

Koi Gyula

Gérard Marcou és az összehasonlító közigazgatási anyagi- és eljárásjog I.

*Általános kérdések – Az európai uniós és a frankofón
rendszer (francia példákkal)¹*

Gérard Marcou and Comparative Substantive and Procedural Administrative Law

*General Questions – The System of the European Union
and the Francophone System (with French Examples)*



Összefoglalás

Jelen tanulmány célja a néhai francia közigazgatási jogi professzor, Gérard Marcou életművének bemutatása és elemzése, előtérbe állítva a róla szóló emlékkötetet, továbbá reflektál az ezen monográfiába foglalt tudományos tételekre. Nyilván kevésbé értelemteljes lenne a mű egy rövidebb kivonatát parafrázisszerűen közreadni, mintegy megcsonkítva azt. Tanulmányunk az összehasonlító közigazgatási anyagi és eljárásjogi elemekre fókuszál mély elemzés útján. Az első rész az általános kérdéseket, az európai uniós és a frankofón rendszer (francia példákkal) kérdésköreit vizsgálja.

Kulcsszavak: EU, frankofón jogrendszer, gazdasági jog, Gérard Marcou, GRALE, helyi önkormányzat, közigazgatási bíráskodás, közigazgatási eljárásjog, közigazgatási jog, összehasonlító közigazgatási jog, szervezéelmélet.

DR. KOI GYULA PhD, tudományos munkatárs, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat, Jogtudományi Intézet (Koi.Gyula@uni-nke.hu).

Summary

The main purposes of this paper are to present and analyse the oeuvre of late French professor of administrative law Gérard Marcou, to review the *Liber Amicorum* compiled in his honour, and to reflect on the academic theses included in it. The focus of the paper falls on the comparison of substantive and procedural administrative law by a deep analysis. The first part seeks the elements of general questions, the system of the European Union, and the Francophone System (with French examples).

Keywords: EU, legal system in French-speaking areas, business law, Gérard Marcou, GRALE, local self-government, administrative justice, administrative procedural law, administrative law, comparative administrative law, organisational theory

Egy fontos életmű és az az előtt tisztelgő kötet vonatkozásában az egyik legnagyobb kihívást talán a terjedelmesebb munkák bemutatása jelenti. Különösen nem könnyű a helyzet, ha a választott könyv több idegen nyelven íródott (Perroud, 2017:5–1185).² A vizsgálandó munka, mely 2017-ben jelent meg, szomorú aktualitást hordoz. Ugyanis a néhai, közigazgatással, helyi igazgatással foglalkozó, nemzetközileg is elismert francia jogtudós, Gérard Marcou professzor 70. születésnapjára szánták ünnepi kötetként (amint ezt a *mélanges* szó – hasonlóan a *liber amicorum*, illetve a *Festschrift* kifejezéshez – mutatja). Azonban a sajnálatos események úgy hozták, hogy emlékkötetként funkcionálhat, mivel Marcou professzor még 70. életéve előtt elhunyt. Szükséges tehát a jelentős jogtudós – immár lezárt – életútját áttekinteni. Munkánk egyben az összehasonlító közigazgatási anyagi-és eljárásjog mai kaleidoszkópjának bemutatása.

GÉRARD MARCOU PÁLYAKÉPE ÉS MUNKÁSSÁGA

Gérard Marcou 1947. november 15-én született Párizsban. Ezt követően jogi és politikatudományi tanulmányokat folytatott. 1965 és 1968 között az *Institut d'Etudes politiques de Paris* (IEP) hallgatója volt. Első közfunkciója 1987-től a Francia Közigazgatás-tudományi Intézet (*Institut français des Sciences administratives*) főtitkári széke. A Lille II. Egyetemen (*Université de Lille II*) kezdte oktatói karrierjét, itt lett a közigazgatási jog professzorává 1994-ben. Ugyanezen évtől a CNRS Kutatóközpont (*Centre de recherche CNRS*) igazgatója. Mindkét pozícióját 1998-ig töltötte be. A Párizsi Panthéon-Sorbonne I. Egyetem professzora volt 1998-tól 2016-ban bekövetkezett haláláig.

Pályájának csúcsa a helyi önkormányzati joghoz kötődik. A témakör legfontosabb nemzetközi kutatási szervezetének, az Európai Helyi Igazgatás Kutatócsoport (*Groupe-ment de Recherche sur l'Administration Locale en Europe*) igazgatója volt 1998 és 2016 között. A közigazgatási jog mellett az alkotmányjogot, illetve az európai uniós közjogot is kutatta. A poliglott professzor francia anyanyelvén túl magas szintű olasz, spanyol, német, továbbá orosz nyelvtudás birtokában volt. Szaktudását vette igénybe a Világbank Koszovó, illetve Chile vonatkozásában. A francia helyi és területi önkormányzatokra

vonatkozó (az Európai Helyi Közigazgatás Kutatócsoport, a GRALE körében indított) jogi és vezetéstudományi kérdésekkel foglalkozó folyóirat (*Droit et Gestion des Collectivités territoriales*) főszerkesztője is volt. Rendkívüli tudományos munkásságot és előadói tevékenységet fejtett ki (Perroud, 2017:III., XIII–XIV; Wollmann, 2017:923–924.).

Rendkívül értékes a kötet azon része, amely egy-egy rövid visszaemlékezés körében a professzor emberi oldalát hozza közelebb. A stúdiumok, az oktatás, a jellemformálódás éveiről olvashatjuk az *Institut d'Etudes politiques de Paris* (IEP), (azaz a *Science Po*) falai közötti időszak krónikáját. Erről évfolyamtársa, a *Panthéon Sorbonne* I. emeritus professzora, Daniel Gaxie emlékezett *Les années des formations* című tanulmányában (Perroud, 2017:XXV–XXVII). Marcou itt főként történelemmel, a politikai és közigazgatási intézményekre vonatkozó tanokkal, valamint politikai gazdaságtannal ismerkedett. 1968-ban végzett, és mint az IEP legtöbb hallgatója, ő is baloldali volt. Pontosabban nem valamiféle baloldaliságról van szó, hanem a Kommunista Hallgatók Szövetségének (*Union des Etudiants Communistes*) tagjaként kifejezetten kommunista érzelmekről, amelyeket később sem rejtett véka alá (Sališčeva, 2017:5–314.).³ Hallgatóként főképpen közgazdaságtani-politikai gazdaságtani kérdésekről (a gyakorlati nézőpont, illetve az előíró jelleg helyéről) vitatkozott, és ezek a viták is baloldali irányultságát erősítették. Már joggyakorlata kezdetén is a helyi igazgatás ügyeivel foglalkozott. Doktori (PhD) munkájában is közjogi kérdéseket vizsgált, majd tudását német területen, egy lipcsei tanulmányúton fejlesztette tovább.

Fontos utalni Marcou professzor és a GRALE kapcsolatára is. Ezt teszi Nicolas Kada *Gérard Marcou et le GRALE* című írásában (Perroud, 2017:XXV–XXVII). 1998 és 1999 fordulóján vette át a szervezet irányítását, melyet haláláig folytatott. Ennek során lelkiismeretesen alkalmazta a multidiszciplinaritás és az összehasonlítás követelményeit programmá formulázva, mint a különféle közigazgatási és jogrendszerek jó ismerője. Kiemelendő tevékenységében a helyi közszektor reformjára létrehozott európai program.⁴

Külföldi kapcsolatait illetően joggal teszi fel a kérdést Laurent Vidal *Gérard Marcou et l'étranger* című tanulmányában (Perroud, 2017:XXIX–XXX), professzortársa a *Sorbonne-on*, hogy van-e olyan nagy nemzetközi szervezet, ahol Marcou ne dolgozott volna? Külföldi érdeklődése nyilván a francia jogi kutatásokra is frissítőleg hatott. Vidal e körben Marcou keleti kapcsolatait (ez leegyszerűsítően a kelet-európai és a közép-európai államokat⁵ takarja) emeli ki. Marcou professzort 2016. október 24-én Kolumbiában, Bogotában, a Del Rosario Egyetemen, egy nemzetközi konferencián tartott előadása közben érte a halál.

Tudományos munkásságának csupán részleges bibliográfiája ismert (Perroud, 2017:III–XI), mintegy 100 feletti, nem túl szakszerűen leírt tétellel. Közel húsz (alapvetően szerzői-szerkesztői) monográfiája ismerhető meg ezek alapján. Marcou fő művének a Verebélyi Imrével⁶ közösen írt és szerkesztett alkotás, az angol nyelvű *New Trends of Local Governments in Western and Eastern Europe* tekintendő (Marcou et al., 1993). Ennek a kötetnek az a jelentősége, hogy először vetette egybe tudományosan a rendszerváltó közép- és kelet-európai országok helyi igazgatási rendszerét a nyugat-európai országok hasonló rendszereivel (hasonlóan értékeli Wollmann, 2017:924.). Az

egyéb monografikus munkákat az összehasonlító közigazgatási anyagi és eljárásjogi törekvések jellemezték (Marcou–Kistenmacher–Clev, 1994; Marcou–Siedentopf, 1994; Marcou–Ben Salah, 2000). Szükséges említeni, hogy a francia és angol nyelvű kollektív monográfiákon túl számos könyvfejezet és folyóiratcikk is fűződik a nevéhez.⁷

AZ EMLÉKKÖTET ÉS JELENTŐSÉGE

A megemlékező kötet előtanulmányai, életrajzi és bibliográfiai részei a római számokkal jelzett első harminc oldalra terjednek ki. A kötetnek számos szerkesztője van,⁸ ez is jelzi Marcou iskolateremtő voltát. Közülük a tanítványok körében professzorrá kinevelt Thomas Perroud emelendő ki. A tanulmányok (melyeknek száma 87: 78 francia, 5 angol, 1 német, illetőleg 3 spanyol tanulmány) 1175 oldalra terjednek.

A kötet tematikai felosztása önmagában is sokat elmond a közigazgatás, a közigazgatási jog, illetve az összehasonlító közigazgatás hangsúlyairól. (Az egyes nagy részekben belül a szerzők tanulmányai a szerzői családnevek ábécérendjében követik egymást.) Kifejezetten összehasonlító jogi (*droit comparé*) címszóval csupán néhány tanulmány került együvé (látható lesz a későbbiek során, hogy az összehasonlítás ennél jóval tágabb körben jelenik meg a kötet horizontján).

A következő nagy rész a helyi önkormányzást, helyi önkormányzatokat (*collectivités locales*) vizsgálja, úgy is, mint Marcou tudományos vizsgálódásainak egyik centrális problémáját. A globalizáció (*mondialisation*) közjogi és gazdasági kérdései körében a szabályozással kapcsolatos fogalomadást tekintik át Marcou munkásságában; az orosz–amerikai–európai összehasonlítás körében vizsgálja a kötet a fejleményeket, a közszolgáltatások nyújtását, a neoliberais versenypolitikát, a vasúti és közúti szektor liberalizációját, a pénzügyi tranzakciók kérdéseit, a vízügyi koncessziókat, a szerencsejátékok jogi kérdéseit is tekintetbe veszik. A jog és a gazdaság kérdéseire általánosan reflektáló fejezet foglalkozik a köz és a magán egymás mellé állításával, az osztó igazságossággal, a jog értelmezésével és megtestesülésével (*interpretation et concrétisation*), a jogrendszer következetlenségeivel (*incohérence*), a középszinttel (*méso-institution*), a jogászok és a közigazdászok közötti párbeszéd szükségességével. Az utazás a közigazgatási jogban (*Voyages au sein des droits administratifs*) című fejezet új utakat mutat az adminisztratív jog területén. A napjaink közjogi kihívásait vizsgáló fejezet számos elemzést vesz górcső alá.

Az elemzés módszertanilag azonban túl esetleges lenne, ha az adott részek és fejezetek sorrendjében haladna. Kulcsot a nagy jogágak sem adnának, mivel nem egy olyan téma van, amely nem csupán egyetlen jogágot vizsgál, illetve vannak nem jogi témák is. Gyümölcsözőnek ígérkezik, ha egyfelől egyes általános témák mellett alapvetően a (legtágabb értelemben vett) nagy közigazgatási rendszerek (Szamel et al., 2011:5–970) mentén haladunk (EU, frankofón, germán, skandináv, angolszász, poszt-szocialista, ázsiai, afrikai rendszerek). Ez két szempontból is hasznos: részben feltárul a kötet összehasonlító gerince, részben az egyes közigazgatási rendszerek képesek az elomló tematikákat egységbe szervezni. Másfelől nem lehetséges valamennyi tanulmányról behatóbban írni, így azokat választottuk ki, amelyek a magyar olvasók

számára a leghaladóbb mainstream újdonságokat, illetve a legmélyebb tudományos elemzéseket jelenítik meg a számos nemzetiségű szerzők által négy különféle nyelven írt tanulmányok körében. Nyilván adódik a nyelvi egységességből adódó előnyök hiánya mint ok, de egyaránt lehetséges valamiféle jó értelemben vett multikulturalizmus iránti igény. Közel ötven tanulmányt tekintünk át, tanulmányonként 800–1000 leütés keretében, amely e lehatárolások mellett is terjedelmes vállalkozás. Figyelemmel vagyunk arra, hogy valamennyi nem francia nyelvű írást felvonultassunk, tekintettel a közigazgatások nemzeti sokszínűségére. Amely esetben a nyelviség tényét külön nem kezeljük, ott francia nyelvű tanulmányról van szó. A szerzők affiliációi körében az intézményneveket magyar nyelven tüntetem fel, az esetleges idegen nyelvű rövidítések tájékoztatási célt szolgálnak.

AZ EGYES FEJEZETCSOPORTOK

Összefoglaló jellegű, elméleti alapozású (általános) témák

Jacques Chevallier, a Paris II. (Panthéon-Assas) Egyetem professor emeritusa, a kötet egyik legmagasabban jegyzett szerzője a terület fogalmára (*notion territoire*) vonatkozó reflexiókat vizsgálta *Réflexions sur la notion de territoire* című művében (Perroud, 2017:97–104). Szerinte a kérdés vizsgálata fontos Gérard Marcou életműve szempontjából is. Ismeretes felosztás a tárgyi szempontú terület (*territoire-objet*); alanyi szempontú terület (*territoire-sujet*), illetve területi lehatárolás (*territoire-limit*). Nyilván e körben a tér (*espace*), valamint a társadalmi tér (*espace sociale*) fogalma sem kerülhető meg. Jelentékeny megállapítása, hogy a különféle politikai szervezeti formák az ókortól máig területi logika mentén épülnek fel, és a területi elv (és a szuverenitás) a modern állam konstrukciójának alapelve, amely a politikai hatalom jellegadását (*caractérisée*) a politikai hatalom területi dimenzionálási eljárásaként (*processus de territorialisation*) fogja fel.

Giuseppe Di Gaspare, a Guido Carli Nemzetközi Társadalomtudományi Szabadegyetem (LUISS) Politikatudományi Intézetének docense az osztó igazság⁹ kérdését dolgozza fel különböző ókori magánjogi példákon keresztül, néhány modern párhuzammal *La justice distributive: de Homer à Rawls* című tanulmányában (Perroud, 2017:623–634). Az ajándék (*don*), csere és elosztás kérdéseit vizsgálta az *Íliász*, a pénz, a csere, illetve az osztó igazságosság témáját Arisztotelész *Nikomakhoszi etikája* alapján; az ókori görög jogfelfogás, illetve a görög *polis* és a római *municipium*, illetve a kétféle dologi jog összevetését Arisztotelész és Ciceró különféle munkái tükrében végezte el.

Eros Roberto Grau, a Sao Pauló-i Egyetem tiszteletbeli professzora, a brazil Szövetségi Legfelső Bíróság tagja a jogértelmezés és a jog megtestesülése (*concrétisation*) témakörében írta tanulmányát *Quelques observations sur l'interprétation et concrétisation du droit* címmel (Perroud, 2017:635–644). Kiemeli, hogy Marcou sok tekintetben inspirálta tanulmányait, e témaválasztás is a közös gondolatcsere révén született. Szerinte a normatív jogi szöveg nem tartalmazza, nem foglalja magában közvetlenül (*immédatement*) a (jogi) normát. Ez értelmezéssel és „megtestesítéssel” (konkretizálással) lesz

normává. Ez utóbbi magában foglalja a normatív textus lassú fejlődését (*chéminement*) a konkrét (jogi) normával szemben. A normatív szövegezés tehát csupán a norma töredéke (*fraction*), amely a jogi nyelv része, de ez még önmagában a szerző szerint nem hoz létre normát. Az írás további része ezen a gondolati nyomvonalon halad tovább. E körben sor kerül a normatív tartalom meghatározása; a szöveg és a norma; a törvényhozási és a normatív jogi dimenzió közötti ellentét; a hatalmi ágak elválasztása, a jogi textus és a norma; az értelmezés mint a jogi norma létrehozója; a törvényhozói (autentikus) értelmezés kérdéseinek vizsgálatára, egyéb problémák mellett.

Odete Medauar, aki a Sao Pauló-i Állami Egyetem Jogi Karán a közigazgatási jog tiszteletbeli tanára, a köz és magán kérdéséről alkotta meg dolgozatát *Le public et le privé* címmel (Perroud, 2017:663–670). A közszektor és a magánszektor a társadalmat jellemző kettős felosztás, amely a jog univerzumában egyfajta „summa divisio” képében, közjogként és magánjogként jelenik meg. A közjog-magánjog felosztás valójában az általános köz-magán felosztás tükörképe a szerző szerint. Arendt és Ferraz kutatásaira hivatkozva utal a közismert ógörög (oikos-nomos-polis) és római (ulpiánuszi) előzményekre. A köz-magán dichotómia fejlődése körében utal a totális állam (*État absolu*) jelenségére, mondván, hogy az ilyesfajta államok a társadalmi élet minden szegmensét ellenőrzik. Ennek ellentéte a szerző szóalkotásával az eltávolodó állam (*État éloigné* – nem azonosítható a *Freistaat*-tal, az *État libre* lenne). Az eltávolodó állam liberális konstrukció, amely az egyének társadalmi, gazdasági és vallási életével szemben tanúsított távolságtartást jelzi. A köz-magán dichotómia harmadik fajta államtípus-alapú megközelítése (bár a szerző nem mondja ki, de) – ritkán használt kifejezéssel élve – minarchista, azaz a gazdasági életben az államot minimális szerepre szorítja (*État minimum* – éjjeliőr állam). Utóbbi megközelítés tagadja a politikai, társadalmi, szakmai közvetítő csoportok (*group intermédiaire*) szerepét. A második világháború utáni időszak indokolta az állami beavatkozás szerepének megnövekedését, erősödött a szakszervezetek és a nem kormányzati szervezetek (*organisations non-gouvernementales*), fogyasztóvédelmi csoportok szerepe. A köz- és magánszféra elválasztása Medauar szerint a 19. században is létezett. E körben kiemeli a 19. századi nagy magánjogi kodifikációk szerepét (ezek összefoglalása: Hamza, 2002). A második világháborútól az 1970-es évekig jellemző volt az államosítás (*étatisation; nationalisation*), amikor magánvállalatok kerültek állami kézbe. Szükséges megjegyezni, hogy az államosítás (Cserhalmi–Strassenreiter, 1983; Világhy–Benárd, 1948) a szocialista országokban a második világháború után az itt leírtnál jóval fájdalmasabb, kisüzemekre, bérházakra, kisebb lakóingatlanokra kiterjedő, kártalanítás nélkül, nemegyszer a tulajdonosok vidéki kitelepítésével vagy lakosságcsere keretében, más államok területére történő kényszerkiköltöztetésével járt együtt.¹⁰ Az 1980-as évek a köz- és magán megkülönböztetése, illetőleg a közjog-magánjog dichotómiája terén is változásokat hoztak. Részben a korszak válságai említhetők ilyenként. Ilyen volt Reagan és Thatcher magángazdaságot támogató szerepe, az Európai Közösség közszolgáltatás-konceptiója, amelyet Marcou a nagy hálózatok és kartellek (*monopole*) kora nyitányának nevezett egy 2001-es írásában. A berlini fal leomlását (1989) és a Szovjetunió összeomlását (1991) követő korszak közszolgáltatásokat érintő privatizációs tendenciáit a közpénzek csekély mennyiségével, illetve az

állami vállalatok és közvállalatok hatékonyságával magyarázza. Használhatónak tartja Jean Rivero, a neves francia közigazgatási jogász 1965-ben keletkezett elméletét a mai problémákra, mely szerint a fennálló demokrácia és a működő közigazgatás inkompatibilis egymással. E körben felvetett kérdés, hogy az egyén alá lehet-e vetve (*assujetti*) az abszolút államnak?

Vincent de Briant, a párizsi Créteil Egyetem Általános Közigazgatási Intézetének igazgatója a nemzetközi közigazgatási jog önállóságának kérdését vizsgálta *De l'autonomie du droit des relations entre administrations* című tanulmányában (Perroud, 2017:735–744). A közigazgatás egysége a francia tudományosság ismert tétele. Törvény mondja ki a közszolgáltatások vonatkozásában is, hogy a közigazgatás a köz érdekében tartozik eljárni. Fontos a szerző azon elképzelésére rámutatni, hogy valójában akár a decentralizációt, akár a dekoncentrációt, akár más szervezési elvet vizsgálunk, a közigazgatás szervezete és az általános közigazgatási jog magát az államot határozza meg és foglalja keretbe. Ez az alapállás adja a közigazgatás alapintézményei (*institutions administratives*) és az általános igazgatásszervezési elvek jelentőségét mintegy az államtudományi koncepcióhoz visszatérő gondolatként. E körben a „közigazgatási kapcsolatok jogaként” (*droit des relations entre administrations publiques*) jellemzett (Hajdu, 1967:629.) nemzetközi közigazgatási jogot (Neumeyer, 1910–1936) vizsgálja. Ennek körében utal arra, hogy a gazdasági korporációk versenyjogi szabályozásának közigazgatási részében az érdekelem gyakran találkozik az akaratú elemmel, illetve utal Maurice Hauriou, a neves francia közigazgatás-tudós institucióelméletére, melynek alapján irányító eszmék és szervezési elvek, valamint organizáló akarat szükséges ahhoz, hogy az egyének érdekcsoportjai eszméket valósítsanak meg. Ezen a területen is nagy a társadalmi (szociális) demokrácia, a helyi demokrácia, illetve az egyetemek esetében a tudomány demokratizmusának (*démocratie académique*) szerepe. Jean-Bernard Aubyval egyetértve vonja le a következtetést, hogy a nemzetközi közigazgatási jog területén jelentkező partikularizmus, helyi érdekek vizsgálata nem csupán a szervezési elvek vagy a jogi rezsimek vizsgálatát jelenti, hanem az egyes ágensek változó állapotának hatását is fontos tekintetbe venni az egyes közigazgatások működése során.

Claude Ménard, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Közgazdasági Karának professzora írásának tárgya a középszint. Címe: *Le lien manquant: le rôle-clé des 'mésos-institutions'* (Perroud, 2017:671–682). A középszint intézményi oldala (*mésos-institutions; institutions of meso level*) a közigazgatási kutatások fontos része, Marcou pályájának kiteljesedésében és termőre fordulásában (*prolifique*) is szerepe volt a témának. A kérdés nem vizsgálható a közpolitika (*action publique*) ismerete nélkül. A fő megállapítása a tanulmánynak, hogy a középszint intézményeinek működtetése (*mise-en-oeuvre*) egy hanyatló és eltérést engedő általános szabályozás része. Ezzel szemben a mikroszint szabályozását a belső szervezeti szabályok rendezik, míg a makroszint intézményeit formális és informális általános elvek regulálják.

Sabine Kuhlmann jelenleg a közigazgatás-tudomány, a politikatudomány és a szervezéstudomány professzora a Potsdami Egyetemen. Korábban az összehasonlító közigazgatás professzora a Speyeri Egyetemen, a tudományterület egyik vezető szakembere Németországban. A helyi önkormányzati rendszereket és a helyi önkormány-

zati reformokat vizsgálja angol nyelvű tanulmányában, melynek címe *Comparing Local Government Systems and Reforms in Europe* (Perroud, 2017:255–268). Az európai helyi önkormányzatok az utóbbi időben számos reformon (*multiple reforms*) estek át, erre francia, belga, angolszász és német szerzők példáit idézi. Ezzel együtt a kérdésben interdiszciplináris kutatások indultak (francia, olasz, német, szlovén példák), többek között Marcou és a GRALE vezetésével. Igen termékenyítőek a kontinentális közigazgatási rendszerek kutatása tekintetében a francia–német, illetve európai uniós perspektívák (*French-German and European perspectives*). Különösen öröm ezt a világos beszédet olyan időben olvasni, amikor szinte mindent az angolszász nézőpontnak rendelnek alá, holott az ottani közigazgatás-tudomány (főképp a közigazgatási jogtudomány) történetileg a kontinentális Európa fejlődéséhez képest (évszázados lemaradásával) megkésett volt, ha éppen a szervezés- és vezetéstudomány tekintetében iránymutatónak mondható is (Koi, 2018a:117–128.; Koi, 2018b:503–510.). Az intézményi dimenziókat a dolgozat több szálon ragadja meg. Az első ilyen szál a helyi önkormányzatok autonómiája és funkcionális profilja, ahol a helyi szint szabad belátásának fokát (*local discretion*) vizsgálja a helyi adókiivetés szabadságán keresztül. Ez a nem EU-tag Svájcban a legmagasabb mértékű (a saját bevételek 64%-a), míg a posztthatcheriánus¹¹ Angliában a legalacsonyabb (13%). Ehhez képest ez az arány Németország esetében 40%, Olaszország esetében 37%. A helyi önkormányzatok számos országban alkotmányilag kodifikált státuszt élveznek (Franciaország, Németország, Olaszország, Svédország), bár ez részben csökkentett mértékű kötelezettségeket takar csupán (Franciaország, Olaszország). Britannia esetében a 2000-től kezdődő helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényhozás legyengítette a hagyományos ultra vires elvet. A területi dimenziókat (*territorial profiles*) az észak-európai és a dél-európai önkormányzati modell szembeállítása jelenti. A helyi önkormányzati reformok összevetése a határon átnyúló helyi együttműködések, illetve a nemzetek feletti jogalkotás jelentőségét, valamint a területi különbségek csökkenését (*territorial upscaling/amalgamation*) tárja fel.

Jean-Marie Pontier, az Aix-Marseille-i Egyetem emeritus professora variációit az állam és decentralizáció kérdésben vetette papírra *Variations sur l'État et la décentralisation* címmel (Perroud, 2017:335–354). Szerinte a decentralizált állam kettős irányultsággal (*orientation double*) jellemezhető. Maga a decentralizált állam nem új államtípus, hanem az állam és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat gyakorlati vonatkozásait újítja meg, osztja újra a lapokat. Ennek kulcsa a helyi önkormányzatok (és egyéb közjogi jogi személyiséggel bíró entitások) közötti kapcsolat. Ez persze nem újdonság, a szakszervezetek szerepének kiemelése mellett főként az állam és a régiók, illetve az állam és a helyi önkormányzatok közötti „szerződések,” valamint „egyezmények” jogintézményeinek virágzásával találkozunk. A helyi önkormányzatok együttműködhetnek egyes magánszemélyekkel is, ezt a fajta partnerséget Achille Mestre munkásságából ismerhetjük meg, aki az ilyesfajta kooperációt személyre tekintettel (*intuitu personae*) is lehetségesnek tartja.

François Rangeon, az amiens-i Jules Verne Egyetem Politikai és Közpolitikai Kutatóközpontjának professzora a regionális reformokról (bár kérdőjellel, de) mint a túlzások reformjáról ír *La réforme régionale de 2015, la réforme de trop?* címmel (Perroud,

2017:355–362). A kérdéseket a közpolitika (*action publique*) szempontjából vizsgálja. A tanulmány alcímében kérdőjellel a végén vizsgálja a reformok szükségességét. Ennek eredőit a francia régiók europanizációjában látja, továbbá a régiók dinamizmusának ujjaélesztésében. Érdekesség, hogy hangsúlyozza a francia önkormányzatiság újdonságjellegét, amely a francia területi igazgatásra is kihat. A francia regionális törvény szerepét illetően Hélène Paulinat véleményéhez csatlakozik, aki szerint a törvény egészében nem hozott forradalmi változást a regionális hatáskörök elosztását illetően.

Pierre Bourdon, a Maine-et-Loire-i Egyetem Jogi Karának professzora dolgozatának tárgyköre a közszolgáltatások megfelelő (helyes) működése, címe: *À la recherche du bon fonctionnement du service public* (Perroud, 2017:705–720). Az írás kiemeli a folyamatosság, az egyenlőség és az alkalmazkodóképesség jelentőségét, ezeket a közszolgáltatásokra vonatkozó „törvényeknek” nevezi. Louis Rolland munkásságára utal, mely bizonyítja, hogy e körben az egyenlőség elve nincsen alárendelt helyzetben (*place subalterne*), sőt meghatározza a francia politikai és közigazgatási rendszert. (Megjegyzendő, hogy e ragaszkodás eszmétörténeti gyökerei még az 1789-es francia forradalom időszakából erednek.) Fontos megállapítás, hogy a megfelelő (helyes) működés nem önmagában jellemzője a közszolgáltatások nyújtásának, azonban a közjogi (és magánjogi) szabályok és maguk a konkrét általános és ágazati törvények szövege, továbbá az egyenlő hozzáférés lehetővé tétele erre több példát ad, amelyek kifejezetten egy adott intézmény vagy ágazat esetében elő van írva (egyes intézmények: az alkotmányos intézményrendszer, a piac, a közérdekű nyomásgyakorló csoportok; egyes hálózatok: világháló, elektromos hálózat, gázszolgáltatás; egyéb rendszerek: biztonság, fizetési rendszerek, felszíni vízrendszerek).

Az Európai Unió

Ivan Kopric, a Zágrábi Egyetem Jogi Kara Közigazgatás-tudományi Tanszékének taneszkövető professzora a decentralizáció és *governance* kapcsolatát vizsgálja az Európai Unióban *Decentralisation as a Precarious Component of Contemporary European Governance: From Concepts to Practice* című angol nyelvű tanulmányában (Perroud, 2017:243–254). Kopric szerint az európai governance-koncepció az európai közigazgatási térség eszméjével verseng. Ebben a versengésben számtalan elv, elem, irányvonal jelentkezik, mint föderalizmus, regionalizmus és vertikális dekoncentráció. A decentralizáció nemcsak hatalomtechnika, közfeladat-telepítés és forrásáthelyezés a központi közigazgatási szervektől a helyi önkormányzatok felé, hanem érték, mérce, illetve a demokratikus társadalom előfeltétele a szerző nézőpontjából. Alexis de Tocqueville amerikai demokráciáról írott könyvét hívja segítségül, mely szerint a helyi hatalom szelleme tartja fenn és adja az életet. Fontos meglátása, hogy az „ideológiai létra” sokféle fokán állókra hatott a decentralizációs eszme, úgymint szocialisták, marxisták, anarchisták, liberálisok, demokraták és más effélék. A helyi önkormányzatok öt szerepét emeli ki: közigazgatási, politikai, szolgáltatásnyújtási, gazdaságfejlesztő és ökológiai.

Marie-Christine Steckel-Assouère, a Limoges-i Egyetem adjunktusa, a GRALE-CNRS Önkormányzati Bizottságának vezetője, a GRALE-CNRS Tudományos Bizottságának

alelnöke Marcou életművének elméleti hozadékairól írt az európai helyi önkormányzatok és az EU közigazgatása vonatkozásában *L'apport doctrinal du professeur Marcou au droit comparé des collectivités territoriales en Europe* címmel (Perroud, 2017:403–417). Alapvetően e körbe tartozik az összehasonlító önkormányzati jog (elsősorban az EU-tagállamok vonatkozásában, de nem csak ott). A néhai professzor kutatásai során a regionalizáció öt típusát dolgozta ki. Nagyon fontosak voltak a helyi autonómia fogalmának kialakítása érdekében tett erőfeszítései. Fontos megfigyelése volt, hogy a helyi önkormányzatok (*collectivités locales*) jellemzése az autonómia, illetve a szabad igazgatás (*libre administration*) kifejezésekkel szokásos a különféle alkotmányokban. Az 1985. október 15-én elfogadott, de Franciaország által csupán 2007-ben ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Kartája adja meg Marcou kutatásainak időtávját.

Laurence Potvin-Solis, a Caen Normandie Egyetem professzora, Jean Monnet Chair, a GRALE Önkormányzatok és az Európai Unió Bizottsága vezetője a helyi és regionális autonómia, illetve az EU-tagállamok nemzeti identitásának kapcsolatáról írt *Autonomie locale et régionale et identité nationale des États membres de l'Union européenne* címmel (Perroud, 2017:363–390). E körben utal az egyes uniós alapító szerződések azon rendelkezéseire, melyek szerint tiszteletben kell tartani az Európai Unió tagállamainak nemzeti identitását, az alkotmányos és politikai rendszer sajátosságait, ideértve a helyi és regionális autonómiát is. Ezek a szerződések elismerik az alapvető állami funkciókat és területi integritásukat. A helyi autonómia vonatkozásában kiemeli az identitás fogalmának eltéréseit a tagállamok, illetőleg az EU gyakorlatában. Azaz az identitás jelentése és a fogalom működése más a tagállamokban, mint a jogközösségekben. A szerző szerint az eltérést feloldani kívánó fogalomadások sikere az uniós jogban relatívnak minősíthető. A helyi és regionális autonómiák – a szó kontinentális európai eredetű értelmében – a föderális államokban a normatív szubállami (*infra étatique*) autonómia erős, a megfelelő hatáskörök gyakorlását koordinálják.

Alberto Ruiz Ojeda, a Málagai Egyetem Jean Monnet-professzora a MiFID pénzügyi szabályozás körében a pénzügyi tranzakciós kockázatmegosztást vizsgálta kritikai aspektusból spanyol nyelvű *La asignación riesgos en la transacciones financieras mediante la normativa MiFID (Una aproximación crítica)* című tanulmányában (Perroud, 2017:553–564). A MiFID angol rövidítés, feloldása Markets in Financial Instruments Directive, azaz a Pénzügyi eszközök piacairól szóló 2004/39/EK irányelv, az írás ennek, illetve a kapcsolódó egyéb EU-joganyag kérdéseit vizsgálja. A szerző kifejezetten említi, hogy a MiFID II. javaslata 2016. június 25-én már olvasható volt, és 2018. január 3-ra tervezték a végszavazását. A normák implementálása a spanyol jogba is megtörtént. A kritikai elemek az esszében leginkább a jogi személyiség (*persona jurídica*) fogalom irányelvben való használata (4. cikk (1) bek. és 21. cikk (4) bek. b) pont), továbbá a befektetési szolgáltatások (*servicios de inversión*) körében a harmadik felek szakmai jellege történő utalások vonatkozásában jelentkeznek.

Tiphaine Thauvin a párizsi Ügyvédi Kamara tagja, témája a méltányosság fogalmának alkalmazása a közigazgatási bírói ítélkezés és az európai uniós bírói ítélkezésre vonatkozó jogtudományban, írása címe *L'usage de la notion d'équité dans la jurisprudence du juge administratif et du juge de l'Union européenne* (Perroud, 2017:1037–1048). Arisztote-

lész szerint a méltányosság az igazság egy fajtája. A méltányosság a szerző felfogásában pedig konkrét igazság, illetve „pozitivistá tabu”. Idézi Guy Braibant felfogását, mely szerint a demokratikus társadalomban valamennyi törvény méltányos. A méltányosság felfogható a kártérítéshez való jog forrásaként is. A (francia) közigazgatási bírászkodás hosszú történetében ilyen volt a Cames ügy (Rec. 509; 1895. június 21.). Ezt az ügyet a francia Államtanács a méltányosság elvének példájaként is hivatkozta. Az Európai Unió Bírósága előtt hasonló méltányossági eset volt a Coleman kontra Attridge Law és Stevie Law ügy (C-303/06; Rec. 2008 p. I-05603.).

A frankofón rendszer I.: francia példák

Florence Crouzatier-Durand és Didier Guignard, a Toulouse Capitole Egyetem oktatói a francia regionális nyelvek elismerésének tagadásáról írnak a decentralizáció, helyi identitás és a regionális különféleség vonatkozásában *Le refus de la reconnaissance des langues régionales en France. Décentralisation, identité locale, et diversité régionale* címmel (Perroud, 2017:117–128). A dolgozat Hannah Arendt azon gondolatával indít, mely szerint a mindennapok világa az, amelyet születésünktől kezdve mindaddig keresünk, míg utolsót nem sóhajtunk. Az 1951-es Deixonne-törvény, azaz a helyi nyelvek és nyelvjárások oktatásáról szóló törvény (*Loi no. 51-46 du 16 janvier 1951 relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux*) volt az első jogi instrumentum, amely foglalkozott a problémával Franciaországban, mégpedig a baszk, a breton, a katalán és az oksztán/okcitan (azaz provanszál) nyelvek tekintetében.¹² 1974-ben a korzikai, 1981-ben a tahiti, 1992-ben az elzászi nyelv nyert el hasonló státuszt. Ennek ellenére az 1958-as alkotmány a francia hivatalos nyelv jellegét erősítette meg, és ezen a későbbi módosítások sem változtattak. A tanulmány a francia forradalomtól tekinti át a helyi nyelvek szerepét Franciaországban. A franciák idegenkedését már ekkor, 1790-től jól jellemzi a Barère-jelentés egy szófordulata, mely szerint a föderalisták és a babonások alsó-bretoni nyelvjárásban, az emigráció és a [francia] köztársaság[i államforma] gyűlöli német nyelven, az ellenforradalmárok olaszul, a fanatikusok pedig baszk nyelven beszélnek. Az írás részletesen elemzi a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartája Franciaország általi ratifikációjának elmulasztását, megmagyarázhatatlan inkoherenciaként tekintve azt.

Bernard Dolez, az Université Paris I. (Panthéon-Sorbonne) oktatója, a GRALE társigazgatója a régiók, a községek és a területi reform kérdéseiről alkotta meg dolgozatát *12 régions, 2000 communes. Du club Jean-Moulin à la réforme territoriale?* címmel (Perroud, 2017:153–168). A szerző áttekinti Franciaország területi-statisztikai számbavételét. Ennek keretében megismerhetők, hogy Franciaország 38 ezer községre oszlik (mint Dolez helyesen rámutat, a községek a parókiák utódai, melyek több kontinentális európai államban és Nagy Britanniában is léteztek).¹³ 1968-ban a Jean-Moulin Club ezek tanulmányozására, a területi reform érdekében alakult.¹⁴ Törekvéseik között szerepelt nagyobb helyhatóságok (*collectivités majeures*), ennek körében 2000 (nagy)község és a 12 régió létrehozatala. Közel ötven évvel később az ország 13 nagyvárosi régióra (*régions métropolitaines*) és valamivel több mint 2000 saját költségvetéssel rendelkező

községre (községközösségre) oszlik (az összes községszám kissé 38 ezer feletti, erre a szerző külön nem tér ki, de rengeteg a kisközség).¹⁵ Az írás a Jean-Moulin Club szerepét, javaslatait, sikereit és kudarcait vizsgálja a területszervezési reformok tükrében, amely 50 éve a „2000 község 12 régió” jelszóval indult.

Jean-Claude Douence, a Pau-i Egyetem emeritus professora a helyi önkormányzati joggal kapcsolatos néhány elfogadott gondolatot (*idées reçues*)¹⁶ elemez. Tanulmánya címe: *Sur quelques idées reçues en droit des collectivités locales* (Perroud, 2017:181–194). Az 1871-es és az 1884-es községi törvény gondolatiságának taglalása mellett utal Roger Bonnard 1935-ös klasszikus közigazgatási jogi uralkodó koncepciójára, mely szerint a közintézmények (*établissements publics*) létrehozatala ugyan állami döntés, de ezekhez közszolgáltatás (*service public*) kötelme is kapcsolódik. Hasonlóképpen vizsgálja a kérdést az 1958-as alkotmány tükrében. Bemutatja továbbá a helyi önkormányzatok rendeletalkotási jogát (*pouvoir réglementaire local*), a helyhatóságok önszerveződési jogát (*pouvoir d'auto-organisation des collectivités territoriales*). Fontos kérdés, hogy a helyi önkormányzatok nem gyakorolnak felügyeletet egymás felett az 1983-as szabályozás alapján. A probléma az 1871-es községi törvényhez képest újabb gondolatnak számít, akkoriban a megyei bizottság általános tanácsa községek közötti (*vicinal*) ügyekben és pénzügyekben beavatkozási, „gyámkodási” (*tutelle*) joggal rendelkezett.

Maryse Deguerge, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Karának profeszszora a francia közigazgatási bíráskodással kapcsolatos szabályozást vizsgálta. Munkája: *Sur la fonction de régulation du juge administratif français* (Perroud, 2017:763–777). Rögzíti, hogy a francia közigazgatási bíráskodás szabályozása az állami és az államigazgatási szabályozás része, a jogrendszer egyik nagy fontosságú területe, melynek alapképletét a törvény és a rendes bíró, az ítéldbíró (*juge ordinaire*) adja. Persze a különféle szabályozási teóriák behozzák a képletbe a közhatalmi tényezők és a közszolgáltatások ismert problémái mellett az olyasfajta új bizonyítási eszközöket, mint a környezeti információk és az azokra vonatkozó, globálissá váló szabályozás. A dolgozat külön foglalkozik az igen neves Jean Rivero kutatásaival, amely az Államtanács szabályozó bírósági (*Cour régulatrice*) jellegét vizsgálta. A bírói szabályozás körébe sorolja Deguerge a közigazgatási aktusok érvényesíthetőségét (*justiciabilité des actes*), az EU-jog szerinti kedvezményes elbánás szabályait (*traitement préférentiel du droit de l'Union européenne*). Külön is szól az Államtanácsot ért kommunikációs kihívásokról és ezek növekvő szerepéről.

Nicolas Kada, a Grenoble-Alpes-i Egyetem közjogi professzora, a GRALE társigazgatója az új francia közigazgatási eljárási törvény és a helyi önkormányzatok kapcsolatát tanulmányozta. A tanulmány címe: *Le code des relations entre le public et l'administration: le local, un nouveau Graal?* (Perroud, 2017:851–859). A szójátékot tartalmazó címadás az Európai Helyi Közigazgatás Kutatócsoport (*Groupement de recherche sur l'administration en Europe*, GRALE), illetve az újonnan megjelent első francia közigazgatási eljárási kódex (*Code des relations entre le public et l'administration*; rövid: CRPA) helyi igazgatási vonatkozásait jellemzi új Grál helyeként: „A területi önkormányzatok szabad igazgatása, íme, itt a GRALE új szent Grálja.” A 2016. január 1-jével hatályos CRPA-t ennek új példajaként jellemzi. Az írás kitér arra a problémára, hogy korábban a helyi szintet a közigazgatás egyszerűsítése nevében figyelmen kívül hagyták. A tanulmány ezeket

a problémákat vizsgálja, kitérve a CRPA-ban rögzített hallgatási szabályra (*silence de l'administration*).

Cécile Moiroud, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Karának tanára az École Nationale d'Administration (ENA), a nagyhírű közigazgatási felsőoktatási továbbképző egyetem szerepéről alkotta meg tanulmányát: *L'École Nationale d'Administration, mémorial de la France* (Perroud, 2017:909–917). Az ENA-nak kiemelt a szerepe és nagy az elismertsége a francia felsőoktatás rendszerében. A hazai tudományos közvélemény verzátusabb része előtt ismert, hogy az 1848. március 3-i rendelettel alapított ENA német előképre tekint vissza, de ennek részletei már nem. A Stuttgarti Egyetem Államigazgatási Kara jelentett inspirációt. (Georges Cuvier államtanácsos, az ENA ötletének kidolgozója a stuttgarti karon végezte igazgatási tanulmányait, emellett paleontológus is volt.) A német modell mellett az École polytechnique, a „nővér” példája jelentette a fejlődés motorját. Fontos, hogy a hallgatókat versenyvizsgákon (*concours*) választották (és választják) ki. Az oktatás iránya igazgatás(tudomány)i és politika(tudomány)i jellegű volt és maradt az 1945-ös újraalapítást követően is. Az ENA-n végzett hallgatók (már előzőleg diplomával rendelkező főtisztviselők, a francia közigazgatás vezetői) sokat tettek a francia állam építéséért. A szigorú versenyvizsga és az ENA presztízse, sőt a gyakran emlegetett arisztokratizmusa kritikákat is kiváltott, kárhóztatva a bürokratizmust, a mandarinelitet. Az is felmerült, hogy további, jelen módon való működése gyűlöletet (*haine*) hozhat magával. És a szerző szerint felvetődik, hogy a menedzsmentszempontok eluralkodása és a globalizáció korában hogyan alakul az ENA sorsa.

Catherine Teitgen-Colly, a Paris I. (Panthéon-Sorbonne) Egyetem Jogi Kara Jogtudományi és Filozófiai Intézetének tanára az Államtanács közszolgálati etikával kapcsolatos gyakorlatát vizsgálta *Déontologie et pantouflage dans la haute fonction publique. L'exemple du Conseil d'État* címmel (Perroud, 2017:1115–1144). A legfontosabb kérdések a főtisztviselők (*hautes fonctionnaires*), illetve a közszolgálatból magánvállalathoz történő kártékony átszerződést (*pantouflage*) foglalják magukba. Eredetileg a *pantoufle* szó a 19. században az École polytechnique hallgatóinak az egyetemi tandíját jelölte. (A szónak 48-féle előfordulása ismert különféle jelentésmezőkben, de a francia jog és közszolgálati etika alapvetően a közszolgálatból a magánvállalatokhoz történő kártékony átszerződésre használja.) A jogintézménynek 1880-ig terjedő múltja van. Az Államtanács 1872 és 1919 közötti gyakorlata súlyos veszélyként tekintett a pantouflage-ra. A két világháború közötti időszakban a pantouflage fejlődését a gazdasági és politikai tényezők módosulásaival magyarázták. A harmadik köztársaság időszakában a vezető közigazgatási tisztviselők (főtisztviselők) számára a politikai és közigazgatási világ és az üzleti világ kapcsolatát veszélyes viszonyként írták le. A közszektor fejlődése, illetve a (francia) államosítás a harmadik köztársaság végén a pantouflage csökkenését hozta magával. Az ötödik köztársaság már a „köztisztviselők köztársasága” volt, mindez a gaulle-ista koncepció alapján a főtisztviselő szerepének növekedését hozta el. Az 1970-es évekre, Valéry Giscard d'Estaing idején a pantouflage változásait a közszolgáltatások fejlődése, a gazdasági tervezés és a társadalom további posztindustrializációja határozta meg. A banki, a pénzügyi, illetve a tömegkommunikációs szektor jelent meg

ekkoriban a pantouflage forrásaként. Az 1980-as évekre az államosítás és a magánosítás hullámainak változásai fokozták a helyzetet. A menedzsmentjellegű igazgatás a gazdasági szektor irányába fordította a pantouflage-t. Erre az időre a közszolgálati etika (*déontologie*) szabályai megerősödtek. 1992 utánra a korrupció kutatása erősödött fel. A tanulmány részletesen elemzi a pantouflage és az Államtanács kapcsolatát.

JEGYZETEK

- ¹ Készült az Eötvös Loránd Kutatóhálózat, Jogtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Kutatócsoportján belül *A magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018* elnevezésű NKFIH kutatási főiránya (2019–2021) keretében.
- ² A kötet francia, angol, német, illetőleg spanyol nyelvű tanulmányokat tartalmaz.
- ³ Érdekesség, hogy a hasonló ideológiai meghatározottságú orosz Nadežda Georgievna Sališčeva (1924–2017) közigazgatási eljárásjogász, akitől az Orosz Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete emlékkönyvvel búcsúzott (Sališčeva, 2017:5–304).
- ⁴ Action Local Public Sector Reforms (COST).
- ⁵ A németben ugyanazt fedi az *Ostrecht* terminus technicus.
- ⁶ Verebélyi Imre a helyi igazgatás és a központi igazgatás közigazgatási jogi és szervezéstanai kérdéseinek nemzetközileg elismert kutatója, professor emeritus. 1979-ben kandidátusi (CSc), 1988-ban tudományok doktora (DSc) fokozatot szerzett. 1966 és 1977 között az ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszékének, 1977 és 1989 között az Államigazgatási Főiskola Államigazgatási Tanszékének oktatója. 1980-tól a hágai *International Union of Local Authorities* oktatója. 2000-ben habilitált, 2004-től egyetemi tanár. 2007-től a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán professzor, emeritálásáig az Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetője. Gyakorlati pályája is jelentékeny, a Belügyminisztériumban volt közigazgatási államtitkár és miniszterhelyettes is. A Helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény szabályozási koncepciójának alkotója, biztosította a szöveg Helyi önkormányzatok európai chartájával történő összhangba hozatalát. 1993-ban a kelet-közép-európai országok részéről Magyarország ratifikálta először a chartát, ennek aláírója Verebélyi Imre volt. A közigazgatás-tudomány egyetlen világszervezete, a brüsszeli IAS kelet- és közép-európai alelnöke volt. A hazai tudósok köréből Magyar Zoltán volt először ebben a megtisztelő pozícióban. 1945 után a hazai közigazgatás-tudomány jó hírének köszönhetően Verebélyn kívül Kovács István akadémikus, Lőrincz Lajos akadémikus, Rácz Attila és Jenei György professzorok töltötték be ezt a pozíciót. A kétezres éveket követően e pozíciót a lengyelek vették át. 1990 és 1994 között Gérard Marcouval együtt vezette az IAS helyi igazgatással foglalkozó kutatócsoportját. OECD-nagykövet és meghatalmazott miniszter volt Párizsban. Az ENSZ és az OECD felkérésére – Marcou professzorhoz hasonlóan – több országban volt szakértő: Brazília, Kína, Lettország, Oroszország, valamint Szlovénia emelendő ki. Verebélyi Imre pályájára lásd Patyi–Lapsánszky, 2014:85–88. Az IAS magyar alelnökeire lásd Koi, 2017:1–23.
- ⁷ Gérard Marcou professzor 2012. június 26-án az MTA TK Jogtudományi Intézetében szervezett *The Transformation of the Hungarian Local Government System in European Context* elnevezésű konferencián az egyik főelőadó volt. A konferenciáról, benne főképpen Marcou előadásának kivonatával lásd Balázs, 2013:49–52.
- ⁸ A szerkesztők az alábbiak: Rhita Bousta, Nadine Dantonel-Cor, Nicolas Kada, François-Xavier Millet, Thomas Perroud és Laurent Vidal.
- ⁹ Ezt az arisztotelianus elméletet már az 1848 előtti magyar magánjogtudomány központi kérdésként kezelte, legnagyobb összefoglalása: Frank, 1845:8–18. (A fejezet címében a 'törvény' szó a mai 'jog' értelemben állt).
- ¹⁰ Meglepő, de angol, cseh, lengyel és orosz nyelvű forrásokban nem bővelkedik az adott korszakról a kérdés irodalma. A német helyzetre lásd Amos, 2009. A magyarországi kitelepítésekre lásd Fehér, 1988. A hazai arisztokrácia és polgárság kitelepítésének gyötreleit jeleníti meg a Bacsó Péter által rendezett *Té rongyos élet* (1983) című film. Tágabb kontextusban: Szente, 1989.

- ¹¹ Szükséges megjegyezni, hogy az 1980-as években Thatcher (kormányon: 1979–1990) az olasz Bassanini (miniszter három kormányban: 1996–2001) mellett az egyetlen volt, aki a legmagasabb szintű, ún. globális közigazgatási reformokat vezette be kormányzása idején. A közigazgatási reformok különféle szintjeire a legjobb elmélet (benn a legátfogóbb, alkotmánymódosítással járó globális igazgatási reformokkal) Jacques Zilleré (Ziller, 2003:69–80). Az 1945 és 1960 közötti brit folyamatokra lásd az alábbi műveket: a közszolgáltatásra, illetve a helyi önkormányzatokra fókuszál Harvey–Hood, 1958:183–199, 247–258. Az 1960-as évekre lásd egy kritikus, de nem minden elemében igazságtalan kötet adekvát részeit, mely a tudományos szocializmus szemüvegén keresztül tekint Nagy-Britanniára: Osipov, 1967:15–302. Thatcher saját emlékei a közigazgatásról: Thatcher, 1993:489–556. Az Egyesült Királyságban a közigazgatás decentralizálásának igényét William Gladstone négyszeres miniszterelnök 1886-os és 1893-as ír törvényjavaslataira vezeti vissza egy Thatcher utódát követő brit kormányfő, Blair (kormányon: 1997–2007): Blair, 2004:268–274. Megjegyzendő, hogy Blair New Britain-konceptiója hangulatában Benjamin Disraeli (1874 és 1880 között brit miniszterelnök) ifjúkori Young England-felfogásának szóválasztását hordozza magán. (A kifejezés egy Disraeli által az Eton College-ban alapított konzervatív-utópista tory arisztokrata csoportosulást takart.) A kérdéssel Disraeli francia nyelvű életrajzában frója, a gall irodalom nagysága, a bölcs Maurois is megemlékezik: Maurois, 1927:157–165.
- ¹² A korábbi barátságtalan hozzáállást csak nehezen váltotta fel ezekkel a kisebb nyelvekkel való foglalkozás. Például a breton nyelv vonatkozásában is inkább a kisebb méretű (kb. 2500 címszavas) szótárak a tipikusak, bár népszerűségük nagy. Vö. Desbordes–Desbordes, 2000. A szótár először 1993-ban, második kiadásként 1994-ben, változatlan lenyomatban 1996 és 2000 között minden évben megjelent. Egyre növekszik a tematikus és breton–nem francia nyelvpárú szótárak száma is.
- ¹³ Angolul a parókiákat Parishnek nevezték, ezek mindkét országban elvesztették egyházi jellegüket. A francia és az angol helyzet korai ismertetése: Laya, 1845:185–193. A francia és angol parókiák közigazgatási helyzetének újabb áttekintése: Koi, 2018b:503–510.
- ¹⁴ Az 1970-es és 1980-as francia decentralizációs törekvéseire (és az 1982-es nagy decentralizációs reformra) lásd Bélorgey, 1984:53–310.
- ¹⁵ Jelenleg Franciaországban összesen 26 régió, 101 megye, 342 körzet, 174 agglomerációs társulás, 2486 községközösség és 36 682 község található. Az 55 milliós lakosság csaknem 40%-a kis- vagy apró településeken él. A 36 682 község közül 6629 ötezer lakos alatti, további 28 183 község ezer lakosságszámnál kisebb. Míg Nord megye lakossága 2,5 millió, addig Lozère megyéé 70 ezer. A lakosság száma 200 ezer fő alatti 12 megye esetében. A régiók 1964-től léteznek, 2–8 megyét fognak össze (100 ezer és 10 millió lakos között). A nagyvárosok száma a fővárossal együtt csupán öt, Párizs (10 460 000); Marseille–Aix-en-Provence (1 560 000); valamint Lyon (1 550 000) státusa kiemelt, Nizza lakosságszáma is megközelíti az 1 millió főt. Vö. Franciaország területi tagozódásáról: Lőrincz, 2011:257–260.
- ¹⁶ Körülbelül ugyanaz a kifejezés értelme, mint az uralkodó eszméknek (ez franciául *idée dominante* lenne teljes pontossággal, amely sok hasonlóságot mutat az angol *dominant ideas* idiómával), amely számunkra az Eötvös József-i herrschenden Ideen koncepcióból is ismeretes (vagy mondható herrschende Meinungnak is). Eötvös, 1851–1854.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- Amos, Heike (2009): *Die Vertriebenenpolitik der SED 1949 bis 1989*. Oldenbourg, München.
- Balázs István (2013): Ismertető Gérard Marcou: Új tendenciák a helyi önkormányzatiság fejlődésében Európában című előadásáról. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. évf., 2. sz., 49–52.
- Bélorgey, Gérard (1984): *La France décentralisée*. Berger-Levrault, Paris.
- Blair, Tony (2004): Devolution. In: Blair, Tony: *New Britain. My Vision of a Young Country*. Basic Books, London, 268–274.
- Cserhalmi Imre – Strassenreiter Erzsébet (1983): *Történelmi kulcsátvétel. Interjú államosító igazgatókkal*. Kosuth Könyvkiadó, Budapest.
- Desbordes, Teresa – Desbordes, Yann (2000): *Geriadur bihan Brezhoneg–Galleg/Galleg–Brezhoneg. Dictionnaire élémentaire Breton–Français, Français–Breton*. Hor Yezh, Lesneven.

- Eötvös József (1851–1854): *Der Einfluss der herrschenden Ideen des 19. Jahrhunderts auf den Staat I.–II.* Jasper Hügel Manz – Carl Brockhaus, Wien–Leipzig.
- Frank Ignác (1845): Mi a magyar osztó törvény? In: Frank Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban I.* Magyar Királyi Egyetem, Buda, 8–18.
- [Hajdu Gyula] (1967): Nemzetközi közigazgatási jog. In: Hajdu Gyula (szerk.): *Diplomáciai és nemzetközi lexikon.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 629. (A szócikk szerzőjét nem jelölik, személye a kötetbe író két nemzetközi jogász, Búza László és Hajdu Gyula munkássága alapján feltételezhető.)
- Hamza Gábor (2002): *Az európai magánjog fejlődése.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- Harvey, James – Hood, Katherine (1958): *The British State.* Lawrence and Wishart, London.
- Koi Gyula (2017): Lőrincz Lajos élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf., 4. sz., 1–23.
- Koi Gyula (2018a): 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.* Dialóg Campus, Budapest, 117–128.
- Koi Gyula (2018b): *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist.* In: Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Kiss György tiszteletére. Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV.* Dialóg Campus, Budapest, 503–510.
- Laya, Alexandre (1845): *Droit anglais ou résumé de la législation anglaise sous la forme de codes.* I. C. H. Lambert, Paris.
- Lőrincz Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Wolters Kluwer, Budapest, 257–260.
- Marcou, Gérard – Verebéli, Imre – Bjerkén, Torsten – Davies, Kenneth – Lysenko, Vladimir (1993): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe.* Eds. Gérard Marcou, Imre Verebéli, International Institute of Administrative Sciences (IIAS), Brussels.
- Marcou, Gérard – Kistenmacher, Hans – Clev, Hans-Günther (1994): *L'aménagement du territoire en France et en Allemagne.* La Documentation française, Paris.
- Marcou, Gérard – Siedentopf, Heinrich (1994): *Institutional conditions of an European regional development policy.* ARL, Hannover. (A monográfia megjelent spanyol nyelven is.)
- Marcou, Gérard – Ben Salah, Hafedh (2000): *Décentralisation et démocratie en Tunisie.* L'Harmattan – Faculté de Droit et des Sciences Politiques en Tunis, Paris–Tunis.
- Maurois, André (1927): Jeune Angleterre. In: Maurois, André: *La vie de Disraeli.* Gallimard, Paris.
- Neumeyer, Karl (1910–1936): *Internationales Verwaltungsrecht I–III/1–2. Innere Verwaltung. IV. Allgemeiner Theil.* Verlag Schweitzer, Berlin–München–Zürich.
- Osipov, Viktor (1967): *Britanija 60e gody* [Nagy-Britannia az 1960-as években]. Izdatelstvo Političeskoj Literatury, Moskva.
- Patyi András – Lapsánszky András (2014): Verebéli Imre szakmai, oktatói és tudományos pályafutásának összefoglalása. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf., 3. sz., 85–88.
- Perroud, Thomas et al. (eds.) (2017): *Mélanges en l'honneur du Professeur Gérard Marcou.* Institut de recherche juridique de la Sorbonne – Université Paris I Panthéon, Paris–Millaud.
- Sališčeva, Nadežda ek. (2017): *Nadežda Georgievna Sališčeva. Kniga pamjaty.* [Nadežda Georgievna Sališčeva emlékkönyv]. Prospekt, Moskva.
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* CompLex Wolters Kluwer, Budapest.
- Szente Zoltán (1989): *Magyarok a Gulag-szigeteken.* JATE, Szeged.
- Világhy Miklós – Benárd Aurél (1948): *Az iparvállalatok államosítása.* Globus Nyomda, Budapest.
- Wollmann, Hellmut (2016): Obituary: Gérard Marcou. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Vol. 16, No. 4, 923–924.