

CONCHA GYÖZŐ KÖZIGAZGATÁSTANÁNAK ÁLLAMELMÉLETI SAJÁTOSSÁGAI*

VASAS Tamás
PhD-hallgató (DE ÁJK)

1. Concha közigazgatástana

1.1. Általánosságok

Jelen tanulmányomban vizsgálatom fő tárgya, néhány kisebb lélegzetvételi mű mellett, Concha Győző jogfilozófusnak, többek között a hazai közigazgatáselmélet kiemelkedő kutatójának *Közigazgatástan* című alapműve. Ez nagyszabású monográfia és szakkönyv, melynek utolsó kiadása 1905-ben jelent meg.¹ A mű egyik legfontosabb jellegzetessége, főleg Concha közigazgatáselméletének államtani aspektusából, az alkotmánytannal való kontinuitás. Nem is véletlen, hogy Concha az alkotmány, mint konstitucionális fődekrétum és a közigazgatás viszonyából kiindulva kezdi a *Politika II.*, közigazgatástani témájú részét, melynek első kötete a szerző alkotmányelméleti vizsgálódásait tartalmazza *Alkotmánytan* címmel. Dolgozatom egyik részleges célja, hogy az evidenciának tűnő kapcsolatot az alkotmány- és közigazgatáselmélet között árnyaltan mutassam be, azoknak a speciális megközelítéseknek a fényében, amelyeket Concha képviselt, igazolva ezzel, hogy mennyire egyedi és különleges, sajátos értelmezési horizontokat nyithatunk meg a szerző tudományos elméletei által a hazai állambölcselet kutatásának területén.

* Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ CONCHA Győző: *Politika. Második kötet: Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1905. A professor által írott első kiadás 1895-ben jelent meg, de léteznek előzményei: 1891-ben és 1893-ban a hallgatók által lejegyzett előadások alapján készült, az *Alkotmánytan*, a *Közigazgatástan*, ill. a *Társadalomtan* szövegét is magában foglaló korábbi verzió, sőt van utalás egy 1884-es sokszorosított formában megjelent szövegre is.

Concha állambölcseletének és jogfilozófiájának részletes elemzésén belül miért lehet hasznos és fontos terület a közigazgatástani alapvetéseket és következtetéseket államelméleti, és nem utolsó sorban politikai filozófiai szempontok szerint vizsgálni?

Előként érdemes megvizsgálni Concha közigazgatásméleti téziseinek fő forrásait. Korábbi tanulmányai, szerzett ismeretei között kiemelendő bécsi jogi tanulmányi éve alatti azon időszak, amikor Lorenz von Steintől tanulta a közjogtudomány paradigmáit. Stein a bécsi egyetemen politikai gazdaságtant tanított, de munkássága mérföldkövet jelentett a modernnek tekinthető közigazgatás-tudomány kialakulásában is, így jelentős alapforrásként kezeljük a professzor közigazgatástani alapművét.² Stein munkásságának kimagasló hatása megkérdőjelezhetetlen Concha tanításában, a bécsi professzor közreműködésével nagy mértékben hozzájárult a japán alkotmány kidolgozásához, illetve a Magyar Tudományos Akadémia külső tagjává is vált. Stein befolyásolta Rudolf von Gneist gondolkodását is, aki a modern állam jogi karakterének vizsgálatában ért el jelentős eredményeket,³ érdekesség, hogy elhunyt után maga Concha tartott Gneist személyéről az ünnepélyes megemlékezés céljából méltató beszédet.⁴ Gneist gondolkodásának és tudományos nézeteinek karakterét magyar nyelven is megismerhetjük annak 1875-ös fordításából.⁵ Stein a „jóléti állam” fogalmának elemzőjeként és híveként a liberális politikai filozófia egyik legmeghatározóbb XIX. századi képviselője volt, szociológusként nagyban támogatta a különböző alulról szerveződött társadalmi mozgalmak szerepvállalását az állami politikában és jogalkotásban.⁶

Van azonban egy még jelentősebb hatás, amely feltételezhetően szintén Stein közvetítésével, a köztük fennálló mester-tanítvány viszony eredményeként alakult ki Concha állam- és közigazgatástanában, s ez a hegelianus filozófia ideológiai dominanciája a politikai közösségek működéséről való elméleti munkásságában. Stein alkalmazta elsősorban a hegeli dialektika bölcseleti módszertanát a közigazgatási jog, az államháztartástan, valamint a közgazdaságtudományok területén. Ez egy olyan meghatározó mozzanat, amelynek gondolkodási, elméleti effektusként való jelenléte egyértelműen áthatja Concha *Politikáját*. Concha Stein nyomán úgy tekintett a hegeli dialektikára, mint egy javító, rendszerező mozzanatra a közjogtudományokban, azonban a hegeli értelemben vett filozófiai idealizmus is nagy mértékben meghatározza azt a szemléletet, amelyet az államról és annak igazgatásáról való nézeteiben képviselt. Ennek alapjaként láthatjuk, hogy Stein már magát a „hegeli állam” fogalmát is használja saját politikai filozófiájában, Blake Emerson amerikai politikai író is hivatkozik rá a föderatív rendszeren belüli újjáépítés és stabilitás kapcsán az Amerikai Egyesült Államok tagállamai

² LORENZ VON STEIN: *Verwaltungslehre*. Stuttgart, Cotta, 1865–1884. I–VIII.

³ HELGE DVORAK: *Biographisches Lexikon der Deutschen Burschenschaft. Band I: Politiker. Teilband 2: F–H*. Heidelberg, Winter, 1999. 148–149.

⁴ CONCHA Győző: *Emlékbeszéd Gneist Rudolf [Rudolf von Gneist] külső tagról*. Budapest, MTA, 1898. 45. (A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek.)

⁵ RUDOLF VON GNEIST: *A jogi állam*. (Ford. TAKÁCS Lajos.) Budapest, MTA, 1875.

⁶ NORBERT WASZEK: *L'État de droit social chez Lorenz von Stein*. In: Olivier JOUANJAN (Hrsg.): *Figures de l'État de droit. Le Rechtsstaat dans l'histoire intellectuelle et constitutionnelle de l'Allemagne*. Strasbourg, Presses Universitaires, 2001. 193–217.

körében.⁷ Sajátossága ennek a hegelianus szemléletnek, hogy a Stein-féle jogi irodalom retorikáját is olyan módon befolyásolta, hogy akadályozó tényezőként hatott munkásságának magyar nyelvű átültetésére, ezen munkálatokban Kautz Gusztáv jogtudós nevét fontos megemlítenünk, aki kiemelkedő eredményeket ért el ezen a téren.⁸

Ezen a ponton érdemes részletesebben kitérnünk arra a kérdésre, hogy miért specializálta annyira jelentős mértékben a korábbi állam-, jog- és politikatudományi szakirodalmi művek 'hangvételehez' képest a hegelianus gondolkodásmód megjelenése a közigazgatástudomány bizonyos traktátusait. Ebben a témában alapműként tekinthetünk Andrej Andrejevics Piontkovszkijnek Hegel államelméletéről írt nagymonográfiájára, Décsi Gyula fordításában.⁹

Hegel a Schellinggel közösen alapított *Kritisches Journal der Philosophie* című folyóiratában fejti ki azon szellemi fenomenológiai elméletét, amely szerint az állam nem egy mesterségesen létrehozott politikai közösségnek tekintendő, hanem önálló egyéniségnek. Később látni fogjuk, hogy ez a gondolkodásmód milyen nagy mértékű relevanciával bír Concha államtanában. A hegeli szellemfilozófia hipotézise szerint az államnak önálló erkölcsi valósága, és ami Concha esetében talán még fontosabb, szellemi akarata, törekvése van.¹⁰ Concha ebben a mozzanatban tekint a közigazgatásra úgy, mint instrumentumra, *kvázi* az önálló cselekvésű állam 'két kezére'. Hegel elismeri az állam és az egyén alá-fölérendeltségi viszonyát, az állam és tagjai között fennálló szubordináció tanát, amennyiben az államra, mint a hiánytalan emberi szabadság megvalósítására való törekvésként tekintünk. Ebben a kapcsolati rendszerben válik, ha némileg affektált módon is, de egyértelműen megjelenővé Hegel esetében az etikai filozófia szerepe. Hegel, miután a történelem fejlődésében végső célként a teljes felszabadulást jelöli meg, így tekint az államok fő céljaira is, ebben államformatanilag az alkotmányos monarchiát jelöli meg a legmegfelelőbb politikai berendezkedésként. Az államok a világtörténelemben egymással elválaszthatatlan kapcsolatban álló *Volksgeist*-ok, népszellemek kapcsolataként felépülő láncolatok, ezek a szellemi létezők maguk az államok, a közöttük fennálló szellemi-ideológiai kontinuitás teszi dialektikussá viszonyukat. Ezen a ponton válik az egyetemes filozófiatörténetben elsőként önálló filozófiatudományi fogalommá és intézménnyé az állam. Ezt a gondolkodásmódot receptálja Stein nyomán Concha a hazai jog- és politikai filozófiában.

⁷ Blake EMERSON: The Democratic Reconstruction of the Hegelian State in American Progressive Political Thought. *The Review of Politics*, 2015/4. 545–574.

⁸ KOI Gyula: Lorenz von Stein Verwaltungslehre című fő művének helye a közigazgatás-tudományban. In: *A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*. Budapest, HVG-ORAC, 2014.

⁹ Andrej Andrejevics PIONTKOVSKIJ: *Hegel állam- és jogbölcselite és büntetőjogi elmélete*. (Ford. DÉCSI Gyula.) Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972.

¹⁰ Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai vagy A természetjog és államtudomány vázlat*. (Ford., utószó, jegyz. SZEMERE Samu.) [Filozófiai írók tára] Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971.

1.2. A hegelianizmusról bővebben, és annak hatásairól Concha közigazgatási bölcséletében

Ahogy azt Concha alkotmánytanát vizsgálva láttuk, az államra nem pozitivista, empirikus aktusok által létrejött politikai közösségként tekint, hanem olyan szellemi valóságra, amely önmaga tökéletesítésére és kiteljesedésére aspirál. Államképe emberközpontú, az általa használt specifikus fogalom, az országglás révén, a társadalmat mint szintén eszmei valóságot tekinti az állam fundamentumának, annak is legelemibb egységét, azt az eszmei létezőt, mint személyt, amely metafizikai valóságában válik igazán feltérképezhetővé. Ez az absztrakt módon hipotetizált bölcséleti tényező formálódik az állam ideájává, amely természetesen feltárulkozik fizikai valóságként is, ennek válik lényegi manifesztációjává az alkotmány és a közigazgatás, utóbbi, mint az állam cselekvése és akarati megnyilvánulása, azonban az állam mégis megmarad ideális eszmének, melynek fő célja önmaga tökéletes megvalósítása a társadalom közvetítésével.

A kontinentális európai idealizmus bölcsője a klasszikus német filozófia, alap gondolatainak a gyökerei Kant gondolkodásában keresendők. Kiindulópontja egy transzcendentális elgondolás, amely az anyagi valóságon, a matérián való túllépés révén az emberi tudatot, a mindenkori szellemet helyezi előtérbe, így a kantianus filozófia, amelynek gyökerei, miután egy modernkori ideatant vizsgálunk, természetesen az antik platonikus bölcséletben már fellelhetők. Mi a valóság, bármilyen anyagi valóság eszmei képe, ideája? A valóság csak annyiban ragadható meg, amennyiben azzal a befogadó empirikus kapcsolatba került, vagy azon túli dimenziójában egy eszmei valósággal is rendelkezik? Amennyiben igen, akkor a befogadó univerzalizálja is vizsgálata tárgyát, és így válik az egyedi létező egyetemes létezővé, az idealizmus analógiáját pedig ilyen módon alkalmazza az irányzat képviselői az állam esetében, mint egy ahhoz képest egészen jelentéktelennek tűnő, hétköznapi tárgy esetében is. Így nem véletlen, hogy az idealizmus legmélyebb kritikáját a leginkább a XIX. században teret nyerő materializmus bölcséletében találjuk meg, Julien Offray de La Mettrie,¹¹ majd Ludwig Andreas Feuerbach¹² és mások munkásságában. Az ezen gondolkodók nézeteivel ellentétes bölcséleti álláspontokat képviselők nézetrendszerének, ahogy azt már fentebb említettük, a Kant által megalapozott, majd Fichte¹³ és Schelling által tovább fejlesztett idealista filozófia csúcspontjának egyértelműen Hegel szellemfilozófiáját tekinthetjük. Fichte esetében külön érdekességgel bír az a gondolkodási módszer, amellyel a filozó-

¹¹ Julien Offray de LA METTRIE: *Filozófiai művek*. (Ford. HORVÁTH Henrik, ZIGÁNY Miklós.) Budapest, Akadémiai Kiadó, 1968.

¹² Ludwig FEUERBACH: *Kritiken auf dem Gebiete der Philosophie*. Ansbach, Druck und Verlag von Carl Brügel, 1835.

¹³ Fichte a Kant által felvetett alapkérdések esetében egészen a szélsőséges idealizmus területére jut el gondolkodásában, az idealizmus szubjektívizálásában az ún. szolipszizmus álláspontjára jut, mely szerint a filozófiai vizsgálat tárgyát képező elemek nem objektív valóságok, pusztán az egyéni, szubjektív szellem által kivetített jelenségek ezen elképzeléseit vetítette ki az állam eszmei valóságára is. Erről ld. FRENÝÓ Zoltán: Fichte eszményi állama és gazdaságfilozófiája. *Valóság*, 2016/8. 30–41.

fiai etikát azonosítani törekszik a teológia rendszerével.¹⁴ *A szellem fenomenológiája* c. műve révén láthatóvá válik az a sajátosan fichtei hatás, amelyben dialektikájának alapvető elemeként ismerteti azokat a dialektikus ellentétpárokat, amelyek mozgatórugóként tartják fenn a világ szellemi valóságát, és egyben a gondolkodó alany vizsgálódásainak eredményeként szembesül azzal a végső konklúzióval, hogy tudatában a vizsgáló és a vizsgált azonosulnak egymással. Elméletét a természetjog és a teológia vizsgálata révén tovább fejlesztette a jog- és államtudományok irányába is, dialektikai vizsgálódásait részletesen elemezte hazánkban leginkább az 1960-as években tevékeny budapesti iskola.¹⁵

Hogyan jelenik meg a Kanttól Hegelig levezethető szellemfilozófia Concha közigazgatástanának bölceleti aspektusaiban? A szerző gondolkodásának egyedisége leginkább annak minden antagonisztikus összeütközéstől mentes, kevert, vegyes jellegében mutatkozik meg, ez olyan tényező személye esetében, amely valóban a századforduló egyik legkülönlegesebb gondolkodójává avanzsálja. Elméletében egyaránt tükröződik a magyar jogtörténeti hagyomány mély ismerete és tisztelete, Werbőczytól egészen Eötvösön át Concha saját korának hazai gondolkodóinak lajstromáig, egy kifejezetten anglofil, *common law* irányultságú jogfilozófiai érdeklődési kör, és legerőteljesebben persze a fentebb említett hegelianus gondolkodásmód. A legutóbbival kapcsolatban, habár első olvasatra lényegtelennek tűnhet, mindenképpen fontos megemlíteni egy további tényezőt is, amely szintén csak Concha gondolkodásának az egyediségét támasztja alá. A felvilágosodás bölceletével párhuzamosan látható, hogy a német idealizmus különböző irányzatai, mind a négy nagy gondolkodó (Kant, Fichte, Schelling, Hegel) esetében eredményezett olyan értelmezési kísérletet, tendenciát, amely bölceletüknek a vallással, teológiával való összeegyeztethetetlen mivoltuk mellett törekedett érvelni. Concha esetében ez a tényező is különleges elemként érvényesül saját gondolkodási horizontjában, hiszen ő maga, mind tudósként, mind felsőházi parlamenti képviselőként a katolikus egyház hitvilágának követője, sőt, adott esetben szószólója is volt.¹⁶ Hegel a filozófia és a vallás rendszerét egymáshoz való viszonyulásuk szempontjából ekvivalens kapcsolódási azonosságként értelmezte, emiatt több bíráló is érte logikai és metafizikai érvrendszerét, nem beszélve arról a filozófiatörténeti adalékról, hogy maga a klasszikus filozófiai marxizmus is Hegel dialektikáját és szellemfilozófiáját kezeli önmaga kiindulópontjaként. Ilyen jellegű éles súrlódásokat Concha esetében nem találunk, vagyis az a szintézis, amelyet létrehozott bölceletében, így a közigazgatástanához tartozó filozófiai eszmerendszerben is, kellően ellentmondásmentesnek tekinthető ahhoz, hogy Concha bölcelete felmenthető legyen azon heves kritikáktól, amelyek a II. világháború utáni jogbölceleti értekezésekben érték.¹⁷

¹⁴ Elmélete az ateizmus problémakörét indukálta, erről ld. bővebben: ANTAL Géza: *Fichte J. Gottlieb és az ethicizmus az újabb vallásbölceletben*. Székfoglaló értekezés. Pápa, Református Főiskola, 1891.

¹⁵ LUKÁCS György: *A fiatal Hegel. A dialektika és az ökonómia összefüggéseiről*. Budapest, Kossuth Kiadó – Akadémiai Kiadó, 1976.

¹⁶ CONCHA Győző: *A keresztény vallás a társadalom harcaiban*. Budapest, Szent-István-Társulat Tudományos és Irodalmi Osztálya, 1912.

¹⁷ Erről példaként ld. SZABÓ Imre: *A burzsoá állam- és jogbölcelet Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1955. 254–262.

Concha közigazgatástanának az elsődleges irodalmi forrásai között elsőként továbbra is a *Politika* elemzését folytatjuk, de természetesen több közigazgatáselmélettel, közigazgatási joggal és közigazgatási bíráskodással foglalkozó primer irodalmi mű tartozik a témakörben releváns művei közé, így például az 1887-ben megjelent *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*.¹⁸ Különösen érdekes és eme tanulmány vizsgálódási szempontjaiból fontos, a társadalom közigazgatásban való részvételével, a polgárok igazgatási ügyekbe való bevonásával foglalkozó *enquête*-ekről szóló, szintén az 1891-ig tartó kolozsvári éveiben írt 1881-es műve,¹⁹ így ezt később még részletesebben tárgyaljuk. Az *enquête*, mint kvázi körlevél, amely a társadalom igényeit és véleményét hivatott felmérni az államigazgatással kapcsolatos ügyeket érintően,²⁰ hűen tükrözi Concha szociológiai irányultságát, elképzelését, mely szerint az állam sokkal inkább az egyének összességéből álló kollektív egysége, a társadalom konstituáló működésétől függő jelenség, mint pusztán egy jól szervezett politikai közösség. Ebben a konstrukcióban, ahogy arra fentebb is utaltunk, Concha kiindulópontja az ember, mint személy, és ebben a tekintetben is kifejezetten, mint hegelianus irányultságú gondolkodó, az ember eszmei mivoltának tulajdonít különleges jelentőséget, az önmaga tökéletes megvalósítására, szabadsága kibontakoztatására törekvő entitásnak, melyet az analógia útján az állam eszmei valóságával azonosít. Ugyanebben a szakirodalmi körben érdemes megemlítenünk az 1892-ben írt *Az államhatalmak megoszlásának elvei*²¹ című tanulmányát.

Hogy Concha közigazgatáselmélete mennyire absztrakt, bölcséleti jellegű elgondolásokon alapuló tudományos rendszer, már a *Politika* bevezetőjének első mondata tükrözi, mely lényegében előre determinálja azt a vizsgálódási irányt és egyben kontextust is, melynek keretei között vizsgálni kívánja az állam igazgatási rendszerét. Az alkotmány és a közigazgatás viszonyrendszerében a nemzet és az ember eszmei mivoltának felfogásáról és megkülönböztetéséről olvashatunk, és egy olyan államról, amelynek *nemzetszemélyisége*, vagyis valóban tudati, az azt alkotó politikai törekvésektől független karaktere van. Ennek a személyiségnek az egyik legfontosabb egyedi tulajdonsága, hogy 'erővel' rendelkezik önmaga létezésének a fenntartásához, ez az instancia érvényesül a törvényhozói és végrehajtói hatalmi ágak létében, és így foglalja magába az utóbbi tényező az állam igazgatását is, azt a jelenséget, amelyet közigazgatásnak nevezünk. De a vizsgált jelenséget így máris láthatóan Concha nem klasszikus közjogi-szakjogászai érdeklődéssel elemzi, hanem jóval inkább a politikai filozófia eszközeivel és annak alapkérdéseiből megismerhető szemléletével. Elmélete ugyanúgy, ahogy a közjogtól, a későbbiekben vizsgált civilizisztikai, magánjogi szemlélettől is elválasztandó,

¹⁸ CONCHA Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877.

¹⁹ CONCHA Győző: *A közigazgatási enquête*. [Jog-és államtudományi értekezések gyűjteménye I., Különlenyomat a *Magyar Igazságügyből*] Budapest, Zilahy Sámuel, 1881.

²⁰ Az *enquête* jelentőségéről, államigazgatási ügyekben betöltött szerepéről, a hozzá kapcsolódó rendszer lényegi tulajdonságairól ld. részletesebben: KONEK Sándor: *A magyar országgyűlés és az enquête-rendszer*. *Jogtudományi Közöny*, 1866/11. 161–167.

²¹ CONCHA Győző: *Az államhatalmak megoszlásának elvei*. Budapest, Franklin Társulat Könyvnyomdája, 1892.

attól megkülönböztetett módon kezelendő.²² A hegelianus szellemfilozófia tekintetében magától értetődő, hogy amennyiben egy jelenség személyként egzisztál, akkor törekvési irányultága, valamilyen megvalósításra irányuló célja is van, ezt az alkotmánytan vonatkozásában már részletesen vizsgáltuk. Az állam célja nem maga az alkotmány, nem az az igény, hogy az állam jogállamiságon alapuló közjogi rendjét fenntartó alkotmány létezzen, a cél elérése érdekében az alkotmány maga is csak eszköz, bár tény, hogy a legfontosabb, legjelentősebb eszköz. Concha olvasatában az alkotmány olyan kartális dekrétum, amely revelálja az államnak, mint személynek az általános célját, ezért elengedhetetlen jogi velejárója a politikai közösségekből államokká fejlődő csoportosulásoknak, hiszen az alkotmány hiányában az állam nem lenne képes önmaga és tagjai számára meghatározni azt a célt, amelynek elérése érdekében fennáll, és a közigazgatás cselekvő mozzanatainak közvetett rendjén keresztül hathatósan működik. Az alkotmány és a közigazgatás között immanens viszonyt feltételez, az állam igazgatási rendszere nem egyfajta horizontális mellérendeltséggel áll fenn az alkotmánnyal való együttműködésében, a közigazgatás olyan módon viszonyul az alkotmányhoz, mint a szív vagy az agy a testhez, benne van, a test láthatóan elfedi, mégis, az előbbi létének hiányában az utóbbi megszűnne. Ez az immanencia teremti meg az alkotmány és a közigazgatás viszonyának az egységes jellegét, és kapcsolatuk stabilitásának elengedhetetlenségét. Ez az immanens szemlélet már az organikus állameszme megnyilvánulását tükrözi Concha elméletében, mely különösen is nagy jelentőséggel bírt a professzor gondolkodásában. Előszeretettel azonosult azzal az antik, arisztotelianus bölcséleti szemlélettel, mely bizonyos szervezeti egységek felépítési viszonylatában az úgynevezett test-hasonlatot alkalmazta, ami az európai zsidó-keresztény kultúrkör közegében főleg Szent Pál Apostol Rómaiakhoz írott levelének köszönhetően vált a kezdetekben ismertté.²³ Ez az elméleti tényező természetesen Conchánál nem ezen a ponton válik igazán eklatáns jellegűvé, de tény, hogy a *Politika* egyéb részletei alaposan árulkodnak arról, hogy a szerző milyen mértékben azonosult az organikus állameszme szemléletével, ahogy arra többen is rávilágítanak. A kortárs politikatudományi irodalomban talán Godzsák Attila munkásságán keresztül ismerhetjük meg leginkább Concha munkásságában ezt a hatásrendszert.²⁴ Ez a szemlélet, mint az úgynevezett organikus állameszme, az egyik leglényegesebb tényezője Hegel államfelfogásának is. Pokol Béla szerint a magyar állam- és politikafejlődésben az organikus állameszme nem Werbőczy-nél, hanem már jóval hamarabb, a szentkorona-tan révén megjelenik, Sebők Miklós véleménye szerint pedig a klasszikus hegeli organikus államszemlélet első és legjelentősebb hazai 'applikátora', beépítője Concha Győző volt.²⁵

További részekre tagoltság szerint folytatja gondolatmenetét, amikor lélekről beszél, mint alkotmányról, az állam lelkéről a testben, a közigazgatásról pedig olyan je-

²² Erről ld. bővebben: Kovács László: Milyen jogi személy is az állam? *Magyar jog*, 2001/7. 401–406.

²³ Róm 21, 1–10. (<http://mek.oszk.hu/00100/00176/html/>)

²⁴ Erről ld. részletesebben: GODZSÁK Attila: *Az organikus állameszme útja Concha Győzőig*. Szakdolgozat. Miskolc, 2014. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/18977/12680.pdf>

²⁵ SEBŐK Miklós: A Nemzeti Együttműködés Rendszere és az organikus államelmélet. In: *Unitas multiplex: Ünnepi tanulmányok Szigeti Péter 65. születésnapjára*, Budapest–Győr, Gondolat, 2017. 307.

lenségként, amely adminisztratív jellegében különböző részekre bontott formációban szolgálja az államnak, mint 'lelki egész' feladatainak a megvalósítását. Olyan tudatos tevékenysége tehát az államnak a közigazgatás, amely normatív eszközökkel vezeti azon elsődleges érzékelhetőségét az államnak, amelyet Concha *országglásnak* nevez. Ezt részletesen elemeztük az *Alkotmánytan* vizsgálata során. Az állam azonban nem egy abszolút öncél, ahogy azt Schelling megfogalmazta. Hegel maga sem fogadta el definícióként az állam azon meghatározását, amely szerint az nem más, mint magához az állam etikai eszméjéhez tartozó valóságának az azonossága önmagával,²⁶ vagyis Concha egyértelműen tartózkodik a hegelianizmus államelméleti eszmerendszerének a kritikától és fenntartásoktól mentes elfogadásától, és főleg Fichte szélsőséges szubjektívizmusától. Concha fejlődés által az állam szintjét elérő politikai közösségeket inkább ezen elgondolások harmonizálásaként tekinti olyan jelenségnek, amely az ember egyetemes eszméjének a megvalósítására irányul, ez pedig a szerző olvasatában nem más, mint a tökéletes, eszmei szabadság, amelyet, mint célt, az önnön tudatára reflektáló állam az *országglás* tevékenysége által érhet el. Ismét csak szembesülünk Concha antropológiai alapú, emberközpontú államszemléletével, az államhoz való szociológiai jellegű meghatározási viszonyulásával. Az államfogalmak között, akár Fichtét, Schellinget, vagy magát Hegelt vesszük alapul, nincs teljes azonosság a Concha által meghatározott és leírt állam esetében sem, így nem tudunk teljes mértékben azonosulni azzal az állásponttal, hogy Concha egy az egyben 'ratifikálja' saját bölcséletébe Hegel államfogalmát,²⁷ inkább felhasználja, alapul veszi, de ugyanúgy árnyalja is, továbbgondolja, rendszerezi a magyar állam- és jogtörténeti hagyomány bölcséleti rendszerével összekapcsolva, s ezzel a szerző gondolkodásának fentebb említett egyediségét is jóval tisztábban láthatjuk. A közigazgatásról nemcsak, mint az állam feladatai révén fennálló működésről, és ezen feladatok elvégzésnek a megvalósításáról értekeznek, hanem álláspontja szerint a közigazgatás bizonyos esetekben magával a nemzettel válik azonossá, ahogy azt olvashatjuk a *Politikában*. Érdekesség ez olyan szempontból is, hogy Hegel az államot két dimenziójában is világosan elkülöníti, egy externális és egy internális megjelenési formulájában. Internális érvényesülésében alkotmányként értelmezi, amely kommutatív módon, kiegyenlítő potenciájával örzi a társadalmi érdekek rendjét, externális mivoltában pedig nemzetként válik 'felismerhetővé' a többi állam szemében.²⁸ Ez jelentős tényező lehet már önmagában csak abban a látszólag egyszerű kérdésben, hogy mi különböztet meg két államot egymástól lényegileg? Concha ebben a kérdésben egyértelműen a nemzetállamiság primátusára hivatkozik,²⁹ a kultúra-alapú nemzet elsődleges eszmei értékére. Ebben a szemléletben egyfajta részleges politi-

²⁶ LÁNCZI Jenő: *Politika. Nyugat*, 1908/14. <https://epa.oszk.hu/00000/00022/nyugat.htm>

²⁷ Így helyes a megállapítás, mely szerint Concha csak alapul vette, fundamentumként használta, de nem konverzációktól mentesen alkalmazta *Politikájában* a Hegel állameszméjét, mint egyfajta tudományos epigonizmust lefolytatva a hegelianus államfilozófia rendszerével való párbeszédében. Ebben válik apróbb elemeiben még tovább árnyalhatóvá Egresi Katalin cikke Concha államszemléletéről, ld. EGRESI Katalin: Concha Győző konzervatív állameszméje. *Jog, állam, politika*, 2009/1. 77–107.

²⁸ Erről ld. G. W. Friedrich HEGEL: *A jogfilozófia alapvonalai vagy A természetjog és államtudomány vázlat*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983.

²⁹ EGRESI i. m. 79.

kai konzervativizmus is megmutatkozik. A nemzet, melynek alapja a tagjaihoz tartozó kultúra és konvenciók együttese, a legkiemelkedőbb hegeli értelemben vett eszmei realitás, ennek a jelentősége ténylegesen is a nemzeté Concha olvasatában, amelyet azonosít az állammal. Így nem is lehet véletlen az a hegeli alap és gondolkodási háttér, amelyben az állam nemzetként csak külső megjelenésében válik felfedezhetővé, hiszen az a kultúra, amelyben egy államnak, mint nemzetállamnak a tagjai szocializálódnak, történelmi múlttal, generációk szövevényeivel rendelkezik, annak tagjai természetes jelenségként élik meg ezt a nemzeti jellegű létet, így a nemzet nem csak identitás, hanem egy profillal rendelkező karakter is, amely leginkább a nemzetköziség szintjén bontakozik ki.

Itt fontos megjegyezni, hogy önmagában a nemzet fogalmának meghatározási kísérlete az első felütése, mondhatni, 'kezdőakkordja' az *Alkotmánytannak*. Míg álambölcséletében Hegel a nemzetet egy külső, csak más adott államok számára érzékelhető fenoménben látta felfedezhetővé válni, addig ezt Concha – persze egyetértve a nemzetfogalom kiemelkedő relevanciájával a nemzetköziség területén, hiszen egyértelmű, hogy a nemzet hegeli meghatározása leginkább a nemzetköziség területén demonstrálja önmagát – kiegészíti egy másik alapvető jelentőségű tényezővel, amit érületnek nevezhetnénk, egy nemzet érületi alapjának, annak az észlelésnek, amelyben egy államot az országlás útján alakító nemzet felfedezi, példának okáért azt, hogy nem azzal az érületi identitással rendelkezik, amellyel egy másik adott nemzet. Egyébként feltételezhető, hogy ennek a belátásnak a nemzetköziség területe a fő mediátora, így maga a nemzet államon belüli fennmaradása érdekében nem is azonosulhat egy másik nemzet ideájával, hanem saját nemzeti identitásának az építésén kell munkálkodnia.

Így különböző XIX. századi nemzetfogalmak és még nem önálló fogalmak, de fogalommeghatározási kísérleti tendenciák vizsgálatában szintén kimagasló Concha gondolkodásának egyedisége a maga hegeliánus alapjaival. Ezeknek a törekvéseknek az ideológia hátterét nagyban biztosították az újkori politikai uralkodó eszmék, így hazánkban is a liberális politikai gondolkodásmód és filozófia,³⁰ valamint a szemléletében már említett hagyományközpontú konzervatív politikai gondolkodásmód.³¹

2. Államelméleti terminológiai anomáliák Concha *Közigazgatás*tanában

2.1. A közigazgatási tagosulás

A *tagosulás* fogalma jelzi Concha közigazgatás-elméletében a feladatok szerinti felosztását annak az állami tevékenységnek, amelyet a törvényhozás irányvonalai jelölnek ki. Fontosnak tartja megjegyezni, hogy ezek egyben az egyetemes államcélhoz is igazodnak, amely egy egységes törekvés, tendencia, nem bontható részekre. Az állam

³⁰ Erről ld. még: TEVESZ László: A 19. századi magyar liberális nemzetfogalom vizsgálatának elméleti kerete és európai kontextusa. *Sic itur ad astra*, 2006/ 3–4. 19–86.

³¹ Erről ld. példaként: SZABÓ Ildikó: Nemzetfogalom és nemzeti identitás a dualizmus korában és a Horthy-korszakban. *Politikatudományi Szemle*, 2006/1. 201–248.

hathatós működéséhez mégis olyan jellegű *tagosulás* szükséges,³² amelynek lényege és célja a közigazgatás feladatok szerinti átlátható eloszlása, az egységes államcélnek megfelelő disztingválása azon tevékenységeknek, amelyek biztosítják azt a működési mozzanatrendszer, amelyet Concha az állam cselekvő tevékenységeként nevez meg. A szabályok, jogi normák kijelölése és végrehajtása ugyanúgy feladata ennek az igazgatási-végrehajtási rendszernek, amely a törvényhozás viszonylatában úgy viszonyul a végrehajtáshoz, ahogy az alkotmány és a legtagabb értelemben vett közigazgatás viszonylatában is látható a kapcsolat, hiszen azok kiegészítő jelleggel, egymással kooperálva működtetik az egyetemes államcél elérésére irányuló folyamatokat. Ebben az utóbbinak a helyes norma megtalálása a feladata és nem a megalkotása, de a kooperáció éppen ezért nem elengedhető. Főként, ha az organikus államszemlélet viszonylatából vizsgáljuk ezt a rendszert, az egységes *corpuson* belül csak akkor lehet leginkább hibáktól mentes egy tag működése, ha megfelelő információkkal rendelkezik a többi tag tevékenységéről, tud a cselekvésük módjairól és irányáról. Koi Gyula szerint Concha *tagosulási* szemléletében megkerülhetetlenek azok a külföldi hatásrendszerek, amely révén a helyi és a területi igazgatás rendszerét megkülönbözteti egymástól. Véleménye szerint a szerző kortársai a *Politika* olvasatában figyelmen kívül hagyják azt a tényezőt, hogy nem csak a kontinentális államtudományi rendszer hatásmechanizmusai igényelnek számottevő elemzést Concha esetében, hanem az úgynevezett ‘angolos irány’, az angol rendszer igazgatási módszerei,³³ sőt, a strukturális fejlettségében még igen fiatal Amerikai Egyesült Államok modelljét, valamint annak Concha általi részletes ismeretét is figyelembe kell vennünk gondolkodásában, amely által a területi és helyi igazgatási modelleket a reel- és provinciarendszerek megkülönböztetéséig bontja le elméletében. Ez a felosztás egyben a szakigazgatási irányok problematikáját is felveti. Concha a *Politikában* a reel- és provinciarendszer megkülönböztetését egyértelműen német hagyományokra vezeti vissza, álláspontja szerint a frankofón államok nem ismerik ezt a modellt, az olasz állam pedig kizárólag a területi tagosítás szintjéhez kapcsolja

³² A *tagosulás* fogalmának egyfajta nyelvi alternatív módosulásával találkozhatunk a *tagosítás* kifejezés esetében, ez szintén a XIX. századi nyelvhasználatban szolgált elterjedt meghatározásként, amelyet az agrártudományokban használtak annak a jelenségnek a megnevezésére, amikor széttagolt, apró földbirtokokat egyesítenek a minél rentábilisabb gazdálkodás érdekében úgy, hogy az egy tulajdonossal rendelkező agráriumot igyekeznek olyan módon átalakítani használatára szempontjából, hogy abban több birtokos is hasznot hozó részt vállalhasson a földterület minél gazdaságosabb használatára érdekében, vagyis a fogalomnak szintén van jogi aspektusa. Tehát egyfajta észszerűsítésről, használati racionalizálásról beszélünk mind a *tagosulás*, mind a *tagosítás* esetében. Az analógia helytálló abban az értelemben, hogy mind a közigazgatás, mind a gazdálkodás képtelen átláthatóan, és az adott igényeket kielégítően működni, amennyiben egyfajta célelvű rendszerezés alá nem vetik azokat. Mind az ingatlanhasználat, mind az agrárgazdálkodáshoz tartozó igazgatási tevékenységek szempontjából egy kiemelkedően fontos területen jelenik meg ez a nyelvi hasonlóságon alapuló analógia. A tagosítás rendszeréről ld. részletesebben: SIMONFFY Emil: Úrbéri birtokrendezések Zala m-ben a jobbágyfelszabadítás után. In: SZABÓ István (szerk.): *Agrártörténeti tanulmányok*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1960.; SZABÓ István: *A parasztság Magyarországon a kapitalizmus korában, 1848-1914*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965.

³³ Erről ld. részletesebben: ANTAL Tamás: Concha Győző, 1846-1933. *Forum. Acta Juridica et Politica, Acta Universitatis Szegediensis*, 2020/1. 148. http://acta.bibl.u-szeged.hu/70549/1/juridpol_forum_010_001.pdf

a provincializmus kérdéskörét, amelyet a szerző helyesel. Amit viszont nem, az a német modell ratifikációs múltjának azon hazánkban észlelhető tényezője, hogy a helyi és a területi igazgatás struktúrája a magyar hagyományok figyelembevétele nélkül, a maga kész egységében került bevezetésre országunkban. Koi álláspontja szerint Concha ezzel a megállapításával hívja fel a figyelmet arra, hogy ez a recepció egy olyan eszmetörténeti problémához vezet, amelyben, ahogy ő fogalmaz, a ‘tét’ maga a közigazgatás helyes rendszerének a kialakítása.³⁴ Concha szintetikus gondolkodásában ezen a ponton válik egyértelművé, hogy széleskörű nemzetközi állam-, jog- és eszmetörténeti ismeretei milyen módon járultak hozzá – még a maga idealista gondolkodásmódjának keretein belül is – egy mindenképpen átlátható és racionalizálási igényt felmutató igazgatási rendszer kialakításának az elméleti megalapozásához. Ezeket a külföldi hatásrendszereket később alaposabban meg kell még vizsgálnunk Concha hagyomány-szemléletének a feltérképezéséhez, főleg azért, mert Concha jelentős ellentmondásokat lát a külföldi hatások hazai közigazgatáson belüli érvényesüléseinek folyamataiban, ahogy azok közül fentebb egyre már utaltunk. Koi meglátása helytálló, talán ebben az ellentmondás-vizsgálatban annak nem tulajdonít kellő mértékben jelentőséget, hogy a szakigazgatási-szakpolitikai tényezők helyes csoportosítási igényei milyen számottevő mértékben rendelődnek alá Concha gondolkodásában annak az absztrakciónak, amely magát az államigazgatást is inkább állambölcseleti, és nem szakigazgatási diszciplináris területként kezeli, bár arra helyesen reflektál, hogy a megfelelő szintű tudományosság hiányában ugyan, de egy klasszikusan vonalas álláspont Conchát hazánkban mindössze Hegel és Stein elvi elismerőjeként értelmezi, figyelmen kívül hagyva azt, hogy az említett szemlélet szerint valamiféle egysíkú beállítottságnál jóval színesebb nemzetközi ismereteken alapuló keretrendszer jelenik meg Concha gondolkodásában, amellyel saját teoretikus intuíciói révén is bővíti a hazai hagyomány fejlesztését és az arról való gondolkodást. Példának okáért, ahogy arra Hegedűs Lóránt századfordulós közgazdász is rámutat,³⁵ ugyanolyan figyelemmel követi a francia modell alakulását és fejlődését, mint a germán rendszerét, erről árulkodik az a nem kis terjedelmű Charles de Montalembert politikai tanairól írt monográfia is,³⁶ amely a Concha-életmű részét képezi, emlékeztet rá Koi.

Visszatérve a *tagosulás* rendszerére, annak három fő irányát különbözteti meg Concha a *Politikában*.

Ez a három fő irány a kizárólag az államot, fennállását, működését, gazdaságát, terjeszkedését, bel- és külpolitikáját érintő kérdések, azon területek, amelyek az egyének ügyeit érintő civil szférához tartoznak, a harmadik pedig egy vegyes csoport, amelyen belül az elosztani kívánt feladatok egyaránt érintik az államot és az egyént.³⁷ A

³⁴ Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerződési és Tankönyv Kiadó Zrt., 2014. 215.

³⁵ Erről ld. részletesebben: HEGEDŰS Lóránt: Concha politikája. *Budapesti Szemle*, 1935/ 691. 300–321.

³⁶ CONCHA: *Eötvös és Montalembert barátsága: adalékok a magyar katolikusok autonómiájának kezdetéhez*. Budapest, Szent István Társulat, 1918.

³⁷ Klasszikus szakpolitikai megközelítés szerint csak a harmadikat kellene a közigazgatás szerinti jogterülethez sorolnunk, nevezhetnénk az elsőt alkotmányjognak, a másodikat polgári jognak, a harmadikat közigazgatási jognak, hiszen ezen a területen valósul meg az állam és az állampolgár hierarchikus, alá-

tagosuláson, mint az államigazgatás feladatokra osztásának témáján belül veti össze részletesen a fentebb említett reál- és provinciarendszerek összehasonlítását, ezek hasonlóságon alapuló összevetését helytelennek tartja az önkormányzatok vezetésével és az úgynevezett ‘bürokratikus’, vagyis hivatalnoki vezetés rendszerével. Ezek elkülönítését, a köztük fennálló különbségek jellegét inkább azon komparatiztika mentén közelíti meg, amely révén szemléltethetővé válik az, hogy példaként az angol igazgatási modellen belül mennyire összekapcsolódik ez a két terület, de ez nem vezethető át egy az egyben a magyar rendszerre. Bürokrácia-elméletének is sajátosságaként jelenik meg az a kritika, amellyel Kautzot illeti központosítási, centralista szemlélete miatt a reál-rendszer kapcsán.³⁸

A feladatok megosztásának rendezezési szempontjai Conchánál a terület szerinti elkülönítés, a feladatok jellegének elválasztása aszerint, hogy országos, vagyis általános, vagy éppen partikuláris, azaz területi vonatkozásúak, továbbá a csoportosítás része még a tekintély, az eredmény, a funkciók közötti tartalmi különbségek, a funkciók szerinti tagosítás helyessége,³⁹ a feladatok ellátásban közreműködő személyek hivatali önállósága és alárendeltsége.⁴⁰ Ezt a szempontot Concha hivatali fegyelmi elméletével összefüggésben később még részletesebben vizsgáljuk, ahogy a *tagosulás* viszonyát is a szuverén, állami főhatalomhoz. Végül megkülönbözteti a feladatok megosztását azon szempontrendszer szerint is, hogy a hozzájuk kapcsolódó döntések írásban vagy szóban jönnek létre, ezeket nevezi Concha *bürokratikus* és *tárgyaló* közigazgatásnak.

A csoportosítás sokoldalúságából két következtetés vonható le akár első olvasatra is. Concha olyan felosztási rendszer keretei között tárgyalja a magyar államigazgatás rendszerét, amelyben a hagyományhoz kötődő, mondhatni, ‘Werböczy-alapú’ viszonylatokat bőségesen feldúsítják a nemzetközi, újító jellegű szemléleti elemek. Concha gondolkodásában a magyar államtudományoknak és a hazai államigazgatásnak a teoretikus rendszerét átláthatóvá teszi az is, hogy hegeliánus állambölcseleti szemléle-

főle rendeltségi viszonyából eredő, így a polgári jogi viszonyokkal összehasonlítva nem kiegyenlített viszonyainak a rendszere, de Concha nem is állítja, hogy a három területet egységesen közigazgatásnak nevezzük, ő továbbra is *tagosulásról*, a közigazgatási feladatok megosztásáról beszél, és fő területeket különböztet meg. A speciális állambölcseleti szintézis fényében vizsgált közigazgatási *tagosulás* és államigazgatási rendszer vizsgálatával kapcsolatban erősen vitathatóvá válik azon álláspont, mely szerint a közigazgatás alapkérdéseivel, vagy annak a társadalommal való viszonyrendszerének vizsgálatában a *Politika* ne hozna komoly áttörést, a kérdés az, hogy melyik aspektust emeljük ki, a szakigazgatási-szakpolitikai, vagy államelméleti és politikai filozófiai szempontrendszert. Erről, valamint a feladatok és funkciók közigazgatáson belüli megosztásáról ld. JÓZSA Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovat szerkesztő: BALÁZS István). <http://ijoten.hu/ szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).

³⁸ Kautz ezen nézeteivel kapcsolatban ld. részletesebben: Lorenz von STEIN: *Az államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai, folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára, a hazai viszonyainkra s törvényhozásunkra való utalásokkal.* (Stein Lőrincz [Lorenz Von Stein] után ford. KAUTZ Gusztáv.) Pest, Ráth M., 1871.

³⁹ Concha ezen a ponton beszél először „cselekvő közigazgatásról”.

⁴⁰ Vagyis a közigazgatási apparátus hivatali fokozata kerül vizsgálat alá, itt kapcsolódik össze a *tagosulás* a bürokrácia jelenségével.

te valójában mennyire mélyen rejt magában egy nagyon is racionalizált, szakmailag perfekcionista, és az állam politikai filozófiai aspektusú vizsgálata mellett egy kifejezetten közjogi, szakmai, szakpolitikai-szakigazgatási jellegű szemléletet is. Itt a fentebb többször hangoztatott bölcséleti irányultság figyelembevételével együtt is fontos látnunk, hogy nem valamiféle módszertani ellentmondásról van szó. Concha, amilyen idealista alapkoncepcióval viszonyul az állam rendeltetéséhez, keletkezéséhez, létrejöttének elvi alapjaihoz, céljához, a társadalomnak mindezekhez való viszonyához, azon belül is annak leginkább mikroszintű ‘egységéhez’, a szabad, független személyhez, magához az ember eszmei ideájához, ugyanúgy törekszik ezt a németes filozófiai alapszemléletet erősíteni egy szakmailag rendkívül aprólékosan kidolgozott, pontos, minden egyedi, minden sajátos, akár a magyar hagyományrendszerhez specifikusan hozzátartozó elemet figyelembe vevő módon felépített, egy minél kevesebb hiánysággal rendelkező államelméleti tézissel. Célja a közigazgatás helyes és minden legfelső, vagyis az állam eszméjéhez igazodó igényt kielégítő rendszer konstrukciójának az elméleti szintű felépítése, kidolgozása. Ebből a modelltől ugyanúgy nem hiányoznak a bölcséleti alapok, ahogy az empirikus tapasztalati síkon elhelyezkedő politikai és jogi tényezők sem. Látható a Concha-életművet vizsgáló másodlagos irodalomból, hogy gondolkodásának leginkább ezen egyedi, valóban anomália értékű kevertsége vezet el a munkásságát érintő legtöbb kritikához, valamint az azt fenntartásokkal kezelő, azzal kapcsolatban több kifogást is megfogalmazó vitához.

2.2. A közigazgatási funkció

A *tagosulás* mellett szintén fontos fogalmi anomália Concha közigazgatás-elméletében a *funkció*. A ‘tisztá közigazgatás’ meghatározási keretei között elemzi azt az emberi tevékenységet és valamilyen feladat megoldására irányuló akaratot, amelyet *funkciónak* nevez. Ez készíti elő és eredményezi a közigazgatási tény. Érdekesség, hogy habár a ‘tény’ kifejezés magától értetődően valamilyen racionális, valóságként észlelhető elemi jelenség volna elsődleges jelentésében, a szerző mégis a szuverén mindenkori akaratának megnyilvánulásaként értelmezi, amely teljes valóságában csak az állam eszmei valóságában válik megismerhetővé, esetleg a szokásjogban, vagy valamilyen normatív jogi aktusban.⁴¹ A XIX. század végének és a XX. század elejének állam- és jogtudományában még látható, hogy az ‘aktus’ fogalma jóval elterjedtebb a nemzetközi jogban, mint az igazgatási jogban, jelentésében az állam valamely hatalmi jellegű intézkedésének a megnevezését hordozva, amely inkább külpolitikai relevanciával bír. Emellett jelentős tényező lehet, hogy Concha még azonosítja az *actus* és a közigazgatási tény fogalmát a *Politika* szövegében. A közigazgatás-tudományban, a fogalom fentebb említett nemzetközi jogban való dominanciájához képest, tehát meglehetősen

⁴¹ A kifejezést (*actus*) Concha azonosítja is a *Politikában* a közigazgatási ténnyel. Az ‘aktus’ azon jelentésbeli horizontja a közigazgatási ténynek, amely alapján egy intézkedés révén valamilyen jogviszonyt hoz létre az egyén és a politikailag szervezett, és ‘intéző’ közösségként, nem eszmei valóságként értelmezett állam között.

másodlagos jelentőségű és gyakoriságú a kifejezés használata.⁴² A *funkció* lényegében a feladatok megoldása szempontjából egy lehetőségileg több forrásból is származtatható ‘energia’, amely a hathatós érvényesülés érdekében kerül kifejtésre, és példának okáért megkülönböztetendő az igazságszolgáltatói hatalomtól, illetve a hozzá kapcsolódó szervezetrendszerrel szembe fordított döntésektől. Az említett forrás lehet valamilyen konkrét fizikai, vagy éppen elvont, absztrakt (például ‘érzelmi’) valóság is. Az mindenképpen egységes sajátosságként látható, hogy Conchánál a *funkció* kifejezés az eszmei állampól megvalósítása érdekében felhasznált eszközként ragadható meg, így kifejezetten eltér az általa applikált szóhasználatban megjelenő jelentés a kifejezés klasszikus és egyben napjainkban érvényesülő deszignátuma szerinti értelmezéstől.⁴³ Amennyiben a funkciót a ‘rendeltetés’ kifejezéssel azonosítanánk a *Politika* kontextusában, a közigazgatási tény leírhatósága és értelmezhetősége válna kétséggé, hiszen a *funkció* az az eszmei fogalom, amely – mint valamilyen feladatmegoldás érdekében kifejtett ‘erő’ – révén keletkezteti a közigazgatási tényét.⁴⁴ Röviden visszatérve, a közigazgatási ‘aktus’ fogalmának meghatározásában kiemelendők még a hazai jogirodalomból Kmety Károly és Márfy Ede meghatározásai.⁴⁵ Márfy az *actus* fogalmára kifejezetten úgy tekint, mint a közigazgatási tényből származó jogok és kötelezettségek meghatározására.⁴⁶

Tovább vezetve Concha értelmezését úgy tűnik, hogy a közigazgatási *funkció* formális mivoltában jelenik meg az a jelenség, amelyet már tényleges közigazgatási eljárásnak nevezhetnénk, azonban a folyamat itt sem pusztán szakigazgatási jellegű, ugyanis a szerző szerint egy eljáró, ‘intéző’ szerv nem a sajátjaként, vagyis önálló hivatali formájában fennálló jellegében, hanem az empirikusan nem realizálódó ‘nemzettest’ nevében és érdekében cselekszik. Itt újra a nemzet személyiségére utal, mint a német; alapvetően hegelianus szellemfilozófia állambölcséletének sajátos államműködési koncepciójának az állításaként a *funkció* szerinti rend meghatározását az ügyek sokfélesége és nagy száma miatt tartja szükségesnek. Vagyis értelmezésében a közigazgatási eljárás nem más, mint a közigazgatási *funkció* szabályozott rendje, azon rendje, amely szerint az intézkedés megvalósul és ezáltal közigazgatási tény keletkezik. Megkülönböztet külső és belső rendet, az előbbit tekinti az ügyek viteléhez tartozó fizikai tényezők valóságának, míg az utóbbit valamilyen lélektani, célszerűsége-

⁴² Erről példaként ld. KRISZTICS Sándor: A békeszerződések revíziójának jogi alapjai. *Jogtudományi Közlemény*, 1927/12. 107–109.

⁴³ Erről ld még: TEMESI István: Szerv, szervezet és szervezetrendszer a közigazgatásban. *Pro publico bono – Magyar közigazgatás*, 2020/1. 36–55.

⁴⁴ Így az adekvát szóhasználat megtartása érdekében is megkülönböztetendő a kifejezés Concha által használt értelmezése és a hozzá tartozó kontextus a kifejezetten szakszempontú közigazgatási témájú szakirodalom későbbi értelmezési irányzataitól az adott szakterületen belül.

⁴⁵ Kmety gondolkodásában különösen is figyelembe kell vennünk a francia és a német hatásokat, amelyek révén megkülönbözteti az úgynevezett ‘jogügyleti’ és ‘uralmi’ aktusokat. Erről a magyar közigazgatás rendszerét vizsgáló, több kiadást is megélt részletes szakkönyvében bővebben olvashatunk. Ld. KMETY Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1897. (További kiadások: 1900, 1902, 1905, 1907, 1911, 1926.)

⁴⁶ Erről ld. bővebben: MÁRFY Ede: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I. köt. Magyar közigazgatási jog.* [1–2. r.]. Budapest, Athenaeum, 1925.

gi szempontoknak megfelelő etikai tényezők szerinti elfogadhatóságként kezeli. Ezen sajátos Concha szerinti meghatározás szintén elkülönítendő a belső és külső igazgatás napjainkban dogmatizált rendszerétől, amely az igazgatásnak inkább a szervezeti hierarchiával való kapcsolatát vizsgálja, így azt inkább szervezetrendszeren belüli és szervezetrendszeren kívüli igazgatásnak tekinthetjük és nevezzük. Itt a belső igazgatás lényege, hogy a szervezetrendszeren belüli hierarchikus igazgatást áthatja a teljes alá-fölérendeltség, vagy éppen a szervezetrendszeren kívüli, nem hierarchikus igazgatásban kialakult viszonyokat vehetjük figyelembe, ahol egymással mellérendeltségi viszonyban lévő állami szervek kapcsolatát, vagy egymásnak nem alárendelt állami, illetve azoknak más nem állami szervekkel való kapcsolatát vizsgáljuk.⁴⁷

Egy meghatározott közigazgatási eljárás végbemenetele a közigazgatási *funkció* teljesülése, amely a közigazgatási tényt keletkezteti. Ebben az esetben a szuverén akarat a maga egyetemes mivoltának erejében, de egy meghatározott, konkrét esetben revelálja magát, és Concha szóhasználatában a közigazgatás *karhatalma* az, amely a végrehajtást megvalósítja és felügyeli.⁴⁸ Ez egy olyan *actus*, amely által az állam intéző akarata teljesít egy megoldandó feladatot. Figyelembe kell vennünk, hogy Concha szóhasználatának esetében a karhatalom az intéző mozzanatok megvalósulása érdekében felhasználható és tevékeny személyzeti erőforrást, valamint a közreműködők által felhasznált materiális erőforrások teljes csoportját jelenti. Így válik a közigazgatási tény intézkedéssé, egyben az állam intéző akaratának a közigazgatás közvetítésével, mint eszközzel való megnyilvánulása. Ennek a legvégső eredménye a *határozat*: ez a dekrétum tartalmazza azt az akaratelhatározást, amelynek megvalósítása érdekében az állam igénybe vette saját intéző akaratának eszközeit, az a valóságos tény, amely ér-

⁴⁷ Erről ld. részletesebben: TEMESI István – LINDER Viktória: *Államigazgatás. Közigazgatási Szakvizsga. Hetedik, hatályosított kiadás*. Budapest, Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2021. 62–67. https://kti.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/szv_tankonyv_allamigazgatás_2021.pdf

⁴⁸ Szintén sajátos terminológiai jellegzetességről van szó, mely esetében el kell vonatkoztatnunk attól a tényről, hogy az 1867 utáni időszakban a hazai jogirodalomban a *karhatalom* kifejezés mindig vonatkozik valamilyen módon a fegyveres erők közreműködésének, fellépésének a feltételezésére is, azonban egy közigazgatási tény keletkeztetése, a funkció szerinti megvalósítása, ahogy az a *Politika* kontextusából is kiderül, nem egy fegyveres erők, vagy nem feltétlenül és kizárólag fegyveres erők közreműködését igénylő mozzanatot jelent, még a fent említett szóhasználati sajátosság ellenére sem. Vagyis a *karhatalom* kifejezés az, amely a kiegyezés utáni korban magába foglalja és jelzi az állam legitim erőszak-monopóliumát, azt a szervezeti főegységet, amely legális felhatalmazással rendelkezik fizikai kényszerítés alkalmazására. Concha saját rendészeti elméletén belül az állam rendje érdekében felhasznált rendőri igazgatás elemzésének keretei között a rendőrség „fajait” és funkcióit vizsgálja ebben a témakörben, a karhatalom kifejezés általa való használata azonban a közigazgatási tények vizsgálatának témakörén belül jóval szűkebb körű az állam intéző akaratának vizsgálatával összefüggésben. Bár az, hogy a szerző gondolkodásában a szoros kapcsolat a közigazgatás és a rendészet között egyértelmű, vitathatatlan, hiszen a *Közigazgatástanon* belül elemzi a rendőri igazgatást. Érdekes tény, hogy a karhatalom szélesebb körű értelmezési használata, vagyis egyben a Concha szerinti megközelítése, napjainkban látszik visszatérni. Erről és a karhatalomnak, valamint a fizikai erőszak monopóliumnak dualizmus kora szerinti értelmezésével kapcsolatban részletesebben ld. VEDŐ Attila: *Karhatalom közreműködése az adóvégrehajtásban 1867–1944*. In: ZSÁMBOKINÉ FICSKOVSKY Ágnes (szerk.): *Biztonság, szolgáltatás, fejlesztés, avagy új irányok a bevételi hatóságok működésében. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat*. Budapest, 2019. 281.

dekében élt ezen akaratával. Így Concha értelmezésében a közigazgatási tény maga az intézkedés, tehát az az akaratú instancia, ami az elhatározást fedi az intézkedés megvalósítása érdekében, ahogy azt fentebb említettük. De mi is ez a határozat? Véleményem szerint ezen a ponton érdemes visszavezetnünk Concha egyes, konkrét közigazgatási tényekre vonatkozó intézkedési, intézői akarához tartozó tanát az alkotmányelméletében kifejtett általános törvénytanára. Itt láttuk, hogy leginkább a közigazgatás és a törvényhozás kapcsolatának a vizsgálatára helyezte a hangsúlyt. Ebben a kapcsolati rendszerben tulajdonképpen szintén egy *funkcionális* kölcsönhatási rendszert vizsgál a két terület viszonylatában, vagyis lényegében azt, hogy konkrét törvényhozási mozzanatok milyen esetben válnak a maguk nemében az állam igazgatásának tényezőivé. Három kategóriát különböztet meg ezen közjogi jelenségen belül. Az első esetében azokat a jogokat vizsgálja, amely az állampolgárok közügyekkel kapcsolatos viszonyulásait rendezi, nevezve azt ‘közjogi közigazgatásnak’.⁴⁹ A másik a törvényjavaslatokat előkészítő, kodifikációs tevékenységet végző, szakmai feladatokkal megbízott tanácsadói közigazgatás. A harmadikat nevezi magának a ‘törvényhozás közigazgatásának’, ezen a kategórián belül egy rendkívül egyedi, speciális típust nevesít. Az említett kategória keretei között lényegében egy olyan testületi forma és szervezet rajzolódik ki a *Politika* értelmében és olvasatában, amelyben figyelembe véve azt, hogy a közigazgatás elsődleges, mondhatni, a Concha féle ‘funkciótan’ szerint is a funkciók feletti ‘elsődleges funkciójaként’ a törvényhozással való viszonyában a jogalkotó döntéseinek a végrehajtó testületeként értelmezendő. Így az általános, eszmei államcél egyes kázusról kázusra haladó megvalósítójaként, ezen pragmatikus tevékenysége mellett egyben arról is gondoskodik, hogy a tényleges törvényhozási mozzanatokat megelőző módon javaslatokat készítsen – ezt a rendszert Concha ‘tanácskozást irányító’ közigazgatásnak nevezi. Nem a törvényhozói és végrehajtó hatalom keveredéséről van szó, bármennyire tűnhet ezen közigazgatási ‘mechanizmus’ gyakorlata ellentmondásosnak, ezt maga a szerző is megjegyzi.⁵⁰ Állítása szerint az ellentmondás könnyen kiküszöbölhetővé válik, ha észrevesszük a törvényhozási mozzanatokban a nem részenként, hanem egy, a teljes egészben megnyilvánuló és érvényesülő akaratot, mint az eszmei államcél, amely, ahogy azt rendszeresen látjuk, folyamatosan áthatja Concha államtanát. Ahhoz, hogy átlássuk a közigazgatási határozat dogmatikai szerepkörét, kiindulópontként kell vennünk az eszmei államcél érdekében működtetett törvényhozást és a hozzá kapcsolódó törvénytant, hiszen az állam akaratú megnyilvánulásának leghiánytalanabb formája, legalábbis Concha szerint, maga a törvény. Ebben manifesztálódik a nemzetnek, mint ‘személyiségnek’ valamely akaratú megnyilvánulása önmagáról. Azonban a törvényalkotó közigazgatási működésének is van megnyilvánulása, így válik szükségessé az akarat létrejöttének és megformálásának a megkülönböztetése a kinyilatkoztatott akaratától, vagyis magától a törvénytől. A szerző ezen a ponton választja el és rendsze-

⁴⁹ Tipikus példája ennek a választójog. Ezzel kapcsolatban figyelemre méltó olvasmány a választójogról írt külön tanulmánya. Ld. CONCHA Győző: *A választójog reformja*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.

⁵⁰ Ezt a *Politika* II. kötetének a bevezetésében jegyzi meg. Ld. CONCHA (1905) i. m. 6–7.

rezi az akarati forma mentén a közigazgatási határozat szerepkörét, valamint annak kapcsolatát a hatalmi ágak működésével.⁵¹

Figyelemre méltó Concha analógiája, retorikai körütekintése a közigazgatás 'intézkedési' jellegét érintően az igazságszolgáltatási-bírói szerepkör és a hozzá tartozó intézkedés tekintetében. Az analógia valóban bír pragmatikus, szakkérdéseket érintő relevanciával, valamint pusztán megfogalmazásbeli, nyelvi-retorikai sajátosságokkal egyaránt. Mindkettő esetében egy kijelölt hatóság 'elintéz' egy ügyet. Ebben a tekintetben az előbbi esetében teljes mértékben kisajátíthatónak tekintené az 'intézkedés' fogalmát a közigazgatási tény nyelvi lefedésére. A bíró egy adott kontradiktórius joghelyzetben intézkedik, kiegyenlíti a felek ellentétes érdekeiből származó jogi igényt, úgy a közigazgatás a társadalomnak valamely közösségi szükségletéből származó igényével cselekszik hasonlóképpen, 'intéző' mozzanatai révén. Ezek a mozzanatok azok az 'aktusok', amelyeknek keretei között egy kiegyenlített közjogi érdekellentét helyén, amelyben az egyik érintett fél állampolgár, egy megoldó célzatú közigazgatási tény keletkezik. Ezt a keletkeztető folyamatot hasonlítja Concha a bírói döntéshozatalhoz. Így a bírói határozat, akár egy érdembeli ítélet is, úgy viszonyul olvasatában az egyéni felek jogi érdekeihez, mint a közigazgatási 'intézkedés' döntő hatalma a hatáskörét érintő vitás helyzetekhez egy magasabb szinten, persze ez a viszony ténylegesen továbbra is csak az analógia szintjén marad fenn. Vagyis a közigazgatás 'ítélete' lesz maga az 'intézkedés', úgy ahogy a bíró egyedi határozata, mint ítélete is egy ügy elintézéséként realizálódik. Concha ezen a ponton, ahogy fentebb említettük, a közigazgatási tény és az 'intézkedés' szerepkörében véli felfedezni az azonosságot. Amennyiben egy 'intézkedés' önmagában tény, vagy egy 'intézkedés' kauzális eredményéből keletkezik a tény, úgy érthetővé válik, hogy az „intéző közigazgatás” fogalomhasználatában a tényeket lényegében miért tekinti Concha eredményeknek, hiszen valójában ez az az olvasat, amelynek kontextusában a szerző látásmódja szerint a közigazgatásnak is létrejön a maga *res iudicata*-ja. A kérdés az 'intézkedés' felülbíráhatóságában marad fenn, ezt viszont a közigazgatás feletti per témakörében, a közigazgatási bíraskodással összefüggésben vizsgáljuk.⁵²

⁵¹ Maga a határozat is, amennyiben a közigazgatási eljárás eredménye határozat formájában nyilvánul meg, és a közigazgatási eljárás egyben a közigazgatás elsődleges *funkciója* is, tovább bontható keletkezése szempontjából, vagyis nem csak a törvényhozás-végrehajtás viszonylataiban vizsgálható a kérdés, Concha rendszerezésében jelenik meg kiemelt szempontként az is, hogy a határozathozatal az azt eredményező mozzanatok szempontjából mennyire egységes, mennyire kivitelezhető egy cselekvéssel, illetve mennyire láncolatjellegű, több szakigazgatási területet is magába vonó, amely révén több közigazgatási tény figyelembe vételével keletkezik az eredmény is. Így bontja tovább a közigazgatási hatósági eljárások típusait egyszerű, illetve összetett procedúrákra. Erről ld. még: PATYI András – VARGA Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai, 5. köt.) Budapest, Dialóg Campus, 2019. 102–103.

⁵² Concha 'közigazgatási kereset' címszó alatt tárgyalja a felülbíráhatóság, vagyis a tényleges közigazgatási bíraskodás témakörét, ezzel összefüggésben fontos látni, hogy az említett bírói analógia sem véletlenül jelenik meg az „intézkedés” és az 'ítélet' viszonylatában. Conchának a lényegi fenntartása ebben a kérdéskörben a közjogi-közigazgatási bíraskodásnak a rendes, független bíróságokkal való szervezeti egységükhöz hasonló megtartásában rejlik, melyet egyfajta jogállamisági garanciának is tekint, így, ahogy azt Pulszky is írja, Hegel, Gneist, Stahl, Bähr elméleteinek a hatását érezhetően érvel a

2.3. A közigazgatási kereset

A közigazgatási funkció feletti per, vagyis a közigazgatási kereset kérdéskörével kapcsolatos vizsgálódást Concha *funkciótanának* egy záró gondolatával érdemes szemügyre venni és egyben be is vezetni, nevezetesen azon megállapításával, amelyet az úgynevezett vitás közigazgatási *funkcióval* kapcsolatban fűz hozzá az általános *funkcióval* kapcsolatos kérdésköréhez. Amennyiben hasonló ügyekben egyazon feladatmegosztási hatáskörrel rendelkező hatóságoknak egységes közigazgatási ügyekben megvalósított eredményei, vagyis az általuk keletkeztetett közigazgatási tények tekintetében döntései, mint tőlük származó ‘aktusok’ eltérőek lennének végkimenetelükben, azok sértenék az állampolgárok érdekeit és jogait, így az ilyen helyzet kétségkívül elkerülendőnek tekintett, állítja Concha, innen származik a szükséglete a felülbírálat terén a hatóságok közegeben egy közép és egy felső szintnek. Ezeken kívül tárgyalja az úgynevezett ‘vitás’ szintet. Ezalatt nem egy konkrét igazgatási ‘aktust’, példának okáért valamilyen felülbírálati cselekményt kell értenünk, hanem általánosságban azt a helyzetet, amelyben a felsőbb hatóság számára megnyílik a lehetősége egy korábbi döntés tekintetében az *affirmatio* (helybenhagyás), a *cassatio* (megsemmisítés) vagy a *reformatio* (megváltoztatás) intézkedéseinek az alkalmazására. Ezt a hipotetikus közigazgatási helyzetet nevezi Concha *vitás funkciónak*, hiszen amennyiben ilyesmire kerül sor, már önmagában nyilvánvalóvá válik, hogy egy korábbi közigazgatási tény megkérdőjelezhetővé vált. A felső hatóság ebben az esetben az alsó hatósághoz folyamodik, a felszólalóval ugyanolyan viszonyban állva, aki az ügynek egy érdekelt személye is lehet, mint az alsó hatósággal. Ez már felülvizsgálati szint, amely a *funkció* tekintetében a kereset, vagyis az afeletti per kérdésköréhez vezet minket a szerző gondolkodásában.

Concha viszonyulása a közigazgatási funkció feletti per kérdésköréhez alapvetően államelméleti minőségű, alapvetően és elsődlegesen azokat a kérdésköröket vizsgálja a per esetében, amelyek az állam és az egyén viszonyában bírnak valódi jelentőséggel, vagyis elsősorban nem a közigazgatási per eljárási szabályrendszerét elemzi és vizsgálja, ez pedig szintén sajátos politikai filozófiai beállítottságának egyfajta megnyilvánulása.⁵³

közigazgatási ügyek feletti igazságszolgáltatási rendszernek magánjogi jellegű bíráskodási modelljének a megtartása mellett. Így a közigazgatási bíráskodás helyes működésének kulcsát egy független bíróság létében és megtartásában látja. Továbbá rávilágít a bíróságok szervezeti működéséről szóló 1869. évi IV. törvényciknek azon hibájára is, hogy bár hazánkban a törvényhozás és a végrehajtás valóban elválasztásra kerültek egymástól a fent említett jogszabály vonatkozásában, de ez a distinkció csak a magánjogi és a büntetőjogi területeket érintette, a közjogi bíráskodás továbbra is a végrehajtói hatalom hatáskörében maradt. Ld. a fentebb már említett művet: CONCHA (1877) i. m. A témával kapcsolatos hatások, befolyásoló gondolkodók nevének említésével összefüggésben szintén jeleztük, hogy Concha ezen nézeteit elemzi egy rövid, méltató cikkében Pulszky Ágost is, kezdve írását egészen a római jogi hatások hazánkban való enyhébb érvényesülésére hivatkozva más államokkal szemben, kifejtve, hogy se nem bíráló-kritizáló, se nem rábeszélő, inkább önálló gondolkodásra készítő irányultsággal Concha valóban elismerésre méltóan érvel a közjogi bíráskodásnak egy rendes, független bírósági rendszernek a körében tartása mellett. A cikket ld. *Jogtudományi közlöny*, 1877/17. 135–136. A témával kapcsolatban ld. még: HORVÁTH E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 2007/2. 167.

⁵³ Persze mindezt úgy teszi, ahogy azt olvashatjuk is a *Politikában*, hogy előre leszögezi: a közigazgatási per kérdésköre alapvetően a perrendtartás területére tartozik, és nem a végrehajtással áll kapcsolatban.

Amennyiben a közigazgatási *funkció* végbemenetelére úgy tekintünk, mint a közigazgatás egységes céljának az elérésére, vagyis az állam cselekvői *habitusának* a hathatós, potens működőképességének a biztosítására, a *funkció* feletti per Concha olvasatában szimbolikusan úgy realizálódik, mint egy ‘baleset’, vagyis egy nem várt esemény, amely a közigazgatás szerinti államcél teljesülésének az elhárítás igényével kerül az útjába. Ezen a ponton tartja fontosnak megjegyezni, hogy elveti a francia közigazgatási bírászkodás egyik alapelvét, amely eredményében a közigazgatás feletti bírászkodást nem választja el magától a közigazgatás jelenségétől, vagyis az említett olvasat szerint ítéletet mondani az igazgatás felett egyet jelent az igazgatással, legalábbis ugyanúgy részét képezi, mint például a hatóság intézkedése. Megjegyzése árulkodik azon alapszemléletéről, mely szerint a hatósági intézkedések felülbíralata nem eshet egybe hatáskörileg a végrehajtás feladataival. Álláspontja szerint az állampolgároknak, ezen kontextusban alkalmazott szóhasználat szerint a *kormányzottnak* vitán felül álló módon kell, hogy rendelkezésükre álljon a jog ahhoz, hogy egy őket érintő közjogi intézkedést hatóságnál támadhassanak meg, amennyiben az sérti saját érdekeiket, vagyis az államnak ilyen módon is garántálnia kell az eszmei végcél, vagyis a szabadság, még pontosabban az emberi szabadság elérése érdekében egy fórum biztosítását annak érdekében, hogy cselekvése, vagyis a közigazgatás ellen az érintettek érdembeli elbírálást garantáló panaszt emelhessenek. Mayer munkásságára⁵⁴ hivatkozva említi Wales-i Eduárd, emlegetett nevén a Fekete Herceg példáját, aki felakasztatta azon alattvalóit, akik panasszal éltek intézkedései ellen, vagyis Concha álláspontja szerint egyértelmű, hogy a végrehajtás intézkedései elleni panaszemelés jogának az állampolgároktól való megvonása az önkény, a terror, a korlátlan, és így nem igazolható állam létét teremtené meg. Ez egy elvi alap, nem az eljárás mikéntjére vonatkozik, mégis fontos, amennyiben a szerző közigazgatástanának megkerülhetetlen államelméleti kiindulópontjait kívánjuk megvilágítani.⁵⁵ Fontos továbbá azon megállapítása is, mely szerint, ha a panaszt tevő állampolgár igényei alaposak és panasztevési jogával él,

Lényegében Concha közigazgatási bírászkodási elméletét követve azt láthatjuk, hogy amennyiben az állam általános eszmei célja az emberi szabadság megvalósítása és tökéletesítése, az állam intézkedéseivel szembeni egyéni (vagyis állampolgári kezdeményezésű) kifogás alapvető emberi jogként értelmezendő, gondolkodása ezért is következetes és *ex post* igazolt a hazai jogfejlődés tendenciáit figyelembe véve, amely az alkotmányjogi panasz intézményét is bevezette a közigazgatási eljárások rendszerébe, vagyis a vizsgált intézménynek alapjogvédelmet biztosít. Erről ld. még: BENCsik András – NASZLADI Georgina: Alkotmányjogi panasz a közigazgatási hatósági eljárásban – avagy a bírósági felülvizsgálat jogorvoslati jellegének alapjogvédelmi relevanciái. *Közjogi Szemle*, 2013/3. 24–30.

⁵⁴ Munkásságáról bővebben: Erk Volkmar HEYEN: *Otto Mayer. Studien zu den geistigen Grundlagen seiner Verwaltungsrechtswissenschaft*. [Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 84] Berlin, Duncker & Humblot, 1981; Koi i. m. 262–264.

⁵⁵ Kegy vagy jog? Szintén a reformkor egyik alapvető jogelméleti kérdésköre volt, hogy bizonyos állampolgári cselekvési lehetőségek az uralkodótól származó ‘kegyként’, vagy tényleges jogként értelmezendők-e, hiszen a modern polgári, korlátozott állam egyik alapletémenyeként kell tekintenünk az uralkodói ‘kegyességnek’ a jogállamiságra, joguralomra való teljes fölcserélésére mind formális, mind tartalmi értelemben. Erről ld. még: BALÁZS György: *Jog vagy kegy? Reformtervek a reformkorban. Világosság*, 1986/10. 635.

úgy a szuverén⁵⁶ hatalomnak, magának a szuverenitásnak válnak szerves részévé, és ezzel Concha tulajdonképpen egy jogszociológiai tényező elismeréseként és elemzéseként vallja, hogy az állampolgár jogtudatossága, amely például konkrét esetben egy közigazgatási döntés elleni kifogásban nyilvánul meg, jótékony módon 'jogfejlesztő' hatású az egész politikai közösségre nézve, az ilyen attitűd részévé válik a jogrend biztosításának, hozzájárul annak az ellensúlyozásához, hogy a végrehajtás a törvényhozás fölé kerekedhessen. Ennek a jognak a gyakorlásához elengedhetetlen eszköz a független, pártatlan bíróság, amely a jogok és kötelezettségek fényében, a konkrét ügy mikéntjének a viszonylatában hozza meg a döntését, nem annak a ténynek a figyelembevételé mentén, hogy a vitában szembenálló felek milyen státusszal rendelkeznek, hiszen nyilvánvaló, hogy a két fél az állam és az *államtag*, de éppen a funkció feletti per, állítja helyesen Concha, lesz az a biztosíték, amely lehetővé teszi, hogy egyes jogilag megalapozott helyzetekben maga az állam vesse alá magát az állampolgár akaratának a döntőszervezet közreműködésével, és ne fordítva, ahogy az az alapesetben megvalósul, ugyanis ez történik abban az esetben, amikor az állam egy közigazgatási kereset által létrejött ügyben aláveti magát a jogrend nevében ön maga alkotta törvényeinek.

Az elvi alapok tisztázásán túl, mit is ért Concha közigazgatási kereset alatt, értelmezésében milyen lefolyású a hozzá kapcsolódó eljárás, valamint mindezek hogyan kapcsolódnak a joguralom eszméjéhez?

A közigazgatási kereset elsősorban egy igény. A Concha által elfogadott organikus állameszme terminológiája szerint az *államtag*nak, vagyis, ahogy ma inkább fogalmaznánk, az állampolgárnak egy jogi természetű igénye, amelyet az állam ellen fogalmaz meg független bíróság előtt arra vonatkozóan, hogy az állam, mint felsőbb közjogi jogalany valamely hatósága által véghez vitt intézkedését, vagyis egy létrejött közigazgatási ténnyt változtasson meg vagy törölje azt el. A kérelem feltételezett alapja a sérelem.⁵⁷ Érdekesség, hogy ezen a ponton Concha már nem bocsátkozik részletes elemzésbe a tekintetben, hogy az alappal rendelkező kifogás egy közjogi intézkedés ellen kinek a hibájából származik, de mégis, a konkrét, specifikus Concha-féle állam-

⁵⁶ Figyelembe kell vennünk, hogy a szuverenitás fogalmának, mibenlétének meghatározása ma sem lezárt tematikájú kérdéskör az államelméleti szakirodalomban. Ezzel kapcsolatban érdekesség, amilyen módon Blutman László Concha és Bibó István szuverenitáselméletét hasonlítja össze a szuverenitás korlátoztságának elvi és gyakorlati, illetve formai és tartalmi aspektusából, az összehasonlítás alapján Concha elméletében a szuverenitás csak formálisan korlátlan jelenség. Ld. BLUTMAN László: Milyen feltételekkel beszélhetünk értelmesen a szuverenitásról? Egy metaelmélet kiindulópontjai. *MTA Law Working Papers*, 2014/17. <https://jog.tk.hu/mtalwp>

⁵⁷ Concha olvasatában ugyanis felmerül a kérdés, hogy a sérelmes, egyénileg kifogásolt közigazgatási helyzetet, mint a panaszos fél jogi problémáját maga az állam okozta-e, vagy azon belül valamelyik világosan elkülöníthető államhatalmi ág? A kérdés napjaink jogirodalmában a jogalkotással okozott kárfelelősség problémájához is elvezethet, habár Concha a közigazgatási *funkció* feletti per témakörében nem ezt vizsgálja explicit módon. A kérdés magánjogi jellegű, kiindulópontja minden esetben a jogellenes magatartás megállapíthatósága az állam részéről, másik oldalon pedig az, hogy a károsult igénybe vette-e a rendes 'jogorvoslati' lehetőségeket a számára káros helyzet megszüntetése, esetleg megakadályozása érdekében. Erről ld. bővebben: Boóc Ádám: Észrevételek az állam kárfelelősségéről a jogszabályban történt ármegállapítási kötelezettség elmulasztása vonatkozásában. *Jogtudományi Közöny*, 2013/10. 509–511.

szemlélet figyelembevételével érdemes lehet elemezni, hogy kitől származhat egy bíróság által elfogadott és megalapozottnak vélt kereset esetében a hiba?⁵⁸

Concha korában ezt a kifogást panasznak nevezte a közjog rendszere, amely a szerző véleménye szerint, hiába az eltérő megnevezés, rendtartási szempontból semmiben sem különbözik a magánjogi keresettől.⁵⁹ A kereset célja egy pótló cselekvés, amely *in integrum restitutio* állapotot kell, hogy eredményezzen a kereset indítványozójának sérelmes jogi állapotában. Concha szubjektív, egyenes, közvetlen és gyors jogorvoslati formának nevezi, amely élesen megkülönböztetendő a tény megvalósító személy elleni közönséges kártérítési pertől. Habár magától értetődő, de ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a kereset címzettje maga a hatóság, a hatóság közvetettsége által pedig maga az állam, nem pedig az állam nevében eljáró hivatali személy, Concha megjegyzi, hogy a tárgyalásból egyenesen ki van zárva ezen személy, ahogy ő fogalmaz, *dolus*-a, vagyis a római jog terminológiája szerint szerződéses mulasztásának a ténykérdési vizsgálata, amelybe a beszámíthatóságot is beleérti.⁶⁰ Ezen tényezőhöz tartozik az is, hogy Concha szerint a kereset tárgyköre nem érintheti az eljáró személy alkalmasságát, vagyis megőrzendő a keresethez tartozó tárgyalás során a közigazgatási tény objektív, elfogulatlan jellege, vagyis a fentebb említett kérdés esetében, ha közvetlen alapot nem is találunk rá, az eljáró személy felelősségének a kizárása révén közvetve Concha mégis feltételezi, hogy a vitás, megtámadható közigazgatási *funkció* esetében a tévedést elkövető 'alany' a végrehajtó közigazgatás közvetettségén keresztül maga az „államszemélyiség”. Mint azt említettük, Concha analógiájában a közigazgatási és a magánjogi kereset között elmosódnak a lényegi különbségek. Olvasatában egy olyan procedúráról van szó, amelynek kizárólagos célja egy határozathozatal az „államtagnak” valamely alanyi joga fölött. Concha megjegyzi, hogy az eljárás jogot teremtő, alakító potenciálja csak addig terjedhet, ameddig a kifogásolt közigazgatási intézkedésnek a *reformatio* általi *orvosolhatósága* lehetséges, vagyis önmagában nem

⁵⁸ Vagyis csak a konkrét, az adott ügyben eljáró hatóság vétett intézkedése során, vagy a kifogás alapját képező ügy esetében az egész végrehajtás tévesztéséről beszélhetünk, tehát Concha államtana értelmében felmerülhet a kérdés: a közigazgatási *funkció* feletti per valamilyen módon verifikálja-e azt, hogy amennyiben a közigazgatás az állam cselekvése, az állam tud helytelenül is cselekedni, tévedhet önálló erkölcsi entitásként, amely etikai dimenziókkal is társul, így például 'akarhat-e rosszat az állam?' Másik oldalon felmerülhet az 'erős állam' tévedhetetlenségének és kiszámíthatóságának a működési kérdése is, szemben az 'erős társadalom' cselekvési körének a spektrumával. Ezzel kapcsolatban megemlítendő, mint kortárs szakirodalmi mű, az angol Sir Lawrence Freedman professzor által írt filozófiatörténeti nagymonográfia: Lawrence FREEDMAN: *A stratégia története*. Budapest, Antall József Politika- és Társadalomtudományi Tudásközpont Alapítvány, 2020.

⁵⁹ A panasz kifejezés a német eredet folyománya, ezt Concha erős kritikával utánzásnak nevezi, hivatkozva a *Klage* kifejezés többrétű jelentésére. Ez a terminológiai zavar álláspontja szerint komoly bonyodalmakat okoz a magyar államigazgatás fogalomjegyzékében, kifejezési kelléktárában. Erről ld. bővebben: NÉMETHY Károly: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, 1897.

⁶⁰ A szubjektív felelősségről (Concha szóhasználatában: *dolus*) a közigazgatásban témakörrel kapcsolatban ld. bővebben: SZALAI András: *A közigazgatási jog alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 84–85.

kizárt a lehetősége annak, hogy a hatóság által okozott hiba helyreállítása megvalósuljon egy határozathozatal keretei között az „államtagnak” valamely alanyi joga fölött.⁶¹

A *Politika* közigazgatástani részében a ‘közigazgatási érdekvédelem’ kategóriáján belül taglalja Concha a méltányosság posztulátumának jelentőségét az állam és az államtag oda-visszaható relációjában. Az állam egyetemes, emberközpontú eszméje magában kell hogy hordozzon, érvel Concha helyesen, egyfajta ‘biztosítékot’ arra vonatkozóan, hogy az államon belüli ‘egyetemes’ jelleg, eszme és cél ne nyomja el az egyéni önállóságot, ez pedig csak úgy kivitelezhető az állam cselekvésében a közigazgatás közreműködésének a bevonása által, ha minden körülmények között ‘méltányló’ viszonyulást garantál az állam az *államtag* irányába azon jogosultságai és főként érdekei tekintetében, amelyek, ha néhol csak a legapróbb részletekben is, az állam és az egyéni személy esetében találkoznak, de legalább nem ellentétesek egymással.⁶² Ehhez olyan hatóságok is létrehozhatók Concha elmélete szerint, amelyek a közigazgatási hatóságok rendszerén kívül állnak, így intézkedésükben nem is ítéletet eredményező intézkedés valósul meg, hanem Concha fogalomhasználata szerint egyfajta *arbitrium*, ezt tekinti saját fogalomhasználata szerint méltánylásnak. Itt a szerv és az eljárás is speciális, célja a méltányosság gyakorlása egy panasz eljárás keretei között, amely ugyanolyan jogi kötéssel bírna, mint a közigazgatási *funkció* feletti per, a lényegi különbség jogi természetű: a közigazgatási bírósági ítélet jogszabályra alapozott, míg az érdekvédelmi panasz eljárás végeredményeként megszülető döntés a panasszal érintett, avagy az arra hivatott hatóság mérlegeléséből származik. Itt az államnak nem az objektív normáival, hanem a konkrét eset speciális körülményeivel, a panaszos privát érdekeinek a mérlegelésével történik meg a sérelmes jogi helyzet helyreállítása.⁶³

Amennyiben az egyesek joga biztosítottá válik a közigazgatással szemben, joguralmi állapot következik be, írja Concha. Minden jogrend egy akarati folyamodvány, az állam sajátja azon célja szerint, amely kifejezett módon az emberi eszmét szándékolja megvalósítani, ez maga is akarat. Azonban ez az eszme nem egy homogén egység, az egyesek

⁶¹ A kérdéskör napjaink jogtudományi szakirodalmában is sokat vitatott, főleg közbeszerzési, fogyasztóvédelmi hatóságok működési körében. Erről lásd bővebben: IMRE Miklós – MIKÓ Zoltán – LENTNER Csaba – KRISTÓ Katalin – KOVÁCS Éva Margit – BOROS Anita: *Gazdasági igazgatás*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020. 68., 77., 86., 109., 112.

⁶² Érdekesség, hogy a közigazgatási eljárások rendjét szabályozó jogszabályok között az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény előtt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény ismerte a VII. jogorvoslatokról szóló fejezetben az úgynevezett ‘Méltányossági eljárás’ jogorvoslati típusát. Erről ld. a 2004. évi CXL. törvény 113. szakaszát.

⁶³ Fontos megjegyezni, hogy itt nem valamiféle obskúrus, ‘törvényen kívüli ítélkezés’ valósul meg. Habár a határozathozó nem bíróság, mégis, egy az állami főhatalom által alapított olyan szerv, ahogy fentebb láthattuk, például az úgynevezett államtanács esetében, amely konkrét, egyedi esetekben kifejezi az állam összességi akaratát méltánylás és érdekegyesítés útján azokban az esetekben, ahol az államcél nem realizálódott konkrét jogszabályok formájában, vagyis feltehetően olyan ügyről van szó, amelyre vonatkozóan nincs normája a törvényhozásnak, így még a joghézag esetkörében is felhasználható, sőt, magát a joghézag helyzetét is méltányolja az érdekvédelem a panaszos esetében. A XX. századi államtanácsokról, és azok működési rendjéről lásd bővebben: EMBER Győző: Magyarország és az államtanács első tagjai. *Századok*, 1935/69. 555–664.; BALLAGI Géza: Parlamenti reform és államtanács. *Budapesti Szemle*, 1881/60. 365–391.

egyéni céljaiból tevődik össze, így jogilag sem lehet az állam cselekvésének minden részletét előre meghatározni. Így Conchának – figyelembe véve azon megállapítását, hogy az egyéni, vagyis a társadalmilag legkisebb egységek törekvéseihez kapcsolódó célok létéből eredően nem lehet meghatározni az állami cél megvalósítási módját a jog eszközeivel úgy, hogy azok tökéletessége minden esetben a hiba lehetőségének kizárásával legyen biztosított – helyes azon megállapítása, mely szerint az állam életében, ‘mindennapos’ létezésében fennáll a kérdés, hogy szervei (és érdekes módon itt az állami *tagok* is ide tartoznak) működését milyen módon és mennyire köti meg a jogrend, vagyis az egyetemes cél érdekében állammá szerveződött politikai közösség életében érvényesül-e egy egészséges mértékű flexibilitás, a jogrendtől való függetlenség vagy kötöttség kérdése pedig minden esetben magában hordozza a jogok megsértésének az eshetőségét. A jogrendből származik ugyanis az államcél szolgáló szuverén hatáskör.⁶⁴ Itt Concha elképzelésében az államcél érvényesülése és elérése érdekében ‘szentesül’ az a jogrend, amely egyébként egy merev, sivár, ‘barátságatlan’, sokszor látszólag csak önmagáért létező normagyűjtemény, egy szigorú kódex, semmi több, amelynek a tartalma sok esetben nem is feltétlenül kellemes magatartásokat ír elő az „államtagok” számára, mégis azokat az erkölcsi erőket hivatott mozgósítani, amelyek képesek az állam és a nemzet célját teljesíteni, legalábbis azokban számára nélkülözhetetlen segítséget nyújtani. Így nyer Concha értelmezésében egyfajta ‘felmentő keresztiséget’ a jog a felette álló eszmei állam tükrében, amely, ahogy ezen gondolkodásmód mentén egyértelműen kiderül, sosem lehet elsődleges az állam egyetemes, eszmei céljához képest. Értelmezésében nem azért van állam, hogy annak jogszabályai legyenek, a jog válik minden esetben az állam eszközévé; azért van jog, hogy az államnak normatív rendje legyen, azonban ez a jog lényeges, sőt, nélkülözhetetlen eszköze az állameszme, a tökéletes emberi szabadság megvalósulásának.⁶⁵

3. Záró gondolat Concha Közigazgatástanának fő államelméleti konzekvenciáiról

Concha közigazgatási elméletét vizsgálva mind a *tagosulás*, mind a *funkciótan* és a közigazgatási perrendszer jellegét elemezve, egy olyan állammodell igazgatási struktúrája rajzolódik ki előttünk, amelyben az önálló személyiséggel, mint a *nemzettest* tekintetében nem csak formális, hanem tartalmi értelemben is valódi erkölcsi identitással rendelkező állam materiális és metafizikai entitásként is racionális céllal rendelkező egyéniségnek tekinthető, az a cél pedig, amely érdekében ‘létezik’ és nem ‘működik’, nem más, mint az állam nemzeti jellegéből eredően kiemelkedő, elsődleges jelentőséggel bíró emberi személy, és annak szabadsága kiteljesítésének folyamatos előmozdítása, tökéletesítése és rendezett szolgálata. Ezek jegyében a közigazgatás az állam szervezett cselekvése, mondhatni, karakteres magatartása, amelyben az állam funkcionális akarata az igazgatás intéző jellegében válik annak egységes szándéka szerinti tudatos szervezéssé.

⁶⁴ Itt Concha nem tulajdonít jelentőséget a jogrendszeren belül annak az alstruktúrának, amit ma jogforrási hierarchiának neveznénk. A jogrendet, a normák jogi kötőerejétől függetlenül, egységükben vizsgálja.

⁶⁵ Jogfilozófiai nézeti szempontjából természetjogi elemek jelennek meg Concha gondolkodásában ezen a ponton, amennyiben a jogot alárendeli az állam eszméjének, mint egy erkölcsi követelmény teljesülésének.

