Előszó

A közigazgatás és a közszolgálat története az utóbbi évtizedekben a magyar történettudomány egyik dinamikusan fejlődő kutatási területévé vált. A politikai intézmények, a hivatali szervezet és a tisztviselői kar vizsgálata ma már nem pusztán jog- vagy intézménytörténeti kérdésként jelenik meg, hanem a társadalomtörténet, az elitkutatás, a politikatörténet és a közigazgatás-tudomány metszéspontjában álló összetett problémakörként. A jelen kötet tanulmányai ezt a sokszínű megközelítést tükrözik: a késő középkori előzményektől kiindulva elsősorban a 18–20. századi magyarországi közigazgatás szervezeti fejlődését, a hivatalviselés változó formáit, a tisztviselői életpályákat és a modern bürokrácia kialakulásának különböző állomásait vizsgálják.

A kötet egyik legfontosabb sajátossága, hogy a közigazgatás történetét nem kizárólag intézményi szempontból közelíti meg. A tanulmányok jelentős része a hivatalnokokat állítja a középpontba, bemutatva a vármegyei, városi vagy éppen országos igazgatásban dolgozó tisztviselők pályafutását, társadalmi beágyazottságát és mozgásterét. Más írások egy-egy intézmény működését, a jogi szabályozás változásait vagy a modern államigazgatás egyes szakterületeinek kialakulását elemzik. A kötet egészét így az a szemlélet kapcsolja össze, amely a bürokratizáció folyamatát nem egyszerűen szervezeti fejlődésként, hanem társadalmi, politikai és kulturális átalakulásként értelmezi.

A kötet első fejezete – **Vármegyei és városi adminisztráció a 19. század első felének Magyarországán –** a rendi kori vármegyei és városi igazgatás személyi állományának, működési mechanizmusainak és döntéshozatali gyakorlatának különböző aspektusait vizsgálja. A tanulmányok közös vonása, hogy a hagyományos intézménytörténeti megközelítést személyzeti, társadalomtörténeti és politikai szempontokkal egészítik ki, ezáltal árnyaltabb képet rajzolnak a 18–19. század fordulójának közigazgatásáról.

A fejezetet **Biczó András** A Bihar vármegyei altörvényszék (iudicium subalternum) személyzete 1787–1789 között az állások betöltésére vonatkozó hivatali levelezés alapján című tanulmánya nyitja, amely a jozefinista igazságügyi reformok egyik kevéssé ismert intézményét állítja a vizsgálat középpontjába. A szerző levéltári források felhasználásával mutatja be, miként zajlott a Bihar vármegyei altörvényszék személyzeti állományának kialakítása, milyen szempontok érvényesültek a hivatalbetöltések során, és hogyan tükröződtek a személyzeti döntésekben a Novus ordo igazgatási rendszerének sajátosságai. A vizsgálat érzékletesen mutatja be, hogy egy rövid életű intézmény elemzése is fontos adalékokkal szolgálhat a jozefinista államszervezeti reformok gyakorlati működésének megértéséhez. Ehhez szorosan kapcsolódik **Deák Ádám** Karrierutak és tisztújítások Csanád vármegyében 1790–1848 között című munkája, amely már a reformkor előtti és reformkori vármegyei elit kiválasztásának mechanizmusaira irányítja a figyelmet. A tisztújítások történetének áttekintése mellett a szerző bemutatja a helyi nemesi társadalom szerepét, a hivatali előmenetel lehetőségeit és azokat a családi, vagyoni és társadalmi tényezőket, amelyek meghatározták a vármegyei karrierutakat. Az elemzés rámutat arra

is, hogy a viszonylag konfliktusmentesen lezajló restaurációk mögött jól működő helyi politikai konszenzus és stabil elitstruktúra állt. A vármegyei tisztújítások jelentőségét más megközelítésből vizsgálja **Pintér Tamás** Az autonómia ünnepe vagy egyszerű megerősítés? A tisztújítások hatása és megítélésük Baranya példáján (1790–1848) című tanulmánya. A kvantitatív és kvalitatív módszereket ötvöző kutatás arra keresi a választ, hogy a vármegyei tisztikar összetételének változását valójában mennyiben befolyásolták maguk a választások, illetve mekkora szerepe volt a főispán kinevezési jogkörének. A szerző módszertani újítása – amely a tisztikari fluktuációt közvetlenül a választásokat megelőző állapothoz viszonyítja – lehetővé teszi a személyi változások pontosabb értelmezését, miközben arra is felhívja a figyelmet, hogy a vármegyei autonómia működésének megértéséhez a választások vizsgálata önmagában nem elegendő. A fejezetet **Berecz Anita** „A polgári jogegyenlőség eszméjét tisztán értelmezve". A veszprémi nemesek helyhatósági választójoga 1848-ban című írása zárja, amely az áprilisi törvények nyomán kibontakozó közigazgatási átalakulás egyik fontos következményét elemzi. A városi és nemesi igazgatás összevonásának folyamata a gyakorlatban újraértelmezte a politikai részvétel korábbi kereteit, s ezzel a nemesség választójogának kérdését is középpontba állította. A tanulmány jól érzékelteti, hogy az 1848-as jogegyenlőségi törekvések megvalósítása a helyi társadalomban számos gyakorlati és politikai dilemmát vetett fel, amelyek túlmutattak a pusztán közigazgatási problémákon.

Hivatali karrierutak a reformkori Magyarországról címet viselő második fejezet a reformkor és az azt közvetlenül megelőző évtizedek hivatali életpályáit állítja középpontba. A fejezet első tanulmányában **Czinege Szilvia** *Apponyi György országbírósága* című írása a korszak egyik meghatározó közjogi méltóságának pályafutását vizsgálja. A szerző nem csupán Apponyi György személyes karrierjének egy fontos állomását mutatja be, hanem azt is, miként fonódott össze a hivatalviselés a korszak politikai bizonytalanságával. Az országbíró ismétlődő lemondási kísérletei jól érzékeltetik a tisztség törékeny politikai hátterét, ugyanakkor a tanulmány arra is rámutat, hogy Apponyi működésének maradandó eredménye az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok kidolgozása volt, amely a korszak jogfejlődésének meghatározó teljesítményévé vált. A vármegye irányításának világába vezet át **Kovács Dániel László** *Vázlat Sigray Károly és Széchényi Ferenc somogyi főispánok tevékenységének megítéléséhez* című tanulmánya. A két főispán összehasonlításán keresztül a szerző azt vizsgálja, hogy a hivatalviselő személyisége és vezetői stílusa milyen mértékben befolyásolta a vármegye működését. A tanulmány érzékletesen mutatja be, hogy a főispáni tisztség gyakorlása nem pusztán jogi feladatkör volt, hanem jelentős mértékben függött az adott személy kormányzási elképzeléseitől, konfliktuskezelő képességétől és politikai tekintélyétől. **Völgyesi Orsolya** tanulmánya – *Egy író a jegyzői hivatalban* – Kölcsey Ferenc közéleti pályájának kevésbé ismert oldalát tárja fel. A szerző bemutatja, hogy a későn hivatalba lépő költő és politikus miként vált rövid idő alatt Szatmár vármegye egyik meghatározó tisztviselőjévé, és hogyan tudta a jegyzői hivatalon keresztül befolyásolni a megye politikai állásfoglalásait. A tanulmány túlmutat Kölcsey személyén is: arra keresi a választ, milyen karrierlehetőségeket kínált a vármegyei adminisztráció a reformkor végén, és mennyiben tekinthető

tipikusnak az a közéleti pálya, amelynek során az irodalmi tekintély és a hivatali szerep szorosan összekapcsolódott. Az egyéni életpályák eltérő lehetőségeit és kockázatait példázza a fejezet zárótanulmánya. **Héjja Julianna Erika** *Szépreményű diurnistából bukott vármegyei alpénztárnok* című írásában szereplő Pusztai Ádám pályája egyszerre jeleníti meg a reformkori hivatalnoki mobilitás lehetőségeit és a közszolgálati karrier törékenységét. A nem nemesi származású tisztviselő fokozatos előrejutása, majd látványos bukása és rövid rehabilitációja jól szemlélteti, hogy a személyes alkalmasság mellett a bizalom, a helyi közösség támogatása és a politikai környezet is meghatározó szerepet játszott egy hivatali pálya alakulásában. A szerző ugyanakkor arra is rámutat, hogy az egyéni visszaélések hosszabb távon intézményi változásokat is előidézhettek, amikor a vármegye a pénzügyi ellenőrzés szabályait módosította.

A kötet **Hivatali specializáció példái a dualizmus korából** címet viselő harmadik fejezete jól érzékelteti, hogy a dualizmus időszakában a magyar államigazgatás fejlődésének egyik legfontosabb sajátossága a feladatkörök fokozódó differenciálódása és a szakigazgatási területek önállósodása volt. A modernizálódó állam működése egyre összetettebb intézményrendszert igényelt, amelyben a szociálpolitika, a közegészségügy, valamint a katonai igazgatás és hírszerzés is saját szervezeti kereteket alakított ki. A fejezet tanulmányai ezt a folyamatot három különböző területen keresztül mutatják be, érzékeltetve, hogy a korszak bürokratizációja nem csupán a hivatalnoklétszám növekedését, hanem a közigazgatási funkciók tartalmi átalakulását is jelentette. Korántsem egységes azonban ez a kép, melynek oka elsősorban abban keresendő, hogy a konferencia több vonatkozó előadásának tanulmány változata nem készült el, vagy nem ebben a kiadványban jelent meg.

A fejezet első tanulmányában **Koncz Ibolya Katalin** *Providentia et Innovatio: A magyar nyugdíjrendszer bevezetése mint társadalmi és gazdasági fordulópont* című munkája a modern magyar társadalombiztosítás kialakulásának történetét vizsgálja. A szerző a nyugdíjbiztosítás intézményesülését nem önmagában, hanem a társadalmi modernizáció és az állami szerepvállalás kiszélesedésének összefüggésében értelmezi. Bemutatja az ágazati biztosítási rendszerek fejlődését, a bányanyugbér-biztosítás tapasztalatait, valamint azokat a nemzetközi mintákat, amelyek végül az 1928. évi nyugdíjtörvény megszületését is befolyásolták. A tanulmány rámutat arra, hogy a szociális biztonság állami intézményesítése a modern közigazgatás egyik meghatározó teljesítménye volt. A specializálódott igazgatás fejlődésének másik fontos területét mutatja be **Ogoljuk-Berzsenyi Anett** *A budapesti közkórházi rendszer felügyelete, működtetése a dualizmus korában* című tanulmánya. A gyorsan növekvő főváros közegészségügyi kihívásai fokozatosan kikényszerítették a kórházi ellátás szervezeti átalakítását, amely hosszabb intézményépítési folyamat eredményeként vezetett a központi igazgatás kialakulásához. A szerző részletesen bemutatja, hogy a Budapest Székesfővárosi Közkórházak Központi Igazgatóságának létrejötte miként teremtette meg az egységes szakmai irányítás feltételeit, és hogyan vált a fővárosi közkórházi rendszer működésének meghatározó szervezőjévé. A tanulmány jól példázza, hogy a közigazgatási modernizáció sok esetben hosszú intézményi kísérletezés és szervezeti alkalmazkodás eredménye volt. A fejezetet

Szabó Szilárd *A Nyilvántartó Iroda. Az Osztrák–Magyar Monarchia katonai hírszerző és elhárító szervének felépítése és helye a monarchia hadügyi irányításában* című írása zárja, amely a közös hadügyminisztérium egyik legkevésbé ismert szervezetének történetét dolgozza fel. A tanulmány áttekinti a katonai hírszerzés és elhárítás szervezeti fejlődését, feladatait és működési feltételeit, miközben bemutatja azokat a pénzügyi és szervezeti nehézségeket is, amelyekkel az intézmény fennállása során szembesült. A Nyilvántartó Iroda története arra is rávilágít, hogy a modern állam működésében a háttérintézmények szerepe fokozatosan felértékelődött, még akkor is, ha működésük a nyilvánosság előtt hosszú ideig rejtve maradt.

A negyedik fejezet – **Hivatali karrierutak a 19–20. századból –** ismét az egyéni életutakat állítja középpontba, azonban a vizsgált időszak már a dualizmus évtizedeitől a rendszerváltozásig ível. A tanulmányok közös kérdése, hogy miként alakította a politikai környezet a közigazgatási karriereket: milyen lehetőségeket kínált a hivatalviselés a szakmai kibontakozásra, hogyan befolyásolták az egyéni pályákat a politikai fordulatok, és milyen mozgástere maradt a tisztviselőknek a változó államhatalmi viszonyok között. A fejezet így egyszerre mutatja be a hivatali pályák folytonosságát és törékenységét.

A fejezet első tanulmányában **Tóth-Barbalics Veronika** *„Szerencs bácsi", „a mozgató sróf". Egy tisztviselői pályakép a főrendiházból* című írása Szerencs János több mint négy évtizedes hivatali pályáját dolgozza fel. A szerző bemutatja, miként vált a főrendiház működésének egyik meghatározó háttéremberévé, miközben arra is rámutat, hogy a modern parlamenti adminisztráció kialakulásával a tisztviselői szerepkörök is fokozatosan professzionalizálódtak. Az életút egyúttal azt is érzékelteti, hogy a hosszú és eredményes szolgálat sem jelentett feltétlenül zavartalan pályazárást.

A politikai lojalitás és a közszolgálat kapcsolatát vizsgálja **Csik Tamás** *A szolgálat ára. Kristóffy József, „darabont belügyminiszter" és a Fejérváry-kormány királyi biztosainak nyugdíjazása 1906-ban* című tanulmánya. Az elemzés azt mutatja be, hogy az 1905–1906-os alkotmányos válság után miként vált a hivatalvállalás politikai megítélésének kérdése a tisztviselői életpályák meghatározó tényezőjévé, és hogyan befolyásolták a bizonytalan jogi keretek az érintettek nyugdíjazását és további egzisztenciáját.

A háborús időszak közigazgatási dilemmáit tárja fel **Pál Judit** *Meddig mehet el egy „igen agilis" főispán? Egy gömöri főispán korrupciós ügye az első világháború idején* című tanulmánya. A konkrét korrupciós ügy bemutatásán túl a szerző azt vizsgálja, hogy hol húzódtak a gazdasági érdekérvényesítés és a hivatali visszaélés határai, illetve milyen következményekkel kellett számolnia egy befolyásos főispánnak a korszak közigazgatási rendszerében.

A politikai karrierek sajátos útjait elemzi **Janek István** *Jehlicska Ferenc katolikus pap és Dvortsák Viktor levéltáros életpályája és karrierje, akik a monarchiában szocializálódtak és államelnöki vagy vezető pozíciót akartak elérni a XX. században* című írása. A két, eltérő pályát befutó közéleti szereplő életútján keresztül a tanulmány a monarchia felbomlását követő politikai átrendeződés, a nemzetiségi törekvések és a magyar revíziós politika összefonódásának összetett kérdéseit világítja meg.

A két világháború közötti közigazgatás világába vezet át **Ignácz Károly** *Egy menekült tisztviselő karrierje a trianoni Magyarországon. Semsey Aladár, Újpest polgármestere (1922–1938)* című tanulmánya. A szerző azt mutatja be, miként tudott egy Erdélyből származó köztisztviselő új politikai és társadalmi környezetben is sikeres hivatali pályát építeni, miközben jelentős szerepet vállalt egy gyorsan fejlődő iparváros helyi politikai egyensúlyának fenntartásában.

Hasonlóképpen egy helyi vezető pályájára koncentrál **Végső István** *Kellemetlen illatú pör. Dr. Silling Ede, egy felfüggesztett polgármester ügye* című tanulmánya, amely Kiskunhalas polgármesterének konfliktusokkal terhelt működését dolgozza fel. Az elemzés jól érzékelteti, hogy a helyi pártküzdelmek és közigazgatási eljárások miként befolyásolhatták egy városvezető hivatali pályájának alakulását.

A korszak politikai töréseinek személyes következményeit vizsgálja **Vörös Zsolt** *Közös töréspont a Baranya vármegyei karrierutakban? A valjevói internálások* című írása. A szerző több baranyai közigazgatási tisztviselő sorsán keresztül mutatja be az első világháborút követő megszállás hatását, ugyanakkor arra is rámutat, hogy az internálás sok esetben nem jelentette a hivatali pálya végét, hiszen a konszolidáció időszakában többen visszatérhettek korábbi pozíciójukba, sőt további előmenetelben is részesültek.

A fejezetet **Löffler Tibor** *Politikai lojalitás, B-listázás, boszorkányüldözés. Az állam- és közigazgatással szembeni politikai-ideológiai kihívások az 1989/90-es rendszerváltás során* című tanulmánya zárja, amely már a közelmúlt történetéhez kapcsolódik. A szerző azt elemzi, miként vált a politikai lojalitás kérdése a rendszerváltás egyik meghatározó vitájává, és hogyan jelent meg az államigazgatás személyi állományának megítélése a politikai diskurzusban. A tanulmány egyúttal rámutat arra is, hogy a közigazgatás professzionalizmusának és politikai semlegességének kérdése a modern demokratikus állam működésében is alapvető jelentőségű.

A fejezet tanulmányai jól szemléltetik, hogy a közigazgatási életpályák története elválaszthatatlan a politikai változásoktól. Bár a vizsgált személyek eltérő korszakokban és különböző intézményekben szolgáltak, pályájukat egyaránt meghatározták a mindenkori államhatalom átalakulásai, a lojalitás különböző értelmezései és a közszolgálat változó társadalmi megítélése.

A kötet **A hivatalok modernizációjának jogelméleti és gyakorlati** kérdései címet viselő záró fejezete tágabb összefüggésbe helyezi a korábbi tanulmányokban bemutatott intézményi és személyi folyamatokat. Míg az előző írások elsősorban a közigazgatás működését és szereplőit vizsgálták, e fejezet a jogi gondolkodás, a közszolgálati szabályozás és az állami szimbolika felől közelíti meg a modern állam kialakulását. A három tanulmány eltérő témájuk ellenére közös kérdése, hogy miként alakultak ki azok a jogi, szervezeti és jelképi keretek, amelyek a modern közigazgatás működését hosszú távon meghatározták.

A fejezet első tanulmányában **Petrasovszky Anna** *Bölcselet vagy jogtudomány? A természetjog oktatásának útja a jogtudományi professzionalizálódás felé* című írása a jogi felsőoktatás és a jogelméleti gondolkodás átalakulását vizsgálja. A szerző bemutatja, hogy a természetjog miként töltött be közvetítő szerepet a filozófiai és a modern jogi

gondolkodás között, majd hogyan veszítette el korábbi meghatározó szerepét a 19. század folyamán. A tanulmány jól érzékelteti, hogy a jogászképzés professzionalizálódása szorosan összefonódott az állam modernizációjával és a közigazgatás szakmai alapjainak megerősödésével.

A közszolgálat jogi szabályozásának történetéhez kapcsolódik **Sallai Balázs** *Az elveszett pragmatika. Egy sikertelen kísérlet a magyar közszolgálati törvénykönyv megalkotására – európai kontextusban* című tanulmánya. Az európai összehasonlításba ágyazott elemzés áttekinti a közszolgálati kodifikáció különböző modelljeit, és bemutatja, hogy a magyar szabályozási kísérletek milyen külföldi mintákra támaszkodtak. A szerző arra is rámutat, hogy a sikertelen kodifikációs törekvések vizsgálata legalább annyit elárul a magyar közigazgatás fejlődéséről, mint a megvalósult reformok.

A fejezetet **Albert Zoltán Máté** *Kormányzati címer- és pecséthasználatok 1944 végétől 1946 elejéig* című írása zárja, amely első pillantásra eltér a kötet többi tanulmányától, valójában azonban jól illeszkedik annak központi kérdésfelvetéseihez. A szerző a hivatalos jelképek változásán keresztül mutatja be az államhatalom legitimációjának átalakulását a második világháborút követő átmeneti időszakban. A pecsétek és címerek használatának vizsgálata érzékletesen szemlélteti, hogy a közigazgatási gyakorlatban a politikai rendszerváltozások miként jelentek meg a hivatalok mindennapi működésében, és hogyan váltak a szimbolikus elemek is az államszervezeti változások kifejezőivé.

A kötet tanulmányai változatos időszakokat, intézményeket és személyeket állítanak a vizsgálat középpontjába, mégis jól kirajzolódik az a közös gondolati ív, amely a magyar közigazgatás és közszolgálat több évszázados fejlődését köti össze. A szerzők a hagyományos intézménytörténeti megközelítést számos esetben társadalomtörténeti, politikatörténeti, jogtörténeti vagy prozopográfiai szempontokkal egészítik ki, így a kötet nem csupán a hivatalok szervezeti fejlődéséről, hanem a közigazgatást működtető emberekről, azok életútjáról, döntéseiről és mozgásteréről is árnyalt képet nyújt.

A tanulmányok együttesen azt is bizonyítják, hogy a magyar bürokratizáció története nem írható le egyetlen fejlődési modell mentén. A vármegyei autonómia, a központi államhatalom erősödése, a szakigazgatási területek differenciálódása, a tisztviselői kar professzionalizálódása vagy éppen a politikai rendszerváltozások eltérő módon alakították a közigazgatás működését az egyes korszakokban. A kötet legnagyobb értéke éppen ebből a sokszínűségből fakad: a mikrotörténeti esettanulmányoktól az intézménytörténeti áttekintéseken át a jogelméleti elemzésekig számos nézőpontból járul hozzá a magyar közszolgálat történetének jobb megismeréséhez.

A tanulmányok eredményei nemcsak a közigazgatás történetének kutatói számára szolgálnak új megállapításokkal, hanem tágabb értelemben is hozzájárulnak a modern magyar állam működésének történeti megértéséhez. A kötet így egyszerre foglalja össze a kutatási terület legújabb eredményeit, és jelöli ki azokat a kérdéseket, amelyek további vizsgálatra ösztönözhetik a közigazgatás- és közszolgálat-történet kutatóit.

Pap József