

KÜLFÖLDI FORRÁSISMERET ÉS FORRÁSKEZELÉS  
CONCHA GYŐZŐ KÖZIGAZGATÁSI JOGI  
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TANI MUNKÁSSÁGÁBAN  
(1869–1905)  
A MUNICIPALIZMUS PÉLDÁJÁN KERESZTÜL<sup>1</sup>

*A tanulmány Concha Győző korai és kései munkásságában veszi vizsgálat alá a helyi önkormányzatisággal (municipalizmus) kapcsolatos forrásismeretet és forráskezelést. A dolgozat figyelmet fordít a különféle francia, angol, német, orosz, spanyol és az USA-ból érkező hatásokra. Az alkalmazott metodika a komparatív módszertan. Kutatásunk eredménye, hogy Concha forrásismerete rendkívül átfogó volt, bár a forrásidézések – a kor szokásaihoz hasonlóan – olykor kissé pontatlanok.*

KULCSSZAVAK:

**amerikai közigazgatási jog, angol közigazgatási jog, cári jog, francia közigazgatási jog, helyi önkormányzat, konzervativizmus, község, külföldi hatások, municipalizmus, német közigazgatási jog, orosz közigazgatási jog, spanyol közigazgatási jog.**

• • • • •

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Egyéb elfoglaltság miatt sajnálatosan nem állt módomban a tanácskozáson részt venni, de ezen írásos contributióval üdvözlöm a konferenciát, melynek megrendezése örömmel tölti el az összehasonlító közigazgatás ügye iránt fogékonyakat.

Concha Győző (1846–1933) a dualizmus korának és a Horthy-korszaknak is első számú közjogásza volt, aki a közigazgatási jog és a közigazgatástan mellett az alkotmányjog-

<sup>1</sup> A tanulmány az NKE KTK Közjogi Intézet Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszéke „A magyar komparatistika története” című kutatása keretében készült. A kutatás első szakasza a dualizmus korszakát vizsgálja.

nak és az alkotmánytannak jelentős művelője.<sup>2</sup> A Magyar Tudományos Akadémia levelező (1886), rendes (1900), igazgatósági (1914), majd tiszteleti tagja (1931), a köztisztviselők másodelnöke volt (1922–1925).<sup>3</sup> Munkásságában jelentős szerepet kapott az összehasonlító szemlélet érvényesítése.

## 2. KÉT (KORAI ÉS KÉSEI) ÖSSZEHAJONLÍTÓ JELLEGŰ MUNKÁJÁRÓL ÁLTALÁBAN

Jelen tanulmányban a dualizmus korából Concha két, időbeli szélsőértékhez kötődő összehasonlító munkáját vetjük össze. Az első a korszak elejéből, 1869-ből Concha legkorábbi közigazgatási jogi irányultságú tudományos munkája (egy, a pesti magyar királyi egyetem által koszorúzott pályamunka), *A municipális rendszer jelen állása Európában* című.<sup>4</sup> A másik pedig a dualizmus korszakának végén keletkezett (közigazgatás-tani irányú) fő művének, a *Politika II. Közigazgatástan* (1905)<sup>5</sup> című részének a municipiumokkal,<sup>6</sup> azaz tágabb értelemben a helyi önkormányzatokkal, szűkebb értelemben a községgel, másfelől pedig a helyi önkormányzatisággal (municipalizmussal) foglalkozó részei. [Magyarország esetében a törvényhatóságot és a megyei önkormányzatot/önkormányzatiságot is jelenti a szó; illetve a centralista mozgalom ellenzéke a municipalista mozgalom volt, akik a felelős

2 Tevékenységére lásd az alábbi műveket (és az ott található további szakirodalmat): Koi Gyula: *Concha Győző (1846–1933)*; Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén = Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 73–106.; Koi Gyula: *A közigazgatástan érett korszaka = Concha Győző*; Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése = Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 211–223.

3 Az MTA húsz előülölője közül két jogtudóst említhetünk meg: Eötvös Józsefet, aki 1866 és 1871 között a tudós társaság harmadik; illetve Moór Gyulát, aki 1945 és 1946 között tizedik elnöke volt. A másodelnök (kezdetben: másod előülölő; 1948-tól: alelnök) tisztségét a jelenkorig hatvanhatan töltötték be, közülük jogtudós az alábbi tíz személy: Eötvös József (1855–1866); Pauler Tivadar (1880–1886); Wlassics Gyula (1898–1901); Kautz Gyula (1904–1907); Plósz Sándor (1913–1916); Concha Győző (1922–1925); Balogh Jenő (1940–1943); Szabó Imre (1970–1976); Harmathy Attila (1996–1999); Vékás Lajos (2014–). Az MTA 26 titoknok (főtitkára) közül csupán egy volt jogtudós, Szalay László (1861–1864). A főtitkárhelyettesek (akadémiai titkárok), valamint az MTA Doktori Tanácsa elnökeinek archontológiája teljeskörűen nem ismert. Tudomásunk szerint a Doktori Tanács elnökei közül Lőrincz Lajos akadémikus volt jogtudós.

4 Először a Budapesti Szemlében adatott közre, későbbi (könyvfejezetkénti) megjelenése: CONCHA Győző: *A municipális rendszer jelen állása Európában (1869)* = CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi közzött. Concha Győző [MTA] igazgató[sági]és rendes tagnak összegyűjtött értekezései és bírálati I.* MTA, Budapest, 1928, 1–112.

5 CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*, Grill, Budapest, 1905, 447.

6 A konceptushoz: „The word ‘municipality’ has different meanings. The root-word *municipal* originally means free towns in Roman Empire (see Latin *municipium*). The Roman *municipium* system was the basis of the English municipality system – as common ground. This word has three meanings. The first one is: „A city, town, or other district possessing corporate existence and usually its own local government. The second one is: „A community under municipal jurisdiction.” The third one is: „The governing body of such a district or community.” The transmitting language between English and Latin was French (*municipalité*), and this word disappeared in English between 1780 and 1790.” Koi Gyula: *Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality* = ed. Eva ZATECKA: COFOLA 2012. *The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2012, 425–434. A meghatározásra lásd a 429. oldalon írtakat.

parlamentari (központi) kormány mellett a megyei önkormányzatiságot alkotmánybiztosíték gyanánt szerették volna fenntartani.]<sup>7</sup> Vizsgálatunk célja részben a szellemi horizont felvázolása, részben a külföldi forrásismeret szintjének jelzése. Fontos, hogy a kezdő időpont a modern jogi tudományosság hajnala, illetve a közigazgatási jog és a közigazgatás nemzetközi művelése szempontjából is igen korainak számít.<sup>8</sup> Ugyanez igaz az összehasonlító közigazgatás és a közigazgatási jog szempontjából is.<sup>9</sup> Fontos, hogy területi keretek miatt a *Közigazgatás* utolsó, 1905-ös kiadását tudjuk vizsgálni csupán.<sup>10</sup> Maga Concha szépkorúan is szeretettel emlékezett meg első megjelent tudományos publikációjáról: „[H]ű maradtam a municípiumokról írt első ifjúkori dolgozatom eszméihez is, amelyeket 60 éve hirdetek, hasztalanul, mert a mi politikai életünk még ma sincs tisztában az igazi önkormányzati eszmével.”<sup>11</sup>

A municipalizmus külföldi forrásait Concha első korszakában mintegy vezértémaként kezelte. Első tudományos munkájának is ez lett a tárgyköre.

### 3. A MUNICIPÁLIS RENDSZER JELEN ÁLLÁSA EURÓPÁBAN

Concha első munkája rendkívül érett, és komoly felkészültségről tanúskodó, annak ellenére, hogy csupán 23 évesen, jogtudományi doktori oklevele megszerzésének évében írta. Azonban a kor jogtudományi szokásaival nem ellentétesen, e korai munkájában forrásait csak

7 Ennek nyomán a reformkorban, de a kiegyezés korában is tetemes mennyiségű (olykor szerző feltüntetése nélküli) megyei tárgyú politikai (jogi) pamfletirodalom szökkent szárbá.

8 KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 24. Stein *Verwaltungslehre*-je 1865 és 1869 között jelent meg, kiteljesedése 1884-re történt meg, de monumentális nyolc kötete (négy könyvbe rendezetten) befejezetlen maradt. Gneist 1860-tól kezdte mélyebben kifejteni közigazgatással kapcsolatos tanait. Természetesen a közigazgatással foglalkozó előfutárok munkássága jóval korábban, 1705-ben megkezdődött (Delamare).

9 Hans-Peter NEHL: *Administrative Law* = ed. Jan M. SMITS: *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2006, 18–32. Itt szintén Stein és Gneist (*Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung, oder das System des Selbstgovernment I–II*. Springer, Berlin, 1860–1863) munkássága a kezdőpont. Azonban a dolog ennél szerintünk összetettebb. Stein fő műve első kötetében (1865) az angol, a francia és a német törvényhozást vetette egybe, Gneist pedig az angol közigazgatással foglalkozott (1867 a fő művének megjelenése, de már 1857-ben könyvet írt németül az angol közhivatalnokokról), míg igaz, csupán 1886-ban) Otto Mayer a francia közigazgatási jogot írta meg németül. Frank Johnson Goodnow az USA-ban írta meg összehasonlító közigazgatási jogát 1893-ban, itt a francia, a német, és az USA-beli közigazgatási jogot hasonlította össze. A franciák részéről Alexandre Laya már 1845-ben feldolgozta anyanyelvén az angol jogot. Műve címe a közigazgatás ismertetését is ígérte, azonban ez csupán az ügyi igazgatásra (és valamelyest az igazságügyi igazgatásra) korlátozódott.

10 A korábbi kiadásokra: KOI: *Évszázadok... i. m.*, 92., valamint KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 214.

11 N. N.: *Concha Győző*, Huszadik Század Honlap, 1927/6. [www.huszadikszazad.hu/1927-junius/politika/conchagyozo](http://www.huszadikszazad.hu/1927-junius/politika/conchagyozo) (2015. 10. 01.). (A forrás nem azonos az 1900 és 1919 közötti *Huszadik Század* című, a Társadalomtudományi Társaság folyóirataként megjelent polgári radikális orgánnummal.) A bizonytalan eredetű anyag azon kitétele, hogy Concha a nyilatkozatban önmagát a liberalizmus hívének mondta volna, még elemzésre szorul a későbbi kutatások során. (Itt nyilvánvalóan az Eötvös József-féle nemzeti szellemű liberalizmusra kell gondolni, nem pedig arra, amit a 21. században a politikatudomány e fogalmon ért).

esetlegesen jelölte meg.<sup>12</sup> (Egyébként Conchának ez nem volt sajátossága.) Alapvetően tehát azokból az adatokból tudunk kiindulni, ahol Concha megnevezi az alapul szolgáló munkák szerzőit. A kismonográfiányi hosszúságú tanulmány egy elméleti (funkcionális)<sup>13</sup> és egy országismertető részre<sup>14</sup> oszlik.

Az elméleti (funkcionális) rész az alábbi kérdéseket tárgyalja. Centralizáció és önkormányzat;<sup>15</sup> ennek keretében: az önkormányzat a politikai (itt: alkotmánytani és közigazgatástani) írásokban;<sup>16</sup> az önkormányzat fejlődése napjainkban;<sup>17</sup> az európai önkormányzatok Concha nézőpontjából;<sup>18</sup> ennek keretében a főbb témák: az önkormányzat lényege;<sup>19</sup> a szerződéses államelmélet és az önkormányzatok;<sup>20</sup> kényszer és szabadság;<sup>21</sup> a központi kormány és az önkormányzatok viszonya;<sup>22</sup> a község létének alapjai.<sup>23</sup>

Az országtanulmányok a következőket foglalják magukba. Az angol önkormányzat;<sup>24</sup> a francia önkormányzat;<sup>25</sup> spanyol önkormányzat;<sup>26</sup> belga önkormányzat;<sup>27</sup> német önkormányzat;<sup>28</sup> orosz önkormányzat;<sup>29</sup> magyar önkormányzat.<sup>30</sup>

A hazai összehasonlító közigazgatási jog, de az általános adminisztratív *jurisprudencia* szempontjából is figyelemre méltó az a tény, hogy e korai, 1869-es mű a spanyol<sup>31</sup> és az

12 A jogtudomány és ezen belül a közigazgatási jog (valamint a közigazgatástani irodalom) eléggé vegyes képet mutat a hivatkozásjelölések pontossága tekintetében. Ez a kérdés formalizáltan csupán az 1950–1960-as évekre látszik megszilárdulni. Ebben a kérdésben némi támpontot adhat a tudományos minősítés hazai szabályozása (1950. évi 44. tvr.), amely bevezette a kandidátus (CSc) fokozatot, valamint a tudományok doktora (DSc) címet, melyeket először 1953-ban lehetett Magyarországon adományozni. Erre lásd: KÁLLAY István (összeáll.): *Kandidátusi és doktori disszertációk (1953–1975. január 31.)*, MTA, Budapest, 1978, 3. Valamint általában: LŐRINCZ Lajos: *A tudományos kutatások állami irányítása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1969, 142., és 243.

13 CONCHA: *A municipális rendszer...*, i. m., 1–29.

14 *Uo.*, 29–112.

15 *Uo.*, 1–3.

16 *Uo.*, 3–4.

17 *Uo.*, 4–5.

18 *Uo.*, 5–29.

19 *Uo.*, 5–6.

20 *Uo.*, 7–8.

21 *Uo.*, 8–12.

22 *Uo.*, 12–23.

23 *Uo.*, 23–29.

24 *Uo.*, 29–64.

25 *Uo.*, 64–72.

26 *Uo.*, 72–75.

27 *Uo.*, 75–85.

28 *Uo.*, 86–101.

29 *Uo.*, 101–107.

30 *Uo.*, 107–112.

31 A Concha művet e szempontból regisztrálja: Koi: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 69, 198. lábjegyzet. A kötet mindössze Karvasy Ágoston és Kautz Gyula közigazgatás-tani munkássága esetén említ szórva-nyos spanyol példát: Koi: *Uo.*, 178. és 182. Utóbbi esetben Mariano Roquer 1843-as *Teoría de los gobiernos civiles* című munkáját hivatkozva Kautz. Ezzel szemben a francia közigazgatás korai nagy műveit (Bonnin, Vivien) lefordították spanyolra, illetve jelentős francia szerzők foglalkoztak a spanyol közigazgatási bíráskodással (Ducrocq). Concha arra utal, hogy volt olyan (meg nem nevezett), és a nem francia jogban kissé talán kevésbé járatos francia szerző, akit nem a francia és spanyol önkormányzati rendszer különbözősége, hanem inkább a hasonlósága lepett meg: CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 73.

orosz<sup>32</sup> közigazgatási jog feldolgozása szempontjából a hazai *Polizeiwissenschaft* korától a Magyar-éráig (1769–1945) – a hazai közigazgatás-tudományt ért külföldi hatásokat feldolgozó kézikönyv tanúsága szerint – gyakorlatilag egyedülálló.

Concha műve elején – kissé epésen – kiemeli a szakirodalom egy olyan ágát, amely pozitívan tekintett a helyi önkormányzatokra.<sup>33</sup> E „kecsegtető képek” piktoraiként Jean de Lolme<sup>34</sup> és Ludwig Vincke<sup>35</sup> van említve. (Concha aláhúzza, hogy a szóvirágokból nem tűnt ki az önkormányzat belső természete és praktikus értéke.) Jelentős szerzők (Tocqueville, Stein *Verwaltungslehre*-je, Gneist) munkássága a külföldi alkotmányok vizsgálatának említésekor kerül elő. Tocqueville<sup>36</sup> az észak-amerikai (USA), Gneist<sup>37</sup> az angol állapotokat vizsgálta –

32 Az orosz (cári orosz) közigazgatásra egyedül Concha műve a forrás a hazai szakirodalomban: Kor: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 69, 198. l. ábragyűjtet.

33 „A politikai iratok áradoztak az önkormányzat dicsőítésében, mint az alkotmány egyik garanciája, mint a politikai élet legjobb iskolája magasztaltatott.” CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 3.

34 Jean Louis de Lolme (1740–1806) genfi születésű svájci francia alkotmányjogász, aki az angol alkotmányosságot dolgozta fel. Concha feltehetően másodkézből ismerhette munkásságát, mivel fő művének alkotmánytani részében is csak az említés szintjén utal e szerzőre. Erre lásd: CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*, Grill, Budapest, 1895, 298., ahol Montesquieu és Blackstone mellett az államhatalmak elválasztásának híveként említi. De Lolme nézeteinek vélhető elsődleges forrása mindkét esetben franciául és angolul megjelent fő műve: Jean Louis DE LOLME: *Constitution de l'Angleterre, ou état de Gouvernement anglais, comparé avec le forme républicaine, et avec les autres monarchies de l'Europe*, Harrevelt, Amsterdam, 1771. Angol nyelven: Jean Louis DE LOLME: *The Constitution of England, or an Account [=state] of the English Government in which is it Compared with the Republican Form, and Occasionally with the Other Monarchies in Europe*, Spilsbury, London, 1775. De Lolme egyetlen munkája sincs regisztrálva a pesti királyi magyar tudományegyetem (később Concha professzorsága alatt megszaporodott állományú) Államtudományi Szemináriumának könyvei között. Erre lásd összeáll. KRISZTICS Sándor, WEIS István: *Az Államtudományi Szeminárium Könyvtárának szak- és betűrendes katalógusa a Budapesti Kir. Magy. Tudományegyetemen. Dr. Concha Győző egyetemi tanár, szemináriumi igazgató megbízásából összeállították Dr. Krisztics Sándor és Dr. Weis István, Kertész József*, Budapest, 1913, 105–107. (Községi igazgatás és megyei, kerületi igazgatás címszavak). A tanulmány szerzője által bírt (elektronikus árverésen 2015 márciusában vásárolt) kötet érdekessége, hogy ún. betanított példány, azaz a könyv minden oldala után egy üres lapot kötöttek, hogy a gyarapodások (tollal) feljegyeztethessenek, azaz példányunk az Államtudományi Szeminárium példánya volt. (Ám De Lolme a gyarapodásokban sem fordul elő.) 1913-ig a témában 24 kötet volt: négy angol, három francia, hét német, és tíz magyar nyelvű munka (1918-ig négy magyar kötet a gyarapodás).

35 Ludwig VINCKE: *Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens*, Realschulbuchhandlung, Berlin, 1815, 163. A mű a nagy német elektronikus katalógusokban nem szerepel, az életrajzok sem említik. Digitalizált formátumban is csupán csak a belgiumi Universiteit Ghent példánya található meg: [www.google.hu/search?hl=h u&tbm=bks&q=inauthor:%22Ludwig+Vincke+%28Freiherr+von%29%22](http://www.google.hu/search?hl=h u&tbm=bks&q=inauthor:%22Ludwig+Vincke+%28Freiherr+von%29%22). Vélhetően a belső igazgatás (belügyi igazgatás) Joseph Sonnenfels-i (1798-ból eredeztethető) koncepciójában fogant. Rendkívüli érdekessége, hogy már 1815-ben (!) egy külföldi állam közigazgatását dolgozza fel. Conchán kívül a mű hazai említéséről nem tudunk. A művet az angol békebírói intézmény lelkes felfogásaként ismerteti, de kissé zavarosnak látja: CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan... i. m.*, 548. Sonnenfels koncepciójára: Kor: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 56. Ludwig Vincke (1774–1844) porosz államtudós és reformer, Heinrich Friedrich Karl Stein minisztere. (Utóbbi nem azonos Lorenz von Steinnel, és nem is vér-, csupán névrokona).

36 Alexis de Tocqueville (1805–1859) politikai filozófus, történész, az amerikai alkotmányt vizsgálta. Alexis de TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique I–II.*, Paris, 1835–1840.

37 Rudolf von Gneist (1816–1895) porosz jogtudós, a német közigazgatás-tudomány és összehasonlító közigazgatási jog egyik legnagyobb művelője. Az angol közigazgatási jogról számos német nyelvű alapművet írt. Munkásságára: Kor: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 81–85.

mutat rá Concha.<sup>38</sup> A megoldást Concha bécsi professzora, Stein<sup>39</sup> elméletében látja, aki szerint az önkormányzat (önkormányzás) nem csupán emberi jog (!), hanem az állami végrehajtás szerinte kifejezetten helyi ügyekre szorított megjelenési módja, a végrehajtó hatalom része.<sup>40</sup> Stein művéből fordít egy idézetet a szerző, mikor a szerződéses államelmélet tagadását plasztikusan kívánja bizonyítani: „A képtelenség ily szerződés szükségességét tagadni, – mit különben soha nem akart senki – már maga is megcáfolja az állam szerződésszerű természetét és bizonyítja független létezését.”<sup>41</sup> Másutt Gneist munkásságát felhasználva az angol parish (parochia, egyházközség, szerzőnk a fára szót használja ezek mellett) ínség unióval (éhezést kezelő hatóság) kapcsolatos tagválasztást illetően idézte az alábbiakat saját fordításában: „Ez [az] eljárás nyilván arra szolgál, hogy a községi tagok közt a tanácskozást, kölcsönös felvilágosítást, eleven községi életet megszüntesse, és ezt tökéletesen el is érte.” (Az ínség unióba a beválasztás meglehetősen mechanikus szavazás útján történt.)<sup>42</sup>

Concha utal Alexandre Vivien<sup>43</sup> és Franz Lieber<sup>44</sup> munkásságára (utóbbi esetben megosztja az olvasókkal az önkormányzati tárgyú angol kötet címét is). Vivien szerint az önkormányzat egyik fajtája a legcentralizáltabb adminisztrációjú, de a nemzetnek felelős kormány is. (Egyebekben Concha *Közigazgatástanában* Vivien Steinnel és Hauriouval fej fej mellett a legidézettebb szerző.) Liebernél pedig a kormány és az önkormányzat fogalma özszemosódik.<sup>45</sup>

Odilon-Barrot<sup>46</sup> és Dupont-White<sup>47</sup> tudományos tevékenységét is beveszi Concha műve sáncai közé. Odilon-Barrot – Concha fordítása alapján – az alábbiak szerint vélekedik a közigazgatásról: „A jó vagy rossz közigazgatás nagyon másodlagos az erkölcsi kérdés mellett. Jól vagy rosszul végzik-e a polgárok az ügyeiket [a helyi önkormányzatban], ez mindenesetre fontos, de még fontosabb, hogy ők [maguk] végezzék s intézésük által megtanulják jogukat védelmezni, másokéit tisztelni, és főleg, hogy általa azon méltóságot, önbizalmat, és fér-

38 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 3–4.

39 Lorenz von Stein (1815–1890) a dán uralom alatt lévő Schleswig-Holsteinben született közigazgatás-tudós és közgazdász, a közigazgatástan atyja. Munkásságára: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 86–96.

40 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 4.

41 *Uo.*, 7.

42 *Uo.*, 60.

43 Alexandre Vivien (1799–1854) jogi író, ügyvéd, államtanácsos, a francia közigazgatási jog egyik atyja. Fő műve: Alexandre VIVIEN: *Études administratives*, Guillaumin, Paris, 1845., 514. Munkásságára: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 73–74.

44 Franz (Francis) Lieber (1800–1872) Amerikában élt porosz jogtudós és államtanász. Nevéhez fűződik a Lieber Code (1863), amely a Genfi Konvenció előzményeként funkcionáló hadijogi kódex. Önkormányzati tárgyú Concha által idézett munkája: Franz LIEBER: *On Civil Liberty and Self-Government I–II.*, Lippincott, Philadelphia, 1853. Forrás: <https://archive.org/details/oncivillibertya00liebgoog>

45 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 6.

46 Hyacinthe Camille Odilon-Barrot (1791–1873) jogtudós, politikus, aki főként a centralizáció kérdésével foglalkozott. Műve: Hyacinthe Camille ODILON-BARROT: *De la centralisation et ses effets*, Paris, 1861. Munkásságát Kautz Gyula is ismerte és idézte, erre: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 183.

47 Charles Brook Dupont-White (1807–1878) francia szocialista ügyvéd. Concha Charles Brook DUPONT-WHITE: *L'individu et l'Etat*, Paris, 1856, 350. művét idézi: CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan... i. m.*, 39. Az Államtudományi Szeminárium katalógusa ismerteti egy centralizációval kapcsolatos munkája adatait is: Charles Brook DUPONT-WHITE: *La centralisation. Suite à l'individu et l'Etat*, Guillaumin, Paris, 1861, 370. Erre: KRISZTICS-WEIS: *i. m.*, 33.

fias erőt nyerjék, melyet az embernek a közügyekkel való foglalkozás nyújt.” Concha ehhez hozzáteszi, hogy e gondolat teljes hatása és nagy eredményei akkor lesznek érezhetőek, ha mindez az állami ügyek intézésére is kiterjed, különben jogos annak a francia centralistának a gúnyos (és tegyük hozzá, gonosz) ellenvetése, aki a self-government barátainak azt vetette a szemére, hogy mit várnak kövezzel, világitással, és utcasepréssel bajlódó emberektől?<sup>48</sup> Későbbi munkásságában Odilon-Barrot-t olyan szerzőként írja le, mint aki a centralizációt az államhatalom mindenre kiterjesztésével azonosítja, így az önkormányzat mellett „nemes hévvel sikra száll”.<sup>49</sup> Egyes szerzők (Szentkirályi Móric) szerint a centralizáció az abszolutizmus praxisa. Ennek a 23 esztendőes Concha nagy elmeével azt veti ellene, hogy ő a túlzott centralizációt inkább kommunizmusnak mondaná (1869-ben!), és ezzel nem osztja a „szel-lemdús francia centralista” Dupont-White felfogását, amely szerint a kommunisztikus alapú társadalom a szerencsés társadalom.<sup>50</sup> Másutt Dupont-White (a német Vinckéhez hasonlóan) az angol grófságokkal kapcsolatban kiemeltnek tekinti a békebírák szerepét.<sup>51</sup>

Az orosz helyi önkormányzatokkal<sup>52</sup> kapcsolatban több forrásra (szerzőre) is utal Concha (az átírásból következően vélhetően német forrás(ok)ból dolgozott), de az általa említett orosz (jog)történészek (Bistram, Isitserics, Kawelin, Samarin) nem azonosíthatók be. Az orosz községek (*Otschestwo*; nemzetközi szlavisztikai átírásban helyesen: *obsčestvo*, cirill betűkkel: общество) a jogtörténészek különös nemzeti intézményként, az orosz népszellem legbelsőbb természetének megnyilatkozásaként kezelték. Ennek központi fogalma a birtokközösség, amelytől az egyéni tulajdon szigorúan el van határolva, és ez állítólag egyedül a szláv népeknél fordulna elő. Concha ellenvetése ezzel szemben, hogy minden népnél (rómaiak, germánok, skandinávok) előbb dolgozták ki a köztulajdon fogalmát, és az egyéni (magán) tulajdon csak későbbi fejlődés eredménye. Tagadja az orosz és német történész szerzők (Haxthausen) azon feltételezését, hogy a birtokközösség vérségi alapon állt volna. Ennek alapja nem a jövedelem, hanem a család, a „lelkek”, erre épült az orosz adórendszer (*tjaglo*, тягло) is. Azaz ez volt az oka a rigid birtokközösségnek Concha szerint.

#### 4. A MUNICIPALIZMUS CONCHA FŐ MŰVÉBEN

Concha érett korszakában, *Politika (Alkotmánytan/Közigazgatástan)* című fő művében is teret szentelt a helyi igazgatás témakörének, bár nyilvánvalóan kevesebbet, mint 1869-es ifjúkori *contributió*jában. A korai korszakban írott munkával kapcsolatban több esetben is utaltunk szükség szerint Concha 1895 és 1905 között megjelent kétkötetes *Politikájának* vonatkozó szöveghelyeire, azaz gyakran az itteni pontos(abb) hivatkozásokból lehetett visszakövetkeztetni az 1869-es munka forrásaira, azaz ezen kérdések egy jelentős része az előző fejezetben már elemzésre került.

48 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 27–28.

49 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan... i. m.*, 221.

50 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.* 28.

51 *Uo.*, 40.

52 A jelenkori orosz helyi önkormányzati rendszerre lásd: RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzati rendszer = szerk. FÁBIÁN Adrián: Válogatott európai önkormányzati modellek*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 71–79.

A kormányzati és a közigazgatási centralizációt megkülönböztető<sup>53</sup> Tocquevillettől az alábbi idézet már az 1869-es forrásban is megjelent,<sup>54</sup> azonban a hozzáfűzött érvelés nélkül. A citátum a következő: „Az ember királyságokat alkot, és köztársaságokat teremt, a község mint-ha egyenesen Isten kezéből származnék.”<sup>55</sup> Concha szerint azonban mindezt nem igazolta az élet, valamint Észak-Amerika gyarmatosításának története sem. Az északi gyarmatokon a községek nagy határral rendelkeznek, és a határterületek középső sávjában kerítetten helyezkednek el a tanyák vagy tanyacsoportok, és ez alkotja a 3-4000 fős községet (*township*). Megyei szint itt nem alakult ki. A déli gyarmatok ezzel szemben távol eső, szórt tanyákat foglalnak magukban, így a közigazgatási terület megyei, helyi-községi igazgatás esetében nem jött létre. A két terület közötti gyarmatok esetében nagy földterületeket uralnak az északi területekhez hasonló községi szomszédságok. Így erős községi szint alakult ki egy gyengített megyei szinttel együtt. James Bryce 1888-ban írta ezt meg.<sup>56</sup> Mindezt a későbbiekben Goodnow is megerősítette.<sup>57</sup> Ezek az USA-beli alakulatok azonban nagyban eltérnek az angol községektől.<sup>58</sup>

A közigazgatás területi tagozódásával kapcsolatban szokásos dichotómia az országos (általános; a franciáknál *générale*) és helyi (részszerű; *locale*) fogalmak alkalmazása. Az olasz Francesco Meucci<sup>59</sup> szerint az országos és a helyi megkülönböztetést csupán az általános állami közigazgatásban kellene alkalmazni<sup>60</sup> (véltetően szerinte ez a különös részi közigazgatásban – szakigazgatásban – gondot okozna).

Számos problémát érintettünk már a centralizációval kapcsolatban. A közigazgatás-tani kötet ezeket igen komolyan összefoglalja,<sup>61</sup> de a municipalizmus ismertetése már – az 1869-es munkával ellentétben – szűkebb keretek közé szorul.

## 5. KONKLÚZIÓ

Összefoglalásul elmondható, hogy a külföldi források ismerete Concha tekintetében már kora ifjúságában kivételesen átfogó volt, gyakorlatilag az összehasonlító közigazgatási jog egyik legkorábbi hazai darabját alkotta meg. Igen figyelemre méltó, hogy a spanyol és az orosz közigazgatási jog hazai megjelenítése gyakorlatilag az amúgy alapvetően, de nem kizárólag közigazgatás-tanász Conchához kötődik. Forráskezelése korai munkájában kissé hektikus, de ez

53 CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan...* i. m., 548.

54 CONCHA: *A municipális rendszer...* i. m., 24.

55 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 42., az eredetire: TOCQUEVILLE: i. m., I., 95.

56 James BRYCE: *The American Commonwealth I.*, MacMillan, New York, 1888, 589–562. James Bryce (1838–1922) neves brit jogász, történész, az USA jogtörténetének egyik legmegbecsültebb kutatója.

57 Frank Johnson GOODNOW: *Comparative Administrative Law I.*, Putnam, New York, 1893, 165–171. Frank Johnson Goodnow (1859–1939) amerikai jogtudós, francia és német egyetemeken tanult, az USA összehasonlító közigazgatási jogának legnagyobb alakja. Fő művében a francia, a német, és az USA közigazgatási jogát vette össze. Utódai H. B. Jacobini és Ferrel Heady.

58 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 42–43.

59 Francesco MEUCCI: *Istituto di diritto amministrativo*, Torino, 1879, 158.

60 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 48.

61 *Uo.*, 218–229.



a korban nem volt másoknál sem feltétlenül másképp a jogtudományban (és a társadalomtudományok egészében sem). Mindezt feledtetni látszik fő művének a mai standardokhoz közelítően pontos hivatkozásai, és a korai munkásságában is kiemelkedő forrásismeret, forrásismertetés és forráselemzés színvonala. Ez még pregnánsabb, ha közigazgatástani, közigazgatási jogi és alkotmányelméleti munkásságát a maga teljességében szemléljük.