by law.

In my opinion, however, despite the rules becoming clearer, the relationship between public procurement and the legal institution of commercial secrecy remains relevant because it can be seen that the legal dogmatic approach of the new statutory rules, as demonstrated in this dissertation, is in part contrary to what could be derived from earlier case law. Furthermore, in my view, if the issues of the rules of commercial secrecy are not confined to the public procurement system but are transposed to other areas of the law as well, in particular civil law and the area of freedom of information, and are examined in more complexity, the possibility may arise that, in order to improve the unity of the national legal system, the current regulation and practice to a lesser extent are in need of review and adjustment.

Paragraphs (1) and (2) of the cited Section 2:47 of the effective Civil Code state:

Section 2:47 [*Right to commercial secrecy. Know-how*]

(1) Trade secrets shall include any fact, information and other data, or a compilation thereof, connected to economic activities which are not publicly known or which are not easily accessible to other operators pursuing the same economic activities, and which, if obtained and/or used by unauthorised persons, or if published or disclosed to others are likely to imperil or jeopardise the rightful financial, economic or commercial interest of the owner of such secrets, provided the lawful owner is not subject to actionability in terms of keeping such information confidential.

Paragraph (1) of Section 44 of the Public Procurement Act at present clearly restricts the range of data that may be declared trade secret under the Civil Code in order to ensure the transparency of the use of public money (in other words the conditions of restricting public accessibility are tightened) by setting out that, in public procurement procedures, jeopardising the rightful financial, economic and commercial interests of the owner of secrets is in itself insufficient to prevent access to information because the restriction on openness at present also requires disproportionate detriment to be caused. The previous regulation of the Public Procurement Act was not so restrictive, and a further major change is that the inappropriate classification of commercial secret may lead to the invalidity of the tender.

Furthermore, in essence public accessibility of the full documentation of public procurement procedures may be derived from the Act on Informational Self-Determination and Freedom of Information under the main rule, and this is only restricted even by trade secrets in a narrow range.

The first more general problem with the public procurement aspects of trade secrets is what constitutes a tender or an application to participate in a public procurement procedure.

One interpretation of this is that – since the Public Procurement Act treats the complete set of documents submitted by the tenderer or candidate uniformly as a tender or application to participate –, arising from the mandatory nature of the law, all the documents submitted when making the tender or application constitute part of the tender or application.

In my opinion, this conclusion would be fairly coherent but this principle has been contravened in case law when it was held that the tender security serves to guarantee the tender and thus is not part of the tender. This previous range of theoretical exceptions was further broadened by final judgment number 4.Kf.27.619/2011/5 of the Budapest Court of Appeal, which found that the tenderer's declaration concerning trade secrets is not part of the tender either as it may be separated from it.

Thus it can be seen that the case law is tending increasingly towards a restrictive interpretation of the tender (application), and only regards all those documents that are directly necessary to establish and evaluate the grounds for exclusion, eligibility and the order of the tenderers as the tender (application).

At the same time, a number of conclusions of practical relevance can be drawn from this, of which perhaps the most important is that, as the Public Procurement Act only expresses the sanction of invalidity in relation to the tender (application), in the event of potential errors or omissions in the documents outside the tender (application), including the declaration on trade secrets, the contracting authority has no option to declare the tender or application invalid. We have seen that previous case law followed this interpretation.

The legislator, however, solved this problem in the effective Public Procurement Act by adding the possibility of making the tenderer's unlawful definition of trade secrets result in the tender being declared invalid. In other words, the legislator chose a dominantly public law rule, which ultimately serves neither efficiency nor openness.

Furthermore, this created a situation that is more difficult to interpret dogmatically because now the validity of the tender may depend on a document that is not part of the tender.

In view of the foregoing, assessing the place and role of the public procurement rules in relation to the whole legal system is also a matter of principle. The Public Procurement Arbitration Board and the court, following earlier case law, took the position on this matter that, arising from the *lex specialis* nature of the law on public procurement, freedom of information, which is present in the legal system outside the public procurement rules, may only be enforced with regard to the documents of public procurement procedures insofar as this can be directly derived from the Public Procurement Act or in cases where the Public Procurement Act does not lay down specific procedural rules.

In the current regulatory environment in Hungary, however, this approach, in my opinion, is questionable. Under the fairly extensive domestic legislation on freedom of information, all data handled by participants in the public sector are, according to the main rule, public and this state of being public is restricted by trade secrets only in a narrow range (e.g. know-how). The described case law also supports the exceptional character of this restriction.

Thus, if it is accepted that the content of the requirements of the principles of openness and transparency declared in the Public Procurement Act must be established in accordance with the relevant domestic regulatory environment, it may be concluded that the data controller is obliged to ensure access to information that is in the public interest even when this may affect information classified as trade secret.

In public procurement procedures the contracting authority is obliged to ensure the openness of the procedures, thus it can be concluded from juxtaposing the two regulatory systems that the contracting authority should be obliged to review the tenderers' declaration on trade secrets in the interest of openness and transparency. For this, carrying out a public interest test, already established in practice in the area of freedom of information, may help.

Based on the public interest test (interest balancing test), the data controller may only reject an application to access data of public interest if it is established following the assessment that the interest to be protected overrides the interest associated with openness or any other important public interest. In my view a similar test related to commercial secrecy should be carried out by contracting authorities in a way that, based on the case law of the European Court of Justice, the contracting authority should give preference to the public interest in openness concerning the information considered in appraising the tenders and deciding the order of tenderers, whereas in the case of other information the private interest of the tenderer should be preferred.

In the light of the above, in my view, based on the legal dogmatic approach, the established case law according to which the contracting authority is not obliged to review the tenderer's declaration on trade secrets is debatable and it would be more correct if the application of the law returned to the initial legal interpretation given with regard to decision D.1006/12/2010.

It is my opinion that this conclusion may be strengthened by the bill on the protection of trade secrets number T/18315 due to be tabled for adoption by Parliament in 2017. At the time of concluding the draft of the doctoral dissertation, paragraph b) of subsection (3) of Section 5 of the bill, due to enter into force on 1 June 2018, states that the disclosure of trade secrets within the legal limits of the law governing freedom of expression, acquiring information, and press freedom as well as protecting press diversity – to the extent necessary for exercising these rights – does not constitute a breach of commercial secrecy. Thus, accordingly, because the public procurement rules refer back to civil statutes, the contracting authorities in public procurement procedures may also be entitled to decide at their own discretion whether the disclosure of trade secrets is justified in the interest of informing public opinion.

5. The fifth proposition of the dissertation was that the appropriate degree of openness cannot be created by the regulatory instruments of the public authority alone but, in the course of this, instruments of public and private law must together play a role.

The duality of the placement of public procurement and public works contracts in different areas of the law provided the starting point for this thesis, because, even though both the public works contract and the call for proposals are – like all contracts and quotations – instruments of private law, the effects of public law are extremely strong in this legal area.

Based on an examination of historical development, it could be established that essentially three trends have evolved with regard to state contracts. Dependent on the historical development of the specific countries, contracts fall under public law (France), private law (United Kingdom) as well as a mixed system (Germany), in which different parts of the

contract are classified under public or private law. In the light of the foregoing, however, another classification criterion can be given. Based on this, some countries (England, France) deal with contracts uniformly irrespective of their classification, while other countries (Germany, and Hungary can also be listed here) classify the contract and the procedure of its conclusion as well as other contractual elements separately from each other.

Against this background, since the public procurement framework can be devised according to different regulatory models, the application of instruments of both public and private law, in my opinion, is justified in the legal regulation of public procurement and this statement clearly applies to the rules on the openness of public procurement as well.

As regard openness, from the viewpoint of society, the creation of full access to documents results in the greatest acceptance, thus increasing the level of openness raises the acceptance of public procurement in direct proportion.

Economic operators, however, no longer consider openness as a means of asserting abstract principles but of enforcing their own tangible business interests. In their case openness serves the dual purpose of obtaining as much information as possible about their competitors while keeping information about their own activities secret on the one hand and, on the other, checking the legality of the contracting authority's decision should they perform poorly in the competition.

It is my view that, given the primary purpose of public procurement – in other words creating economic efficiency –, society must adapt to the level of openness ensured for economic operators but at the same time the information accessible to the economic operators should be made available to anyone.

The direction of case law on ensuring openness can be clearly seen in the rulings of the Court of Appeal in joined cases T-339/10 and T-532/10 and case T-165/12, which essentially found that the information in the tenders of economic operators, even in the absence of trade secret classification, is only public insofar as this is necessary to support the assessment of the contracting authority and the legality of the procedure. Thus this approach obviously strengthens the private law bases of public procurement.

I hold the view that the fifth proposition is clearly supported by the European Union case law presented in the dissertation, from the side of both the contracting authorities and tenderers. The efficiency of public procurement may be increased by the contracting authorities having an opportunity, in the course of ensuring the openness of public procurement information, to carry out the infringement and public interest tests tried and tested with regard to freedom of information, that is to say if the public law/mandatory nature of public procurement legislation was reduced (also) in this area (in other words, instead of the law threatening tenderers who abuse commercial secrecy with the invalidity of their tender, the contracting authority could ignore such classification). From the tenderers' viewpoint, the reintroduction of the transparency agreement in an improved form may be useful. However, the use of public law instruments cannot be annulled irrespective of this because ultimately the state is responsible for the careful use of public money.

- 6. The final hypothesis also arose from the fifth proposition. This suggests that the available instruments of both public and private law should be developed with regard to the regulation in force: in my view the electronic public procurement procedure requires additional detailed public law-type regulations, while private law regulation is needed for the introduction of the transparency agreement.**

I am of the opinion that this proposition has been confirmed by the research.

In the field of electronic public procurement, primarily dynamic purchasing systems, the data content of databases ensuring unilateral communication and ensuring the option of searching in these represent the most useful directions of development, while the electronic auction has reached its limits and its broader use in the future cannot be predicted.

Furthermore, the reintroduction of the transparency agreement can clearly only be justified on a private law basis and this would ease the excessively mandatory rules of Hungarian public procurement. The point of the transparency agreement is to enable the participants in public procurement to voluntarily decide on the appropriate level of openness in accordance with their own business interests, thus ensuring due flexibility to cater for individual needs. This, however, naturally cannot lead to the total exclusion of openness; it is imperative that those cornerstones of the openness of public procurement which are indispensable in ensuring the transparency of the use of public money remain in every case.

Referring decisions concerning self-clarification to the competence of contracting authorities rather than the current purely official route also deserves consideration. As explained in the dissertation, this solution cannot be regarded to be without precedent either; in the German model the legislator also chose this path of legal development. If, however, the German interpretation did not fit in well enough with the Hungarian direction of law-making, a supplementary solution could be that the Public Procurement Authority should not only ensure the disclosure of its decisions establishing reliability but also provide access to its rejecting decisions. In this way users of the law searching for cases would have the opportunity to learn not only “best practices” but also behaviours to be avoided and other possible solutions.

III. Methodologies applied

In researching the chosen subject, I almost immediately had to confront the fact that the relationships of public procurement and data protection as well as public procurement and freedom of information are fairly unexplored in both Hungarian and foreign legal literature, researchers of public procurement law only having scratched the surface of information rights and vice versa. The novelty of the subject was from this viewpoint a clear disadvantage, the compilation of earlier results obviously not being sufficient for a complete dissertation.

For this reason, the research had to be conducted out of necessity using a multidisciplinary methodology. In this I naturally endeavoured to use specialist literature, but historical, comparative law and case law methods also had to be used for the analysis.

Researching the subject was also made more difficult by the fact that legislation in Hungary in the area of freedom of information is truly ground-breaking and forward-looking, thus finding foreign examples for domestic law to follow in order to improve was problematic. For this reason, I considered the aspect of the enforcement of freedom of information in detail in the Estonian and Spanish models only. The Estonian example deserves to be highlighted due to the more precise definition of the range of data controllers affected by the obligation of disclosure to the public, while in Spain the rules on electronic freedom of information merit attention.

During the research, it also became evident that, although the law on public procurement in many countries has a wide-ranging regulatory and case-law background, the comprehensive amendment of the public procurement directives in 2014 had, at the time of finalising the dissertation, rendered obsolete the rules and rulings of many member states with reference to the intervening period. Thus, of the provisions of public procurement legislation relating to openness, only the French model seemed suitable for presenting that in certain circumstances rules that favour openness less may still satisfy the requirements of European Union law without undermining the efficiency of public procurement. In presenting self-clarification, as an area most affected by the development of the law, describing the German model primarily provided an example of a legal solution entirely different to the approach of the Hungarian legislator which could be more appropriate in terms of openness and efficiency.

Constantly changing legislation, however, mainly hampered the presentation of the public procurement law in Hungary, as the regular amendments to both statutes and implementing regulations on public procurement, on average seven per year, involved considerable reworking of the dissertation on several occasions. While writing the dissertation, two new laws were adopted – and simultaneously two previous laws repealed – compelling a shift from suggesting the revision of the transparency agreement in the first draft of the dissertation to proposing its reintroduction in the final version. Nevertheless, despite the difficulties, in my opinion presenting the effective legislation was absolutely imperative because I strove to achieve academic results in the dissertation which could be used in practice as well.

In my view, the outlined thesis points 1 and 2 could be best examined considering the historical development of the regulatory systems of freedom of information and public

procurement because these issues are not primarily related to effective legislation and here understanding the underlying social processes is indispensable. Likewise, to address these questions, it was necessary to identify the basic normative requirements serving the implementation of the regulatory need arising from social processes: the presentation of the area of law where public works contracts lie, and the principles arising from public procurement and freedom of information.

In examining thesis points 3 and 4, however, effective legislation had to be addressed. In the third issue, in my view, the presented regulatory principles had to be weighed against each other and the contradiction in practice revealed. The fourth issue required the examination in detail of the effective legislation and this involved presenting the actual links between the two areas of law, in part through the application of comparative legal instruments.

With regard to points 5 and 6, the effective legislation and case law examined in points 3 and 4 had to be reviewed with regard to the future in the light of the general findings established in points 1 and 2, assessing the extent to which the effective legislation fits in with the directions arising from historical development.

IV. Reference list for the subject of the doctoral dissertation

1. “Az üzleti titokkal kapcsolatos szabályozás alakulása a hazai közbeszerzésekben”, *Közbeszerzési Szemle* 2017, year VII, issue 6, pp. 29-38.
2. “Az öntisztázás lehetséges jogalkalmazási irányai a német és osztrák megoldások tükrében”, *Közbeszerzési Szemle* 2016, year VI, issue 11, pp. 32-42.
10. Tátrai, Tünde, and Dudás, Gábor, “Adatvédelem és közbeszerzés határán”, *Acta Humana* 3: 2015, pp. 39-50.
11. Dudás, Gábor, and Tátrai, Tünde, “Közbeszerzési perek”, *Bírói gyakorlat füzetek* 17, Opten Informatikai Kft., 2015.
12. Tátrai, Tünde and Dudás, Gábor, “Why bidders do not have to fear electronic public procurement?” in Pedro Arruda (ed.) *New Developments on e-Public Procurement: Proceedings of the 2nd European Conference on e-Public Procurement*. Place and date of conference: Lisbon, Portugal, on 27 and 28 May 2014. Lisbon, University of Lisbon, 2014, pp. 169-178 (ISBN:978-989-8747-04-4).
13. “Közbeszerzési változások”, *Magyar Közigazgatás*, 3/2011, pp. 113-119.
14. “Az átláthatósági megállapodás (ön)szabályozási lehetőségei a közbeszerzésekben”, in *A közbeszerzés gyakorlata*, RaabeKlett Kiadó Kft., 2010, pp. 12-22.
15. “A Kbt. új generálklauzuláinak hatása a hazai kis- és középvállalkozások részvételi esélyeire”, in *Újdonságok a közbeszerzési törvényben*, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2009, pp 32-36.
16. “A közbeszerzés és közérdek viszonya, a hatékonyság és az ellenőrizhetőség konfliktusa”, in Szamel, Katalin (ed.), *Közérdek és közigazgatás*, MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008, pp. 253-260.