

Sallai Balázs

# A magyar közigazgatási fegyelmi jog fejlődésének vázlata, különös tekintettel a törvényhatósági tisztviselők felelősségére<sup>1</sup>

## Absztrakt

A jelen írás általános és átfogó képet kíván adni a magyar közigazgatási fegyelmi jog jogági jellegéről, joganyagáról és a konkrét szabályozásról, különös tekintettel a törvényhatósági tisztviselők fegyelmi felelősségére. Ez természetesen megkívánja néhány aspektus esetében a külföldi (főként francia, német, osztrák) jogfejlődés anyagával történő összevetést. A közigazgatási fegyelmi jog tagozódását két szempont szerint vizsgáltam meg ebben az esszében: az egyik a közigazgatási szervezetrendszer hierarchikus felépítéséhez igazodik, a másik pedig az adott területet szabályozó jogforrásokat veszi alapul. A törvényhatósági tisztviselők e felelősségét meghatározó jogszabályok kronológiai sorrendben történő bemutatása teszi lehetővé ezen jogintézmény fejlődési ívének rövid ismertetését. E helyütt mutatom be a szabályozás néhány jellegzetesen vitatott aspektusát is, mint például a politikai befolyás, az ügyvéd általi képviselet vagy a kontradiktórius eljárás.

## The Brief History of the Development of Hungarian Administrative Disciplinary Law with Special Regard to the Liability of Municipality Officials

### Abstract

This paper aims to provide a general and comprehensive overview of the legal nature of Hungarian administrative disciplinary law, its legal substance and specific regulations, with particular reference to the disciplinary liability of the officials of

<sup>1</sup> Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-20-2 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával.

the jurisdiction. This naturally requires, in case of some aspects, a comparison with the development of foreign law (mainly French, German, Austrian). The structure of administrative disciplinary law in this essay is based on two aspects: one is based on the hierarchical structure of the administrative organisation and the other is defined according to the sources of law governing the area in question. The chronological order of the legislation governing the liability of public officials makes it possible to briefly describe the evolution of this legal instrument. It will also cover some of the more controversial aspects of the legislation, such as political influence, representation by a lawyer or adversarial proceedings.

## 1. Bevezetés

Az 1867-es osztrák–magyar kiegyezés után megindult a magyar polgári államszervezet kiépítésének folyamata. Ennek fontos állomása volt a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk elfogadása, amely szervezetileg és a hatáskörök tekintetében is elválasztotta egymástól az igazságszolgáltatást és a közigazgatást.<sup>2</sup> Az ennek nyomán kiépülő közigazgatási szervezetrendszer működtető személyek felelősségi kérdéseit<sup>3</sup> – már csak a rendi berendezkedés alatti adminisztráció hiányosságait is pótolva – rövid időn belül rendezni kellett. E felelőség körében három területet szokás mind a mai napig megkülönböztetni: büntetőjogi, vagyoni, fegyelmi felelőség.<sup>4</sup>

Ezek közül a legkiterjedtebb szabályozással a fegyelmi felelőség intézménye rendelkezett a polgári korszakban. Ezért is adekvát e kort illetően a fegyelmi jog kifejezés használata, hiszen ekkor még a közigazgatási jog egy alterületéről, sőt kvázi külön jogágáról beszélhetünk.<sup>5</sup> Ez tovább bontható a közigazgatás szintjeihez

<sup>2</sup> Balogh Judit: A felsőbbírászkodás megszervezése Debrecenben. *Jogtörténeti Szemle*, 31. (2017), 1–2. 59; Balogh Judit: A modern bírászkodás kialakulása és fórumai Debrecenben. In Megyeri-Pálffi Zoltán (szerk.): *Jogszolgáltatás Debrecenben*. Debrecen, Debreceni Törvényszék, 2015. 22.

<sup>3</sup> Nem tartozik ide a bírói, illetve a bírósági alkalmazottak elkülönült fegyelmi szabályozása. E témáról lásd Kinga Bódiné Beliznai: Die disziplinäre Verantwortlichkeit von Richtern in Ungarn in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit einem Überblick über die österreichische Regelung. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, 10. (2020), 1. 1–15; Széplaki László: A bírák fegyelmi felelősége a XIX. és a XX. század fordulóján, a Győri Királyi Ítéletőzla mint elsöfokú fegyelmi bíróság döntéseinek tükrében. In Molnár Andrea – Széplaki László (szerk.): *Tanulmányok a györi felsöbírászkodás történetéböl a XIX–XX. század fordulóján*. Györ, Györi Ítéletözla, 2019. 67–88.

<sup>4</sup> Sávoly Lajos: *Felelösség a közszolgáltatban*. Eger, Egri Nyomda Rt., 1934. 10.

<sup>5</sup> Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1939. 29.

igazodóan: külön szabályozták az államszolgálati jogviszonyban (központi szint), a törvényhatóságoknál (középszint) és a községeknél (helyi szint) alkalmazott hivatalnokok fegyelmi felelősségét.<sup>6</sup> Érdekes megoldás volt, hogy Magyarországon először a törvényhatóságok tisztviselőinek felelősségét szabályozták (1870), s csak később került egységes reguláció alá az államszolgálati jogviszony ezen eleme (1874). Ez ellentétes tendenciát mutat egyes mintaadónak mondható európai államok megoldásaival. Például Ausztriában – ahol már igen korán kialakult a jogintézmény – sokáig a központi szintű közigazgatásban volt csak megtalálható a fegyelmi felelősség, mivel itt alkalmazták első ízben.<sup>7</sup> Ugyanígy volt Poroszországban is, ahol a forradalom utáni államigazgatási apparátusban lezajlott tisztogatások eszköze volt (1849-ben rendeleti úton vezették be).<sup>8</sup> Bajorországban is ez a megoldás lett volna a mintaadó, ám ott a törvényhozás a fegyelmi jog bevezetése elé akadályt gördített.<sup>9</sup> A magyar jogban tehát először a középszintű, majd a központi, s végül a helyi szintű (1886) szabályozással találkozhatunk, bár a központi szint esetében egységes regulációról nem beszélhetünk.

A jogforrások tekintetében is differenciálhatunk, ugyanis az államszolgálati jogviszony esetében az 1874-ben kiadott Pénzügyi Szolgálati Szabályzatot terjesztették ki – egységes szolgálati pragmatika híján – a teljes államigazgatásra 1902-ben.<sup>10</sup> Ezt ugyanis eredetileg csak a pénzügyminisztériumi dolgozók jogviszonyára alkalmazták volna. A szolgálati pragmatika megalkotása, bár számos tervezet készült,<sup>11</sup> később sem sikerült – ellentétben az 1873-as *Reichsbeamtengesetz*<sup>12</sup> vagy az 1914-es *Dienstpragmatik*<sup>13</sup> példáival –, így 1896-ban egy revideált szabályzatot adtak ki,<sup>14</sup>

<sup>6</sup> E hármas tipológiáról: Pétervári Máté: Az Osztrák–Magyar Monarchia alsó középszintű közigazgatása a kiegyezést követően. *FORUM. Acta Juridica et Politica*, 9. (2019), 1. 122.

<sup>7</sup> Waltraud Heindl: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich*. I. kötet. 1780–1848. Wien, Böhlau Verlag, 1991. 60.

<sup>8</sup> Marita Krauss: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1997. 210.

<sup>9</sup> Krauss (1997): i. m. 211–212.

<sup>10</sup> Püski Sándor: *Közigazgatási jog*. Budapest, Kartárs, 1939, 29–30.

<sup>11</sup> Máté Pétervári: 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. (2017), 1. 117.

<sup>12</sup> Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.). In *Deutsches Reichsgesetzblatt X*. 1873. 61–90.

<sup>13</sup> 15. Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft. In *Reichsgesetzblatt XV*. 1914. 87–116.

<sup>14</sup> *A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok gyűjteménye*. Budapest, M. Kir. Államnyomda, 1896.

amely már nem tartalmazta a fegyelmi felelősségi szabályokat, mivel azokat egy külön jogforrásban kívánta a későbbiekben rendezni. Erre azonban sosem került sor. A bírói gyakorlat egyébként mint háttérjogforrást alkalmazta a szabályzatot.<sup>15</sup> A fegyelmi jog rendeleti szabályozására szintén találhatunk példát a kontinensen. Ilyen a már említett 1849-es porosz királyi rendelet<sup>16</sup> vagy az 1860-as osztrák királyi rendelet,<sup>17</sup> amely 1914-ig maradt hatályban. A francia jogban – bár eredetileg törvényben fektette le a fegyelmi felelősség alapjait – később inkább a rendeleti út dominált, különösen az eljárásjogi garanciák folyamatos bővítését célozva (*juridictionnalisation*).<sup>18</sup>

Ezzel szemben a magyar törvényhatósági és községi igazgatásra alapvetően a törvényi reguláció volt a jellemző, s csak egyes kiegészítő kérdések tárgyában alkottak rendeleteket, tipikusan például a tanúkihallgatásról.<sup>19</sup> Ugyanígy egyes tisztviselői pozíciókhoz is kapcsolódhatott az általános fegyelmi szabályokat kiegészítő valamely elkülönült jogi szabályozás (például tanítók, szülésznök, pénzügyi igazgatóság személyzete és alárendelt közegei, számvevőségi tisztviselők), vagy ritkábban találhatunk teljesen önálló etikai kódexet, fegyelmi kikötésekkel (például anyakönyvvezetők, erdészeti igazgatásban dolgozók). Ez utóbbi eset is általában rendeleti úton szabályozott volt. A teljesség kedvéért azonban meg kell említeni a kultuszminisztérium és a honvédelmi minisztérium saját fegyelmi szabályzatát is, amelyek kivételt képeztek az 1874–1896-os szabályzat hatálya alól.<sup>20</sup> A községi tisztviselők fegyelmi felelősségét először a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk szabályozta, a törvényhatósági tisztviselők ezen felelősségi alakzatát pedig 1870-től kezdve szabályozták törvények. Az alábbiakban e törvények fejlődési irányának legfőbb aspektusairól lesz szó.

<sup>15</sup> A M. Kir. Közigazgatási Bíróság 8478/1929. sz. döntvénye.

<sup>16</sup> Ez azonban csak három évig volt hatályban: 1852-ben nagyobb módosítások nélkül törvényerőre emelték. Krauss (1997): i. m. 210–211.

<sup>17</sup> Kaiserliche Verordnung vom 10. März 1860, über die Disciplinarbehandlung der k. k. Beamten und Diener. In *Reichsgesetzblatt LXIV*. 1860. 119–122.

<sup>18</sup> Gaston Jéze: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1913. 164.

<sup>19</sup> Lásd 1886/37690 sz. BM rendelet; 1930/44 sz. BM rendelet.

<sup>20</sup> Keleti Ferenc: A közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó fegyelmi jog és fegyelmi eljárás reformja. *Állami Tisztviselők Lapja*, 34. (1913), 20. 211.

## 2. A törvényhatósági tisztviselőkre vonatkozó szabályok

### 2.1. 1870–1876

A fegyelmi felelősséget először a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk vezette be. Ennek a vármegyék és szabad királyi városok hivatalnokaira vonatkozó szabályozása még igen kezdetleges volt.<sup>21</sup> Egyrészt a fegyelmi anyagi jog tekintetében a fegyelmi vétség még kiforratlan fogalmát használta, így csak a hivatali tevékenységgel összefüggő kötelezettségzegéseket tette szankcionálhatóvá. Másrészt a fegyelmi alaki jogban egy igen sajátos megoldást vezetett be: a törvényhatóság közgyűlése által elrendelt fegyelmi eljárást ugyanis a rendes bírósági fórumok előtt kellett lefolytatni. (Első fokon az illetékes királyi törvényszék döntött.) Ez a megoldás egyedülálló volt, csak az angol jogrendszer alkalmazta.<sup>22</sup> Hamar be is bizonyosodott működésképtelen volta, mivel így a legkisebb ügyek is évekig elhúzódtak.<sup>23</sup> Ez jelentős fennakadásokat okozott a közigazgatási szervezetrendszer működésében, mert a tisztviselőt az eljárás időtartamára *automatikusan* fél kellett függeszteni állásából. Ez a hivatalnok részéről bérkiesést, létbizonytalanságot eredményezett, míg a szervezet részéről a munkarend megváltoztatását, a kieső munkaerő pótlását, s így többletkiadást jelentett. Ezért általánossá kezdett válni az a tendencia, hogy azon tisztviselők esetében, akiket nehezebb lett volna pótolni, a hatóságok szemet hunytak az elkövetett vétségek felett.<sup>24</sup> Ezen okokból 1876-ban – egy nagyobb reform keretében – elérkezettnek látta az időt az akkori kormányzat a fegyelmi jog gyökeres megváltoztatására.

### 2.2. 1876–1929

Az 1870:XLII. és 1872. évi XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről szóló 1876. évi VII. törvénycikk jelentette a fejlődés újabb mérföldkővét. E jogszabály valóban nagyívű változásokat tartalmazott mind az anyagi, mind az alaki jog terén. A fegyelmi vétségként szankcionálható

<sup>21</sup> Budapest székesfőváros törvényhatóságának tisztviselőire 1876-ig a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk vonatkozott.

<sup>22</sup> Rudolf Gneist: *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer Verlag, 1872. 22–23; Csizmadia Andor: Fegyelmi jog a közigazgatásban a két világháború között. *Állam és Igazgatás*, 33. (1983), 9. 827.

<sup>23</sup> Országgyűlési Napló IV., 1876. 192.

<sup>24</sup> Országgyűlési Napló IV., 1876. 196.

magatartások körét jócskán kiterjesztette, immár a hivatalnoknak nem csupán a munkájával, de a magánéletével összefüggő botrányos, erkölcstelen cselekményei alapján is indulhatott eljárás. Ilyen cselekmény volt a gyakorlatban például a munkaidő alatti részegeskedés, az indokolatlan és gondatlan fegyverhasználat, valamint a Tanácsköztársaság alatt az akkori hatalmi elittel való együttműködés is.<sup>25</sup> (Ez utóbbi magatartások miatt rendkívül megugrott, sőt az átlagoshoz képest többszörösére emelkedett a fegyelmi eljárások száma.)<sup>26</sup> Természetesen a klasszikus kötelességszegési tényállásokat továbbra is meghagyta a törvény.

A fegyelmi eljárás még ennél is nagyobb változáson esett át. Az eljárás lefolytatásának jogát elvonták a bíróságoktól,<sup>27</sup> s a tisztviselők rangjához igazodóan immár csakis közigazgatási szervek bírálták el a fegyelmi ügyeket minden fokon. A rendes bírósághoz fordulás joga kizárt volt. Az erős, csakis a közigazgatási szervezetrendszeren belül megnyilvánuló fegyelmi hatalom tipikusan az erős végrehajtó hatalmi ágat (mint például a korabeli osztrák vagy francia reguláció), illetve a nagyfokú centralizációt feltételezi.<sup>28</sup> Magyarországon inkább ez utóbbi érhető tetten: a vármegyék élén álló és a központi kormányzat által kinevezett főispánok erős jogkört nyertek a fegyelmi eljárásokban, a törvényhatósági jogú városokat is ideértve,<sup>29</sup> mint például az első vagy másodfokon eljáró fegyelmi választmány elnökségi tiszte vagy az eljárásnak a belügyminiszter elé utalásának joga. A belügyminiszter mint utolsó fokon eljáró fegyelmi hatóság volt az erős centralizáció másik biztosítója. Az automatikus felfüggesztés elvét e jogszabály – a múltbéli hibákból tanulva – elvetette, s a továbbiakban e lehetőség már csak opcionális volt.

<sup>25</sup> Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára IV. B. 1414/b. 79. d. 102/921, 114/921, 392/921, 1599/1921, 2183/920, 4874/1920, 351/921, 553/1919, 4668/1919, 4840/1920, 1160/921; 80. d. 1116/1920; 81. d. 37/1928, 558/1928, 1442/1928; Csizmadia (1983): i. m. 829.

<sup>26</sup> Csizmadia (1983): i. m. 827–829. A bírák esetében is hasonlóan alakult a helyzet: vö. Schlachta Boglárka Lilla: Adalékok a bírói hivatás történetéhez a Budapest Főváros Levéltárában feltárt iratok tükrében (1890–1938). In Szikora Veronika – Balogh Judit (szerk.): *Díjnyertes gondolatok. Tanulmányok a 35. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciójának első helyezett szerzőitől*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 267–269.

<sup>27</sup> Stipta István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 98.

<sup>28</sup> Frank Goodnow: *Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. II. kötet. London – New York, Putnam's Son, 1893. 86.

<sup>29</sup> Papp, László: The Concept of Autonomous Local Governments and their Different Forms of Appearances in the Traditions of our National Public Law. *Journal on European History of Law*, 3. (2012), 1. 114.

A bemutatott törvényt a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról szóló 1886. évi XXIII. törvénycikk váltotta fel. Ez tulajdonképpen semmilyen novumot nem hozott, csupán néhány pontosító rendelkezést épített be az előző szabályozás szövegébe. Ezzel párhuzamosan lépett hatályba az 1886. évi XXII. törvénycikk, amely a községi tisztviselők fegyelmi felelősségére vonatkozóan először tartalmazott szabályokat. Így innentől a korszak önkormányzati(nak tekintett) szerveire egy duplikált reguláció vonatkozott. Ennek visszasságaira – bár többen is igyekeztek felhívni a figyelmet – Hieronymi Károly 1895-ben a *Magyar Közigazgatás* hasábjain megjelent törvénytervezete<sup>30</sup> világított rá, amely a törvényhatósági és községi személyi állományra egységes fegyelmi szabályokat alkalmazott volna. Ebből azonban soha nem lett jogszabály. Hasonló sorsra jutott Keleti Ferenc 1897-es – terjedelmét tekintve is – óriási munkája, egy teljesen egységes szolgálati pragmatika<sup>31</sup> (személyi hatályában nem csupán az önkormányzati, de az állami tisztviselőkre, sőt a bírákra és ügyészekre is kiterjedő) fegyelmi szabályozása, amely erősen német orientációt mutatott.<sup>32</sup>

### 2.3. 1929–1944

A duplikált reguláció a közép- és helyi szintű igazgatásban egészen 1929-ig állt fenn. A szakma sokszor vetette fel azt az elképzelést, amely a törvényhatósági és községi tisztviselők fegyelmi felelősségének egységesítését tűzte ki célul, az 1895-ös tervezethez hasonlóan. Végül csak a Horthy-éra legjelentősebb közigazgatási tárgyú reformtörvényében, a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikkben öltött testet az egységesített szabályozás. E jogszabályban a fegyelmi vétségek között helyet kapott egy harmadik esetkör is. Fegyelmi vétség miatt volt elbocsájtható az a hivatalnok, aki fizikai vagy szellemi fogyatkozása miatt feladatát már nem volt képes ellátni. E megoldás súlyosan méltánytalan is lehetett, hiszen megalázó volta mellett akár eredményezhette a tisztviselő nyugdíjának csökkentését vagy az erre való jogosultság elvesztését is. Felemás megoldást vezettek be az eljárásban újításként: már a dualizmus időszakában felmerült annak gondolata, hogy

<sup>30</sup> Hieronymi Károly: A fegyelmi törvény tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 13. (1895), 4. 3–6.

<sup>31</sup> Keleti Ferenc: *Törvényjavaslat tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról. (Államszolgálati pragmatika)*. Budapest, Toldi Ferenc bizománya, 1897.

<sup>32</sup> Sallai Balázs: A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárásának lefolytatására jogosult szervek de lege lata et ferenda a XIX. században. In Karlovitz János Tibor (szerk.): *Jogok és lehetőségek a társadalomban*. Komárno, International Research Institute, 2020a. 70.

a fegyelmi ügyek végső fokon való elbírálását a közigazgatási bíróság hatáskörébe kellene utalni, implementálva a német (porosz) mintát.<sup>33</sup> A centralizációs törekvésekkel ez azonban ellentétes lett volna, így az 1929-es megyetörvény az ügyek végső fórumaként létrehozta a *fegyelmi bíróságot*, amelynek ugyan tagja volt két közigazgatási bíró, ám a minisztériumi tisztviselők túlsúlya érvényesült a testületben, s elnöke a belügyminiszter volt. Így a bírói függetlenség mint eljárási garancia csak névleg érvényesült. Az 1929-es reguláció jelentette a fegyelmi felelősségre vonás alapját az önkormányzati egységeknél a magyar polgári állam 1944-es megszűnéséig, s a szabályozás még az 1950-es évekig használatban volt az akkor kibontakozó diktatórikus berendezkedés idején is.<sup>34</sup>

### 3. Összegzés

Ahhoz, hogy a fegyelmi jog fejlődési tendenciáját és egyes jelenségeit értékelni tudjuk, nagyobb kontextus ismerete szükséges. A dualizmus, majd a Horthy-rendszer alatti politikai viszony eredményeként a magyar közigazgatásban egyre erősebben érvényesült a centralizáció, amely csorbította az önkormányzatiságot is. Példának okáért a törvényhatóságok által közvetített államigazgatási feladatok köre egyre szélesebbé vált. A centralizáció másik erős eszköze a főispáni jogkörök folyamatos bővítése volt.<sup>35</sup> A főispán mint az uralkodó által kinevezett – elsősorban politikai – tisztségviselő volt a központi kormányzat hatalma érvényesítésének (egyik) kulcsa.<sup>36</sup> Az ő elnökletével működő közigazgatási bizottság intézménye – amelynek egyik alszerve volt a már említett fegyelmi választmány – 1876-os létrehozásától kezdve is ezt a célt szolgálta.

A fegyelmi jog eljárási oldalának változásai is jól példázzák az egyre erősödő centralizációt. A fegyelmi eljárás megindításának joga eredetileg a törvényhatósági közgyűlést illette meg, s az eljárás a bíróság előtt folyt le. 1876-tól az eljárás megindításának jogát elvették az önkormányzati autonómia előbb említett szervétől;

<sup>33</sup> Keleti (1897): i. m. 181.

<sup>34</sup> Megyeri-Pálffy Zoltán – Maróty Katalin: Hat törvényhatósági jogú város székházépítési pályázata. Hivatalszervezés és helyigény. *Építés – Építészettudomány*, 50. (2022), 1–2. 92–93; Csizmadia (1983): i. m. 830.

<sup>35</sup> Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 119–120.

<sup>36</sup> Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 193.



a másik irányú változás pedig a bíróságok kizárása volt a fegyelmi ügyekből.<sup>37</sup> Mindezek mellett a főispán bármely ügy kapcsán hivatalból a belügyminiszterhez fellebbezhetett. A legfelsőbb államigazgatási szint politikai színezetű befolyását ugyanis a belügyminiszter – Stipta István szavait átvéve – „omnipotens fegyelmi hatalma” jelentette.<sup>38</sup> Bármely tisztviselő bármely fegyelmi ügye bármely szintről a belügyminiszter elé kerülhetett utolsó fokon, vagyis az eljárások végkimenetelének eldöntése nála összpontosult. Ily módon a fegyelmi jog – amelynek eredeti funkciója épp a tisztviselők elbocsájthatóságának garanciákkal való nehezítése volt – egyszerű politikai jellegű fegyverként is használhatóvá vált. Erre számos más országban is találhatunk példát a 19. században,<sup>39</sup> ám fontos látni azt is, hogy ez a jelleg, bár diszfunkcionálissá tehetette a fegyelmi felelősség intézményét, nem érezte hatását minden egyes ügyben, így inkább csak lehetőség volt a központi kormányzat kezében.

A fegyelmi eljárásjog másik jellegzetességét pedig a már ismertetett *jurisdictionnalisation*nal való összevetésen keresztül lehet a legszemléletesebben bemutatni. E francia megoldás ugyanis a fegyelmi eljárásjog tekintetében permanens rugalmasságot biztosított: egyre több és több garanciális rendelkezést vont be a joganyagba, többségében a büntetőeljárás jogból. A végcél pedig egy olyan eljárásrend kidolgozása volt, amely hasonlóan védi a fegyelmi eljárás alá vont tisztviselőt, mint egy bűnvádi perben megvádolt személyt.<sup>40</sup> Ennek két sarokköve az ügyvédi képviselet és a kontradiktórius eljárás volt.<sup>41</sup>

A magyar fegyelmi jogot sok kritika érte az ügyvédi képviselet hiánya miatt, a törvény ugyanis 1929-ig nem nevesítette expressis verbis e lehetőséget. Ennek ellenére a gyakorlat ezt a szabályozatlan területet kitöltötte: az írásbeli védekezéseket ugyanis sok esetben nem a tisztviselők maguk, hanem az általuk megbízott ügyvédek írták meg.<sup>42</sup> Így, ha látens módon is, de létezett az ügyvédi képviselet.

<sup>37</sup> Stipta (2020): i. m. 98.

<sup>38</sup> Stipta (2020): i. m. 73.

<sup>39</sup> Például Krauss (1997): i. m. 210; Ignatz Beidtel: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung, 1740–1848*. II. kötet. Innsbruck, Verlag der Wagner’schen Universitäts-Buchhandlung, 1898. 42–43; Heindl (1991): i. m. 61.

<sup>40</sup> Jéze (1913): i. m. 163–164.

<sup>41</sup> Jéze (1913): i. m. 163.

<sup>42</sup> A korabeli debreceni gyakorlathoz kapcsolódó levéltári forrásokból legalábbis ez a kép rajzolódik ki. Sallai Balázs: Törvény egy Straf-colonia részére? Az 1876. évi VII. törvénycikk a jogalkotás és a debreceni joggyakorlat tükrében. In Szűcs Lászlóné Siska Katalin – Talabos Dávidné Lukács Nikolett (szerk.): *A jog tudománya, a mindennapok joga IV*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Praeter Szakkollégium, 2020b. 261.

A kontradiktórius eljárásról szintén 1929-ig hallgatott a jog. Csak az 1929. évi XXX. törvénycikk tette az elsőfokú eljárás során kérvényezhetővé a szóbeliséget, s a fellebbviteli fórumok előtt az írásbeli ügyvitelt rendelte el. Ennek ellenére azonban hasonló jelenség figyelhető meg, mint az ügyvédi képviselőnél: a fegyelmi eljárások (első és másodfokon) ugyanis mindig tartalmaztak kontradiktórius elemeket.<sup>43</sup> (Az államszolgálati tisztviselők számára készült 1908-as szolgálati pragmatika tervezetének készítői pedig már kifejezetten hangsúlyt fektettek olyan alapelvekre a fegyelmi eljárásban, mint a nyilvánosság, szóbeliség, védelemhez való jog vagy az iratbetekintés).<sup>44</sup>

A fegyelmi felelősség szabályozása, különösen a törvényhatóságok tekintetében, az 1870-es évektől kezdve kardinális kérdése volt a magyar közigazgatásnak. Egyes vélemények szerint a Közigazgatási Bíróság 1896-os megalakításáig a fegyelmi jog jelentősége azért volt nagy, mert a hiányzó közigazgatási jogvédelmet pótolta. Ez azonban alapvetően téves felfogás volt.<sup>45</sup> Az 1929-es szabályozás egységesítő és „felzárkóztató” törekvései már valamelyest ellensúlyozták a rendkívül szerteágazó joganyag átláthatatlanságát, és enyhítették a gyakorlatban előforduló bizonytalanságokat. Ez főként a szabályozás részletekbe menő kidolgozottságának volt köszönhető. Ám a centralizáció vezéreszméjével e törvény sem szakított. E reguláció ment át aztán – néhány ideiglenes rendelkezéssel – az 1950-es évek szocialista jogrendjébe,<sup>46</sup> mielőtt az első munkajogi szabályozás a fegyelmi felelősséget végleg kiemelte a közigazgatási jog köréből.

### Felhasznált irodalom

- Balogh Judit: A modern bíráskodás kialakulása és fórumai Debrecenben. In Megyeri-Pálffi Zoltán (szerk.): *Jogszolgáltatás Debrecenben*. Debrecen, Debreceni Törvényszék, 2015. 19–28.
- Balogh Judit: A felsőbíráskodás megszervezése Debrecenben. *Jogtörténeti Szemle*, 31. (2017), 1–2. 57–63.
- Beidtel, Ignatz: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung, 1740–1848*. II. kötet. Innsbruck, Verlag der Wagner'schen Universitäts-Buchhandlung, 1898.

<sup>43</sup> Stipta (2020): i. m. 63.

<sup>44</sup> Magyar Nemzeti Levéltár – Igazságügyi Minisztériumi Levéltár K 579 T389. Törvényjavaslat az állami tisztviselők szolgálati viszonyairól. Budapest, 1908. 63–68.

<sup>45</sup> Vasas Tamás: Concha Győző közigazgatási bíráskodási elmélete. In P. Szabó Béla (szerk.): *Profectus in Litteris XI*. Debrecen, Lícium Art, 2020. 189.

<sup>46</sup> Csizmadia (1983): i. m. 830.

- Bódiné Beliznai, Kinga: Die disziplinäre Verantwortlichkeit von Richtern in Ungarn in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, mit einem Überblick über die österreichische Regelung. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, 10. (2020), 1. 1–15. Online: <https://doi.org/10.1553/BRGOE2020-1s5>
- Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
- Csizmadia Andor: Fegyelmi jog a közigazgatásban a két világháború között. *Állam és Igazgatás*, 33. (1983), 9. 821–830.
- Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1939.
- Gneist, Rudolf: *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer Verlag, 1872.
- Goodnow, Frank Johnson: *Comparative Administrative Law. An Analysis of the Administrative Systems, National and Local, of the United States, England, France and Germany*. II. kötet. London – New York, Putnam's Son, 1893.
- Heindl, Waltraud: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich*. I. kötet. 1780–1848. Wien, Böhlau Verlag, 1991.
- Hieronymi Károly: A fegyelmi törvény tervezete. *Magyar Közigazgatás*, 13. (1895), 4. 3–6.
- Jéze, Gaston: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1913.
- Keleti Ferenc: *Törvényjavaslat tervezet az állami tisztviselők, altisztek és szolgák jogviszonyainak szabályozásáról. (Államszolgálati pragmatika)*. Budapest, Toldi Ferenc bizománya, 1897.
- Keleti Ferenc: A közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó fegyelmi jog és fegyelmi eljárás reformja. *Állami Tisztviselők Lapja*, 34. (1913), 20. 211–213.
- Krauss, Marita: *Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1997.
- Megyeri-Pálffi Zoltán – Marótzky Katalin: Hat törvényhatósági jogú város székházépítési pályázata. Hivatalszervezés és helyigény. *Építés – Építészettudomány*, 50. (2022), 1–2. 91–128. Online: <https://doi.org/10.1556/096.2021.00012>
- Országgyűlési Napló IV., 1876.
- Papp László: The Concept of Autonomous Local Governments and their Different Forms of Appearances in the Traditions of our National Public Law. *Journal on European History of Law*, 3. (2012), 1. 116–120.
- Pétervári, Máté: 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. (2017), 1. 116–120.
- Pétervári Máté: Az Osztrák–Magyar Monarchia alsó középszintű közigazgatása a kiegyezés követően. *FORUM. Acta Juridica et Politica*, 9. (2019), 1. 113–125.
- Püski Sándor (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, Kartárs, 1939.

- Sallai Balázs: A törvényhatósági tisztviselők fegyelmi eljárásának lefolytatására jogosult szervek de lege lata et ferenda a XIX. században. In Karlovitz János Tibor (szerk.): *Jogok és lehetőségek a társadalomban*. Komárno, International Research Institute, 2020a. 57–74.
- Sallai Balázs: Törvény egy Straf-colonia részére? Az 1876. évi VII. törvénycikk a jogalkotás és a debreceni joggyakorlat tükrében. In Szűcs Lászlóné Siska Katalin – Talabos Dávidné Lukács Nikolett (szerk.): *A jog tudománya, a mindennapok joga IV*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Praetor Szakkollégium, 2020b. 252–263.
- Sávoly Lajos: *Felelősség a közszolgálatban*. Eger, Egri Nyomda Rt., 1934.
- Schlachta Boglárka Lilla: Adalékok a bírói hivatás történetéhez a Budapest Főváros Levéltárában feltárt iratok tükrében (1890–1938). In Szikora Veronika – Balogh Judit (szerk.): *Díjnyertes gondolatok. Tanulmányok a 35. OTDK Állam- és Jogtudományi szekciójának első helyezett szerzőitől*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021. 257–280.
- Stipta István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- Széplaki László: A bírák fegyelmi felelőssége a XIX. és a XX. század fordulóján, a Győri Királyi Ítéltábla mint elsőfokú fegyelmi bíróság döntéseinek tükrében. In Molnár Andrea – Széplaki László (szerk.): *Tanulmányok a győri felsőbíráskodás történetéből a XIX–XX. század fordulóján*. Győr, Győri Ítéltábla, 2019. 67–88.
- Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 180–199.
- Vasas Tamás: Concha Győző közigazgatási bíráskodási elmélete. In P. Szabó Béla (szerk.): *Profectus in Litteris XI*. Debrecen, Lícium Art, 2020. 187–194.

### *Jogforrások*

15. Gesetz vom 25. Jänner 1914, betreffend das Dienstverhältnis der Staatsbeamten und der Staatsdienerschaft. In *Reichsgesetzblatt XV*. 1914. 87–116.
1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról
1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
1876. évi VII. törvénycikk az 1870:XLII. és 1872. évi XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről
1886. évi XXIII. törvénycikk a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelő személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról
1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről

A magyar közigazgatási fegyelmi jog fejlődésének vázlata...

1886/37690. számú belügyminiszteri rendelet a közigazgatási tisztviselők, a segéd- és kezelő-személyzet tagjai elleni fegyelmi eljárásról szóló 1886. évi XXIII. törvényczikk végrehajtása tárgyában

1930/44. számú belügyminiszteri rendelet a fegyelmi eljárás során szükséges tanúkihallgatásokról

*A Magyar Királyi Pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok gyűjteménye.* Budapest, M. Kir. Államnyomda, 1896.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság 8478/1929. számú döntvénye

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

Kaiserliche Verordnung vom 10. März 1860, über die Disciplinarbehandlung der k. k. Beamten und Diener. In *Reichsgesetzblatt LXIV.* 1860. 119–122.

### *Levéltári források*

Magyar Nemzeti Levéltár – Igazságügyi Minisztériumi Levéltár K 579 T389.

Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára IV. B. 1414/b. 79–81. d.