

A SZOLGÁLATI PRAGMATIKA MINT AZ ÁLLAMI VÁLSÁGKEZELÉS ESZKÖZE

Német, osztrák és magyar jogtörténeti példák¹

SALLAI Balázs*

1. Bevezetés

A Max Weber-i értelemben vett közszolgálat (vagy szakracionális bürokrácia) fénykorában, a 19. század második és a 20. század első felében számos európai államban alkottak meg a hivatalnokok számára szolgálati pragmatikát. Ez nem jelent mást, mint egy közszolgálati kódexet, amely a tisztviselők egy jelentősebb csoportjára – ha nem épp valamennyi közszolgálatára – vonatkozik személyi hatályában, s kodifikálja ezek jogait és kötelezettségeit. Hiba lenne ugyanakkor azt feltételezni, hogy valamennyi jogot és köteletséget magában foglal egy-egy ilyen kódex, mivel inkább egyfajta, a közszolgálati jog általános részét rögzítő normákat vizionáltak ezekbe a jogalkotók.² A jogi erőt nyert pragmatikák száma azonban töredéke volt a e tárgyban készült tervezetek számának. Így bizonyos tervezeteket – már csak a kodifikációs kölcsönhatások miatt is – szintén felhasználok majd a téma kifejtése kapcsán. Annál is inkább, mivel e tanulmány célja a szolgálati pragmatikáknak mint az államélet valamilyen válságjelenségére adott reakcióknak az elemzése. Ehhez természetesen nem elégséges e jogszabályokat és tervezeteket pusztán jogi szöveggént értelmezni; inkább ezek keletkezési körülményeit érdemes feltárni. Amikor a pragmatikák

* A Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és jogtudományok Doktori Iskola PhD-hallgatója.

¹ Készült az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-22-3. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával.

² Akadt azonban kivétel is: Keleti 1897-es tervezete nem csupán a közigazgatás teljes személyi állományára, de a bíróságok alkalmazottjaira is kiterjedt volna személyi hatályában. Vö. KELETI Ferenc: *Törvényjavaslat-tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról. (Államszolgálati pragmatika)*. Budapest, k. n. 1897. 3. (1. §)

kodifikációs folyamatainak vizsgálatához fogtam, szinte első percben feltűnt, hogy ezek a jelenségek szorosan kapcsolódnak saját történeti kontextusukhoz, így az adott köz- és politikatörténeti környezettől elszakítva, tisztán jogtudományi megközelítéssel nem lehet azokat hatékonyan kutatás tárgyává tenni. Jelen munkámban ez konkrét és kézzel fogható állítássá válik: a német, az osztrák és a magyar jogtörténetből vett példákon keresztül szemléltetem majd, hogy a szolgálati pragmatika jelensége átpolitizált jellege miatt hathatós eszközként „bevezethető” volt az államegység fenntartása, az állami működés biztosítása, s ami még fontosabb, az állam válságos időszakainak megoldása érdekében. Még akkor is, ha – mint később látni fogjuk – sok esetben elkésett vagy rossz irányba tévedt próbálkozás volt a válságkezelésnek ez a módja.

2. A pragmatika-gondolat tündöklése és bukása: a német jog

Keleti Ferenc, a közszolgálati jog egyik legkorábbi hazai szakértője, a dualizmusban a napóleoni időszakot követő közjogi gondolkodás egyik legfontosabb elemének tartotta a szolgálati pragmatikát. Mint írja:

„[a szolgálati pragmatika] az állam és polgárai érdekében elkerülhetetlenül szükséges. Ez általán érzett szükséglet, különösen a népképviselői alkotmányok alapítása óta, több államban az államszolgálati szabályzatoknak vagyis az államszolgálati pragmatikáknak (*Staatsdienstgesetzte, Dienercredite, Staatsdienstpragmatiken*) keletkezésére vezetett.”³

Okfejtése azonban azt a látszatot kelti: a pragmatikák gondolata az 1848-as időszakot követően jelent meg. Ennek ellenére e „műfaj” mintaadó opusa 1805. január 1-jén lépett hatályba. Ez volt a bajor állami tisztviselők kódexe (*bayerische Hauptlandspragmatik*), amely még kétszáz év múlva is éreztette hatását a német típusú közszolgálati rendszerekben.⁴ E kódex jogpolitikai hátterében már jelen volt az állam erősítésének célja: az alkalmazás már szerződésen alapult, fix bérezési rendszert vezetett be és a képzett bürokrácia kiépítését

³ KELETI Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei*. Budapest, 1886. 217.

⁴ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. Belügyi Szemle*, 2021/8. 1288. (doi: 10.38146/BSZ.2021.8.1)

célozta.⁵ Josef Jakob szerint fontos fordulatot jelentett továbbá, hogy a kódex a hivatalviselés jogát függetlenítette a társadalmi származástól, illetve, hogy a tisztviselők hűségét már nem a szankcionálással való fenyegetéssel, hanem jutalmazással próbálták innentől elérni, ami erőteljes szemléletbeli váltás a korábbi viszonyokhoz képest.⁶ Az így meghatározott jogviszony is új volt: immáron nem magánjogi, hanem közjogi tartalommal bírt,⁷ ráadásul ilyen módon már garanciális jellegű volt, mert az egyszerű elbocsájtás elleni védelmet jogszabályi alakba foglalta. A kodifikáció egyébként Maximilian von Montgelas reformjai során valósult meg,⁸ de a jogtudomány egyik korabeli polihisztor, Nikolaus Gönner is tevékenyen részt vett a folyamatban, s 1808-ban ő írta az első kommentárt a pragmatikához,⁹ amely kisebb módosításokkal 1908-ig hatályos maradt Bajorországban.¹⁰ Ilyen módon talán nem túlzás kijelenteni, hogy e törvénytől valódi diadalt ért el a közzszolgálat terén, amely mintául szolgált¹¹ számos esetben, példának okért az egységes Németországot megszilárdítani kívánó Otto von Bismarck számára.

Keleti, aki a pragmatika-gondolat lelkes híve volt, gyakorta példálózott a vaskancellár – ha úgy tetszik – személyes sikerével, az 1873-as *Reichsbeamtengesetz*¹² megalkotásával. A kisémet egység gyakorlati megvalósításának ugyanis szerinte fontos lépése volt egy, a birodalmi tisztviselőkre vonatkozó jogállási törvény megalkotása, ezért Bismarck kiemelten kezelte ezt a kérdést, s már 1869-ben (tehát még az Északnémet Szövetség idején) javaslatot készített elő a tárgyban. Több sikertelen kísérlet után 1873-ban úgy tűnt, sikerül a pragmatikát törvényerőre emelni, ám a *Reichstag* által megszavazott terve-

⁵ Bernd WUNDER: Das erste deutsche Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805. *Zeitschrift für Beamtenrecht*, 2005/1–2. 2–12.

⁶ Josef JAKOB: *Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft an der Ludwigs-Maximilians-Universität Landshut / München von 1800 bis 1833*. München, é.n., 19–20.

⁷ Thorsten SCHMIDT: *Beamtenrecht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 7–8.

⁸ Gerd KLEINHEYER – Jan SCHRÖDER (Hrsg.): *Deutsche und Europäische Juristen aus neun Jahrhunderten*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2017. 325.

⁹ Nikolaus Gönner: *Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet: nebst der Hauptlandespragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener im Königreiche Baiern mit erläuternden Anmerkungen*. Landshut, 1808.

¹⁰ (Sz.n.) A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája. Állami Tisztviselők Lapja, 1908/12. 94–95.

¹¹ Ennek ellenére nem szabad figyelmen kívül hagyni a porosz hatásokat sem a német közzszolgálat kiépítése kapcsán. SZABÓ István: *Német alkotmányfejlődés 1806–1945*. Budapest, Szent István Társulat, 2002. 145.

¹² Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.) In: *Deutsches Reichsgesetzblatt X*. 1873. 61–90. (=Reichsbeamtengesetz)

zetet a *Reichsrat* elvetette. A kancellár azonban gyorsan javíttatta a kifogásolt részeket, így 1873. március 31-én megszületett (a negyedik szövegváltozattal elfogadott)¹³ *Reichsbeamten-gesetz*. „Bismarck államférfiúi éleslátásának fényes bizonyítékát adta akkor, midőn [...] buzgalommal iparkodott, mihelyt lehetett, egy szolgálati pragmatikát a birodalmi hivatalnokok számára alkotni és életbe léptetni” – írja Keleti.¹⁴ Azt, hogy mennyire kulcsfontosságúnak tartotta Bismarck a közszolgálat szakszerű és hatékony működését, szintén jól példázza az a neki tulajdonított *bonmot*, miszerint jó tisztviselőkkel és rossz törvényekkel lehet kormányozni, fordítva viszont nem megy.

A *Reichsmeamtengesetz* is sikeres kodifikációnak bizonyult: egy 1907-es novelláris módosítással¹⁵ bizonyos részeit tekintve egészen 1937-ig maradt hatályban, ameddig a náci berendezkedés – nyilvánvalóan ideológiai indokok mentén – le nem cserélte. A német közigazgatás a századfordulóig – a fejlett közszolgálati felfogásnak és a kódexnek köszönhetően – virágkorát élte, ekkor épült ki az állami adminisztráció szakapparátusa és jelent meg a szolgáltató közigazgatás gondolata.¹⁶

A hanyatlás azonban elkerülhetetlenül rányomta bélyegét arra az időszakra, amely a nemzetiszocialista hatalomátvételhez vezetett. A weimari köztársaság idején ugyanis nem készült egységes kódex, bár az 1919-es alkotmány előírta annak megalkotását.¹⁷ Ettől függetlenül az alkotmány tartalmazott néhány alapvető rendelkezést e tárgyban,¹⁸ de ettől eltekintve a közszolgálat tartalmában nem történt különösebb változás,¹⁹ az addig kodifikált jog helyébe nem lépett újabb kódex. Ráadásul az előző berendezkedéssel ellentétben a köztársaság inkább megfosztotta tisztviselőit azok privilégiumaitól, ami nem kis ellenállást váltott ki e társadalmi réteg részéről.²⁰ Forgács D. Péter szemléletesen mutatja be, hogyan fordultak lassanként a köztársaság hivatalnokai saját „alkalmazó-

¹³ KELETI Ferenc: Kormányaink és a szolgálati pragmatika. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1906/33. 266.; KELETI (1886) i. m. 324–326.

¹⁴ KELETI (1897) i. m. 181.

¹⁵ James POLLOCK – Alfred BOERNER: *The German Civil Service Act*. The Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1938, 5.

¹⁶ STIPTA István: A német államszervezet és jogrendszer (1789-1866). In: BÓNIS Péter – GÖNCZI Katalin – STIPTA István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Budapest, Patrocínium, 2017. 231.

¹⁷ MÁRTONFFY Károly: Köztisztviselők szolgálati pragmatikája. In: MÁRTONFFY Károly (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből*. Budapest, k. n. 1932. 330.

¹⁸ Hans Walter SCHEERBATH – Heinz HÖFFKEN: *Beamtenrecht*. Siegburg, Verlag Reckinger & Co., 1985. 43.

¹⁹ Rudolf AUFHAUSER et al.: *Bematenrecht*. Kochel am See, Büttner Verlag, 1994. 7.

²⁰ FORGÁCS D. Péter: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest, Kossuth, 2019. 113–114.

juk,” az állam ellen; sőt egyenesen azt állítja: nem a gazdasági világválság okozta a weimari állam bukását, hanem egy, a tisztviselői juttatások érintő megszorítás-csomag. Így a hivatali alkalmazottak lojalitása az állam felől az ellenzék irányába fordult,²¹ amit az NSDAP ki tudott aknázni.²² Ezt a tendenciát valószínűleg csak erősítette egy „félkodifikáció”: 1922-ben törvény született a tisztviselők kötelességeiről a köztársasági berendezkedés védelme érdekében, ami – a maga szigorával – csak újabb terheket jelentett e rétegre nézve, különösebb ellentételezés nélkül.²³ A törvény a tisztviselők jogairól szót sem ejtett, garanciális rendelkezéseket pedig számukra nem tartalmazott. (Innen a „félkodifikáció” elnevezés, hiszen a szolgálati pragmatika a közszolgák jogainak és kötelezettségeinek gyűjteménye, ideális esetben). Később, 1927-ben elkészült egy általános pragmatika-tervezet, de ebből soha nem lett törvény.²⁴ Ily módon a tisztviselők körében megmutatkozó, folyamatosan bomló morál az 1873-es kódex által kiváltott pozitív hatásokkal teljesen ellentétes képet mutat, amelyet egy jól megalkotott pragmatika talán képes lett volna megfelelőbb irányba mozdítani.

3. A Habsburg állameszme elkésett konzerválása: az osztrák kódex

A 19. században kibontakozott osztrák bürokrácia valóságos ethoszt teremtett meg magának: különleges kapcsolatot tartott fenn a dinasztiaiával,²⁵ s fontos kritériumok voltak – a szakmai előírások mellett – a lojalitás, a pontosság és engedelmesség, a hivatali titok megőrzése.²⁶ Erőteljes katolikus befolyást mutatott a közszolgákkal szembeni néhány követelmény, amelyek erős etikai megalapozást adtak a hivatalnoki minőségnek. Ezek az erkölcsös élet mellett az

²¹ Uo.

²² Bernd WUNDER: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986. 111.; SALLAI Balázs: A bürokráciáról – újra. *Pro Publico Bono*, 2022/2. 71. (doi: 10.32575/ppb.2022.2.3)

²³ Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922. (forrás: http://www.documentarchiv.de/wr/rbeamte-pflicht_ges.html) (letöltés ideje: 2022. 11. 01.)

²⁴ KARCSAY Sándor: A német tisztviselőtörvény alapelvei. *Közigazgatástudomány*, 1941/4. 136.

²⁵ SOMOGYI Éva: Az Osztrák–Magyar Monarchia vezető bürokráciájának identitásproblémái. *Világtörténet*, 2006/1. 32.

²⁶ RÉCSI Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az Ausztriai Birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. I.* Pest, 1854. 307–310.; Waltraud HEINDL: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848–1914*. Wien, 2013. 89., 91.

apolitikusság, az objektivitás, a méltányosság és a kegyesség voltak.²⁷ Magasan képzett tisztviselői hűségesek voltak a magát szintén hivatalnokként definiáló Ferenc Józsefhez,²⁸ napi szintű működésüket tekintve pedig kiemelendő, hogy a korrupció gyakorlatilag nem létezett körükben,²⁹ illetve, az etikai impregnáltságnak köszönhetően az alattvalók felé méltányosan jártak el.³⁰ Ez magyarázhatja rendkívüli társadalmi tekintélyüket.³¹ Ausztria – és a császári hatalom – tehát erősen épített e hivatalnoki gárdára, amelyet az 1890-es évekig átjárt a Habsburg állameszme,³² s ezért „*im Takte des Radetzkymarsch*” funkcionált. A Habsburgok e rendíthetetlen bázisa azonban az 1890-es évektől változásokon ment keresztül. A közigazgatás centralizációja egyre nagyobb nehézségeket okozott,³³ s a tervezett reformok nem jártak különösebb eredménnyel.³⁴ A bürokratikus struktúra ekkoriban kezdte el kinőni saját kereteit: a hivatalnokok létszáma nőtt, a feladatok sokasodtak, s a mindent átható titoktartás követelménye a szervezet saját működését kezdte lehetetlenné tenni.³⁵ A nacionalizmus – amely általában véve is a Monarchia egyik legfőbb válságjelenségeként öltött testet a nemzetiiségi kérdésben – hatott a bürokráciára is. A leglátványosabb konfliktus a cseh és német ajkú tisztviselők közötti – fizikai értelemben is vett – harc volt, amely a közigazgatási nyelvhasználatot érintette és Badeni miniszterelnök egyik reformja nyomán bontakozott ki.³⁶ Így az addigi homogén hivatalnoki réteg változni, „hígulni” kezdett, csakúgy mint az addig töretlen Habsburg állameszme.³⁷ Az ifjabb generáció ugyanis már nem ebben látta az ideológiai háttérrel, s az 1900-as évek elején gyakran került összeütközésbe az idősebb nemzedékkel, ami a közösség megosztottságához vezetett.³⁸ Az új tisztviselők már nem tartották távol magukat a politikától sem: az akkortájt megjelenő

²⁷ HEINDL (2013) aaO. 90., 95.

²⁸ HEINDL (2013) aaO. 91–92.

²⁹ HEINDL (2013) aaO. 139.; Jászi Oszkár: *A Habsburg- monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1983. 247.

³⁰ JÁSZI i. m. 247.

³¹ SOMOGYI i. m. 32.

³² JÁSZI i. m. 247–249.; GONDA Imre – NIEDERHAUSER Emil: *A Habsburgok*. Budapest, Gondolat, 1987. 288.

³³ JÁSZI i. m. 245.

³⁴ HEINDL (2013) aaO. 159., 162–163.

³⁵ JÁSZI i. m. 245.

³⁶ HEINDL (2013) aaO. 116.; DEÁK István: *Der k. (u.) k. Offizier 1848–1918*. Wien, Böhlau, 1991. 87.

³⁷ SOMOGYI i. m. 35.

³⁸ HEINDL (2013) aaO. 160–164.

tömegpártokkal egyre nyíltabban tartották a kapcsolatot.³⁹ Ez nyilvánvalóan előnyhöz juttatta a feleket: a tisztviselők érdekeiknek politikai fórumokon való artikulációja és a politikai törekvéseket támogató/ nem feltétlenül ellenző bürokrácia jelentették a kölcsönös előnyöket. A pártpolitikával való kooperáció segítette a hivatalnokréteget a bérharcokban (1898-ban, 1907-ben és 1911-ben is revideálták az illetményeket)⁴⁰ és a szolgálati pragmatikáért folytatott küzdelemben. A legnagyobb, nemzetközi visszhangot is kiváltó esemény ezzel kapcsolatosan az 1911-es trieszti sztrájk volt. Az akkor még Ausztriához tartozó kikötővárosban a tisztviselők bérezésül és a szolgálati pragmatika hiánya miatt nyúlta az osztrák közszolgálat történetében először e drasztikus eszközhöz, s állítólag tartani lehetett attól, hogy a megmozdulás Bécsre és Prágára is áterjed majd.⁴¹ Az 1911-es választások idején az osztrák tisztviselők egyik érdekvédelmi tömörülése arra hívta fel a hivatalnokokat, hogy szavazatukat csak olyan jelöltre adják le, aki nyíltan támogatja a pragmatika ügyét.⁴²

Az átfogó közszolgálati kódex megalkotására való törekvéseket a fent vázolt miliőben kell elképzelni. Az első hivatalos emlékirat, amely a pragmatika szükségességét tárgyalta, 1874-ben keletkezett, s 1879-ben már bizottságot hoztak létre a munkára. Ez azonban nem járt sikerrel, így 1881-ben megszüntették. A bizottság „munkáját” jól mutatja, hogy a 1879 novembere és 1881 januárja közötti időszakban egyetlen ülést sem tartott.⁴³ A képviselők azonban nem elégedtek meg ennyivel: egy indítvány elfogadása után 1882-ben készült el egy tervezet, de ezt nem fogadták el. Így a pragmatika ügye lekerült a napirendről, bár a sajtó 1885-ben tudni vélte, hogy a kormány dolgozik a javaslaton,⁴⁴ ám nem történt semmi. A valóban sikerrel kecsegtető próbálkozások a századforduló környékén kezdtek szaporodni. Az egyik országos, tisztviselőket tömörítő szervezet 1897-ben hirdetett pályázatot a szolgálati pragmatika elkészítésére.⁴⁵ Ennek nyomán készült el Hermann Scherer tervezete, amely 1900-ban nyomtatott formában is

³⁹ HEINDL (2013) aaO. 139., 145.

⁴⁰ Dr. KATONA [Csikvári Jákó]: Az osztrákok fizetésrendezése. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1911/28. 237–238.; (Sz.n.) Az osztrákok lakáspénz-rendezése. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1911/29–30. 245–246.

⁴¹ CSIKVÁRI Jákó: Passzív rezisztencia. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1911/6. 45–46.; KOSINSZKY Viktor: A trieszti sztrájk. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1911/6. 47–48.

⁴² (Sz.n.) Az osztrák állami tisztviselők. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1911/14. 127.

⁴³ KELETI (1886) i. m. 422–423.

⁴⁴ KELETI (1886) i. m. 424.

⁴⁵ Hermann SCHERER: *Entwurf einer Dienstpragmatik für k. k. Civil-Staatsbeamte*. Wien, [Selbsverlag], 1900. 1. Helytelenül állapítja meg Keleti Ferenc, hogy a pályázat eredménytelen maradt. KELETI Ferenc: Szolgálati pragmatika I. *Ügyvédek Lapja*, 1899/34. 4.

napvilágot látott. Eközben azonban a politikai környezet nem volt megfelelő: a konzervatív Taaffe-kormányzat ugyanis az 1890-es évek közepéig egyértelművé tette, hogy a pragmatika ötletét nem támogatják.⁴⁶ Ám a nagypolitika támogatta a hivatalnokokat, így 1909-ben már egy állandó bizottság foglalkozott a képviselőházban a kérdéssel,⁴⁷ s 1911 novemberében megkezdődött a törvénykönyv törvényhozási vitája, ami egészen 1913 márciusáig elhúzódott.⁴⁸ Ez jól mutatja a kérdés súlyát. Rögtön a tárgyalások elején felmerült például a sztrájkjog kényes kérdése,⁴⁹ amit a kormányzat nem engedett meg, tanulva valószínűleg az év eleji trieszti eseményekből, amelyeknek nem kis része lehetett a kodifikációs folyamat elindításában. Ezen kívül is még számtalan kérdésben kellett viszonylag konszenzusos álláspontra jutni, mivel az 1911-ben beterjesztett javaslattal a tisztviselők nem voltak elégedettek.⁵⁰ Végül 1914. január 25-én fogadták el törvény formájában a *Dienstpragmatik*-ot.⁵¹ A folyamatot nagyban segítette Kasimir Badeni miniszterelnök, aki reformokat igyekezett meghonosítani a közigazgatásban, így többek között a pragmatikát is.⁵² A tisztviselők számára garanciális jelleggel bírt a kodifikált jog, ám Waltraud Heindl megjegyzi, hogy ez csupán az addig létező jogok és kötelezettségek összefoglalása volt.⁵³ Ilyen módon inkább konzerválni próbálta a közsolgálat századforduló előtti állapotát, s különösebb újítások nélkül kísérletet tett a fent ismertetett változások útjába akadályt gördíteni. Egy magyar szerző 1908-ban így ír:

„[...] az osztrák pragmatikából nem kérnénk soha részt. Nem a tisztviselői jogok és köteleességek lelkiismeretes alapokra fektetett törvénye lesz az, hanem a mai alárendeltségi viszonyoknak és a tulszigoru fegyelemnek törvényes szabályokba való

⁴⁶ HEINDL (2013) aaO. 100.

⁴⁷ (Sz.n.) Az osztrák állami tisztviselők szolgálati pragmatikája. Állami Tisztviselők Lapja, 1909/17. 156.

⁴⁸ HEINDL (2013) aaO. 141.

⁴⁹ Waltraud HEINDL: Was ist Reform? Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie, Staat und Gesellschaft in Österreich. In: Helmut RUMPLER (hrsg.): *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914*. Wien–München, Verlag für Geschichte und Politik, 1991. 170.

⁵⁰ (Sz.n.) Külföld. Az osztrák szolgálati pragmatika javaslat. Állami Tisztviselők Lapja, 1911/8. 77.

⁵¹ 15. Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis fer Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft. In: *Reichsgesetzblatt XV*. 1914. 87–116. (= *Dienstpragmatik*)

⁵² HEINDL (2013) aaO. 100.

⁵³ HEINDL (2013) aaO. 141.

foglalása, mindennemű szabadság és politikai függetlenség nélkül.”⁵⁴

A kódex valódi szerepét azonban a háború kitörése miatt nem tudta beteljesíteni: a hatálybalépés után néhány évvel a Monarchia szétesett, bár a közigazgatás annyiban sikeresnek volt mondható, hogy az igazgatás széthullása utolsó pillanataig meg tudta őrizni a működőképesség látszatát.⁵⁵ A létrejövő új köztársasági berendezkedés azonban – már csak kényszerűségből is –⁵⁶ néhány módosítással megőrizte az 1914-es törvénykönyvet, amely ezután „futotta be” valódi karrierjét, s 1979-ig maradt hatályban.⁵⁷ Az 1914-es kodifikáció mögött meghúzódó jogpolitikai megfontolások egyértelműek: a szövegezők a paragrafusok segítségével igyekeztek konzerválni, visszafordítani – a 19. századi eszményekhez képest – felbomlóban lévő közszolgálati rendszert és hivatalnoki értékrendet.

4. Garancia vagy darabont-legitimáció? A századforduló utáni magyar kodifikációs törekvések

A szolgálati pragmatika megalkotására való törekvések története tulajdonképpen egyidősek a kettős monarchia létrejöttével. Mindazonáltal e tanulmány kereteit jócskán meghaladná az, ha a századforduló előtti „pragmatika-harcokat” ehelyütt ismertetném, így a fókusz most csak az 1900-as évek elejére esik. Bár a hosszú 19. században is készült néhány pragmatika-tervezet, a hatalmi elit nem támogatták a közszolgálati kódex ügyét. Tisza Kálmán, majd utódja, Szapáry Gyula próbálták fenntartani a közszolgálati *status quo*-t, mivel centralizációs törekvéseiket leginkább ez szolgálta. Bár az idősebb Tisza eleinte érdeklődött a pragmatika iránt, a kérdést „nem vitte a kérdést a Ház elé.”⁵⁸ Ugyanez volt a helyzet Bánffy Dezső kormánya, illetve Tisza István idején is.⁵⁹ 1901-ben

⁵⁴ Dr. KATONA [Csikvári Jákó]: Az osztrák tisztviselők helyzete. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1908/17. 134.

⁵⁵ FORGÁCS i. m. 41.

⁵⁶ SZABÓ István: *Ausztria államszervezete 1918–1955*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2010. 46.

⁵⁷ Gabriele KUČSKO-STADLMAYER: *Das Disziplinarrecht der Beamten*. Wien, Springer, 2010. 2.

⁵⁸ KELETI Ferenc: Kormányaink és a szolgálati pragmatika. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1906/33. 265.

⁵⁹ CSIKVÁRI Jákó: A kormány és a tisztviselők. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1909/20. 159–160.; MOCÁRI Béla: Küldöttség a miniszterelnöknél a szolgálati pragmatika érdekében. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1914/8. 85–86.

Széll Kálmán kormányfőként ugyan ígérte a közszerológati törvénykönyvvel kapcsolatos törekvések rendezését, de arra nem került sor.⁶⁰ A valódi fordulópontot a Fejérváry-kormány megalakulása hozta el, amely hiányzó legitimitását többek között a tisztviselői körök megnyerésével próbálta ellensúlyozni, így kormányprogramjába előkelő helyen bekerült a pragmatika ügye.⁶¹ Ily módon 1905-ben a minisztertanács nem késlekedett: létrehozott egy bizottságot, amely még ebben az évben megalakult (első ülése 1905. november 20-án 11 órától kezdődött), s a következő évben meg is kezdte munkáját.⁶² Amennyire a levéltári anyagból látszik, a testület viszonylag kevészer ülésezett, inkább a tervezeten dolgozó néhány személy végezte a munka oroszlánrészt. A tervezet – amelyet Marschalkó János készített el – 1908-ban nyomtatásban is megjelent,⁶³ ám e jelenetős részeredménynek nem sokáig örülhettek az érintett körök, mivel a Wekerle-kormány a bizottságot megszüntette.⁶⁴ Ekkorra azonban már számos javaslat állt rendelkezésre, így csupán a politikai szándékon múlt a kérdés. 1905-ben Szilágyi József járásbírósi irodatiszt és Madarász József bíró is írt egy-egy tervezetet,⁶⁵ utóbbi kifejezetten az altisztek és szolgák jogviszonyaira.⁶⁶ Ezt a munkát később Nagy Imre dolgozta át.⁶⁷ Ezek a művek nagyban építettek a már sokszor emlegetett Keleti Ferenc 1897-es államszerológati pragmatika-tervezetére. Ezen kívül a köztisztviselők 1907-es és 1909-es kongresszusa is készített egy majdani pragmatika-tervezet alapjául szerológáló részletes jelentést.⁶⁸ A kódex ügye azonban így is lekerült a napirendről. Wekerle Sándor harmadik kormányfői ciklusa alatt azonban elérkezettnek látta az időt a szerológati pragmatika törvénybe foglalására, így az 1908-ban félretett miniszteriumi tervezetet kiadta az Igazságügyi Miniszterium törvényelőkészítő bizottságának véle-

⁶⁰ HAMPEL Antal: Szerológati pragmatika. *Magyar Közigazgatás* 1918/40. 1.

⁶¹ Magyar Nemzeti Levéltár Belügyminiszteriumi Levéltár (= MNL BM) K 26 1907- XLI-18 720. cs. 5025/1905

⁶² MNL BM K 26 1907- XLI-18 720. cs. 5087/1905.

⁶³ Magyar Nemzeti Levéltár Igazságügyi Miniszteriumi Levéltár (= MNL IM) K 579 T389 szám alatt található.

⁶⁴ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 449.

⁶⁵ CSIKVÁRI Jákó: *A tisztviselői mozgalmak története (1867–1908)*. Budapest, k. n., 1909. 124.

⁶⁶ MADARÁSZ József: *Tervezet az állami altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról*. Budapest, 1905.

⁶⁷ NAGY Imre: *Törvénytervezet az állami és törvényhatósági altisztek, szolgák és azok létszámához tartozó egyéb alkalmazottak szerológati kötelmeik és jogviszonyaik szabályozására és irányítására vonatkozó közszerológati pragmatika*. Budapest, 1913. 17.

⁶⁸ CSIZMADIA i. m. 449. Az 1909-es szöveget ld.: A pragmatika-albizottság jelentése és javaslatai. Állami Tisztviselők Lapja, 1913/12. 98–101.

ményezésre 1918-ban. Az előkészítés hírére az Állami Tisztviselők Országos Egyesülete 1917-ben elkészített egy saját tervezetet is, amelyet megküldött a miniszterelnöknek. Így a véleményezés során mindkét munkát megvizsgálták az e feladatra felkért kúriai bírák, Térffy Gyula és Hlaváts Gyula.⁶⁹ A két tervezet közötti különbségeket egy hivatalos vélemény főbb vonalakban úgy foglalta össze, hogy az a variáns, amit az egyesület küldött „*jelentékenyebb előnyöket s ezenfelül bizonyos önkormányzati jogot kíván biztosítani.*”⁷⁰ A véleményezést Wekerle sürgette, mert 1918 őszén a Ház elé kívánta terjeszteni a javaslatot,⁷¹ hiszen egy háború utáni válságos időszak esetében az újjászerveződő államnak valószínűleg hatékony támasza lett volna egy ilyen kódex. Ám az 1918-as összeomlás folytán a pragmatika újra vesztett ügy lett, s Magyarországon a későbbi idők folyamán sem sikerült azt megalkotni.⁷²

5. Coda: a sikeres és sikertelen válságkezelés, valamint a kodifikációk összefüggései

„[A] szolgálati pragmatika azért is fekszik az állam érdekében, mert az hathatós eszköz az államegység és az állameszme fenntartására, megszilárdítására és erősítésére.”⁷³ E sorokat Keleti Ferenc 1897-ben vetette papírra az általa írt kódex általános indokolásában. Egyetlen gondolat, ami mindent megmagyaráz e kódexek esetleges állami válságkezelő tulajdonságával kapcsolatban. Mint az időpontból is látszik a legtöbb ehelyütt elemzett példa 1897 utáni, s ilyen módon elmondható, hogy Keletinek részben igaza volt: hathatós eszköze lehet a pragmatika egy válságos államüzemből való kilábalásnak. Az 1980-as évek vége felé több amerikai – főként politológus – kutató kezdett el azzal kéréssel foglalkozni, hogy a politikai vezetők hogyan képesek a hivatalnokok magatartására hatást gyakorolni. Ennek nyomán bizonyítást nyert, hogy a közigazgatási jog területén történő jogszabály-módosítás ennek egy hathatós eszköze lehet.⁷⁴

⁶⁹ A bírák 1918. július 30-án kapták kézhez a tervezeteket és szeptember 30-ig kellett véleményüket megírni. MNL IM K 579. T/389. 3379/1918 MEI.

⁷⁰ MNL IM K 579. T/389. Vélemény (iktatószám nélkül).

⁷¹ MNL IM K 579. T/389. 3379/1918 MEI.

⁷² CSIZMADIA i. m. 448.

⁷³ KELETI (1897) i. m. 181.

⁷⁴ Jan VOGLER: The Entanglement of Public Bureaucratic Institutions: Their Interactions with Society, Culture, Politics, and the Economy. In: Donald J. BOURDEAUX – Christopher J. COYNE – Bobbi HERZBERG (ed.): *Interdisciplinary Studies of the Political Order: New Applications of Public Choice Theory*. Lanham, Rowman & Littlefield International, 2019. 99–124.

A fenti példák azonban rámutatnak Keleti, illetve az újabb politikatudományi megállapítások feltételes voltára is, hiszen nem minden körülmények között működik ez a megoldás.

Az 1805-ös bajor kodifikáció újfajta szemlélete mellett – amelyet fentebb részletesen leírtam – egy gyökeres államéleti reform részeként ennek az újfajta közjogi berendezkedésnek a sikerét segítette elő, csakúgy, mint az 1873-as birodalmi kódex, amely a példaszerűen működő közigazgatás személyi oldalának záloga volt. Ez hiányzott az ingatag lábakon álló weimari köztársaság idején: az 1922-es „félkodifikáció” aránytalan szigora, valamint a világválság utáni illetménycsökkentés kiegészülve az 1927-es tervezet kudarcával hathatósan erősítette és gyorsította a weimari rendszer darabokra hullását. Tehát éppen fordított tendenciát figyelhetünk meg, mint a császárság idején. A bürokrácia államhoz való viszonyulása időnként finánciális és más (pl. ideológiai) indokok miatt a lojalitásból egyfajta passzív rezisztenciába csap át.⁷⁵ Erre a szervezetszociológia és a gazdaságtörténet elemzői az 1950-es végétől kezdve próbáltak magyarázatot találni. Karl Wittfogel 1957-es monográfiájában⁷⁶ arra jutott, hogy az ilyen elmozdulások periodikusan ismétlődnek, főként gazdasági események nyomán. Ugyanakkor például 1873-ban egy, a világgazdaságot érintő válsághullám ellenére mind Németországban, mind Ausztriában (előbbinél a szövetségi, utóbbinál az állami) hivatalnokok bérét rendezték.⁷⁷ Ezzel az állam elejét vette, hogy az elégedetlen közszolgák lojalitása megtörjön és működésképtelenné váljon az államüzem. Ezt nem sikerült elérnie a weimari államnak, de az Osztrák–Magyar Monarchia két állama sem volt képes realizálni a pragmatika állammegtartó erejét. E két utóbbi folyamat azonban mégis különbözik annyiban, hogy az osztrák oldal komolyan számot vetett egy ilyen kódex előnyeivel és hátrányaival, s – a századforduló utáni részben csak tervezett, részben megvalósult közigazgatási reformok egyikeként – meg is alkották azt. Hazánkban azonban a darabont-kormány politikai munícióként tekintett a törvénykönyvre, s rövidtávú előnyt remélt: támogatást támogatásért. A *do ut des* elvét követve meg kívánta adni a hivatalnokoknak a rég áhított pragmatikát, hogy azok cserébe stabilizálják a nem legitim hatalmát. A Fejérváry-féle kabinet bukása után jóval később, 1918-ban ismét előkerült a szétesőben lévő

⁷⁵ FORGÁCS i. m. 169.

⁷⁶ Karl A. WITTFOGEL: *Die orientalische Despotie. Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht.* Frankfurt am Main, Ullstein, 1957. (1981)

⁷⁷ Ennek jelentőségéről lásd: Karl MEGNER: *Beamte. Wirtschaft- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums.* Wien, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 1986. 108–133.

Magyarország problémáit (akár csupán részben) orvoslandó kódex ügye, de azt – 1914-es osztrák párjával ellentétben – elfogadni már nem lehetett. Az ausztriai *Dienstpragmatik*-nak pedig nem maradt ideje arra, hogy a mindennapi jogalkalmazás során betöltse konzervatív rendeltetését. Ilyen módon a két utolsó pragmatikának közös vonása a megkésetttség, amely miatt nem voltak képesek „restabilizálni” a válság sújtotta államot.