

Sallai Balázs:¹ Törvény egy Straf-colonia részére? Az 1876. évi VII. törvénycikk a jogalkotás és a debreceni joggyakorlat tükrében

Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, III. évfolyam, jogász szak

Kulcsszavak: *history of hungarian public service, disciplinary liability, public administration, legal history*

Bevezetés

Az 1867-es kiegyezést követően a magyar polgári állam kiépítésének folyamata elkezdődött. E folyamat egyik mérföldkövének tekinthető az 1869: IV. törvénycikk megalkotása, amellyel végérvényesen megvalósult a hatalmi ágak *Montesquieu* elmélete szerinti elválasztása hazánkban.² Csak ezek után beszélhetünk a mai fogalmaink szerint ismert végrehajtó hatalomról és az ezzel szoros összefüggésben létező igazgatási szervezetről. Az igazgatási szervezetben élethivatásszerűen tevékenykedők, illetve a választott tisztviselők úgynevezett államszolgálati jogviszonyt létesítettek, amely nem azonos a ma ismert közszolgálattal, ugyanis az államszolgálati jogviszonyhoz képest a közszolgálati jogviszony ekkoriban egy kisebb halmazt alkotott és a képzett hivatalnokrétegre vonatkozott.³ Az államszolgálati jogviszonynak három versengő felfogásáról beszélhetünk. Az egyik ilyen felfogás szerint államszolgálati jogviszony nem feltételez konszenzust a felek között és csak az állam egyoldalú aktusával jön létre, módosul vagy szűnik meg.⁴ A másik felfogás ezzel szemben a konszenzusos jellegre helyezi a hangsúlyt, kiemelve, hogy szerződéses jogviszony áll fenn az állam és az államszolgálati jogviszonyt létesítő személy között.⁵ *Mártonffy Károly* elmélete szerint azonban ezen felfogások hibásak; az első azért, mert a patrimoniális és a rendi állam felfogását tükrözi vissza; a második pedig azért mert konszenzust mint magánjogi fogalmat értelmezi, az államszolgálati jogviszonyban viszont a felek nem egyenrangúak.⁶ Ezért az ő felfogása szerint az államszolgálati jogviszony nem más, mint egy közjogi és etikai jellegű jogviszony.⁷ E felfogás már előirányozza azt az általános jogállami eszmét, miszerint az igazgatásban dolgozók felelőssége fennáll egyfelől az állammal, másfelől pedig az állampolgárokkal szemben, s ezt a felelősségi rendszert klasszikusan három altípusra szokás

¹ ORCID-azonosító: 0000-0002-6897-2872

² 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* 2017/1. 116.

³ MÁRTONFFY Károly, *Állam és hivatalnok*. Magyar Közigazgatás 1927/86. 1.

⁴ U. o.

⁵ MÁRTONFFY, i. m. 2.

⁶ U. o.

⁷ U. o.

osztani mind a mai napig. Ezek a vagyoni, a fegyelmi és a büntetőjogi felelősség.⁸ A három közül fegyelmi felelősség járta be legnagyobb fejlődési utat a dualizmusban, hiszen mérhetetlenül sok különböző törvény és más jogszabály vonatkozott e tárgykörre,⁹ egységes szabályozás hiányában,¹⁰ holott a sokszor példának tekintett német jog pontosan ellentétes megoldásokat mutatott.¹¹

1. Közvetlen előzmények

Mielőtt még rátérnénk az 1876: VII. törvénycikk részletes tárgyalására, fontos tisztáznunk azt az utat, amely a jogszabály megalkotásához vezetett. A közigazgatási fegyelmi jog első megjelenési formája a köztörvényhatóságokról szóló 1870: XLII. törvénycikk szakaszai között nyert elhelyezést.¹² Ez a reguláció még igen kezdetleges és kiforratlan volt, csakúgy, mint az 1872: XXXVI. törvénycikk hasonló rendelkezései,¹³ amelyek tulajdonképpen szó szerint másolták a köztörvényhatósági törvény vonatkozó részeit az egységesített főváros tisztviselői tekintetében. Ezt a redundáns jogi megoldást szüntette meg aztán a címben hivatkozott törvény.

A történeti kontextust tekintve ki kell emelnünk azt, hogy az 1876-os területrendezési és közigazgatási reformokhoz közvetlenül vezető út első állomása Tisza Kálmán 1875-ös hatalomra jutása, stabil többséggel háta mögött.¹⁴ A Tisza-féle kormányzat igazgatási centralizációs törekvéseinek manifesztumaként született meg az 1876: VI. és VII.

⁸ V.ö.: CSIKY Kálmán, *Magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Pallas, Budapest, 1899, 208., SÁVOLY Lajos, *Felelősség a közszolgálatban*. Egri Nyomda Rt, Eger, 1934., hasonló csoportosítás az újabb szakirodalomban: VESZPRÉMI Bernadett, *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD értekezés, Miskolc, 2011., LINDER Viktória, *Személyzeti politika – humán stratégia a közigazgatásban*. PhD értekezés, Debrecen, 2010, 44., ill. FÁBIÁN Adrián, *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011, 142. A magyar jogirodalomban csupán Szamel Lajos használ egy sokkalta kiterjedtebb kategorizálást. SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1986.

⁹ Pl.: Tanítók: 1876: XXVIII. tc. 7. §; pénzügyi igazgatóság személyzete és alárendelt közegei: 1889: XXVIII. tc. 26-34. §§; számvevőségi tisztviselők: 1897: XX. tc. 91-94. §§ Ez a kaotikus szabályozás sok gyakorlati probléma forrása lehetett, ugyanakkor volt, aki szerint a fegyelmi jogot nem kell és nem is lehet egységesen meghatározni. V.ö.: CSIKY, i. m. 209.

¹⁰ Az egységes szabályozás hiányáról két irányban is beszélhetünk: egyrészt egy átfogó szolgálati pragmatika megalkotása lett volna kívánatos, másrészt, még ha a pragmatika nem is kerül meg alkotásra, államszolgálati fegyelmi jogot alapvetően egyetlen jogszabályban kellett volna rendezni, ami persze nem zárta volna ki a kivételeket, de ily módon a szabályozás az egész államszolgálatban egységes alapelveken nyugodott volna.

¹¹ Bajorországban már 1805-ben szolgálati pragmatikát alkottak (*Die bayerische Hauptlandespragmatik* (1805. I. 1.); SAMMER, Rudolf, *Beiträge zum Beamtenrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007, 296.), míg a fegyelmi jogot Poroszországban egy 1852-es törvény rendezte. (*Disziplinargesetz* (1852. VII. 21.) OPPENHOFF, Theodor, *Die Gesetze über die Resortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen*, Verlag von G. Reimer, Berlin, 1904, 105.) Végül 1873-ban került elfogadásra az egységes pragmatika, a *Beamtengesetz* (*Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten* (1873. III. 31.)), amely jogszabály külön fejezetben rendelkezett a fegyelmi eljárásról; 80-124. §§

¹² 1870: XLII. tc. 77-85. §§

¹³ 1872: XXXVI. tc. 119-125. §§

¹⁴ CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, (a továbbiakban: CSIZMADIA [1.]) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 149.

törvénycikk, s e két jogszabály hosszú időre meghatározta a magyar közigazgatás fejlődésének irányvonalát. Az 1876: VI. törvénycikk – a porosz *Kreis-Ausschuss* intézményének¹⁵ mintájára –¹⁶ létrehozta a közigazgatási bizottságokat, amelyek – a széleskörű főispáni jogkörök mellett –¹⁷ biztosították központi kormányzat befolyását az önkormányzatok (vármegyék és törvényhatóságok) életében, nagyban csorbítva ezek önállóságát.¹⁸ Ezen általánosabb jelenségnek számos példáját találhatjuk meg a közigazgatásban. Ezek közül a jelen tanulmány kifejezetten a törvényhatósági tisztviselőkre koncentrálni igyekszik bemutatni a fegyelmi eljárásban megnyilvánuló erős kormányzati befolyást az 1876: VI., de leginkább a VII. törvénycikk rendelkezésein keresztül.

2. A Képviselőházi vita

Az alábbi fejezetben tekintjük át röviden, hogy mik voltak törvényjavaslattal kapcsolatban felmerült érvek és ellenérvek a javaslat képviselőházi általános vitájában. Ezek ismerete már csak azért is jelentőséggel bír a későbbiekben, mert a törvényhez kapcsolódó joggyakorlat elemzésével kideríthető, hogy ezek közül melyik bizonyult megalapozottnak, illetve melyik nem.

2.1. Az anyagi jogi rendelkezések

A fegyelmi anyagi jog tulajdonképpen egyetlen jelentős kérdéssel foglalkozik, ez pedig a fegyelmi vétség. A jogirodalomban általánosan elfogadott az a nézet, hogy fegyelmi jogról akkor beszélhetünk elméleti szinten, amikor a fegyelmi vétség a különböző büntetőjogi kategóriáktól elválasztásra kerül.¹⁹ Az 1870: XLII. törvénycikk 77. §-a még egy szűkebb, szubszidiárius definíciót használt, amely szerint ha tisztviselő megsérti vagy hanyagul teljesíti a törvény vagy szabályrendelet által megszabott kötelességét, de cselekménye nem ütközik büntetőjogi normába, akkor ellene fegyelmi vizsgálatnak van helye. Az 1876: VII. törvénycikk egy igen jelentős változást hozott a fegyelmi vétség kategóriájába: a) pontos esetkörként szabályozta ugyanazt, amit a fent hivatkozott törvénycikk, de beiktatta azon

¹⁵ Erről bővebben lásd: GNEIST, Rudolf, *Die preußische Kreis- Ordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Bau des deutschen Verfassung- Staates*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1870, 80- 90.

¹⁶ CSIZMADIA [1.], i. m. 155.; SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976, 117- 141.; KMETY Károly, *A porosz közigazgatási reform*, Magyar Jogászegyleti Értekezések VI. kötet 7. szám, Franklin Társulat, Budapest, 1891, 44.

¹⁷ PAPP László, *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira*. De iurisprudentia et iure publico: jog- és politikatudományi folyóirat 2012/1-2. 8.

¹⁸ A témáról bővebben lásd: CSIZMADIA Andor, *A közigazgatási bizottság a polgári állam szervezetében*. In: *Jogtörténeti tanulmányok II. Közgazdasági és Jogi Kiadó*, Budapest, 1968, 117- 139.

¹⁹ GÁLBORY László, *Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogáról. A fegyelmi vétség*, Magyar Közigazgatás 1929/52. 4.

kitételt, hogy „kötelezettsége teljesítésére a tisztviselő képtelennek bizonyul.”²⁰ Ez a gyakorlatban sem maradt kritika nélkül,²¹ hiszen e rendelkezés folytán fegyelmi eljárásnál lehetett hivatalából felmenteni azt a tisztviselőt is, akinek valamely fizikai betegsége vagy szellemi fogyatkozása - amely önhibáján kívül következett be - nem tette lehetővé hivatásának megfelelő gyakorlását. Az ilyen tisztviselő azonban, amennyiben a fegyelmi eljárás végén hivatalvesztés büntetést szabtak ki rá, elveszítette nyugdíjjogosultságát, s ez rendkívül méltánytalan helyzetet eredményezett.

A másik jelentős változás a b) pontos fegyelmi vétség kategóriájának bevezetése, amelyet aztán a magyar jog még hosszú ideig megtartott. Ez nem más, mint az a rendelkezés, amely alapján a tisztviselő ellen fegyelmi vizsgálatnak van helye, ha alappal feltételezhető, hogy botrányt okozó erkölcstelen életet él vagy ilyen nemű kihágást követett el.²² Ilyen jellegű magatartások szankcionálására már polgári állam kiépítése előtt is találhatunk példákat.²³ A kormány azzal indokolta a b) pontos fegyelmi vétségi alakzat bevezetésének szükségszerűségét, hogy az ilyen életmódot folytató vagy kihágást elkövető tisztviselők veszélyesek a közigazgatásra; pontosan hivataluk súlyát és tekintélyét veszítik el, ezzel rombolva - mai kifejezéssel élve - a jó közigazgatásba vetett bizalmat.²⁴ Az ellenzék ez utóbbi kategória tekintetében azt a kritikát fogalmazta meg, miszerint ezek a magatartások nincsenek sem definiálva, sem pedig specificálva, ami a tisztviselők ellen sokoldalú és sorozatos visszaélésekre adhat okot.²⁵ Tisza Kálmán miniszterelnök felszólalásában két példával indokolta ezen alakzat szükségszerűségét. Az egyik az volt, hogy egy szolgabíró fegyelmi vizsgálatát illetően olyan közgyűlési határozat született, amely szerint a törvényhatósági közgyűlés nem rendeli el az eljárás folytatását, mert az adott megyében mindenki azt csinálja, amit a szolgabíró is - egyébként bizonyíthatóan - elkövetett. A szolgabíró ugyanis az egyes községektől napidíjakat zsarolt ki, teljesen alaptalanul.²⁶ A másik példa is hasonló: itt is kiderült egy vizsgálat során, hogy egy tiszti ügyész az árva pénzek sikkasztása révén jutott mellékjövedelemhez és, bár ez sikerült is a vizsgálat során bebizonyítani, a törvényhatósági közgyűlés mégis elvetette a fegyelmi eljárás lefolytatásának

²⁰ 1876: VII. tc. 1. § a) pont

²¹ Született például olyan törvényjavaslat, ami ebben az esetben egy quasi fegyelmi eljárást szabályozott volna, sokkal méltányosabb megoldás keretében. V. ö.: JELLINEK Arthúr, *A törvényhatósági tisztviselők, a segéd- és kezelőszemélyzet elleni fegyelmi eljárásról*. Magyar Jogászegyleti Értekezések III. kötet 2. szám, Franklin Társulat, Budapest, 1886, 35. 40. §

²² 1876: VII. tc. 1. § b) pont

²³ HÉJJA Julianna Erika, „Hűtlenségi és visszaélési botrányos tények” *Vármegyei tisztviselői kihágások, felelősségre vonás, fegyelmi eljárás a 19. század első felében*. Századok 2015/5. 1073.

²⁴ Képviselőházi Napló, 1875 IV. kötet (a továbbiakban: K. N. 1875/IV. k.) 191.

²⁵ K. N. 1875/IV. k. 192.

²⁶ K. N. 1875/IV. k. 197.

lehetőségét.²⁷ Tisza szerint ezek a példák jól indokolják azt, hogy miért szükséges a kormánynak lehetőséget biztosítani ilyen esetekben is az eljárások lefolytatására. A fegyelmi büntetések rendszerében nem történt változás: továbbra is dorgálást, 500 forintig terjedő pénzbírságot, valamint hivatalvesztést lehetett kiszabni.²⁸

A fegyelmi vétség gyakorlati kérdéseivel a debreceni joggyakorlat elemzése során még foglalkozunk, most azonban térjünk át alaki jog változásaira.

2. 2. Az alaki jogi rendelkezések

A fegyelmi eljárást szabályozó rendelkezések már ennél jóval nagyobb ellenállást váltottak ki az ellenzéki képviselőkben. Az 1870: XLII. törvénycikk az eljárást a következőképpen szabályozta: a törvényhatósági tisztviselők esetén a törvényhatósági közgyűlés vagy a főispán volt jogosult vizsgálatot elrendelni, ha a kérdéses cselekmény kapcsán fegyelmi vétség megvalósulásának gyanúja alapos volt. A segéd-és kezelőszemélyzet esetében pedig az alispán vagy a polgármester tehetette meg ugyanezt. A vizsgálat befejeztével a teljes vizsgálati anyagot a törvényhatósági közgyűlés elé kellett terjeszteni, amely döntött arról, hogy további felelősségre vonást kíván-e érvényesíteni a tisztviselővel szemben. Amennyiben igen, úgy az ügyet át kellett adni az illetékes királyi törvényszéknek, ahol aztán az eljárás érdemi határozattal zárult. Az 1876-os koncepció teljes mértékben szakított ezzel a megoldással és a vizsgálat elrendelésének jogát azon tisztviselőkkel szemben, akik a közigazgatási bizottság tagjai, ezen bizottság, a belügyminiszter vagy a szaktárca szerint illetékes miniszter a főispánnal együtt gyakorolhatta. A többi tisztviselő, illetve a segéd-és kezelőszemélyzet ellen vizsgálatot kezdeményezhetett a törvényhatósági közgyűlés, a közigazgatási bizottság, a főispán, illetve az alispán vagy a polgármester. A további eljárást itt ketté kell bontani, ugyanis a közigazgatási bizottsági tagok esetében az elsőfokon eljáró szerv ezen bizottság fegyelmi választmánya volt,²⁹ másodfokon eljárni jogosult pedig belügyminiszter. A többi tisztviselő, illetve a segéd-és kezelőszemélyzet esetében az elsőfokon eljáró szerv az alispán vagy a polgármester, míg másodfokon a fegyelmi választmány, és amennyiben mindkét fórum eltérő döntésre jutott, úgy harmadfokon a belügyminiszter.

A kormány azzal indokolta fegyelmi eljárás jelentős módosítását, hogy a törvényszék előtt túlságosan hosszú ideig tartanak még a legcsekélyebb vétségek miatt indított eljárások is.³⁰

Az ilyen ügyek ráadásul soká tartották bizonytalanságban a tisztviselőt, aki, ha fel is

²⁷ U. o.

²⁸ 1870: XLII. tc. 83. §, ill. 1876: VII: tc. 11. §

²⁹ A területi keretek miatt a továbbiakban nincs mód az elsőfokú eljárásban a tiszt ügyész szerepének ismertetésére.

³⁰ K. N. 1875/IV. k. 191- 192.

függesztettek az eljárás tartamára, nem kapott teljes illetményt, míg másik oldalról meg kellett oldani a helyettesítést, ami a képzett tisztviselők számát tekintve nem volt egyszerű. Az ellenzék azonban egészen másképpen értelmezte ezeket a módosításokat. Szerintük elhibázott megoldás az, hogy a bíróságok helyett a fegyelmi eljárás teljes mértékben átkerül a végrehajtó hatalmi ághoz, hiszen tisztviselők számára eddig garanciát jelentett egyrészt a nyilvános tárgyalás,³¹ másrészt az, hogy a bíróság független, mivel ezek után a törvény lehetőséget ad a fegyelmi eljárás visszaélészerű felhasználására is személyes bosszúból vagy „secaturából”,³² Kritizálták a fegyelmi választmány összetételét is és azt a tényt, hogy a főispán³³ volt annak elnöke, mivel ily módon az egész eljárás a kormányzat kezébe került.³⁴ Kifogásolták azt is, hogy pont a magasabb rangú tisztviselőnek nem adatik meg a háromfokú jogorvoslat, míg a segítő-és kezelőszemélyzetnek igen.³⁵ Rendkívül sérelmesnek tartották, hogy az ügyek végső fokon való eldöntése a belügyminiszter elé kerül, aki nem tekinthető politikailag függetlennek³⁶ és nem is feltétlenül közigazgatási szakember, valamint, amennyiben ő kezdeményezi a fegyelmi eljárást, akkor abban egyszerre, mint vádló és mint bíró szerepelhet.³⁷ Ezt a helyzetet súlyosbította még az is, hogy ebben az időszakban Tisza Kálmán belügyminiszter is volt.³⁸ Volt olyan képviselő is, aki az eljárást önkényesnek titulálta.³⁹

Ezek voltak az általános vita során felmerülő érvek és ellenérvek, dióhéjban. A továbbiakban a debreceni törvényhatósági tisztviselők elleni fegyelmi eljárásokat tekintjük át 1876 és 1886 között, amikor is a jelen jogszabályt módosította az 1886: XXIII. törvénycikk.

3. A törvénycikk gyakorlata Debrecenben

³¹ K. N. 1875/IV. k. 194.

³² K. N. 1875/IV. k. 195.

³³ A főispáni jogköröket pedig kifejezetten úgy szabták, hogy befolyásolni tudja a municipiumok életét. VARGA Norbert, *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro Publico Bono- Magyar Közigazgatás 2018/1. 193.

³⁴ K. N. 1875/IV. k. 192, 193, 194. V.ö.: 1876: VI. tc. 52. §

³⁵ K. N. 1875/IV. k. 193. Ezzel kapcsolatban azonban meg kell jegeznünk, hogy egyrészt annak lehetősége, hogy mindkét fórum ellentétes döntést hoz gyakorlatilag majdnem kizártnak volt tekinthető, másrészt a magasabb rangú tisztviselők esetében más országban még az is előfordult, hogy csupán egy – igaz, bírói függetlenséggel rendelkező – fórum állt rendelkezésre a fegyelmi eljárás lefolytatására. Például az 1852-es porosz *Disziplinargesetz* alapján a tartományigazgató súlyos, hivatalvesztést megalapozó vétsége esetén az eljárás első és utolsó fokon a közigazgatási főtörvényszék előtt zajlott. KMETY, i. m. 31.

³⁶ K. N. 1875/IV. k. 199.

³⁷ V.ö.: 1876: VII. tc. 2. § és 6. §

³⁸ K. N. 1875/IV. k. 200. Tisza valószínűleg a kritikák miatt később a minisztériumon belül létrehozott e feladatok ellátására egy háromtagú bizottságot, amely még egy referenssel egészült ki. JELLINEK, i. m. 10.

³⁹ K. N. 1875/IV. k. 198.

A tárgyalta törvénycikk életbelépését követő első két fegyelmi vizsgálatot Debrecenben sikkasztás miatt folytatták le.⁴⁰ Bár a tettesek együtt valószínűsítették meg ezt a bűncselekményt, ellenük mégis külön-külön folytatták le a vizsgálatot.⁴¹ Sajnálatos módon az iratanyag rendkívül hiányos volta miatt csupán annyit tudunk, hogy Vécsey Kornél városi alkapitányi pénztárnokot hivatalvesztéssel büntették.⁴² Az alapítványi pénztárnokkal, Barcza Lajossal, szemben indult eljárást megszüntették és az ügyet a közvádlóhoz tették át.⁴³ Munkácsy Dániel hivatali fogalmazó ellen szintén sikkasztás gyanúja miatt indult fegyelmi vizsgálat, ám ő hivataláról lemondott és ezzel a vizsgálat megszűnt.⁴⁴ Polgári Sándor árvaszéki igazgató ellen is indult vizsgálat, mivel a gyanú szerint hagyatéki okiratokat hamisított;⁴⁵ többet azonban az ügyről nem tudunk. Szongoth Gergely állami adóvégrehajtó ellen hivatalból indult fegyelmi eljárás,⁴⁶ amiért a rábízott zálogtárgyakat nem árverezte el, illetőleg meghamisította az erről szóló naplókat.⁴⁷ A fegyelmi választmány eljárást lezáró döntésében őt áthelyezéssel büntette,⁴⁸ ami azért volt jogellenes, mert az vonatkozó szabály szerint az áthelyezés nincs a fegyelmi büntetések között.

Egy másik ügyben Vetéssy István vásári állatorvos és Mészáros Kálmán mezőrendőr ellen indítottak lakossági feljelentés alapján eljárást,⁴⁹ a mivel kötelezően előírt sertésvizsgálatok foganatosításakor az előírt eljárási díjnál magasabb összeget szedtek be, így mellékjövedelemre téve szert.⁵⁰ Az így megkeresett összeg azonban nem volt jelentős, ráadásul az eljárások során minden más szabályt betartottak, így végül fejenként 100 forint pénzbüntetést kaptak.⁵¹ Vetéssy István és Mészáros Kálmán fellebbezést⁵² nyújtottak be a belügyminisztériumhoz, amely másodfokon 50 forintra szállította le az összeget.⁵³

Barcza Dániel csendbiztos ellen azért indult vizsgálat, mert feletteseinek tájékoztatása nélkül, úgy folytatott több személlyel szemben előnyomozatot egy feljelentés kapcsán, hogy rendkívül durva és trágár magatartást tanúsított, azontúl egyiküket bántalmazással fenyegette

⁴⁰ Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú- Bihar Megyei Levéltára (a továbbiakban: MNL HBmL) IV. B. 1414/b. 33. d. 67/875

⁴¹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 6367/1875, 67/1875

⁴² MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 64/1879

⁴³ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 625/876

⁴⁴ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 208/1879

⁴⁵ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 12/1876

⁴⁶ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 9/885

⁴⁷ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 2291/1885, 116/885

⁴⁸ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 116/885

⁴⁹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 12996/1884, 278/1885

⁵⁰ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 1884. 12. 09., 1885. 03. 30., 1885. 04. 10.-i jegyzőkönyvek

⁵¹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 209-309/1885

⁵² MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 342/885, 31/886

⁵³ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 35727/IV^a BM

meg, a másik személy házában pedig teljesen jogtalanul végzett „házmotorozást.”⁵⁴ Később az eljárás ellene megszűnt, és az erről szóló irat tanúsága szerint: fegyelmi vétség megállapítására legfeljebb azon oknál fogva lehetne szó, hogy cselekményeiről feleltetés nem tájékoztatta.⁵⁵ Hivatali visszaélés miatt azonban a közvádló vádat emelt a esendbiztos ellen.⁵⁶ Az ítélet nem áll rendelkezésünkre. Az egyik sértett azonban a belügyminisztériumhoz fordult a fegyelmi eljárás lefolytatását kérvén,⁵⁷ ám erre vonatkozó további irat nincs a levéltárban.

Morvay Károly illetéknyilvántartó ellen hivatalból vizsgálatot rendelt el a polgármester.⁵⁸ Az eljárást azonban hamarosan megszüntették, mivel tisztviselő üzelmei okirathamisítás és sikkasztás többrendbeli büntettét valósították meg, így az ügy átkerült a királyi törvényszék elé, amely ítéletében Morvay-t öt év szabadságvesztés büntetésre ítélte.⁵⁹

Jeney Miklós rendőrfogalmazó ellen egy helyi kávéház-tulajdonos tett feljelentést azon okból, hogy őt több tanú előtt is megszégyenítette és tetteleg bántalmazta.⁶⁰ Később feljelentését visszavonta⁶¹ és az ügyből nem lett bűnvádi per. A megindult fegyelmi eljárást viszont a polgármester lefolytathatónak vélte és így a hivatalbóli vizsgálatot kérte.⁶² Végül a tisztviselőt 150 forint pénzbírságra ítélték.⁶³ A választmány határozata ellen Jeney nem fellebbezett. Ez az ügy abból a szempontból érdekes, hogy rendőrfogalmazó viselkedése ugyan megalapozta volna a b) pontos fegyelmi vétség alkalmazását - feljelentésében egyébként a bántalmazott is erre hivatkozott -, ám végül mégis az a) pontos vétségi kategória miatt vonták felelősségre, mivel a kávéház-tulajdonost megfelelő indok nélkül akarta letartóztatni és bekísérni.⁶⁴

Összegzés

Az 1876: VII. törvénycikk legfőbb újítása abban állt, hogy teljesen új alapokra helyezte a fegyelmi eljárást; nevezetesen megteremtette a szakmai testület által, szakmai alapon történő megítélés lehetőségét a tisztviselő cselekményeinek azzal, hogy rendes bíróságoktól fegyelmi

⁵⁴ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 1976/1880,

⁵⁵ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 8894/1879, 1880. 09. 20., 1880. 09. 25., 1880. 10. 9.-i jegyzőkönyvek

⁵⁶ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 1263 B/ 1880

⁵⁷ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 9/41530 IV.

⁵⁸ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 227/1885, 329/1885

⁵⁹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 2824 B/ 1890

⁶⁰ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 169/1885

⁶¹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 4913/1885

⁶² MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 406/1885,

⁶³ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 204/885

⁶⁴ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 204/885 3.

eljárást áttette végrehajtó hatalmi ághoz. Ekkoriban valamennyi európai ország ezt az utat követte és a rendes bíróságokat kizárták a fegyelmi eljárásokból.⁶⁵

Ugyanakkor negatívumként kell figyelembe vennünk azt a tényt, hogy az eljárásba nemcsak szakmai alapon döntő közegeket be, hanem olyanokat is, amelyeknek egyrészt nem is kellett szakmai ismeretekkel bírnia, másrészt pedig az eljárást tulajdonképpen irányító személyek politikai alapon töltötték be tisztségüket. Ez a két személy nem más, mint a főispán és a belügyminiszter. A közigazgatási bizottság összetétele sem volt ideális a szakmai alapú elbírálás tekintetében. A fegyelmi vétség fogalmát kitágító törvénycikkkel kapcsolatban az egyik ellenzéki képviselő - Mocsáry Lajos -⁶⁶ úgy fogalmazott, hogy a kormány törvényjavaslata arra enged következtetni, hogy az nem bízik a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó tisztviselőkben és a merev centralizáció jegyeit hordozó törvényjavaslat tulajdonképpen olyan, mintha egy „*Straf-colonia*,” egy büntetés-végrehajtási intézmény részére készült volna.⁶⁷

Mielőtt összességében értékelnénk a debreceni joggyakorlatot, meg kell jegyeznünk azt, hogy, bár a törvény a b) pontos fegyelmi vétség bevezetésével jókora körben kiszélesítette a szankcionálható magatartások eseteit, a debreceni joggyakorlatban a b) pontos vétségi kategória miatti eljárásra, illetőleg marasztaló döntés születésére 1895-ig nem volt példa és az 1876-tól 1918-ig terjedő iratanyagban csupán egyetlen ügyben történt meg.⁶⁸ Ebből is látszik, hogy a tisztviselők fegyelmi felelősségre vonását túlnyomórészt az a) pontos alakzat esetei tették ki. A levéltári anyagok, akár az 1870-től 1876-ig terjedő időszakot nézzük,⁶⁹ akár az 1876-tól 1886-ig eltelt időt, kis száma és az ügyek hiányos iratai miatt ugyan nem nyílik lehetőség széleskörű összehasonlító elemzésre, ám az 1876: VII. törvénycikk gyakorlata - amint az fentebb is látható - viszonylag rekonstruálható a hiányos forrásokból is.

Ezzel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy összesen tíz tisztviselő ellen indult a jelzett, tízéves időintervallumon belül eljárás és ezen eljárások közül hármat a közvédlőnek adtak át, egy esetben hivatalvesztést szabtak ki, egy tisztviselő lemondott és három esetben alkalmaztak pénzbírságot. Egy ügy iratai sajnálatos módon szinte teljes egészében elvesztek,

⁶⁵ JELLINEK, i. m. 37.

⁶⁶ Mocsáry véleménye már csak azért is lehet releváns, mert később maga is – mint a téma szakértője – megjelentetett egy nagyobb terjedelmű munkát, amelyben a korabeli magyar közigazgatás viszonyaira hívja fel a figyelmet: MOCSÁRY Lajos, *Az állami igazgatás*, Signer és Wolfner Kiadó, Budapest, 1890.

⁶⁷ K. N. 1875/IV. k. 195.

⁶⁸ V. ö.: MNL- HBML IV. B. 1414/b. 33. d. 1198/1895, 1728/1896, 276/1895, 276/1895 melléklete- 1895. 01. 09.-i jegyzőkönyv, 276/1895 melléklete- 1895. 07. 05.-i jegyzőkönyv, 90/1895

⁶⁹ Összesen nyolc tisztviselő ellen indult vizsgálat. V. ö.: MNL HBML IV. B. 1109/1. 189. d. 4005/1870; 195. d. 1427/870; 203. d. 494/1871, 8687/871, 6836/871, 7659/871, 6050/872, 6027/872, 6775/872, ill. MNL HBML IV. B. 1109/1. 316. k., 317. k.; IV. B. 1405/b. 419. k.- 423. k.

illetve egy ügyben a fegyelmi választmány áthelyezéssel zárta az eljárást, ami - mint arra már fentebb is utaltunk - nem volt lehetséges a törvény 11. §-a alapján.

Egy másik aspektusra is érdemes odafigyelnünk, mégpedig arra, hogy az e törvényt felváltó későbbi jogszabály - az 1886: XXIII. törvénycikk - vitájában felmerült, hogy a törvény miért nem biztosítja képviselői lehetőséget a tisztviselők számára.⁷⁰ Ez az év azonban önmagában nem tekinthető igaznak, mivel mind az 1876-os, mind a tíz évvel későbbi jogszabály csupán „hallgat” az ügyvédi képviselőt illetően. Így a joggyakorlat mégiscsak kimunkálta ezt a lehetőséget, mivel – ha a szóbeli választmányi eljárásban nem is de –, az írásbeli védekezések megfogalmazásánál a tisztviselők gyakran vették igénybe ügyvéd vagy más jogvégezett személyi segítségét. Erre az első fennmaradt szöveges emlék Vetéssy István fellebbezése, amelyben ezt olvashatjuk: „[...] igazolt ügyvédem által a tekintetes közigazgatási bizottság előtt azíránt esedezem, hogy az első foku sérelmes határozat megváltoztatásával engem a vád és következményei alól felmenteni szíveskedjék.”⁷¹

Bár az 1876: VII. törvénycikk jelentősége jogi szempontból igen nagy, mégis szűkszavú és még kidolgozatlan forrása a fegyelmi jognak, amely hiányosságait részben a már említett 1886-os jogszabály, részben a későbbi joggyakorlat pótolta, mivel az e törvény által megteremtett fegyelmi eljárás alapjaiban 1929-ig megmaradt.

Abstract

The subject of this paper is the disciplinary law of public service in the Dualism, within that the 7th Act of 1876. This source of law was in force between 1876 and 1886 but its importance is huge because it creates the grounds of modern disciplinary procedure. On the other hand with the practice of the Act we conclude that it was not necessarily the best regulation, e. g. the excessive ascendancy of central government in the process or the lack of legal representation. Besides that can be found here all disciplinary procedures which were in Debrecen between 1876 and 1886 based on archival sources.

Zusammenfassung

Das Thema des Aufsatzes ist das Disziplinarrecht des öffentlichen Dienstes im Dualismus rücksichtlich das 7. Gesetzes von 1876. Diese Rechtsquelle war zwischen 1876 und 1886 in Kraft und hat das Disziplinarverfahren reguliert. Im Mittelpunkt stehen die Praxis und Dogmatik dieses Gesetzes. Die Studie stützt sich überwiegend auf die Archivquellen aus

⁷⁰ Képviselőházi Napló 1884/XI. kötet 258.

⁷¹ MNL HBmL IV. B. 1414/b. 33. d. 342/885

Debrecen. Der Aufsatz befasst sich mit der hierarchische Gliederung den Selbstverwaltungen, der Verwaltungszentralisation von der Tisza-Regierung und gibt Informationen über den Verwaltungsausschuss, welcher von preußischen Beispiel übernommen wurde.

Felhasznált források

1. 1869: IV. törvénycikk
2. 1870: XLII. törvénycikk
3. 1872: XXXVI. törvénycikk
4. 1876: VI. törvénycikk
5. 1876: VII. törvénycikk
6. 1886: XXIII. törvénycikk
7. Die bayerische Hauptlandespragmatik (1805. I. 1.)
8. Disziplinargesetz (1852. VII. 21.)
9. Gesetz, betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten (1873. III. 31.)
10. Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú- Bihar Megyei Levéltára IV. B. 1109/l. 316., 317., 419., 420., 421., 422., 423. kötetek, ill. 189. és 195. dobozok; IV. B. 1414/b. 33. doboz
11. Képviselőházi Napló, 1875 IV. kötet
12. Képviselőházi Napló 1884/XI. kötet
13. CSIKY Kálmán, *Magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Pallas, Budapest, 1899.
14. CSIZMADIA Andor, A közigazgatási bizottság a polgári állam szervezetében. In: *Jogtörténeti tanulmányok II.*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1968, 117- 139.
15. CSIZMADIA Andor, *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
16. FÁBIÁN Adrián, *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2011.
17. GÁLBORY László, *Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogáról. A fegyelmi vétség*. Magyar Közigazgatás 1929/52. 3- 5.
18. GNEIST, Rudolf, *Die preußische Kreis- Ordnung in ihrer Bedeutung für den inneren Bau des deutschen Verfassung- Staates*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1870.
19. HÉJJA Julianna Erika, „Hűtlenségi és visszaélési botrányos tények” Vármegyei tisztviselői kihágások, felelősségre vonás, fegyelmi eljárás a 19. század első felében. Századok 2015/5. 1069- 1077.

20. JELLINEK Arthúr, *A törvényhatósági tisztviselők, a segéd- és kezelőszemélyzet elleni jogvelmi eljárásról*. Magyar Jogászegyleti Értekezések III. kötet 2. szám, Franklin Társulat, Budapest, 1886.
21. KMETY Károly, *A porosz közigazgatási reform*. Magyar Jogászegyleti Értekezések VI. kötet 7. szám, Franklin Társulat, Budapest, 1891.
22. LINDER Viktória, *Személyzeti politika – humán stratégia a közigazgatásban*. PhD értekezés, Debrecen, 2010.
23. MÁRTONFFY Károly, *Állam és hivatalnok*. Magyar Közigazgatás 1927/86. 1-2.
24. MOCSÁRY Lajos, *Az állami igazgatás*, Signer és Wolfner Kiadó, Budapest, 1890.
25. OPPENHOFF, Theodor, *Die Gesetze über die Resortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen*, Verlag von G. Reimer, Berlin, 1904.
26. PAPP László, *Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira*. De iurisprudencia et iure publico: jog- és politikatudományi folyóirat 2012/1-2. 1-11.
27. 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 2017/1. 116-120.
28. SAMMER, Rudolf, *Beiträge zum Beamtenrecht*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007.
29. SARLÓS Béla, *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
30. SÁVOLY Lajos, *Felelősség a közszolgálatban*. Egri Nyomda Rt, Eger, 1934.
31. SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1986.
32. VARGA Norbert, *A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban*. Pro Publico Bono- Magyar Közigazgatás 2018/1. 180-199.
33. VESZPRÉMI Bernadett, *A köztisztviselők felelősségi rendszere*. PhD értekezés, Miskolc, 2011.

Sallai Balázs (jogtörténet)

1.

Sallai, Balázs

A bürokráciáról – újra

PRO PUBLICO BONO: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS; A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA 10 : 2 pp. 60-80. , 21 p. (2022)

DOI REAL Teljes dokumentum

Közlemény:33067119 Nyilvános Forrás Idéző Folyóiratcikk (Szakcikk) Tudományos

2.

Sallai, Balázs

Főispán, vármegye, demokrácia: egy fogalomzavar margójára (Iti blog) (2022)

Egyéb URL

Közlemény:32919340 Nyilvános Forrás Idéző Egyéb (Nem besorolt) Tudományos

3.

Balogh, Judit ; Sallai, Balázs

Az árvaszéki igazgatás történeti vázlata és debreceni gyakorlata

In: Margittay-Mészáros, Árpád (szerk.) ÜNNEPI TANULMÁNYOK SISKÁ KATALIN 60.

SZÜLETÉSNAPJÁNAK TISZTELETÉRE - VIGINTI QUINQUE ANNI IN MINISTERIO UNIVERSITATIS ET IURISPRUDENTIAE

Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar (2021) 592 p. pp. 101-122. , 21 p.

Közlemény:32546537 Nyilvános Forrás Idéző Könyvrészlet (Szaktanulmány) Tudományos

4.

Sallai, Balázs

Fekete Balázs: Az európai alkotmánypreambulumban. Összehasonlító és elméleti perspektívák (Budapest: ELTE Eötvös 2019) 165.

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY 62 : 3 pp. 127-131. , 5 p. (2021)

DOI REAL Teljes dokumentum

Közlemény:32481481 Nyilvános Forrás Idéző Folyóiratcikk (Recenzió/kritika) Tudományos

5.

Sallai, Balázs

"A korrupció szobra órála mintáztassék," avagy a fegyelmi jog diszkrecionális mélységei

In: Siska, Katalin; Talabos, Dávidné Lukács Nikolett (szerk.) A jog tudománya, a mindennapok joga V.

Debrecen, Magyarország : DE ÁJK Praetor Szakkollégium (2021) pp. 141-149. , 9 p.

Közlemény:32186153 Nyilvános Forrás Idéző Egyéb konferenciaközlemény

(Konferenciaközlemény) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 1 | Független: 1 | Független: 0 | Nem jelölt: 0

6.

Sallai, Balázs

„Cikornyásan terjengős, nagyképűen homályos” – Reformtörekvések a magyar hivatalnoki nyelvhasználat javítására a 20. század első felében

MAGYAR JOGI NYELV 1 pp. 1-8. , 8 p. (2021)

Egyéb URL

Közlemény:32125127 Nyilvános Forrás Idéző Folyóiratcikk (Szakcikk) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 3 | Független: 1 | Függő: 2 | Nem jelölt: 0 | DOI jelölt: 1

7.

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, Szlovákia : International Research Institute (2020) 280 p. pp. 57-74. , 18 p.

Egyéb URL

Közlemény:31840146 Nyilvános Forrás Idéző Könyvrészlet (Könyvfejezet) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 2 | Független: 2 | Függő: 0 | Nem jelölt: 0

8.

Sallai, Balázs

Jog(történet) és nyelv: a közigazgatási fegyelmi jog „büntetőjogiasodásának” nyelvi aspektusai a levéltári forrásokban

MAGYAR JOGI NYELV 2 pp. 1-7. , 7 p. (2020)

Egyéb URL Teljes dokumentum

Közlemény:31832138 Nyilvános Forrás Idéző Folyóiratcikk (Szakcikk) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 3 | Független: 1 | Függő: 2 | Nem jelölt: 0

9.

Sallai, Balázs

Adalékok a törvényhatósági tisztviselők büntetőjogi és fegyelmi felelősségéhez a polgári kori szabályozásban. A büntetőjogi és fegyelmi felelősség elhatárolási kérdései

In: "Szűcs, Lászlóné Siska Katalin"; "Talabos, Dávidné Lukács Nikolett" (szerk.) Tudományos

Diákest, Tanulmánykötet VII.

Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2020) pp. 132-146. , 15 p.

Közlemény:31683414 Nyilvános Forrás Idéző Könyvrészlet (Szaktanulmány) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 3 | Független: 2 | Függő: 1 | Nem jelölt: 0

10.

Sallai, Balázs

A közzolgálati fegyelmi felelősség kezdetei a polgári kori Magyarországon

RÉGIÓKUTATÁS SZEMLE 1 pp. 59-66. , 8 p. (2020)

DOI

Közlemény:31665319 Nyilvános Forrás Folyóiratcikk (Szakcikk) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 5 | Független: 3 | Függő: 2 | Nem jelölt: 0 | DOI jelölt: 1

11.

Sallai, Balázs

Törvény egy Straf-colonia részére? Az 1876. évi VII. törvénycikk a jogalkotás és a debreceni jogalkalmazás tükrében

In: Dr. Szűcs, Lászlóné Dr. Siska Katalin; Talabos, Dávidné Dr. Lukács Nikolett (szerk.) A jog tudománya, a mindennapok joga IV. konferenciakötet

Debrecen, Magyarország : Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar (2019) 312 p. pp. 249-261. , 12 p.

Közlemény:31683444 Nyilvános Forrás Idéző Egyéb konferenciaközlemény

(Konferenciaközlemény) Tudományos

Nyilvános idéző összesen: 2 | Független: 1 | Függő: 1 | Nem jelölt: 0