

KOIGYULA*

LORENZ VON STEIN ÉS VERWALTUNGSLEHRE CÍMŰ FŐ MŰVÉNEK HELYE A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN

I. STEIN ÉLETPÁLYÁJA VÁZLATOSAN

Lorenz von Stein dániai németként az ekkor Dániához tartozó Schleswig-Holstein Borby (dánul: Borreby) nevű tengerparti városkájában látta meg a napvilágot¹ Wasmer Jacob Lorentz néven,² és Weidlingenben, Ausztriában hunyt el.³ Általában közgazdászként tartják számon, de jogász volt, és a közigazgatás-tudomány egyik megalapozója, de gyakran szociológusként is említik.

22 esztendősen, 1837-ben Jénában filozófiai és jogi tanulmányokat folytatott. A jogi stúdiumokat 1839-ben már Koppenhágában abszolválta. Később Berlinben szerzett jogi doktori címet, és képzést kapott német (valamint dán) egyetemi alaptanulmányait követően a Párizsi Egyetemen is (1841-1842), ahol a francia eszmék hatottak rá.⁴ 1855 és 1885 között Stein a Bécsi Egyetemen tanított politikai gazdaságtant hetven esztendősen történt nyugalomba vonulásáig.

Szerepe volt még 1882-ben Ito Hirobumi japán miniszterelnök meghívására a japán alkotmány megszövegezésében is.

II.A VERWALTUNGSLEHRE

Fő műve a hétkötetes *Verwaltungslehre*,⁵ melyben közigazgatási tanait foglalta össze, a mai napig is a közigazgatás-tudományok egy megbecsült alapk munkája. Gyakorlatilag a

* PhD, tudományos segédmunkatárs (MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet); egyetemi tanársegéd (NKE KTK Közjogi Intézet).

¹ ADB XXV. 661-667. (Theodor Inama címszava Steinről, 1893-ból), ld.: különösen a 661. lapon írtakat. Dán nyelvű életrajz: Westergaard, Harald: v. *Stein, Lorenz Jacob*. In: *Dansk Biografisk Leksikon, tillige omfattende Norge for tidsrummet 1537-1814* XVI. (Ed.: Carl Frederick Bricka). København, 1905. Glydendal. Simon, Norbert: *Lorenz von Stein*. In: Stein, L.: *Zur preussischen Verfassungsfrage. Reprint besorgt und mit einem Nachwort versehen von Carl Schmitt mit handschriftlichen Randbemerkungen und Notizen von Joseph H. Kaiser*. Berlin, 2002. (fülszöveg) Duncker und Humblot.

² ADB XXV. 661.

³ ADB XXV. 661., Westergaard, 1905.

⁴ ADB XXV. 661-662.

⁵ Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre I - VII*. Stuttgart, 1865 - 1868. XVIII., 448.; XVI., 355.; X., 131.; XIV., 198.; X., 325.; X., 149.; VIII., 347. Cotta. <http://archive.org/search.php?query=Verwaltungslehre>

modern (*Policeywissenschaft*-korszak utáni) közigazgatás-tudomány megalapozása. Lényege egyszerre rejlik a műben lefektetett elvi tételekben, valamint abban, hogy a közigazgatás egész rendszerét bemutatta. Az első kötet témája a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*). A második kötet a belügyi igazgatást tanulmányozásának (*Die Lehre von der innern Verwaltung*) kérdését járja körül, tekintettel a bevezetésre, a fogalomra, a rendszertanra, és a közigazgatás jogára (*Recht der Verwaltung*). A harmadik kötet a közegészségügy (*öffentliche Gesundheitswesen*), a negyedik a rendészeti jog (*Polizeirecht*), az ötödik a művelődésügy (*Bildungswesen*), a hatodik a sajtóügy (*Presse*), a hetedik a gazdasági igazgatás (*wirtschaftliche Verwaltung*) témáját mutatja be. E kötetek jelentősége a megalapozáson és a szakigazgatások rendszerének kialakításán túl abban rejlik, hogy egyben az összehasonlító közigazgatási jog (*vergleichende Verwaltung*) szellemében is fogantak, de legalábbis erős összehasonlító igénnyel írótnak tekinthetők. Ennek bizonyítéka, hogy a hétkötetes *Verwaltungslehre* általános részt (*allgemeiner Teil*) tartalmazó, alkotmányos közigazgatási jog (*verfassungsmässige Verwaltungsrecht*) alcímű első kötete, mely a végrehajtó hatalom (*vollziehende Gewalt*) témáját járja körül, és egyben az általános rész teljeskörű kifejtését is tartalmazza, felöleli a különös rész (*besonderer Teil*) első ágazatát, területét (*Gebiet*), amely a kormányzat és az alkotmányos igazgatási jog (*Die Regierung und das verfassungsmässige Regierungsrecht*) kérdéseit tartalmazza, az alábbi alcímmel lett kiegészítve: a jogállapot, a jogalkotás, és a jogirodalom összehasonlítása Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich, und Deutschland*).⁶ Érdekesség, hogy a mű előszavát barátjához, a porosz Rudolf Gneisthez címezte, akivel nagyjából egyidejűleg dolgoztak összehasonlító közigazgatási témákon. (Bár 1860-ban írt angol tárgyú munkájával Gneist megelőzte Steint, ugyanakkor Stein munkássága tekinthető iskolaalapító jellegűnek, és tudományosan a jelentősebbnek).

III.AZ ÖSSZEHAONLÍTÓ KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS AZ ÖSSZEHAONLÍTÓ KÖZIGAZGATÁSTAN FOGALMA A MŰBEN, ÉS EZEK MEGJELENÉSE

Lorenz Stein eléggé világosan leírja, hogy mit is ért (már 1870-ben!) összehasonlító közigazgatási jogon (Kautz szövegezésében: összehasonlító igazgatásjogon): „Az összehasonlító igazgatásjognak azon a ténykörülmény szolgál alapul, hogy minden nép és

⁶ Ezekre az adatokra ld. a Stein 1865-1868 I. címlapját.

ország a tételes jogképzés ezen nagy elemeit sajátyszerűen bírja és kifejti; és ezáltal az igazgatásnak egészben és egyes ágaiban nemzeti és állami individualitását kölcsönzi. Még csak ezen, a magában véve egymással hasonlónak egyéni különféleségében nyilvánul a világ életének valódi kimeríthetetlen gazdagsága, s feltétlenül elmondhatjuk, hogy e gazdaság sehol sem nagyobb, mint éppen az igazgatás és jogának terén. Az összehasonlító igazgatásjog tehát először is az alaki összehasonlítást foglalja magában, mint összehasonlító jogi jogisme, a fennálló különbségek pusztán egymás mellé állítása által, minek magában véve csak azon haszna van, hogy a valódi összehasonlításhoz az anyagot nyújtja. A valódi, vagyis szerves összehasonlítás pedig kitüntetése [kimutatása-K.Gy.] az igazgatás érvényben lévő joga tételes különbségeinek, mint azon nép jelleme és élete kifejezése és folyományának, amelyre nézve érvénnyel bír, és amely által kiképeztetett. Alapját az ország gazdasági, társadalmi, és politikai állapotainak, más részről a nemzet jellemének tanulmányozása képezi; bevezetése Európa belső államéletének organikus és élő képét nyújtja. Ennek alapalkzatait világrészünk három fő kultúrnépe: az angol, francia, és német, elemeik belső egyenlőségével, és az ő joguk valódi alkatának gyakran lényegileg elütő különbségeivel képezik.”⁷ Ezen három „kultúrnemzetre” való hivatkozás a fő oka annak, hogy Stein vizsgálódásait főként, de nem kizárólag e három közigazgatási kultúrára terjeszti ki. (Érdekes lesz megfigyelni, hogy ez az angolokat megillető szerep az idők során miként „száll át” egyre inkább az Amerikai Egyesült Államokra, amely kezdetben igencsak figyelemmel volt a közigazgatás európai példáira). Véleményem szerint a francia, a német, és az angolszász közigazgatási kultúra joggal tartható a három nagy közigazgatási rendszernek.

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

⁷ Stein, Lorenz: *Az államigazgatás és az igazgatási jog alapvonalai folytonos tekintettel Angol-, Francia- és Németország törvényhozása- és irodalmára* (Ford.: Kautz Gusztáv). Budapest, 1871.¹ 1890.² XXXII., 519. Ráth. Ld. különösen a 13-14. lapot.

hogy minden pozitív jog, történeti konzekvencia; feladatát pedig képezi: azt, ezen okbéli viszonyzatában kitüntetni.”⁸

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

Az első kötetben a királyok személyes államhatalmának (*die persönliche Staatsgewalt des Königs*) körében Anglia, Franciaország, és Németország megoldásairól olvashatunk. Angliát ebben az időben Stein a királyi előjogokkal (*königliche Prerogative*) jellemezte,⁹ míg Franciaország esetében a *monarcha* rendeletalkotási joga és a társadalmi ellentétek közötti kapcsolatra utalt (*Das Verhältniss der sozialen Gegensätze zu der Verordnungsgewalt des Monarchen*),¹⁰ addig Németország esetében az ideiglenes törvényekkel kapcsolatos garanciákat, az ezekre vonatkozó jogot és fogalmi-elméleti háttérrel emelte ki (*Die Theorie; Begriff und Recht der Garantien und der provisorische Gesetze*).¹¹ Az Államtanács (*Staatsrat*) szerepének vizsgálata során Anglia, Franciaország, és Németország példáját is tekintetbe veszi.¹² Hasonlóan jár el a kormányzás jellegének (*Charakter der Regierung*) vizsgálata során, mikor is a fejezetben a fenti három országot vizsgálja.¹³ A hivatal (*das Amt*) a hivatali rendszer és a közszolgálat vagy államszolgálat (*Staatsdienst*) feldolgozása körében főfogalomként alkalmazza a szerző. A hivatali jelleg (*Amtswesen*) vizsgálatakor Lorenz Stein a történeti vizsgálódás elemeire, és ezek összehasonlítására is kitér a kor három nagy közigazgatási kultúrája esetében (*Elemente der Deutschland*).¹⁴ Az egyes minisztériumok fejlődését és a bürokratarendszer ellentétéként jellemezhető *kollegiálrendszer*t is elemzi, mellyel együtt az angol, francia, és német minisztériumi rendszereket is vizsgálja a professzor (*Das einzelne Ministerium und seine Entwicklung auf dem Collegialsystem. Charakter des Ministeriums in England, Frankreich und Deutschland*).¹⁵ E körbe tartozik a miniszteri rendeletalkotási jog (*das ministerielle Verordnungsrecht*), amelyek szintén a három nagy közigazgatási kultúrát illetően kerülnek megvizsgálásra.¹⁶ Anglia esetében a szerző a Parlament ezen jogát emeli ki, míg Franciaország esetében az *Ordonnance*, valamint a *Décret*

⁸ Stein 1890 57. Érdekesség, hogy a hétkötetes nagy munkában az e sorokat tartalmazó *A beligazgatásjog nemzeti alakja és az összehasonlító jogtudomány* című pontot nem találjuk meg.

⁹ Stein 1865-1868 I. 153-156.

¹⁰ Stein 1865-1868 I. 157-159.

¹¹ Stein 1865-1868 I. 159-165.

¹² Stein 1865-1868 I. 179-197.

¹³ Stein 1865-1868 I. 198-204.

¹⁴ Stein 1865-1868 I. 207-222.

¹⁵ Stein 1865-1868 I. 257-264.

¹⁶ Stein 1865-1868 I. 309-315.

elkülönítése mellett vizsgálja a végrehajtási záradék (*Vollzugsclausel*) és a *Conseil d'Etat* szerepét. Ugyanígy angol, francia és német példákat hoz az alkotmányos kötelességek (engedelmesség) esetében (*Der verfassungsmässige Gehorsam*). Jellemzi a hatóságok felelősségének jellegét, és a rájuk vonatkozó felelősségjogot (*Der Charakter und das Recht der Verantwortlichkeit der Behörden*).¹⁷ Anglia esetében a kérdést röviden elemzi.¹⁸ Franciaország esetében figyelembe veszi Stein professzor a történeti háttérrel (*Die historische Grundlage*),¹⁹ a köztisztviselők felelősségére vonatkozó francia joganyagot,²⁰ a kontenciózus eljárást (*Le contentieux*),²¹ a panaszjog (*Beschwerderecht*) és a nem vitás közigazgatási eljárás (*voie gracieuse*) vonatkozó kérdéseit,²² és a vitás közigazgatási eljárás (*voie contentieuse*) valamint a keresetjog (*Klagrecht*), továbbá a közigazgatási eljárásjog²³ (*procédure administrative*) adekvát megállapításait,²⁴ a francia közigazgatási bírászkodás (*die französische Verwaltungsgericht*) gyakorlatára (különösen a *Conseils de préfecture* és a *Conseil d'Etat* döntvényeit illetően),²⁵ kitekintve a *Conflit de compétence* idevágó tevékenységére is.²⁶ A német hatósági felelősségjogot illetően történetileg a rendi kereset- és panaszjog (*ständische Klag- und Beschwerderecht*) az első vizsgált tárgykör.²⁷ A német jogalkotás alkotmányi forrásait, törvényeit, és rendeleteit vizsgálja tovább a panaszjog vonatkozásában, tekintettel a 19. század eleji bírói hatáskörökre (*richterliche Kompetenz*).²⁸ E rész az első kötetben az egyetlen, ahol külön alpontot szentel korábbi elméleti művelők vizsgálódásainak (*Die Theorie*), ahol is a közigazgatási- és igazságügyi kérdések tanát (*Die Lehre von den Administrativ- und Justizsache*), és új irányként (*neuere Richtung*) tekint a közigazgatási bírászkodás, és a közigazgatási bírászkodási szokások (*Verwaltungsgerichtshöfe*) kérdése. Elméleti művelőkként (e sorrendben) csak csupa német szerzőre utal: Joseph Pözlre, Robert Mohlra, Otto Bährre, Gottfried Schmittre.²⁹

A *Die Lehre von der innern Verwaltung* című kötet bevezetést tartalmaz a közigazgatási jog (*Recht der Verwaltung*) fogalma, tartalma, és rendszere (*Begriff, Inhalt,*

¹⁷ Stein 1865-1868 I. 409-440.

¹⁸ Stein 1865-1868 I. 410-414.

¹⁹ Stein 1865-1868 I. 415-418.

²⁰ Stein 1865-1868 I. 419-420.

²¹ Stein 1865-1868 I. 421-422.

²² Stein 1865-1868 I. 423-424.

²³ A közigazgatási eljárásjog és a keresetjog összefüggéseiről általában: Stein 1865-1868 I. 372-382.

²⁴ Stein 1865-1868 I. 424-426.

²⁵ Stein 1865-1868 I. 427-428.

²⁶ Stein 1865-1868 I. 429-430.

²⁷ Stein 1865-1868 I. 431-432.

²⁸ Stein 1865-1868 I. 433-440.

²⁹ Stein 1865-1868 I. 441-448.

System) tekintetében. A kötet másik alcíme ugyanakkor a valós beligazgatás és a közigazgatási jog kapcsolatára vonatkozik (*Die wirkliche innere Verwaltung und das Verwaltungsrecht*), ugyanakkor a népesedésügy (*Bevölkerungswesen*) és az e tárgyra vonatkozó közigazgatási jog (*und sein Verwaltungsrecht*) is itt kerül kifejtésre. Ugyan nem elsősorban a külföldi hatásokhoz tartozik, azonban elmélettörténetileg fontos ebben a kötetben a Közigazgatástan története (*Die Geschichte der Verwaltungslehre*) című rész.³⁰ Ebben érdekes kapcsolódási pontokat láthatunk a közigazgatás és az államtan között, mivel Stein az állameszmét a közigazgatás lelkiismeretének nevezi (*Die Ideen des Staats als Gewissen der Verwaltung*), továbbá az államfogalom történetét tartja a közigazgatástan történetével kapcsolatos alapnak (*Die Geschichte des Staatsbegriffes bildet daher die Grundlage der Geschichte der Verwaltungslehre*).³¹ A továbbiakban négy formát különít el a közigazgatástól: a jóléti állam (*Wohlfahrtsstaat*) és a *ius naturae et gentium* korszakát (Christian Wolf, Gottlob Justi, és Joseph Sonnenfels neve kerül ennek kapcsán elő);³² a rendőrállam (*Polizeistaat*);³³ valamint a jogállam (*Rechtsstaat*).³⁴ Tárgyalja a kameralisztikatudomány (*Cameralwissenschaft*) és a közigazgatástan; valamint az alkotmányjog és a közigazgatástan szerepét (itt kitér a rendszeres közigazgatási jog /systematische Verwaltungsrecht/ és az alkotmányjog kapcsolatára Robert Mohl kapcsán),³⁵ de említi a közgazdászok közül a fiziokrata iskola (*physiocratische Schule*) és az Adam Smith-i iskola (*Die Schule von Adam Smith*) szerepét is.³⁶ Ezt követően részletesen leírja a közigazgatási jogot (fogalma, meghatározása, a hatályos közigazgatási jog /geltenden Verwaltungsrecht/ szerepe,³⁷ külön elemzi a tételes közigazgatási jog jellegzetességeit (*Der Charakter der Bildung des positiven Verwaltungsrecht*) Angliában, Franciaországban, és Németországban.³⁸ A jogalkotás és tudomány (*Codification und Wissenschaft*)³⁹ körében már ekkor meglepő módon nagy szerepet kap a nemzetközi közigazgatási jog eszméje (*Die Idee des Internationales Verwaltungsrechts*).⁴⁰ Konkrét összehasonlító igénnyel írt részek a kötetben még három helyen fordulnak elő. Az első az anyakönyv (*Standesregister* – ha Umlauttal íródna a szó, akár rendi nyilvántartásnak is vélhetné a gyanútlan olvasó). Itt az

³⁰ Stein 1865-1868 II. 6-42.

³¹ Stein 1865-1868 II. 6-11.

³² Stein 1865-1868 II. 11-17.

³³ Stein 1865-1868 II. 18-21.

³⁴ Stein 1865-1868 II. 22-24.

³⁵ Stein 1865-1868 II. 33-38.

³⁶ Stein 1865-1868 II. 39-42.

³⁷ Stein 1865-1868 II. 74-78.

³⁸ Stein 1865-1868 II. 85-92.

³⁹ Stein 1865-1868 II. 93-101., a témáról konkrétan: 93-94.

⁴⁰ Stein 1865-1868 II. 94-101.

1784. február 20-i osztrák pátenst,⁴¹ a porosz kettős szabályozást (*doppeltes Recht*),⁴² az 1792. évi és 1807. évi francia anyakönyvi törvényt,⁴³ és a tárgykör 1836-os angol szabályozását veszi figyelembe a szerző.⁴⁴ Hasonlóképpen jár el a népesedésügy közigazgatási rendezésének (*Die administrative Ordnung der Bevölkerung*) körében Anglia, Skócia és Írország (*England, Schottland und Irland*)⁴⁵ mellett a francia⁴⁶ valamint a német szabályozást is tárgyalja.⁴⁷ Érdekesség, hogy az irodalom (jogirodalom) és törvényhozás (*Literatur und Gesetzgebung*)⁴⁸ csak csupa németajkú területet vesz figyelembe: Ausztriát (*Österreich*),⁴⁹ Poroszország (*Preussen*),⁵⁰ Bajorország (*Bayern*),⁵¹ Württemberg (*Württemberg*),⁵² Szászország (*Sachsen*),⁵³ valamint Hannover (*Hannover*)⁵⁴ irodalmát és törvényhozását.

A harmadik kötet a közegészségüggyel (*Das öffentliche Gesundheitswesen*) foglalkozik alcíme szerint a németországi, angliai, franciaországi és más országbeli példákat ígérve (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). Azonban az összehasonlító jelleg csupán a közegészségügy és a közegészségügyi jog jellegének elemzésekor kerül előtérbe (*Der Charakter des öffentlichen Gesundheitswesens und seines Rechts in Frankreich, England, Belgien, und Holland*), ahol a „más országokat” Belgium és Hollandia jelenti.⁵⁵

A negyedik kötet a rendészeti jogot (*Das Polizeirecht*) veszi vizsgálat alá, de nem él a szerző e körben összehasonlító módszerrel. Itt az alábbi főbb témaköröket tárgyalja: Alapfogalmak (*Grundbegriffe*),⁵⁶ az általános rendészeti jog (*Das allgemeine Polizeirecht*),⁵⁷ a közbiztonsági rendészet és jog (magánélet) azaz (*Der Sicherheitspolizei und ihr Recht*

⁴¹ Stein 1865-1868 II. 238.

⁴² Stein 1865-1868 II. 238-240.

⁴³ Stein 1865-1868 II. 240-242.

⁴⁴ Stein 1865-1868 II. 243-245.

⁴⁵ Stein 1865-1868 II. 287-299.

⁴⁶ Stein 1865-1868 II. 300-306.

⁴⁷ Stein 1865-1868 II. 307-309.

⁴⁸ Stein 1865-1868 II. 340-352.

⁴⁹ Stein 1865-1868 II. 341-342.

⁵⁰ Stein 1865-1868 II. 343-345.

⁵¹ Stein 1865-1868 II. 346-347.

⁵² Stein 1865-1868 II. 348-349.

⁵³ Stein 1865-1868 II. 350-351.

⁵⁴ Stein 1865-1868 II. 352-355.

⁵⁵ Stein 1865-1868 III. 18-23.

⁵⁶ Stein 1865-1868 IV. 1.-11.

⁵⁷ Stein 1865-1868 IV. 12-87.

/Persönliches Leben/),⁵⁸ illetve dogmatikailag értelmezhetetlen okból itt tárgyalja a gondnoksági ügyet (*Pflegeschafswesen*).⁵⁹

Az ötödik kötet a közművelődésügyet és a szakművelődésügyet (*Das elementar und das Berufsbildungswesen*) vizsgálja Németországban, Angliában, Franciaországban, és más országokban (*in Deutschland, England, Frankreich, und andern Ländern*). A művelődésügy jellegzetességeit pár ecsetvonással mutatja be Európa főbb államaiban. Ezek sorrendben nála: Anglia,⁶⁰ Franciaország,⁶¹ Németország,⁶² Belgium,⁶³ Hollandia,⁶⁴ Olaszország,⁶⁵ Svájc,⁶⁶ Svédország,⁶⁷ Oroszország,⁶⁸ Szerbia,⁶⁹ Románia.⁷⁰ (Tehát Ausztria és Magyarország is kimaradt ebből a felsorolásból). A népiskolaügy történeti elemeit bemutatja Németország vonatkozásában (*Deutschlands Volksschulwesen und die Elemente seiner Geschichte*).⁷¹ A német rendszer utánzására derít fényt a holland és dán népiskolaügyet illetően (*Die Nachbildungen des deutschen Volksschulwesens in Holland und Dänemark*).⁷² Figyelemmel van az angol népiskolaügy mellett⁷³ a francia helyzetre (*Instruction primaire*).⁷⁴ Bizonyítja, hogy francia hatás alatt fejlődött Belgiumban, Olaszországban, és Svájcban a népiskolaügy (*Die französischen Nachbildungen im Volksschulwesen von Belgien, Italien und der Schweiz*)⁷⁵. Ezek után külön-külön mutatja be Németország szakművelődési rendszert -együtt a mai értelemben vett középfokú és felsőfokú oktatást: a középiskolai, a gimnáziumi és az egyetemi oktatás kérdéseit- (*Deutschlands Berufsbildungssystem*);⁷⁶ Franciaország szakművelődési rendszerét (*Frankreich Berufsbildungssystem*);⁷⁷ valamint Anglia szakművelődési rendszerét (*England Berufsbildungssystem*).⁷⁸

⁵⁸ Stein 1865-1868 IV. 88-176.

⁵⁹ Stein 1865-1868 IV. 177-198.

⁶⁰ Stein 1865-1868 V. 43-44.

⁶¹ Stein 1865-1868 V. 45-51.

⁶² Stein 1865-1868 V. 52-53.

⁶³ Stein 1865-1868 V. 53-55.

⁶⁴ Stein 1865-1868 V. 55-56.

⁶⁵ Stein 1865-1868 V. 56-58.

⁶⁶ Stein 1865-1868 V. 59-61.

⁶⁷ Stein 1865-1868 V. 62-63.

⁶⁸ Stein 1865-1868 V. 63-64.

⁶⁹ Stein 1865-1868 V. 64-65.

⁷⁰ Stein 1865-1868 V. 65-66.

⁷¹ Stein 1865-1868 V. 81-91.

⁷² Stein 1865-1868 V. 92-93.

⁷³ Stein 1865-1868 V. 93-99.

⁷⁴ Stein 1865-1868 V. 100-108.

⁷⁵ Stein 1865-1868 V. 109-112.

⁷⁶ Stein 1865-1868 V. 191-285.

⁷⁷ Stein 1865-1868 V. 286-318.

⁷⁸ Stein 1865-1868 V. 319-321.

A hatodik kötetben még folytatódik a művelődésügy az általános művelődésügy (*Das allgemeine Bildungswesen*) bemutatásával,⁷⁹ ahol az előző kötet oktatási igazgatási hangsúlyai helyett a kulturális igazgatás lesz a hangsúlyosabb: különösen a könyvtárügy⁸⁰ és a színházügy,⁸¹ valamint a kulturális egyesületek (művelődési egyletek) ügye (*Bildungsvereinswesen*).⁸² Mai szemmel furcsa, hogy az erkölcsrendészet (*Sittenpolizei*) a művelődésügy keretében került elhelyezésre. Ez azonban érthetőbb, ha azt vesszük figyelembe, hogy e körbe sorolták a szeméremsértésen (*Unzucht*)⁸³ és a ma talán a szabálysértés név alá foglalható helytelenség, zabolátlanság (*Unmassigkeit*)⁸⁴ elleni fellépésen⁸⁵ kívül a szerencsejátékok (*Glücksspiele*)⁸⁶ és az ünnepnapok (*Feiertage*)⁸⁷ betartásának rendészeti kérdéseit is. A kötet másik nagy kérdése a sajtóügy (*Die Presse*).⁸⁸ Összehasonlító jelleggel több ország hatályos sajtójogi rendszerének szabályozását (*Die geltenden Pressrechtssysteme*)⁸⁹ is bemutatja a szerző. Így Angliáét,⁹⁰ Franciaországét,⁹¹ Németországét,⁹² Hollandiáét és Belgiumét,⁹³ Svédországét,⁹⁴ és Olaszországét.⁹⁵

A nagy mű hetedik kötete (vezetőcíme szerint még mindig a belső igazgatástan, az *innere Verwaltungslehre* keretei között haladva (azaz nem a külügyeket, vagy a hadügyet, illetve pénzügyet vizsgálva) jut el a gazdasági igazgatásig (*Die wirtschaftliche Verwaltung*), amelynek csupán egy része került kidolgozásra. Ez a *Birtokelvonás. Földbirtoktehermentesítés, örökváltság, közbirtok-megosztás, kisajátítás, és az állami kényszer joga Angliában, Franciaországban, és Németországban* címet viseli (*Die Entwährung. Grundetlastung, Ablösung, Gemeinheitsteilung, Enteignung und Staatsnothrecht in England, Frankreich, und Deutschland*).⁹⁶ Vagyis a földbirtokjog tulajdonelvonással kapcsolatos részeit dolgozta ki a szerző, amelyek ekkoriban változatos formában léteztek.

⁷⁹ Stein 1865-1868 VI. 1-43.

⁸⁰ Stein 1865-1868 VI. 36-38.

⁸¹ Stein 1865-1868 VI. 40-42.

⁸² Stein 1865-1868 VI. 43.

⁸³ Stein 1865-1868 VI. 17-20.

⁸⁴ Ez a szó nemcsak az evésben, vagy ivásban ismert mértéktelenséget, hanem a viselkedéssel kapcsolatos mértékvesztést is magában foglalja (az angol *immoderation* szóhoz hasonlóan).

⁸⁵ Stein 1865-1868 VI. 21-22.

⁸⁶ Stein 1865-1868 VI. 22-23.

⁸⁷ Stein 1865-1868 VI. 24-26.

⁸⁸ Stein 1865-1868 VI. 44-149.

⁸⁹ Stein 1865-1868 VI. 123-149.

⁹⁰ Stein 1865-1868 VI. 124-132.

⁹¹ Stein 1865-1868 VI. 133-138.

⁹² Stein 1865-1868 VI. 139-144.

⁹³ Stein 1865-1868 VI. 145-148.

⁹⁴ Stein 1865-1868 VI. 148-149.

⁹⁵ Stein 1865-1868 VI. 149.

⁹⁶ Stein 1865-1868 VII. 77-347.

Azaz a *Verwaltungslehre* csonka, befejezetlen. Azonban így is számos összehasonlító jellegű bemutatás található a hetedik kötetben. Általános közgazdasági eszmék bemutatása mellett a merkantilista rendszert is bemutatja Angliában, Franciaországban, és Németországban (*Das Merkantilssystem in England, Frankreich und Deutschland*).⁹⁷ Bemutatja az általa francia szóval *Économistes*-eknek is nevezett fiziokraták (*Physiokraten*) mezőgazdasági igazgatásra (*landwirtschaftliche Verwaltung*) vonatkozó rendszerképzését.⁹⁸ Elénk tárja a szerző Adam Smith tanait a gazdasági igazgatásról (*Die Lehre von Adam Smith und ihr Verhältniss zur wirtschaftlichen Verwaltung*),⁹⁹ továbbá a gazdasági igazgatás rendszerét, felépítését is (*Das System der wirtschaftlichen Verwaltung*).¹⁰⁰ A (föld)tehermentesítésügy (*Entlastungswesen*) körében Angliát vizsgálja széles történeti kitekintésben az ország alapításától II. Károlyig, majd a XIX. századig,¹⁰¹ míg Franciaország föld(birtok)tehermentesítésének (*Frankreichs Grundentlastung*) nehézségeit sem hagyja szó nélkül.¹⁰² A német föld(birtok)tehermentesítés egészen részletekbe menően feldolgozásra kerül történeti szemszögből.¹⁰³ Itt számos, ma már elfeledett német és külföldi tudós nézeteit idézi. Közülük mára csupán a német filozófus Johann Gottlieb Fichte, a holland nemzetközi jogász Hugo Grotius, és a Nyugat Anaxagoras-ának is nevezett német természetjogász Johann Justi neve maradt fenn. A közbirtokmegosztás (*Gemeinheitsteilungen*) körében előkerül az angol bekerítési törvény (*Enclosure Act*),¹⁰⁴ a francia használati jog (*droit de l'usage*), telek (*allotissement*), megműveletlen legelő (*vaine pâture*), legelő (*parcours*), és a beteg állatok elszigetelésére szolgáló terület (*cantonnement*) fogalma, és az ezekre vonatkozó francia jogi szabályozás ismerete¹⁰⁵ és a német rendszer átlátása¹⁰⁶ Stein *verzátus* elmélyültségére utalnak. Ugyanez igaz az angol,¹⁰⁷ francia,¹⁰⁸ valamint német kisajátítási jogra is.¹⁰⁹

IV. STEIN NÉZETEINEK HAZAI RECEPCIÓJA

⁹⁷ Stein 1865-1868 VII. 23-29.

⁹⁸ Stein 1865-1868 VII. 30-36.

⁹⁹ Stein 1865-1868 VI. 37-46.

¹⁰⁰ Stein 1865-1868 VI. 47-60.

¹⁰¹ Stein 1865-1868 VII. 134-139.

¹⁰² Stein 1865-1868 VII. 140-149.

¹⁰³ Stein 1865-1868 VII. 150-252.

¹⁰⁴ Stein 1865-1868 VII. 253-269.

¹⁰⁵ Stein 1865-1868 VII. 270-277.

¹⁰⁶ Stein 1865-1868 VII. 278-291.

¹⁰⁷ Stein 1865-1868 VII. 309-311.

¹⁰⁸ Stein 1865-1868 VII. 312-313.

¹⁰⁹ Stein 1865-1868 VII. 314-318.

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

A legjelentősebb kapcsolatot azonban Stein magyarországi hatása vonatkozásában Concha Győző jelenti. Maga Concha így emlékezett vissza erre az korszakra: „Örömmel emlékszem vissza arra az időre, midőn neki [Steinnek] mint tanítványa a Magyarországra vonatkozó részt (*Verwaltungslehre* I. Theil 2. Abtheil 202-300.) szolgáltathattam, s az ő, valamint Gneist tanainak hazai irodalmunkban visszhangja lehettem.”¹¹⁰ Megjegyzendő, hogy Concha félmondata a hétkötetes *Verwaltungslehre*-re utal. Talán nem kellően köztudott tény, hogy Stein be is építette Concha Magyarországra vonatkozó anyagát, igen ritka eseteként annak, mikor egy, a világ közigazgatás-tudományában alpműként tisztelt munkában a hazai jog is megjelenik, részben a mű szövedékét adva, részben arra hatva is, mintegy a nemzetközi tudományos diskurzus részévé válásának ígéretét is magán hordva.¹¹¹

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

Fontos emlékeztetni Stein magyarországi recepciója során arra a korábban említett tényre is, hogy a *Verwaltungslehre* rövidebb változata (*Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts* 1870-ből)¹¹² magyarul is megjelent Kautz Gusztáv jogakadémiai igazgató fordításában 1871-ben majd 1890-ben is, és ehhez Kautz 17 oldalas elméleti bevezetőt írt (*A közigazgatási tudomány jelen állása és jelentősége általában s hazánk szempontjából különösen* címmel) melyben a külföldi közigazgatás-tudomány addigi eredményeit remekül összefoglalta.¹¹³ (Bátyja az a Kautz Gyula jogász és közgazdász volt, akinek német nyelvű gazdaságtörténeti munkáját elsősorú forrásként ismerik, és Marx is idézte). Kautz Gusztáv fordítását a magyar közigazgatás-tudósok közül egyesek jónak, mások kevésbé szerencsésnek mondják. Mindenesetre Stein „rideg *hegelistikus* [hegeliánus] modora”

¹¹⁰ Concha 1895 I. 550.

¹¹¹ A hétkötetes *Verwaltungslehre* II. kötetének 1869-es második kiadásában, a községi sajátosságok jellegének (*Charakter der Gemeindewesen*) tárgyalásakor Ausztriát, Magyarországot, és Poroszországot említi. A magyar vonatkozású részek *Ungarns Selbstverwaltung*, azaz magyar önkormányzati igazgatás vezetőcím alatt a Stein 1869 292-300. alatt találhatóak. A rövidített 1870-es kiadásban az önkormányzati kérdések nem szerepelnek.

¹¹² Stein, Lorenz von: *Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts mit vergleichung der Literatur und Gesetzgebung von Frankreich, England, und Deutschland*. Stuttgart, 1870. XVIII, 458. Cotta.

¹¹³ A bevezető tanulmányt ld.: Kautz Gusztáv: Bevezetés. A közigazgatás jelen állása és jelentősége általában, s hazánk szempontjából különösen. In: Kautz G. 1890 XIV-XXXII.

(Kautz G.)¹¹⁴ nem segítette elő a könnyű átültetést. Kautz Gusztáv rámutat az előszóban, hogy a Stein által használt fogalmak sokszor ismeretlenek voltak a magyar közigazgatási irodalom művelői számára (nem csoda, hiszen úttörő munkáról volt szó), így a magyar *terminus technicusok* megalkotása a fordító feladata volt, aki az egyes jogintézményeknél a hazai viszonyokra is utalt, ezzel egészítve ki a steini művet.¹¹⁵ Ez a nehézség sokban hátráltatta a fordító munkáját.

Tény, hogy Stein valóban 'nagy mester' (Fazekas Marianna)¹¹⁶ volt, akitől nemcsak a magyar, de számos más nemzet közigazgatás-tudósai is tanultak.

V.STEIN HELYE A MAI NÉMET KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN

Ha azt tekintjük át, hogy Steint hogyan látja a jelenkori *mainstream* külföldi (német) másodlagos irodalom, akkor a következőket olvashatjuk a vonatkozó forrásokban. A közigazgatást a *Policeywissenschaft*tal és a közigazgatási joggal együtt alapvető irányzatnak tekintik.¹¹⁷ Ugyan a közigazgatást már Lorenz Stein nagyjában-egészében halála után visszaszorulni látszott, így nyilvánvalóan az alapvető közigazgatási jogi összefoglalásokban sem hangsúlyos a neve annak ellenére, hogy Stein maga a közigazgatási jogot is a közigazgatást részeként kezelte. (Továbbá a német közigazgatást ma is élő irányzat). Stein azon rövidített közigazgatási jog-definíciója, amely szerint: „A közigazgatási jog magának a közigazgatásnak az érvényes és külsődleges megfogalmazása.” E rövid meghatározás megjelenik a német közigazgatási jogtudomány történetének egyik legújabb, 2011-es *mainstream* nemzetközi összefoglalásában.¹¹⁸ Ugyanakkor azzal sem árt tisztában lenni, hogy Lorenz Stein iskolájával egyidejűleg fennállott a Magyarországon alig idézett¹¹⁹

¹¹⁴ Kautz G. 1890 III.

¹¹⁵ Kautz G. 1890 IV.

¹¹⁶ Fazekas Marianna: Győző Concha. *AUE* XLI-XLII. (2000-2001) 235 -241. Ld. erre a 239. lapon írtakat.

¹¹⁷ „Dieser Wandel zur rechtsstaatlichen Verwaltung schlägt sich in der Wissenschaft hauptsächlich insofern nieder, als die ersten Dezennien in Anknüpfung an die „Polizeiwissenschaft“ noch von der „Verwaltungslehre“ dominiert werden (inbesondere L. v. Stein), die aber alsbald, trotz späterer Vertreter (Th. Inama v. Sternegg), hinter die Verwaltungswissenschaft zurücktritt und ihr schliesslich das Feld an Betätigung und Einfluss überlässt.” Brauner 1982 101.

¹¹⁸ A közigazgatás vonatkozásában az összetett meghatározás iskolájának tagjaként ismert Stein rövid közigazgatási jog definíciójára ld.: Stein 1865-1868 II. 34. A modern idéző szöveg forrása: Pauly 2011. 46. Ld. különösen magát a textust, ahol az alábbi szövegekörnyezetben citálja a steini definíciót: „Die aufkommende Rechtsstaat führte allerdings zu einer Funktionsverlagerung der Verwaltung von der vorsorgenden zur vollziehenden Gewalt, wodurch das 'Verwaltungsrecht die gültige und ausserliche Formulierung der Verwaltung selbst' wurde.”

¹¹⁹ A jogállam és az állami akarat kapcsolatának vonatkozásában hivatkozik munkásságára: Tamás 2010 248. főszöveg és 105. lábjegyzet

Carl Friedrich Wilhelm Gerber iskolája.¹²⁰ (Hozzá kell tenni azonban, hogy ez nem feltétlenül a közigazgatás-tudományon, semmint a tágabb értelemben vett államtudományokon belül igaz szembeállítás). A Gerber-iskola a tételes tartományi közigazgatási jog (*positive Landesverwaltungsrecht*) kifejtésében látta a közigazgatás-tudományok, a közigazgatási jog jelentőségét.¹²¹ Maga Gerber nagy propagálója volt annak a szemléletnek, hogy a közigazgatási jogot a magánjogban uralkodó pandektarendszer (*Pandektensystem*) mentén kell bemutatni.¹²² A Gerber-iskola (vagy más néven Gerber-Laband iskola) tagjai közül Friedrich Franz Mayert tekintik a jogi módszer egyik első alkalmazójának a közigazgatás-tudományban, aki a német közigazgatási jogi jogintézményekkel és alapkérdésekkel már a nagy összefoglaló, a névrokon Otto Mayer előtt feltette. Stuttgartban, 1851-ben megjelent *Die Gemeindegewirtschaft nach geläuterten Begriffen und nach den im Königreich Württemberg geltenden Gesetzen* című munkája e folyamat terméke.¹²³ Az alapvetően jogelmélettudós Niklas Luhmann írt egy kevésbé számontartott munkát, amelyben a közigazgatás-tudomány elméletével foglalkozik. Ebben úgy ír Stein szerepéről, amelyből arra lehet következtetni, hogy egy egységes közigazgatás-elmélet megalkotása (*der Begründung einer einheitlichen Theorie der Verwaltung*) fűződik a nevéhez még az empirikus fogalomkutatás (*empirischer Tatsachenforschung*) és a normatív vagy racionális szabályozási szemléletmód (*normativer oder rational ausrichtender Betrachtungsweise*) közötti szakadás (*Schisma*) előtti időből.¹²⁴

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

¹²⁰ Gerber (és a hozzá csatlakozó Laband) által fémjelzett iskola politikamentes, tisztán jogtudományi szemléletmód szükségességét hirdette.

¹²¹ Az államtani-közjogi alaposítású és horizontú iskola közigazgatással foglalkozó tagjai közül Joseph Pözl Bajorország; Friedrich Franz Mayer Württemberg; Ludwig Rönne pedig Poroszország tételes közigazgatási jogát dolgozta fel.

¹²² Erre az értékes adatra ld. Hamza Gábor akadémikus MTA levelező tagi székfoglaló értekezésében írtakat. Hamza Gábor: A modern jogrendszerek tagozódása és a római jogi tradíció. *ÁJ* XLVI. évf. (2005) 1-2. sz. 3-30. Ld. a 18. lapon írtakat.

¹²³ A Gerber-iskola szerepére ld.: Heyen 1982b 30-31. Friedrich Franz Mayer művére a WorldCat keresőrendszer utal: <http://www.worldcat.org/title/gemeindegewirtschaft-nach-gelauterten-begriffen-und-nach-den-im-konigreich-wuerttemberg-geltenden-gesetzen/oclc/794813695>

¹²⁴ Luhmann, Niklas: *Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandaufnahme und Entwurf*. Berlin, 1966. 118. Grote. Ld. különösen a 112. lapon írtakat.