

150 ÉVE FOGADTÁK EL A NÉMET TISZTVISELŐTÖRVÉNYT*

SALLAI BALÁZS



Az MTA-ELTE Jogtörténeti
Kutatócsoport (ELKH) blogja

A SZERZŐ:

DR. SALLAI BALÁZS

DOKTORANDUSZ

DEBRECENI EGYETEM
JOGTÖRTÉNETI TANSZÉK

SALLAIBALAZS1998@GMAIL.COM

2023. március 27.

Március 31-én lesz 150 éve annak, hogy elfogadták Németországban azt a nagy jelentőségű közszolgálati kódexet, amely gyorsan hírnévre tett szert Európaszerte a közigazgatással tudományos szempontból foglalkozók körében, s nem mellékesen óriási szerepe volt abban is, hogy az akkor már megvalósult német egység „papírrajog” keretei közül.

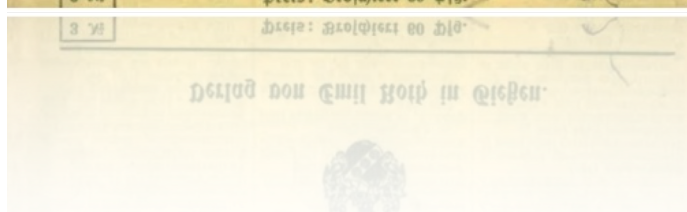
„Tíz súlyos év van már mögöttünk, mióta elfogadta kinevezésemet a porosz közigazgatás élére! Az Ön

tanácsai és tettei lépésről lépésre lehetővé tették számomra, hogy Poroszország erejét fejlesszem és Németországot az egyesülés felé vezessesem” – írja Vilmos császár Bismarcknak egy 1873 januárjában kelt levelében.¹ A vaskancellár valóban sokat tett az egységes német állam megteremtéséért, amelyet – egyes nézetek szerint – a porosz katonai erőre támaszkodva sikerült megvalósítani.² Ez az állítás azonban csak részgizagság, ugyanis a kisnémet egység gyakorlati megvalósításának fontos lépése volt egy, a birodalmi tisztviselőkre vonatkozó jogállási törvény megalkotása. A modern, jól működő államapparátus kiépítése ugyanis – ahogyan ezt Bismarck igen hamar felismerte – a közszolgálati jog kodifikációja révén valósulhatott meg, és a hivatalnokok lojális működésének biztosítása kulcsfontosságú a stabil államüzem érdekében. Ezt juttatja kifejezésre már a neki tulajdonított 1850-es bonmot is, miszerint „rossz törvényekkel és jó tisztviselőkkel mindig lehet kormányozni, de ha a tisztviselők rosszak, (akkor) a legjobb törvény sem segíthet rajtuk.”³

Így a kancellár kiemelten kezelte ezt a kérdést, s már 1869-ben (tehát még az Északnémet Szövetség idején) javaslatot készítettett elő a tárgyban. Ezt azonban a Reichstag feloszlása miatt nem tudták érdemben tárgyalni. 1870-ben ismét próbálkozott a benyújtással, ám a tervezet a tárgyalásig sem jutott el.⁴ Kisebb szünet

után 1872 tavaszán Bismarck újra elérkezettnek látta az időt – amiben nem kis szerepet játszottak 1871 ismert történelmi eseményei is – s újra beterveztette a birodalmi tisztviselők jogállásáról szóló jogszabály (más szóval szolgálati pragmatika) tervezetét, s a sok sikertelen kísérlet után 1873-ban végre úgy tűnt, sikerül a pragmatikát törvényerőre emelni, ám a Reichstag által megszavazott tervezetet a Reichsrat elvetette. A felső kamara ugyanis kifogásolta a nyugdíj jogosultságra vonatkozóan két szakaszt. A kancellár azonban gyorsan javíttatta a kifogásolt részeket, így megszületett (a negyedik szövegváltozattal elfogadott)⁵ Reichsbeamtengesetz,⁶ amelyet a császár 1873. március 31-én szentesített.

E törvény személyi hatályában a birodalmi közigazgatásban dolgozókra vonatkozott, így a Landoknak megmaradt az a joga, hogy saját tisztviselőik jogviszonyait maguk szabályozzák, s csaknem valamennyi tagállamnak volt is ilyen kódexe. A Reichsbeamtengesetz azonban egy jól sikerült törvénytű volt, amely mindig hivatkozási alapot jelentett a korabeli közszolgálati jogban, s megoldásai annyira meggyökeresedtek, hogy azokat még a náci ideológia mentén megalkotott újabb, 1937-es kódex sem volt képes kiirtani.⁷ Hazánkban a szolgálati pragmatika kérdésének talán legnagyobb szakértője, Keleti Ferenc konzekvensen használta fel e törvényt ideológiai alapként (hangsúlyozva, hogy az állameszme és államegység





szempontjából Bismarck felismerése követendő példa lenne), s saját törvénykönyv-tervezetében is számos megoldást merített az 1873-as kodifikációból,⁸ példának okáért a fegyelmi jogra vonatkozó részben szinte szó szerint megegyező szakaszokat találhatunk a Reichsbeamtenengesetz szövegével.⁹ A német kódex más tekintetben is úttörő volt. Ennek nyomán alakult ki a porosz-német modellt jellemző duális megkülönböztetés a közhatalmat gyakorló közszolga (*Beamter*) és az állami feladatokat közhatalom nélkül, szerződéses jogviszony keretében ellátók (*Angestellter*) között. Az előbbi kategórián belül pedig megkülönböztették a közvetlenül a császárnak alárendelt szerveknél dolgozó (*unmittelbar Beamter*) és az országos kormányoktól kapott kinevezés alapján tevékenykedő, de az alkotmány szerint a császárnak engedelmességgel tartozó (*mittelbar Beamter*) tisztviselőket.¹⁰ Ez a felfogás alapvetően porosz gyökerű

volt.¹¹ A törvény tizedik szakaszával (és a törvény felelősségi rendszerével) kapcsolatban Sávoly Lajos megjegyzi, hogy megoldotta az addig évtizedeken át sokat vitatott engedelmességi kérdést (vagyis, hogy a hivatalviselők ki vagy mi felé tartoznak lojalitással), kimondva a „nagy elvet,” miszerint „a Birodalom minden tisztviselője köteles a rábízott hivatal az alkotmánynak és a

törvényeknek megfelelően lelkiismeretesen ellátni, és hivatali magatartásával méltónak mutatkozni ama tiszteletre, amelyet hivatása megkövetel.”¹²

A kódex újszerűsége az ilyen jellegű kérdések rendezésén túl pedig garanciális szerepében rejtett, amely révén a közszolgák számára egy kiszámítható életpályát teremtetett meg, anyagi biztonságot, nívót és presztízst adva az állami szolgálatnak. A német közigazgatás a századfordulóig – a fejlett közszolgalati felfogásnak is köszönhetően – virágkorát élte, ekkor épült ki az állami adminisztráció szakapparátusa és jelent meg a szolgáltató közigazgatás gondolata.¹³ A Reichsbeamtenengesetz igen tartósnak bizonyult: egy 1907-es novelláris módosítással (amely főként a javadalmazást érintette)¹⁴ egészen a weimari alkotmány elfogadásáig volt hatályban, s a korabeli német közszolgalat és közigazgatás szimbólumává vált.

Hivatkozások:

* A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-22-3. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

¹ Wilhelm I.: *Briefe an Bismarck*. Leipzig, 1913. Insel Verlag, 52. p.

² Giubilei, Francesco: *A nyugati konzervatív gondolkodás kézikönyve*. Budapest, 2021. Ludovika Kiadó, 98. p.

³ Dávid Péter- Lóczy Péter: *Hivatásetika és kultúra, érdekvérvényesítés*. Budapest, 2013. NKE, 21. p.

⁴ Keleti Ferenc: *Az államszolgalat jogi természete és a rendszeres államszolgalati pragmatika elvei*. Budapest, 1886. 324-325. p.

⁵ Keleti Ferenc, Kormányaink és a szolgálati pragmatika. *Állami Tisztviselők Lapja*, 1906. 33. sz. 266. p.

⁶ Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.) In: *Deutsches Reichsgesetzblatt X*. 1873. 61-90. p.

⁷ Gillen, James: *State and Local Government in West Germany, 1945-1953.*, 1953. Historical Division, Office of Executive Secretary of the U.S. High Commissioner for Germany, 69, 71. p.

⁸ Keleti Ferenc: *Törvényjavaslat tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról*. (Államszolgalati pragmatika). Budapest, 1897. 181. p.

⁹ Sallai Balázs: A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárásának

lefolytatására jogosult szervek de lege lata et ferenda a XIX. században. In Karlovitz Tibor (szerk.): *Jogok és lehetőségek a társadalomban*. Komárno, 2020. International Research Institute, 68-69. p.

¹⁰ Hazafi Zoltán: Közszolgalati minták, modellek és trendek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 2021. 8. sz. 1291. p. (DOI: 10.38146/BSZ.2021.8.1)

¹¹ Szabó István: *Német alkotmányfejlődés 1806-1945*. Budapest, 2002. Szent István Társulat, 145. p.

¹² Sávoly Lajos: *Felelősség a közszolgalatban*. Eger, 1934. Egri Nyomda Rt., 32. p.

¹³ Stipta István: A német államszervezet és jogrendszer (1789-1866). In Bónis Péter-Gönczi Katalin- Stipta István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Budapest, 2017. Patrocinium Kiadó, 231. p.

¹⁴ Wunder, Bernd: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt am Main, 1986. Suhrkamp, 118. p.

Képek elérhetősége:

1. oldal: A Reichsbeamtenengesetz 1907-es módosítások utáni kiadása az Országgyűlési Könyvtár gyűjteményéből
2. oldal: Otto von Bismarck 1873-ban
forrás: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Otto_von_Bismarck_portrait_1873.jpg
2023. március 27.