



Koi Gyula¹

Joseph Sonnenfels és a Polizeiwissenschaft Magyarországon. A hazai közigazgatás-tudomány külhoni szellemi háttere. Az eltelt 250 esztendő tanulságai (1769–2019)

„European Scholars have been comparativists for at least 200 years, as shown by the work of Prussian cameralists during the eighteenth century and by the French students of public administration in the nineteenth.”²

A magyar közigazgatás-tudomány története mintegy negyed évezrede tart. Ugyan egyes korszakainak értékéről eltértek a nézetek, de az 1949 és 1989 közötti időszakot kivéve elfogadott, hogy nagyjából a kontinentális európai, illetőleg az amerikai egyesült államokbeli *mainstream* fejlődést követte, ugyanakkor sajátos nemzeti jellege is van. Tény az is, hogy az egyes államokat ért külföldi hatásokat 1930-ig az euroatlanti térségben a francia és a német közigazgatás-tudomány jelentette, olyan módon, hogy az angolszász fejlődés ehhez képest eltérő, megkésett volt.

A tanulmány e 250 év, azaz negyed évezred hazai közigazgatás-tudományt érintő euroatlanti tudományfejlődés egy szeletét törekszik bemutatni. Az írás a *science de police* / *Polizeiwissenschaft* 18. századi francia előtörténete és porosz–osztrák története keretein belül tárja fel hazai közigazgatás-tudományunk korai fejlődésének (1769–1840) egyes időpillanatait.

Science de police / Polizeiwissenschaft / scientia politico-cameralis: a közigazgatás-tudomány művelésének kiindulópontja

A *Polizeiwissenschaft* a közigazgatásra vonatkozó első koherens, tudományos nézetrendszer. Ez a 16–17. századi gyökerekkel rendelkező kameralisztika, azaz az állammal foglalkozó közgazdasági, statisztikai, pénzügytani, filozófiai és közigazgatási

¹ Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: koi.gyula@uni-nke.hu.

² Ferrel Heady: Comparison in the Study of Public Administration. In Nancy S. Lind – Eric E. Ottenyo (szerk.): *Comparative public administrations: The essential readings*. New York, Elsevier, 2006. 61–118.

államtudomány része. A kameralisztika (*Kameral- und Polizeiwissenschaft*) a fenti tudományok előfutára, ősi alakja, elődtudománya volt. A közigazgatási tematikákat is vizsgáló időszak előtti alakjában (*Kameralwissenschaft*) e tudomány német, pontosabban porosz eredetű volt.³ Meier a *Polizeiwissenschaft*-ot a régi állam- és közigazgatástan (ältere Staats- und Verwaltungslehre) kifejezéssel jellemzi.⁴ Más szerző is a *Polizeiwissenschaft* és a közigazgatás-tudomány azonossága mellett érvel.⁵ Magyarországon közkeletű – máig ható – tévedés a *Polizeiwissenschaft* rendszertudományként történő azonosítása.⁶ Az azonban már kevésbé ismeretes, hogy a *Polizeiwissenschaft* nem szerves német (porosz) fejlődés eredménye, hanem francia behatásra jött létre. A francia kezdeteket Nicolas Delamare (1639–1723) produkálta a *science de police*, azaz a közigazgatás-tudomány keretei között az 1705., 1710., 1719., illetve 1734. években megjelent négykötetes *Traité de la police* című művében. Mindezt az bizonyítja, hogy a francia nyelvben a *police* szó jelentése azonos volt a később megjelenő *administrational*, amely közigazgatást jelent.⁷

³ Concha Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In Concha Győző: *Politika*. II. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly, 1905. 230–245; Ernst Meier: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert*. I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution. Lipcse, Duncker und Humblot, 1907–1908. 5–233; Wolfgang A. Gerloff: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Berlin, M. & H. Marcus, 1937. 35–49; Herman Finer: *The theory and practice of modern government*. Westport, CT, Greenwood, 1970; Edgar Norman Gladden: *A history of public administration*. I. From earliest times to the eleventh century. II. From the eleventh century to present days. London, Frank Cass, 1972; Hans Maier: *Die ältere deutsche Staat- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaften*. Habilitationsschrift. Freiburg im Breisgau, Universität Freiburg im Breisgau, 1977. 5–15; Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977. 35–36; Georges Langrod: France. In Erk Volkmar Heyen: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, Klostermann, 1982. 67–80; Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 46–68; Koi Gyula: *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur*. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 503–510; Koi Gyula: Upscale stranger. The administrative law as a phenomenon in Anglo-Saxon legal and political thought. In Molnár Attila Károly – Pap Milán (szerk.): *State and equality*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 117–128.

⁴ Meier (1907–1908): i. m. 1.

⁵ Walter Norden: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, Karl Heymann, 1933. 1.

⁶ Szamel (1977): i. m. 37.

⁷ Nicolas Delamare: *Traité de la Police*. Párizs, J. et P. Cot – Michel Brunet – J. F. Hérissant, 1705–1734. I–IV. „Le *Traité de la police* de De la Marre, commissaire au Châtelet, qui reçut 300 000 livres du Régent pour les frais de cette publication, présente incontestablement le tableau

A franciában a *police* csak később vette fel a rendészet jelentést. Tény, hogy a közigazgatás legkorábbi ága a rendészet volt, de a szociális és a gazdasági igazgatás is közel egyidejűleg jelen volt. Hasonló jelenség játszódott le a német nyelvben (*Polizei* és *Verwaltung*).⁸ Delamare a francia közigazgatási törvények első tanulmányozója volt (ezt a másodlagos források nem hangsúlyozzák), aki művében a francia nagyvárosok rendészeti igazgatását és a gazdasági igazgatás kérdéseit tanulmányozta. A főfogalom már ekkor a közbiztonság (belbiztonság) volt, de kitért az egészségügy, a szegényügy, a kereskedelem és a tudományok kérdéseire. A francia *science de police*-nak franciaországi folytatása nem volt, a másodlagos irodalom inkább Delamare rendészeti nézeteit emelte ki.⁹

Sonnenfels munkássága olasz és porosz területen is hatott. Felvethető, kellően nem vizsgált kérdés, hogy a legkorábbi olasz közigazgatás-tudós, Giuseppe Cridis (1766–1838) kéziratosa, francia nyelvű műve¹⁰ Delamare-ból merített volna. Delamare műve hatására választotta el a porosz uralkodó, Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket. 1742-ben utóda, II. Frigyes rendészetfelfogására is hatott (megjelent az úgynevezett politikai rendészet, azaz az államot védő titkosrendőri besúgóhálózat, és ennek elválasztása a jóléti vagy szociális rendészettől). Ausztriában 1730-tól szintén francia hatásra szervezték át a közigazgatást. Német (porosz) területen szökkent számba Delamare műve. Az itt már Polizeiwissenschaftként létező, a kameralisztika gazdasági oldalát közigazgatási oldallal bővítő terület *Kameral- und Polizeiwissenschaftként* teljesedett ki, és lett az egyetemi képzés része (először 1727-ben, Halléban). Legnagyobb német képviselője Johann Justi (1717–1771) volt.

Sonnenfels és Magyarország

Tucatnyi német egyetem mellett megjelent az oktatás Ausztriában (1752), később olasz (1754), cseh (1754), magyar (1769) és horvát (1769) területen is, de Lengyelországban és Svédországban is oktatták.¹¹ Magyarországon a legnagyobb hatást az osztrák Joseph Sonnenfels (1732–1817) fejtette ki, aki Justi tanítványa volt,

de plus complet des lois administratives de notre ancienne France. On y voit aussi l'image saisissante du système réglementaire de l'ancien droit, s'imposant avec ses inutilités, ses abus, ses violences, dans toutes les manifestations de la vie et du travail humaine, et dans tous les phénomènes économiques." Théophile Ducrocq: *Cours de droit administratif*. Párizs, A. Fontemoing, 1897–1905. I. IX.

⁸ Ducrocq (1897–1905): i. m. VIII–IX.

⁹ Pierre Légendre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Párizs, PUF, 1968. 249.

¹⁰ Giuseppe Cridis: *De l'administration publique*. Torino, s. n. (kézirat), 1802.

¹¹ Koi (2014): i. m. 50–52.

és a felvilágosult abszolutizmus jegyében fejtette ki, fogalmazta meg nézeteit. Háromkötetes fő művében a közigazgatást, a kereskedelmet és a pénzügyeket is tárgyalta.¹² A Polizeiwissenschaftot 1769-ben, az 1635-ben Pázmány Péter (1570–1637) érsek által alapított Nagyszombati Egyetemen oktatták először Magyarországon, német nyelven. Magyarország hivatalos nyelve 1000 és 1836 között a latin volt, ezen a nyelven írták a törvényeket. A magyar 1844-re lett államnyelv. Az arisztokrácia és a lateiner értelmiség magasabban képzett része jól tudott németül is (a köznapi érintkezésben használt magyar mellett), azonban nem mindenki. A nehezen érthető stúdiumok tankönyveit a Polizeiwissenschaft két hazai tanára is latinra fordította (Beke Farkas 1807–1808-ban a teljes művet,¹³ 1808-ban Sax Mihály csupán egyes szemelvényeit.¹⁴ Sonnenfelset e fő műve alapján a *kameralistische Verwaltungsstaat* teoretikusának nevezik.¹⁵ Kiemelte a népességnövekedés miatti intézkedések szerepét, illetve a rendőrség társadalomfenntartó funkcióját, valamint az engedelmisség kérdését hangsúlyozta. Fontosnak tartotta a túlzott luxussal, a gazdagok pénzszórásával szembeni fellépést, akár fényűzési adóval is (*Luxuspolizei*). Magát a *Polizeit* a törvényalkotással (*Gesetzgebung*) azonosította, szemben a jogot kevésbé hangsúlyozó porosz művelőkkel. Kései könyvében a közigazgatás fő jellegzetességének az állam belső biztonságát tartotta, ekkorra már egyértelműen egyenlőségjelet téve a *Polizei* és a belső (belügyi) igazgatás (*inneren Staatsverwaltung*) közé, ami többet jelent a rendészeti igazgatásnál.¹⁶ Sonnenfels monográfiájának hatása a magyar Polizeiwissenschaft művelésében is ismeretes, elég Rosos Pál,¹⁷ Reviczky József¹⁸ és Huber Ferenc¹⁹ latin nyelvű önálló műveire vagy Caspar Ehrenfels (mint *praeses*) rövidke német vizsgatézis-nyomtatványára utalni.²⁰

¹² Joseph Sonnenfels: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Bécs, Kurzbeck, 1765–1776. I–III.; Koi (2014): i. m. 53–56.

¹³ Beke Farkas – Joseph Sonnenfels: *Principia politiae, commercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfango Beke*. Pozsony, Belnay, 1807–1808. I–III.

¹⁴ Sax Mihály – Joseph Sonnenfels: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1808.

¹⁵ Gerloff (1937): i. m. 49.

¹⁶ Joseph Sonnenfels: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Bécs, Camesina, 1798.

¹⁷ Rosos Pál: *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, Royer, 1777.

¹⁸ Reviczky József: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1790.

¹⁹ Huber Ferenc: *Politia civitatis cum applicatione ad Transsilvaniam*. Kolozsvár, Református Kollégium, 1829.

²⁰ Caspar Ehrenfels: *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey und Handlungswissenschaft, welche nach den Vorlesungen... Josephus Straller... vertheidigen wird*. Nagyszombat, k. n., 1771.

Felhasznált irodalom

- Beke Farkas – Joseph Sonnenfels: *Principia politiae, comercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfgango Beke*. Pozsony, Belnay, 1807–1808. I–III.
- Concha Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In Concha Győző: *Politika. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly, 1905. 230–245.
- Cridis, Giuseppe: *De l'administration publique*. Torino, s. n. (kézirat), 1802.
- Delamare, Nicolas: *Traité de la Police*. Párizs, J. et P. Cot – Michel Brunet – J. F. Hérissant, 1705–1734. I–IV.
- Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif*. Párizs, A. Fontemoing, 1897–1905. I.
- Ehrenfels, Caspar: *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey und Handlungswissenschaft, welche nach den Vorlesungen... Josephus Straller... vertheidigen wird*. Nagyszombat, k. n., 1771.
- Finer, Herman: *The theory and practice of modern government*. Westport (US-CT), Greenwood, 1970.
- Gerloff, Wolfgang A.: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Breslau, M. & H. Marcus, 1937.
- Gladden, Edgar Norman: *A history of public administration. I. From earliest times to the eleventh century. II. From the eleventh century to present days*. London, Frank Cass, 1972.
- Heady, Ferrel: Comparison in the study of public administration. In Nancy S. Lind – Eric E. Otenyo (szerk.): *Comparative public administrations: The essential readings*. New York, Elsevier, 2006. 61–118.
- Huber Ferenc: *Politia civitatis cum applicatione ad Transilvaniam*. Kolozsvár, Református Kollégium, 1829.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NTK, 2014.
- Koi Gyula: *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist*. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 503–510.
- Koi Gyula: Upscale stranger. The administrative law as a phenomenon in Anglo-Saxon legal and political thought. In Molnár Attila Károly – Pap Milán (szerk.): *State and equality*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 117–128.
- Langrod, Georges: France. In Erk Volkmar Heyen: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, Klostermann, 1982. 67–80.
- Légendre, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Párizs, PUF, 1968.
- Maier, Hans: *Die ältere deutsche Staat- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaften*. Habilitationsschrift. Freiburg im Breisgau, Universität Freiburg im Breisgau, 1977.
- Meier, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert. I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution*. Lipcse, Duncker und Humblot, 1907–1908.
- Norden, Walter: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, Heymann, 1933.
- Reviczky József: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1790.
- Rosos Pál: *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, Royer, 1777.
- Sax Mihály – Joseph Sonnenfels: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1808.
- Sonnenfels, Joseph: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Bécs, Kurzbeck, 1765–1776. I–III.
- Sonnenfels, Joseph: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Bécs, Camesina, 1798.
- Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.