

Összehasonlító közigazgatás Segédanyag

(Nem terjeszthető, nem sokszorosítható, és nem idézhető. A vizsgán az is szükséges, ami az előadásokon/konzultációkon elhangzott).

Összeállította az NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézete

A) A Kínai Népköztársaság közigazgatása (vázlat) – 22. tétel

I. Adatok

Területe: 9.640.821 km² (3.)

Népessége: 1.321.851.888 fő (1.) – (2007, becsült).

Nemzetiségek: 56 nép alkotja, a nagy többség han kínai (91%). Az 55 másik nép 108 millió fő, 15,5 millió zhuang, 9,9 millió mandzsu, 8,5 millió hui (mohamedán kínai), 7,4 millió miao, 7,2 millió uigur.

A lakosság 28,58%-a élt városokban (1995).

Vallás: Buddhizmus, taoizmus, iszlám (18 millió fő), katolicizmus (5 millió fő).

Legnagyobb városok: (2006-os becslés) Sanghaj 9.327.119 fő, Peking 7.602.069 fő, Tianjin 5.080.000 fő.

II. Közigazgatás-történet

Kína a világ legősibb folyamatos civilizációja. Ezt a civilizációt a kínai nyelv mellett a sajátos írásjegyekkel érzékelhetővé tett írás, és az ezt az írásos kultúrát az ókortól hordozó írástudó mandarin réteg fejezi ki leginkább. Mandarin *nem* származási alapon lehetett valaki (a 8. század után), hanem attól függően, hogy az írásbeli versenyvizsgákon milyen eredményt ért el. Az írásbeli versenyvizsga maga is kínai találmány. Főleg a konfucianus ún. Öt klasszikus-t (Változások könyve, Dalok könyve, Írások könyve, Tavasz és ősz krónikája, Szertartások feljegyzései) kellett ismerni. Egy feladott témából kellett a vizsgázóknak értekezést írni. A munkát három javító egymástól függetlenül, másolt állapotú kéziratról értékelte, nehogy a jelölt írását felismerjék. (Három rosta volt: helyi, tartományi, és fővárosi). A dolgozatot kötött formában, ún. nyolcrészes értekezésként kellett megírni valamely klasszikus szövegrészlet értelmezése útján. A vizsgarendszer 1905-ig állott fenn. Érdekesség, hogy a XVIII. században komoly irodalma volt a helyi közigazgatási gyakorlatnak. Ezekről kézikönyveket írtak. A leghíresebb talán Wang Huizu Nézetek a közigazgatás tanulásáról (*Xue che yishuo*) 1793-ból. Már Kr. u. 124-ben megalapították a császári akadémiát (Hanlin akadémia-ecsetek erdeje akadémia. Ide kezdetben 50 tanulót válogattak be, akik a császárt tanácsadóként szolgáló bölcséktől tanultak. Ide került kitüntetésként (magas pozícióba, de nem akadémikusként) a versenyvizsga országos első helyezetteje.

Nagy-Britanniában már 1832-ben kísérleteztek a Kínából adaptált írásbeli versenyvizsga rendszerrel. 1854-ben a Macaulay Bizottság vizsgálta az írásbeli versenyvizsga rendszer eredményességét. Ennek hatására 1855-ben bevezették a nyílt versenyvizsgákat.

A mai EU közszolgálati felvételi vizsgák (*concours*) is a kínai rendszer kései utódai.

III. Államszervezeti és közigazgatási szervezeti jog

III. 1. Az Országos Népi Gyűlés (a parlament)

Az Országos Népi Gyűlés a legfőbb államhatalmi szerv, a törvényhozás szerve, a Kínai Népköztársaság parlamentje. Kínai neve: 全国人民代表大会, *Quánguó Rénmín Dàibiǎo Dàhuì*; angolul *National People's Representatives Congress*, rövidítve: 人大; *Rén—Dà*, angol rövidítése: NPC, magyar rövidítése: ONGY. Szükséges tudni, hogy valójában a közigazgatás több szintjén találkozhatunk a népi gyűlésekkel. Három kategóriában és öt szinten találhatóak népi gyűlések. Ismeretes az országos, a helyi és az alulról szerveződő szint (ang. *grassroot level*) három kategóriája. Az országos kategóriában (és szinten) helyezkedik el az Országos Népi Gyűlés. A helyi népi gyűlések kategóriájában három szint található: a tartományi népi gyűlések, a megyei (prefektúrai) népi gyűlések, és a kerületi népi gyűlések. Az alulról szerveződő kategóriában találhatóak a kisvárosi népi gyűlések. A helyi népi gyűlések az államhatalom autonómiával bíró helyi szervei. A népi gyűlések tagjait a nép választja meg, amely felettük népi ellenőrzést gyakorol. Jelen pontban csak az Országos Népi Gyűléssel foglalkozunk. Az Országos Népi Gyűlés (ONGY), melynek több mint 2.900 tagját tartományi szinten, illetve a Népi Felszabadító Hadsereg alakulataiban öt évre választják. Az Országos Népi Gyűlés állandó bizottságot nevez ki, és államfőt választ. A Kínai Kommunista Párt Központi Bizottsága javaslatára az Országos Népi Gyűlés miniszterelnököt is választ, illetőleg tanácsot ad a Kínai Kommunista Pártnak az államtanács, a legfőbb végrehajtó szerv tagjainak kinevezéséhez. Az államtanács miniszterelnökből, több mint egy tucat miniszterelnök—helyettesből, mintegy 80 miniszterből, bizottsági elnökből áll. Minden kormányzati döntésnek összhangban kell állnia a KKP politikai irányvonalával. Az ötéves időszakra választott ONGY rendszerint évente egyszer ülésezik. A képviselő tartozik eredeti választókerülete lakosságát is képviselni. A 77. § biztosítja a képviselők visszahívhatóságát.

III. 2. A Kínai Népköztársaság elnöke

A Kínai Népköztársaság elnöke az államfő. Az államfői rendszer lehet egyszemélyi vezetésen, vagy kollektív vezetésen alapuló. A legtöbb állam az egyéni vezetésen (irányításon) alapuló államfői rendszert fogadta el. A kínai alkotmányjogászok maguk sem tudják eldönteni, hogy a kínai elnök az egyszemélyi vagy a kollektív vezetésen alapuló államfői rendszer letéteményese—e, ezért mi sem foglalunk e kérdésben állást. A Kínai Népköztársaság elnökét és elnökhelyettesét (alelnökét) az ONGY választja meg. Az aktív és passzív választójoggal rendelkezők közül azok választhatóak meg e tisztségekre, akik 45. életévüket betöltötték. Az elnök feladatai a 80—81. §§—ban olvashatóak, és általában megegyeznek a mérsékelttel hatalmú államelnökök jogköreivel. Az 1954. évi kínai alkotmányhoz képest kifejezetten szűkültek az elnöki jogosítványok.

III. 3. Az Államtanács (a kormány)

Az Államtanács a Kínai Népköztársaság kormánya (más néven központi népi kormány, a legmagasabb szintű államhatalmi szervezet végrehajtó szerve, a legmagasabb szintű állami adminisztratív szerv). A kínai Államtanács az egyik legfontosabb kormányzati szerv. Az Államtanács a Kínai Kommunista Párt hatalomátvétele óta létezik (azaz 1949 óta). A kínai alkotmányjogászok az Államtanácsot alkotmányos struktúraként jellemzik. Az Államtanács

kifelé megjeleníti az állami szuverenitást, illetve külföldi kormányokkal diplomáciai kapcsolatot tart. Központi kormányként a legfőbb végrehajtó hatalmat gyakorolja Kína területén. Szokták az Államtanácsot a legfőbb közigazgatási szervnek is nevezni, továbbá az államhatalom legfőbb szervének. Az Államtanács a 89. § (1) bekezdése alapján jellemezhető azzal is, hogy „az alkotmány és a törvények alapján adminisztratív szabályokat határoz meg, igazgatási jogszabályokat alkot, kihirdeti a határozatokat és rendeleteket”, de szükséges megjegyezni, hogy ezt nem tartják törvényhozási tevékenységnek, hanem a közhatalom gyakorlása egy módjának. Az 1982. december 4-én elfogadott jelenleg is hatályos alkotmány 86. § szerint az Államtanács tagjai az alábbi személyek: miniszterelnök, meghatározott számú miniszterelnök—helyettes, meghatározott számú államtanácsstag, miniszterek, bizottsági elnökök, számvevő, főtitkár. A 89. § (3) bekezdése szól a minisztériumokról. A minisztériumok száma 1985—ben 37 volt, emellé 8 bizottság, és 15 közvetlenül az Államtanács alá tartozó hivatal is járult. Ma a minisztériumok száma mindösszesen 25, az Államtanács hivatalainak és segédszerveinek száma 5. Ezeket az alábbiakban soroljuk fel:

Minisztériumok:

- Állambiztonsági Minisztérium
- Egészségügyi Minisztérium
- Ellenőrzési Minisztérium
- Emberi Erőforrások és Szociális Ügyek Minisztériuma
- Építésügyi Minisztérium
- Földek és Erőforrások Minisztériuma
- Földművelésügyi Minisztérium
- Hírközlési Minisztérium
- Igazságügyi Minisztérium
- Információtechnológiai és Telekommunikációs Iparágak Minisztériuma
- Környezetvédelmi Minisztérium
- Közbiztonsági Minisztérium
- Közlekedési Minisztérium
- Kereskedelmi Minisztérium
- Kulturális Minisztérium
- Külkereskedelmi és Gazdasági Együttműködés Minisztériuma
- Külügyminisztérium
- Lakásügyi, Város-és Vidékfejlesztési Minisztérium
- Nemzetvédelmi Minisztérium
- Oktatási Minisztérium
- Pénzügyminisztérium
- Polgári Ügyek Minisztériuma
- Tudomány és Technika Minisztériuma
- Vasútügyi Minisztérium
- Vízügyi Minisztérium

Az Államtanács alá rendelt hivatalok, segédszervek, más szervezetek:

- Kínai Nemzeti Bank
- Nemzeti Kisebbségi Ügyek Bizottsága
- Nemzeti Számvevőszéki Hivatal
- Országos Fejlesztési és Reformbizottság

—Országos Népesedési és Családtervezési Bizottság¹

Az Államtanács feladatait a 89. § (1)—(18) bekezdései sorolják fel. Az Államtanács tevékenysége irányítási és igazgatási, ritkábban módosító, jóváhagyó, vagy védelmező jellegű.

IV.A közigazgatási eljárásjog

IV.1.A közigazgatási jog és tudományának szerepe

A közigazgatási jog részei (a némileg leegyszerűsítő) kínai felfogás szerint (Lin 1996 13.):

- 1)A közigazgatási jog (általános) elmélete
- 2)Közigazgatási szervezeti jog és aktustan (cselekmények)
- 3)Közigazgatási anyagi (szubsztantív) jog
- 4)Közigazgatási eljárásjog

Bár Kína közigazgatása rendkívül régi (az ókori kínai jog zömmel büntetőjogi, valamint közigazgatási jogi szabályokból állt, magánjog szinte nem volt), a közigazgatási jog tudományos művelése önállóan csak az 1980-as évektől folyik, ám fejlődése rendkívül gyors. Az egyik legfontosabb problémája jelenleg a közigazgatási jogviszonytan.

IV.2.A közigazgatási eljárási jogszabályok

Nincs egységes közigazgatási (hatósági és/vagy egyéb) eljárásjog általános szabályait reguláló törvény. A főbb idevágó jogszabályok az alábbiak:

- 1)A Kínai Népköztársaság közigazgatási felülvizsgálatról szóló törvénye (hatályos: 1991. január 1.)
- 2)A Kínai Népköztársaság közigazgatási perrendtartásról szóló törvénye (hatályos: 1990. október 1.)
- 3) A Kínai Népköztársaság közigazgatási perrendtartása (bírói ügyekben történő) alkalmazásával összefüggő egyes kérdésekről szóló Legfelső Népi Bírósági vélemény (1991. május 29.) /nagyjából a hazai kúriai jogegységi döntéssel egyenértékű/.
- 4) A Kínai Népköztársaság közigazgatási büntető törvénykönyve /szabálysértési törvénye/(1996. március 17.)
- 5) A Kínai Népköztársaság közigazgatási felügyeletről szóló törvénye (1990. november 23.)
- 6) A Kínai Népköztársaság állami kártalanításról szóló törvénye (1994. május 12.)

¹ Az Államtanács létszámának változásairól: KOI 2006: 504. Az Államtanácsra vonatkozó legújabb tendenciákról: CHRISTENSEN—LISHENG—PAINTER 2008: 359—362. A minisztériumok száma és felsorolása 1985—ben: QI 1985: 53—54. A jelenlegi állapotra lásd: a kínai kormány honlapja <http://www.GOV.cn> adatait.

B)Oroszország alkotmányos rendszere, területi beosztása és közigazgatási jellemzői – 23. tétel

Oroszország (or. *Rossija*), pontosabb nevén Oroszországi Föderáció (or. *Rossijskaja Federacija*) a Föld legnagyobb országa, területe 17.075.400 km² Európa keleti felét és Észak-Ázsiát foglalja magában.

Lakossága alapján a Föld hatodik legnépesebb állama, 1999-ben 145. 905.000 fő, 2005-ben 143.420.000 fő a lakosság, amely hosszútávon csökkenni fog. 2002-ben a lakosság 79,82%-a orosz, a többi 60 nemzetiség között oszlik meg, a három legjelentősebb: tatár 3,83%, ukrán 2,03%, baskír 1,15%. 2000-ben a vallási megoszlás alapján 49,7% ortodox keresztény, 7,6% muszlim, 6,2% protestáns, 1% római katolikus, 27,4% nem vallásos, 5,2% ateista.

Fővárosa Moszkva (10.101.500); nagyobb városok: Szentpétervár, Sankt Peterburg (4.669.400), Novoszibirszk (1.425.600), Nyizsnij Novgorod (1.311.200). Hivatalos nyelv az orosz, államvallás nincs. Ma az oroszok Európa legnagyobb kisebbsége.

Oroszország a világ legnagyobb kiterjedésű országa, amely egyben egyik leginkább soknemzetiségű államnak is tekinthető. A középkori orosz állam Kijevi Rusz néven már a 10. században létrejött. Azóta sok változáson és történelmi traumán ment keresztül, amelyek természetesen kihatottak működésére.

A régi orosz igazgatási hagyományok

1613 és 1917 között a Romanov dinasztia uralkodott az óriási kiterjedésű, de szigorúan centralizált cári Orosz Birodalomban. A központosítás egyik legfontosabb eszköze a híres-hírhedt orosz bürokrácia volt. A nagyszerű orosz irodalomnak köszönhetően a „csinovnyik” kifejezés másutt is közismertté vált. A cárizmus közigazgatása ennek ellenére nem fejtett ki különösebben nagy hatást az Orosz Birodalmon kívül. A fokozatosan megszerzett új területek természetesen hatása alá kerültek. Különösen a 18. században Oroszország is inkább azon államok közé tartozott, amelyek a külföldi modellekből ihletet próbáltak meríteni. Eleinte főleg svéd, részben a különböző német, majd francia hatások érték az orosz közigazgatást.

A korábbi orosz közigazgatás működése és társadalmi súlyának megértése szempontjából kulcsfontosságú I. (Nagy) Péter 1722. évi rangtáblázatának ismerete. Ez a rangtáblázat mintegy betetőzte a korabeli államapparátus átalakítását és meghatározta az állami szolgálat új rendjét. A táblázat világosan elkülönítette a katonai (azon belül a tengerészeti és a szárazföldi), a polgári közigazgatási és az udvari szolgálatot. A katonai pálya elsőbbséget élvezett. Mindegyik szolgálat típuson belül létrehoztak 14 rangfokozatot, amelyek tulajdonképpen mindenkinek kijelölték a helyét az állami szolgálatban. Ezek a rangok egymásnak ekvivalensek voltak – tehát tudni lehetett, hogy például az altábornagyi rangnak mi felel meg a polgári közigazgatásban (főügyési pozíció). A szolgálat kötelezően a 14. rangtól kezdődött, és alulról felfelé történő, rangonkénti előmenetellel folytatódott. Nem nemesek is vállalhattak állami szolgálatot, ezáltal pedig – előbb személyes, később akár örökletes – nemességet is kaphattak. A rangtáblázat tehát nemcsak a közigazgatás szervezés, hanem a társadalmi mobilitás fontos eszközévé is vált. Egészen 1917-ig volt hatályban.

Megjegyezzük, hogy a legjobbnak tartott, legmegbízhatóbb orosz törvénygyűjtemény egy német szerző (Karl Goetz) munkája, és német-orosz XIX. századi kétnyelvű kiadvány. Itt kell megemlékeznünk Balugyánszky (Baludjanszky, Palugyánszky) Mihályról, jogtudor, államtanácsos és Miklós orosz cár kabinetirodájának elnöke, 1789-ben a nagyváradi jogakadémiához a politikai tudományok és tiszti írásmód tanárává neveztetett ki. 1803-ban a szentpétervári akadémián a közgazdaságtan és pénzügyi tudományok tanárává

Szentpétervárott. 1813-ban Miklós és Mihály cárevicsek tanítója. Miklós cár pedig később kabinetirodájának elnökévé s államtanácsossá nevezte ki; e minőségben szolgált 1847. április havában bekövetkezett haláláig. Munkájában: *Izobrazenije različnych chazajistvjenynych systema* (Különböféle gazdasági rendszerek előadása), államgazdasági orosz műkifejezéseket állapított meg; e mű a XX. század elejéig egyike volt a legjobb tankönyveknek. Az orosz országos törvénytárnak is kialakítója volt.

A szovjet korszak hatása

Az 1917-ben kitört forradalom következtében a radikális baloldali bolsevikok kerültek hatalomra, akik megpróbálták teljesen megváltoztatni az ország igazgatási jellegét. A korábbi közigazgatás helyett ők a szovjetek (azaz tanácsok) rendszerére támaszkodtak. Ebből alakult ki a később másutt is ismertté vált tanácsrendszer, amely magában ötvözte az igazgatási és a képviseli funkciókat és egymás alá-fölé rendeltségében működött. Bár az 1920-as években a nemzetiségi kérdés megoldása jegyében az egész országot föderalizálták, illetve létrehozták a különböző szintű autonómiák bonyolult rendszerét, az egész rendszer megint inkább központosított üzemmódban működött. Ez természetesen leginkább az egypártrendszer (és pártiktatúra) körülményeivel függött össze. A bolsevik, majd kommunista párt egyre inkább az ország legfőbb stratégiai tervezési, igazgatási és személyzeti szervévé vált és lényegileg meglehetősen összenőtt az államapparátussal. Igaz, a döntési jogok többsége a pártnál maradt, a felelősséget viszont inkább az államigazgatásra terhelte. A közigazgatás és különösen a közzolgálat szempontjából fontos volt, hogy a bolsevikok nem voltak hívei a különböző kiemelt ágazati közzolgálati státusok létrehozásának és az élet különböző területein érvényesülő foglalkoztatási szabályokat igyekeztek közelíteni egymáshoz. Némi leegyszerűsítéssel fogalmazva, mindenkit az munkatörvény hatálya alá igyekeztek terelni.

A szovjet korszak alatt született megoldások nagyobb hatással voltak a külföldre, mint a cárizmus modellje. Ez főleg a bolsevik ideológia világföradalmi ambícióival, az ún. keleti blokk 1945 utáni kialakulásával, valamint részben a szovjet modernizációs modell bizonyos népszerűségével függött össze, amely az 1950-es és 1960-as években még tapasztalható volt a dekolonizáció utáni harmadik világ egy részében.

A peresztrojka és a függetlenség első évei

Az 1985 és 1991 közötti időszakot a szakirodalom a gorbacsovi peresztrojka, azaz az átalakítás időszakának nevezi, amely végén nemcsak a szovjetrendszer, hanem maga a Szovjetunió is megszűnt létezni. 1991 végén Oroszország független állam lett. Ebben az időszakban, a 18. század első feléhez hasonlóan megint hangsúlyosabban érvényesültek a külföldi hatások. Az új hatalom igyekezett szétválasztani az államapparátust és a pártszervezeteket, a tanácsi rendszer helyett szeretett volna hagyományos önkormányzati rendszert létrehozni és felmerült a föderalizmus reformjának kérdése is. Ebben az időszakban azonban a kapitalista módon átalakuló ország óriási gazdasági, társadalmi és politikai gondokkal küszködött. A folyamatok kulminációs pontja az 1993-as őszi válság volt, amely az elnök és a törvényhozás fegyveres összeütközésével zárult le. Ez év végén megszületett az új, mai napig hatályos orosz alkotmány, amely nagyon erős elnöki hatalmat hozott létre és új alapokra helyezte az oroszországi föderalizmust is. (Az erős elnöki hatalom főleg abból ered, hogy az orosz elnök nevezi ki a kormányt, amelynek utána bizalmat kell szerezni a törvényhozásban. Ha viszont az utóbbi többször nem szavazza meg ezt a bizalmat, akkor az elnök feloszthatja a parlamentet. Emiatt a képviselők nem nagyon próbálkoznak ezzel a lehetőséggel és többnyire mindig az elnöknek megfelelő kormány jön létre, a parlamenti

erőviszonyokra való tekintet nélkül. Az elnöknek továbbá nagyon komoly kinevezési jogosítványai vannak, illetve rendelet-alkotási joga is.)

A jelenlegi orosz föderalizmus

Az 1993. évi jelcini (Borisz Jelcin volt akkor az államfő) alkotmány majdnem minden akkori középszintű területi egységet (autonóm köztársaságot, megyét, kerületet, körzetet stb.) az Oroszországi Föderáció (ez a hivatalos elnevezés, továbbiakban csak rövidítve: OF) szubjektumának, szövetségi alanyának deklarálta. Az OF eredetileg 89 szubjektumból állt, ezek száma mára lecsökkent 83-ra (21 autonóm köztársaság, 9 kerület, 46 megye, 1 autonóm megye, 4 autonóm körzet, 2 szövetségi jelentőségű város, azaz Moszkva és Szentpétervár). Mindegyik szubjektum két hellyel rendelkezik a kétkamarás Szövetségi Gyűlés Szövetségi Tanácsában. Az alsóházként működő Állami Dumának pedig 450 képviselője van.

A 1993. évi alkotmány értelmében a Szövetségi Tanács 2-2 regionális képviselője közül az egyik mindig a tagállami/regionális végrehajtó, másik a törvényhozó hatalmat képviselte. Első alkalommal a többségi rendszer elvei alapján választották őket a kétmandátumos választókerületekben (mindegyik OF szubjektum alkotott egy választókerületet). 1995-től kezdve a regionális törvényhozó és végrehajtó hatalom feje automatikusan tagja lett a testületnek. 2000 nyarán új törvény született, amely értelmében a regionális végrehajtó hatalom feje a saját mandátumának időszakára kinevezte a Szövetségi Tanácsba saját képviselőjét és hasonlóképpen járt el a szubjektum törvényhozó testülete. Lényeg: egy személy már nem tölthette be mindkét – országos és regionális – funkciót egyszerre. 2012-ben újabb változásokra került sor – attól kezdve csak a regionális törvényhozó szerv valamelyik tagja lehet a szövetségi tanácsi képviselő. A konkrét személyről többségi szavazással kell dönteni egy hónapon belül attól kezdve, amikor elkezdte a működését az új regionális népképviselői szerv. A regionális végrehajtó hatalom képviselőjének a kiválasztása úgy történik, hogy az OF szubjektum végrehajtó hatalmi előjárójának a megválasztásakor mindegyik jelöltnek meg kell nevezni három olyan személyt, akik közül egyik a győzelme esetében őt fogja képviselni a Szövetségi Tanácsban. Ilyen jelölteknek legalább 30 éveseknek kell lenni.

Fontos fejlemény, hogy Vlagyimir Putyin hatalomra kerülése után az egész OF területét 7 nagy körzetre osztották szét, amelyek élén az államfő által kinevezett elnöki megbízottak állnak, akik az OF szubjektumai működését felügyelik. A központi hatalom ezáltal szigorúbb ellenőrzés alá tudta vonni a régiókat. Ezek a körzetek nagyon nagy kiterjedésűek.

A helyi önkormányzatok rendszere

A rendszerváltás utáni években meglehetősen zavaros volt a helyi önkormányzatok rendszere és helyzete. Az első önkormányzati törvény 1991-ben született meg, a második 1995-ben. A fő probléma az volt, hogy ezek rendelkezései nem érvényesültek az OF egész területén, mert a szövetségi szubjektumok egy része egyáltalán nem, másik csak részlegesen alkalmazta ezeket. Ez a helyzet szintén az ezredforduló után kezdett megváltozni. A szövetségi törvényhozás 2003-ban elfogadta az Oroszországi Föderáció helyi önkormányzati szerveiről szóló 131. sz. törvényt, amely alapján a hároméves átmeneti (végrehajtási) időszak után 2006-ra új, az egységes szabályok szerint működő helyi önkormányzati rendszer alakult ki Oroszországban. Jelenleg 5 típusba sorolhatók az országban létező helyi önkormányzatok: a szövetségi jelentőségű város belső területe (tulajdonképpen a moszkvai és szentpétervári kerületi önkormányzatok), a falusi település, városi község, amely akár több településből is állhat, az önkormányzati járás és végül a városi körzet, amely nem tartozik a járási önkormányzathoz, de a saját feladat- és hatáskörein kívül a járási kompetenciákat is gyakorolja.

Az állami szervezeteknek több ponton komoly beavatkozási lehetőségei vannak a helyi önkormányzatok ügyeibe, működésébe. Erre egyrészt akkor kerülhet sor, ha az önkormányzat nem hajt végre valamely jogi aktust, illetve a politikai szélsőségesek elleni harc kérdéskörében. Végül meg kell említeni, hogy Oroszországban két különböző törvény vonatkozik az állami és önkormányzati hivatalnokokra. 2004-ben megszületett az állami közszolgálat szabályairól szóló szövetségi törvény. Ez a törvény versenyvizsgát ír elő és viszonylag szigorú képesítési szabályokat. A helyi közszolgákról ugyanakkor külön törvény rendelkezik, amely 2007-ben született meg.

A mai orosz közigazgatási eljárásjog

Az orosz közigazgatási eljárásjogban ma sincsen csupán egyetlen általános közigazgatási eljárásjogi törvény. Az eljárás tételes jogi alapokon (*normativnoj pravovoj bazi*) nyugszik.²

Lehet beszélni a közigazgatási eljárás dogmatikájáról (jellemzői, elvei, szakaszai).³ Egyes tankönyvek a különféle orosz (és szovjet) közigazgatási szerzők nézeteinek eltérőségét és azonosságait is ismertetik (Lipatov et al.).⁴

A tankönyvekből kitűnik, hogy az orosz közigazgatási eljárásjog alapvetően két nagy típusát ismeri a közigazgatási eljárásjognak: a (jelző nélküli) közigazgatási eljárás (*administrativnij process*); továbbá a közigazgatási bíráskodási eljárás (*administrativno-juridikcionnij pocess*).⁵ Ezt az Aljohin-Kozlov-féle 1994-es közigazgatási jogi tankönyv is így használja.⁶ Ezeket a kérdéseket különféle törvények szabályozzák, olykor az egyes eljárási mozzanatok is akár egy-egy.

A tételes jogszabályi ismertetésre nem térünk ki, ezen mozzanatok közül sorolunk csupán fel (ezek gyakorlatilag most a bizonyítási eszközök közül kerülnek ki: a tanú pl. bizonyítási eszköz, de a tanúvallomás már bizonyíték).

Ilyen szempontból használatos a sértett/áldozat (*poterpevsij*) szó, valamint a jogi képviselők (*zakonnie predstaviteli*), ügyvéd (*zasčitnik*), képviselő (*predstavitel*) /pl. a közigazgatási szervé, felügyeleti szervé, tanú (*svidetel*), hatósági tanú (*ponjatoj*), kétféle szakértő: az egyik fajta a *specialist*: inkább a jogi oldalhoz, a közigazgatásban könnyebben megtalálható szakismeretekhez kötődik. Az *ekspert* ezzel szemben külső szakértő: a tudomány, vagy technika, vagy művészet területéről van szaktudása, a bíróság előtt jár el. A tolmács (*perevodčik*) szerepe is fontos. („Nyelvi szakértő”.)

<http://council.gov.ru/about/history/>

<http://dieip.hu/wp-content/uploads/2011-3-07.pdf> (Rixer Ádám: A helyi igazgatás egyes kérdései Oroszországban)

Halász Iván: Orosz és posztszovjet államépítés és közigazgatási fejlődés sajátosságai. NKE, Budapest, 2013.

Koi Gyula: Oroszország közigazgatása. (Segédanyag). Kézirat. NKE, Budapest, 2015.

² Satišev, V.E.: *Administrativnoe pravo. Kurs lekcij*. Moskva, 2006. 43. Ekzamen.

³ Bezdenežnich, V.M.: *Administrativnoe pravo. Kratkij učebnij kurs*. Moskva, 2006. 120. Ekzamen.

⁴ Lipatov-Lysenko-Matvijenko-Presnjakov-Čannov: *Administrativnoe pravo. Kurs lekcij*. Moskva, 2006. 334. Ekzamen.

⁵ Bezdenežnich 2006 123., 132.; Satišev 2006 46., Lipatov et al. 2006 335.

⁶ Lipatov et al. 2006 335. 1. lj.

C)Az USA közigazgatásának általános és átfogó jellemzői (összefoglalás) – 21. tétel

- 1, A hatalommegosztás elvének érvényesülése az állami működésben szinte minden elképzelhető dimenzióban úgy, mint államhatalmi ágak megosztása, horizontális hatalommegosztás (föderáció és tagállam), számos állami tisztségviselő kinevezése osztott döntés.
- 2, Elvárás az állampolgárok részéről a közhatalommal (állammal) szemben, hogy csak a szükséges, illetve a lehető legcsekélyebb mértékben avatkozzon be a polgárok magánéletébe és a szabadságjogokat tartsa tiszteletbe.
- 3, A közigazgatással szembeni elsődleges elvárás a hatékony működés.
- 4, A hatékony működést, beleértve a közigazgatás működését is, a piaci verseny képes biztosítani.
- 5, Az univerzális és mindenkinek alanyi jogon biztosított közszolgáltatásokkal szembeni ellenállás, illetve ennek elutasítása. Ezzel szemben érvényesül a piaci szemlélet, minek szelleme, hogy a közszolgáltatásokat mindenki piaci alapon veheti igénybe, vagyis mindenki maga fizet érte.
- 6, A demokrácia-felfogás jellemzője a választási elv lehető legszélesebb körű érvényesülése, vagyis általánosan elterjedt, hogy a tisztségeket verseny alapján, az érdekek szerint választás útján töltik be (képviselők, polgármester, sheriff, ügyész, elnök, kormányzó, stb.), ami minden szinten és az állami működés szinte minden területén megjelenik.
- 7, A közigazgatási hatalom (*administrative power*) teóriája, aminek alapja a jog funkciójának megváltozása, ti. a konfliktusmegoldás mellett a társadalomszervezés és ennek megvalósítója a közigazgatás.
- 8, Az USA a common law jogcsalád tagja, de azon belül sajátos, mert kartális alkotmánya van és párhuzamosan él együtt a tagállamok common lawja és a szövetségi common law (mindamelllett mind a két szinten jelen van az equity és a statute law is).
- 9, Kétpártrendszer, amelyben a pártok a választások alkalmával aktívak (választási párt). A két nagy párt közötti ideológia különbségek csekélyek és a jelöltek megválasztásakor a személyes kvalitások elsődlegesek, a párthovatartozás háttérbe szorul.

D) Az összehasonlító közigazgatás legjelentősebb külföldi és hazai művelői- 3. tétel

1) Rudolf Gneist

Gneist⁷ működését illetően összehasonlító közigazgatási jellegű tevékenységét kell kiemelnünk. 1857-ben jelent meg első ilyen tárgyú munkája. E körben két összehasonlító fő művét tesszük vizsgálódás tárgyává.⁸

A *Verwaltung Justiz Rechtsweg* című 1869-es egykötetes munka Franciaország és Anglia múltját és jelenét (ahogy az előszóban írja: *Vergangenheit und Gegenwart Frankreichs und England*) mutatja be a közigazgatás és az önkormányzat vonatkozásában (bár az alcím az angol és a német viszonyokat emeli ki).⁹ A műből kiviláglik, hogy a szerző biztos kezű ismerője az angol, francia, és német (porosz) központi és helyi igazgatás elméleti kérdéseinek, múltjának és jelenének. A mű két fejezete közül az első az angol államiság alapjainak (*Die Grundlagen des englischen Staatswesens*) vizsgálatakor francia és német példákra is figyellel van. Egyes helyeken csak a francia és a német közigazgatást vizsgálja (például a középkori fejlődés ismétetésekor, mintegy külön kezelve a kontinenst),¹⁰ de gyakran az angol, a francia, és a német fejlődést is együtt veszi tekintetbe, például a(z angol) helyi önkormányzat(iság) (*self-government*) vizsgálatakor, ahol Anglia vonatkozásában a társadalmi feszültséget, ellenségeskedést (*soziale Opposition*) emeli ki,¹¹ míg Franciaországban a *self-government* tagadását (*Negation des selfgovernments in Frankreich*),¹² és Németország esetében pedig a kérdés körüli zavarodottságot (*Confusion des selfgovernments in Deutschland*).¹³ A kontinens „hivatalnokállamainak” fejlődését (*Die Entwicklung der Beamtenstaats auf dem Continent*) is önálló blokk mutatja be.¹⁴ Érdekes a az angol *Reformbill*, és az 1808 óta folyó porosz közigazgatási reformok egymás utáni bemutatása is.¹⁵ Fontos a közigazgatási ellenőrző intézmények bemutatása is: a közigazgatási

⁷ ADB XLIX. 403-413. (Julius Hatschek címszava Gneistről, 1904-ből). Ld. különösen a 403. oldalon írtakat.

⁸ Gneist, Rudolf: *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche geschichtlich und systematisch* I. *Geschichte des englischen Verwaltungsrecht*. II. *Das heutige englische Verwaltungsrecht*. Berlin, 1867.² XV, 1360. Springer. Gneist, Rudolf: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*. Berlin, 1869. XII, 608. Springer.

⁹ A francia viszonyokat vázolja az előszó is: Gneist 1869 VI.-VII., valamint a másodlagos irodalomban erre a tényre utal: Pauly 2011 46.

¹⁰ Gneist 1869 9-11., 11-15.

¹¹ Gneist 1869 101-104.

¹² Gneist 1869 104-108.

¹³ Gneist 1869 108-117.

¹⁴ Gneist 1869 19-24.

¹⁵ Gneist 1869 24-32., 32-38.

ellenőrző hatóságok (*Die administrativen Controllinstanzen der Staatsverwaltung*),¹⁶ mellett a jogi- és bírósági kontroll, a helyi önkormányzati rendszerre vonatkozó peres út (*Der Rechtsweg im System des Selfgovernment*) a francia és a német helyzetet illetően kerül feldolgozásra.¹⁷ A fejezet többi része a szervezeti jogi kérdéseket mutatja be általában. Az összetett című *Gesetz, Verordnung, und Regulativgewalt, Staatsverwaltung und selfgovernment, Administrative-, Rechts-, und Parlamentscontrollen in den Einzelgebieten der Staatstätigkeit* fejezet valójában a porosz, az angol (olykor a francia) szakigazgatás egyes területeit vizsgálja. Ilyen a külföldiekre vonatkozó közigazgatási szakterület (*Gebiet der Verwaltung des Auswärtigen*),¹⁸ ilyen a hadügyekre vonatkozó közigazgatási szakterület (*Gebiet der Kriegsverwaltung*),¹⁹ valamint a haditengerészeti igazgatás szakterülete (*Gebiet der Kriegsmarine*),²⁰ a pénzügyi igazgatási szakterület (*Gebiet der Finanzverwaltung*),²¹ a belügyi igazgatási szakterület²² (*Verwaltung des Inners*),²³ a kereskedelmi-, hajózási-, és vasúti igazgatási szakterület (*Gebiet der Handels-, Schifffahrts-, und Eisenbahnverwaltung*),²⁴ a bírósági igazgatási szakterület (*Gebiet der Gerichtsverwaltung*),²⁵ az egyházi közigazgatási szakterület (*Gebiet der Staatskirche*),²⁶ az oktatási szakterület (*Gebiet der Unterrichts und der gelehrten Professionen*)²⁷,²⁸ kitér még a gyarmatok és külső területek (külbirtokok) igazgatására is (*Verwaltung der Colonien und auswärtigen Besitzungen*).²⁹

Az Englische Verwaltungsrecht című monográfia –alcímének megfelelően– a hadügyi (katonai) igazgatás, a bírósági igazgatás, valamint az egyházi közigazgatás előadását tűzte ki célul az általános közigazgatás ismertetése mellett. Az első kötet az angol alkotmány-és

¹⁶ Gneist 1869 131-171.

¹⁷ Gneist 1869 171-206.

¹⁸ Gneist 1869 207-220.

¹⁹ Gneist 1869 220-263.

²⁰ Gneist 1869 263-274.

²¹ Gneist 1869 275-336.

²² Beleértve a rendészet számos fajtáját: a koldusokra vonatkozó rendészetet (*Bettelpolizei*); a csavargókra vonatkozó rendészetet (*Vagabundenpolizei*); a szegényügyi rendészetet (*Armenpolizei*); az idegenrendészetet (*Fremdenpolizei*); az iparrendészet (*Gewerbepolizei*); erkölcsrendészet (*Sittenpolizei*); gazdasági rendészet (*Wirtschaftspolizei*); munkaügyi rendészet (*Arbeitspolizei*); út-, folyó-, és csatornarendészet (*Wege-, Fluss-, und Canalpolizei*). Másutt külön nevezik meg az országutakra vonatkozó közigazgatási feladatokat nem a rendészet szór használva (*Chausseeverwaltung*). Nem rendészet formájában volt megnevezve: a vadászati és halászati ügyek szabályozása (*Jagd- und Fischereiordnungen*), és az igazságügyi igazgatási ágak.

²³ Gneist 1869 337-433.

²⁴ Gneist 1869 496-513.

²⁵ Gneist 1869 514-547.

²⁶ Gneist 1869 548-570.

²⁷ A *gehlerten Professionen* az angol *learned professions* fordítása: ezek társadalmilag megbecsült, „tudós” szakmák, mint a jogász, az orvos, és a teológus (a mai napig csak e három szakterületet értik ezen az angolok), ezek közül Gneist a jogász-és az orvosképzésre, és e *professziók* gyakorlásának szabályaira tér ki.

²⁸ Gneist 1869 570-595.

²⁹ Gneist 1869 596-608.

közigazgatási jog történetét, míg a második kötet a mai (1867-es) angol közigazgatási jogot dolgozza fel.³⁰ A szerző az Előszóban utal rá, hogy munkájában a közigazgatási jogot (*Verwaltungsrecht*), a helyi önkormányzatiságot (*self-government*), és a kettő Parlament általi összeillesztését (*die Zusammenfügung beider im Parlament*) vizsgálja az angol közjog körében. Illetve jelentősek a szociális reformok (*soziale Reformen*) is.³¹

Az első kötet (*Erste Haupt-Abteilung*) az angolszász kortól a XVIII. századig vizsgálja az angol közigazgatási jog körébe tartozó kérdéseket. Az egyes korszakok áttekintésekor csak a kifejezetten közigazgatási részeket, valamint néhány érdekesebb jelenséget emelünk csupán ki. Az angolszász korszakban³² vizsgálja a bíraskodást (*Gerichtsbarkeit*),³³ a pénzügyi jogot (*Finanzrecht*),³⁴ az örökölhetőség (*Erblichkeit*) kérdését.³⁵ Nagyon plasztikus, ahogyan Gneist a nemzetiségi, szociális, és egyházi ellentétekre (*nationale, soziale, kirchliche Gegensätze*) utal az Angolszász Birodalom bukása során.³⁶ A normann katonaállam (*Der normannische Militärstaat*)³⁷ körében a normann hűbéri állam (*normannischen Lehnstaat*),³⁸ és a normann grófsági közigazgatás (*normannische Graffschaftsverwaltung*)³⁹ körében *Earlök* és *Viccomitesek*⁴⁰ mellett említésre kerülnek területi egységek (*Manors, Honors, Burghs*).⁴¹ A korszak során több helyen is említés van bírói,⁴² rendészeti,⁴³ és pénzügyi igazgatási,⁴⁴ valamint egyházi igazgatási⁴⁵ kérdésekről. A pénzügyi igazgatás körében az adók és vámoknak számos elnevezése alakult ki (*finēs, aids, tallages, scutages, customs*).⁴⁶ A birodalmi rendek időszakában (*die reichständische Zeit*)⁴⁷ vizsgálja Rudolf Gneist a hadiigazgatás (*Kriegsverwaltung*),⁴⁸ a bírósági igazgatás (*Gerichtsverwaltung*),⁴⁹ a rendészeti igazgatás (*Polizeiverwaltung*),⁵⁰ a pénzügyi igazgatás (*Finanzverwaltung*),⁵¹ és új elemként a

³⁰ Gneist 1867 I., valamint Gneist 1867 II. címlapja.

³¹ Gneist 1867 I. V.

³² Gneist 1867 I. 3-109.

³³ Gneist 1867 I. 24-37.

³⁴ Gneist 1867 I. 28-30.

³⁵ Gneist 1867 I. 32-43.

³⁶ Gneist 1867 I. 99-109.

³⁷ Gneist 1867 I. 110-310.

³⁸ Gneist 1867 I. 110-123.

³⁹ Gneist 1867 I. 124-139.

⁴⁰ Gneist 1867 I. 125-136. passim.

⁴¹ Gneist 1867 I. 131-138. passim.

⁴² Gneist 1867 I. 148-166., 223-270.

⁴³ Gneist 1867 I. 166-181., 276-286.

⁴⁴ Gneist 1867 I. 182-193., 277-287.

⁴⁵ Gneist 1867 I. 206-222.

⁴⁶ Gneist 1867 I. 184-191.

⁴⁷ Gneist 1867 I. 311-464.

⁴⁸ Gneist 1867 I. 313-330.

⁴⁹ Gneist 1867 I. 317-331.

⁵⁰ Gneist 1867 I. 320-333.

városi igazgatás (*Stadtverwaltung*)⁵² kérdését. Jelentős a korszakban a Common Law bíróságok (*Courts of Common Law*),⁵³ és az Állandó Tanács (*Continual Council*) kialakulása.⁵⁴ Továbbá megjelent a *King in Parliament*,⁵⁵ valamint a *King in Council*,⁵⁶ továbbá a királyi előjogok (*die königliche Prerogative*) kérdése.⁵⁷ A Tudorok és a hitújítás időszakában (*Die Tudors und die Reformation*)⁵⁸ megjelentek a grófságok és a városok „alkotmányai” (*Die Fortbildung der Grafschafts- und Gemeindeverfassung*),⁵⁹ és fontos volt az egyház hitújításból eredő reformációja is (*Die Kirchenreformation*).⁶⁰ Új szervek is megkezdtek működésüket: a *High Commission Court*⁶¹ és a *Privy Council*.⁶² A Stuartok, és az alkotmányos küzdelmek időszaka (*Die Stuarts und der Verfassungskampf*)⁶³ főleg a *King in Council* és a *King in Parliament* elvének fejlődésében hozott változásokat.⁶⁴ A XVIII. században (*Das achtzehnte Jahrhundert*)⁶⁵ a *King in Council* elv kapcsolata a parlamenttel⁶⁶ és a *Cabinet* kérdése⁶⁷ kapott nagyobb figyelmet.

A második kötet (*Zweite Haupt-Abteilung*) A., B., valamint C. részre tagolódik. Az A. rész tárgyalja a királyi előjogokat (*Die Lehre von der königlichen Prerogative*);⁶⁸ a B. rész tartalmazza a közigazgatási szerveket egyenként (*Die einzelnen Verwaltungs-Departement*);⁶⁹ a C. rész pedig Függelék a polgári köztisztviselők statisztikájáról, pragmatikájáról, és a reformról (*Anhang. Statistik, Pragmatik und Reform des Civil-Beamtenthums*).⁷⁰ Az A. rész köréből a Királyi előjogok tana (*Die Lehre von der königlichen Prerogative*)⁷¹ és a Királyi Tanács (*Von den königlichen Räten*)⁷² című részek a legfontosabbak. A B. rész rögtön az angol Államtanáccsal (*Privy Council, Staatsrat*) kezdődik.⁷³ Ezt követi a

⁵¹ Gneist 1867 I. 326-335.

⁵² Gneist 1867 I. 328-335.

⁵³ Gneist 1867 I. 337-351.

⁵⁴ Gneist 1867 I. 352-361.

⁵⁵ Gneist 1867 I. 434-450.

⁵⁶ Gneist 1867 I. 451-460.

⁵⁷ Gneist 1867 I. 461-464.

⁵⁸ Gneist 1867 I. 465-530.

⁵⁹ Gneist 1867 I. 471-482.

⁶⁰ Gneist 1867 I. 493-502.

⁶¹ Gneist 1867 I. 503-510.

⁶² Gneist 1867 I. 511-530.

⁶³ Gneist 1867 I. 531-615.

⁶⁴ Gneist 1867 I. 588-599.

⁶⁵ Gneist 1867 I. 616-648.

⁶⁶ Gneist 1867 I. 638-640.

⁶⁷ Gneist 1867 I. 640-642.

⁶⁸ Gneist 1867 II. 652-725.

⁶⁹ Gneist 1867 II. 726-1342.

⁷⁰ Gneist 1867 II. 1343-1360.

⁷¹ Gneist 1867 II. 652-657.

⁷² Gneist 1867 II. 658-661.

⁷³ Gneist 1867 II. 726-760.

Pénzügyminisztérium (*Treasury, Das Staats-und Finanzministerium*),⁷⁴ majd az Államtitkárság (*Principal Secretary, Das Staatssecretariat*),⁷⁵ illetve a Hadügyi és Haditengerészeti Minisztériumok (*Die Kriegs- und Marine Ministerien*),⁷⁶ továbbá az Újonnan létrehozott központi közigazgatási szervek⁷⁷ (*Parliamentary Boards, Die neugebildeten Central-Verwaltungen*),⁷⁸ a *Common Law* bíróságok (*Courts of Common Law, Die Gerichtsbehörden des gemeinen Rechts*),⁷⁹ az államegyház (az Anglikán Egyház) közigazgatási rendszere (*Das Verwaltungssystem der Staatskirche*),⁸⁰ valamint az udvartarás (*Der Hoffstaat*)⁸¹ ismertetése. A C. rész ismerteti a hivatalnokügy statisztikáját (*Statistik der Beamtenwesen*),⁸² a hivatalnokjog gyakorlatát és a főnöki pártfogást, vagy patronázst (*Die Praxis der Ausstellungsrechts. Patronage*),⁸³ az előléptetés és az elbocsátás rendszerét (*System des Beförderungen und Entlassungen*),⁸⁴ az illetményügyet (*Das Gehaltswesen*),⁸⁵ a nyugdíjügyet (*Das Pensionswesen*),⁸⁶ a polgári közszolgálat reformját (*Die Reform des Civildienstes*).⁸⁷

Mindezek alapján megállapítható, hogy az angol önkormányzatiság és közigazgatási jog feltárásával Gneist a német közigazgatás-tudomány jelentős alakja lett.

⁷⁴ Gneist 1867 II. 761-860.

⁷⁵ Gneist 1867 II. 861-951.

⁷⁶ Gneist 1867 II. 952-1094.

⁷⁷ Ezek közül a fontosabbak az alábbiak voltak: a Kereskedelmi Hivatal (*Board of Trade, Das Handels-Amt*); a Hajózási Hivatal (*Naval Department, Die Schiffahrts Department*); Vasúti Hivatal (*Railway Department, Eisenbahn Department*); Statisztikai Hivatal (*Statistisches Department*); Kelet-indiai Minisztérium (*Das Ministerium für Ostindiens*); Erdészeti és Földügyi Hivatal (Office of Woods, Forests, and Land Revenues, Departement der Domainen und Foresten); Állami Építészeti és Középületek Hivatala (*Commissioners of H.M. Works and Public Buildings, Departement der Staatsbauten und öffentlichen Gebäude*).

⁷⁸ Gneist 1867 II. 1095-1196.

⁷⁹ Gneist 1867 II. 1197-1292.

⁸⁰ Gneist 1867 II. 1293-1315.

⁸¹ Gneist 1867 II. 1316-1342.

⁸² Gneist 1867 II. 1343-1345.

⁸³ Gneist 1867 II. 1346-1348.

⁸⁴ Gneist 1867 II. 1349-1351.

⁸⁵ Gneist 1867 II. 1352-1353.

⁸⁶ Gneist 1867 II. 1354-1355.

⁸⁷ Gneist 1867 II. 1356-1360.

2) Lorenz Stein

Lorenz von Stein dániai németként született Schleswig-Holsteinben⁸⁸ Wasmer Jacob Lorentz néven.⁸⁹ Általában közgazdászként vagy szociológusként tartják számon, de végzettségét tekintve jogász volt, és a közigazgatás-tudomány egyik megalapozója.

Német egyetemi alaptanulmányai mellett képzést kapott a Párizsi Egyetemen is (1841-1842), ahol a francia eszmék hatottak rá.⁹⁰ 1855 és 1885 között Stein a Bécsi Egyetemen tanított politikai gazdaságtant hetven esztendősen történt nyugalomba vonulásáig.

Fő műve a hétkötetes *Verwaltungslehre*,⁹¹ melyben közigazgatási tanait foglalta össze, a mai napig is a közigazgatás-tudományok egy megbecsült alapmunkája. Gyakorlatilag a modern (*Policeywissenschaft*-korszak utáni) közigazgatás-tudomány megalapozása. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta. Az első kötet témája a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*). A második kötet a belügyi igazgatást tanulmányozásának (*Die Lehre von der innern Verwaltung*) kérdését járja körül, tekintettel a bevezetésre, a fogalomra, a rendszertanra, és a közigazgatás jogára (*Recht der Verwaltung*). A harmadik kötet a közegészségügy (*öffentliche Gesundheitswesen*), a negyedik a rendészeti jog (*Polizeirecht*), az ötödik a művelődésügy (*Bildungswesen*), a hatodik a sajtóügy (*Presse*), a hetedik a gazdasági igazgatás (*wirtschaftliche Verwaltung*) témáját mutatja be. E kötetek jelentősége a megalapozáson és a szakigazgatások rendszerének kialakításán túl abban rejlik, hogy egyben az összehasonlító közigazgatási jog (*vergleichende Verwaltung*) szellemében is fogantak, de legalábbis erős összehasonlító igénnyel írótnak tekinthetőek. Ennek bizonyítéka, hogy a hétkötetes *Verwaltungslehre* általános részt (*allgemeiner Teil*) tartalmazó, alkotmányos közigazgatási jog (*verfassungsmässige Verwaltungsrecht*) alcímű első kötete, mely a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*) témáját járja körül, és egyben az általános rész teljeskörű kifejtését is tartalmazza, felöleli a különös rész (*besonderer Teil*) első ágazatát, területét (*Gebiet*), amely a kormányzat és az alkotmányos igazgatási jog (*Die Regierung und das verfassungsmässige*

⁸⁸ ADB XXV. 661-667. (Theodor Inama címszava Steinről, 1893-ból), ld.: különösen a 661. lapon írtakat. Dán nyelvű életrajz: Westergaard, Harald: v. *Stein, Lorenz Jacob*. In: *Dansk Biografisk Leksikon, tillige omfattende Norge for tidsrummet 1537-1814* XVI. (Ed.: Carl Frederick Bricka). København, 1905. Glydendal. Simon, Norbert: *Lorenz von Stein*. In: Stein, L.: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*. Berlin, 2002. (fűlszöveg) Duncker und Humblot.

⁸⁹ ADB XXV. 661.

⁹⁰ ADB XXV. 661-662.

⁹¹ Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre* I - VII. Stuttgart, 1865 - 1868. XVIII., 448.; XVI., 355.; X., 131.; XIV., 198.; X., 325.; X., 149.; VIII., 347. Cotta. <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

Regierungsrecht) kérdéseit tartalmazza, az alábbi alcímmel lett kiegészítve: a jogállapot, a jogalkotás, és a jogirodalom összehasonlítása Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich, und Deutschland*).⁹² Érdekesség, hogy a mű előszavát barátjához, a porosz Rudolf Gneisthez címezte, akivel nagyjából egyidejűleg dolgoztak összehasonlító közigazgatási témákon. (Bár 1860-ban írt angol tárgyú munkájával Gneist megelőzte Steint, ugyanakkor Stein munkássága tekinthető iskolaalapító jellegűnek, és tudományosan a jelentősebbnek).

Lorenz Stein eléggé világosan leírja, hogy mit is ért (már 1870-ben!) összehasonlító közigazgatási jogon (Kautz szövegezésében: összehasonlító igazgatásjogon): „Az összehasonlító igazgatásjognak azon a ténykörülmény szolgál alapul, hogy minden nép és ország a tételes jogképzés ezen nagy elemeit sajátyszerűen bírja és kifejti; és ezáltal az igazgatásnak egészben és egyes ágaiban nemzeti és állami individualitását kölcsönzi. Még csak ezen, a magában véve egymással hasonlónak egyéni különféleségében nyilvánul a világ életének valódi kimeríthetetlen gazdagsága, s feltétlenül elmondhatjuk, hogy e gazdaság sehol sem nagyobb, mint éppen az igazgatás és jogának terén. Az összehasonlító igazgatásjog tehát először is az alaki összehasonlítást foglalja magában, mint összehasonlító jogi jogisme, a fennálló különbségek pusztán egymás mellé állítása által, minek magában véve csak azon haszna van, hogy a valódi összehasonlításhoz az anyagot nyújtja. A valódi, vagyis szerves összehasonlítás pedig kitüntetése [kimutatása-K.Gy.] az igazgatás érvényben lévő joga tételes különbségeinek, mint azon nép jelleme és élete kifejezése és folyományának, amelyre nézve érvénnyel bír, és amely által kiképeztetett. Alapját az ország gazdasági, társadalmi, és politikai állapotainak, más részről a nemzet jellemének tanulmányozása képezi; bevezetése Európa belső államéletének organikus és élő képét nyújtja. Ennek alapalakzatait világrészünk három fő kultúrnépe: az angol, francia, és német, elemeik belső egyenlőségével, és az ő joguk valódi alkatának gyakran lényegileg elütő különbségeivel képezik.”⁹³ Ezen három „kultúrnemzetre” való hivatkozás a fő oka annak, hogy Stein vizsgálódásait főként, de nem kizárólag e három közigazgatási kultúrára terjeszti ki. (Érdekes lesz megfigyelni, hogy ez az angolokat megillető szerep az idők során miként „száll át” egyre inkább az Amerikai Egyesült Államokra, amely kezdetben igencsak figyelemmel volt a közigazgatás európai példáira).

⁹² Ezekre az adatokra ld. a Stein 1865-1868 I. címlapját.

⁹³ Stein, Lorenz: *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára* (Ford.: Kautz Gusztáv). Budapest, 1871.¹ 1890.² XXXII., 519. Ráth. Ld. különösen a 13-14. lapot.

Véleményem szerint a francia, a német, és az angolszász közigazgatási kultúra joggal tartható a három nagy közigazgatási rendszernek.

A szerző azt is kifejti, mit ért összehasonlító közigazgatástanon (Kautz szövegezésében: összehasonlító államigazgatástanon), és hogy mik ennek célkitűzései: „[M]ind egyik államnak beligazgatásjoga tulajdonképpen az egész állam jellemét kifejezésre hozza; az összehasonlítás megint nem lesz másképp lehetséges, hacsak az állam egész individualitása szem előtt nem tartatik; és így keletkezik az összehasonlító államigazgatástan fogalma és tartalma; amelynek a rendszer nagy és örökösen egyenlő kategóriái alapján ki kell fejteni a társadalmi elemeknek a szellemi, gazdasági és állami életnek tényezőivel való eleven összehatásából a tétéles igazgatási jognak különbségeit. Irányelvének abból kell állnia: hogy minden pozitív jog, történeti konzekvencia; feladatát pedig képezi: azt, ezen okbéli viszonyzatában kitüntetni.”⁹⁴

Érdekes megnézni, hogy a hétkötetes közigazgatástan mely pontjai tartalmazzak összehasonlító módszer alkalmazásával írt (összehasonlító közigazgatástani, vagy összehasonlító közigazgatási jogi) részeket.

Az első kötetben a királyok személyes államhatalmának (*die persönliche Staatsgewalt des Königs*) körében Anglia, Franciaország, és Németország megoldásairól olvashatunk. Angliát ebben az időben Stein a királyi előjogokkal (*königliche Prerogative*) jellemezte,⁹⁵ míg Franciaország esetében a *monarcha* rendeletalkotási joga és a társadalmi ellentétek közötti kapcsolatra utalt (*Das Verhältniss der sozialen Gegensätze zu der Verordnungsgewalt des Monarchen*),⁹⁶ addig Németország esetében az ideiglenes törvényekkel kapcsolatos garanciákat, az ezekre vonatkozó jogot és fogalmi-elméleti háttérrel emelte ki (*Die Theorie; Begriff und Recht der Garantien und der provisorische Gesetze*).⁹⁷ Az Államtanács (*Staatsrat*) szerepének vizsgálata során Anglia, Franciaország, és Németország példáját is tekintetbe veszi.⁹⁸ Hasonlóan jár el a kormányzás jellegének (*Charakter der Regierung*) vizsgálata során, mikor is a fejezetben a fenti három országot vizsgálja.⁹⁹ A hivatal (*das Amt*) a hivatali rendszer és a közszolgálat vagy államszolgálat (*Staatsdienst*) feldolgozása körében főfogalomként alkalmazza a szerző. A hivatali jelleg (*Amtswesen*) vizsgálatakor Lorenz Stein a történeti vizsgálódás elemeire, és ezek összehasonlítására is kitér a kor három nagy

⁹⁴ Stein 1890 57. Érdekesség, hogy a hétkötetes nagy munkában az e sorokat tartalmazó *A beligazgatásjog nemzeti alakja és az összehasonlító jogtudomány* című pontot nem találjuk meg.

⁹⁵ Stein 1865-1868 I. 153-156.

⁹⁶ Stein 1865-1868 I. 157-159.

⁹⁷ Stein 1865-1868 I. 159-165.

⁹⁸ Stein 1865-1868 I. 179-197.

⁹⁹ Stein 1865-1868 I. 198-204.

közigazgatási kultúrája esetében (*Elemente der Deutschland*).¹⁰⁰ Az egyes minisztériumok fejlődését és a bürokratarendszer ellentétéként jellemezhető *kollegiál*rendszert is elemzi, mellyel együtt az angol, francia, és német minisztériumi rendszereket is vizsgálja a professor (*Das einzelne Ministerium und seine Entwicklung auf dem Collegialsystem. Charakter des Ministeriums in England, Frankreich und Deutschland*).¹⁰¹ E körbe tartozik a miniszteri rendeletalkotási jog (*das ministerielle Verordnungsrecht*), amelyek szintén a három nagy közigazgatási kultúrát illetően kerülnek megvizsgálásra.¹⁰² Anglia esetében a szerző a Parlament ezen jogát emeli ki, míg Franciaország esetében az *Ordonnance*, valamint a *Décret* elkülönítése mellett vizsgálja a végrehajtási záradék (*Vollzugsclausel*) és a *Conseil d'Etat* szerepét. Ugyanígy angol, francia és német példákat hoz az alkotmányos kötelességek (engedelmesség) esetében (*Der verfassungsmässige Gehorsam*). Jellemzi a hatóságok felelősségének jellegét, és a rájuk vonatkozó felelősségjogot (*Der Charakter und das Recht der Verantwortlichkeit der Behörden*).¹⁰³ Anglia esetében a kérdést röviden elemzi.¹⁰⁴ Franciaország esetében figyelembe veszi Stein professor a történeti háttérrel (*Die historische Grundlage*),¹⁰⁵ a köztisztviselők felelősségére vonatkozó francia joganyagot,¹⁰⁶ a kontenciózus eljárást (*Le contentieux*),¹⁰⁷ a panaszjog (*Beschwerderecht*) és a nem vitás közigazgatási eljárás (*voie gracieuse*) vonatkozó kérdéseit,¹⁰⁸ és a vitás közigazgatási eljárás (*voie contentieuse*) valamint a keresetjog (*Klagrecht*), továbbá a közigazgatási eljárásjog¹⁰⁹ (*procédure administrative*) adekvát megállapításait,¹¹⁰ a francia közigazgatási bírászkodás (*die französische Verwaltungsgericht*) gyakorlatára (különösen a *Conseils de préfecture* és a *Conseil d'Etat* döntvényeit illetően),¹¹¹ kitekintve a *Conflit de compétence* idevágó tevékenységére is.¹¹² A német hatósági felelősségjogot illetően történetileg a rendi kereset- és panaszjog (*ständische Klag-und Beschwerderecht*) az első vizsgált tárgykör.¹¹³ A német jogalkotás alkotmányi forrásait, törvényeit, és rendeleteit vizsgálja tovább a panaszjog

¹⁰⁰ Stein 1865-1868 I. 207-222.

¹⁰¹ Stein 1865-1868 I. 257-264.

¹⁰² Stein 1865-1868 I. 309-315.

¹⁰³ Stein 1865-1868 I. 409-440.

¹⁰⁴ Stein 1865-1868 I. 410-414.

¹⁰⁵ Stein 1865-1868 I. 415-418.

¹⁰⁶ Stein 1865-1868 I. 419-420.

¹⁰⁷ Stein 1865-1868 I. 421-422.

¹⁰⁸ Stein 1865-1868 I. 423-424.

¹⁰⁹ A közigazgatási eljárásjog és a keresetjog összefüggéseiről általában: Stein 1865-1868 I. 372-382.

¹¹⁰ Stein 1865-1868 I. 424-426.

¹¹¹ Stein 1865-1868 I. 427-428.

¹¹² Stein 1865-1868 I. 429-430.

¹¹³ Stein 1865-1868 I. 431-432.

vonatkozásában, tekintettel a 19. század eleji bírói hatáskörökre (*richterliche Kompetenz*).¹¹⁴ E rész az első kötetben az egyetlen, ahol külön alpontot szentel korábbi elméleti művelők vizsgálódásainak (*Die Theorie*), ahol is a közigazgatási- és igazságügyi kérdések tanát (*Die Lehre von den Administrativ- und Justizsache*), és új irányként (*neuere Richtung*) tekint a közigazgatási bíráskodás, és a közigazgatási bíráskodási szokások (*Verwaltungsgerichtshöfe*) kérdése. Elméleti művelőként (e sorrendben) csak csupa német szerzőre utal: Joseph Pözlre, Robert Mohlra, Otto Bährre, Gottfried Schmittre.¹¹⁵

A *Die Lehre von der innern Verwaltung* című kötet bevezetést tartalmaz a közigazgatási jog (*Recht der Verwaltung*) fogalma, tartalma, és rendszere (*Begriff, Inhalt, System*) tekintetében. A kötet másik alcíme ugyanakkor a valós beligazgatás és a közigazgatási jog kapcsolatára vonatkozik (*Die wirkliche innere Verwaltung und das Verwaltungsrecht*), ugyanakkor a népesedésügy (*Bevölkerungswesen*) és az e tárgyra vonatkozó közigazgatási jog (*und sein Verwaltungsrecht*) is itt kerül kifejtésre. Ugyan nem elsősorban a külföldi hatásokhoz tartozik, azonban elmélettörténetileg fontos ebben a kötetben a Közigazgatástan története (*Die Geschichte der Verwaltungslehre*) című rész.¹¹⁶ Ebben érdekes kapcsolódási pontokat láthatunk a közigazgatás és az államtan között, mivel Stein az állameszmét a közigazgatás lelkiismeretének nevezi (*Die Ideen des Staats als Gewissen der Verwaltung*), továbbá az államfogalom történetét tartja a közigazgatástan történetével kapcsolatos alapnak (*Die Geschichte des Staatsbegriffes bildet daher die Grundlage der Geschichte der Verwaltungslehre*).¹¹⁷ A továbbiakban négy formát különít el a közigazgatástól: a jóléti állam (*Wohlfahrtsstaat*) és a *ius naturae et gentium* korszakát (Christian Wolf, Gottlob Justi, és Joseph Sonnenfels neve kerül ennek kapcsán elő);¹¹⁸ a rendőrállam (*Polizeistaat*);¹¹⁹ valamint a jogállam (*Rechtsstaat*).¹²⁰ Tárgyalja a kameralisztikatudomány (*Cameralwissenschaft*) és a közigazgatástan; valamint az alkotmányjog és a közigazgatástan szerepét (itt kitér a rendszeres közigazgatási jog /systematische Verwaltungsrecht/ és az alkotmányjog kapcsolatára Robert Mohl kapcsán),¹²¹ de említi a közgazdászok közül a fiziokrata iskola (*physiocratische Schule*) és az Adam Smith-i iskola (*Die Schule von Adam Smith*) szerepét is.¹²² Ezt követően részletesen leírja a

¹¹⁴ Stein 1865-1868 I. 433-440.

¹¹⁵ Stein 1865-1868 I. 441-448.

¹¹⁶ Stein 1865-1868 II. 6-42.

¹¹⁷ Stein 1865-1868 II. 6-11.

¹¹⁸ Stein 1865-1868 II. 11-17.

¹¹⁹ Stein 1865-1868 II. 18-21.

¹²⁰ Stein 1865-1868 II. 22-24.

¹²¹ Stein 1865-1868 II. 33-38.

¹²² Stein 1865-1868 II. 39-42.

közigazgatási jogot (fogalma, meghatározása, a hatályos közigazgatási jog /*geltenden Verwaltungsrecht*/ szerepe,¹²³ külön elemzi a tételes közigazgatási jog jellegzetességeit (*Der Charakter der Bildung des positiven Verwaltungsrecht*) Angliában, Franciaországban, és Németországban.¹²⁴ A jogalkotás és tudomány (*Codification und Wissenschaft*)¹²⁵ körében már ekkor meglepő módon nagy szerepet kap a nemzetközi közigazgatási jog eszméje (*Die Idee des Internationales Verwaltungsrechts*).¹²⁶ Konkrét összehasonlító igénnyel írt részek a kötetben még három helyen fordulnak elő. Az első az anyakönyv (*Standesregister* – ha Umlauttal íródna a szó, akár rendi nyilvántartásnak is vélhetné a gyanútlan olvasó). Itt az 1784. február 20-i osztrák pátenst;¹²⁷ a porosz kettős szabályozást (*doppeltes Recht*),¹²⁸ az 1792. évi és 1807. évi francia anyakönyvi törvényt,¹²⁹ és a tárgykör 1836-os angol szabályozását veszi figyelembe a szerző.¹³⁰ Hasonlóképpen jár el a népesedésügy közigazgatási rendezésének (*Die administrative Ordnung der Bevölkerung*) körében Anglia, Skócia és Írország (*England, Schottland und Irland*)¹³¹ mellett a francia¹³² valamint a német szabályozást is tárgyalja.¹³³ Érdekeség, hogy az irodalom (jogirodalom) és törvényhozás (*Literatur und Gesetzgebung*)¹³⁴ csak csupa németajkú területet vesz figyelembe: Ausztriát (*Österreich*),¹³⁵ Poroszország (*Preussen*),¹³⁶ Bajorország (*Bayern*),¹³⁷ Württemberg (*Württemberg*),¹³⁸ Szászország (*Sachsen*),¹³⁹ valamint Hannover (*Hannover*)¹⁴⁰ irodalmát és törvényhozását.

A harmadik kötet a közegészségüggyel (*Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének elemzésekor kerül előtérbe (*Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines*

¹²³ Stein 1865-1868 II. 74-78.

¹²⁴ Stein 1865-1868 II. 85-92.

¹²⁵ Stein 1865-1868 II. 93-101., a témáról konkrétan: 93-94.

¹²⁶ Stein 1865-1868 II. 94-101.

¹²⁷ Stein 1865-1868 II. 238.

¹²⁸ Stein 1865-1868 II. 238-240.

¹²⁹ Stein 1865-1868 II. 240-242.

¹³⁰ Stein 1865-1868 II. 243-245.

¹³¹ Stein 1865-1868 II. 287-299.

¹³² Stein 1865-1868 II. 300-306.

¹³³ Stein 1865-1868 II. 307-309.

¹³⁴ Stein 1865-1868 II. 340-352.

¹³⁵ Stein 1865-1868 II. 341-342.

¹³⁶ Stein 1865-1868 II. 343-345.

¹³⁷ Stein 1865-1868 II. 346-347.

¹³⁸ Stein 1865-1868 II. 348-349.

¹³⁹ Stein 1865-1868 II. 350-351.

¹⁴⁰ Stein 1865-1868 II. 352-355.

Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelenti.¹⁴¹

A negyedik kötet a rendészeti jogot (*Das Polizeirecht*) veszi vizsgálat alá, de nem él a szerző e körben összehasonlító módszerrel. Itt az alábbi főbb témaköröket tárgyalja: Alapfogalmak (*Grundbegriffe*),¹⁴² az általános rendészeti jog (*Das allgemeine Polizeirecht*),¹⁴³ a közbiztonsági rendészet és jog (magánélet) azaz (*Der Sicherheitspolizei und ihr Recht /Persönliches Leben/*),¹⁴⁴ illetve dogmatikailag értelmezhetetlen okból itt tárgyalja a gondnoksági ügyet (*Pflegeschafswesen*).¹⁴⁵

Az ötödik kötet a közművelődésügyet és a szakművelődésügyet (*Das elementar und das Berufsbildungswesen*) vizsgálja Németországban, Angliában, Franciaországban, és más országokban (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). A művelődésügy jellegzetességeit pár ecsetvonással mutatja be Európa főbb államaiban. Ezek sorrendben nála: Anglia,¹⁴⁶ Franciaország,¹⁴⁷ Németország,¹⁴⁸ Belgium,¹⁴⁹ Hollandia,¹⁵⁰ Olaszország,¹⁵¹ Svájc,¹⁵² Svédország,¹⁵³ Oroszország,¹⁵⁴ Szerbia,¹⁵⁵ Románia.¹⁵⁶ (Tehát Ausztria és Magyarország is kimaradt ebből a felsorolásból). A népiskolaügy történeti elemeit bemutatja Németország vonatkozásában (*Deutschlands Volksschulwesen und die Elemente seiner Geschichte*).¹⁵⁷ A német rendszer utánzására derít fényt a holland és dán népiskolaügyet illetően (*Die Nachbildungen des deutschen Volksschulwesens in Holland und Dänemark*).¹⁵⁸ Figyelemmel van az angol népiskolaügy mellett¹⁵⁹ a francia helyzetre (*Instruction primaire*).¹⁶⁰ Bizonyítja, hogy francia hatás alatt fejlődött Belgiumban, Olaszországban, és Svájcban a népiskolaügy (*Die französischen Nachbildungen im Volksschulwesen von Belgien,*

¹⁴¹ Stein 1865-1868 III. 18-23.

¹⁴² Stein 1865-1868 IV. 1.-11.

¹⁴³ Stein 1865-1868 IV. 12-87.

¹⁴⁴ Stein 1865-1868 IV. 88-176.

¹⁴⁵ Stein 1865-1868 IV. 177-198.

¹⁴⁶ Stein 1865-1868 V. 43-44.

¹⁴⁷ Stein 1865-1868 V. 45-51.

¹⁴⁸ Stein 1865-1868 V. 52-53.

¹⁴⁹ Stein 1865-1868 V. 53-55.

¹⁵⁰ Stein 1865-1868 V. 55-56.

¹⁵¹ Stein 1865-1868 V. 56-58.

¹⁵² Stein 1865-1868 V. 59-61.

¹⁵³ Stein 1865-1868 V. 62-63.

¹⁵⁴ Stein 1865-1868 V. 63-64.

¹⁵⁵ Stein 1865-1868 V. 64-65.

¹⁵⁶ Stein 1865-1868 V. 65-66.

¹⁵⁷ Stein 1865-1868 V. 81-91.

¹⁵⁸ Stein 1865-1868 V. 92-93.

¹⁵⁹ Stein 1865-1868 V. 93-99.

¹⁶⁰ Stein 1865-1868 V. 100-108.

Italien und der Schweiz)¹⁶¹. Ezek után külön-külön mutatja be Németország szakművelődési rendszert -együtt a mai értelemben vett középfokú és felsőfokú oktatást: a középiskolai, a gimnáziumi és az egyetemi oktatás kérdéseit- (*Deutschlands Berufsbildungssystem*);¹⁶² Franciaország szakművelődési rendszerét (*Frankreich Berufsbildungssystem*);¹⁶³ valamint Anglia szakművelődési rendszerét (*England Berufsbildungssystem*).¹⁶⁴

A hatodik kötetben még folytatódik a művelődésügy az általános művelődésügy (*Das allgemeine Bildungswesen*) bemutatásával,¹⁶⁵ ahol az előző kötet oktatási igazgatási hangsúlyai helyett a kulturális igazgatás lesz a hangsúlyosabb: különösen a könyvtárügy¹⁶⁶ és a színházügy,¹⁶⁷ valamint a kulturális egyesületek (művelődési egyletek) ügye (*Bildungsvereinswesen*).¹⁶⁸ Mai szemmel furcsa, hogy az erkölcsrendészet (*Sittenpolizei*) a művelődésügy keretében került elhelyezésre. Ez azonban érthetőbb, ha azt vesszük figyelembe, hogy e körbe sorolták a szeméremértésen (*Unzucht*)¹⁶⁹ és a ma talán a szabálysértés név alá foglalható helytelenség, zabolátlanság (*Unmassigkeit*)¹⁷⁰ elleni fellépésen¹⁷¹ kívül a szerencsejátékok (*Glücksspiele*)¹⁷² és az ünnepnapok (*Feiertage*)¹⁷³ betartásának rendészeti kérdéseit is. A kötet másik nagy kérdése a sajtóügy (*Die Presse*).¹⁷⁴ Összehasonlító jelleggel több ország hatályos sajtójogi rendszerének szabályozását (*Die geltenden Pressrechtssysteme*)¹⁷⁵ is bemutatja a szerző. Így Angliáét,¹⁷⁶ Franciaországét,¹⁷⁷ Németországét,¹⁷⁸ Hollandiáét és Belgiumét,¹⁷⁹ Svédországét,¹⁸⁰ és Olaszországét.¹⁸¹

A nagy mű hetedik kötete (vezetőcíme szerint még mindig a belső igazgatástan, az *innere Verwaltungslehre* keretei között haladva (azaz nem a külügyeket, vagy a hadügyet, illetve pénzügyet vizsgálva) jut el a gazdasági igazgatásig (*Die wirtschaftliche Verwaltung*),

¹⁶¹ Stein 1865-1868 V. 109-112.

¹⁶² Stein 1865-1868 V. 191-285.

¹⁶³ Stein 1865-1868 V. 286-318.

¹⁶⁴ Stein 1865-1868 V. 319-321.

¹⁶⁵ Stein 1865-1868 VI. 1-43.

¹⁶⁶ Stein 1865-1868 VI. 36-38.

¹⁶⁷ Stein 1865-1868 VI. 40-42.

¹⁶⁸ Stein 1865-1868 VI. 43.

¹⁶⁹ Stein 1865-1868 VI. 17-20.

¹⁷⁰ Ez a szó nemcsak az evésben, vagy ivásban ismert mértéktelenséget, hanem a viselkedéssel kapcsolatos mértékvesztést is magában foglalja (az angol *immoderation* szóhoz hasonlóan).

¹⁷¹ Stein 1865-1868 VI. 21-22.

¹⁷² Stein 1865-1868 VI. 22-23.

¹⁷³ Stein 1865-1868 VI. 24-26.

¹⁷⁴ Stein 1865-1868 VI. 44-149.

¹⁷⁵ Stein 1865-1868 VI. 123-149.

¹⁷⁶ Stein 1865-1868 VI. 124-132.

¹⁷⁷ Stein 1865-1868 VI. 133-138.

¹⁷⁸ Stein 1865-1868 VI. 139-144.

¹⁷⁹ Stein 1865-1868 VI. 145-148.

¹⁸⁰ Stein 1865-1868 VI. 148-149.

¹⁸¹ Stein 1865-1868 VI. 149.

amelynek csupán egy része került kidolgozásra. Ez a *Birtokelvonás. Földbirtoktehermentesítés, örökváltság, közbirtok-megosztás, kisajátítás, és az állami kényszer joga Angliában, Franciaországban, és Németországban* címet viseli (*Die Entwährung. Grundentlastung, Ablösung, Gemeinheitsteilung, Enteignung und Staatsnothrecht in England, Frankreich, und Deutschland*).¹⁸² Vagyis a földbirtokjog tulajdonelvonással kapcsolatos részeit dolgozta ki a szerző, amelyek ekkoriban változatos formában léteztek. Azaz a *Verwaltungslehre* csonka, befejezetlen. Azonban így is számos összehasonlító jellegű bemutatás található a hetedik kötetben. Általános közgazdasági eszmék bemutatása mellett a merkantilista rendszert is bemutatja Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Das Merkantilssystem in England, Frankreich und Deutschland*).¹⁸³ Bemutatja az általa francia szóval *Économistes*-eknek is nevezett fiziokraták (*Physiokraten*) mezőgazdasági igazgatásra (*landwirtschaftliche Verwaltung*) vonatkozó rendszerképzését.¹⁸⁴ Elénk tárja a szerző Adam Smith tanait a gazdasági igazgatásról (*Die Lehre von Adam Smith und ihr Verhältniss zur wirtschaftlichen Verwaltung*),¹⁸⁵ továbbá a gazdasági igazgatás rendszerét, felépítését is (*Das System der wirtschaftlichen Verwaltung*).¹⁸⁶ A (föld)tehermentesítésügy (*Entlastungswesen*) körében Angliát vizsgálja széles történeti kitekintésben az ország alapításától II. Károlyig, majd a XIX. századig,¹⁸⁷ míg Franciaország föld(birtok)tehermentesítésének (*Frankreichs Grundentlastung*) nehézségeit sem hagyja szó nélkül.¹⁸⁸ A német föld(birtok)tehermentesítés egészen részletekbe menően feldolgozásra kerül történeti szemszögből.¹⁸⁹ Itt számos, ma már elfeledett német és külföldi tudós nézeteit idézi. Közülük mára csupán a német filozófus Johann Gottlieb Fichte, a holland nemzetközi jogász Hugo Grotius, és a Nyugat Anaxagoras-ának is nevezett német természetjogász Johann Justi neve maradt fenn. A közbirtok-megosztás (*Gemeinheitsteilungen*) körében előkerül az angol bekerítési törvény (*Enclosure Act*),¹⁹⁰ a francia használati jog (*droit de l'usage*), telek (*allotissement*), megműveletlen legelő (*vaine pâture*), legelő (*parcours*), és a beteg állatok elszigetelésére szolgáló terület (*cantonnement*) fogalma, és az ezekre vonatkozó francia jogi szabályozás ismerete¹⁹¹ és a

¹⁸² Stein 1865-1868 VII. 77-347.

¹⁸³ Stein 1865-1868 VII. 23-29.

¹⁸⁴ Stein 1865-1868 VII. 30-36.

¹⁸⁵ Stein 1865-1868 VI. 37-46.

¹⁸⁶ Stein 1865-1868 VI. 47-60.

¹⁸⁷ Stein 1865-1868 VII. 134-139.

¹⁸⁸ Stein 1865-1868 VII. 140-149.

¹⁸⁹ Stein 1865-1868 VII. 150-252.

¹⁹⁰ Stein 1865-1868 VII. 253-269.

¹⁹¹ Stein 1865-1868 VII. 270-277.

német rendszer átlátása¹⁹² Stein *verzátus* elmélyültségére utalnak. Ugyanez igaz az angol,¹⁹³ francia,¹⁹⁴ valamint német kisajátítási jogra is.¹⁹⁵

Stein magyarországi hatása már a korai tankönyvirodalomban is tetten érhető. Már 1876-ban, egy korai tankönyvben is említette Fésüs György Stein *Verwaltungslehre*jét. Később a mű idézése gyakorivá vált.

A legjelentősebb kapcsolatot azonban Stein magyarországi hatása vonatkozásában Concha Győző jelenti. Maga Concha így emlékezett vissza erre az korszakra: „Örömmel emlékszem vissza arra az időre, midőn neki [Steinne] mint tanítványa a Magyarországra vonatkozó részt (Verwaltungslehre I. Theil 2. Abtheil 202-300.) szolgáltathattam, s az ő, valamint Gneist tanainak hazai irodalmunkban visszhangja lehettem.”¹⁹⁶ Megjegyzendő, hogy Concha félmondata a hétkötetes *Verwaltungslehre*-re utal. Talán nem kellően köztudott tény, hogy Stein be is építette Concha Magyarországra vonatkozó anyagát, igen ritka eseteként annak, mikor egy, a világ közigazgatás-tudományában alaplóműként tisztelt munkában a hazai jog is megjelenik, részben a mű szövedékét adva, részben arra hatva is, mintegy a nemzetközi tudományos diskurzus részévé válásának ígéretét is magán hordva.¹⁹⁷

Megjegyzendő, hogy Concha kiterjedt tudományos levelezést folytatott, melyet ma a Magyar Tudományos Akadémia őriz, így válthatott (véltetően váltott is) leveleket egykori bécsi professzorával, Steinnel is. A levelezés levéltári kutatása is sokban előrevinné az európai közigazgatás-történettel kapcsolatos jelen tudásunkat.

Fontos emlékeztetni Stein magyarországi recepciója során arra a korábban említett tényre is, hogy a *Verwaltungslehre* rövidebb változata (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* 1870-ből)¹⁹⁸ magyarul is megjelent Kautz Gusztáv jogakadémiai igazgató fordításában 1871-ben majd 1890-ben is, és ehhez Kautz 17 oldalas elméleti bevezetőt írt (*A közigazgatási tudomány jelen állása és jelentősége általában s hazánk szempontjából különösen* címmel) melyben a külföldi közigazgatás-tudomány addigi

¹⁹² Stein 1865-1868 VII. 278-291.

¹⁹³ Stein 1865-1868 VII. 309-311.

¹⁹⁴ Stein 1865-1868 VII. 312-313.

¹⁹⁵ Stein 1865-1868 VII. 314-318.

¹⁹⁶ Concha 1895 I. 550.

¹⁹⁷ A hétkötetes *Verwaltungslehre* II. kötetének 1869-es második kiadásában, a községi sajátosságok jellegének (*Charakter der Gemeindewesen*) tárgyalásakor Ausztriát, Magyarországot, és Poroszországot említi. A magyar vonatkozású részek *Ungarns Selbstverwaltung*, azaz magyar önkormányzati igazgatás vezetőcím alatt a Stein 1869 292-300. alatt találhatóak. A rövidített 1870-es kiadásban az önkormányzati kérdések nem szerepelnek.

¹⁹⁸ Stein, Lorenz von: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, und Deutschland*. Stuttgart, 1870. XVIII, 458. Cotta.

eredményeit remekül összefoglalta.¹⁹⁹ (Bátyja az a Kautz Gyula jogász és közgazdász volt, akinek német nyelvű gazdaságtörténeti munkáját elsőrangú forrásként ismerik, és Marx is idézte). Kautz Gusztáv fordítását a magyar közigazgatás-tudósok közül egyesek jónak, mások kevésbé szerencsésnek mondják. Mindenesetre Stein „rideg *hegelistikus* [hegeliánus] modora” (Kautz G.)²⁰⁰ nem segítette elő a könnyű átültetést. Kautz Gusztáv rámutat az előszóban, hogy a Stein által használt fogalmak sokszor ismeretlenek voltak a magyar közigazgatási irodalom művelői számára (nem csoda, hiszen úttörő munkáról volt szó), így a magyar *terminus technicusok* megalkotása a fordító feladata volt, aki az egyes jogintézményeknél a hazai viszonyokra is utalt, ezzel egészítve ki a steini művet.²⁰¹ Ez a nehézség sokban hátráltatta a fordító munkáját.

Tény, hogy Stein valóban ’nagy mester’ (Fazekas Marianna)²⁰² volt, akitől nemcsak a magyar, de számos más nemzet közigazgatás-tudósai is tanultak.

Ha azt tekintjük át, hogy Steint hogyan látja a jelenkori *mainstream* külföldi (német) másodlagos irodalom, akkor a következőket olvashatjuk a vonatkozó forrásokban. A közigazgatást a *Policeywissenschaft* és a közigazgatási joggal együtt alapvető irányzatnak tekintik.²⁰³ Ugyan a közigazgatásban már Lorenz Stein nagyjában-egészében halála után visszaszorulni látszott, így nyilvánvalóan az alapvető közigazgatási jogi összefoglalásokban sem hangsúlyos a neve annak ellenére, hogy Stein maga a közigazgatási jogot is a közigazgatásban részeként kezelte. (Továbbá a német közigazgatásban ma is élő irányzat). Stein azon rövidített közigazgatási jog-definíciója, amely szerint: „A közigazgatási jog magának a közigazgatásnak az érvényes és külsődleges megfogalmazása.” E rövid meghatározás megjelenik a német közigazgatási jogtudomány történetének egyik legújabb, 2011-es *mainstream* nemzetközi összefoglalásában.²⁰⁴ Ugyanakkor azzal sem árt tisztában

¹⁹⁹ A bevezető tanulmányt ld.: Kautz Gusztáv: Bevezetés. A közigazgatás jelen állása és jelentősége általában, s hazánk szempontjából különösen. In: Kautz G. 1890 XIV-XXXII.

²⁰⁰ Kautz G. 1890 III.

²⁰¹ Kautz G. 1890 IV.

²⁰² Fazekas Marianna: Gyöző Concha. *AUE* XLI-XLII. (2000-2001) 235 -241. Ld. erre a 239. lapon írtakat.

²⁰³ „Dieser Wandel zur rechtsstaatlichen Verwaltung schlägt sich in der Wissenschaft hauptsächlich insofern nieder, als die ersten Dezennien in Anknüpfung an die „Polizeiwissenschaft“ noch von der „Verwaltungslehre“ dominiert werden (insbesondere L. v. Stein), die aber alsbald, trotz späterer Vertreter (Th. Inama v. Sternegg), hinter die Verwaltungswissenschaft zurücktritt und ihr schliesslich das Feld an Betätigung und Einfluss überlässt.” Brauneder 1982 101.

²⁰⁴ A közigazgatás vonatkozásában az összetett meghatározás iskolájának tagjaként ismert Stein rövid közigazgatási jog definíciójára ld.: Stein 1865-1868 II. 34. A modern idéző szöveg forrása: Pauly 2011. 46. Ld. különösen magát a textust, ahol az alábbi szövegekörnyezetben citálja a steini definíciót: „Die aufkommende Rechtsstaat führte allerdings zu einer Funktionsverlagerung der Verwaltung von der vorsorgenden zur vollziehenden Gewalt, wodurch das ’Verwaltungsrecht die gültige und ausserliche Formulierung der Verwaltung selbst’ wurde.”

lenni, hogy Lorenz Stein iskolájával egyidejűleg fennállott a Magyarországon alig idézett²⁰⁵ Carl Friedrich Wilhelm Gerber iskolája.²⁰⁶ (Hozzá kell tenni azonban, hogy ez nem feltétlenül a közigazgatás-tudományon, semmint a tágabb értelemben vett államtudományokon belül igaz szembeállítás). A Gerber-iskola a tételes tartományi közigazgatási jog (*positive Landesverwaltungsrecht*) kifejtésében látta a közigazgatás-tudományok, a közigazgatási jog jelentőségét.²⁰⁷ Maga Gerber nagy propagálója volt annak a szemléletnek, hogy a közigazgatási jogot a magánjogban uralkodó pandektarendszer (*Pandektensystem*) mentén kell bemutatni.²⁰⁸ A Gerber-iskola (vagy más néven Gerber-Laband iskola) tagjai közül Friedrich Franz Mayert tekintik a jogi módszer egyik első alkalmazójának a közigazgatás-tudományban, aki a német közigazgatási jogi jogintézményekkel és alapkérdésekkel már a nagy összefoglaló, a névrokon Otto Mayer előtt feltette. Stuttgartban, 1851-ben megjelent *Die Gemeindegewirtschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen* című munkája e folyamat terméke.²⁰⁹ Az alapvetően jogelmélettudós Niklas Luhmann írt egy kevésbé számotartott munkát, amelyben a közigazgatás-tudomány elméletével foglalkozik. Ebben úgy ír Stein szerepéről, amelyből arra lehet következtetni, hogy egy egységes közigazgatás-elmélet megalkotása (*der Begründung einer einheitlichen Theorie der Verwaltung*) fűződik a nevéhez még az empirikus fogalomkutatás (*empirischer Tatsachenforschung*) és a normatív vagy racionális szabályozási szemléletmód (*normativer oder rational ausrichtender Betrachtungsweise*) közötti szakadás (*Schisma*) előtti időből.²¹⁰

Megállapítható, hogy Stein a korai közigazgatás-tudomány egyik leginkább központi figurájának, megalapozójának mondható, akinek munkássága nagy jelentőséggel bír a közigazgatás-tudomány genezisének folyamatában.

²⁰⁵ A jogállam és az állami akarat kapcsolatának vonatkozásában hivatkozik munkásságára: Tamás 2010 248. főszöveg és 105. lábjegyzet

²⁰⁶ Gerber (és a hozzá csatlakozó Laband) által fémjelzett iskola politikamentes, tisztán jogtudományi szemléletmód szükségességét hirdette.

²⁰⁷ Az államtani-közjogi alapozású és horizontú iskola közigazgatással foglalkozó tagjai közül Joseph Pözl Bajorország; Friedrich Franz Mayer Württemberg; Ludwig Rönne pedig Poroszország tételes közigazgatási jogát dolgozta fel.

²⁰⁸ Erre az értékes adatra ld. Hamza Gábor akadémikus MTA levelező tagi székfoglaló értekezésében írtakat. Hamza Gábor: A modern jogrendszer tagozódása és a római jogi tradíció. *ÁJ* XLVI. évf. (2005) 1-2. sz. 3-30. Ld. a 18. lapon írtakat.

²⁰⁹ A Gerber-iskola szerepére ld.: Heyen 1982b 30-31. Friedrich Franz Mayer művére a WorldCat keresőrendszer utal: <http://www.worldcat.org/title/gemeindegewirtschaft-nach-gelauterten-begriffen-und-nach-den-im-konigreich-wuerttemberg-geltenden-gesetzen/oclc/794813695>

²¹⁰ Luhmann, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandaufnahme und Entwurf*. Berlin, 1966. 118. Grote. Ld. különösen a 112. lapon írtakat.

3) Frank Johnson Goodnow

Frank Johnson Goodnow végzését követően, 1882 végén kezdett el oktatni közjogot az akkoriban létrehozott *School of Political Science*-en. Időközben európai tanulmányutat tett: a francia jogi kultúrát a párizsi *Ecole libre des Sciences politiques*-on, a német jogi kultúrát a berlini *Humboldt-Universität* falai között ismerte meg.²¹¹ Működésének elismerésül Marshall Edward Dimock és Charles Groove Haynes szerkesztett ünnepi kötetet 1935-ben *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* címmel.²¹²

Fő műve, a *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* című kétkötetes munka²¹³ összehasonlító közigazgatás igen korai, 1893-ban megjelent, az USA, Anglia, Franciaország, és Németország központi és helyi igazgatását vizsgáló angol nyelvű darabja, mely olyan nagy német elődök munkáira tekinthet vissza, mint Stein vagy Gneist. Az első kötet a szervezettel kapcsolatos alcímet visel, de többre vállalkozik, mint a szűkebb értelemben vett közigazgatási szervezeti jog vizsgálata, mivel olyan alapkérdéseket is tekintetbe vesz, mint a végrehajtó hatalom szerepe,²¹⁴ vagy pedig a végrehajtó hatalom törvényhozói funkciója, illetve a bíróságok végrehajtó funkciója.²¹⁵

Érdeemes a két kötetet illetően néhány tematikát kiemelni. Előzetes megjegyzésként előre kell bocsátani, hogy sok tekintetben érződik Goodnow munkásságában az európai jogi gondolkodás módszereinek alkalmazására való igény. A francia-német jogdogmatika nyilvánvaló hatása, hogy Goodnow vizsgálja a közigazgatási jog definíciójának kérdését.

²¹¹ *The Columbia Encyclopaedia* I. (ed.: Paul Lagasse). New York, 2000.⁶ 1131. Columbia University Press. Duignan, Brian: Frank Johnson Goodnow. In: *Encyclopaedia Britannica* (elektronikus kiadás). London, 2007. Encyclopaedia Britannica. <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/238811/Frank-J-Goodnow>

²¹² *Essays on the Law and Practice of Governmental Administration* (eds.: Marshall Edward Dimock-Charles Groove Haynes). Baltimore, 1935. 321. The Johns Hopkins Press. Ebben igazán elméleti tanulmányt csupán John Archibald Fairlie publikált, *Public administration and administrative law* címmel. Ld. az impozáns tanulmányra: Dimock-Haynes 1935 3-43. Más tanulmányok az elnök és a szövetségi adminisztráció (kormányzás) kapcsolatával, több tanulmány a felügyelet és a bírósági felülvizsgálat általános és speciális kérdéseivel foglalkozott, de volt aki a helyi pénzügyek állami ellenőrzésének kérdését vizsgálta India vonatkozásában.

²¹³ Goodnow, Frank Johnson: *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* I. *Organisation*. II. *Legal Relations*. New York, 1893. XXXV., 337; 332. Putnam.

<http://www.ebooksread.com/authors-eng/frank-johnson-goodnow/comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci/1-comparative-administrative-law-an-analysis-of-the-administrative-systems-natio-hci.shtml>

²¹⁴ Goodnow 1893 I. 25-26. és 31-37. (Az I. és a II. kötet számozása folyamatos).

²¹⁵ Goodnow 1893 I. 26-29. és 31-37.

Ennyiben európai kontinentális jogi jellegű ez a rész. Annyiban viszont angolszász jogász gondolkodást tükröz, hogy nem meghatározást ad, hanem arról elmélkedik, hogy az amerikai és az angol jogász gondolkodás a közigazgatási joggal kapcsolatban eltér a kontinentális jogi gondolkodástól. Részben Diceyt hivatkozva ez ügyben, ugyanakkor azt mondja, hogy a világot az angolszász intézményeken keresztül szemlélő gondolkodás azon jelensége, hogy a közigazgatási jog fogalma nem (vagy kevésbé) ismert, nem jelenti egyben a közigazgatási jog létének tagadását (*not...mean...to deny the existence of an administrative law*), azonban ez a francia jogi koncepció (*conception of the French droit administratif*) és ennek megjelenése [az angolszász jogban-K.Gy.] meglehetősen indokolatlan (*quite unwarranted*).²¹⁶

Vizsgálódásunk szempontjából nagyon fontos, hogy az európai kontinentális jog hatása alatt az amerikai szerző tekintettel van a jog jogágak szerinti tagozódásának (ekkor már az angolszász világban sem ismeretlen) koncepciójára, és ennek szellemében kutatja a közigazgatási jog és más jogágak viszonyát. Ebből következően külön vizsgálja a közigazgatási jog és a magánjog viszonyát (*Distinction of administrative law from private law*);²¹⁷ és külön a közigazgatási jog és az egyéb közjogi jogágak viszonyát (*Distinction of from other branches of public law*).²¹⁸ A közigazgatási jog és a magánjog elkülönítése során leszögezi, hogy a közigazgatási jognak kellően meglehetősen elkülöníthető jellegzetességei (*sufficiently distinctive character*) vannak a többi jogághoz képest, ezért azoktól elkülönül (*separate position*). A közigazgatás és a magánjog számos érintkezési pontjáról számol be (pl. a jogszabályok közzététele, vagy a találmányok lajstromozása merül fel ilyenként), bár az angolszász jogban szerinte ez nem ennyire magától értetődő. Ugyanakkor a közigazgatási jogot a jog azon részeként határozza meg ebben a pontban, amely a közigazgatás ügyeivel foglalkozik (*administrative law...portion of the law, which governs the relations of the administration*). A magánjogot az egyéni jogok foglalataként határozza meg, míg az Ulpianus definíciójában említett *ius publicumot* a közigazgatással azonosítja.²¹⁹

A közigazgatási jog és az egyéb közjogi jogágakat illetően tolmácsolja azt az (alapvetően) német elképzelést, hogy az alkotmányjog határozza meg az államszervezetre, és a jogcselekményekre vonatkozó „általános tervet” (*the general plan of state organisation and action*), és a közigazgatási jog azt teljes egészében, részletekbe menően, és pontosan végrehajtja (*administrative law carries out this plan in its minutest details, supplements, and complements it*). Hasonlóan egyszerűnek érzi Goodnow a közigazgatási jog és a nemzetközi

²¹⁶ Goodnow 1893 I. 5-7.

²¹⁷ Goodnow 1893 I. 14.

²¹⁸ Goodnow 1893 I. 14-15.

²¹⁹ Goodnow 1893 I. 14.

(köz)jog elkülönítését, amennyiben a közigazgatási jog a közszolgálati tisztviselőket a közigazgatási cselekmények vonatkozásában igazítja el, addig a nemzetközi jog megmutatja, hogy az állam miként járjon el a más államokkal történő kapcsolattartás során.²²⁰

Goodnow-t ma úgy tartják számon, mint egy olyan amerikai szerzőt, aki a *mainstream* amerikai áramlatokkal ellentétben jogi alapon vizsgálta a közigazgatás (közigazgatási jog) jelenségét. A jog központi szerepét vallotta a közigazgatásban, ellentétben azokkal a véleményekkel, melyek a jogon kívüli egyéb, közigazgatással foglalkozó tudományok szerepére összpontosítanak.²²¹

Goodnow könyvében változatos módszerekkel hasonlítja össze a négy választott ország (kultúra) közigazgatási rendszerét. A közigazgatási funkciók területi elosztásának vizsgálata során (*territorial distribution of administrative functions*) külön vizsgálja a kérdés angol módszertanát (*English method*) és az európai módszertant (*European method*).²²² A központi közigazgatás (*central administration*) vizsgálata során e kérdéskör részeként külön figyelemmel van a végrehajtó hatalom és hatóságok (*executive authorities and power*) szerepére. Itt országonként válaszolja meg a felmerülő kérdéseket, az USA esetében külön (történeti) modellként vizsgálva Massachusettsben²²³ és Virginiában²²⁴ a végrehajtó hatalom működését, valamint elemezve a végrehajtó hatalom 1787-es amerikai koncepcióját,²²⁵ míg saját korát külön fejezetben mutatja be.²²⁶ A francia,²²⁷ a német,²²⁸ valamint az angol²²⁹ végrehajtó hatalom szerepét is külön-külön fejezetben mutatja be. Külön elemzi (végrehajtó tanács, azaz *executive council* néven) az USA megfelelő szerveit, a francia fejlődést, amely a *Conseil d'Etat* tevékenységében nyilvánult meg, a német hercegségek fejedelemségek kormányzatát és a német *Bundesratot*, angol *Privy Councilt*.

A különféle hivatalok vezetőinek (*heads of department*) végleges kinevezését (*tenure*) és annak időtartamát (*term*) országonként vizsgálja, és a kapott amerikai,²³⁰ francia,²³¹ német,²³² és angol²³³ eredményeket összeveti.²³⁴ Hasonlóan országonként vizsgálódik a helyi

²²⁰ Goodnow 1893 I. 14-15.

²²¹ Lynn, Laurence E.: Restoring to Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow got right and Leonard D. White didn't? *PAR* Vol. 9 (2009) No. 6. 803-812.

²²² Goodnow 1893 I. 38-45.

²²³ Goodnow 1893 I. 56-58.

²²⁴ Goodnow 1893 I. 58-59.

²²⁵ Goodnow 1893 I. 59-63.

²²⁶ Goodnow 1893 I. 71-82.

²²⁷ Goodnow 1893 I. 83-88.

²²⁸ Goodnow 1893 I. 89-96.

²²⁹ Goodnow 1893 I. 97-101.

²³⁰ Goodnow 1893 I. 134-138.

²³¹ Goodnow 1893 I. 138-139.

²³² Goodnow 1893 I. 140-142.

önkormányzatok esetében, bemutatva a különféle rendszereket (Németország esetében a legfeljettebb porosz rendszert vizsgálva)²³⁵ de a lehetséges modelleket esetenként felvázolja.²³⁶

A második kötet, amely a Jogi viszonyok (*Legal Relations*) alcímet viseli, a következő főbb tematikákat teszi vizsgálat tárgyává az egyes országokban. Foglalkozik a közszolgálati joggal (*Law of officers*);²³⁷ benne a hivatalnokok jogaival,²³⁸ és kötelezettségeivel,²³⁹ továbbá a közszolgálati képesítési kérdésekkel (*qualifications*).²⁴⁰ Kidolgozottan mutatja be a cselekvő közigazgatás (*The administration in action*);²⁴¹ és a közigazgatási feletti felügyelet (*The control over the administration*);²⁴² és a közigazgatási bíráskodás (*Administrative Jurisdiction*)²⁴³ is figyelemmel van az egyes országok fejlődésére, de inkább a dogmatikára fókuszál jobban a szervezeti jogi résszel ellentétben.

A legjelentősebb európai szerzők közül a francia Ducrocqra (és a kisebb jelentőségű, de szintén fontos Aucocra) hivatkozik gyakran, míg a németek közül Gneistra, az angolok közül pedig Diceyra utal. Figyelemmel van számos kisebb (gyakran nem közigazgatási jogi) angol, német és francia szerzőre is. Kifejezetten közigazgatási jogász közülük a francia Boeuf, a német Kirchenheimer és Stengel, akik ma már nem tekinthetők ismerteknek. Ezen felül számos egyéb forrást és főként jogforrásokat, angolszász jogeseteket használ fel. (Az egyes kontinentális részek forrásai az európai kontinentális megismerési értelemben vett jogforrások is). Különösen kiemeli a szövegben (a kortárs, ekkor még élő) Rudolf Gneist berlini professzort, akit az egyik legkiválóbb modern közjogásznak (*one of the greatest modern public lawyer*), utal arra, hogy előtte [Lorenz] Stein foglalkozott az angol helyi önkormányzatokkal, melyet mindketten csodáltak. Gneist esetében *Kreisordnung* című művére hivatkozott, amely a járási rendelet elemzését tartalmazza. Itt kiemeli a Lorenz Steinnal semmiféle hozzátartozói viszonyban nem álló Karl Stein, a Stein-Hardenberg-féle porosz közigazgatási reformok²⁴⁴ egyik létrehozójának tevékenységét, melynek részeként

²³³ Goodnow 1893 I. 142-145.

²³⁴ Goodnow 1893 I. 145-146.

²³⁵ Anglia: Goodnow 1893 I. 162-177.; USA: Goodnow 1893 I. 178-265.; Franciaország: Goodnow 1893 I. 266-298.; Poroszország: Goodnow 1893 I. 295-337.

²³⁶ Az USA esetében: Goodnow 1893 I. 223-232.

²³⁷ Ekkor még -érdekes módon- nem a *civil service law* kifejezést használták. A témakör egészére ld.: Goodnow 1893 II. 2-118.

²³⁸ Goodnow 1893 II. 62-78.

²³⁹ Goodnow 1893 II. 79-88.

²⁴⁰ Goodnow 1893 II. 33-55., az egyes országok rendszerét külön mutatja be.

²⁴¹ Goodnow 1893 II. 101-118.

²⁴² Goodnow 1893 II. 135-189.

²⁴³ Goodnow 1893 II. 190-271.

²⁴⁴ Erre ld.: Goodnow 1893 I. 296-298.

1808-ban a helyi igazgatással kapcsolatos szervezeti törvényt fogadtak el. Karl Stein politikai végrendeleteként (*political testament*) tekintettek arra a körlevélre (*circular*), amelyet valamennyi köztisztviselőhöz eljuttatott, és amelyben az öröklődő hivatalok megszüntetése (*abolition of hereditary magistracy*) mellett érvelt. A porosz helyi reformokat az amerikai szerző jelentős példának tartja. A munka előnye, hogy Goodnow leveti magáról az angolszász távolságtartást, és nem szégyelli eredetiben olvasni az olykor nem is olyan egyszerű francia és német forrásokat. Példája sajnos az angolszász-francia-német közigazgatási jogösszehasonlításban (legalábbis egy személy által elvégzetten) nem nagy mértékben talált követőkre.

4.Menczer Károly

Mint a legtöbb Magyar-tanítványról, Menczer Károlyról is csak néhány adatot tudunk. Joghallgatóként lett olaszországi ösztöndíjas Magyarinak köszönhetően. Később a Ganz gyár tisztviselője lett. 1945 után Szekeres Károly néven élt.²⁴⁵

Menczer fő műve *A francia és olasz Államtanács* címet viseli.²⁴⁶

Magyary előszavában írja, hogy Menczert nyelvtudása miatt bízta meg a gazdag irodalom áttekintésével, eredetiben való tanulmányozásával. Az Államtanács a francia és az olasz jogrendszerben is kiemelkedő szerepű. A másik cél a latin jogi gondolkodás vizsgálata a két nép szemléletmódjának tükrében. Eddig nálunk az olasz közigazgatás kevesebb figyelemben részesült. Számbavétele szerint azonban a francia és a német iskola közötti összehasonlítás leegyszerűsített, szokásos képletét árnyalja, és talán fokozni fogja az olasz közigazgatás iránti érdeklődést is.²⁴⁷ Ennek jelentősége a korábban ismertetett olasz hatások tükrében is értékelendő.

A mű francia és német források alapján készült, a legjelentősebb szerzők között van Aucoc két művével, Duguit, Hauriou két művével, köztük a *La jurisprudence administrative de 1892 á 1929* I.-III. 2300 oldalas munkájával, továbbá Jèze, valamint Laferrière is. Az olasz munkák között van két, a *Consiglio di Stato* centenáriumát ünneplő kézikönyv, ezek közül az egyik 1500 oldalas gyűjtemény. Ezen felül Santi Romano 1932-es kiadású tankönyvével van jelen és több munkájával Ranelletti van képviselve. Található néhány angol nyelvű szakirodalom általános közjogi kérdésekről.²⁴⁸

A könyv tartalmaz előszót,²⁴⁹ bevezetést,²⁵⁰ szól az államtanács rendszeréről általában,²⁵¹ ismerteti a francia és az olasz államtanács szervezetét,²⁵² és a két államtanács személyzetének jogállását,²⁵³ a véleményezés elvi kérdéseit,²⁵⁴ a közigazgatási bírászkodás elvi kérdéseit,²⁵⁵ a francia és az olasz államtanács fejlődését,²⁵⁶ a hatásköri problémákat,²⁵⁷

²⁴⁵ Szaniszló 1993 203.

²⁴⁶ Menczer Károly: *A francia és olasz államtanács szervezete és működése*. Budapest 1937. 144. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet.

²⁴⁷ Menczer 1937 2.

²⁴⁸ Menczer 1937 143.

²⁴⁹ Menczer 1937 1-3.

²⁵⁰ Menczer 1937 3-5.

²⁵¹ Menczer 1937 6-9.

²⁵² Menczer 1937 10-17.

²⁵³ Menczer 1937 18-21.

²⁵⁴ Menczer 1937 22-24.

²⁵⁵ Menczer 1937 25-44.

²⁵⁶ Menczer 1937 45-76.

²⁵⁷ Menczer 1937 77-107.

tisztázza a közigazgatási és közigazgatási bírói kereset szerepét a két jogrendszerben,²⁵⁸ a közigazgatási bírói eljárás összehasonlító vizsgálatát,²⁵⁹ továbbá a felhasznált forrásmunkák jegyzékét.²⁶⁰

A rendiség uralmának megszűnését követően minden országban megkezdődött a modern jogállam követelményeinek megfelelő közigazgatás kiépítése. A fejedelem abszolút hatalmával felruházott állam, mely eddig csak követelésekkel lépett fel, belátta, hogy az egyénnel szemben kötelezettségei is vannak. Az erőszakos népi megmozdulások elkerülése érdekében a közigazgatás jogellenes megnyilvánulásaiával szemben az egyéni szabadságok kellő kautélákkal kellett körbe venni. A fejlődés megindítója Franciaország volt, melyben a forradalom a parlamentek (bírói testületek) lerombolásával a közigazgatást juttatta túlsúlyra a bírászkodással szemben. Ebben egy preventív és egy represszív szempont vezetett. Preventív: a közigazgatás egységes elvi irányításával a jogrend biztosítása, és az egyén aránytalan áldozatának lehető legkisebbre mérséklése az állammal szemben. Represszív: az egyén jogainak, ezen belül az egyén alanyi jogainak kellő védelme. E kettős cél megvalósítására állították fel az államtanácsot. Ez főleg politikai okokból nem lett a bírói hatalom része, így a közigazgatáson belül helyezték el. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási bírászkodás ne volna az aktív közigazgatás szervezetétől különválasztva.²⁶¹

Az államtanács egyfelől a konzultáció, másfelől a közigazgatási bírászkodás céljait szolgálja. A véleményezés, a közigazgatás elvi irányítása folyó közigazgatáshoz tartozó munka, a kontenciózus ügyek intézése bírói munka. Közöttük kölcsönös együttműködés alakult ki, segítik egymás munkáját. A közigazgatási bírászkodásnak a bírói hatalomba való bekebelezése a francia forradalmi hagyományokkal való szakítást jelentené. Menczer e munkában a francia és a francia mintára alakult olasz államtanácsot teszi vizsgálat tárgyává az összehasonlító módszer segítségével. (Az összehasonlítás egyik legmagasabb foka két (illetve több, vagy számos) idegen jogi kultúra összevetése. A francia forradalmi törvényhozás éppen Olaszországban hatott legközvetlenebbül, főleg Napóleon olaszországi uralma idején. Szervezeti és funkcionális hasonlóságokat és eltéréseket vizsgál a francia és az olasz szerv között. A francia Államtanács joggyakorlata ekkor individualista-liberális, célja –ha a korábnál már korlátozottabb mértékben is, de mégis csak– a közigazgatás tárgyi jogrendjének és az egyén alanyi jogainak érvényre juttatása a közigazgatás jogellenes aktusaival szemben, míg az olasz államtanács a fasiszta korporativizmus elveit juttatja

²⁵⁸ Menczer 1937 108-125.

²⁵⁹ Menczer 1937 126-142.

²⁶⁰ Menczer 1937 143-144.

²⁶¹ Menczer 1937 3.

érvényre. Az olasz állam a nemzet produktív erőit korporációk útján tömöríti. A k-k közigazgatási szervek. Ugyanakkor Menczer rámutat, hogy az olasz szakirodalom következetesen megkülönbözteti a korporációkat a közigazgatás egyéb szerveitől, sőt, szembe is állítja azokkal, mint régi és bürokratikus közigazgatási szervekkel. Az egyént a másik, gazdaságilag hatalmasabb egyénnel szemben megvédi a korporáció-mutat rá Menczer, bár nézetem szerint erre a történelem alaposan rácsáfolta.²⁶²

A jogellenes korporatív aktussal szemben Menczer szerint nincs akadálya az Államtanácshoz fordulni, bár ennek a teljes elvi alapja nincs kidolgozva (pl. a segélyre szoruló egyén alanyi jogainak vagy törvényes érdekeinek sérelmét hozza fel példának. Menczer ezzel kapcsolatban az olasz Államtanács „gramdiózus szerepét” emlegeti, mert a jog-vagy érdekellenes gazdasági erőkkel szemben is megvédi az egyént az olasz Államtanács, mi több, „az egyén érdekeinek igen hatályos védelmét valósítja meg.” Petrone *Stato e diritto* című munkájában írja a következőket: „*Lo Stato Corporativo Fascista mira ad estendere la sua autorità e il principio superiore della solidarietà sociale in ogni campo di attività umana...*” azaz a fasiszta korporatív állam igyekszik hatáskörét kiterjeszteni, és a társadalmi szolidaritás magasabb elveire törekszik az emberi élet minden területén. Ez aligha több, mint puszta politikai frázis, a megfelelő szavakat behelyettesítve ugyanúgy mondhatták volna a szocialista Szovjetunióban adott esetben, mint a maoista Kínai Népköztársaságban, vagy a náci Németországban. Megjegyzendő, hogy korporáció magyar bevett műszava a hivatásrend.²⁶³

A francia Államtanács az államforma megváltozása ellenére is logikus folyamánya az *ancien régime*-beli *Conseil du Roi*-nak, mely az állami funkciók irányításában jelentékeny tapasztalatokat szerzett. Az olasz fejlődés teljesen a francia utat követte kezdetben, ahogy a spanyol is. Így a véleményező és közigazgatási bíraskodási funkciót szintén egyetlen szervre, az Államtanácsra bízta. Belgium és Anglia a közönséges bíraskodásra testálta a feladatot, de 1937-ben Belgiumban külön közigazgatási bíróság létesült. A szakszerűség rovására ment, és a rendes bíróságok megterhelését eredményezte a közigazgatási különbíróságok hiánya. Angliában a *Privy Council* nem tudott államtanácscsá alakulni, mert erős volt a parlamentarizmus. A *Privy Council* szerepe ugyanakkor a rendszerben formális. Lawrence Lowell ekképp hangsúlyozza e tényt: „*The Privy Council never meets as a whole now except for ceremonial purpose.*” Azaz a *Privy Council* valamennyi tagja soha nem találkozik, kivéve a ceremóniális eseményeket. A *Judicial Committee* azonban egyházi ügyekben és

²⁶² Menczer 1937 4.

²⁶³ Menczer 1937 5.

gyarmatügyekben szűk körben közigazgatási bíróságként működik, mint fellebbezési fórum.²⁶⁴ Az általános igazgatás (general administration)²⁶⁵ problémái meg vannak oldva, legfőbb konzultatív szervre kevésbé van szükség.

A konzultatív és a bírói funkció különböző volta ellenére is egyetlen célt szolgál, erre idézi Menczer Santi Romanót, aki a jogi hatékonyságot tartja ilyennek.²⁶⁶ Santi Romano azon állításával nem ért egyet, mely szerint az Államtanács konzultatív s bírói funkciója között nincsen lényeges különbség. Mindkettő a közigazgatás szervezetén belül folyik, az előbbi preventív, az utóbbi represszív munka. Ez nem zárja ki a két osztály együttműködését a jó közigazgatás (*bonne administration, buona amministrazione*) jegyében.²⁶⁷

A mai (1937) megosztás sokkal racionálisabb a francia Államtanács működésében Menczer szerint, mint a korábbi volt. Kezdetben, de még Laferrière munkájának 1887-es megjelenésekor is az ítékezés súlya az *assemblée publique*-ön nyugodott, mg 1887-ben is csak előkészítő szerepe volt a kontenciózus osztálynak.

Franciaországban 1875-től az államtanácsosokat a kormány nevezi ki, 1923-tól ez csak a törvényben meghatározott módokon lehetséges. Olaszországban ez a miniszterelnök javaslatára rendeletben történik. Az elmozdíthatatlanság kérdését az olaszok jobban oldották meg, mint a franciák. Az 1924. évi 1054. számú *testo unico* (egységes törvényszerkezet Menczer szerint; körülbelüli fordításban a módosításokkal egységes szerkezetben közölt törvény) rögzíti, hogy mely, törvényben rögzített esetekben helyezhetők át, függeszthetők fel, vagy helyezhetők nyugalomba az államtanácsosok.²⁶⁸ A francia államtanácsosok elmozdítása törvényben rendezve nem volt, egyetlen garancia, hogy nyugállományba helyezésük csak minisztertanácsi rendelettel történhetik.²⁶⁹

A közigazgatási aktusok fogalmának értelmezése jelentős változásokon ment keresztül Franciaországban, az olasz szakirodalom ezt a harcot elkerülte. A francia közjogászok a közigazgatás fogalmát kezdetben a közhatalom (*puissance publique*) fogalmára építették fel. Laferrière a közigazgatási aktusokat a közhatalom megnyilvánulásaként fogta fel. Hauriou azonban a közönség(!) szolgálatának szempontját is figyelembe veszi, amikor a közigazgatás fogalmába a cél szempontját is beleviszi. (A *service publique* és a cél elmélete a legszorosabb összefüggésben van a *détournement de pouvoir* kifejlődésével.) Hauriou célelmélete túlzó követőkre talált, ő maga mondja egy munkájában: „Subitement le but, qui n'était rien, est

²⁶⁴ Menczer 1937 7.

²⁶⁵ Menczer 1937 8.

²⁶⁶ Menczer 1937 9.

²⁶⁷ Menczer 1937 10.

²⁶⁸ Menczer 1937 19.

²⁶⁹ Menczer 1937 20.

devenu tout,” azaz a cél, amely nem valósulhat meg egyhamar, még lehet mindenkié. Ez az ún. *École de service publique*, melynek legfőbb követői Duguit, Jeze és Bonnard az állami szerveknél (Menczer szerint) a közszolgálat, a *service publique* gondolatát tették uralkodóvá. A közhatalom részvétele és fontossága ezeknek a munkáiban teljesen eltűnik, amit helytelennek kell tekinteni, és maga Hauriou is harcba száll elméletnek illetévaló elferdítése ellen. Jèze-t Hauriou az említett iskola fenegyerekének nevezi. Jèze a *service public* fogalmát két eszmére alapítja: a közjogi eljárásra és a közszolgálat módosításának állandó lehetőségére. A *service public* tehát olyan közjogi eljárás, amely a közszolgálat szükségleteinek, a közösség érdekeinek megfelelően tetszés szerint jogszabályi úton bármikor módosítható. A közhatalom fogalmát ő sem tudja megkerülni.²⁷⁰

Jèze a közhatalmi jelleget azzal ismeri el, mikor leírja, hogy a közszolgálatban alkalmazott közigazgatási eljárás az összeütközésbe kerülő érdekek egyenlőtlenségén alapszik: a közérdek mindig fölébe kerül a magánérdeknek. A közszolgálat semmiképpen sem valósítható meg a közhatalom közbejöttje nélkül.²⁷¹

Az annulációs (közigazgatási aktusérvénytelenítésre irányuló-K.Gy.) perrel kapcsolatban Menczer megjegyzi, hogy a per „az aktus ellen folyik”, a közigazgatási bírónak a folyamodó személyében megkívánt feltételeken kívül az aktus természetét is vizsgálnia kell, és csak akkor fogadható el a kereseti kérelem, ha az aktus a joggyakorlatban (francia jog), illetőleg a törvényben megkívánt (olasz jog) feltételeknek megfelel. Mindkét jog szerint csak közigazgatási aktus jöhet szóba, de a francia a közigazgatási aktust szűkebb értelemben határozza meg (Hauriou és iskolája) mint az olasz jogászok.²⁷²

Az ügynevezett magyarázati jogvitát Laferrière említi, olasz párja nincs, ettől az olasz közigazgatási bíró a jogmagyarázat terén széleskörű joghatósággal van felruházva. Itt a közigbíró szerepe szélesebb, mint a magánjogi bíróé, mert nemcsak jogalkalmazó, jogremdező szerepe is van. Akkor fordul elő, amikor egy magánjogi perben prejudiciális kérdésként a közigazgatási határozat, aktus értelmét kell megállapítani, ettől függhet a per kimenetele is.²⁷³

A közigazgatási aktusok magyarázatára Franciaországban csak az Államtanács bírói része jogosult. Három feltétel kell hogy fennálljon: az aktus ne tartozzék arra a bíróságra,

²⁷⁰ Menczer 1937 27.

²⁷¹ Menczer 1937 27-28.

²⁷² Menczer 1937 89.

²⁷³ Menczer 1937 103.

amely előtt felmerült (perbírótság). Az aktus homályos vagy kétértelmű legyen. A kérdés konkrét, aktuális per során merüljön fel.²⁷⁴

5. Valló József

Valló József Magyary-tanítvány volt, akit a professzor francia kutatóútra küldött. Szaniszló szerint az egyetlen tanítvány volt, akit Magyary magántanárrá tudott habilitáltatni. (Lovász János lett még tanársegéd, illetve –mint korábban is jeleztem- Mártonffy Károly futott be nagy karriert, de ő is Magyary által lett egyetemi magántanár, és tanszéki utód,²⁷⁵ majd az új éraban dékán az ELTE ÁJK-n, illetőleg említendő Id. Martonyi János professzorsága is).

Valló elsősorban kiváló közigazgatási eljárásjogászként lett ismert, azonban itt francia közigazgatási tárgyú monográfiáját mutatjuk be, melyet tanulmányútján folytatott kutatásai eredményeképpen írt.²⁷⁶

Magyary előszavában kifejti, hogy a közigazgatás jogszerűsége mellett a XIX. századi közigazgatás nagy teljesítménye volt az eredményesség növelése. Lorenz von Stein és iskolája, az angol és amerikai szerzők a közigazgatástani és a közigazgatási jogi szempontok kombinálásával igyekeztek elérni mindezt. A francia jogtudomány, mely Magyary szerint a közigazgatási jog kifejlesztése terén más országok által utol nem ért eredményekkel rendelkezik, eredeti megoldást keres: nem tagadja sem a jogszerűség, sem az eredményesség követelményét.²⁷⁷

A mű foglalkozik egyes előkérdésekkel (francia közigazgatási jog sajátosságai, a *topika* etimológiája);²⁷⁸ a *service public*, mint államelméleti koncepció;²⁷⁹ a *service public* mint közigazgatási jogintézmény;²⁸⁰ a *service public*, mint speciális nyilvánjogi [közjogi] eljárás mód;²⁸¹ a bírói gyakorlat szerepe a modern francia jog kialakításában.²⁸²

Csak két fő kérdésre vagyunk figyelemmel, melyek a mű lényegét is adják. Az első, hogy mit is jelent a *service public*? A második, hogy miben áll Duguit, illetve Jèze felfogása?

²⁷⁴ Menczer 1937 105.

²⁷⁵ Szaniszló 1993 210.

²⁷⁶ Valló József: *A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban*. Budapest, 1940. 157. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 32.

²⁷⁷ Valló 1940 5.

²⁷⁸ Valló 1940 7-17.

²⁷⁹ Valló 1940 18-23.

²⁸⁰ Valló 1940 24-95.

²⁸¹ Valló 1940 96-142.

²⁸² Valló 1940 143-157.

A *service public* kifejezésen Valló szerint először is lehet érteni, a közigazgatást, mint szervezetet, és a közigazgatást, mint tevékenységet.²⁸³ Mivel rengeteg meghatározás ismert, ezért igyekeznek azokat csoportba gyűjteni. (Véleményem szerint soha nem szerencsés, ha a jogban egy adott fogalomhoz eltérő értelmezések sora kötődik, bár az is tény, hogy Iavolenus Priscus óta tudjuk, hogy a /civil/jogban minden definíció veszélyes...). Duguit ezen a fogalmon minden olyan tevékenységet értett, amelynek kifejtését az államnak biztosítani, szabályoznia kell, de jogpolitikai alapon. Vele szemben Jèze csak azt fogadja el, hogy a *service public* egyedül a tételes jog az irányadó, míg a jogtudósok (egyéni) véleménye mellékes. Bonnard a *service public* kifejezésen az állam struktúráját alkotó szervezeteket érti. Rolland szerint a közszükségleteket kielégítő vállalkozás.²⁸⁴

Jèze főbb nézetei szerint a közigazgatás akár egyoldalúan szerződés módosítását is elrendelheti, ha ezt a *service public* kielégítő működéséhez szükségesnek tartja. A koncessziós szerződések egyes rendelkezéseit (szervezés, ellátás, műszaki kérdések) jogszabálynak (legálisnak, statuáriusnak) tartja, az anyagi kötelezettségeket keletkeztetőket azonban szerződéses jellegűnek.²⁸⁵

Duguit ezzel ellentétben tagadja a magánjogi szerződések és a közigazgatási szerződések lényegbeli különbségét. Szerinte az államot éppúgy köti a szerződés, mint bárki más, így az egyoldalú szerződésmódosítás az állam részéről nem helyénvaló. Azonban Duguit itt most hosszabban nem idézendő fejtegetéseit mellőzve, Valló arra az álláspontra jut, hogy Duguit alapvetően téved, amikor azt gondolja, hogy a koncessziós szerződés egy konkrét jogviszonyra és két félre van alkotva, melynek általános szabályai (a jogszabályéihoz hasonlóan) lehetnek maradandóak. Ha ez igaz lenne, akkor a koncesszióköteles jogszabályi rendelkezés nélkül is kötelezhető lenne többlétszolgáltatásra.²⁸⁶

6. Karay Kálmán

Karay Kálmán könyvét az olasz testületi önkormányzatról írta.²⁸⁷ A kötet az alábbi részekre osztható. Az előszót Magyary Zoltán jegyzi.²⁸⁸ Ezt követi a bevezetés;²⁸⁹ majd az

²⁸³ Valló 1940 13.

²⁸⁴ Valló 1940 14.

²⁸⁵ Valló 1940 109.

²⁸⁶ Valló 1940 123.

²⁸⁷ Karay Kálmán: *Olasz testületi önkormányzati jog*. Budapest, 1942. 230. Magyar Közigazgatási Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 37. kötet

²⁸⁸ Karay 1942 9.

²⁸⁹ Karay 1942 11-20.

olasz testületi önkormányzatok története;²⁹⁰ illetve az olasz testületi önkormányzatok szindikális rendszere;²⁹¹ az olasz testületi önkormányzatok korporatív rendszere;²⁹² és az olasz testületi önkormányzatok joga.²⁹³ A kötetet az irodalom,²⁹⁴ 220-228 valamint névmutató 228-230 zárja.²⁹⁵

A szerző mintegy 250 szakirodalmat használt fel, mintegy a fele olasz, ezek inkább politikai jellegűek, így nem mind közigazgatási, és a közigazgatásnak is csak egy része jog. Ezek közül is kiemelkedik Romano Santi 1933-as tankönyve, továbbá Vigilio Feroce-vel közösen írott tankönyve is; valamint Guido Zanobini két tankönyve: 1933-ból a közigazgatási jogi, 1935-ből a helyi önkormányzati jogi tankönyve.

A mű számunkra legérdekesebb része, amely kifejezetten a joggal foglalkozik. a korporatív jog jogrendszerbeli elhelyezkedésének problémáit tárgyalja. Az alkotmányjog részének tekintik az újnak kikiáltott „jogágot”: Carlo Costamagna, Pietro Chiementi, Virgilio Feroci, Giorgio de Semo²⁹⁶ A közigazgatási jog részének tekinti: Guido Zanobini, Ferruccio Pergolesi, Lodovico Barassi, Giuseppe d’Eufemia, és Saverio de Simone.²⁹⁷ A jogrendszer önálló ága az alábbi jogtudósok szerint: Francesco Carnelutti, Giuliano Mazzoni, Giuseppe Chiarelli, Arnaldo Volpicelli, Guido Bartolotto, Widar Cesarini Sforza, Alfredo Cioffi, Mariano Piero, és Dino Alfieri.²⁹⁸ A korporatív jog vegyes szakjog Alberto Asquini, Nicola Stolfi, Santi Romano, Carlo Alberto Biggini, Francesco D’Alessio, Ugo Forti és Carlo Venditti szerint.²⁹⁹

Van olyan nézet, mely szerint alkotmányjog, mert új alkotmányos eszme a korporatív jog. E megállapítás fő képviselője Costamagna. Ez Karay szerint a legelszigeteltebb nézet. Costamagna alkotmányjogon egy tágabb értelmű közjogot ért.³⁰⁰

Elterjedtebb az a vélekedés, hogy a korporatív jog a közigazgatási jog része. E meglátás fő képviselője Guido Zanobini. Alapvető hatású a nézete az olasz közjogászokra.³⁰¹

²⁹⁰ Karay 1942 21-59.

²⁹¹ Karay 1942 60-113.

²⁹² Karay 1942 114-158.

²⁹³ Karay 1942 159-219.

²⁹⁴ Karay 1942 220-228.

²⁹⁵ Karay 1942 229-230.

²⁹⁶ Karay 1942 165-167.

²⁹⁷ Karay 1942 168-172.

²⁹⁸ Karay 1942 173-191.

²⁹⁹ Karay 1942 191-194.

³⁰⁰ Karay 1942 165.

³⁰¹ Karay 1942 166.

Egyes nézetek szerint a korporatív jog önálló jogág. E vélemény fő képviselője a perjogász Francesco Carnelutti.³⁰²

Akad, aki szerint vegyes szakjog a terület, ez tipikusan magánjogász mézet, fő képviselője Alberto Asquini. A munka szindikális törvényhozásának magánjogi jellege is van.³⁰³ A szindikátus önkormányzati jellegét csak Costamagna tagadja.³⁰⁴

A korporatív jogszabályok jogi természete bonyolultnak nevezhető, a munkaadók és a munkavállalók, továbbá a termelők és a fogyasztók viszonyait is szabályozza. Gazdasági viszonyok a dominánsok.³⁰⁵

A korporáció a testületi önkormányzat, az önfegyelem (*autodisciplina*) gondolatától áthatott gazdasági közigazgatási jog (ez utóbbi szerinte új ág). Belőle levezethető a gazdasági alkotmányjog is.³⁰⁶

7. Benárd Aurél és Karcsay Sándor

Benárd Aurél állástalan diplomás gyakornokként került a Magyary intézetbe, és lett Magyary tanítvány. Bécsben volt kutatóúton.³⁰⁷ Karcsay Sándor szintén állástalan diplomás gyakornokként került a Magyary intézetbe, később Bécsben, Berlinben, és Párizsban folytatott kutatásokat. Ezt követően kincstári jogügyi igazgatósági titkár lett az Igazságügyminisztériumban.³⁰⁸

Közös művük az *A német közszolgálati jog* címet viselte.³⁰⁹ A kötet előszót tartalmaz;³¹⁰ továbbá a német tisztviselőtörvény alapelveit (Karcsay),³¹¹ valamint a német tisztviselők kiválasztása című részt (Karcsay);³¹² Benárd dolgozta fel a német tisztviselők fegyelmi joga című részt,³¹³ ugyanő a német hivatali vagyoni felelősség című részt;³¹⁴ Benárd jegyzi a szerződéses alkalmazottak a német közigazgatásban című fejezetet.³¹⁵

³⁰² Karay 1942 173.

³⁰³ Karay 1942 181.

³⁰⁴ Karay 1942 197.

³⁰⁵ Karay 1942 213.

³⁰⁶ Karay 1942 219.

³⁰⁷ Szaniszló 1993 193.

³⁰⁸ Szaniszló 1993 200.

³⁰⁹ Benárd Aurél – Karcsay Sándor: *A német közszolgálati jog*. Budapest 1942. 128. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 36.

³¹⁰ Benárd-Karcsay 1942 5.

³¹¹ Benárd-Karcsay 1942 7-23.

³¹² Benárd-Karcsay 1942 24-37.

³¹³ Benárd-Karcsay 1942 38-52.

³¹⁴ Benárd-Karcsay 1942 53-63.

³¹⁵ Benárd-Karcsay 1942 64-76.

Ezt egy függelék³¹⁶ követi, mely tartalmazza az alábbiakat: irodalom;³¹⁷ a fontosabb német közszolgálati jogszabályok;³¹⁸ jogforrások (Benárd és Karcsay által fordítottan);³¹⁹ valamint ezen belül a német tisztviselőtörvény;³²⁰ a birodalmi közszolgálati fegyelmi rendtartás magyar szövegét.³²¹

Magyary előszava 1942. március 28-ról kelezve az alábbiakat foglalja magában. A hivatásos közszolgálat a XX. század államának feladatainak ellátása nélkülözhetetlen megoldás. Az európai kontinensen évszázadok óta kialakult, de az utolsó évszázadban mindenütt elterjedt. A hivatásos közszolgálat két fő típusa: preindusztriális főleg Poroszországban fejlődött ki az ipari forradalom előtt. Az USA, valamint Anglia az ipari forradalmat követően vált postindusztriálissá. A kettő között nincs ellentét, de megoldásaik különböznek. A német közszolgálat a XVIII. század óta a fejlődés élén jár, az utolsó évtizedben ismét nagy lépéssel haladt a saját útján előre. A Harmadik Birodalom, amely a tagállamok önállóságát megszüntette; 1937-ben egységes birodalmi közszolgálati törvényt alkotott, ez a tagállami jogszabályok egységesítése mellett a közszolgálatra vonatkozó új korszerű felfogásoknak kifejezője.³²²

A felhasznált művek közül legfőbbek, és kifejezetten közszolgálati jogiak Arnold Köttgen három közszolgálati munkája (kettő 1928-ból, egy 1937-ből), Ernst Huber egy 1939-es alkotmányjoga, valamint az alkotmányjog és a közszolgálat kapcsolatát elemző monográfiája. Említik még Stein *Verwaltungslehre* című művének egy 1887-es kiadását.

A szerzők rögzítik, 1937. január 26-án hirdették ki a német köztisztviselői törvényt.³²³ A jogszabály a szétszórt közszolgálati joganyag egyik első kódexszerű összefoglalása. A törvény a pozitív jogalkotás és a közigazgatás szervezési szükséglete kielégítésének példája. 1873-ban már volt egy sikerültnek mondható Reichsbeamtenengesetz. 1907. május 18-i, és a nemzetiszocialista felfogást tükröző 1933. június 30-i módosítása volt jelentős. Ezt közben részlettörvények, és seregnyi rendelet egészítette ki.³²⁴

A kötetben a *Dienstherr* kifejezés magyarosan, szolgálatadóként van fordítva. Újítás, hogy nemcsak az állam, vagy a területi közttestületek (*Gebietskörperschaften: Land, Gemeinde, Gemeindeverbände*), hanem a nem területi jogi közttestületek (*Körperschaften des*

³¹⁶ Benárd-Karcsay 1942 77-128.

³¹⁷ Benárd-Karcsay 1942 77. skk.

³¹⁸ Benárd-Karcsay 1942 77. skk.

³¹⁹ Benárd-Karcsay 1942 78. skk.

³²⁰ Benárd-Karcsay 1942 78. skk.

³²¹ Benárd-Karcsay 1942 79-128.

³²² Benárd-Karcsay 1942 5.

³²³ Benárd-Karcsay 1942 7.

³²⁴ Benárd-Karcsay 1942 8.

öffentlichen Rechts), közintézetek (*Anstalten des öffentlichen Rechts*), és közalapítványok (*Stiftungen des öffentlichen Rechts*) ilyen minőségű alkalmazottait is. A közszolgálat tehát a német felfogásban egységként jelenik meg.³²⁵ Maga a törvény 14 fejezetből és 184 szakaszból áll.³²⁶ A német törvénnyel kapcsolatban jegyzik meg a szerzők, hogy illik rá Stein azon megjegyzése, mely szerint: „Der Prinzip des Staatsdienstes ist immer mit der Entwicklung der Staatsidee verflochten,” azaz a közszolgálati alapelvek kéz a kézben járnak az állameszme fejlődésével.³²⁷

A tisztviselői jogviszony elvesztette korábbi erkölcsi tartalmát, a *Staatsidee* fikciója nem nyújtott szilárd bázist az új alapokra helyezéshez – írja Ernst Rudolf Huber (mintegy Steinre reagálva K.Gy.). Köttgen mutat rá, hogy az 1931-es súlyos gazdasági és állami válság a német tisztviselői kart szellemében megingatta, és a hivatásos közszolgálat, nem lesz képes betölteni hivatását. A weimari időszakban elszaporodtak a laikus és tiszteletbeli, rendszerint szakképzetlen tisztviselők.³²⁸

Négy csoportba (*Laufbahn*) osztja a rendelet a német tisztviselőket: egyszerű szolgálat (*einfacher Dienst*); középszolgálat (*mittlerer Dienst*); magasabb szolgálat (*gehobener Dienst*) és felsőszolgálat (*höherer Dienst*).³²⁹

Jól jellemezi az ún. első jogi államvizsga szigorúságát, hogy öt napon át összesen öt zárthelyi dolgozat megírása a feladat: államjog, és közigazgatási jog, munkajog, gazdasági jog, faji jog, és történelem tárgyakból. (Jogi tárgyakkal egyszerűbb jogesetek megoldása.)³³⁰

A szóbeli vizsga öt órás, kis szünettel. A vizsga végső eredménye felől a vizsgabizottság elnöke határoz. Kitűnő, dicséretes, jó, kielégítő, vagy elégséges adható.³³¹ Kitűnő: egészen szokatlan kiválóságú teljesítmény; dicséretes: különösen elismerésre méltó munka; jó: az átlagon felülemelkedő teljesítmény; kielégítő: az átlagos követelményeknek megfelelő teljesítmény; elégséges: az átlagot éppen, hogy elérő teljesítmény. Bukást jelent: elégtelen: hiányos, már nem használható munka; elfogadhatatlan: teljesen használhatatlan munka.³³²

A büntetőbíró és a fegyelmi bíró viszonya nem volt egységes, a Birodalmi Fegyelmi Bíróság (*Reichsdisziplinarhof*) és a porosz közigazgatási felsőbíróság szerint a büntetőítélet ténymegállapításai kötelezőek a fegyelmi bíróságokra. A porosz minisztérium, mint fegyelmi hatóság, és a porosz nembírói tisztviselők fegyelmi bírósága (*Disziplinarhof für*

³²⁵ Benárd-Karcsay 1942 9.

³²⁶ Benárd-Karcsay 1942 10.

³²⁷ Benárd-Karcsay 1942 13.

³²⁸ Benárd-Karcsay 1942 15.

³²⁹ Benárd-Karcsay 1942 31.

³³⁰ Benárd-Karcsay 1942 32.

³³¹ Benárd-Karcsay 1942 33.

³³² Benárd-Karcsay 1942 33. 1. lábjegyzet.

nichtrichterliche Beamte) ellenkező gyakorlatot követett. A kötetlenség hívei azt vallották, hogy a büntetőítélet kötelező ereje a fegyelmi bíróságok teljes értékűségét csökkentené, elvinné a mérlegelés lehetőségét, s a fegyelmi bírónak nem maradna más feladata, minthogy a büntetőítélethez „pótbüntetést” szabjon ki. Köttgen szerint a fegyelmi bíró elvileg független a büntetőbírótól, és kivételes eset, mikor a büntetőítélet megköti a fegyelmi bíró kezét.³³³

A közigazgatási kártalanítás (*Verwaltungsentschädigung*) kifejezést Huber vezette be 1936-ban a korábbi közületi kártalanítás (*öffentliche Entschädigung*) helyett, melyet még a porosz *Einleitung zum allgemeinen Landesrecht* vezetett be.³³⁴

Az irodalom nagy része a tisztviselőjellegét a közhatalom, azaz a hatósági jogkör gyakorlásában látja (Laband, Seydel). Azonban a tisztviselőfogalom kiterjesztését lehetségesnek tartják a magánalkalmazottakra. Ezzel ellentétes Otto Mayer nézete, aki közjogi jelleggel átszőtt magánszolgálati viszonyként magánalkalmazásban eredendően is lehetségesnek tartja, hogy az állam munkaerőt szerezzen. A tiszta közjogi jellegét e jogviszonytól tehát megtagadja.³³⁵

³³³ Benárd-Karcsay 1942 43.

³³⁴ Benárd-Karcsay 1942 55.

³³⁵ Benárd-Karcsay 1942 65.

E)A nagy közigazgatási rendszerek. Az összehasonlító közigazgatás célja és módszerei. Az összehasonlítás dimenziói. Átültetés (legal transplant). 1-2., 4. tétel kiegészítése.

Az összehasonlító közigazgatás nemzetközi és hazai előzményei

A társadalomtudományokban napjainkban nagyobb az igény az összehasonlító szemléletre, mint valaha. Az összehasonlító közigazgatás (adminisztratív komparatiztika), melyről ez a tanulmány szól, messze nincs kifejlődve sem módszertanilag, sem tárgykörét illetően, és a szakirodalma sem beláthatatlan. Nem keverendő össze az összehasonlító joggal, mivel a közigazgatás-tudománynak csak egy része a közigazgatási jog, és az összehasonlító jog eredményei nem (vagy nem mindig) értelmezhetők és nem alkalmazhatók az összehasonlító közigazgatásban. (Eltérő lenne a nagy jogrendszerek és a nagy közigazgatási rendszerek felsorolása, hogy egyebet ne mondjunk.) A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete hatvan esztendő fennállásának ünnepe tiszteletére egy ma népszerű témát vizsgál a tanulmány egyrészt a nemzetközi és a hazai előzmények (ezek ismertetése nélkül érthetetlen lenne az intézeti kutatások felvázolása), továbbá a korábbi intézeti kutatások tükrében.

Az összehasonlító közigazgatás (ang. *Study of Comparative Administration*; fr. *administration comparée*; ném. *vergleichende Verwaltungswissenschaft* or. *Sravnit'elnaja publičnaja administracija*) az Amerikai Egyesült Államokban alakult ki. Az első, általunk ismert kifejezetten összehasonlító közigazgatási művet az amerikai Goodnow írta³³⁶. Ebben a műben a szerző külön kötetet szentel az összehasonlító közigazgatási szervezeti tanulmányoknak, és külön kötetben vizsgálja az összehasonlító közigazgatási jog kérdéseit. Az összehasonlító közigazgatás azonban nem csupán kutatási módszer, hanem elmélet is, amely kezdetben a fejlődő országok közigazgatási rendszerének elemzése volt a célja.³³⁷ Az összehasonlító közigazgatás legfontosabb eleme a tudatos és szándékolt egybevetés, amely több az egyszerű leírásnál. Az Amerikai Egyesült Államokban folyóirat is megjelenik *Journal of Comparative Administration* címmel.

Az Amerikai Egyesült Államok mellett³³⁸ a volt Szovjetunió is sokat foglalkozott az egyes államok közigazgatásának egybevetésével. A Szovjetunió Tudományos Akadémiája együttműködési szerződések keretében, sorra jelentette meg az egységes elvek szerint megírt országtanulmányokat.³³⁹ Ugyanekkor itt jelen volt egy belső összehasonlítási törekvés is az egyes tagköztársaságok közigazgatását illetően, vagy például olyan közigazgatási területen, mint az orosz, ukrán, fehérorosz (belarusz), azerbajdzsáni, akár példának okáért a Szovjetunió részét képező balti

³³⁶Frank Johnson *Goodnow: Comparative administrative law, an analysis of administrative system national and local* Vol. I. Organization. Vol. II. Legal relations. Putnam, [New York], (1893).

³³⁷Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia* I. kötet. Unió kiadó, Budapest, 1996. 29. o.

³³⁸Két műre hívjuk fel a figyelmet az amerikaiak által írt összehasonlító közigazgatásba tartozó kötetek köréből: H. B. *Jacobini: An introduction to comparative administrative law*. New York, Oceana Publishing 1990. 355. Jacobini elsősorban a román jog jeles kutatója volt. Nancy *Lind – Eric E. Otenyo* (eds.): *Comparative Public Administration: the Essential Readings*. JAI Press, New York 2006. 1018 o.

³³⁹Lőrincz: i.m. 2. o.

államokban az ügyészi törvényességi felügyelet (or. *prokurorszkij nadzor*) gyakorlati tapasztalatainak egybevetése.³⁴⁰

Franciaországban több vállalkozás is született az összehasonlító közigazgatás tárgykörében. Néhai Guy Braibant³⁴¹ háromkötetes, belső egyetemi kiadványként megjelent vállalkozása a közigazgatás rendszerét, a közszolgálatot, valamint az ellenőrzést vizsgálja.³⁴² Jelentősek Jacques Zillernek az Európai Unió korábbiakban még csak 12 EU tagállamot vizsgáló, összehasonlító közigazgatási művében közölt eredmények.³⁴³

A német közigazgatás-tudomány újabban intenzíven fordult az összehasonlító közigazgatás felé.³⁴⁴ A kutatási témák között az európai államok közigazgatása,³⁴⁵ a helyi igazgatás,³⁴⁶ és a közigazgatás modernizációja jelenik meg.

Ma is hiányként jelentkezik az összehasonlító közigazgatási jogi dogmatika, vagy (ahol van) a közigazgatási bíróságok rendszerének, ítélezési gyakorlatának komplex vizsgálata, az összehasonlító szakigazgatások ködbe veszéséről nem is szólva.

Magyarországon Magyary Zoltán tudományos iskolája fennállása idején maga az alapító, a tanítványok is foglalkoztak összehasonlító közigazgatással, még ha csak egyes országok szintjén is. Az MTA Jogtudományi Intézete elődszervében talált állást a Magyary-iskola megszűnését és szétszórását követően Magyary egyik adjunktusa, aki a Magyary-iskola iratanyagainak egy részét is magával hozta, melyek eltűntek. (A Magyary-féle Magyar Közigazgatási Intézet könyvtárának egyes darabjai, valamint számos intézeti okirat a ELTE Állam-és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi

³⁴⁰ Roman Andrejevič *Rudenko* (ed.): Na straže Sovjeckich zakonov. Juridičeskaja Literatura, Moskva 1972. 454 o. Említhető a magyar közigazgatásra szándékoltan hatást elérni kívánó, azonban a szakirodalmi eredményeket tekintve mérsékelten sikeresen recipiált szovjet közigazgatást reprezentáló eredeti és fordításkötetek sora. Elég e körben Lunyev, Petrov, valamint Sztugyenjikin munkásságára utalni. A szovjet közigazgatás jelentős nyugati nyelvű monográfiái: Michel *Lesage*: L'administration soviétique. Economica, Paris 1981. 254. John *Quigley*: Soviet Legal Innovation and the Law of the Western World. Cambridge University Press, Cambridge 2007. 256 o.

³⁴¹ Életéről angolul: Koi Gyula: Necrology-Guy Braibant (1927-2008). *International Journal of East-European Public Administration* Vol. II. (2008) No. 2. 106-108. o.

³⁴² Guy *Braibant*: Institutions administratives comparées: les structures. Fascicule I. Fondation Nationale des Sciences Politiques, [Paris] 1986. 185. Guy *Braibant*: Institutions administratives comparées: la fonction publique. Fascicule II. [Paris], Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986. 111. Guy *Braibant*: Institutions administratives comparées: Les contrôles. Fascicule III. Fondation Nationale des Sciences Politiques, [Paris] 1986. 150. A francia szakirodalomban jelentős még az „Administration du Monde” sorozat.

³⁴³ Jacques *Ziller*: Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze. Montchrestien, Paris 1993. 511.

³⁴⁴ A speyeri *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft*-on külön Összehasonlító Közigazgatás-tudományi Tanszék (*Lehrstuhl für vergleichende Verwaltungswissenschaften*) működik Sabine Kuhlmann vezetésével.

³⁴⁵ Sabine *Kuhlmann* – Hellmut *Wollmann* (eds.): Verwaltung in Europa: Verwaltungssysteme und -reformen in vergleichender Perspektive. Wiesbaden 2009.

³⁴⁶ Jörg *Bogumil* – Lars *Holtkamp* – Leo *Kissler* – Christoph *Reichard* – Sabine *Kuhlmann* – Karsten *Schneider* – Hellmut *Wollmann*.: Perspektiven lokaler Verwaltungsmodernisierung. (Ed.: Sabine Kuhlmann) Sigma, Berlin 2007.

Tanszékén, a Magyary-archívumban található.) Magyary Zoltán összehasonlító közigazgatási tárgyú monográfiája az Amerikai Egyesült Államok közigazgatásáról szóló, igen jól sikerült mű.³⁴⁷ Különösen kiemelendő Menczer Károly, aki a francia és olasz államtanácsi működést választotta témájául, Drágffy Miklós, aki a francia önkormányzatokkal foglalatzkodott, Valló József, aki a *service public* kérdésével, Benárd Aurél és Karcsay Sándor, akik a német közszolgálati joggal, illetve Karay Kálmán, aki az olasz önkormányzati jogot kutatott.³⁴⁸ Említhető még Vecseklőy József, aki a világvárosok közigazgatását vetette egybe, Horváth Kálmán és Menczer Károly szerzőtársaival együtt, akik valamelyest szintén kötődtek Magyaryhoz.³⁴⁹ Egyébként a Magyary-iskola hatástörténetét illetően megemlítendő, hogy tágabb értelemben mintegy 150 fő tartozott a körhöz (technikusokkal, térképészekkel, mérnökökkel együtt), mintegy 100 előadás megtartására került sor, a Magyary-féle Magyar Közigazgatástudományi Intézet közel ötven kötetnyi könyvet adott ki a közigazgatástudomány köréből. Közigazgatástudomány néven önálló lapot is kiadtak Magyaryék, amely a környező lengyel, román és más közigazgatások fejlődését is figyelemmel kísérte.

Az összehasonlító közigazgatás hazai kutatása 1972-2009

Az összehasonlító közigazgatás hazai kutatása összefonódott Lőrincz Lajos nevével. Lőrincz Lajos akadémikus³⁵⁰ kerek fél évszázada dolgozik az MTA Jogtudományi Intézetében és az

³⁴⁷ Magyary Zoltán: *Az amerikai államélet. A közigazgatás útja az Észak-Amerikai Egyesült Államokban.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest 1934. 302. Angol változata: *Magyary Zoltán: The Industrial State.* (Ed.: Raymond Leslie Bouell) K.n., New York, 1938. 203. Az USA helyi igazgatását a magyar nyelvű mű megjelenésével egyidőben elemző hazai munka: *Erekly István: Helyi önkormányzat az Észak-Amerikai Egyesült Államokban. Székesfővárosi Nyomda, Budapest, 1934. 87.* (Statisztikai Közlemények 73. kötet 2. szám.) Erekly a külföldi közigazgatási szervezeti joggal is foglalkozott érintőlegesen. Magyary Zoltán professzor, aki angolul, franciául, németül, olaszul, és oroszul is magas szinten beszélt, és sokat kutatott külföldön, kisebb műveiben is hangsúlyosan élt az adminisztratív komparatistika adta előnyökkel. Magyary összehasonlító közigazgatási törekvéseiről: *Koi Gyula: Magyary Zoltán, mint az összehasonlító közigazgatás úttörő művelője. Jogtudományi Közöny LXVIII. évf. (2008) 7-8. sz. 352-360.*

³⁴⁸ *Menczer Károly: A francia és olasz államtanács szervezete és működése. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest 1937. 144.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet. *Drágffy Miklós: Az önkormányzat múltja és jelene Franciaországban. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937. 165.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 24. kötet. *Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1940. 270.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 32. kötet. *Benárd Aurél – Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest 1942. 128.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 36. kötet. *Karay Kálmán: Olasz testületi önkormányzati jog. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1942. 230.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 37. kötet.

³⁴⁹ *Horváth Kálmán – Menczer Károly – Vecseklőy József: Világvárosok közigazgatása: London, Párizs, New York, Berlin, Róma. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1938. 193.* Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 26. kötet.

³⁵⁰ Lőrincz Lajos 1968-ban kandidátus (CSc); 1979-ben az állam-és jogtudományok doktora (DSc); 1990-től az MTA levelező tagja (CM HAS), 1998-tól az MTA rendes tagja (OM HAS). A közigazgatás-tudomány, a közigazgatási jog, és a közjog hazai vezető szaktekintélye, 1980 és 1990 között a brüsszeli Nemzetközi közigazgatás-tudományi Intézet (IIAS/IISA), a világ legjelentősebbnek tartott közigazgatás-tudományi szervezetének alelnöke. Különösen jelentős akadémiai tagsága annak fényében, ha azt tekintjük, hogy mely közigazgatás-tudósok, közigazgatási jogászok; vagy e tudományokkal (is) jelentős mértékben foglalkozó tudósok lettek az MTA levelező, illetve rendes tagjai (időrendben): Zsoldos Ignác (l. 1837; r. 1838); Récsi Emil (l. 1858); Concha Győző (l. 1886; r. 1900); Grünwald Béla (l. 1888); Erekly István (l. 1921; r. 1934); Tomcsányi Móric (l. 1928; r. 1943); Kovács István (l. 1965; r. 1976). A felsoroltak közül kifejezett közigazgatás-tudományi, közigazgatási jogászai életműve gyakorlatilag egyiküknek sem volt. Zsoldos Ignác váltójoggal, filozófiával, és

előintézményben. Már szakdolgozati témáját is összehasonlító közigazgatásból választotta.³⁵¹ Az összehasonlító közigazgatás egyik (gyakorlatilag máig egyetlen) hazai műhelyévé vált az intézet az erős jogösszehasonlító irány terjedése okán.³⁵² (Megjegyzendő, hogy messze nem az összehasonlító jogi irányultság a legjelentősebb Lőrincz akadémikus eddigi életművében a közigazgatás-tudomány alapintézményeinek kutatásával szemben, de nagyjából azonos súlyú a tudománypolitika igazgatásában végzett kutatásaival, viszont talán kevésbé jelentős a közigazgatás, a gazdaság, és a politika összefüggéseit vizsgáló iránynál. Az azonban biztos, hogy ma az összehasonlító közigazgatás kutatása a legígéretesebb.)

Az 1948-as fordulat éve után az 1970-es években kapott igazából lábra az összehasonlító közigazgatás művelése hazánkban. 1972-től az intézet az Országos Távlati Tudományos Kutatási Terv (OTTKT) keretében a közigazgatási távlati kutatásokat célzó távlati kutatások hazai központjává vált.³⁵³ Az 1012/1972. (IV. 27.) minisztertanácsi határozat országos kutatási főirányként határozta meg "A közigazgatás³⁵⁴ fejlesztésének komplex tudományos megalapozása" elnevezésű kutatást, amely 15 évre tervezetett, megfelelő dotáció mellett. A kutatás az intézet keretei között volt, az elnöki tisztet Kovács István akadémikus (az intézetnek egy ideig igazgatója) töltötte be, a tudományos

pedagógiával; Récsi Emil római joggal, és alkotmányjoggal; Grünwald Béla elsősorban történettudománnyal; Concha Győző alkotmányjoggal, politikával (ez inkább államelmélet mai szóval, semmint politológia); Ereky István jogtörténettel, Tomcsányi Móric magyar közjoggal (mai szóval: alkotmányjoggal) is foglalkozott; Kovács István elsősorban az államjogot (alkotmányjogot) művelte. Talán Concha, és a helyhatósági joggal foglalkozó Ereky életműve volt kompaktan közigazgatási. A közigazgatás-tudomány nemzetközileg ma is ismert hazai művelője, Magyary Zoltán háromszori jelölése ellenére sem lett akadémikus. (Ő döntően közigazgatás-tudós volt, részben írt azonban költségvetési jogról is.) A Magyar Tudományos Akadémiának alapítása óta közel 2950 tagja volt, ebből 2230 tag elhunyt, 718 él. Valamennyi tag közül 1850 fő tudós hazai születésű és működésű, 53 tudós határon túli magyar, 224 tudós emigráns magyar, 821 tudós a külföldi tag. Közülük (minden kategóriát egybevetve) 170 tekinthető jogásznak (vagy jogásznak is, idesorolva azt a tíz egyházjogászt, aki nem egyházjogászai működése folytán lett akadémikus, és azokat a jogászokat, akik nem jogtudósi működésükből kifolyólag lettek akadémikusok), amely arányoz összes akadémikus létszámát véve alapul 5,76%-ot tesz ki.

³⁵¹ Lőrincz Lajos: *Községi tanácsaink problematikája*. Szeged, 1959. 70. [Szakdolgozat; kézirat]. Ennek a munkának egy részlete később nyomtatásban is napvilágot látott. Itt a szerző kifejezetten összehasonlító irányultsággal elemezte választott tárgyát kitérve az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, az USA, valamint hazánk korábbi, akkori kifejezéssel burzsoának nevezett községi helyi önkormányzati szabályozási modelljeire. A szakdolgozat második része a szocialista községi igazgatás akkor aktuális problémáit elemezte messze az átlagos hallgatói szint felett.

³⁵² Ezt Szabó Imre akadémikus, az első Kossuth-díjban részesült jogász, intézetünk egykori igazgatója támogatta erősen. Szabó akadémikus az MTA alelnöke, valamint a Szovjet Tudományos Akadémia egyetlen jogász tagja volt azokban az időkben, amikor még Szovjetunióbeli jogászokat sem ért ilyen kitüntetés (Varga Csaba professzornak az MTA Jogtudományi Intézete fennállásának 60. évfordulóján, 2009. október 19-én tartott konferenciaelőadása a forrás Szabó szovjet akadémiai tagságára vonatkozó adatunknak.) Az összehasonlító kutatások támogatásában az intézetünk olyannyira elől járt, hogy 1963-ban a szocialista országok állam-és jogtudományi intézetei közül elsőként jött létre jogösszehasonlító osztály 1963-ban, melynek nyomán a szocialista táboron belül a „magyar modell” lett a példa. Ennek nyomán a Szovjetunió Tudományos Akadémiája a moszkvai Jogtudományi Intézetben rögtön három jogösszehasonlító osztályt hozott létre: A Burzsoá Államok Jogösszehasonlító Osztályát; a Szocialista Államok Jogösszehasonlító Osztályát; valamint a Fejlődő Országok Jogösszehasonlító Osztályát (Péteri Zoltán professor emeritusnak az MTA Jogtudományi Intézete fennállásának 60. évfordulóján, 2009. október 19-én tartott konferenciaelőadása a forrás a „magyar modellre”, továbbá a szovjet jogösszehasonlító osztályokra vonatkozó adatainknak.) A fentiek is segítették az adminisztratív komparatiztika hazai rendszeresebbé válását.

³⁵³ Péteri Zoltán: *Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézet*. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 2000. 8.

³⁵⁴ A korban nem elfogadott „közigazgatás” elnevezést – állítólag hosszas politikai vitát követően – maga Aczél György engedélyezte. A visszaemlékezők kiemelik, hogy a politikusok a kutatást „túl tudományosnak” találták. Az már a történelem fintora, hogy ezek a kutatások lettek a nagyon is gyakorlati rendszerváltás szellemi pilléreinek egyike.

titkári teendőket kezdetben Lőrincz Lajos látta el (1981-ig), a kutatás később Kilényi Géza³⁵⁵ nevéhez és vezetőtevékenységéhez kapcsolódott. A Minisztertanács 2018/1980. (VIII. 5.) számú határozata alapján a hosszú távú program középtávú kivitelezése is az intézetre hárult, ennek eredményei a rendszerváltoztatás megtörténtéhez is szellemi alapul voltak használhatóak³⁵⁶. A kutatás másfélszáznál is több kisebb – nagyobb kötet vagy könyvecske megjelenését hozta, köztünk összehasonlító közigazgatási irányultságúakét is.³⁵⁷ Ezek elemzésétől itt eltekintünk. E kötetek jelentőségét nem lehet túlbecsülni, azonban a politikai éra megváltozása miatt jószerivel visszhangtalan maradt a nagyívű tudományos törekvés, és ma is hallgat e nagyszerű teljesítményről mind közigazgatási jogi oktatásunk, mind kutatásunk.³⁵⁸

Ma is jelentős kézikönyv a hazai összehasonlító közigazgatási szempontból „második nemzedékbe” tartozó Lőrincz Lajos, Nagy Endre, valamint Szamel Lajos által írt monográfia.³⁵⁹ Ez a kötet volt „A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos megalapozása” elnevezésű kutatásnak az elméleti megalapozása, bevezető kutatása. Ennek kimerítő elemzésére itt nincs azonban mód, csupán néhány gondolat vehető fel. A több országot is vizsgálat alá vevő közigazgatási (adminisztratív) komparatiztika első hazai alapműve a kötet (szemben Magyaryék egy-egy külföldi jogintézményt, kivételképpen egy ország teljes közigazgatását vizsgáló köteteivel), amely monográfia a kor szellemében készült azzal a céllal, hogy a fontosabbnak tekintett közigazgatási rendszerek, ha tetszik, maibb kifejezéssel közigazgatási kultúrák egy-egy jelentősebb szegmensét egy-egy adott országhoz kapcsolva mutassa be. Miről is van szó? Itt a szerzők nem egy egységes vázlat alapján állítottak össze országtanulmányokat, hanem egyes közigazgatási kultúrákat egy-egy fókuszpont

³⁵⁵ A 2009. évben Kilényi Géza DSc., professor emeritus, volt alkotmánybíró kapta az MTA Jogtudományi Intézete *Iurisconsulto Excellentissimo Nagydíját*.

³⁵⁶ Péteri: i.m. 8-9.

³⁵⁷ Időrendben az alábbi összehasonlító közigazgatási tárgykörrel foglalkozó kötetek sorolhatóak fel: *Alth* Guidó – *Lázár* Miklós – *Márkus* Ferenc – *Nagy* Endre – *Rácz* Attila – *Sprém* István – *Toldi* Ferenc: Az európai demokratikus országok területi beosztása és tanácsi szervezete. MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1977. 194 o. *Pikler* Kornél – *Takács* József – *Vándor* Péter – *Verebélyi* Imre: Az államigazgatás központi szervei. Anglia, Ausztria, Belgium, Franciaország, Német Szövetségi Köztársaság. MTA Állam-és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1979. 180 o. *Lamm* Vanda (ed.): Upravlenyje vsčimi snošenijami v evropejskich socialističeski stran. Programme Bjuro po naučnomy Issledovanija Gossupravljenija, Budapest 1985. 273 o. *Szaniszló* József: Az egyes polgári államok államszervezete – a nemzetgazdaság központi szintű irányítása. Amerikai Egyesült Államok, Ausztria, Franciaország, Nagy-Britannia, Német Szövetségi Köztársaság, Olaszország. MTA Állami Kutatások Programirodája, Budapest, 1986. 375 o. *Balázs* István: A számítástechnika alkalmazásának alapvonalai a francia közigazgatásban. MTA Állami Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 101 o. *Kara* Pál – *Szabó* Géza: Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási (községi bíraskodási, békebírói stb.) tevékenységére vonatkozó szabályokról (helyzetelemzés és néhány következmény). MTA Állami Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 60 o. *Lengyel* Júlia: Az európai szocialista országok államigazgatásának központi szerveiről rendelkező alapvető jogszabályok és azok kivonatosszövege I. Bulgária, Csehszlovákia, Jugoszlávia II. Lengyelország, Német Demokratikus Köztársaság, Románia, Szovjetunió. MTA Állami Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 334 o.+361 o. *Petrik* B. Ferenc: A közigazgatási reform egy alternatívája (Amerikai tapasztalatok magyarországi hasznosítása). MTA Állami Kutatások Programirodája, Budapest, 1987. 90 o.

³⁵⁸ Hasonlóan hamar elavult Récsi Emil, az első magyar közigazgatási jogi tankönyvírónak (ennek terjedelme mintegy 1200 oldal) alkotmányjogi tárgyú nagymonográfiája: *Récsi* Emil: Magyarország közzjoga, amint 1848-ig s 1848-ban fennállott. Pfeiffer Ferdinánd, Buda-Pest 1861. 530 o. Amint azonban az 1848-as változások sem lehetnek volna meg az 1825 óta folyó közzjogi reformok nélkül, úgy az 1989-es rendszerváltoztatás sem lehetett meg az 1972 óta folyó nagy közigazgatási kutatás nélkül.

³⁵⁹ *Lőrincz* Lajos – *Nagy* Endre – *Szamel* Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1976. 471 o.

(olykor részszerző) alapján vizsgáltak. A szovjet igazgatástudomány fejlődését Lőrincz Lajos³⁶⁰, a közigazgatás-tudomány kutatásának Német Demokratikus Köztársaságbeli vezetéstudományi koncepcióját Nagy Endre³⁶¹, a lengyel közigazgatásszociológia fejlődését Nagy Endre³⁶², az Amerikai Egyesült Államok közigazgatás-tudománya kutatásának egyes irányzatait Lőrincz Lajos³⁶³, a közigazgatás-tudomány Német Szövetségi Köztársaságbeli fejlődését Szamel Lajos³⁶⁴, a francia közigazgatás új irányzatait Lőrincz Lajos³⁶⁵, a magyar közigazgatás-tudományt Szamel Lajos³⁶⁶ vizsgálta. Előnye a korábbi egy-egy adott ország egy-egy közigazgatási jogterületét, szakigazgatási ágazatát feldolgozó monográfiával szemben, hogy egy egységes nemzetközi irányultságú közigazgatási panoráma tárul elénk, mégha nem is minden esetben egy adott ország teljes közigazgatási vertikuma kerül elemzésre. Ma érdekesség a korabeli három szocialista ország közigazgatásának elemzése (Lengyelország, NDK, Szovjetunió). Finoman szólva a szocialista magyar közigazgatás-tudomány egyik iránt sem tanúsított olthatatlan érdeklődést. Kiemelendő különösen a Lőrincz professzor által írt pontos és példaszerű, szovjet közigazgatást vizsgáló, nemritkán kritikus elemzéssel kapcsolatosan, hogy nyoma sincs benne ideológiai elfogultságnak. (Ez nagyjából a többi tanulmányra is igaz, ha nem is valamennyire.) Az Amerikai Egyesült Államok, Franciaország, és a Német Szövetségi Köztársaságról, valamint a magyar polgári közigazgatás-tudományról írott anyagok ma is az egyetemi oktatás részét képezik több egyetem közigazgatás-tudományi karán, valamint az állam-és jogtudományi karok egy részén is (az újabb eredményeket a nagyelőadások és a szeminarizálás közvetítik.) Lőrincz professzor a francia közigazgatás vizsgálatok nemcsak az igazgatástudomány vizsgálatára, hanem a szervezetszociológiára is figyelemmel van, hiszen a közigazgatás-tudomány csak részben jog, ott a politológiának, szociológiának, a pszichológiának, de sok esetben a közgazdaságtannak is nagyobb tér kell, hogy jusson, mint a jognak. Kiemelendő, hogy Lőrincz Lajos az Amerikai Egyesült Államokkal foglalkozó részben a legfontosabb irányzatokat: a politikatudományi irányzatot, a scientific management irányzatot, és ezek revízióját bemutatja, itt találkozhatunk az amerikai összehasonlító közigazgatás, mint szintetizáló elmélet bemutatásával is.³⁶⁷ Robert A. Dahl az USA-ban már 1947-ben utalt arra, hogy a közigazgatás nem tudomány a komparatiztika nélkül, melyet nem művelnek.³⁶⁸

Lőrincz Lajos az, aki az összehasonlító közigazgatás legfontosabb követelményeként a tudatos és szándékolt egybevetést jelöli meg.³⁶⁹ A magyar közigazgatásra a porosz közigazgatás hatott erősen osztrák közvetítéssel, de valójában a szovjet igazgatástudomány is sokban ebből táplálkozott. Azonban a porosz-német adminisztráció a francia mintára megy vissza, amely tőlünk szintén nem lehet idegen, és amely a kontinentális Európára egyidőben nagyon hatott³⁷⁰, és 1989 után a szovjet érdekszférába tartozó országok közül nem egyben újra hatni kezdett. Az Egyesült Királyság

³⁶⁰ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 9-61. o.

³⁶¹ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 64-118. o.

³⁶² Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 119-168. o.

³⁶³ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 169-232. o.

³⁶⁴ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 233-334. o.

³⁶⁵ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 335-378. o.

³⁶⁶ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 379-434. o.

³⁶⁷ Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 222-232. o.

³⁶⁸ Dahl, Robert A.: The Science of Public Administration: Three problems. *Public Administration Review* Vol. VII. (1947) No. 1. 8. o. skk. Idézi: Lőrincz – Nagy - Szamel: i.m. 222. 72. lábjegyzet.

³⁶⁹ Lőrincz Lajos: *Összehasonlítás a közigazgatás kutatásában*. [Akadémiai rendes tagi székfoglaló előadás]. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest 2000. 2. o.

³⁷⁰ Lőrincz: *Összehasonlítás....* 2 - 3. o.

közigazgatása pedig az Amerikai Egyesült Államok idegennek ható közigazgatási mintáit szelidítheti a kontinentális Európa számára emészthetővé.³⁷¹

Szólni kell az 1989 utáni magyar összehasonlító közigazgatásról is. Az újabb időkben a közigazgatás nemzetköziesedése is erősítette az összehasonlító közigazgatás iránti igényt.³⁷²

Egy nemrégiben megjelent, az MTA Jogtudományi Intézete kutatói részvételével is létrejött nagymonográfia pedig már a „harmadik nemzedékbe” tartozók, és a megelőző tudósgeneráció együttműködését dicséri.³⁷³ Itt a legfontosabb mintaadó államok közigazgatása (Egyesült Királyság, Franciaország, Németország, Olaszország), valamint a némileg hasonló adottságú közigazgatással rendelkező Finnország mellett néhány funkcionális összehasonlító téma is kidolgozásra került (kormányzás, regionalizmus, hatékonyság, agrárpolitika). Ezt a kutatás Lőrincz professzor irányításával folyt. Gyakorlatilag 2006-tól elkezdődött az összehasonlító közigazgatás hazai standarddává válása, melyet egy újabb intézeti, most folyó, Lőrincz professzor által vezetett, a 27 EU tagállam tagállami közigazgatását egységes szempontok szerint elemző nagymonográfia készülő munkálatai visznek a beteljesedés felé.³⁷⁴

³⁷¹ Lőrincz: Összehasonlítás.... 12-13.

³⁷² A közigazgatás nemzetköziesedésére a német közigazgatás-tudomány irodalmából: Franz C. Mayer: Internationalisierung des Verwaltungsrechts? In: Internationales Verwaltungsrecht. Eine Analyse anhand für Referenzgebieten. (Eds. Christoph Möllers – Andreas Vosskuhle – Christian Walter). Mohr Siebeck, Tübingen 2007. 49-72. o.

³⁷³ Balázs István - Bordás Mária - Hajnal György Halász Iván – Hoffman István - Imre Miklós – Koi Gyula – Lőrincz Lajos – Mikó Zoltán – Temesi István *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás.* (szerk. Lőrincz Lajos) Unió Kiadó, Budapest [2006] 574.

³⁷⁴ Az OTKA 76.308. sz. „Az EU tagállamainak közigazgatási rendszere” (2008-2010) pályázatról van szó, melyben az MTA Jogtudományi Intézete öt főállású kutatója vesz részt, emellett az országok nagy száma miatt közreműködik még nyolc ko-optált kutató.