Sallai Balázs

Az elveszett pragmatika. Egy sikertelen kísérlet a magyar közszolgálati törvénykönyv megalkotására – európai kontextusban[1]

Abstract: The Lost Pragmatic: A Failed Attempt to Draft a Hungarian Civil Service Code in a European Context. From the beginning of the nineteenth century, several European countries attempted to create a service pragmatic, that is, a civil service code. These efforts and codification processes reached their peak around the turn of the century, while the next major wave of codification took place after the First World War.

The present study has two main aims. After clarifying the necessary historical background, it first seeks to present the codification processes and attempts of the larger, legally influential European nations in this field, whether successful or unsuccessful, and to examine the corresponding Hungarian developments. Secondly, it attempts to identify the foreign references on which Hungarian codification efforts relied, in other words, which external models and regulations exerted an influence within the Hungarian context.

The chronological framework of the study focuses on the period between 1848 and 1945, with a few justified exceptions. In addition to the relevant secondary literature, the source base of the study consists of archival and other historical sources, as well as selected statutes, codes, and draft codes.

Keywords: service pragmatic; civil service codes; civil service; codification; history of public administration

Értelmezési keretek

A 19. század elejétől kezdve több európai ország is megkísérelt szolgálati pragmatikát, azaz egyfajta közszolgálati törvénykönyvet megalkotni. Ezek a törekvések, illetve kodifikációs-jogalkotási folyamatok a századforduló éveiben érték el csúcspontjukat, s majd az első

[1] A tanulmány a Gróf Tisza István Debreceni Egyetemért Alapítvány PhD Kiválósági Ösztöndíjból finanszírozott szakmai támogatással készült.

világháború után történt meg a következő nagy kodifikációs hullám. A jelen tanulmánynak két fő célja van. A szükséges előtörténeti kontextus tisztázása után egyfelől az, hogy bemutassa a nagyobb, jogi szempontból mintaadó nemzetek ilyen jellegű – sikeres vagy épp sikertelen – kodifikációs folyamatait, kísérleteit, valamint hogy megtegye ugyanezt a magyar folyamatokkal. Másfelől pedig megkísérelni annak ismertetését, hogy a magyar kódexalkotási kísérletek milyen külföldi referenciákra támaszkodtak, azaz mely külhoni szabályozás gyakorolt hatást hazai keretek között. Az időkeret az 1848 és 1945 közötti periódusra koncentrál majd, néhány indokolt kivétellel. A tanulmány forrásbázisának – a szakirodalom mellett – fontos kútfői a levéltári és egyéb archív források, egyes jogszabályok, kódexek és kódextervezetek. Szintén kiemelt jelentőségű az *Állami Tisztviselők Lapja* is, amely a magyar hatástörténeti vizsgálat forrása.

Érdemes tisztázni néhány fogalmat is. *Közszolgálat* alatt a továbbiakban csak a civil közigazgatásban dolgozó személyek körét értem, vagyis ebbe nem tartoznak bele a bírák, az ügyészségi alkalmazottak, rendészeti dolgozók, katonák stb. A *szolgálati pragmatikák* az állami közszolgálat egészére vagy jelentős részére kiterjedő (személyi) hatállyal, általában törvényi alakban megjelenő olyan szabályozások, amelyek a közszolgálat lényeges elemeit egységesen határozzák meg, és az e jogszabályok hatálya alá tartozó – állami, esetleg önkormányzati vagy más autonómiához kötődő – tisztviselők (és az állam) számára garanciális jelleggel bírnak. E regulációk megalkotásának nem az volt a célja, hogy a közszolgálati jogviszony *valamennyi* elemét összefoglalják, hanem az, hogy a *legfontosabb* kérdéseket egységben és hosszabb időre rendezzék. Ez a szolgálati pragmatika legszűkebb értelemben vett definíciója, mivel a jogtudomány más tartalommal is használja ezt a fogalmat.[2] Ennek kifejtése azonban önálló tanulmány tárgya lehetne.

Bevezetés: út a szolgálati pragmatikákig

A modern értelemben vett közszolgálat (értve ezalatt most csak a közigazgatási feladatokat ellátó személyek körét) az abszolutista berendezkedések eredménye. Az abszolút monarchiák[3] létrejöttével szükségesnek mutatkozott egy jól szervezett, központosított és hierarchizált bürokratikus szervezet létrehozása, amely révén viszonylag gyorsan lehetett a központi akaratot közvetíteni, illetve amellyel lehetséges volt az erőforrások

[2] Hazafi 2019: 13; Ludányi 2019: 108.

[3] A szerző természetesen tisztában van az e fogalomkört övező tudományos vitákkal, ám az egyszerűség kedvéért az abszolút állam és az abszolutizmus fogalmakat használja majd a szövegben. Az ettől differenciáltabb megközelítés ugyanis szétfeszítené jelen tanulmány kereteit, figyelembe véve azt, hogy nem csupán a történettudományon belül jelent ez ütközőpontot egyes felfogások között, de a történet- és a jogtudomány is számos kérdésben másképp foglal állást. Vö. Takács 2023: 140–142; Sashalmi 2021: 205–206.

korábbi koroknál hatékonyabb csoportosítása.[4] Az első jelentős lépés a központi szint átalakítása volt: megjelentek a szakigazgatási ágak és szervek.[5] Ezek már nagyobb számú, szakképzett apparátust kívántak, így a modernizáció először az uralkodói centrumokban indult meg. Nem szabad ugyanis szem elől téveszteni azt sem, hogy a központi szinttől alacsonyabb igazgatásban jóval nehezebb volt a szervezetépítés; a modern jogi és igazgatási vívmányok pedig még sokáig nem értek el az alsóbb szintekig.[6] Ilyen módon – ahogyan arra Hahner Péter is felhívja a figyelmet – az abszolút monarcha kénytelen volt még jó ideig a premodern közigazgatásra is építeni vidéken.[7] Az előzőektől eltérően azonban a felvilágosult abszolutista berendezkedések már szakképzett hivatalnoki gárdát kívántak meg, amely folyamatosan, pontosan és a lojalitást szem előtt tartva működtette az államot. Így a 18. század második felében a hatékony közigazgatás feltételeként ezek az államok voltak képesek ilyen közszolgálati rendszereket létrehozni.[8] Jó példa erre a Habsburgok uralma alatt álló államkonglomerátum hivatalnoki kara, mint arra alapos elemzésében Olga Khavanova is rámutatott.[9] A többi társadalmi réteghez képest ellenszolgáltatásként privilégiumokat kaptak, amelyek persze a monarchához való hűség és a hivatással járó kötelezettségek ellentételezései voltak.[10] Idővel már a hivatalnoki lét vonzó életpályává vált, főként a rendszeres illetményezésnek, a nyugdíj bizonyos előképeinek, a kegydíjaknak és egyéb privilégiumoknak köszönhetően. Lassan körvonalazódni kezdett a közszolgálati jognak is egyfajta előképe, amely a hivatalviselők jogviszonyának elemeit tömörítette magában. E körben az egyre növekvő tisztviselőgárda foglalkoztatására is ki kellett terjeszteni a korabeli joganyag határait. Ez a felmerülő igény azonban teljesen nóvumnak számított a 17., de főleg a 18. században, s a korabeli jogtudomány képviselői akkor még nem gondoltak új konstrukciók kialakítására, hanem a már rendelkezésre álló minták alkalmazásában (analógiákban) láttak lehetőségeket. Így a jogviszony mibenlétének, jogi jellegének, keletkezésének és megszűnésének definiálása adódott elsőként feladatul.[11] Erre leginkább a német területeken élő korabeli jogtudók különféle, a recipiált római jogon alapuló analógia alkalmazását tartották megoldásnak. Számos, a római magánjogból fennmaradt szerződési konstrukciót próbáltak meg alkalmazni az állami tisztviselők jogviszonyára, azonban nem lehetett olyan szerződési jogintézményt találni, amely maradéktalanul megfelelt volna, azaz amellyel adekvát módon le lehetett volna írni az akkori „közszolgálati jogviszony" tartalmát.[12] A 19. század első felében azonban az ilyen típusú jogviszonyok szabályozására már jelentős igény volt, s ennek nyomán, valamint a magánjogi jogintézményeken alapuló sikertelen analógiák

[4] P. Szabó 2020: 16.
[5] Hahner 2021: 61.
[6] Képes 2019: 269.
[7] Hahner 2021: 64.
[8] Takács 2023: 142–143.
[9] Khavanova 2025.
[10] Sallai 2024: 80–81.
[11] Heindl 2013a: 87, 172–219.
[12] Erről: Sallai 2024: 77–78.

után immár a jogtudomány képviselői kénytelenek voltak egy újfajta (mai fogalmaink szerint) közjogi matériát alkotni, amelyből a század közepéig fokozatosan bontakozott ki az egyre inkább önállósuló közszolgálati jog. Mint látni fogjuk, ebben Bajorország járt élen, ahol már 1805-ben (!) sikerült megalkotni egy szolgálati pragmatikát, ám a többi, jellemzően nyugat-európai államalakulat is reagált e hiátusra. 1848 után ez a folyamat felgyorsult, s már Ausztriában és Svájcban is felmerült 1849-ben és az 1850-es évek elején egy szolgálati pragmatika szükségessége. A 19. század utolsó harmadában pedig az addigra gyökeret verő közszolgálati jog kodifikációja (azaz egy egységes törvénykönyvben vagy szorosan összetartozó jogszabályokban való összefoglalása) már nem csupán jogi, hanem sok esetben politikai kérdéssé vált. Ez a – hol sikeres, hol sikertelen – folyamat aztán a következő század első felében is érezhető maradt, főképp a második világháború kitöréséig. Az alábbiakban a közszolgálati jog története szempontjából dinamikus „fénykorról" lesz szó, hiszen Magyarországon ez a kodifikációs igény szintén jelentős volt. Ahhoz azonban, hogy megérthessük ennek történetét, nézetem szerint elengedhetetlen – legalább nagy vonalakban – azoknak az államoknak a hasonló folyamatait is megismerni, amelyek a magyar kodifikációs kísérletek során referenciapontként jelentek meg.

A magyar kodifikáció európai kontextusa (1848–1945)

A német területek és a későbbi Németország

A szolgálati pragmatika első megjelenését német területen találjuk: 1805-ben Bajorországban alkottak ilyen kódexet[13] *(bayerische Hauptlandspragmatik).* A kodifikáció *Maximilian von Montgelas* reformjai során valósult meg, s gyökeres újításokat jelentett a közszolgálat koncepcióját illetően: az alkalmazás már szerződésen alapult, fix bérezési rendszert vezetett be, és a képzett bürokrácia kiépítését célozta,[14] illetve a hivatalviselés jogát függetlenítette a társadalmi származástól, valamint a tisztviselők hűségét már nem a szankcionálással való fenyegetéssel, hanem jutalmazással próbálták innentől elérni.[15] A pragmatikában meghatározott jogviszony új volt: immáron nem magánjogi, hanem közjogi tartalommal bírt, s ebből következően garanciális jellegű volt, mert az egyszerű elbocsájtás elleni védelmet jogszabályi alakba foglalta.[16] Több mint kétszáz évvel később már bizton állíthatjuk: ez volt az első jelentős európai mérföldköve a közszolgálati jog differenciálódásának.[17] Később más német államok is igyekezetek

[13] Sammer 2007: 295.
[14] Wunder 2005: 2–12.
[15] Jakob é. n.: 19–20.
[16] Schmidt 2017: 7–8.
[17] Wunder 2005: 12.

átvenni ezt a modellt, például Poroszország és Württemberg,[18] majd Szászország[19] és Baden.[20] A német egység megvalósítása után a *Land*ok saját hivatalnoki rétegükre nézve maguk alkothattak ilyen jogszabályokat, ám a tényleges birodalmi egység gyakorlati megvalósításának döntő lépése volt egy, a birodalmi tisztviselőkre vonatkozó jogállási törvény megalkotása.[21] *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. március 31-én elfogadták a német birodalmi szolgálati pragmatikát[22] (*Reichsbeamtengesetz*).[23] A német közigazgatás a századfordulóig – a fejlett közszolgálati jognak is köszönhetően – virágkorát élte. Az 1907-ben átfogó módosításon átesett *Reichsbeamtengesetz*ben garanciális jelleggel rögzített (sok szempontból privilegizált) jogállás később éles kontrasztban állt a weimari köztársaság időszakával. Az 1919-es új alkotmány előírta ugyan egy új pragmatika megalkotását,[24] de 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.[25] 1922-ben törvény született a tisztviselők kötelességeiről a köztársasági berendezkedés védelme érdekében, ami a maga szigorával csak újabb terheket jelentett e rétegre nézve, ellentételezés nélkül.[26] Később, 1927-ben elkészült egy általános pragmatikatervezet, de ebből soha nem lett törvény.[27] A weimari állam ráadásul teret adott a politikai pluralizmusnak is, amely folytán a birodalmi tisztviselők addigi homogén társadalmi rétege a pártpolitika vonalai mentén is fragmentálódni kezdett.[28] 1933 után az új hatalmi elit nekilátott a közszolgálat alapos átszervezésének, ám ez évekig elhúzódott.[29] A náci Németország egyik – terjedelmüket tekintve is – legjelentősebb „jogszabályai" az 1937-es *Deutsches Beamtengesetz*[30] és az ehhez kapcsolódó *Reichsdienststrafordnung*[31] (fegyelmi rendtartás) voltak. E jogforrások megszüntették az addigi kettős szabályozást (birodalmi szint–*Land*ok), s már a *Land*okra is kötelező erővel bírtak.[32] Az uniformizálás az 1934-es fizetési törvényben (*Besoldungsgesetz*)[33] is megnyilvánult.[34] A szabályozások sorát az 1939-es német tisztviselők képzéséről és

[18] Classen 2025: 166.
[19] Keleti 1886: 357.
[20] A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája 1908: 95.
[21] Huber 1936: 966.
[22] Keleti 1886: 324–326; Keleti 1906: 266.
[23] Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.) (=*Reichsbeamtengesetz*).
[24] Mártonffy 1932: 330.
[25] Forgács 2019: 236.
[26] Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922.
[27] Benárd–Karcsay 1942: 8.
[28] Scheerharth 1942: 12.
[29] Pollock–Boerner 1938: 5.
[30] Deutsches Beamtengesetz vom 26. Januar 1937.
[31] Reichsdienststrafordnung vom 26. Januar 1937.
[32] Pollock–Boerner 1938: 6.
[33] Gesetz über die Aenderung von vorschriften auf dem Gebiete des Besoldungsrechts vom 19. März 1937.
[34] Pollock–Boerner 1938: 10.

előmeneteléről szóló rendelet zárta.[35] Érdekesség, hogy az 1873-as *Reichsbeamtengesetz* szabályai annyira meghonosodtak, hogy a náci ideológia jegyében született reguláció sem tudta teljes mértékben nélkülözni azokat.[36] Illetve a náci éra utáni visszarendeződés során sok jogszabály is – például az 1946-os baden-württembergi és a bajor szolgálati pragmatika vagy az 1948-as bajor fegyelmi rendtartás – ezekhez a korábbi megoldásokhoz igazodott.[37] A szövetségi szintet érintő reguláció egyes esetekben (pl. nyugdíj) még sokáig épített az 1937-es jogszabályra, bár a régi (1933 előtti) beosztások és garanciák a II. világháborút követően visszaálltak.[38]

Svájc

Svájcban a szövetségi szintű közigazgatás személyi viszonyait már 1853-ban (!) törvény szabályozta. E még kezdetleges norma tartalmazta többek között a fizetésre, elbocsájtásra, a vagyoni és fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályokat,[39] de valódi, a mi fogalmainknak megfelelő kódexnek még aligha tekinthető. Az 1853 és 1897 közötti időszakban a rendeleti, szinte átláthatatlan jogalkotás volt jellemző, ezért felmerült az igény egy átláthatóbb rendszer iránt.[40] Annál is inkább, mivel egy 1874-es alkotmánymódosításnak köszönhetően a szövetségi közigazgatási szint hatáskörei jelentősen bővültek, ami számos reform szükségességét vonta maga után. Ez indukálta azt az átfogó, több évtizedig tartó közigazgatási reformfolyamatot, amelynek a közszolgálat szempontjából jelentős eredménye az 1897-es illetménytörvény, illetve záróköve az 1914-es, immár valódi közszolgálati kódex megalkotása volt.[41] Az első világháború után azonban e törvénymű hamar elavult, s az 1918-as országos sztrájk felhívta a figyelmet többek között a közszolgálat rendezetlen kérdéseire is, különösen a bérek tekintetében.[42] Így 1924-re egy új tervezetet dolgoztak ki, amely nyomán végül megszületett az 1927-es szolgálati pragmatika,[43] rendkívül nagy politikai csatározások közepette. Példának okáért a kommunisták népszavazáson próbálták meg a már elfogadott törvényt érvényteleníteni.[44] Ez már tartósabbnak és alkalmazhatóbbnak bizonyult az előzőnél, bár a 20. század második felében módosításokra szorult, például a fegyelmi jog terén.[45] E kódex számos előremutató intézkedéssel élt, például bevezette a tisztviselők körében a gyermeknevelési

[35] Verordnung über die Vorbildung und die Laufbahnen der deutschen Beamten vom 28. Februar 1939.
[36] Gillen 1953: 69, 71.
[37] Gillen 1953: 75–76, 81–82.
[38] Rothenbacher 2004: 18–19.
[39] Gesetz betreffend die Besoldungen der bleibenden eidgenössischen Beamtungen, 18. Juni 1853.
[40] Lobsiger 1975: 18–21.
[41] Bösinger 2010: 19–21.
[42] Germann 2011.
[43] Germann 1998a: 17-18. A törvény szövege: DvBB Vom 30. Juni 1927.
[44] Haab 1929: 597.
[45] Germann 1998b: I. 124.

támogatást[46] vagy a jubileumi jutalom (*Dienstaltergeschenk*) intézményét.[47] A sztrájkot szintén megtiltotta, valószínűleg az 1918-as tapasztalatokra építve.[48] Az egyesülési jogot pedig csak bizonyos korlátok között biztosította.[49] Összességében átlátható szerkezetben kodifikálta a köztisztviselői jogállás szinte valamennyi szegmensét, s az egyik legterjedelmesebb ilyen jellegű törvénykönyve volt a 20. századnak.

A franciaországi törekvések

Franciaországban sokáig sikertelen volt valamennyi kísérlet, annak ellenére, hogy egyes – tudományos szempontból ma már nehezen tartható – nézetek szerint a szolgálati pragmatika ügye egészen az 1789-es forradalomig nyúlik vissza.[50] A 19. században a francia tisztviselők gyakran adtak hangot elégedetlenségüknek, mivel jogállásukat kellő garanciák hiányában alsóbb szintű, könnyen módosítható jogforrások rendezték.[51] A minisztériumokban dolgozókra különösen igaz volt ez: egyszerű utasítások szabályoztak egyébként garanciális területeket, mint például a fegyelmi jog vagy az előléptetési feltételek,[52] s az egész közigazgatásban burjánzott a nepotizmus és a protekcionizmus.[53] A helyzetet súlyosította az is, hogy sokáig nem sikerült tisztázni a tisztviselők egyesülési és sztrájkjogát sem. Így több érdekvédelmi egylet jött létre az 1884-es egyesületekről szóló törvényre hivatkozva, amit a kormányzat nem nézett jó szemmel, hiszen ez a civil egyesületekre kitalált szabályozás volt. A közszolgálók arra hivatkoztak, hogy ők is a törvény hatálya alá tartoznak, míg a kormányzat szerint nem. Sőt, több ilyen egyesület is csatlakozni kívánt az általános szakszervezethez, az ún. *Confédération Génerale du Travail*-hoz.[54] A századforduló környékére, s még inkább 1905-től kezdve általában rossz volt a viszony a francia kormányzat és a közigazgatási tisztviselők között, mivel egy szolgálati pragmatika megalkotása nem állt az előbbi érdekében, hiszen lépéselőnyt biztosított politikai szempontból a bizonytalanul szabályozott, közszolgálati szempontból garanciális elemek (alkalmazás, fegyelmi felelősség, egyéb jogosultságok) megléte.[55] Ezt súlyosította az, hogy az 1900-as évek elejére meghonosodott az ajánlások rendszere, amely azt jelentette, hogy a közigazgatási ranglétrán azt tudott előrelépni vagy álláshoz jutni, akinek sikerült ajánlást (*recommandation*) kérni valamely politikustól vagy vezető állami tisztségviselőtől.[56] Ez pedig a tisztviselők egyik legfőbb követelésévé tette az automatikus (azaz szakaszosan

[46] DvBB Art. 43.
[47] DvBB Art. 49.
[48] DvBB Art. 23; Haab 1929: 599–600.
[49] DvBB Art. 16; Haab 1929: 599.
[50] Chardon 1908: 139.
[51] Jéze 1913: 164.
[52] Lukács 1894: 81.
[53] Bouchard 2019: 19, 21; Franciaország állami tisztviselői 1909: 157.
[54] Ankwitz 1910: 345–347.
[55] Bouchard 2019: 14, 19, 21–22.
[56] Engels 2016: 125.

szabályozott) előmeneteli rendszer bevezetését.[57] 1909-re ezt a helyzetet több érintett kör is megelégelte, így egy óriási sztrájk bontakozott ki, amelyben a „főszerepet" a postai és távírdai dolgozók játszották, napokra megbénítva az ország központját, Párizst.[58] Ezek után a kormányzat hozzálátott egy „tisztviselőtörvény" megalkotásához, bár ettől a kompromisszumtól addig mereven elzárkóztak.[59] E tervezet 1910-re készült el,[60] s inkább a tisztviselői kar általános engedetlenségét próbálta visszaszorítani, például a fegyelmi jog kiterjedt szabályozásával, ám a sztrájkjogot továbbra sem biztosította volna.[61] Viszont megjelent benne az automatikus előléptetési rendszer, amely kizárta a *recommandations* hagyományát.[62] E dokumentum, bár a törvényhozás elé terjesztették, nem nyert normatív erőt. Ugyancsak nem ment át a törvényhozáson az 1920-as próbálkozás sem.[63] Az 1919-es választások során ugyanis politikai ígéretként merült fel egy közszolgálati törvénykönyv kodifikálása, aminek nyomán a következő évre megírtak egy új tervezetet, amelyet végül – politikai okokból – nem terjesztettek a törvényhozás elé.[64] Ennek megfelelően egészen az 1946-os évig csupán elaprózódott jogalkotási termékek igyekezetek valamilyen módon rendezni a közszolgálati jog területét.[65] Újabb sikertelen próbálkozás volt ugyanis az 1939-es kodifikációs kísérlet, amikor is megpróbáltak egy pragmatikát összeállítani, ám a német megszállás ezt megakasztotta. 1941-ben visszatértek a kérdésre, s a megmaradt francia területre vonatkozóan elfogadtak három törvényt az egységes kódex helyett, amelyek azonban nem bizonyultak hosszú életűnek.[66] Végül az 1946-os közjogi reformok során fogadták el az első kódex jellegű jogszabályt.[67] 1997-ben újra felmerült egy reform lehetősége, amelynek köszönhetően – igen hosszú kodifikációs folyamat eredményeként – 2022-ben fogadtak el egy új pragmatikát.[68]

Az osztrák kodifikációs folyamat

Osztrák területeken a modern bürokráciát Mária Terézia, de főként II. József igyekezett meghonosítani, bár az erre való törekvések már a 16. században is megjelentek.[69] A 18. század végétől kezdve pedig a közszolgálati jogviszony több elemére nézve is kiemelkedő regulációk születtek, például a minősítés vagy a képesítési követelmények

[57] Ankwitz, 1910, 347.
[58] Franciaország állami tisztviselői. 1909: 157.
[59] Bouchard 2019: 21.
[60] Ankwitz 1910: 347.
[61] A francia tisztviselőtörvény 1910: 60.
[62] Ankwitz 1910: 347.
[63] Mártonffy 1935: 45.
[64] Bouchard 2019: 22. (86. lj.)
[65] Capitant 2025: 138.
[66] Thullier 1979: 480; Capitant 2025: 140. (46. lj.)
[67] Bouchard 2019: 26; Hazafi 2023: 58.
[68] Pollák 2023: 12; Hazafi 2023: 59.
[69] Pálffy 2022: 8.

terén.[70] 1849-ben a korabeli szóhasználattal élve az „állodalmi" tisztviselőkre nézve szóba került egy esetleges szolgálati pragmatika megalkotása,[71] ám ez ekkor még nem történt meg. A 19. században az osztrák bürokrácia valóságos ethoszt teremtett magának: különleges kapcsolatot tartott fenn a dinasztiával,[72] s fontos kritériumok voltak – a szakmai előírások mellett – a lojalitás, a pontosság és engedelmesség, a hivatali titok megőrzése.[73] Erőteljes katolikus befolyást mutatott a közszolgálókkal szemben néhány követelmény, amelyek íratlan, de szigorú etikai megalapozást adtak a hivatalnoki minőségnek. Ezek az erkölcsös élet mellett az apolitikusság, az objektivitás, a méltányosság és a kegyesség voltak.[74] A professzionális munkát végző tisztviselők hűségesek voltak a Habsburgokhoz, napi szintű működésüket tekintve pedig kiemelendő, hogy a korrupció elhanyagolható mértékben létezett csak körükben,[75] illetve az etikai impregnáltságnak köszönhetően az alattvalók felé méltányosan jártak el.[76] Ez magyarázhatja társadalmi tekintélyüket is.[77] A császári hatalom tehát erősen épített e hivatalnoki gárdára, amelyet az 1890-es évekig átjárt a Habsburg-állameszme.[78] Az osztrák bürokrácia az 1890-es évektől azonban változásokon ment keresztül, amelynek számos kiváltó oka és tünete volt.[79] Az 1900-as évek elején egy, a tisztségviselők régebbi és újabb generációja közötti konfliktus végképp meggyengítette ezt az eddig homogén társadalmi réteget.[80] Az új tisztviselők számos addigi íratlan normát már figyelmen kívül hagytak, ám a jelen téma szempontjából a legfontosabb az apolitikusság eltűnése volt. Az ekkortájt megjelenő tömegpártokkal a közszolgálók egyre nyíltabban tartották a kapcsolatot,[81] ami a tisztviselők érdekeinek politikai fórumokon való artikulációjához is hozzájárult. Így segítette a hivatalnokréteget például a bérharcokban (1898-ban, 1907-ben és 1911-ben is revideálták az illetményeket)[82] és nem utolsósorban a szolgálati pragmatikáért folytatott küzdelemben. Az átfogó közszolgálati kódex megalkotására való törekvések azonban nem ekkor kezdődtek el. 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 az 1879 novembere és 1881 januárja közötti időszakban egyetlen ülést sem tartott.[83] Ezután 1882-ben készült el egy tervezet, de ezt a törvényhozás nem

[70] Sallai 2023a: 40.
[71] Récsi 1854: I. 237.
[72] Somogyi 2006: 32.
[73] Récsi 1854: 307–310; Heindl 2013b: 89, 91.
[74] Heindl 2013b: 90, 95.
[75] Heindl 2013b: 139; Jászi 1983: 247.
[76] Jászi 1983: 247.
[77] Somogyi 2006: 32.
[78] Jászi 1983: 247–249.
[79] Erről: Sallai 2023a: 41–42.
[80] Heindl 2013b: 160–164.
[81] Heindl 2013b: 139, 145.
[82] Dr. Katona 1911: 237–238; Az osztrákok lakáspénz-rendezése 1911: 245–246.
[83] Keleti 1886: 422–423.

fogadta el. Így a pragmatika ügye lekerült a napirendről, bár a sajtó 1885-ben tudni vélte, hogy a kormány dolgozik a javaslaton,[84] ám ennek realitására semmi sem utal. A már valóban sikerrel kecsegtető próbálkozások a századforduló után – tehát a fentebb részletezett miliőben – kezdtek szaporodni. Az egyik tisztviselőket tömörítő országos szervezet 1897-ben hirdetett pályázatot a szolgálati pragmatika elkészítésére.[85] Ennek nyomán készült el *Hermann Scherer* tervezete, amely 1900-ban nyomtatott formában is napvilágot látott. A politikai környezet azonban nem volt megfelelő: a konzervatív *Taaffe*-kormányzat ugyanis az 1890-es évek közepéig egyértelművé tette, hogy a pragmatika ötletét nem támogatják.[86] 1909-re azonban már eljutottak odáig, hogy egy állandó bizottság foglalkozott a képviselőházban a pragmatikakérdéssel.[87] Ennek meg is lett az eredménye, mivel elkészült egy tervezet, amelynek 1911 novemberében kezdődött meg törvényhozásbeli vitája, s egészen 1913 márciusáig elhúzódott.[88] Ez jól mutatja a kérdés súlyát. Rögtön a tárgyalások elején felmerült például a sztrájkjog kényes kérdése, amit a kormányzat nem engedett meg.[89] Ezenkívül még számtalan kérdésben kellett konszenzusos álláspontra jutni, mivel az 1911-ben beterjesztett javaslattal a tisztviselők általában nem voltak elégedettek.[90] Végül 1914. január 25-én fogadták el törvény formájában a *Dienstpragmatik*ot.[91] A folyamatot nagyban segítette *Kasimir Badeni* miniszterelnök,[92] aki a közigazgatás (és benne a közszolgálat) széles körű megreformálására törekedett, amely már a századforduló óta napirenden volt.[93] A tisztviselők számára garanciális jelleggel bírt a kodifikált jog, ám *Waltraud Heindl* megjegyzi, hogy ez csupán az addig létező jogok és kötelezettségek összefoglalása volt.[94] Ilyen módon inkább konzerválni próbálta a közszolgálat századforduló előtti állapotát, s különösebb újítások nélkül kísérletet tett a fent ismertetett változások útjába akadályt gördíteni. A kódex valódi szerepét azonban a háború kitörése miatt nem tudta beteljesíteni: a hatályba lépés után néhány évvel a monarchia szétesett, bár a közigazgatás annyiban sikeresnek volt mondható, hogy az igazgatás széthullása utolsó pillanatáig meg tudta őrizni a működőképesség látszatát.[95] A létrejövő új köztársasági berendezkedés néhány módosítással megőrizte az

[84] Keleti 1886: 424.
[85] Scherer 1900: 1. Helytelenül állította Keleti Ferenc, hogy a pályázat eredménytelen maradt. Keleti 1899: 4.
[86] Heindl 2013b: 100.
[87] Az osztrák állami tisztviselők szolgálati pragmatikája 1909: 156.
[88] Heindl 2013b: 141.
[89] Heindl 1991: 170.
[90] Heindl 1991: 170.
[91] 15. Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis fer Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft. (= *Dienstpragmatik*).
[92] Heindl 2013b: 100.
[93] Becker–Klecaky 2023: 54.
[94] Heindl 2013b: 141.
[95] Forgács 2019: 41.

1914-es törvénykönyvet,[96] amely ezután „futotta be" valódi karrierjét, s módosításokkal 1979-ig maradt hatályban.[97]

A magyar szolgálati pragmatika kodifikációja

1849-től a századfordulóig

A neoabszolutizmus nyílt törekvése volt Magyarország integrálása a Habsburg-államkonglomerátumba, többek között egy centralizált, magas színvonalú bürokrácia révén.[98] Ez azonban nem bizonyult könnyű feladatnak, s a korszak számos kényszer szülte megoldásában csak nyomokban lelhető fel az ekkoriban már számos aspektusból jól kimunkált osztrák közszolgálati jog. Ennek ellenére a Habsburgok nem tudtak szilárd, centralizált bürokráciát kiépíteni.[99] A magyarság pedig nem látta meg a lehetőséget egy modern, jól működő és már kezdetlegesen a jogállamiság kritériumaira építő[100] közigazgatási és közszolgálati jog átültetésére, hiszen igyekezett az osztrák mintától elhatárolódni és saját, évszázados normáit alkalmazni.[101] A kiegyezést követő dualizmus idején kiépült közigazgatási rendszer a személyi állomány jogviszonyait nem kezelte egységesen, a normák széttagozódott, sok esetben nehezen átlátható rendszert alkottak, ráadásul a szakirodalmi érdeklődés a 19. század második felében csekély volt és csak lassan bontakozott ki.[102] Ez a tendencia vezetett odáig, hogy a magyar közszolgálati jog területe is igen nehezen fejlődött ki. Talán ennek tudható be, hogy a közszolgálati kódex megalkotásának ötlete viszonylag későn, első ízben 1872-ben merült fel, s egy évvel később kérvény formájában tisztviselői érdektömörülések az Országgyűlés elé terjesztették.[103] 1874-ben megalakult a Magyar Tisztviselők Országos Egylete, amely felkarolta ezt a kezdeményezést.[104] 1880-ban és az azt követő évben a kormány halogató taktikával élt: biztosította az illetékes köröket, hogy a javaslat készül, sőt hogy nemsoká az Országgyűlés elé kerülhet, ám nem látott napvilágot egyetlen tervezet sem. Csupán 1882-ben Madarassy Pál pénzügyi igazgatási hivatalnok – aki nem sokkal ezután a Pénzügyi Közigazgatási Bíróság elnöke lett[105] – munkája, amelyet a kormány, sőt személyesen Tisza Kálmán miniszterelnök visszautasított, mondván: „*nekem nem kell olyan*

[96] Becker 2024: 184; Garstenauer 2011: 87.
[97] Kucsko-Stadlmayer 2010: 2.
[98] Somogyi 1981: 64.
[99] Pap 2003: 55.
[100] Heindl 1980: 26.
[101] Erről: Sallai 2025: 231–233.
[102] Koi 2006: 51–52; Pétervári 2017: 116–120.
[103] Csikvári 1909: 103.
[104] Hencz 1987: I. 18.
[105] Stipta 2019: 60.

tisztviselő, akinek jogai vannak, nem kell!"[106] 1886-ban alakult meg a Magyar Állami Tisztviselők Központi Egyesülete, amely a fentebb említett tömörüléssel összefogva 1889-ben pályázatot írt ki a pragmatika készítésére, és ennek elbírálására bizottságot hozott létre. Ennek azonban eredménye a meghosszabbított határidő dacára sem volt.[107] 1892-ben a trónbeszéd a kormány egyik feladataként határozta meg a kódex elkészítését, ám ez is eredménytelen maradt.[108] 1897-ben a szakmai körök megbízásából elkészült egy törvénykönyvtervezet, amelyet a téma akkor jeles szakértőjének számító[109] Keleti Ferenc írt.[110] Ő korábban már jegyzett egy komoly elméleti és komparatisztikai munkát, amelyet a Magyar Tudományos Akadémia egyik pályázatára írt meg 1882-ben,[111] s amelyet aztán kétszer is kiadtak: 1883-ban és 1886-ban.[112] Az 1897-es 625 §-ból álló törvénykönyvtervezet[113] – e sorok írójának véleménye szerint – egy igen jól sikerült opus volt, ám sajnálatosan a kormányzat nem vette figyelembe.

A századfordulótól az első világháború végéig

1900-ban a pragmatika általános elveinek meghatározása céljából a Magyar Tisztviselők Országos Egylete bizottságot alakított,[114] ám 1902-ben az államszolgálat valamennyi ágára kiterjesztették az 1874-ben megalkotott és a fegyelmi felelősségre vonatkozó rész kivételével[115] 1896-ban revideált *Pénzügyi Szolgálati Szabályzat*ot, amely kvázi szolgálati kódexként funkcionált, némileg enyhítve a pragmatika hiányát.[116] Ez persze időlegesnek szánt megoldás volt, hiszen például a törvényhatósági vagy a községi tisztviselők jogviszonyaira ez nem volt hatással, így a kérdés továbbra is napirenden maradt. 1901-ben egyébként Széll Kálmán kormányfő szintén ígérte a kérdés rendezését, ám ezt ismét nem követte cselekvés.[117] A valódi fordulópontot a Fejérváry-kormány megalakulása hozta el, amely hiányzó legitimitását többek között a tisztviselői körök megnyerésével próbálta ellensúlyozni, így kormányprogramjába bekerült a pragmatika kérdése.[118] Ily módon 1905-ben a minisztertanács létrehozott egy bizottságot, amely a következő évben meg is kezdte munkáját.[119] 1906-ban a pragmatikatörvény megalkotását a képviselőház

[106] Csikvári 1909: 105–106.
[107] Csikvári 1909: 111–113.
[108] A szolgálati pragmatika 1917: 284.
[109] Pétervári 2017: 119. (40. lj.)
[110] Keleti 1899: 4.
[111] Fekete 2000: 58.
[112] Keleti 1886.
[113] Keleti 1897.
[114] Csikvári 1909: 121.
[115] Keleti 1913: 211.
[116] Láncos 2025: 187.
[117] Hampel 1918: 1.
[118] MNL OL K 26 720. cs. 1907-XLI-18. t. 5025/1905. sz. irat.
[119] Első ülése 1905. november 20-án 11 órától kezdődött. MNL OL K 26 720. cs. 1907-XLI-18. t. 5087/1905.

is a közeljövőben megvalósítandó feladatok közé sorolta.[120] A kormányzat részéről a tervezet – amelyet tulajdonképp Marschalkó János készített el – 1908-ban nyomtatásban is megjelent, ám a Wekerle-kormány a bizottságot megszüntette.[121] Ekkorra azonban már számos javaslat állt rendelkezésre, így csupán a politikai szándékon múlt a kérdés. 1905-ben Szilágyi József járásbírósági irodatiszt és Madarász József bíró is írt egy-egy tervezetet,[122] utóbbi kifejezetten az altisztek és szolgák jogviszonyaira.[123] Ezt a munkát később Nagy Imre dolgozta át.[124] Ezenkívül a köztisztviselők 1907-es és 1909-es kongresszusa is készített egy majdani pragmatikatervezet alapjául szolgáló részletes jelentést.[125] A kódex azonban így is lekerült a napirendről, bár 1913-ban és 1914-ben több érdekvédelmi tömörülés is hivatalosan a kormányhoz fordult, emlékeztetve azt régi adósságára.[126] Wekerle Sándor harmadik kormányfői ciklusa alatt azonban elérkezettnek látta az időt a szolgálati pragmatika törvénybe foglalására, így az 1908-ban „félretett" minisztériumi tervezetet kiadta az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítő bizottságának véleményezésre 1918-ban. Az előkészítés előzetes 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, Térfy Gyula és Hlaváts Gyula.[127] A két tervezet közötti különbségeket egy hivatalos vélemény főbb vonalakban úgy foglalta össze, hogy az a variáns, amelyet az egyesület küldött, *„jelentékenyebb előnyöket s ezenfelül bizonyos önkormányzati jogot kíván biztosítani"*.[128] Ezenkívül 1918 szeptemberében a Magyar Állami Altisztek és Szolgák Országos Nyugdíjpótló és Segélyező Egyesülete, a Magyar Postai és Távirdai Altisztek Országos Egyesülete, valamint az Állami és Törvényhatósági Altisztek és Szolgák Országos Szövetsége is közös levélben mondott véleményt az 1908-as tervezetről, s mintegy négy oldalon keresztül sorolták fel kifogásaikat a kormánynak.[129] Az Állami Tisztviselők Országos Egyesülete még az 1917-es év végén megkapta a tervezetet bírálatra a kormánytól, s ennek eredményeit hamarosan közölték is.[130] A véleményezési folyamatokat Wekerle is sürgette, mert 1918

sz. meghívó.

[120] A szolgálati pragmatika 1917: 284.

[121] Csizmadia 1976: 449.

[122] Csikvári 1909: 124.

[123] Madarász 1905.

[124] Nagy 1913–1917.

[125] Csizmadia 1976: 449. Az 1909-es szöveget lásd: Andor–Buday 1913: 98–101.

[126] Andor–Buday 1913: 98–101; Küldöttség a miniszterelnöknél a szolgálati pragmatika érdekében 1914: 85–86; Küldöttség a belügyminiszternél a szolgálati pragmatika érdekében 1914: 105–106.

[127] A bírák 1918. július 30-án kapták kézhez a tervezeteket, és szeptember 30-ig kellett véleményüket megírni. MNL OL K 579 T/389. t. 3808/1918. sz. levél Tőry Gusztáv igazságügyminiszternek (Budapest, 1918. szeptember 2.).

[128] MNL OL K 579 T/389. t. Vélemény (iktatószám nélkül, Budapest, 1918. szeptember 21-i keltezéssel).

[129] MNL OL K 579 t/389. t. 1918-389/6. érdekképviseleti szervezetek észrevételei a tervezethez (1918 szeptembere).

[130] A szolgálati pragmatika 1917: 284–285.

őszén a Ház elé kívánta terjeszteni a javaslatot,[131] ám az 1918-as összeomlás folytán a pragmatika újra veszett ügy lett.[132] A dualizmus egyetlen részleges sikere az 1883. évi I. törvénycikk elfogadása volt, amely egységesítette a tisztviselők minősítési rendszerét, de az átfogó törvénykönyv hiányát korántsem csökkentette. Ugyanez igaz az 1885-ös nyugdíjtörvényre (1885:XI. tc.) és az 1893-as illetményreformra (1893:IV. tc.) is.

A Horthy-korszak

Az 1920-as évet követő visszarendeződés után a szolgálati pragmatika ügye már nem tért vissza olyan súllyal és intenzitással a szakmai és politikai életbe, mint a dualizmus idején. Hiánya továbbra is vetett fel nehézségeket és kérdéseket, amelyek nem oldódtak meg a kettős monarchia óta, azonban a kodifikációs törekvések elveszetették lendületüket. A Horthy-korszak idején először akkor csillant fel újra a remény, amikor Magyary Zoltánt a közigazgatás-racionalizálás kormánybiztosává nevezték ki. Ő ugyanis előzetesen s már e pozíció viselésének idején is több programadó művet is publikált, amelyekben a szolgálati pragmatika megalkotását fontosnak tartotta. Emellett megbízatása kapcsán a kormányzat is egyik kifejezett feladatául szabta a kódex elkészítését.[133] Kormánybiztosságának csaknem három éve alatt azonban – a fennmaradt levéltári iratok fényében – úgy tűnik, hogy ezzel a kérdéssel szinte nem is foglalkozott.[134] A nevével fémjelezett tudományos iskola később kiemelt kutatási területként kezelte a közszolgálati jogot: számos külhoni jogszabály fordítása, illetve e tárgyban írt tanulmányok, dolgozatok, monográfiák sora bizonyítja ezt,[135] ám pragmatikatervezet nem készült e szellemi műhelyben.

Mártonffy Károly, aki Magyary kormánybiztosi posztról való lemondása után egy reformbizottság élén átvette a közigazgatás-racionalizálás feladatait, támogatója volt egy közszolgálati törvénykönyv elkészítésének. Ez a bizottság munkatervében – akárcsak az egységes fegyelmi kódex megalkotása – előkelő helyen szerepelt.[136] Ennek ellenére sajnálatos módon ennek még egy tervezete sem készült el, holott Mártonffy szerint egy ilyen kódexnek csupán az alapelvi szintű szabályokat kell tartalmaznia, azaz nem egy mindenre kiterjedő kodifikációt vizionált.[137] Persze vélhetően tudatában volt annak, hogy milyen nehézségek elé néz egy ilyen törvényt előkészítő grémium, s konkrét lépéseket e bizottság nem tett az ügyben, igaz, kidolgoztak egy új gyakorlati vizsgáról és képesítési előírásokról szóló törvényt (1933:XVI. tc.). Ez azonban messze nem volt képes egy rendszeres kódex hiátusát pótolni. Az ekkorra már szinte átláthatatlan közszolgálati joganyag rendezésére 1936 és 1938 között a *Pénzügyminisztérium*

[131] MNL OL K 579. T/389. t. 3379/1918. ME sz. irat.
[132] Csizmadia 1976: 448.
[133] Sallai 2023b: 98.
[134] Sallai 2023b: 102.
[135] Sallai 2023c: 129–140.
[136] Csizmadia 1976: 420.
[137] Hencz 1987: I. 87, 91.

vállalkozott. Négy kötetben adta ki az akkor hatályban lévő közszolgálati joganyagot hivatalos gyűjteményként *(Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye).* Szaniszló József, aki a Magyary-iskola tagjaként foglalkozott a kérdéskörrel, ezt a hivatalos összeállítást tévesen kodifikációként azonosította, amelynek a mindennapos alkalmazás adott különös súlyt.[138] Felhívta a figyelmet arra is, hogy ez az összeállítás sajnálatos módon a közszolgálati kódex megalkotását mindenképpen elodázza.[139] Ez így is történt, mivel 1937-ben újra megvizsgálták az 1908-as minisztériumi tervezetet, amelyhez készült egy vázlatos változtatási javaslat is, tekintettel az elmúlt csaknem három évtized változásaira.[140] *Végül azonban a második világháború végéig sem fogadtak el Magyarországon közszolgálati törvénykönyvet, annak ellenére, hogy Európában a két világháború közötti időszak hozta el e kodifikációk második hullámát. Ekkor született meg példának okáért – a már említett 1927-es svájci kódexen kívül – a holland (1929), a belga (1930),*[141] a csehszlovák (1928)[142] és a román (1923)[143] szolgálati pragmatika is.

Külföldi referenciák a magyar kodifikációs folyamatokban

Az eseménytörténeti áttekintés után érdemes megvizsgálni azt is, hogy a jogtudományi szempontból mintaadó nemzetek hasonló folyamatai miként jelentek meg érvek és viszonyítási pontok képében a végül sikertelen magyar kodifikációs folyamatok során.

A neoabszolutizmus éveiben Magyarországra is az osztrák jog közvetítésével jutott el számos megoldás a közszolgálat területén. Ezeknek a normáknak a tovább élése kimutatható, bár a magyarok igyekeztek elhatárolódni az osztrák megoldások átvételétől, általában a német jogot hivatkozva mintaként. Ennek ellenére sok jogintézményt és szabályozási technikát, logikát egyértelműen a Lajtán túlról kölcsönöztek 1867 után is.[144] Több, az akkori élő jogban alkalmazott ilyen megoldást emeltek át az 1908-as szolgálati pragmatika tervezetébe is,[145] bár az előkészítő anyagokban például a szakvizsgarendszer kapcsán egy 1906-os bajor törvénytervezetet kívántak alapul venni. Ennek érdekében levélben kérték meg az illetékes szervet (*K. u. k. Ministerium des kaiserl. und königl. Hauses und des Aeussern*), hogy küldje meg a szöveget. E kérésnek a bajor hatóság eleget is tett, s 1906. április 17-én megküldték a szöveget.[146] A levéltári

[138] Szaniszló 1940: 88, 99.
[139] Szaniszló 1940: 99–100.
[140] OGyK B6/7053. A szolgálati pragmatika-törvénytervezet beosztása és fontosabb alapelvei.
[141] van der Meer–Steen–Wille 2015: 38.
[142] Ez a kódex az 1914-es osztrák *Dienstpragmatik* módosított változata volt. Hasko 1928.
[143] Sas–Sora 2019.
[144] Erről: Sallai 2025: 233–237.
[145] Sallai 2025: 236.
[146] MNL BM K 26 720. cs. 1907-XLI-18. t. 67/906; 27262/2. sz. levelek (a magyar és a német minisztérium

anyagban fennmaradt iratok nem utalnak arra, hogy ezenkívül bármilyen más külhoni jogszabályt megnéztek volna, ám – mint az imént is olvashattuk – osztrák hatásokat mutat a tervezet. Keleti 1897-es szövegében is fellelhetőek német átültetések, például az 1873-as *Reichsbeamtengesetz*ből,[147] s általános jelleggel hivatkozott olasz közszolgálati jogi megoldásokra, illetve az USA 1883-as szövetségi közszolgálati törvényére,[148] bár ezekből tételes normát nem vett át. Az *Állami Tisztviselők Lapjá*ban is sokszor találkozhatunk német megoldások ismertetésével, sőt volt olyan hivatalnok, akit a lapot kiadó tisztviselői egyesület tanulmányútra küldött ki Ausztriába és Németországba 1905-ben, hogy tájékozódjon, vajon létezik-e ott is számottevően illetéktelen külső befolyás (protekció) az előléptetések esetén.[149] A szaklap nyomon követte a bajor szolgálati pragmatika elkészültének folyamatát is (1908–1909), amely kapcsán felhívták a figyelmet az automatikus előléptetési és a fizetési rendszer megoldására, azaz kívánatosnak tartották azok magyarországi meghonosítását is.[150] Az egyik cikkíró azonban biztosra vette, hogy ez nem fog megtörténni, hiszen *„mindent az osztrákoktól majmolnak"*.[151] Ez jelzi azt is, hogy a korszakban is tudták: bármennyire is igyekezett a jogalkotás azt elhallgatni, sok esetben mégiscsak az osztrák jog megoldásait másolták. Az érintett szakmai körök folyamatosan figyelemmel kísérték az osztrák kodifikációt is, amelynek minden mozzanatáról tudósítottak. Ehhez a kodifikációs folyamathoz azonban felemásan viszonyultak. Egyfelől jó érv volt a magyar kormányzatok ellen, amelyek nem támogatták a pragmatika ügyét. *„Az osztrák állami tisztviselők érdekeit úgy az ottani kormány, mint a képviselőház, állandóan és folytonosan oly elbánásban részesíti, a mely páratlan a maga nemében. Nincsen Európában parlament, a mely annyit foglalkozna a tisztviselő érdekű kérdésekkel, mint az osztrák és nincs a kontinensen kormány, a mely annyi jó akarattal kezelné az állami tisztviselőket […], mint az osztrák."*[152] Ugyanettől a szerzőtől olvashatjuk a következő gondolatot: *„[…] az osztrák pragmatikából nem kérnénk soha részt. Nem a tisztviselői jogok és kötelességek lelkiismeretes alapokra fektetett törvénye lesz az, hanem a mai alárendeltségi viszonyoknak és a tulszigoru fegyelemnek törvényes szabályokba való foglalása, mindennemű szabadság és politikai függetlenség nélkül."*[153] Azaz a kódex tervezeteinek tartalmát illetően már voltak *szakmai* szempontú kétségei a magyar hivatalnoki karnak, s ez az osztrák kodifikációról írott számtalan tudósításban tetten érhető. Sokkal kisebb figyelmet szenteltek a francia folyamatoknak 1909-ben és 1910-ben. Összesen két tudósítás jelent meg az 1910-es tervezetről, amelyben kiemelték az automatikus előléptetési rendszernek és a fegyelmi jognak a tisztviselőkre nézve

levelezése).

[147] Keleti 1897: 181, 267.

[148] Keleti 1897: 181.

[149] Detre 1905: 213–214.

[150] A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája 1908: 94–95; A bajor állami tisztviselők 1908: 99–100.

[151] A bajor állami tisztviselők 1908: 99.

[152] Dr. Katona 1908: 133.

[153] Dr. Katona 1908: 134.

kedvező megoldásait, s egyedül a sztrájkjog hiányát kezelték negatív példaként.[154] A Horthy-korszakban a külföldi megoldások figyelése és értékelése jócskán alábbhagyott. Egyedül Mártonffy Károly követte nyomon a német, az osztrák, a francia, a brit, az amerikai és a svájci közszolgálati jogot,[155] utóbbi tekintetében kifejezetten az 1927-es kódexet,[156] illetve a Magyary-iskola keretében született egy monográfia a 1937-es német közszolgálati regulációról,[157] ám más, kifejezetten a közszolgálati jog kodifikációjához kapcsolódó produktum nem született sem Magyary Zoltán, sem tanítványai tollából, bár egy-egy közszolgálati jogintézmény kapcsán felhívták a figyelmet francia,[158] belga[159] vagy éppen amerikai megoldásokra.[160]

Összegzés

A szolgálati pragmatika műfaja tipikusan európai jogalkotási jelenség. A fentebb ismertetett földrajzi területek és az azokon zajló kodifikációs folyamatok jelentették leginkább a hivatkozási alapot például a magyar közszolgálati kódex megalkotásáért vívott küzdelem[161] során is. A sokszor nem pusztán szakmai, hanem átpolitizálódott küzdelem abból adódott, hogy a kormányzatok és a tisztviselői körök érdekei e tárgyban eltértek: a kormányzatnak nem állt érdekében a közigazgatás személyzete jogállásának jogi garanciákkal való körülbástyázása, míg a hivatalnokoknak igen. Később ez kibővült azzal a nézettel, hogy egy közszolgálati kódexnek az alkotmányosság szempontjából is nagy jelentősége lehet.[162] A kormányok azonban fel tudták használni a pragmatika ügyét hatalompolitikai és nyomásgyakorlási eszközként is. Erre a politikai „húzd meg-ereszd meg"-re példa a francia kodifikáció több mozzanata, míg a hatalompolitikai eszközként való sikeres felhasználásra az 1873-as német, a sikertelenre az 1914-es osztrák kódex. Erre a hatalmi eszközként való felhasználásra Magyarországon is találunk példát.

A kodifikációs munkálatok során mindig fontos a külhoni referenciák elemzése. Nem meglepő, hogy a magyar pragmatika megalkotása során is számos ilyen hatás volt megfigyelhető. Példálózó jelleggel, elszórva hivatkoztak francia, amerikai, svájci folyamatokra, ám a valódi súlypontot a német és az osztrák hatás jelenti. A magyar jogalkotás általában igyekezett elhatárolódni az osztrák jogi megoldásoktól, ellenben

[154] Franciaország állami tisztviselői 1909: 157; A francia tisztviselőtörvény 1910: 60.
[155] Mártonffy 1935: 35–130.
[156] Mártonffy 1935: 45.
[157] Benárd–Karcsay 1942.
[158] Karcsay 1938a: 203–205.
[159] Karcsay 1938b: 266–268.
[160] Erről: Sallai 2025 238–241.
[161] Petervári 2017: 117–118.
[162] Mártonffy 1932: 334.

sok jogterületen másolt vagy merített német jogalkotási termékekből. A közszolgálati jog ebben kissé árnyaltabb képet mutat, mivel az osztrák jogtól való elhatárolódás csak látszólagos, s számos szabályozási tárgy kapcsán került sor jogátvételre, míg a német jog hatása szinte elenyésző. Példának okáért az 1908-as tervezethez használtak bajor jogszabályszöveget, ám az *Állami Tisztviselők Lapjá*ban alig találunk reflexiót a *Reichsbeamtengesetz* 1907-es nagy módosítására, ami meglepő, hiszen minden ilyenre nagyfokú figyelmet fordított a folyóirat szerkesztősége. A tisztviselői körök a pragmatika ügyében a külföldi megoldásokat vagy kodifikációs eseményeket kétféleképp használták. Egyrészt szakmai, jogi érvként, azaz hogy mit lehetne átvenni más nemezetektől (pl. automatikus előléptetés, fizetési megoldások stb.), másrészt politikai vagy általános érvként, amellyel igyekeztek felhívni a kormányzat figyelmét a pragmatika fontosságára (pl. az osztrák kodifikációról való aprólékos tudósítás vagy a francia eseményekről szóló hírek a már említett lapban).

Források

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (MNL OL)
Polgári kori kormányhatósági levéltárak (K)
K 26 Miniszterelnökségi Levéltár (1850–1973) Központilag iktatott és irattározott iratok (1867–1944)
K 579 Igazságügyminisztériumi levéltár (1770–1951) Általános iratok (1867–1944)
Országgyűlési Könyvtár (OGyK)
B6/7053. A szolgálati pragmatika-törvénytervezet beosztása és fontosabb alapelvei (1937).

Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik. Vom 21. Juli 1922. http://www.documentarchiv.de/wr/rbeamte-pflicht_ges.html – utolsó letöltés: 2026. március 30.

Bundesblatt, *1927.*
Deutsches Reichsgesetzblatt, 1873.
Reichsgesetzblatt, 1914, 1937, 1939
Schweitzerisches Bundesblatt, 1853

Hivatkozott irodalom

Sz. n. 1908: A bajor tisztviselők szolgálati pragmatikája. *Állami Tisztviselők Lapja* (29.) 12. 94–95.

Sz. n. 1909: Franciaország állami tisztviselői. *Állami Tisztviselők Lapja* (30.) 20. 157.

Sz. n. 1914: Küldöttség a belügyminiszternél a szolgálati pragmatika érdekében. *Állami Tisztviselők Lapja* (35.) 9. 105–106.

Sz. n. 1917: A szolgálati pragmatika. *Állami Tisztviselők Lapja* (38.) 22. 284–289.

Sz. n. 1908: A bajor állami tisztviselők. *Állami Tisztviselők Lapja* (29.) 12. 99–100.

Sz. n. 1909: Az osztrák állami tisztviselők szolgálati pragmatikája. *Állami Tisztviselők Lapja* (30.) 20. 156.

Sz. n. 1910: A francia tisztviselőtörvény. *Állami Tisztviselők Lapja* (31.) 9. 60.

Sz. n. 1911: Az osztrákok lakáspénz-rendezése. *Állami Tisztviselők Lapja* (32.) 29-30. 245–246.

Sz. n. 1914: Küldöttség a miniszterelnöknél a szolgálati pragmatika érdekében. *Állami Tisztviselők Lapja* (35.) 8. 85–86.

Andor Endre – Buday Béla 1913: A pragmatika-albizottság jelentése és javaslatai. Állami Tisztviselők Lapja (34.) 11. 98–101.

Ankwitz, Johann 1910: Die Beamtenbewegung und der Entwurf einer Dienstpragmatik in Frankreich. Österreichische Rundschau (27.) 343–348.

Becker, Peter – Klecaky, Martin 2023: Austria and Czechoslovakia. In: Kerkhoff, Toon –Moschopulos, Denis (ed.): *The Education and Training of Public Servants. Systems and Practices from the Nineteenth Century to the Present*. Springer, 45–84. https://doi.org/10.1007/978-3-031-37645-0_3

Becker, Peter 2024: Politisierung der Verwaltung in Zeiten der Krise: Drei Szenarien aus dem Österreich der Monarchie und Ersten Republik. *Soziale Systeme* (29.) 1-2. 182–215. https://doi.org/10.1515/sosys-2024-0008

Benárd Aurél – Karcsay Sándor 1942: *A német közszolgálati jog*. Budapest.

Bouchard, Laurent 2019: The State and its employees: the issue of legal status in political debates during the Third Republic (1870-1940). *Gestion et management public* (7.) 3. 13–27. https://doi.org/10.3917/gmp.073.0013

Bösinger, Stephan 2010: *Geschichte der Bundesverwaltung. Forschungsbericht*. Bern.

Capitant, David: The Civil Service in France. The Evolution and Permanence of the Career System. In: Sommermann, Karl-Peter –Krzywoń, Adam – Fraenkel-Haeberle, Cristina (eds.): *The Civil Service in Europe: A Research Companion*. Routledge, London, 2025, 134–162.

Chardon, Henri 1908: *L'administration de la France*. Paris.

Classen, Claus Dieter: The Civil Service in Germany. A Service Based on Mutual Loyalty. In: Sommermann, Karl-Peter –Krzywoń, Adam – Fraenkel-Haeberle, Cristina (eds.): *The Civil Service in Europe: A Research Companion*. Routledge, London, 2025, 163–183.

Csikvári Jákó 1909: *A tisztviselői mozgalmak története (1867-1908).* Budapest.

Csizmadia Andor 1976: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszerig.* Budapest.

Detre László 1905: A közigazgatás egyszerűsítése. *Állami Tisztviselők Lapja* (26.) 27. 213–214

Dr. Katona 1908: Az osztrák tisztviselők helyzete. *Állami Tisztviselők Lapja* (29.) 17. 133–134.

Dr. Katona 1911: Az osztrákok fizetésrendezése. *Állami Tisztviselők Lapja* (32.) 28. 237–238.

Engels, Jens I. 2016: *A korrupció története.* Budapest.

Fekete Gézáné 2000: *A Magyar Tudományos Akadémia jutalomdíjai 2. (1859-1900).* Budapest.

Forgács D. Péter 2019: *A bürokrácia szociológiája*. Budapest.

Garstenauer, Therese 2011: Beamte im Un/Ruhestand. Überlegungen zu österreichischen Staatsbediensteten. *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* (22) 3. 81–111.

Gemann, Raimund 2011: 'Beamte' szócikk In: *Historisches Lexikon der Schweiz*. (https://hls-dhs dss.ch/de/articles/010346/2011-09-14/) (letöltés ideje: 2026. 03. 30.)

Germann, Raimund 1998a: *Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte*. Chavannes-près-Rennes.

Germann, Raimund 1998b: *Der Staatsapparat und die Regierung. Öffentliche Verwaltung in der Schweiz*. Bern.

Gillen, James: *State and Local Government in West Germany, 1945-1953*. h. n. 1953.

Haab, Robert 1929: Das neue schweizerische Beamtenrecht. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (1.) 1. 596–607.

Hahner Péter 2021: *A régi rend alkonya. Egyetemes történet 1648-1815*. Pécs.

Hampel Antal 1918: Szolgálati pragmatika. *Magyar Közigazgatás* (36.) 40. 1–2.

Hasko, Justin 1928: *Služobná pragmatika. Zákon zo dňa 25. januara 1914 čis. 15 R. Z. so zmenami a doplnkami podľa neskorších zákonov, menovite platového zákona zo dňa 24. júna 1926 Č. 103 SB. Z a nar.* Praha.

Hazafi Zoltán 2023: A legújabb fejlődési irányok a francia közszolgálatban. In: Hazafi Zoltán – Linder Viktória – Paksi-Pedró Csilla: *Főbb közszolgálati modellek Európában*. Budapest, 55–94.
https://doi.org/10.36250/01138_03

Hazafi Zoltán: A közszolgálati jogalkotás fejlődése a rendszerváltozás után. In: Hazafi Zoltán – Ludányi Dávid: *Közszolgálati jog I.* Budapest, 2019, 55–94.

Heindl, Waltraud 1980: Bürokratie und Verwaltung im österreichischen Neoabsolutismus. Österreichische Osthefte (22.) 3. 231–265.

Heindl, Waltraud 1991: Was ist Reform? Überlegungen zum Verhältnis von Bürokratie, Staat und Gesellschaft In Österreich. In: Rumpler, Helmut (hg.): *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914.* Wien-München, 166–175.

Heindl, Waltraud 2013²: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780-1848*. Wien.

Heindl, Waltraud 2013b: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848-1914*. Wien.

Hencz Aurél 1987: *Törekvések a közszolgálati etika kialakítására I.* Budapest.

Huber, Ernst R. 1963: *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789 III.: Bismarck und das Reich*. Stuttgart.

Jakob, Josef é. n.: *Die Studentenverbindungen und ihr Verhältnis zu Staat und Gesellschaft an der Ludwigs-Maximilians-Universität Landshut / München von 1800 bis 1833.* (PhD-disszertáció) FernUniversität Hagen, Hagen.

Jászi Oszkár 1983: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest.

Jéze, Gaston 1913: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen.

Karcsay Sándor 1938a: A francia tisztviselőképzés új irányai. *Közigazgatástudomány* (1.) 2. 203–205.

Karcsay Sándor 1938b: A belga közigazgatási reform. *Közigazgatástudomány* (1.) 3. 266–268.

Keleti Ferenc 1886²: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres állam szolgálati pragmatika elvei*. Budapest.

Keleti Ferenc 1897: *Törvényjavaslat tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogi viszonyainak szabályozásáról. (Állam szolgálati pragmatika).* Budapest.

Keleti Ferenc 1899: Szolgálati pragmatika I. Ügyvédek Lapja (16.) 34. 3–4.

Keleti Ferenc 1906: Kormányaink és a szolgálati pragmatika. *Állami Tisztviselők Lapja* (27.) 33. 265–266.

Keleti Ferenc 1913: A közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó fegyelmi jog és fegyelmi eljárás reformja. Állami Tisztviselők Lapja (34.) 20. 211–213.

Képes György 2019: *A Dán Királyság alkotmánytörténete a kezdetektől 1848-ig.* Budapest.

Khavanova, Olga 2025: *Szorgalom, becsvágy és karrier. A Habsburg Monarchia hivatalnoki kara a felvilágosult abszolutizmus időszakában*. Budapest.

Koi Gyula 2006: A magyar közszolgálati jog kezdetei a magyar jogirodalomban. *Jogtörténeti Szemle* (8.) 2. 49–59.

Kucsko-Stadlmayer, Gabriele 2010³: *Das Disziplinarrecht der Beamten*. Wien.

Láncos Petra Lea 2025: The Civil Service in Hungary. Differentiation and Privatisation Trends. In: Sommermann, Karl-Peter –Krzywoń, Adam – Fraenkel-Haeberle, Cristina (eds.): *The Civil Service in Europe: A Research Companion*. Routledge, London, 184–202.

Lobsiger, Ernst 1975: *Personalpolitik und Personalrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit der Gründung des Bundesstaates. Eidgenössisches Personalamt*. Bern.

Ludányi Dávid 2019: Szemelvények a jogbiztonság változásairól a közszolgálati pragmatikában. *Pro Publico Bono* (7.) 4. 106–121. https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.5
Lukács György 1894: *A franczia közigazgatás szervezete*. Budapest.
Madarász József 1905: *Tervezet az állami altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról*. Budapest.
Mártonffy Károly 1932: Köztisztviselők szolgálati pragmatikája. In: Mártonffy Károly (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből.* Budapest, 318–336.
Mártonffy Károly 1935: *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata.* Pécs.
Nagy Imre 1913–1917: Törvénytervezet az állami és törvényhatósági altisztek, szolgák és azok létszámához tartozó egyéb alkalmazottak szolgálati kötelmeik és jogviszonyaik szabályozására és irányítására vonatkozó közszolgálati pragmatika. Budapest.
P. Szabó Béla 2020: *A német politikatudomány hatása a magyar államtani gondolkodásra a 17. században. Magyarországiak politikatudományi disputációi.* Budapest.
Pálffy Géza 2022: *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. Budapest.
Pap József 2003: *Magyarország vármegyéi és tisztikara a reformkor végétől a kiegyezésig.* Szeged.
Pétervári Máté 2017: The History of Hungarian Civil Service from the Austro-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. *Journal on European History of Law* (8.) 1. 116–120. https://doi.org/10.66847/jehl.v8i1.1080
Pollák Kitti 2023: *Franciaország közigazgatása, közigazgatási eljárásjoga*. Budapest. https://doi.org/10.36250/01119_00
Pollock, James – Boerner, Alfred 1938: *The German Civil Service Act.* Chicago.
Récsi Emil 1854: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az Ausztriai Birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra. I.* Pest.
Rothenbacher, Franz 2004: *The Welfare State of the Civil (or Public) Servants in Europe: A Comparison of the Pension Systems for Civil (or Public) Servants in France, Great Britain, and Germany.* Mannheim.
Sallai Balázs 2023a: Szolgálati pragmatika a Lajtán innen és túl: törekvések a közszolgálati kódex megalkotására a Monarchiában. *Jogtörténeti Szemle* (21.) 1. 40–46. https://doi.org/10.55051/JTSZ2023-1p40
Sallai Balázs 2023b: Magyary Zoltán kormánybiztosi működése. *Jogtudományi Közlöny* (78.) 2. 96–104.
Sallai Balázs 2023c: A közszolgálati reform és a Magyary-iskola, különös tekintettel Martonyi János munkásságára. *FORVM. Acta Juridica et Politica* (13.) 3. 129–140.
Sallai Balázs 2024: Magánjogias elemek a közszolgálati jogviszonyokban a XVIII-XXI. században. *Erdélyi Jogélet* (5.) 1. 75–92.

Sallai Balázs 2025: A szuverenitás útvesztői: oktrojált, leplezett és direkt jogátvétel a 19-20. századi magyar közszolgálati szabályozásban. In: Heil Kristóf Mihály – Kovács-Szépvölgyi Enikő (szerk.): *A magyar jog modernizációja és szuverenitása*. Budapest, 230–242.

Sammer, Rudolf 2007: *Beiträge zum Beamtenrecht*. Tübingen.

Sas, Florina – Sora, Andrei F. (ed.) 2019: *Lungul drum spre primul Statut al funcţionarilor publici din România Deziderate, (ante)proiecte, legislaţie, opinii şi dezbateri (1918–1923)*. Cluj-Napoca.

Sashalmi Endre 2021[2]: *Az emberi testtől az óraműig. Az állam metaforái és formaváltozásai a nyugati keresztény kultúrkörben 1300–1800*. Pécs.

Scheerharth, Walter 1942: *Beamtenrecht*. Berlin.

Scherer, Hermann 1900: *Entwurf einer Dienstpragmatik für k. k. Civil-Staatsbeamte*. Wien.

Schmidt, Thorsten 2017: *Beamtenrecht*. Tübingen.
https://doi.org/10.1628/978-3-16-154993-9

Somogyi Éva 1981: *Abszolutizmus és kiegyezés 1849-1867*. Budapest.

Somogyi Éva 2006: Az Osztrák–Magyar Monarchia vezető bürokráciájának identitásproblémái. *Világtörténet* (42.) 1. 32–39.

Stipta István 2019: *A pénzügyi közigazgatási bíróság tevékenysége (1884-1896)*. Budapest.

Szaniszló József 1940: *Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye – kodifikációs tanulságok*. Budapest.

Takács Péter 2023: *Az államok rendszertana és tipológiája*. Budapest.

Thuillier, Guy 1979: Le statut des fonctionnaires de 1941. *La Revue administrative* (32.) 480–494.

van der Meer, Frits – Steen, Trui – Wille, Anchrit 2015[2]: Civil Service Systems in Western Europe: A Comparative Analysis. In: van der Meer, Frits – Raadschelders, Jos – Toonen, Theo (ed.): *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. London, 38–56.
https://doi.org/10.1057/9781137491459_3

Wunder, Bernd 2005: Das erste deutsche Beamtengesetz: Die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805. *Zeitschrift für Beamtenrecht* (15.) 2–12.