

Concha Győző a jogállamról

Szabadsfalvi József

jogász, egyetemi tanár, Debreceni Egyetem

A jogállam fogalom a hazai szakirodalomban a német közjogi, államelméleti irodalom közvetítésével jelent meg. A „Rechtsstaat” terminust elsőként Carl Welcker használta 1813-ban, és mint sajátos államforma típust definiálta a zsarnokság és a demokrácia mellett.¹ A terminus elterjedése valójában Robert von Mohl 1830-as évek elejétől publikált munkáinak hatására következett be.² A jogállam bevett fogalomvá válásában fontos szerepe volt a korabeli liberális nézeteket összefoglaló Welcker-Rotteck-féle *Staats-Lexikon*nak.³ A hazai jogi és államelméleti gondolkodásra legnagyobb hatást gyakorló német szakirodalomban a 19. század közepétől következik be érdemi változás, amikor Otto Bähr,⁴ Lorenz von Stein⁵ és Rudolf Gneist⁶ műveiben előtérbe kerül a joguralmat minden téren, így a közviszonyokban is megvalósító állam képe, ahol a jogok – beleértve a „közviszonyokból folyó jogokat” is – független bírósági védelmére kerül a hangsúly.

Magyarországon ez idő tájt két fordításkötetről érdemes említést tenni, amelyek hatást gyakoroltak a korszak jog- és államtudományi fogalomhasználatra. Elsőként Mohl, eredetileg 1859-ben közzétett *Encyklopädie der Staatswissenschaften* című munkáját kell kiemelni,⁷ amely hét évvel később Löw Tóbiás, a fiatalon elhunyt kiváló jogi szakíró fordításában jelent meg magyar nyelven. Ebben a műben a Rechtsstaat tükörfordításaként főnévi formában olvashatjuk a „jogállam” terminust.⁸ A Rechtsstaat fogalom recepciótörténetében a másik je-

¹ Welcker, Carl Theodor: *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe*. Heyer, Gießen, 1813.

² Vö. Mohl, Robert von: *Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*. I–II. Bd. Laupp, Tübingen, 1832–1833.

³ Rotteck, Carl von – Welcker, Carl Theodor (Hrsg.): *Das Staats-Lexikon. Encyklopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*. 1–15. Bd. Hammerich, Altona, 1834–1843.

⁴ Bähr, Otto: *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze*. Georg Wigand, Kassel und Göttingen, 1864.

⁵ Stein, Lorenz von: *Die Verwaltungslehre*. Bd. 1–7. Cotta, Stuttgart, 1865–1868.

⁶ Gneist, Rudolf von: *Der Rechtsstaat*. Springer, Berlin, 1872.

⁷ Mohl, Robert von: *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. Laupp, Tübingen, 1859.

⁸ Mohl Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. (ford.: Löw Tóbiás) Heckenast, Pest, 1866. (2. kiadás: 1871)

lentős fordításmű Rudolf von Gneist nevéhez fűződik. A *Der Rechtsstaat* című 1872-ben publikált könyve⁹ három évvel később, 1875-ben jelent meg magyar nyelven.¹⁰

Balogh Arthur az első világháborút megelőző korszak egyetlen koherens jogállam-elméletének megalkotója, a hazai jog- és államtudomány jelentős alakja, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választása alkalmából 1914 januárjában *Jogállam* címmel tartott székfoglaló előadást.¹¹ Az egykor Concha tanítvány előadásában a jogállam eszméjének hazai „sorsával” is foglalkozik. A 19. század közepétől látja bekövetkezni azt a változást a magyar szakirodalomban, amely érdemi előrelépést hozott a jogállamiság kérdésével foglalkozó szerzők felfogásában.¹² De nem csupán a meghatározó véleményt képviselő jogtudósokat (Concha Győző, Csemegi Károly, Karvasy Ágost, Kautz Gyula, Kogler Nepomuk János, Kuncz Ignác, Pisztory Mór) említi, hanem a bírói hatalomról szóló 1869. évi, illetve a törvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi törvényjavaslat képviselőházi tárgyalásának politikus vezérszónokait (pl. Irányi Dániel, Nyáry Pál, Tisza Kálmán) is hivatkozva. Megállapítja, hogy míg a parlamenti többség rendszerint elutasította az ellenzék javaslatait, mely a közjogok bírói védelmével teljesítette volna ki a jogállam gyakorlati megvalósulását a korabeli Magyarországon, addig „a tudomány igyekszik a jogállam eszméjét hazai szellemvilágunkban erősíteni, annak megvalósulását előkészíteni.”¹³

A szaktudomány részéről a legfőbb érdem – az általa egyébként is nagyra tartott államtudós – Concha érdeme, aki az 1870-es évektől kezdve a „közjogok bírói védelmét, az állami viszony természetéből kiindulva, a fejlett, szabad állam elutasíthatatlan követelményeként állította oda.”¹⁴ Concha 1877-ben megjelent könyvét tartja e kérdésben úttörő jellegűnek, amely behatóbban foglalkozott e

⁹ Gneist, Rudolf von: *Der Rechtsstaat*. Springer, Berlin, 1872.

¹⁰ Gneist Rudolf: *A jogi állam*. (A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Bizottságának megbízásából fordította: dr. Takács Lajos) Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, Budapest, 1875.

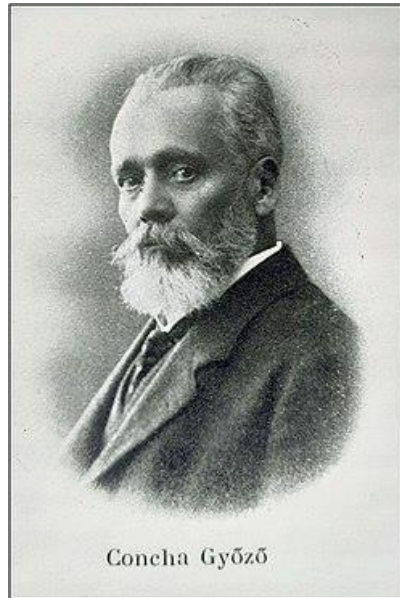
¹¹ Balogh Arthur: *Jogállam*. Székfoglaló értekezés. Értekezések a társadalmi tudományok köréből. XIV. köt. 8. sz. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1914.

¹² SzabADFalvi József: „A jogállam a jogeszmé megvalósítását célzó intézmény” – Adalékok a magyar jogállam-fogalom kialakulásához. *Jog – Állam – Politika. Jog- és politikatudományi folyóirat*, XII. évf. (2020) 4. sz. 39–58.

¹³ Balogh Arthur: *Jogállam*. Székfoglaló értekezés... 33.

¹⁴ Érdemes itt megemlíteni, hogy a törvényhozó hatalomról írt könyvét „mély tisztelettel jelél” Concha Győzőnek ajánlotta. Lásd Balogh Arthur: *A törvényhozó hatalom*. Politzer Zsigmond, Budapest, 1899. Hasonló ajánlás olvasható egy másik művében is. Vö. Balogh Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Franklin Társulat, Budapest, 1901.

kérdéskörrel.¹⁵ Balogh megállapítása szerint nagybecsült kollégája kimutatta „a közjogok bírói védelmének mellőzhet[et]lenségét”, továbbá azt, hogy a közjog csak tartalmilag különbözik a magánjogtól, egyébként pedig megegyezik jogi „mivoltára” nézve a magánjoggal.¹⁶ A közjogi (közigazgatási) bírászkodás gondolata ugyan már 1848-ban felmerült, de a közjogi jogvédelem e sajátos formájának megteremtése a dualizmus időszakában a jogállamisággal összefüggő törekvések eredményeképpen a modern polgári (alkotmányos) állam működésének feltételeként valósult meg.¹⁷ Balogh végső elismerésként megállapítja, hogy évekkel később törvényhozásunk a Concha által kijelölt útra lépve iktatta jogrendünkbe a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló törvénycikk elfogadásával a közigazgatási bírászkodás független bírói szervezetét.¹⁸



1. Concha Győző jogász, egyetemi tanár, főrendiházi tag, akadémikus

¹⁵ Balogh Arthur: *Jogállam. Székfoglaló értekezés...* 3. o. (A 2. lábjegyzetben történik utalás Concha Győző *A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában* című művére.)

¹⁶ Uo. 33.

¹⁷ Vö. Stipta István: A történelmi alkotmány és a közigazgatási bírászkodás. *FORVM Acta Juridica et Politica*, VIII. évf. /2018/ 1. sz. 329.; Schweitzer Gábor: Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bírászkodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, XXXVIII. évf. (1996–1997) 1-2. sz. 21–35.

¹⁸ Lásd erről bővebben Stipta István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem.* (Jogtörténeti értekezések 44.) Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.

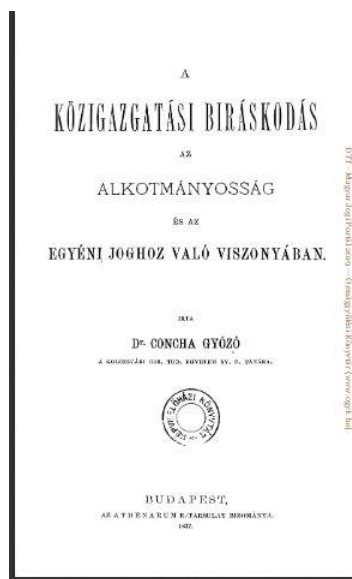
Tanulmányomban Concha Győző (1846–1933), a hazai államelmélet, közjog és politikatudomány korszakos alakja jogállam-felfogását tekintem át.¹⁹ A jogállam fogalom Concha általi használatával elsőként Otto Bähr *Der Rechtsstaat* című könyvéről szóló terjedelmes szemleciikkében találkozunk.²⁰ Az 1871-ben megjelent írás bevezetőjében megállapítja, hogy a jogállam terminus immár négy-öt évtizede a közjogi és publicisztikai irodalomban használatos: „A jogállam fogalma [...] speciális német kitalálás, a sajtónkban is szemléletmást azóta halljuk e szót, mióta abban a nem kis mértékben német tejen felnőtt nemzedék tért foglalt.” A jogállam közkeletű értelemben „[j]elenti a nép részvételét a törvényhozásban, s a kormányzást a törvények szerint, jelenti az osztálykülönbségek megszűnését, a választások szabadságát, s ez esetben bizonyára pleonasmust képez, mert az alkotmányos jogállam, a jogegyenlőség ugyanazt fejezi ki, vagy pedig phrázissá válik, midőn valaki valamely intézményt annak saját hibái, szervezetének hiányai szóval a dolog természetéből nem tud, vagy pedig gyakran absolute nem is lehet megtámadni, kapja magát s ellentétesnek tünteti fel a jogállammal, azaz a semmivel s a mindennel.”²¹ Ilyen értelemben a jogállam nem más, mint „általános jelszó”, amely minden probléma megoldására alkalmas eszköz, mint az orvoslásban az „universal gyógyszer”. A jogállam valódi lényege Concha szerint ezzel szemben az, hogy az egyén és „közület” viszonyaiban „a jogot emeli léte alapföltételévé”. Ahhoz, hogy a jog „megvalósulhasson”, vagyis „az élet viszonyai [a] megállapított jog szerint alakuljanak”, szükség van a bíró tevékenységére. Míg a magánjog területén a bírói jogvédelem adott, addig a „közjognak nincs bírója, nincs bírói végrehajtója” – írja a kiegészítést követő

¹⁹ Concha Győző életéről és államelméleti felfogását bemutató irodalomból lásd Ereky István: Emlékbeszéd Concha Győző ig. és t. t.-ről. In: *Concha Győző ig. és t. tag emlékezete*. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszéd. XXII. köt. 10. sz. Budapest, 1935. 1–74.; Balogh István: Concha Győző és a magyar politikatudomány születése. In: Glatz Ferenc (szerk.): *Közyűlési előadások. 2000. Az MTA 175 éve*. II. köt. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2002. 515–530.; Arczt Ilona: Concha Győző. In: Pesti Sándor – Szabó Máté (szerk.): *„Jöjj el szabadság!” Bihari Mihály egyetemi tanár 60. születésnapjára készült ünneplő kötet*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 93–112.; Egresi Katalin: Concha Győző konzervatív állameszménye. *Jog – Állam – Politika. Jog- és politikatudományi folyóirat*, I. évf. (2009) 1. sz. 77–107.; Koi Gyula: Concha Győző (1846–1933). In: Hamza Gábor (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. V. köt. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015. 60–79.; Antal Tamás: Concha Győző (1846–1933). In: A Szegedi Tudományegyetem jogász professzorai I. *FORVM Acta Juridica et Politica*, X. évf. (2020) 1. sz. 141–154.; Vasas Tamás: Concha Győző államelméletének alapköve: az Alkotmánytan. *Pro Futuro*, X. évf. (2020) 1. sz. 133–160.

²⁰ Concha Győző: *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr. Jog- és Államtudományi Folyóirat*, I. évf. (1871) 1. sz. 373–398.

²¹ Uo. 373.

évek magyar viszonyairól.²² Holott a jogállam elvei szerint, hogy „van-e helye bírói ítéletnek a közigazgatás tényei felett, [azaz] vajon átlépte-e a közigazgatás a szabadelhatározásának nyitva hagyott tért”, az tisztán jogi kérdés, ami a bíróság által eldönthető.²³ Gondolatmenete végén a jogvédelem terén az igazságszolgáltatás általános szerepéről megjegyzi: „[M]inden jogunk minden érdekünk felett a bíróság hatalma lebeg. Vagyonunk, életünk tőle függ, s jut-e eszünkbe hatalmától rettegni? sőt ellenkezőleg, benne bízunk, mint jogaink órében. Miért fél tőle hát az állam? Van-e alapja a bíróságtól jogellenes ítéleteket várni? S miért éppen az állam? Mi erre semmi okot nem látunk.”²⁴



2. A jogállamiság kérdését átfogóan tárgyaló Concha mű címlapja

Bő fél évtizeddel később *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában* című,²⁵ már hivatkozott művében külön feje-

²² Uo. 377.

²³ Uo. 394.

²⁴ Uo. 395.

²⁵ Concha Győző: *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában*. Athenaeum R.-Társulat, Budapest, 1877. 23. A könyvről írt ismertetésében Pulszky Ágost megjegyzi, hogy Conchával szemben „mindössze azon kifogás emelhető, hogy nem tudta magát teljesen a gondolatokban is azon műnyelv sajátosságai alól felszabadítani, mely Németországban e tárgy körül lábrakapott.” (Pulszky Ágost: Concha Győző: *A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. *Jogtudományi Közlöny*, XII. évf. /1877/ 17. sz. 136.Ü

zetben foglalkozik a jogállamiság kérdésével.²⁶ Az 1877-ben megjelent munkája nevezetes fejezetcíme a következő: „A »jogi állam« fogalmának eredete és sorsa Németföldön”. Könyvében a Rechtsstaat fogalomhasználatának bizonytalanságait, az ehhez kapcsolódó „kődös képzeteket”, a német közjogi gondolkodásban az elmúlt századfordulóig tartó viták eredményének tulajdonította. A „jogi állam” jelszavának „veszedelmességét” Mohl kapcsán a következőkben jellemzi: „Individualizmus és politikai szabadság, jogegyenlőség és józan értelmesség, kormányi és felsőbbbségi beavatkozás megszorítása, ultramontanizmus, theokratikus uralmi törekvések elleni küzdelem, polgári házasság és községi iskola és ki tudná mi minden még, hozzátartoztak a jogi államhoz; belőle ki lehetett magyarázni mindent, a magyarázó szándéka szerint.”²⁷ Concha a német jogfejlődés sajátos következményeként mutatja be a „jogi állam” jelentéstartalmának változását, és megítélése szerint csak a legújabb fejlemények tükrében lehet koncepcionálisan elfogadható interpretációval találkozni. Ez pedig nem más, mint a „köz- és közigazgatási jogok bírói független védelme” intézményes rendszernek kiépülése, vagyis a kormányzati és közigazgatási intézkedések bíróság előtti megtámadásának lehetősége. A helyes elméleti álláspont szerinte az, ha „[a] jogi állam ügye ez által a leglényegesebb pontján a processualisták kezébe kerül, mint a bírói hatáskör kérdése, s azok, lehet mondani nem rosszul fogják fel, nem rosszul védik meg, abból indulva ki, hogy akármely közigazgatási intézkedés, legyen az katonai, adó, rendőri, ipari természetű, ezáltal nem válik alkalmatlanná a bírói ítélkezésre.”²⁸ Kora legfőbb elérendő törekvéseként a „független bíróságok” és a „törvényes eljárási formák” megteremtésével látja megvalósíthatónak a jogállamot: „Azon állam, mely ezt megvalósítja, lesz a jogi állam. A jogi állam jelszónak, ha valami konkrét tartalmat akarunk szerezni, azt másban hiába keressük, mint abban, hogy alatta az államnak oly fejlődési fokát értjük, amidőn nem csak a magánjogok, de a köz és közigazgatási jogok is in abstracto létezésükből, pusztán törvényekben kimondásukból, bírósági ítélet által vitethetnek át az életbe, nyerhetnek érvényt in concreto.”²⁹

Concha szerint a modern alkotmányos államok központi fogalmaként („jelszavaként”) kell beszélni a jogállamiságról, ahol „a jogilag áthatott állami viszonyok” képezik az állam alapját, illetve a közigazgatási bíráskodás van kitüntetett szerepben.³⁰ Lorenz von Steinre hivatkozva megállapítja, hogy „a közigazgatási

²⁶ Concha e munkájának megjelenésétől számítják a közigazgatási bíráskodás kérdésével foglalkozó hazai szakirodalom kezdetét. Vö. Nagy Péter: A közigazgatási bíráskodásról szóló szakirodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica*, IV. évf. (2018) 3–4. 282–296.

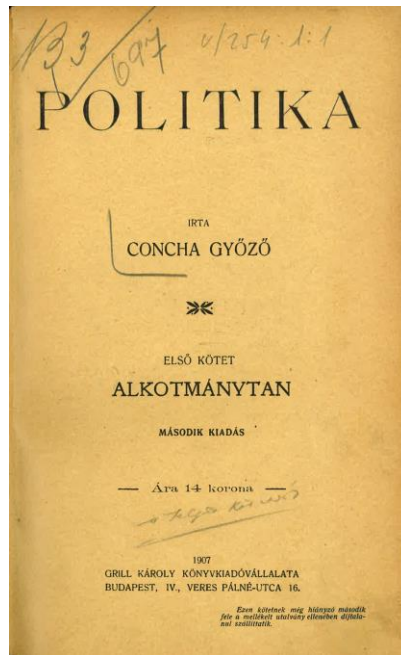
²⁷ Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában...* 30-31.)

²⁸ Uo. 33.

²⁹ Uo. 35.

³⁰ Uo. 100-101.

bíráskodást mint a törvényhozás és végrehajtás közti harmoniának [a] betetőzését” lehet felfogni, mely az alkotmányos állam „mindennapi életében” teremt meg az összhangot.³¹ Végző konklúzióként kijelenti: „Az állami souverainitásnak az alapjogok általi korlátozása, a modern alkotmányos állam ez egyik fő oldala, már alapjában megváltoztatá a modern állam jellegét, még inkább fogja azt tenni a közjogok bírói védelme, az államot egyszerű uralmi, hatalmi szervből, önmagát mérséklő, magát egyéneiben élőnek, ezeket magával egyenlő becsűnek tudó és a bíróság által ilyennek is akaró jogi uralommá alakítva.”³²



3. Concha fő állambölcseleti művének címlapja (Első kiadás: 1895)

Szűk két évtizeddel később, az 1895-ben megjelent *Politika* című fő műve első kötetében változás történik a fogalomhasználatban.³³ A „jogi állam” terminus technicus helyett a napjainkban is használatos főnévi változat kizárólagos alkalmazására kerül sor a könyvben, ahol megismétli korábbi álláspontját, kiegészítve egy további szemponttal. Concha szerint a jogállam egyszersmind „laikus államot” is jelent, mely az „államtagok” számára garantálja a vallásszabadságot és a politikai jogegyenlőséget, illetve a vallással és egyházzal szembeni szuverenitá-

³¹ Uo. 102.

³² Uo. 122.

³³ Concha Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1895.

sát: „A jogállam [...] magát a vallástól s egyes egyházaktól függetleníti. [...] Mint a véges világban, külső eszközökkel működő hatalom elhatározásaiban önalkotta, tehát forrásukat tekintve, világi indokok által vezetetti s a vallást az állami jogszabályok, intézmények megalkotásánál csak annyiban veszi tekintetbe, amennyiben saját véges szempontjából szükségesnek látja.”³⁴ Concha elméleti megközelítéséről megállapítható, hogy kapcsolódik a korszak dominánsnak tekinthető formális jogállamiság eszméjéhez. Friedrich Stahlhoz és Otto Mayerhez hasonlóan a törvény, a közigazgatás és az egyén közötti rendezett viszony, valamint jogvédelem együttesen jelenti számára a jogállamiság lényegét.³⁵

A 19. század közepétől a jogállam-eszme és -fogalom megjelenése, majd szerveződése a magyar jog-, állam- és politikatudományi irodalomban megteremtette az elmélet és gyakorlat termékeny egymásra hatását. A teoretikus gondolkodók, illetve a gyakorló jogászok, politikusok egyaránt fontos szerepet játszottak abban, hogy a korabeli európai tendenciákat követve, azokra reflektálva, konkrét közjogi minták átvételét javasolva, vagy akár új, originálisan „magyar” megoldásokat teremtve elmélkedjenek a jogállam és joguralom kérdéséről. A Csemegi Károly, Kautz Gyula és Concha Győző nevével fémjelzett interpretációs megközelítési mód, mely a modern jogállam elengedhetetlen attribútumának tekintette a közigazgatási hatóságok által okozott egyéni jogsérelmek független bíróság általi jogorvoslását, a korabeli Magyarország jogállami intézményrendszerének megteremtésében elvülhetetlen jelentőséggel bírt. Ma sem vélekedünk másképp a törvények uralmáról és alkotmányosságáról, a jogbiztonság elvéről, az állami cselekvés kiszámíthatóságáról, mint bő száz évvel ezelőtt. És hasonlóan gondolkodunk az alapjogok elismeréséről és garantálásáról, a hatalmi ágak megosztásának jogállami viszonyok közötti érvényesüléséről, a törvényhozás és a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálhatóságáról, az alkotmány- és közigazgatási bíráskodásról, a bírói függetlenségéről, a jogorvoslati jogosultság elvéről és a sort tovább lehetne folytatni. Mindezekből egyértelműen kiderül, hogy a magyar jog-, állam és politikatudományi irodalom – zömmel jogász végzettségű – képviselői a jogállamiság fogalmának normatív tartalmat tulajdonítottak és benne a modern magyar állam megteremtésének politikai eszményét látták.

³⁴ Uo. 331–332.

³⁵ Concha az első világháború kitörésének évében a Magyar Jogászegyletben tartott előadássorozat zárószónokaként is megemlíti az alkotmányvédelem fontos intézményeként a közjogi bíróságot: „Az alkotmányvédelemnek a közigazgatás körében kétségkívül legfontosabb orgánuma a bíróság és főleg a közjogi bíróság.” (Concha Győző bizottsági elnöki záróbeszéde. In: A közigazgatás reformja. A Magyar Jogászegylet Közjogi és Közigazgatási Jogi Bizottságában 1914. évi január és február havában tartott előadás-sorozat. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, VIII. köt. /1914/ 57. füz. 180.)