

SALLAI BALÁZS\*

## A közszolgálati reform és a Magyary-iskola, különös tekintettel Martonyi János munkásságára<sup>1</sup>

A tanulmány arra törekszik, hogy felvázolja a magyar közszolgálati reform kérdéskörének és a Magyary-iskola kapcsolódási pontjait, és ebben a rendszerben elhelyezze *id. Martonyi János* vonatkozó tudományos gondolatait. Ehhez azonban mindenképp szükséges a korszak egyfajta tágabb kontextusának ismerete arra vonatkozóan, hogy a közszolgálati reform milyen tartalommal jelent meg a *Horthy*-korszak Magyarországon, a Magyar Közigazgatástudományi Intézethez fűződő tudományos tevékenységben, s legfőképpen a mester, *Magyary Zoltán*, és egyik tanítványa, *Martonyi János* munkásságában.

### *I. Prológus: a közszolgálati reform kérdései az Intézet működése előtt*

A magyar közszolgálat reformjával kapcsolatos kérdések már a dualizmus óta a magyar államélet nehéz örökségét jelentették, s e problémakör leginkább az egységes szolgálati pragmatika (közszolgálati kódex) megalkotásának szakmai (és politikai) vitái folyamán csúcsosodott ki, hiszen ehhez képest minden más, a közszolgálat valamilyen elemét érintő reformelképzelés csupán részletkérdés volt. Ezekkel összefüggésben folyamatosan, ám változó intenzitással merültek fel különféle diszkussziók, amelyek többnyire cikkek, tudományos művek, kezdeményezések és jogszabály-tervezetek formáját öltötték, s nagyon kevésből született valódi eredmény.<sup>2</sup> Ebben a tekintetben meg kell említeni a minősítésről (a képzésről) szóló 1883. évi I. törvénycikk,<sup>3</sup> valamint a nyugdíjtörvény

\* PhD hallgató, Debreceni Egyetem, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

<sup>1</sup> A Kulturális és Innovációs Minisztérium ÚNKP-23-3. kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

<sup>2</sup> A dualista korszakot illetően jól mutatja be ezen folyamatokat: CSIKVÁRI JÁKÓ: *A tisztviselői mozgalmak története (1867-1908)*. Franklin Társulat. Budapest, 1909. 4-158. pp.; 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. 116-119. pp.

<sup>3</sup> CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 1976. 169-175. pp.

(1885. évi XI. törvénycikk) elfogadását.<sup>4</sup> Az illetményreform kérdése – szemben az 1873-as osztrák regulációval<sup>5</sup> – azonban soha nem került a törvényhozás elé, s szintén rendezetlenül maradt a közigazgatási fegyelmi jog egységesítése, a törvényhatósági és a községi tisztviselőkre vonatkozó általános jogállási törvény megalkotása, az automatikus előmeneteli rendszer kiterjesztése az összes közszolgálatot végző személyre, illetve a tisztségviselők jogait és kötelezettségeit általánosságban taxáló törvénycikk elfogadása. A *Horthy*-korszak jogrendszere a jogfolytonosság elvére épült, így e periódusváltás nem jelentett nagyobb változást a hazai közzolgálati jogban. Ennek folyamányaként a magyar közzolgálat addig megoldásra váró problémái továbbra is fennmaradtak és a közigazgatással kapcsolatos gyakorlati érdekek, valamint a tudományos szemléletváltások következtében ezeknek a köre még bővült is. Csupán kis előrelépést jelentett ez ügyben a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk, amely – a közzolgálati jog szempontjából – a törvényhatósági és a községi tisztviselők fegyelmi jogát rendezte, illetve a képesítéssel és az alkalmazással kapcsolatos legfontosabb kérdéseket érintette. 1931 elején aztán úgy tűnt, kedvező fordulat érkezett el.<sup>6</sup> Ez nem volt más, mint *Magyary Zoltán* közigazgatás-racionalizálási kormánybiztossá történő kinevezése.<sup>7</sup> *Magyary* kormánybiztosi programját három, 1930 és 1932 között kiadott művéből ismerhetjük meg.<sup>8</sup> Ezekben előkelő helyet foglalt el a közzolgálati reformmal kapcsolatos tárgykör,<sup>9</sup> s a minisztertanács is külön kitért a kormánybiztos ezzel kapcsolatos feladataira. Ennek kapcsán foglalkoznia kellett a jogi oktatás reformjával, a képzés és a minősítés korszerűsítésével, valamint szolgálati pragmatika kodifikációjával.<sup>10</sup> Ez utóbbi ekkorra már több, mint fél évszázada jelentett meglehetősen konfliktusos problémát, mivel az érintett tisztviselői körök saját érdekeiket védve törekedtek egy ilyen kódex megalkotására, ám e törekvésük általában ellentétes irányvonalat képviselt a hatalmon lévő kormányok érdekeivel szemben. A belügyminisztériumi levéltár egy, eddig nagyrészt feltáratlan fondjának anyagát<sup>11</sup> – amely *Magyary* kormánybiztosi működésének iratait tartalmazza – megvizsgálva az a kép látszik kirajzolódni: a professor 1932-ben hivatkozott arra, hogy a közzolgálati kapcsolatos tervezetek elkészítése jól halad, s a jogszabály-tervezetet elkészülte után a kormány elé terjeszti,<sup>12</sup> ám az iratanyagban semmi sem igazolta azt, hogy ezzel a kérdéssel akár *Magyary*, akár az ő közvetlen munkatársai foglalkoztak volna.<sup>13</sup> Ezt látszólag könnyű azzal magyarázni, hogy

<sup>4</sup> CSIKVÁRI 1909, 131-139. pp.

<sup>5</sup> HEINDL, WALTRAUD: *Josephinische Mandarine. Bürokratie und Beamte in Österreich 1848-1914*. Böhlau, Wien, 2013. 133-134. pp.

<sup>6</sup> BEZERÉDI ISTVÁN: *A közigazgatás racionalizálásáról*. Magyar Közigazgatás 1931/9. 1-2. pp.

<sup>7</sup> 1931. január 28-án vette át kinevezését Károlyi miniszterelnöktől. Kinevezés, *Magyary* Archivum. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/5175/0038.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (letöltve: 2023.08.10.). *Magyary* ugyan január 24-ére emlékszik, aminek oka valószínűleg az, hogy a kinevezés alapjául szolgáló rendelet kelte ez a nap. Vö. MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása*. Budapest. Athenaeum, 1931. 4. p.

<sup>8</sup> MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930. 7-184. pp.; MAGYARY 1931, 4-30. pp.; MAGYARY ZOLTÁN: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 3-16. pp.

<sup>9</sup> SALLAI BALÁZS: *Magyary Zoltán kormánybiztosi működése*. Jogtudományi Közlöny 2023/2. 98. p.

<sup>10</sup> HENCZ AURÉL: *Törekvések a közzolgálati etika kialakítására II*. MTA, Budapest, 1987. 52. p.

<sup>11</sup> Magyar Nemzeti Levéltár – Belügyminisztériumi Levéltár K szekció 570. csomó.

<sup>12</sup> HENCZ 1987, 52. p.

<sup>13</sup> SALLAI 2023, 102. p.

a kormánybiztosság és az oktatói működés túl nagy terhet rótt *Magyaryra*,<sup>14</sup> ám egyrészt figyelembe véve a tárgy súlyát, másfelől pedig azt, hogy milyen ügyeket vett először maga elé kormánybiztosként,<sup>15</sup> talán szentelhetett volna nagyobb figyelmet is e kodifikációs munkának. A kormánybiztosként végzett működését, és különösen annak végét kudarcként élte meg és lemondása után az időközben megalapított Magyar Közigazgatástudományi Intézetbe (a továbbiakban: Intézet) vonult vissza kutatásait folytatandó.<sup>16</sup> E visszavonulás azonban nem jelentette azt, hogy a világtól és az élet jelenségeitől elzárkózott volna, hívta fel erre a figyelmet *Martonyi*.<sup>17</sup> A magyar közigazgatás racionalizálására irányuló munkáját *Mártonffy Károly* vette át a Belügyminisztérium egyik speciális bizottságának élén.<sup>18</sup> Ő a képzés és a minősítés reformjával foglalkozott főként, majd 1933-ban jelentős eredményt ért el a gyakorlati vizsgáról szóló XVI. törvénycikk előkészítésével.

## II. Az Intézet és a közszolgálat ügye

Az Intézetben folyó kutatásokat *Szaniszló József* visszaemlékezéseiben – *Magyary* konkrét javaslataihoz igazodva – öt nagy kategóriába sorolta: a vezetés, a szervezet és hatáskör, a terület, a jogszerűség és a közigazgatás személyzete. Az utóbbi kapcsán a vizsgálódásokat és a reformjavaslatokat a következő témák köré csoportosította: a képzés (főként a fogalmazási kart illetően) és a kiválasztás reformja, a jogászai gondolkodásmód hegemóniájának megszüntetése, különösen a szakigazgatások terén, illetve a szolgálati pragmatika, azaz a közszolgálatban állók jogainak, kötelezettségeinek és felelősségeinek egységes összefoglalása.<sup>19</sup> Elvitathatatlan mind a professzornak, mind iskolájának a közigazgatás tudományának művelésében való szerepe, ám *Szaniszló* e sorai kissé túlzók. Árnyaltabb megközelítést igényelne e szellemi műhely kapcsolata a közszolgálattal, mivel igen alacsony mennyiségű azoknak az Intézethez köthető tudományos produktumoknak a száma, amelyek a közszolgálattal foglalkoznak. Ennek ellenére mindenképpen említést érdemel két monográfia kiadása. Az egyik a már említett *Mártonffy Károly* – bár ő nem volt az iskola tagja – műve volt,<sup>20</sup> amely a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933. évi XVI. törvény kommentárja, illetve a gyakorlati közigazgatási vizsgával kapcsolatosan számos történeti és összehasonlító mintát tartalmaz. A másik kötet *Karcsay Sándor* és *Benárd Aurél* közös munkája.<sup>21</sup> Ők voltak az Intézet azon munkatársai, akik komolyabban is foglalkoztak a közszolgálati jog kérdéseivel.

<sup>14</sup> SZANISZLÓ JÓZSEF: *A Magyar-iskola és háború utáni sorsa: közigazgatástudomány-történeti visszapillantás*. ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék. Budapest, 1993. 49. p.

<sup>15</sup> SALLAI 2023, 99-101. p.

<sup>16</sup> KOI GYULA: *Évszázadok mezsgyéjén: négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpályája*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem. Budapest, 2013. 117. p.; ÁRVA ZSUZSANNA: *A magyar közigazgatás-tudomány*. In: Balázs István (szerk.): *Közigazgatási-elmélet*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Debrecen, 2020. 244. p.

<sup>17</sup> MARTONYI JÁNOS: *Új magyar közigazgatás felé*. Hírel 1943/6. 328. p.

<sup>18</sup> CSIZMADIA 1976, 418-421. pp.

<sup>19</sup> SZANISZLÓ, 1993, 73-75. pp.

<sup>20</sup> MÁRTONFFY KÁROLY: *A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Pécs, 1935. 5-287. pp.

<sup>21</sup> BENÁRD AURÉL – KARCSAY SÁNDOR: *A német közszolgálati jog*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Pécs, 1942. 6-77. pp.

Sajnálatos módon azonban ezt viszonylag egyoldalúan tették, amit jól példáz könyvük is, hiszen érdeklődésük szinte kizárólagosan a nemzetiszocialista Németország közszoigálati jogára irányult. Foglalkoztak a korabeli német jogalkotás kapcsolódó termékeivel, és ők fordították le magyar nyelvre az 1937-es német közszoigálati kódexet (*Deutsches Beamten-gesetz*) és az ahhoz kapcsolódó fegyelmi rendtartást (*Reichsdienststrafordnung*) is. Igaz, *Karcsay* néhány művében a francia és a belga közszoigálattal is foglalkozott (L. a felsorolásban alább). Megemlítendő továbbá Udvarhelyi Béla is, aki többször járt Németországban a közszoigálati jog kutatása céljából,<sup>22</sup> ám két kisebb terjedelmű cikk<sup>23</sup> kívül más, e témához tartozó munkát nem jelentetett meg, s hamar megvált az iskolától.<sup>24</sup> A közszoigálat kérdéskörének elhanyagolt voltát az is jól példázza, hogy 1940-ig dokumentáltan számos tudományos ülés, illetve előadás megtartására került sor a Magyar Közigazgatástudományi Intézetben, ám ezekből csupán kettő foglalkozott kifejezetten a közszoigálat kérdéseivel. Az egyik meghívott előadó *Mártonffy Károly* volt,<sup>25</sup> a másik pedig *Hans Heinrich Lammers*, aki a Német Birodalmi Kancellária vezetője volt ekkor<sup>26</sup> és a német tisztviselő képzés rendszeréről adott elő.<sup>27</sup> Az Intézet létrehozásának tízéves jubileuma alkalmából kiadott tanulmánykötetben három szerző értekezett a közszoigálat köréből vett témáról.<sup>28</sup> Alább kronologikus rendben látható az Intézet tudományos folyóiratában, a *Közigazgatástudomány* hasábjain, annak teljes fennállása (1938-1944) alatt megjelent azon közlemények listája, amelyek kizárólagosan a közszoigálat témakörével kapcsolatosak, vagy jelentős részben tárgyalnak valamilyen idetartozó kérdéskört.

- *Lammers, Hans H.*: A német tisztviselőtovábbképzés. 1938/2. 97-113. pp.
- *Karcsay Sándor*: A francia tisztviselőképzés új irányai. 1938/2. 203-205. pp.
- *Karcsay Sándor*: Az új portugál közigazgatási kódex. 1938/2. 205-206. pp.
- *Karcsay Sándor*: A belga közigazgatási reform. 1938/3. 266-268. pp.
- *Magyary Zoltán*: A közszoigálati minősítési rendszerek. 1939/2. 73-83. pp.

<sup>22</sup> SCHWEITZER GÁBOR: „Méltóságod neve ma már fogalom a Harmadik Birodalomban is, amely minden ajtót megnyit.”: *Magyary Zoltán tanítványai a náci Németországban (1933–1944)*. Diké 2021/1. 34-38. pp.

<sup>23</sup> UDVARHELYI BÉLA: *A hivatásos bürokrácia és továbbképzése a harmadik birodalomban*. Magyar Közigazgatás 1937/12. 1-3. pp.; UDVARHELYI BÉLA: *A közszoigálat újjáalakulása a német birodalomban*. Magyar Közigazgatás 1937/26. 1-3. pp.

<sup>24</sup> SZANISZLÓ 1993, 93. p.

<sup>25</sup> *A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben tartott tudományos előadói ülések 1932-1940*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 232. p.

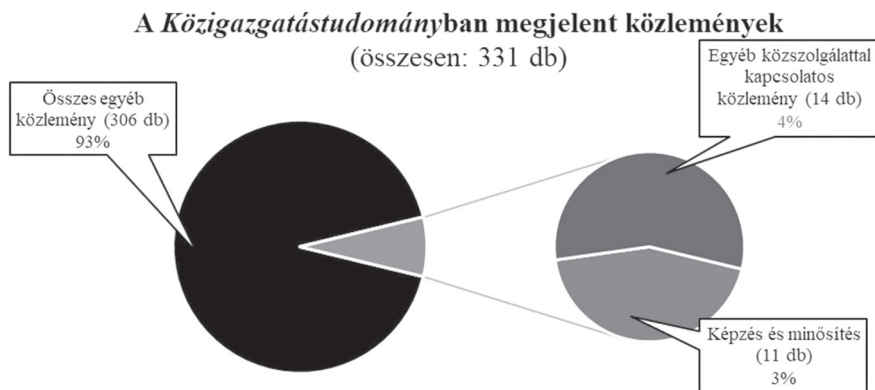
<sup>26</sup> SCHWEITZER 2021, 30. p.

<sup>27</sup> *A Magyar Közigazgatástudományi Intézetben tartott tudományos előadói ülések 1932-1940*. 1940, 235. p.

<sup>28</sup> KARCSAY SÁNDOR: *A közszoigálati alkalmazottak kiválasztása*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 56-72. pp.; TORDAY LAJOS: *A személyzeti főnök és a személyzeti osztály szerepe a közigazgatásban*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 73-83. pp.; SZANISZLÓ JÓZSEF: *Közszoigálati jogszabályok gyűjteménye: kodifikációs tanulságok*. In: Kiss István (szerk.): *Dolgozatok a közigazgatási reform köréből: Magyary Zoltán egyetemi tanársága és a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapítása tíz éves évfordulójára írták tanítványai a Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai*. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda. Budapest, 1940. 84-107. pp.

- *Göbel József*: A személyzeti igazgatás szervezete. 1939/6. 419-432. pp.
- *Karcsay Sándor*: A köztisztviselők kiválasztása Belgiumban. 1939/6. 468-471. pp.
- *Borbíró Ferenc*: Válasszák-e vagy kinevezik az önkormányzatok tisztviselőit? 1940/1. 1-15. pp.
- *Benárd Aurél – Karcsay Sándor*: A külföldi jogfejlődés forrásanyaga. A német tisztviselőtörvény. 1941/1., 2., 3., 4. számok mellékletei
- *Benárd Aurél – Karcsay Sándor*: A külföldi jogfejlődés forrásai. A német birodalmi fegyelmi rendtartás. 1941/7., 8. számok mellékletei
- *Szendy Károly*: Reformtörekvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél. 1940/3. 129-131. pp.
- *Karcsay Sándor*: A német tisztviselőtörvény alapelvei. 1941/4. 135-151. pp.
- *Karay Kálmán*: A gyakorlati közigazgatási vizsga és az egységes bírói és ügyvédi vizsga közös szempontjai. 1941/5. 200-202. pp.
- *Benárd Aurél*: A német hivatali vagyongogi felelősség. 1941/9. 332-342. pp.
- *Vecseklőy József*: New York város közszolgálati rendszere. 1941/9. 343-353. p. és 1941/10. 374-380. pp.
- *Vecseklőy József*: A kínai közigazgatási vizsgarendszer. 1942/1. 15-25. pp.
- *Benárd Aurél*: A német köztisztviselők fegyelmi joga. 1942/2. 33-47. pp.
- *Magyary Zoltán*: Lassú lépések a személyzeti politika terén. 1943/1. 1-6. pp.
- *Thoma Zsolt*: Könyvszemle. Benárd Aurél és Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. Budapest, 1942. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 36. sz. kiadványa. 1943/3. 88-92. pp.
- *Magyary Zoltán*: A vizsgáztatásról. 1943/7-8. 201-208. pp.
- *Magyary Zoltán*: Reformtörekvések a minősítés terén. 1943/7-8. 209. p.
- *Szendy Károly*: Újabb lépések a székesfővárosi közigazgatási alkalmazottak minősítésének korszerűsítése iránt. 1943/7-8. 210-214. pp.
- *Gallyas József*: A vezető tisztviselők képzése és a minősítési rendszer a m. kir. postánál. 1943/7-8. 215-218. pp.
- *Karcsay Sándor*: Minősítés az igazságügyi közszolgálatban. 1943/9-10. 291-296. pp.
- *Karcsay Sándor*: A német közszolgálati jog és a háború. 1944/3-4. 125-128. pp.

1. sz. ábra



Forrás: a szerző szerkesztése

Amint az az 1. ábrából is látható, a folyóiratban közölt szövegek mennyiségéhez képest ez is csupán csepp a tengerben: az összes kisebb és nagyobb közleményt ide számítva, a megjelent szövegek mindössze 7%-a (25 darab) foglalkozik részben vagy egészben közszolgálati témával. Ezek közül is öt a minősítésről, hat pedig a képzés reformjáról szól, így ezeket igen felülreprezentálnak tekinthetjük, míg más témák (például a felelősségi kérdések, az illetményrendszer vagy épp a szolgálati pragmatika elveinek és tartalmának tisztázása, esetleg konkrét megszövegezése) háttérbe szorultak.

Magától értetődik, hogy a magyar közigazgatás racionalizálásának a közszolgálati jog csupán egyetlen részét jelent(h)ette, s hibás gondolkodásra vallott volna az, ha csupán erre a területre koncentrálna akár maga a professzor, akár a munkaközösség. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni a közszolgálati reform kérdéseinek súlyát a korszakban, s ha erre tekintettel vagyunk, akkor véleményem szerint kijelenthető, hogy ezek a kérdések nem kaptak kellő helyet és jelentőséget e kutatásokban, amely miatt *Magyary*-t már saját korában is érték kritikák,<sup>29</sup> főként a közszolgálati joganyag rendszerezése, kodifikációja kapcsán. Az is sokatmondó, hogy *Mártonffy* a közigazgatás racionalizálásáért felelős bizottság élén kifejezetten nagy figyelmet szentelt a közszolgálati jognak.<sup>30</sup> Nem zárható ki persze az sem, hogy pont emiatt egyfajta munkamegosztást alkalmazva fordult el az Intézet a közigazgatás személyi állományára vonatkozó témáktól, ám ez csupán egy források által alá nem támasztott felvetés. A valóságban ezt cáfolhatja az a tény, hogy *Magyary* és *Mártonffy* metodikai szemléletmódjában igen markáns különbségek voltak,<sup>31</sup> így az iskola és a bizottság párhuzamos kutatásai a témában nem lettek volna feleslegesek, sőt a többféle nézőpont alighanem hasznos lehetett volna a tudomány és a jogalkotás szempontjából.

### III. Mester és tanítvány a közszolgálatról

A következőkben szeretnék rátérni a professzor, *Magyary Zoltán* és a tanítvány, *Martonyi János* gondolataira a közszolgálati reform kérdései kapcsán. Az Intézet más munkatársainak tudományos vizsgálódásait azért mellőzöm, mert a jelen ünnepi kiadvány tematikájához ez nem kapcsolódna, s ezt az előző, az Intézet munkáját egészében áttekintő fejezet pótolja, s remélhetőleg ebben sikerült valamelyest felvázolni azt a miliőt, amelyben Martonyinak közszolgálatról és annak egyes kérdéseiről alkotott véleményét lehetséges értelmezni.

<sup>29</sup> VLADÁR GÁBOR et al.: *Kodifikációs törekvések*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Budapest, 1933. 5-35. pp.; ÁMÁN ILDIKÓ: *A kodifikációs tevékenység arculatai: Magyary Zoltán, Mártonffy Károly és Vladár Gábor nézetei*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Doktoranduszok fóruma*: Miskolc, 2015. november 19. Miskolci Egetem Állam- és Jogtudományi Kar Szekciókiadványa. Miskolc, 2016. 8. p.; WEIS ISTVÁN: *A magyar közigazgatás megújulása*. Magyar Szemle 1940/1. 44. p.; MAGYARY ZOLTÁN: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Erdélyi Múzeum Egyesület. Kolozsvár, 1944. 15. p.

<sup>30</sup> Példának okáért I. MÁRTONFFY 1935, 5-287. pp.; FLUCK ANDRÁS – MÁRTONFFY KÁROLY: *Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei*. [Állami Nyomda]. Budapest, 1936. 39-60, 104-109, 129-132. pp.; MÁRTONFFY KÁROLY: *A magyar közszolgálati jog rendszere*. Magyar Királyi Állami Nyomda. Budapest, 1937. 1-26. pp.

<sup>31</sup> SZAMEL LAJOS: *A magyar közigazgatástudomány*. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1977. 196. p.; SZANISZLÓ 1993, 111. p.

## I. A mester

Kormánybiztosi kinevezését megelőzően a racionalizálásért küzdő *Magyary* még – *Hencz Aurél* szavait átvéve – „erőteljesen hangsúlyozta”, hogy a szolgálati pragmatika megalakítása célszerű és szükséges a jövő szempontjából.<sup>32</sup> 1931 után általában véve elfordult a közszolgálati jog kutatásáról, kevesebb figyelmet szentelt e területnek – kivéve talán a minősítési rendszert<sup>33</sup> – egy 1944-ben nyomtatásban megjelent előadásában foglalkozott a közszolgálati jog akkoriban szerinte megoldatlan kérdéseivel.<sup>34</sup> E műve azért képezi tanulmány forrását, mert egyfelől már az iskola felbomlása előtt nem sokkal jelent meg, másfelől pedig a *Horthy*-korszakban meg nem valósult reformokat foglalja össze, tehát időben a legutolsó nagyobb, tudományosan értékelhető megnyilatkozás a közszolgálat tárgyában. *Magyary* a magyar rendszer hiátusaként róta fel általában a személyzeti politika hiányát és e tekintetben követendő példaként utalt az Amerikai Egyesült Államok megoldásaira,<sup>35</sup> amelyek ottani tanulmányútját követően erősen hatottak szemléletmódjára.<sup>36</sup> A fizetési rendszerek újragondolását és ezeknek egységes elvek mentén való kidolgozását is megoldandó feladatként állította a szakemberek elé. Ezzel kapcsolatosan megjegyezte, hogy az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat kell egy-egy csoportba rendezni és ezekhez a csoportokhoz kell rendelni az egyes, kapcsolódó szolgálati elemeket, így az illetményezést, az előléptetést és egyéb más juttatások rendszerét. Hangsúlyozta azt is, hogy az eredményesség biztosítása olyan szempont kell, hogy legyen, amely meghatározza a fizetési rendszer kialakítását és tényleges gyakorlati működését.<sup>37</sup> A közszolgálatban dolgozók minősítésével *Magyary* viszonylag sokat foglalkozott. Kiemelte azt, hogy az Amerikában meghonosított *Probst-system* bevezetését tartaná célravezetőnek hazánkban.<sup>38</sup> Ennek a minősítési rendszernek az lényege, hogy alapvetően fizikális (például egészség, fizikai alkalmasság, lassúság vagy mozgékonyág) és pszichológiai (példának okáért lustaság, nyitottság a kritikára, utasításkövetés, együttműködés, őszinteség) szempontokkal írja le a személyt. A jelentés (minősítő lap) egy lap, amelyen az értékelő egytől háromig terjedő skálán értékeli a megadott szempontoknak megfelelően a tisztviselőt. Az igazi újítás azonban az volt, hogy a számlálólapot a jelentéstől külön kezelték, azaz a kitöltő (elvileg) nem tudhatta, hogy az általa bejelölt válaszok milyen pontszámot adnak majd ki, mivel az számlálólap már egy tizenegy fokú skálát használt és ezeket külön kezelték, vagyis csak kisszámú ember férhetett hozzá.<sup>39</sup> Az előléptetés tekintetében a porosz gyökerű, tisztán automatikus előrelépési rendszert nem tartotta jó megoldásnak. Szerinte olyan előléptetési rendszert kellett volna meghonosítani, amely nem csupán szolgálatban eltöltött évek számát, de a képzettséget és az eredményességet is figyelembe veszi. Külön

<sup>32</sup> HENCZ 1987, 52, 59. pp.

<sup>33</sup> SZAMEL 1977, 236-239. pp.

<sup>34</sup> MAGYARY 1944, 3-18. pp.

<sup>35</sup> MAGYARY 1944, 7-8. pp.

<sup>36</sup> SZABADFALVI JÓZSEF: *Jogállam – cselekvő állam: Magyary Zoltán jogállam-felfogásának rekonstrukciója.* Pro Futuro 2022/1. 14. p.; SZABADFALVI JÓZSEF: „A jogállam a jogeszmé megvalósítását célzó intézmény”: *jogállam-koncepciók Magyarországon a 20. század közepéig.* Gondolat Kiadó. Budapest, 2023. 143. p.

<sup>37</sup> MAGYARY 1944, 8-10. pp.

<sup>38</sup> MAGYARY 1944, 11-12. pp.

<sup>39</sup> Bővebben: MAGYARY ZOLTÁN: *Amerikai államélet.* Magyar Királyi Egyetemi Nyomda. Budapest, 1934. 203-207., 230. pp. (A kötet 204. és 205. oldala között mellékletként megtalálható a jelentési lap egy másolata is.); MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás.* Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1942. 435-436. pp.

kiemelte azt is, hogy „a főnök nem kiérdemült referens”, azaz mindig meg kell vizsgálni egy vezetői kinevezés kapcsán azt, hogy a leendő főnök rendelkezik-e olyan képességekkel és gyakorlattal, amelyek feladatai ellátásához szükségesek.<sup>40</sup> Ezzel kapcsolatban megemlítette korábbi munkáját, a Közigazgatási vezérkart is.<sup>41</sup> Végezetül az előadásban felsorolt néhány bürotechnikai jellegű javaslatot, illetve megemlítette azt is, hogy helyes pszichológiai kezelést kell biztosítani a közszolgálatban állók számára.<sup>42</sup> Nem tartozik ide a Magyar közigazgatás című művének vonatkozó fejezete, mivel ebben nem kifejezetten reformkérdésekkel foglalkozik, hanem kézikönyvszerűen ír a közszolgálat fejlődéséről és hosszabban-rövidebben annak elemeiről, intézményeiről. Hencz szerint ebben az 1942-es *opus magnum*-ban foglalja össze Magyary a szolgálati pragmatika tartalmát,<sup>43</sup> ám valójában az egyes alfejezetek kapcsán illet nem olvashatunk a *Magyar közigazgatásban*. A szolgálati pragmatika is egy rövid alfejezet erejéig jut szerephez a kötetben,<sup>44</sup> tehát rendszertanilag Hencz álláspontja erősen vitatható.

## 2. A tanítvány

Martonyi Jánost Szaniszló a jogászi szemléletű tanítványok közé sorolta könyvében, méghozzá első helyen,<sup>45</sup> hiszen „ő volt a Magyary-tanítványok sorvezetője”.<sup>46</sup> Ez sokat elárul arról, hogy milyen perspektívából foglalkozott a közigazgatás egyes területeivel, leginkább a közigazgatási bíráskodással, az államigazgatás törvényességének problematikájával, a közigazgatási eljárással és az oktatásüggyel.<sup>47</sup> E felsorolásból is látható, hogy a közszolgálat nem tartozott kifejezetten tudományos vizsgálatainak témájához, ám ezzel összefüggésben is vetett papírra gondolatokat. 1933-ban a *Debreceni Szemle* közölte egy kisebb szövegét, amelyben a francia tendenciákra reflektálva röviden kitért a legégetőbb közszolgálati reformkérdésekre is: a kiválasztás (versenyvizsga), a felelősség és a szolgálati pragmatika ügyére.<sup>48</sup> 1942-ben a *Hitel* című folyóirat hasábjain jelentetett meg egy nagyobb terjedelmű, átfogóbb tanulmányt, amelynek a *Közigazgatásunk reformja* címet adta.<sup>49</sup> Ebben – ahogyan azt életrajzírója, Siket Judit is megállapította – viszonylag részletesen foglalkozik a személyi állományt érintő reformkérdésekkel és lehetőségekkel is.<sup>50</sup> Megemlítette például a tisztviselők képzésének és utánpótlás tervezésének a fontosságát, amellyel kapcsolatban kiemelte, hogy a középiskolából az egyetemen át a szakvizsgáig kell előre tervezni a közigazgatásban dolgozók életpályáját.<sup>51</sup> A minősítéssel kapcsolatban ő is

<sup>40</sup> MAGYARY 1944, 12. p.

<sup>41</sup> MAGYARY 1944, 14. p.

<sup>42</sup> MAGYARY 1944, 10. p.

<sup>43</sup> HENCZ 1987, 59-62. pp.

<sup>44</sup> MAGYARY 1942, 393-394. pp.

<sup>45</sup> SZANISZLÓ 1993, 113. p.

<sup>46</sup> SZANISZLÓ JÓZSEF: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Jog- és Államtudományi karán 1777-1977 között II.* ELTE Államigazgatási Jogi tanszéke. Budapest, 1977. 404. p. Figyelemre méltó tény, hogy 22 éves korában már 80 oldalas önálló munkát adott közre. SZABADFALVI 2023, 167. p.

<sup>47</sup> SIKET JUDIT: *Martonyi János*. Forum. Acta Juridica et Politica 2020/1. 478. p.

<sup>48</sup> MARTONYI JÁNOS: *A magyar jogélet és Franciaország*. Debreceni Szemle 1933/5. 218-219. pp.

<sup>49</sup> MARTONYI JÁNOS: *Közigazgatásunk reformja*. Hitel 1942/2. 100-115. pp.

<sup>50</sup> SIKET 2020, 479. p.

<sup>51</sup> MARTONYI 1942, 107-108. pp.



osztotta mestere nézeteit, azaz a *Probst-system* bevezetését tartotta a legmegfelelőbbnek.<sup>52</sup> *Magyary* nyomán utalt érintőlegesen a közigazgatási vezérkarral kapcsolatos nézetekre.<sup>53</sup> Ő is problematikus és fontos kérdésnek tartotta az előléptetés rendszerét.<sup>54</sup> Tanulmányában számos helyen találhatunk utalást arra vonatkozóan, hogy a közszolgálat kérdéseinek megoldása kapcsán figyelemmel kell lenni pszichológiai és szociológiai módszerekre is, illetve meg kell próbálni a szervezet működését akadályozó belső intrikák kiküszöbölésének mechanizmusait is meghonosítani.<sup>55</sup> A másik jelentős forrás, amely *Martonyinak* a közszolgálattal kapcsolatos nézeteit tartalmazza, nem más, mint *Magyary* 1944-es előadásának átirata. Ebben ugyanis a hozzászólásokat is megörökítették, és az egyik hozzászóló – egyben a kiadvány szerkesztője<sup>56</sup> – *Martonyi* volt. Markáns ellenvéleményt nem fogalmazott meg mesterével szemben; sok tekintetben csak összegezte az elhangzottakat. Mindazonáltal néhány kérdésben saját álláspontot is kinyilvánított, mint például a vezetői tisztséget betöltők vizsgakötelezettségének bevezetése kapcsán, amelyet egyértelműen elutasított. Mint fogalmazott: „a vezető állásokban való emelkedéshez szükséges vizsgák néha-néha felbukkanó tervének a polgári közszolgálatra nézve nem vagyok barátja. Az irányításhoz szükséges képességeket [...] úgysem lehet vizsga keretében elbírálni”.<sup>57</sup> A külső szolgálattal kapcsolatban megjegyezte azt, hogy kívánatosnak tartaná a központi közigazgatás körében általános szabállyá tenni, azaz valamennyi érdemi közigazgatási feladatot ellátó és központi szervnél tevékenykedő tisztviselőtől meg kellene követelni, hogy előzetesen a közigazgatás valamely alacsonyabb szintjén szerezzon gyakorlatot.<sup>58</sup> Végül a fizetési rendszerrel kapcsolatban megjegyezte, hogy a magyar hatályos szabályozástól eltérően jobbnak tartaná a jövőben az ezzel járó túlzott mértékű adminisztratív munka csökkentését.<sup>59</sup>

#### IV. Zárzó gyanánt: *Martonyi öröksége a közszolgálati jog területén*

Összegzésként elmondható, hogy bár *id. Martonyi János* kutatói személyiségétől – mint az iskola legtöbb tagjától – messze állt a közszolgálati joggal kapcsolatos problémák kutatása, ám mégis kiemelhető műveiből néhány, önállóan is értékkel bíró gondolat. Az első ilyen visszatérő elem minősítés kérdése, amelyben konzekvensen követte *Magyary* álláspontját abban, hogy a *Probst-system* meghonosítása indokolt lenne.<sup>60</sup> A fizetési rendszerrel és az előléptetéssel kapcsolatosan is határozott álláspontja volt. A csoportok közötti előrelépést ugyanis egy vegyes megoldással javasolta megvalósítani. Munkájából az látszik, hogy

<sup>52</sup> MARTONYI 1942, 108. p.

<sup>53</sup> MARTONYI 1942, 109. p.

<sup>54</sup> MARTONYI 1942, 108. p.

<sup>55</sup> MARTONYI 1942, 101-102., 106. pp.

<sup>56</sup> Ez a tény és a kiadás helye (Kolozsvár) nem véletlen, ekkoriban ugyanis *Martonyi* már negyedik éve volt itt egyetemi tanár. Vö.: SZANISZLÓ 1993, 113. p. Az itteni egyetem eltekintett kinevezésekor attól a tényről, hogy még nem rendelkezett magántanári habilitációval. Az erre történő felterjesztése ugyanis még a fővárosban megtörtént, s egyik bírálója *Magyary* volt, aki támogató véleményét 1940 márciusában készítette el. <https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/handle/20.500.12944/5080?key=Martonyi> (letöltve: 2023.08.10.). Másik bírálója (*Tomcsányi Móric*) azonban késlekedett, így végül a habilitációra nem került sor. Vö.: SZANISZLÓ 1977, 404. p.

<sup>57</sup> MAGYRAY 1944, 16. p.

<sup>58</sup> MARTONYI 1944, 15. p.

<sup>59</sup> MARTONYI 1944, 16. p.

<sup>60</sup> MARTONYI 1944, 16. p.

ehhez a koncepcióhoz az 1940-es években változatlanul ragaszkodott. Elképzelései szerint az anciennitás elvén működő automatikus előrelépés lehetőségét kellene biztosítani a tömegesebb, alsóbb szolgálati kategóriákban, míg a felsőbb, vezető pozíciókra nézve a félautomatikus megoldást tartotta volna kívánatosnak. Ez utóbbi tehát a valóságban úgy nézett volna ki, hogy figyelembe vették volna a közszolgálatban eltöltött időt, de más szempontokat is mérlegeltek volna a pozícióban történő előléptetés kapcsán.<sup>61</sup> *Martonyi* arra nézve, hogy melyek lennének ezek a figyelembe vehető szempontok, nem fogalmazott meg saját álláspontot, ám valószínű, hogy e tekintetben *Magyary* és az iskola korábbi kutatásai során meghatározottakat tartotta volna követendőnek, így különösen a *Közigazgatási vezérkarban* megfogalmazottakat. Kiemelendő továbbá, hogy *Martonyi* 1942-es tanulmányából az körvonalazódik, hogy – akarva vagy akaratlanul –, de már ekkor megjelent gondolkodásában a praxeológiai irányzat, amelynek kibontakozását inkább a második világháború utáni időszakra tehetjük a kontinensen és amelynek módszertanában már megjelentek az akkori idők újabb társadalomtudományi megközelítései.<sup>62</sup> Számos történeti, szociológiai, pszichológiai kortárs kutatásra hivatkozott *Martonyi* is azzal kapcsolatban, hogy szerinte a közszolgálat rendszerét és a köztisztviselő eszményképét ezekre is tekintettel lehet csak kialakítani, illetve meghatározni.<sup>63</sup> Találhatunk e körben reflexiót például *Weis István*, *Szekfü Gyula*, *Ravaszk László*, *Ottlik László*<sup>64</sup> és *Véres Péter* vizsgálódásaira. Ezzel a komplex, sőt tulajdonképpen multidiszciplináris elképzeléssel pedig részben már túl is lépett mesterének, *Magyary Zoltán*nak a közszolgálattal kapcsolatos nézetein, hiszen már nem csupán a közigazgatás tudományának metódusaival és megközelítéseivel dolgozott. Mindazonáltal sajnálatos, hogy ezt a gondolatkört – legalábbis a közszolgálattal kapcsolatos nézetei terén – élete során már nem fejtette ki bővebben. Ennek ellenére, úgy gondolom, mégis példát állított kollégái elé a több tudományág eredményeit is figyelembe vevő megközelítés alkalmazásával. Az átfogó közszolgálati reformok ügyét illetően azonban azok lehetőségét elsodorták, jelentőségét kiüresítették a második világháború utáni történelmi folyamatok, ilyen módon mind *Magyary*, mind tanítványai, így *Martonyi* korszerű elképzelései ezen a téren „csak” elméletként maradtak meg.

<sup>61</sup> MARTONYI 1942, 108. p.; MAGYARY 1944, 16. p.

<sup>62</sup> NAGY ENDRE: *Közigazgatásshociológia Lengyelországban*. In: Lőrincz Lajos – Nagy Endre – Szamel Lajos: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1976. 126-127. pp.

<sup>63</sup> MARTONYI 1942, 101-104. p.

<sup>64</sup> Ottlik államelméleti munkásságáról l. SZABADFALVI JÓZSEF: *Egy konzervatív állam- és politikatudós: Ottlik László (1895-1945)*. Dialóg Campus – Debreceni Egyetemi Kiadó. Budapest – Debrecen, 2019, 5-182. pp.

## BALÁZS SALLAI

THE REFORM OF CIVIL SERVICE AND THE  
'MAGYARY SCHOOL' SPECIAL REGARDS TO  
JÁNOS MARTONYI'S SCIENTIFIC RESEARCHES

The primary objective of the paper is to provide a concise overview of the connections between the Hungarian civil service reform and the Magyary school, focusing particularly on the significant intellectual contributions of *János Martonyi*. To achieve this, it is essential to consider the broader historical context of the era, the specifics of civil service reform during Hungary's Horthy era, the research activities of the Hungarian Institute of Public Administration established in 1931, and the influential figures, including the „master,” *Zoltán Magyary*, and one of his accomplished „students,” *János Martonyi*. The reform of the Hungarian civil service has been a persistent concern since the first half of the 19<sup>th</sup> century. This enduring issue culminated in the endeavor to create a Hungarian Civil Service Code. When *Zoltán Magyary* assumed the role of government commissioner, he was tasked with addressing this and numerous other civil service matters. Regrettably, this issue received diminishing attention over time. Following *Magyary*'s resignation, the Hungarian Institute of Public Administration, aside from a few dedicated researchers such as *Sándor Karcsay* and *Aurél Benárd*, largely abandoned research on civil service matters. Professor *Magyary*, who headed the institute, did engage with topics related to public administration staffing on a few occasions, but these discussions predominantly revolved around potential training and qualification reforms. In contrast, *János Martonyi*'s research persona, akin to the majority of the school's members, did not primarily revolve around exploring civil service law issues. Nevertheless, some of his works warrant mention, particularly those that delve into qualifications, promotions, the salary system, and professional practices. His approach was characterized by a certain multidisciplinaryity. While firmly rooted in the legal-minded Magyary school, *Martonyi* exhibited an acute awareness of the historical, sociological, and political dimensions of his time. This awareness allowed him to extend the legal perspective to encompass historical, social scientific, and psychological viewpoints in his work on the civil service.