

A
**KÖZALKALMAZOTTAK
JOGÁLLÁSA**

KÜLÖNÖS TEKINTETTEL,
A LEGÚJABB KOR MOZGALMAIRA

ÍRTA:
DR. DRÁGFFY MIKLÓS



BUDAPEST, 1932.
GRILL KÁROLY KÖNYVKIADÓVÁLLALATA
IV., VÁCI-UTCA 78—80.

E L Ő S Z Ó

A magánjog épületének struktúrája évtizedek óta kompakt egész. A magánjogi intézményeknek belső szükségszerűsége hozta magával azt, hogy még az egymástól távol és egymástól függetlenül kifejlődött magánjogi fogalmak is bizonyos fokig hasonlóságot mutatnak fel és az európai magánjogok legnagyobb része vagy közvetlenül a római jognak alapjain épült fel, vagy legalább is ennek hatása alá kerül. Az egyes nemzetek érintkezése, a mindenütt hasonlóságot mutató kereskedelmi jognak kifejlődése a magánjognak összekötő szárait csak erősebbé tette.

Amíg a legrégebb korban az egyének cselekvési szabadsága aránylag igen tágkörű volt és ennek megfelelően jogainak gyakorlása és érvényesítése tekintetében sem voltak korlátok közé szorítva, amíg az állam szervezete csak kisebb közületek megszerveződésében állott és ezek szervezése sem érte el a mai tökéletességet, — addig az ezen viszonyokkal kapcsolatos közjogi és az ezen jogok gyakorlásához fűződő közigazgatás jogi kérdések komoly fejlettségre nem tettek szert és ezen intézményeknek kialakulása éppen azért, mert azok nem alapultak olyan belső szükségszerűséget magukba foglaló fogalmakon, mint amilyenek még ma is érezzük pl. a házasság, a magántulajdon intézményét, nem váltak egymáshoz ennyire hasonlóvá és mesterséges voltuknak megfelelően a legkülönbözőbb alakulatokat mutatták.

Újabb jogfejlődés az egyén cselekvési szabadságának korlátozását, az állam beavatkozási jogkörének tágulását és ezzel az állam által megírt kötelezettségek és tilalmak gyarapodását és az ezek ellenőrzésére hivatott közigazgatási szabályok sokasodását hozták magukkal, úgyhogy ezen közigazgatási jogszabály-tenger-

bői már a magánjognak eddig egységes területe csak sok szigetcsúcsként emelkedik ki.

A közigazgatási jogszabályok szaporodása — ismétlem — ezeknek mesterséges jellegénél fogva nem mutatható egységes jogfejlődést és nem alakultak ki eddig természetesen olyan jogelvek, amelyek a közigazgatási szabályok tömegeit egybefoglalták volna. Ezen okból a közigazgatási jogszabályok szerkezete egymástól sok tekintetben eltér, egy egységes rendszerbe nehezen foglalható és ezen okból a közigazgatási jognak tanítása, a közigazgatási jognak jogszabályalkotás útján való megteremtése és a közigazgatási jogszabályoknak a jogot praktikusán gyakorló által való ismerése a legnagyobb nehézségeket okozza. Annak, aki kellő jártassággal akar bírni ezen jogszabálytömegben, a rendeletek tömegeit kellene ismernie és a gyakorlati embernek nem siethet segítségére egy megfelelően elkészített jogszabálymutató sem, mert a dogmatika és rendszer hiánya folytán még ezen mutató elkészítése is majdnem leküzdhetetlen nehézségekbe ütközne. A modern jogászság legfontosabb feladata tehát az, hogy ezen káoszban egy lehetőleg az egész művelt jogászvilágban egységes rendszer megalkotásával a közigazgatási jog egyik tisztázatlan, sőt majdnem ismeretlen fogalmának kikristályodásával ezen, a jövőben nagyon nagy fontossággal bíró tudomány alapjait megvessék.

Mint hogy a közigazgatási jognak középpontja a köztisztviselőkre vonatkozó jogszabályok tömege, mert hisz ezek jogi esetéből és jogállásából indul ki minden további jogszabály, a fenti szempontok tekintetében remélem ezen könyv jó szolgálatokat fog tenni. Annak ellenére is, hogy a gazdasági viszonyok által teremtett nehéz helyzetre tekintettel e könyv nem is jelenhet meg abban a formában, amelyben elkészült és egyes kész füzetek a köztisztviselők külföldi szervezkedésére vonatkozóan, valamint a kérdés nemzetközi vonatkozásai csak egy későbbi kiadásban, esetleg külön tanulmányok keretében jelenhetnek meg.

I. FEJEZET

Az államalkalmazotti minőség fogalmi elemei

A modern államtanok egyik legvitatottabb kérdése a közalkalmazotti viszony természete. A probléma a régi patrimonialis időkben nem vetődött fel, mert akkor az ország ügyét a király személyes alkalmazottai vitték. Az egész országterület a király magántulajdona, melyet megbízottjai által kormányzott. Ebben az időben a mai közjogi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott köztisztviselőkről beszélni nem lehetett.

Lassan-lassan kettévált a fejedelmi privát vagyon és az állam közjogi területe. Most már nem szolgálhatta a király személyes embere az államot, hanem a házi tisztviselőktől különböző egyénekre volt szükség, hogy az állami akarat végrehajtói legyenek. A közjogi állam első idejében az államszolgálat sem megjutalmazott, sem életreszóló, sem pedig professzionátus nem volt. *Nobile officium* fogalma a rendi állam életével van egybefoglalva. A kiváltságos nemesi osztálya neki juttatott előjogoknak ellenértékeképp ingyen vállalta a közügyek intézését. Egy bizonyos hivatali szolgálat nem volt mindig ugyanazzal a személlyel betöltve, ma az egyik intézte, holnap a másik, amint reájuk a sor került.

Az állami feladatok sokasodásával az állami szervezet egyre jobban és jobban szétágazott. Új állami tevékenységi terek nyíltak meg. Ami tegnap még magánműködési kör volt, pl. a személyfuvarozás, ma az állam feladatává lett. Ugyanígy a társadalom feladatai, vagy az egyházi tevékenységnek egyes részei az állam ügykörévé lettek. Gondoljunk csak a szociális munkálkodásra, mely nemrég még a társadalom feladatát képezte, avagy gondoljunk arra, hogy az anyakönyvek

vezetése 50 évvel azelőtt még a papok munkáját szaporította, míg ma az állam egyik legfontosabb kötelezettsége. A házasságkötés is az egyház szolgája előtt történt, épúgy a házasságból folyó bontó és egyéb perek lavinája egyházi bíróságok előtt nyert elintézés. Ma mindez állami feladat.

A nemesi osztály, mely gazdag hatalmas volt, tökehiány, saját hibája és a búza árának (hisz a nemesi társadalom létalapja a föld és elsősorban ennek legfontosabb terméke, a búza) hatalmas aláértékelése miatt lassan-lassan visszaszorult arra, hogy ha már egyszer az államot szolgálja, annak ellenértékét megkapja. Életbiztonsági követelte, miszerint a tegnap még időleges hivatalos működés életreszóló legyen, hogy a földjét vesztett tömeg így biztos kereseti forrásra tegyen szert.

Az állam jól felfogott érdeke egy síkba esett a tegnap még nobile officiumot vállalók érdekeivel, mert hisz az élethivatásos hivatalnok az erre való hosszú készülődésével, hasonló ügyekben követelt gyakorlatával jobban képes a felmerült eseteket megoldani, mint a váltakozó, időleges tisztviselőkar. Így fejlődött ki az első időben tisztán magánjogi hivatalnoki szervezet, utána pedig a nobile officium rendszere, s végül az élethivatásos, fizetett közjogi állású tisztviselők státusa.

Amióta a patrimoniális állam átalakult közjogi állammá, a tudósok szorgalmasan keresték a modern választóvizet, mely az államalkalmazottakat elhatárolja a magánalkalmazottaktól. Amint az államjogi ideálok átalakultak, úgy alakult át a felfogás az államalkalmazottakat illetőleg. Helyesen állapítja meg Stein: „Das Princip des Staatsdienstens ist inner mit der Entwicklung der Staatsidee verflochten“.¹

A patrimoniális doktrínák nem mélyedtek el a kérdésben, ezt megkerülték s úgy fogalmazták meg tételüket, hogy mindenki államalkalmazott, akivel az állam

¹ Stein: Verwaltungslehre II. kiad. 343. old.

mandátum, precárium, innominál contractust, avagy munkabérszerződést köt.

Darest² szerint az állam szolgálói közül azok közalkalmazottak, akik diszkrecionális hatalommal bírnak.

Gönnér³ állami alkalmazottnak minősít mindenkit, ki az államnak szolgálatot teljesít.

Zakariás,⁴ Schulze,⁵ Gerber⁶ szerint az államalkalmazotti viszony egyetlen kritériuma az alárendeltség.

Laffériére⁷ a minősítő ismérvet abban találja, hogy a közalkalmazott adminisztratív aktus révén lépjen az állam szolgálatába. Az nem szükséges, hogy a közalkalmazott diszkrecionális joggal bírjon, hanem pusztán az a lényeges, hogy a közalkalmazotti viszony megállapítására jurisdictional bíró személy tevékenysége hozza létre a közalkalmazotti viszonyt.

Dahlmann⁸ szerint a hivatalviselés a közalkalmazotti viszony főkritériuma; akiknek hivataluk van, azok közalkalmazottak;⁹ egyéb polgárok, akik a községnek szolgálatokat teljesítenek, azok az államnak magánalkalmazottak.

² Darest: La justice administrative II. köt. 372. old.

³ Gönnér: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie 1808. 85. old.

⁴ Zacharias: Staatsdienst II. kiad. 5. köt. 565. old.

⁵ Schulze: Einleitung in das deutschen Staatsrecht 1867. 317. old.

⁶ Gerber: Grundzüge eines Systems der deutschen Staatslehre 1808. 109. old.

⁷ Laffériere: Jurisdiction administrative: I. köt. 564. old.

⁸ Dahlmann: Politik. 3. kiadás 271. old.

⁹ Hasonló értelemben P. Manfrin „Hivatal nélkül nincs közalkalmazott. A hivatal akár magasabbrendű, akár alacsonyabb, akár ingyenes, akár fizetett, mindenképpen hivatal marad, ... a hivatalt viselők az államnak szolgálatot teljesítők, közalkalmazottak“. Tirannia burocratioa 1900. 88. old. — Ellenkező nézetet van Zimmermann. „Vannak hivatalnokok, akik egyáltalában nem bírnak hivattal, másrészt azonban vannak oly személyek, akik közjogi hivatal alkalmazottai, még sem hivatalnokok: így tehát jogosan mondható, hogy a közalkalmazott fogalmi eleme egy hivatal átvételét

Zorn¹⁰ az államalkalmazotti minősítő ismérvet a diszkrecionális jogban találja meg.

Az első államjogász, aki a közalkalmazotti viszony vizsgálatánál mélyebbre hatolt, Laband¹¹ volt. Szerinte közalkalmazottak azok, akik az állammal közjogi természetű szolgálati viszonyban állanak. Sem a szolgálat fizetéses volta, sem ennek tartós természete, sem, a végzett munka diszkrecionális vagy technikai természete, sem a szolgálat államjogi szempontból történő magasabb vagy alacsonyabb értékelése nem lényeges a minősítésnél. Nem játszik szerepet az sem, hogy az államalkalmazott egész tevékenységét lekösse a hivatal, vagy hogy ez a köztisztviselőnek főfoglalkozása legyen, „öffentliche Dienstverhältnis bleibt vielmehr als der allein wesentliche Begriffsmoment übrig“.

Duguit¹² meghatározása szerint köztisztviselők azok, kik tartós szolgálati viszonyban állanak az állammal Közszolgálat alatt oly tevékenységet ért, amelyet valamely kor közfelfogása az állam szükségképpen feladatai közé sorol. A közszolgálati alkalmazott viszonyának három ismérve van: 1. szolgálati viszony, 2. tartósság, 3. a tevékenység az állami feladatok határain belül történjék.

Berthelémy¹³ tanítása, hogy a tulajdonképpen államalkalmazottak azok, akik az állammal szolgálati viszonyban állanak és e reláció hatásaként az államtól nyert pouvoir alapján actes d'autorité-t (diszkrecionális tevékenység) végeznek. Mindazok, akiknek működése a pusztán actes de gestion a sajátos államalkalmazottak köréből ki vannak rekesztve.

avagy betöltését nem tartalmazza“. — Die rechtliche Natur des Dienstverhältnisses der Reichs und Staatsbeamten, 1913. 29. oldal.

¹⁰ Zorn: Das Staatsrecht. I. kötet 225. old.

¹¹ Lat and: Staatsrecht 1888. 407. és 412. old.

¹² Duguit: L'Etat, les agents et les gouvernants. 413. old.

¹³ Berthelémy: Traité élémentaire de droit administratif. 1927. kiad. 49. old.

Rehm¹⁴ azt hirdeti, hogy mindenki államalkalmazott, aki közjogi természetű alapon munkaszolgáltatást végez az államnak.

Bluntschli¹⁵ a végzett tevékenység magasabb vagy alacsonyabb minőségét teszi megkülönböztető ismérvnek.¹⁶ Azok, akik közjogi szolgálati viszonyban állanak az állammal és feladatuk az, hogy magas értékű, nem pusztán technikai munkát végezzenek: államalkalmazottak.¹⁷

Georg Meyer:¹⁸ „Beamte im vollen Sinne des Wortes sind demnach nur diejenigen Personen, welchen ein Amt übertragen ist und welches aus der amtlichen Tätigkeit ihren Lebensberuf machen“. Hivatal és ennek élethivatásos betöltése adja meg a közalkalmazotti viszony kritériumát.

Hauriou¹⁹ szerint köztisztviselő az, aki a végrehajtó

¹⁴ Keh in: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes Annalen des deutschen Reiches. 1885. évf. 822. old.

¹⁵ Bluntschli: Die Lehre von modernen Staat. 1886.

¹⁶ E megkülönböztetés eredete régi időkbe nyúlik vissza. A görögöknél metagrafeus-nek hívták az alacsonyabb rendű munkát végző közalkalmazottakat, szemben az arhontés-eikkel. Cicero is különbséget tesz választott tisztviselők és „aimanenses“ között. — Svájcban az alacsonyabb rendű munkát végző közalkalmazott „Angestellte“, a magasabb értékelésű tevékenység végzői „Beamte“. — Olasz nyelv funzionario és impiegato szavakkal juttatja érvényre az eltérést.

¹⁷ Maurenbrecher a pusztán technikai munkát végző államalkalmazottaktól elvitatja az államalkalmazotti minőséget. Szerinte ezek még annak ellenére, hogy kinevezésük, illetőleg választásuk közjogi természetű, még sem közalkalmazottak. — Rougié szintén úgy vélekedik, hogy az egyedüli megkülönböztető ismerv a végzett munka természete. — Btude sur le statut des fonctionnaires. 1911. 16. oldal.

¹⁸ Georg Meyer: Mehrbucih des deutschen Staatsrechts. 1873. 357. oldal.

¹⁹ A Hauriou: Precis de droit administratif. 8-ik kiadás 629. oldal. „Meg kell határozni a közalkalmazotti minőség elemeit. Úgy látszik, hogy két lényeges kellék van: 1. a közigazgatás rendes szervezetéhez való tartozás, 2. egy közhivatalnak mint dolognak birtoklása vagy okkupációja.“

hatalom szervezetébe tartozik s egy hivatalt mint testetlen dolgot birtokol.

Deutmann²⁰ három fogalmi elemet állapít meg a közalkalmazotti viszonyban: 1. közjogi természetű viszonyt, 2. szolgálati viszonyt, 3. hogy az ily közjogi természetű szolgálati viszonyban álló közjogi funkciókat végezzen. Magánalkalmazott az, akit bár közjogi természetű szolgálati viszony fűz az államhoz, de e viszony természete szerint nem munkaszolgáltatásra irányul, továbbá az, aki közjogi természetű munkaszolgáltatási viszonyban áll, azonban nem tölt be közjogi funkciót.

Keleti Ferenc akadémiaokosorúza munkájában írja: „Az államszolgálat fogalmának lényeges kellékei: 1. Hogy az államhatalom megbízásán alapuljon. 2. Hogy az államnak szentelt nyilvános tevékenység, szolgáltatás legyen.”²¹

Az államtisztviselői viszony főjellemzője a közjogi természet. Az állam és az egyes nem mint egyenrangú szerződő felek állanak egymással szemben, hanem az egyik oldalon feltalálható a potestas, a másik részen pedig az alárendeltség szerepel. Éppen ez az állam oldalán feltalálható potenciális kényszer az, amely elkülöníti a közjogi viszonyt a magánjogi viszonyoktól. A magánalkalmazott szerződéskötéskor ép olyan szabadon állapítja meg a feltételeket, mint gazdája,²² Az államalkalmazottnál mind az állam jogai és kötelezettségei, mind pedig az államalkalmazott szolgáltatásai nem képezik egyezés tárgyát, hanem törvényből erednek. Az általános törvény konkrét megvalósítására

²⁰ Deutmann: Beamtenverhältniss und politische Freiheit. 1927. 9. oldal.

²¹ Dr. Keleti Ferenc: Az államszolgálat jogi természete. 1883. 345. old.

²² „A közjog- birodalmában a magánjoggal szemben a viszony a rendelkezés és engedelmesség szabályai szerint igazodik, tehát a felek nem egyenlő jogúak, amint egyenlők a magánjog birodalmában“. Nezard: Theorie juridique de la fonction publique. 1904. 461. oldal.

egyres esetekben a viszonyt megalapozó kétoldalú hatósági aktus ad alkalmat. Törvény általi megkötöttség a kinevező orgánum és a kinevezett oldalán = a közjogi viszony.

Másrészt azonban a közjogi viszony célja is más, mint a magánjogi személyeknek történendő szolgáltatás célja. Itt a hivatalnok erejét, működését a köz érdekében fejti ki, míg az utóbbi esetben a munkatevékenység célja privát egyének vagy jogi személyek érdeke. KÖZJÓ-magánérdek a második karakterisztikuma e közjogi, illetve a magánjogi viszonyoknak.

A szolgálati viszony tartalma is élenken elüt a két esetben. A magánalkalmazott meghatározott munka elvégzésére kötelezi magát, ennél többet tőle a munkaadó nem követelhet. Aki napi nyolc órára szegődik, az nem köteles tovább dolgozni, ha ez az idő letelt. Az idő is, a végzendő munka természete is meg van határozva. Közalkalmazott részére végzendő munkát a közszükséglet szabja meg. Ő nem meghatározott feladat elvégzésére kötelezte magát, hanem a mindenkori államszükségletek határozzák meg, mi lesz teendője. Az elvégzendő munka időbeli tartalma, sincs megszabva. Ha szükséges, bármikor rendelkezésre kell állani.

A magánjogi viszonyban a munkaadó ellenszolgáltatást nyújt, fizetést ad. E fizetés nem más, mint az adott időben és helyen a munkapiacon meglévő keresletnek és kínálatnak az eredője. Ha nagy a kereslet, akkor a magántisztviselő fizetése is magasabb, ha ellenben a kínálat felette áll a keresletnek, akkor a fizetés minden bizonnyal lejjebb fog szállni. Sokszor bérharc, sztrájk, kizárás — tehát erőszakos körülmények játszanak bele a fizetés kialakulásában. A munkaadó mindig alacsonyabb bér elérésére törekszik, a munkavállaló ezzel szemben a maximumot akarja elérni. Mindez másként van a közjogi viszonynál. A fizetés itt nem ellenérték, hanem azt célozza, hogy a tisztviselő munkaképességét fentartsa, hogy ez megfelelő életet éljen, ne legyen kénytelen egyéb gondjai miatt a rábízott felada-

tokat elhanyagolni, hogy egész emberként szentelhesse a köznek magát. Akinek korgó gyomorral kell dolgozni, annak munkája nem lesz olyan szabatos, mint szerencsésebb társaié. Akinek homlokát a holnapért való gond redőzi össze, azt könnyebben csalja ingoványok felé a kísértés lidércfénye. Az állami tisztviselő, minthogy államorgánumi mivolta révén sokszor rendkívül nagy hatalom felett rendelkezik, sokkal jobban ki van téve a megkörnyékezésnek, mint a magánalkalmazott. A fizetést sem a kinevező hatóság, sem pedig a kinevezett szabja meg, hanem a törvény. A fizetés nagysága nincs alávetve a munkapiac hullámzásának, hanem csak az állam teherbíróképességével áll arányban. A gazdag, hatalmas állam jobban tudja tisztviselőit honorálni, mint a kis, szegény állam. A fizetés nagyságának kialakulásánál kényszer, erőszak nem jöhet számításba. A sztrájk, a szabotázs, az amerikázás, a kartell fizetést letörő taktikázása az állam munkaadói viszonyában ismeretlen fogalom. Az állam nem bocsáthatja el alkalmazottait azért, hogy olcsóbb munkacserét szerezzen be majd helyette. Ez nem is volna célirányos, mert ha az ország nehéz gazdasági helyzete úgy kívánja, módjában áll a fizetéseket lejjebb szállítani. De az államalkalmazott sem léphet fel terrorisztikus módon akár egyedül, akár pedig tömegesen tervezi ezt, mert a legnagyobb hatalommal áll szemben, mely erősebb, mint az országban levő erők eredője.

Lássunk egy-két konkrét esetet. Az 1885:IX. t.-c-vel életrehívott postatakarékpénztár állami alakulat, közhatóság. Vannak tisztviselői, akik közjogi viszonyban állanak vele. Ezeknek fizetése, cím és ranghoz való joga, szabadságideje törvényben van szabályozva. Ezen sem a vezérigazgató, aki a kinevezéseket eszközli, sem pedig a kinevezett tisztviselő nem változtathat. A tisztviselő munkájának célja a közjó, mely a takarékos népesség felnevelésében és a népességnek uzsorától való megvédésében áll. A postatakarékpénztár az 1925:IX. t.-c. 23. §-a alapján megváltotta a zálogköl-

csönzöket. Ezeknek volt tulajdonosait és alkalmazot-tait egyes esetekben átvette, azonban nem kétoldalú hatósági aktus, hanem magánjogi szerződés által. Az így átvett és szerződtetett tisztviselő épúgy dolgozik, mint a többiek, a jogokat nem maguknak, hanem a postatakarékpénztárnak szerzik, tevékenységük révén kötelezve nem ők, hanem a postatakarékpénztár lesz. Munkaadójuk épolyan felelősséggel tartozik értük, mint a közjogi szolgálati viszonyban álló tisztviselőkért, a külső viszony mindkét esetben azonos képet mutat. A kétfajta tisztviselőkategória belső relációja azonban teljesen elütő. Az utóbbiak bizonyos meghatározott munka elvégzésére szegődtek. Ennek elvégzése után vissza nem tarthatók. Fizetésük nem törvényen alapul, nem is egységes, hanem a mindenkori egyezkedés szabja meg. Bár ők is a közjót szolgálják, hisz tevékenységük az államérdeket segíti elő, azonban még sem közalkalmazottak, mert a viszony megalakulásánál hiányzik a közjogi jelleg és e viszony tartalma magánjogi normák szerint igazodik.

Hasonlólag áll a helyzet az Országos Társadalom-biztosító Intézetnél is. Itt a tisztviselők zöme államalkalmazott, míg az orvosok, akik szerződéses viszonyban állanak a pénztárral, magánalkalmazottak, mert e viszony alapja magánjogi kontraktus. Munkájuk előre meg van szabva, a fizetés mértéke is alkudozás tárgya és a szükségletekhez mértén változik. Mind a szerződéses orvosok, mind a státusbeli tisztviselők a közösség érdekében dolgoznak, elsőrangú fontosságú állami feladat elintézésében tevékenykednek, azonban pusztán a közjóért való munka nem hoz létre közjogi természetű szolgálati viszonyt.

Az Államvasút tisztviselői és az Ibusz alkalmazot-tai közötti viszony már egészen más képet mutat. Míg a vasút nagy jelentőségénél fogva állami feladatot képez, addig az ezzel összefüggő, de egészen más természetű üzleti ügyek, melyeknek célja pusztán nyeresz-kezés, nem lehet állami munkakör, mert nem a közjó-

nak szolgálna az illető, hanem pusztán a Fiskus vagyónát gyarapítaná. A működés különböző természete eredményezi azt, hogy a Máv. alkalmazottai közalkalmazottak, míg az Ibusz hivatalnokai magántisztviselők.

Az államalkalmazotti viszony második kritériuma, hogy ez a viszony szolgálati viszony legyen, tehát munkaszolgáltatást eredményezzen. Államalkalmazott csak az, aki közjogi természetű munkaszolgáltatást teljesít az államnak. Közjogi természetű szolgáltatások sokféle formában jelentkeznek. Az adófizetés közjogi természetű szolgáltatás, azonban nem munka, hanem dologszolgáltatás. Minden szolgáltatás, mely nem munkaszolgálati viszonyból ered, a közalkalmazotti minőséget kizárja. Az állampolgárnak állampolgári minőségében alkotmány szerű kötelezettségének megfelelő szolgáltatása, bár lehet ez munkaszolgáltatás, nem eredményez közalkalmazotti minőséget, mert ez az alkotmányból ered és nem pedig szolgálati viszonyból fakad. Nem lesz közalkalmazott az, aki közmunka címén évente bizonyos időre lovaival a közutak építkezésénél segítkezik, jóllehet munkaszolgáltatást nyújt az államnak és munkássága közjogi természetű, de nem szolgálati viszonyon, hanem állampolgári kötelezettségen alapul. Általános hadkötelezettség esetén a hadsereg aktív tagjai közalkalmazottak, míg e kereten kívül álló, a sorozás útján beszervezettek nem közalkalmazottak, bár a működésük (pl. egy tartalékos és egy tényleges tiszt, egy aktív őrmester és egy tartalékos őrmester), ennek célja, minősége, tartalma teljesen egyforma. Megegyezhet a javadalmazásuk is teljesen. Közjogi viszony jellemzi mind a kettőt, a szolgáltatás munkaszolgáltatás, de hiányzik a szolgálati viszony az utóbbi esetben, mert a sor alá kerültek a katonáskodás állampolgári kötelezettségének tettek eleget. Zsoldos hadsereg esetén a keretet kitöltő katonaság szintén nem lesz közalkalmazott, bár itt a szolgálati viszony fellelhető, mert a zsoldos katona nem állami parancsszóra áll fegyverben, azonban ez esetben a közjogi jelleg

hiányzik, ugyanis magánjogi szerződés az, amely meghatározza a munkaszolgáltatás tartalmát, minőségét, időbeni terjedelmét. A viszonyt nem kinevezés, hanem szerződés alapozza meg. A zsoldos katona nem kinevezett államalkalmazott, nem is állampolgári kötelezettségét teljesíti, hanem az állam magánjogilag elkötelezett alkalmazottja, akit a közület biztonság végett tart szolgálatban. Az államnak számolnia kell a zsoldos katona zsoldjának megállapításánál a munkapiac helyzetével, mert hisz rossz fizetés mellett, ha a munkapiacon a kereslet nagy, nem fog kapni megfelelő embert. így a zsold a munkapiac hullámlásának alá van vetve.

Az állami életben előfordulnak efemer jelentőségű, sporadikusan visszatérő feladatok. E feladatok elvégzése közjogi természettel bíró munkaviszony révén lesz megoldva, azonban a munkaviszony az ily időszakos állami feladat elintézésével megszűnik. Gondoljunk csak arra, hogy egy árvízzel fenyegetett területre kormánybiztost neveznek ki. Ez elvitathatatlanul közalkalmazotti minőségben jár el, de sajátos értelemben még sem tekinthető közalkalmazottnak, mert a modern élethivatásos közalkalmazotti szervezetnél a közalkalmazotti minőség lényeges kelléke a szolgálati viszony állandósága. Ne legyen ez a reláció ideiglenes, mely a munka elvégzése után megszűnik,“ a szolgálati viszony ne egy holnapra megoldódó feladat elvégzésére kötelezze a közalkalmazottat, hanem határozatlan szolgáltatásra, élethossziglan vagy legalább is állandó természetű munkára szóljon. Nem közalkalmazottak—ezek szerint az esetről-esetre eljáró szakértők sem. ,

Vizsgálódásunk anyagát a következőkben foglalhatjuk össze: Államalkalmazott mindenki, aki állandó, közjogi természetű szolgálati viszonyban áll az állammal. Nem lényeges ezek szerint, hogy a közalkalmazott diszkrecionális funkciót teljesítsen, mert a pusztán ügyintéző tevékenységet végző kezelőtiszt viszonya épügy magánhordja az államalkalmazott minősítő ismerveit, mint a diszkrecionális joggal felruházott

rendőrkapitányé. Ez utóbbi nem csupán diszkrecionális természetű munka elvégzésére lépett az állam szolgálatába, hanem az állami szükségletek által megszabott tevékenység elvégzésére van kötelezve. Ha a beosztás felcserélődne, egyiknek sem lenne sérelme, mert az egyik nem pusztán kezelői munkára, a másik pedig diszkrecionális természetű működésre kötelezte magát. Munkájukat az állam szükséglete és képességeik szabják meg. Mutantur tempóra, mutantur officia. Lehet, hogy a tegnapi kezelő mára megfelelőbb lett a hatósági aktusok végzésére, mint a diszkrecionális joggal felruházott tisztviselő. Az állam érdeke, hogy megváltoztassa ilyenkor a hivatali beosztást; ami egyik félnek az államhoz való viszonyában sem hoz újat.

Nem játszik szerepet az államalkalmazott fogalmi meghatározásánál az a körülmény sem, hogy az államalkalmazott valamely meghatározott munkakört töltsön be. A hivatal az államalkalmazotti minőségnek nem szurrogátuma. Közalkalmazott lehet valaki anélkül, hogy hivatalt viselne. A szabadságon levők, rendelkezési állományba helyezettek, a betegek, a fegyelmi eljárás során felfüggesztettek nem szűnnek meg azért közalkalmazottak lenni, mert ők nem rendelkeznek hivattal.

A végzett munka magasabb vagy alacsonyabb értékelése szintén nem lényeges fogalmi elem, jölehet a közalkalmazotti hierarchia szempontjából jelentős ez a körülmény. A bíróságoknál a bírák végzik a legmagasabb értékű munkát, míg az altisztek pusztán fizikai feladatokkal vannak megbízva. Hierarchia szempontjából rendkívül nagy a különbség a törvényszék elnöke és egy kézbesítő között, de mind a kettő közalkalmazott, akikre e viszony általános szabályai egyformán állanak.

Már az a körülmény, hogy egyes különleges állású közalkalmazottaknak meg van tiltva, hogy mellékmunkát végezzenek, mutatja, hogy a közalkalmazotti állásnak nem generális szabálya, hogy a közszolgálatban végzett munka, az illető alkalmazott főhivatását képezze. Az állami hóhér közalkalmazotti minőségét nem szünteti

meg az a körülmény, hogy főfoglalkozásként valamilyen ipart űz és állami ítéletvégrehajtói szerepet csak másodlagosan végzi el. A vállalandó munka határát a közalkalmazotti állás szabja meg. A mellékmunkának, vagy bizonyos esetben a főfoglalkozásnak a közalkalmazott hivatali állásával összhangban kell állania.

II. FEJEZET

A közalkalmazotti viszony jogi alapja

1. §. A magánjogi tanok.

Mandátum. A német talajon született meg az a tan, mely szerint a közalkalmazott viszonya az államhoz nem más, mint a magánjog mandátuma. *Magistratum et aliorum officialum constitutio fit quasi per contractum mandati*“, írja Hulderius von Eyben. A tanítás kialakulása a német fejedelmi házak intésére történt. Ezek ugyanis arra törekedtek, hogy ha már egyszer megszűnt az eddigi patromoniális viszony az állam szolgálói irányában, ennek helyébe olyan reláció lépjen, melyben ők szabad kezet nyerjenek a nekik meg nem felelő köztisztviselő elbocsátására. Erre a célra a mandátum-teória nagyon is megfelelt. így nem lehet csodálkozni e tanításnak gyors elterjedésén. Az állam a megbízó, aki mandátumot ad a közalkalmazottaknak, fhogy ezek az ő nevében és őrá visszaható hatállyal intézzék el a közügyek egy bizonyos részét.“ A római jog

²³ Dávid Melius: *Decisiones ad Supremum Tribunal regium Wesmariense delatis*. 1794. 15. §. Harprecht: *Consilia Tübingensia*. 1813. I. köt. 237. old. — Harprecht: *Responsorium criminorum et civilorum*. 1824. I. kötet. — Kress: *Dissertatio juris de jure officiorum et officialum* 2. caput 13. §. — Tritsch: *Opuscula varia* 113. §. — Darest: *La justice administrative*. II. köt. 288. old.

normái, melyek a dominus negotii és a megbízó közötti viszonyt szabályozzák, teljes egészen alkalmaztatnak a, közalkalmazotti viszonyban, tehát

1. A közalkalmazotti tisztség *nobile officium*,²⁴

2. a közalkalmazott szabad akaratból veszi át a hivatal viselését,

3. ha ő valamely közigazgatási tevékenységet megkezdett, be is kell ezt fejeznie,

4. illő szorgalommal és körültekintéssel kell eljárnia,

5. csak ott és úgy járhat el, amire meghatalmazása van,

6. a viszony megszűnik vagy bizonyos idő múltán, a kitűzött munka elvégeztével, ha a megbízó megvonja a megbízást, ha a megbízott lemond az állásáról, vagy pedig a közalkalmazott halálával.

Ha a mandátumról szóló tan lehetőségét vizsgáljuk, meg kell állapítanunk, hogy a mandátum lényege: a kötelezően elvállalt ügyvite mozzanata, a köztisztviselő viszonyában lényeges kellék. A mandatarius és a közhivatalnok egyaránt kötelezi magát bizonyos munka elvégzésére. Azonban ezenkívül semmi sincs meg a mandátum *sine quo non*-jaiból.²⁵ A megbízás ingyenes természetű, a megbízott csupán költségei megtérítését követelheti és perelheti a dominus negotii-in, míg a közalkalmazott ellenértéket (fizetés, rang, cím, nyugdíj) kap munkájáért. A megbízott az ügyeket nem a megbízó, hanem saját nevében látja el, míg a köztisztviselők, midőn az állami karatot végrehajtják, sohasem saját nevükben, hanem az őket megbízó, nekik hatalmat adó állam nevében járnak el. A megbízási viszonyt bármelyik fél szabadon felbonthatja, míg az állam alkalmazottját vétkesség esetén szabályszerű fegyelmi el-

²⁴ Másként Dareste: id. mű II. köt. 272. old.

²⁵ „Mandátum a római jog szerint nem kötelező jellegű, ezzel szemben modern jogok megkötik mind az államot, mind a közalkalmazottat és a közalkalmazott nem bocsátható el az állam kénye-kedve szerint“. Monfrin id. mimikája 91. old.

járás után bocsáthatja csak el. A közalkalmazott sem mondhat le önkényesen hivataláról, e lemondás csak akkor lesz joghatályos, ha az illetékes fórum hozzájárul.

Precárium.²⁶ Hivatal összetévesztése a köztisztviselői állással termelte ki a precarium-teóriát. Az államalkalmazotti viszony egyenlő a közhivatallal: ebből a bázisból indultak ki. A királynak, illetőleg az államnak hatalmában áll ezeket a hivatalokat kedve szerint adományozni. Az így adományozott hivatal jogokat és tisztségeket foglal magában és ennek betöltése a megajándékozottra nézve kötelező. Ha egyszer a felső kegyreája mosolygott, ő ezt vissza nem utasíthatja.²⁷ A szerződés perfekt, ha az államalkalmazott a hivatalt birtokba vette, melyre a precárium révén birtok jogot nyert. Minthogy a király, illetőleg az állam kényekedve szerint adományozhatja a hivatalt, ő ezt akkor és úgy vonja meg, amikor ez néki tetszik. Oly mellékszerződés, mely a visszavonási jogot megszüntetné, sen:-[^]mis.²⁸ A precárium ingyenes, mert maga a hivatal ajándék.²⁹

A hivatal nem egyenlő államalkalmazotti viszonyal. A rendelkezési állományba helyezettek, a szabadságon lévők, akiknek hivataluk nincs, nem szűnnek meg államalkalmazottak lenni. A kiindulás hamis. A következtetések szintén nem felelnek meg a gyakor-

²⁶ Lásd bővebben Mayer—Ansehütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. kiadás 575. old. — Laband: Staatsrecht. 4. kiadás, I. kötet 401. old. — Rehm: id. műve 582. old.

²⁷ Hasonló értelemben Myler von Ehrenbach: Hyperarchologie. 1678. III. caput. Ezzel szemben Just Hennig[^] Böhmer úgy vélekedik, hogy az állampolgár szabadon elfogadhatja, illetőleg visszautasíthatja a precáriumot. Dissertatio juris de jure principis circa dimissionem ministrorum 1716. II. caput 11. §.

²⁸ Myler iaz ily mellékszerződésekről írja: „Nulla vis est huius conventionis...”

²⁹ Böhmer a fizetést a precárium által kialakult jogviszony lényeges kritériumának tekinti.

lati élet tapasztalatainak. A közhivatalnok önkényesen el nem bocsátható. Neumann említi,³⁰ hogy a precárium accipiens semmire sem köteleztetik; átveszi a precárium tárgyát és ezzel számára az ügy befejeződött. Ezzel szemben a közhivatalnok nem pusztán előnyökben részesül, hanem ezzel egyszerre kötelezettségeket vesz magára.

Mind a mandátum, mind a precárium elméletének alaphibája az volt, hogy az államalkalmazottakat elűtötte az őket megillető fizetés jogától. Ezen tan hirdetői szerint az államalkalmazottaknak fizetésre nincsen igényük. Az említett tanításoknak másik lényeges alapvető tévedése kiszolgáltatta az közalkalmazottakat a nekik munkát adó kormány kénye-kedvének azáltal, hogy az állam oldalán megkonstruálták az önkényes szabad felmondási jogot. Ezeket a nehézségeket és azt a felemás helyzetet, miszerint maga a hivatal képezte a szerződés tárgyát, megszüntette a fejlődés során ezek után fellépő tan, mely a munkabérszerződés (*locatio conductio operarum*³¹) szabályait akarta a közalkalmazotti viszonyra ráerőszakolni.

Az állam a munkaadó, aki a közalkalmazottakkal munkabérszerződést köt, amelyben az utóbbi személyes természetű tevékenységre kötelezi magát, a közület pedig meghatározott összegű bér megfizetését igéri. Ez a szerződés életreszól, tehát sem az állam, sem a köztisztviselő nem mondhatja fel azt, ha ezt mégis megtenné, akkor a másik féllel szemben a szerződésszegő kártérítésre lesz kötelezve.³²

A mandátumnál ingyenesség, a munkabérszerződés

³⁰ Wilhelm von Neumann: *Meditationes juris principum*. 1845. 242. old.

³¹ Cristian Wolf: *Jus naturale*. 1748. VIII. pars. — Haller: *Staatswissenschaft*. 1817.

³² Paul Kress id. könyvében (VII. eap. 7. és 41. §) azt vitatja, hogy az államalkalmazott munkabérszerződése meghatározott időre szól. Az állam, illetőleg a kormányzó herceg egyoldalú kárpótlás nélkül megszüntetheti a relációt.

nél ellenérték a szerződés attribútuma. A munkaszerződés pontosan előírja a munkavállaló által elvégzendő munkát, amelynél többet a munkaadó nem követelhet. Nem így áll az eset a közalkalmazottaknál. Egy állami alkalmazott sohasem mondhatja, hogy csupán meghatározott tevékenység elvégzésére szerződött, s így ami efelett van, annak elvégzését megtagadhatja. Az állam szükségletei határozzák meg a közhivatalnok által elvégzendő munka nagyságát.

A munkabérszerződésből szükségképpen ered az a jog, hogy ha a munkás a szerződésben kikötött bérét nem kapja meg, ezt polgári per útján követelheti és nem teljesítés esetén ő sincs tovább kötelezve, mert a másik követelés elé az exceptio non adimpleti contractus-t vetheti. Az állami alkalmazottak ha esetleg a nekik járó fizetést nem is kapják meg, nem bírnak azzal a jogosítvánnyal, hogy munkájukat beszüntessék. Fegyelmi eljárás során nem lenne semmi eredménye azon kifogásuknak, hogy nem végezték feladatukat, mivel az állam sem teljesített.

A munkabérszerződésnél a munkavállaló csupán munkát végez, a szerződés révén jogosítványokban nem részesül. Míg a köztisztviselő állása közjogi jogosítványokkal van körülbástyázva.

Kevés szót érdemel Elvers és Binder ajándékozási tana, mely az irodalomban szokatlanul egyedül áll.³³ Az állam, illetőleg a király célajándékként juttatja az államalkalmazottnak a hivatalt. Ennél a donációnál a modus az, hogy a közhivatalnok el fogja látni a hivatallal járó tevékenységeket. Ha ezt a meghagyást nem teljesíti vagy pedig elhanyagolja, az ajándékot meg lehet tőle vonni. Amit a precáriumnál, illetőleg a mandátumnál mondottunk, azok fokozottabb mértékben fennállanak ennél a doktrínánál is.

A vitatkozás és szellemi torna tovább folyt a köz-

³³ Elvers és Binder: Über das Rechtsverhältnis zwischen Landesregierung und Beamten. — Allgemeine Juristische Zeitung 1828. évf. 48., 81., 181., 189. old.

alkalmazotti viszony megalakítását képező jogi tény definiálása körül. Helyesen állapítja meg Begemann a sok egymást követő teóriáról:³⁴

„Az egyik doktrína felborítja a másikat homokra épített tanítását csak azért, hogy egy hasonló épületet emeljen ugyanazon a talajon.“

Alig detronizálták az előbbi teóriákat, máris a római joghoz fordultak ismét, hogy új alapot keressenek a közalkalmazotti viszony mikénti meghatározás sára. Ilyenül szolgáltak az innominal kontraktusok.³⁵ Do ut des, facio ut facias szabályai határozzák meg a közalkalmazotti viszony jellegét. A szerződés a szolgáltatásokban való megegyezéssel perfektuálódik. Ezzel a hivatalra az államalkalmazottnak birtokjoga támad oly módon, mint egyéb tárgyaknál. A szerződés csak közös megegyezéssel bontható fel.³⁶

Amíg a privatizáló iskola eddig említett hívei római jogból kiindulva érkeznek az állam és a tisztviselő közti viszony magánjogi minősítéséhez, addig egy másik merően ellentétes eszme világából levezetett dedukció szintén privátjogi szerződésnek minősítette ezt a relációt. A XX. század első éveiben hatalmas népszerűségnek örvendő szindikalizmusról beszélünk. Ők tagadják a közhatalmat és ha egyszer az állam megszűnik közhatalmú lenni, akkor a tisztviselő és az állam közötti viszony éppen olyan lesz, mint a munkás és a munkaadó között. „A közalkalmazott jövedelme munkabér. A kinevezés nem több, mint egy magánjogi szerződés, egy munkabérszerződés. A mai közjogi hatalommal felruházott funkcionárius magánalkalmazott, munkás“. A szindikalista tan közhivatalnokokra vonatkozó része nem képez külön egységet Proudhonne által kiépített nagy rendszerben, ha elfogadjuk az ő egyéb

³⁴ Begemann: Die rechtliche Natur des Eintritts in den Reichsdienst. 1906. 827. old.

³⁵ Westfal: Deutsches Staatsrecht 1784. és az ismeretlen szerzőtől származó ú. n. Auctor Voti 1785. évből.

³⁶ Hauriou: Precis de Droit administratif 8. kiad. 627. old.

tanításait, hogy nincsen állam, nincsen szuverenitás, nincs rendőrség, akkor talán elfogadhatjuk ezt a tanítást is, bár nem tudjuk megérteni, hogy mit szerződhet egy nem létező állam valamely egyénnel munka elvégzésére. Az imént vázolt rendszer csak a fantázia világában' élt.

Manfrin olasz tudós a római jog delegációjában találja meg a közalkalmazotti viszony jogi meghatározását.³⁷ A delegáció lényege, hogy az adós és hitelező közé egy harmadik személy lép, aki az adós nevében erre visszaható hatállyal viszi teljesítésbe ennek kötelezettségét. Gaius szerint a delegáció nem más, mint nováció, míg Ulpianus következőképpen határozza meg: „Delegare est vice sua alium reum dare creditoris cui iusserit.”³⁸ Az államnak feladata a közösséget alkotó egyesek jólétének biztosítása, feladatát azonban tisztviselői útján végzi el, akikre e köteletséget delegálja. Manfrin³⁹ érdekes okfejtése bizonyos mértékben megvilágítja a közalkalmazott kifelé (állampolgárok felé, külső közalkalmazotti jogviszony) való relációját, de a közalkalmazott jogi helyzetét befelé érintetlenül hagyja.

Ha megemlíthetjük még Malacord⁴⁰ privilégium-teóriáját, mely szerint a hivatal a középkori privilégium módjára ex speciális-al adományoztatik, akkor nagyjából ismertettük a római jog hatása alatt megszületett tanításokat.

2. §. Közjogi szerződés

A magánjogi szerződések variációja közben az em-

³⁷ Manfrin: *Tirannia burocratica* 1900. 94. old.

³⁸ Delegációknak különböző faja van, minthogy különbözö természetü dolgokra irányulnak, pl. bírói „Commission donnée á quelqu'un pour connaitre d'une affaire pour la juger”. Merlin 7. köt. 228. old.

³⁹ Manfrin id. műve 96. old.

⁴⁰ Malacord: *Dissertatio de publicis officiis*. 1788.

berek kezdték belátni, hogy az állam és alkalmazotti közti viszonyban nem két egyenlő erejű fél áll egymással szemben, amely a magánjogi szerződések létalapját adja, hanem két egymástól nagyon is elütő contrahens. Különböznél sem elégtették ki ezek a formulák sem azokat, akik az állam, illetőleg az állami érdek maszkjában jelentkező királyok, hercegek szempontjain keresztül vizsgálták a problémákat s akik előtt a tisztviselő-társadalom érdekei semmiféle szerepet sem játszottak, de nem elégtették ki a közalkalmazottak táborát sem. Az előbbieket nehezményezték, hogy a közalkalmazott a vázolt teóriák szerint nem egész munkakészségét, hanem ennek csak egy részét fordította munkaadójának céljaira, hogy a tisztviselő önhatalmúlag bármikor megszüntethette a viszonyt (lásd mandátum és precárium eseteit). Másik oldalról felhozták azt, hogy a római jog talajából kisarjadzott tanítások nem adnak biztosítékot arra, hogy az államalkalmazott munkájának ellenértékét meg fogja kapni. A közhatalom jogosítva volt az alkalmazottját bármikor megokolás nélkül elbocsátani. Ez az élethivatásos tisztviselők korszakában lehetetlennek látszott, mert hisz az államalkalmazott speciális képzettsége miatt elbocsátása esetén magángazdaságokban ezeknek az életének, törvényeinek ismerete hiányában nem igen helyezkedhetett el és szerepe a munkaadó és munkavállalók piacán egészen másodlagos lenne.“

A kutatók észrevették, hogy a szerződés nem specifikus magánjogi alkotás. Az egyházjogi szerződések, nemzetközi szerződések és az ú. n. alapszerződések magánjogi jellegét vitatni botor gondolat lenne. Ezek tartalmában, formájában, minőségben élesen elütnek a *ius civile* szerződéseitől. Ez a megfontolás vezetett a köz-

⁴¹ Hogy mit hoz magával az ha a közalkalmazott kikerül megszokott munkahelyéről, azt láttuk a B-lista kapcsán. Azok az elbocsátott tisztviselők, akik nyugdíj helyett végkielégítést választottak, majdnem mind rendkívül nyomorult sorba jutottak.

jogi szerződések megkonstruálásához. A közjogi szerződések elválasztja a magánjogi kontraktusoktól, a közjogi viszony (öffentlichrechtliche Dienstverhältnis, Laband) és a közjogi természetű érdek (L'interesse de la nature publique, Lafférière).

Az új tanításnak első jelentős képviselője Schmittliener volt.⁴² Doktrínája kompromisszumot képez a magánjogi tanításokkal, de átível az egyoldalú hatósági aktus birodalmába is. Fő érdeme, hogy függetleníteni tudta magát a római jog befolyásától és belátta, hogy célon túli erőlködés a közjog mérhetetlen birodalmát a magánjogi normák szűk falai közé begyömöszölni.

Az államalkalmazotti viszony megalakulása két-fázisú. Az első részét egy közjogi szerződés képezi, mely révén a közhatalommal szerződő polgár közjogi funkció ellátására kötelezi magát. A szerződés teljesen szabad akaratból jön létre. Azonban a szerződés más, mint a magánjog szerződése, mert a tartalma elüt ettől.⁴³ Ennek következménye az lesz, hogy a közület nem pusztán magánjogi retorziókkal bír a hivatalt el nem látó vagy hanyagul ellátó tisztviselővel szemben, hanem kiváltságos jellegénél fogva a közjogi szerződés folyamánaként a kényszer momentuma is felelhető az állam oldalán. A közjogi szerződés jellemzője, hogy nem egymás mellé rendelt viszony statuál, hanem alárendeltségi relációt eredményez. Ebben üt el a magánjogi szerződésektől. A közjogi szerződés révén az állami tisztviselő egész munkaerejét életreszólóan kötelezi el gazdájának.

A közalkalmazotti viszony megalakulásának második fázisa a kinevezési okmány kiadása, amely lex speciális tulajdonságaival bír. E két momentum eredményez a közalkalmazotti viszony. Alex speciális meg-

⁴² Schnitthener: Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts 1845.

⁴³ „Durch ihn (t. i. a tartalom által) wird ein Subjektionsverhältnis begründet, verändert, oder aufgelöst“.

konstruálásában, mely először Malacord privilégium tanításában jelentkezett, találja meg az ember az egyoldalú hatósági aktus tanításának nyújtott koncessziót. A közjogi szerződés alapja a hivatal átadásának, de ez utóbbi egyoldalú hatósági aktus révén történik, A szerződés mint *causa traditionis officii* szerepel.

Hogy pedig Schmitthennel sem tud a magánjogi tanításoktól visszatekintés nélkül elfordulni, kitűnik a következőkből. „Az államszolgálati viszonyban a közjogi tartalom mellett magánjogi elem is fellelhető, mely az előbbi feloldása után továbbra, is önállóan fennállhat“. A magánjog szabályaira azért volt Schmitthennernak szüksége, mert a közjogi szerződés nem tartalmazott szerinte a közalkalmazott részére jogot arra, hogy fizetését esetleg perrel érvényesítse.⁴⁴

Az előbbi tanításhoz hasonlólag Lafieriére⁴⁵ szintén közjogi szerződésnek minősíti az államalkalmazott viszonyát. Szerinte vannak szerződések, melyek a közigazgatási jog határai között jönnek létre (ilyenek a koncessziók, az állami javak használatának ideiglenes átengedése, önkéntes jelentkezés katonai szolgálatra és a köztisztviselői viszony). Főjellemzőjük, hogy elbírálásuk nem tartozik a bíróság elé.⁴⁶

A köztisztviselői -viszonyt közjogi szerződés alapítja meg. A kinevezést megelőzőleg szerződés jön létre a leendő államalkalmazott és az állam között, az egyik kifejezi akaratát arra, hogy hajlandó az állam szolgálatába lépni, másik pedig ígéri, hogy őt a szolgálatba

⁴⁴ Schitthenner tanítványa, Mohl már azt állítja, hogy a közjogi szerződésből folyik az államalkalmazott jogigénye a fizetésre, és ha ezt nem kapná meg, per útján kényszerítheti az államot a teljesítésre. *Encyclopédie der Staatswissenschaften*. II. köt. 252. old.

⁴⁵ Laffériére: *Traité de la juridiction administrative*. 1887. 563. old.

⁴⁶ „Il y a des contrats qui sont administratifs par leur nature et qui échappent de plein droit à la compétence judiciaire . . . ii ne relient, que du droit administratif et de juridiction administrative“. 549. old.

felveszi. A köztisztviselői viszonyban kötelezettségek vannak corporálva mind az államalkalmazott, mind az állam részére. Azonban e kötelezettségek nem a megkötött szerződésről, hanem törvényből erednek. „Sem a közigazgatás, sem a tisztviselő nem változtathat külön megállapodásokkal az általános szabályokon: elmozdíthatóság, vagy életreszóló hivatal a cím, a végzendő munka természete, a fizetés és nyugdíj mennyisége az állam összes tisztviselői számára törvény vagy törvényes rendelet által van megszabva, ez nem pótolható, meg nem változtatható, hatályon kívül nem helyezhető szerződés útján“.

A kinevezés és a szerződés két különálló aktus. Az egyik egyoldalú állam jogi ténykedés, a másik közjogi szerződés. A kettő közötti különbséget demonstrálja az a körülmény, hogy két különböző államorgánum az, amellyel a közalkalmazott szerződik és az, amely őt e szerződés után kinevezi.

Laffériére tana sok kétséget hagy hátra, de érthető e homály, mert kompromisszumot keresett a tűz és víz, a magánjog és közjog között. Mikor létesül a közjogi szerződés az államalkalmazott és munkaadója közötti Ki ígéri a felvételt az állami státuszba? Ki köti az előszerződést? Minő jogosultságok erednek az előszerződésből és minő jogok forrása a kinevezési Mily korlátok között és mikor hivatott dönteni a bírósági Ezek mind oly kérdések, melyekre a nagy stilisztikai művészettel, de kevés gyakorlati érzékkel felépített doktrína nem tud felelni.

Laband szintén közjogi szerződésnek minősíti az államalkalmazottak viszonyát,⁴⁷ azonban egy sui generis szerződésnek, mely lényegében és formájában tükörképe a középkori hűbéri szerződésnek. Különbség a kettő között, hogy az első magánjogi természetű volt, míg az utóbbi a közjog világában született. Az első kü-

⁴⁷ Laband id. műve 506. old. — V. ö. Geszner: Wirkimg“en von Willensmängeln auf die Anstellung oder Entlassung eines unmittelbaren preusziische Staatsbeamten. 1912. 5. old.

lönbségből folyik a második is: az ígért szolgáltatások különböző természetűek, mert amíg a hűbériségnél a szolgáltatás magánszemély érdekében álló tevékenységre vonatkozott, addig az államtisztviselő Ígéretet tesz arra, hogy munkáját, tehetségét állami feladatok szolgálatába állítja, tehát a közjót fogja előmozdítani.

Az államalkalmazotti viszonyt is szerződés alapítja meg, mint a hűbéri relációt, és minden egyes esetre a felek egybehangzó akarata szükséges ennek létrejöttéhez. Az állam kinyilvánítja, hogy egy bizonyos egyedileg meghatározott személyt szolgálatába felvesz, ez pedig Ígéretet tesz, hogy a közület szolgálatába lép. A szerződés nem a magánjog kötelmi viszonyát alapozza meg, hanem szülője lesz egy hatalmi viszonynak. A közalkalmazott kötelezettsége engedelmesség, hűség, munka: az állam feladata, hogy alkalmazottját védje és számára megfelelő életnívó fenntartásához szükséges fizetést szolgáltatassa. Ez utóbbi azonban a viszonynak nem lényeges attribútuma. Ha a közalkalmazott kötelezettségét nem végzi, vagy ezt gyatrán teljesíti, akkor ő nem szerződésszegést, hanem a hűbériség feloniájához hasonló vétséget követ el. A hivatal pontos betöltése sem szerződésteljesítés, hanem a vállalt hűségnek és engedelmességnek a végrehajtása.

Rehm a pozitív jog alapján azt vitatja, hogy az államtisztviselői viszony keverék alakulat, mely a magánjog és közjog eredője. Alapja szerződés. Az alattvaló szabad akaratból lép az állam szolgálatába, az államot sem köti semmi tisztviselői megválasztásában. „Der Staatsdienst beruht nach seiner verpflichtender Seite auf einer beiderseits freiwillig abgegebenen Willenserklärung“. Ez a kettős akaratnyilvánítás találkozik, s így jön létre a szerződés, mely azonban sem teljesen magánjogi, sem pedig tökéletesen közjogi. Janus arca van, mert egyik oldalról a magánjog kontraktusa, míg a másik oldalról közjogi szerződés. Nem két szerződés észlelhető, amint ezt a régebbiek tanították (Schitthenner, Lafferiere), hanem egy „Doppelseitiger Vertrag...“

ein gemischter Vertrag“. Ez a szerződés rendkívül hasonlít a kisajátításhoz. A kisajátítónak közjogi igénye van valamely dologi jog megszerzésére, ellenben a kisajátítást szenvedő magánjogi követelhetőséggel bír az elvont tulajdon értékére.

*

* *

A szerződési tanok hamis kiindulásból erednek. Fundamentumuk az, hogy az állam és a közalkalmazott egyenlő felekként állanak egymással szemben, hisz a szerződés csak szabad akaratból, sponte sua jöhet létre.

Amint láttuk az előbbieik során, a közalkalmazotti viszony első ismérve a közhatalmiság: ez pedig kizárja a szerződő tanok alapdogmáját. Hiábavaló erőlködés megkísérelni az államot leszállítani a tisztviselő hatalmi szférájáig, vagy pedig az utóbbit felemelni a maxima potestasig. Ha szerződés köti az államot alattvalói irányában, akkor ő mint magánfél lép fel és az így létrejött szerződés közjogi viszonyt nem eredményez. Szerződés fűzheti az államot a vele egyenlő potestashoz egy idegen főhatalomhoz, de ennek természete nemzetközi jogi és nem közjogi. Szerződés az állam mint a maxima potestas birtokosa és az alávetettek között nem jöhet létre.

Közjogi szerződés elnevezés már maga mutatja, hogy abszurdumok világában vagyunk, mert két különböző ideológiát kapcsol egybe. Az első rész kizárja a másodikat. Közjog birodalmában szerződés nem létezik.

A szerződés természete, hogy a felek előszerződésben megállapodhatnak, mely azután kauzálul szolgál egy későbbi kontraktusnak. Ezzel szemben az állami életben ily előszerződésekről nem tudunk. Ha valóban szerződés állana fenn a közhatalom és az egyes között a közigazgatási szolgálati viszony kapcsán, akkor, ha erre jurisdictional bíró orgánus megígérte, hogy Nagy Pált tisztviselővé fogja kinevezni és ez megállapodva leendő teendőiben és fizetésében, az ígéretet elfogadta, és ily

előzmények után az illető közhatalmi szerv e szerződésben vállalt kötelezettségét nem teljesíti, Nagy Pált tisztviselővé nem nevezi ki, akkor erre bírói úton lehetne az államot a szerződés teljesítésére kötelezni. Ez pedig nem áll.

Ha a hivatalnok nem teljesíti köteletségét, sohasem szerződésszegésben mondják ki vétkesnek, már pedig kontraktus esetén ennek így kellene lenni.

Hauriou szerint nincs szerződés az állam és a közalkalmazott között, nem lévén meg sem az anyaga, sem pedig a formája a kontraktusnak. Hiányzik a konszenzus és a szerződés tárgyának meghatározása.

Az állami szolgálat elvállalása sem mindig az illető akaratán fordul meg, nem egyszer előfordul, hogy az egyes nolens-volens kényszerítve lesz, hogy közorgánummá váljon. Gondoljunk csak a ma szünetelésben lévő esküdtbíróóságokra, vagy a községi bírói állásra. Magánjog terén érvénytelenség terhe alatt nem lehet valakit szerződéskötésre kényszeríteni. Az így létrejött szerződés semmis. Hivatkozhatik-e a községi bíró, hogy ő nem akarta az állást vállalni és csak az őt represszáliákkal fenyegető közhatalom kényszerítésére fogadta el!

3. §. Egyoldalú hatósági aktus teóriái

Gönnér⁴⁸ volt az első, aki a szerződési formákkal szakít. A korabeli magánjogi teóriákkal szemben kiindulási alapja⁴⁹ „Staatsdienste gehören zum öffentlichen Recht und müssen nach der Natur des Staates aus sich selbst, ohne Einmischung privatrechtlicher Normen beurteilt werden“. A másik alapdogmája „Staatsdienst ist ein Staatsbedürfnis“. Minthogy pedig az állam a legfőbb jó, melynek fennállását az állampolgároknak biztosítani kell, azért ezeknek feladata, hogy tisztvisé-

⁴⁸ Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkt des Rechts und Nationalökonomie betrachtet. 1808. 23. old.

⁴⁹ Gönnér id. műnk. 31. old.

lők legyenek úgy és akkor, amint és amikor az állam ezt tőlük kívánja. A hivatalnoki viszony alapja az állampolgárok általános szolgálati kötelezettsége, mely konkrét esetekben egyoldalú közjogi aktusként jelentkezik, mely útján az állam az általános szolgálati kötelezettség alapján az egyes embert meghatározott munka elvégzésére oda állítja. Az államnak joga van az ellenszeggővel szemben erőszakot alkalmazni és őt a közalkalmazotti sorba erővel bekényszeríteni.⁵⁰ A közszolgálat nem más, mint a közteher egyik fajtája. Az államszolgálati szabályzat épp úgy a pénzügyi jog körébe tartozik, mint az adó szabályok.

Gönner nem tesz különbséget államszolgálat és államszolgálat között. Minden államnak nyújtott munka közszolgálat. Állami hivatal egyenlő a köz érdekében végzett elhatárolt munkakörrel. E hivatal betöltése egyoldalú hatósági aktussal történik, melynek külső formája a kinevező okirat. A hivatalnok nem szerződést köt az állammal, hanem csupán alattvalói kötelezettségét teljesíti. Az állami szolgálat ellátása terén szerződésről csak akkor lehet szó, ha külföldi vállalja valamely funkció ellátását. Ez ugyanis nem tartozik az állam fennhatósága alá és így reá nem vonatkozik a hivatalviselés kötelezettsége. A közszolgálat természete hozza magával, hogy ez ingyenes.

Gönner élesen megfogalmazott szabályai valamit tompulnak tanítványánál, Heffternél.⁵¹ Ő is hangoztatja, hogy az állam oldalán ott található a kényszerítő hatalom és e hatalomé a vezérszerep a kinevezésnél. De amíg Gönner abszolút korlátlanak vélte e hatalmat és állította, hogy minden közalkalmazotti kinevezés erőszak útján jön létre, addig tanítványa már határokat észlel és a kényszer betöltést csak mint eventualitást említi. Nem szabad ugyanis az államalkalmazott kine-

⁵⁰ Gönner id. munkája, 83. old.

⁵¹ Heffter: Beiträge zu den deutschen Staats und Fürstenrecht 1829. év 106. és köv. old.

vezésénél jóerkölcsökbé, alkotmányba ütközni:⁵² a kény-
 szer betöltésének csak akkor van helye, ha az állampol-
 gárok maguktól nem jelentkeznek elegendő számban va-
 lamely közszolgálat ellátására. Ha a cél, melynek ér-
 dekében az állampolgárok munkája igénybe vétetett, el-
 éretett, vagy lehetetlenné vált, akkor az állampolgár
 ezirányú kötelezettsége magától feloldódik. Azonban
 akár önszántukból lépnek az egyének az állam szolgál-
 latába, akár akarataik ellenére, a közszolgálati viszony
 mindig az állam egyoldalú aktusa révén születik meg.
 Az államalkalmazott jogokkal nem bír, csak kötelessé-
 gei vannak.⁵³

A Grönner—Heffter által elültetett mag hatalmas
 fává serdül. Mind a francia, mind a német jogban hosszú
 ideig egyedülálló, de később is egyik legerősebb iskola
 hirdette az „actes d'autorité“, illetőleg a „Verwaltungs-
 akt auf Unterwerfung“ tanát.

Hauriou⁵⁴ abból indul ki, hogy a viszony nem lehet
 szerződési, azonban törvényből sem ered, minthogy a
 közalkalmazotti viszonynak sajátos kritériumai van-
 nak, melyek a szerződés által teremtett helyzettől el-
 ütnek, de amelyeket nem törvény szabályoz. Közhiva-
 talnoki viszony fogalmi eleme 1. az adminisztráció ren-
 des szervezetébe való tartozás, 2. egy hivatalnak, mint
 dolognak birtoklása vagy okkupációja.

A közhivatalnok dologi joga a közhivatalra nem a
 magánjog, hanem a közjog szabályai szerint igazodik.
 Miként a győztes állam ellenfelétől elfoglalt területen
 hatalmába keríti a közhivatalokat, nem magánjogi cí-
 men, hanem szuverenitásból kifolyólag, úgy szerzi meg

⁵² Julius Hatschek fogalmazásában e szabály így hang-
 zik: „Die Verwaltungisakte auf Un tervverf untig dürfen kein
 Reohtisvarhältnis isohaffen, welehe-s entweder strafbar, unsitt-
 lich, oder auch nur gesetzwidrig sind „Lehrbuch des deut-
 schen Verwaltung'sr.echts 1924. 9. oldal.

⁵³ Im Verhältnis zum Staat hat der Beamte, was sedne
 Dienstfunktionen betrifft, nur Pflichten.

⁵⁴ Hauriou: *Precis ...* 8. kiadás 628. old.

közjogi okkupációval a közalkalmazott is a hivatalt.

Ha a fentebb vázolt gondolatmenetet végig követjük, akkor oda kellene jutnunk, hogy a közalkalmazot-
tak önmagukat nevezik ki, mint ahogyan Napóleon
tette fejére a koronát, szimbolizálva ezzel, hogy maga
erejéből és nem mások kegyéből jutott ehhez. Azonban
Hauriou maga sem vonta le tételének végkövetkezteté-
sét „Car elle serait anarchique“. A közhivatal okkupá-
ciója egyoldalú hatósági aktuson alapul, a kinevezésen,
mely kinevezés egyes hivatalcsoportok birtokosainak
befolyásaként jön létre. A kinevezési jog teljesen disz-
krecionális természetű.

Hauriou bármennyire is hangsúlyozza, hogy távol
áll a magánjogi teóriáktól, mégis tanításának a lényege
a legsajátosabb civiljogi felfogást (hivatal = testetlen
dolog és közhivatalnok = hivatal-birtokos) tükrözi
vissza.

Más főmódban igyekezett összeegyeztetni a kétfajta
tanítást Duguit. Kiindulásnál az vezette, hogy az ál-
lamalkalmazottak hatalmas táborra részére nem lehet
egységes normát felállítani. Két nagy kategóriára osz-
totta, a hivatalnokokat: az első csoport közjogi, a má-
sodik pedig riigánjogi reláció által van az államhoz
fűzve. Azok, akik tartósan közreműködnek⁵⁵ egy köz-
feladat elintézésében, mely közfeladatot a kor állami
munkakörnek ismer el, sajátos értelemben vett közal-
kalmazottak. Ezeknek a tulajdonképpeni közalkalma-
zottnak államhozi viszonya egyoldalú hatósági aktu-
son alapul. A kinevezésnél a kinevezett hozzájárulása
nem lényeges kellék. Ezt bizonyítja, hogy a kinevezés-
nél, hol a kinevezendő erről előzőleg nem tudott, az ál-
lamalkalmazotti minőség nem a tudomásulvételtől, ha-
nem a kinevezés keltétől datálódik. Ha a kinevezendő

⁵⁸ Manuel de droit constitutionnel 1907. 428. old. A tudós
szerző könyvének második kiadásában már „uniun“-naik mi-
ösíti a közalkalmazotti viszonyt (Traité de droit constitution-
nel 2. kiadás, I. kötet, 315. old.), majd (később már „Acte
„colectiv“ hívének csap fel (3. kiadás 3. kötet, 117. oldal).

hozzájárulása lényeges kellék volna, akkor a közalkalmazotti viszony csak a tudomásulvételtől számíthatódná. Igaz, hogy a kinevezésnél van valami akarattalalkozás, de ez nem szerződés, a kinevező államorgánum szükség esetén a maga akaratával pótolhatja a másik oldalról hiányzó konszenzust. Természete, hogy a hivatalról való lemondás is csak a megfelelő fórum hozzájárulásával lesz jogerős. Mindaddig, amíg ez meg nem történik, a lemondott köztisztviselő közhatalmi jellege nem szűnik meg: közhivatalnok marad, mert amint a kinevezés, a lemondás is egyoldalú hatósági aktus.⁵⁶

Barthelémy szintén megosztással igyekszik a problémát megoldani. A régi megkülönböztetést, „Actes d'autorité és actes de gestion“-t választja annak a bázisnak, melyre rendszerét építi. „Közhatalmi jellegű tevékenység, pusztán intéző tevékenység: ime itt van a disztinkció, melynek segítségével könnyű lesz meghatározni a közfunkciók természetét“. Azok, akik actes d'autorité-t végzik, egyoldali államaktussal kerülnek a tisztviselők közé, míg a másik csoport tagjait magánjogi kontraktus fűzi a közhatalomhoz.⁵⁷

Hogy szemléltetővé tegyünk a két francia tudós álláspontjának különbözőségét, vizsgáljuk egy állami tanár jogviszonyát. Ő nem végez actes d'autorité-t, azonban működése, az oktatás a modern állam legelső feladata. Barthelémy szerint őt tehát magánjogi szerződés köti az államhoz, Duguit pedig, minthogy az oktatás állandó és szükségyszerű állami feladat, a tanárt funkcionáriusnak minősíti, aki egyoldalú hatósági aktus révén kerül az állam szolgálatába. Az első tanítás szerint a tanár sztrájkolhat, szindikátusba léphet, a második teória ezt már nem engedi meg.

Triepel is egybekapcsolja a két iskola tanításait,⁵⁸ Véleménye szerint az állami alkalmazottak egyik cso-

⁵⁶ L'Etat, des gouvernate, les agents, 1903. 413. oldal.

⁵⁷ Barthelémy id. műve 56. old.

⁵⁸ Traepel: Staatsdienst und staatlich gefoundener Beraf 1911. 6. old.

portját magánjogi szerződés, a másikat egyoldalú hatósági aktus kapcsolja a közhatalomhoz.

A görmeri iskola egyik késői hajtása Ottó Mayer, aki először használja az azóta sokat említett elnevezést: „Verwaltungsakt auf Unterwerfung“. A kinevezés közhatalmú jellegű, ezt a kinevezés formája is mutatja. Közhatóság törvényben megállapított formások között adja ki a dekrétumot. A kinevezésnek a szerződéshez semmi köze, mert a közjog birodalmában nem egyenlő értékű felek állanak egymással szemben, ezek egymással szerződést nem köthetnek, mert „das widersprache der grundsätzlichen Ungleichheit der beiden Rechtssubjekte“. A kinevezésnél a döntő szó az államorgánum oldalán van, a kinevezett hozzájárulása nem más, mint annak bizonyítása, hogy a kinevezés törvényszerű volt. „Die Einwilligung vertrete mithin nur die gesetzliche Ermächtigung zu dem Eingriff in die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Untertons“. A kinevezés „selbstiindiger Verwaltungsakt“.

A közjogi aktus Ottó Mayer szerint civiljogi bírói ítélethez hasonlót. „Ein Verwaltungsakt ist ein, der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch, der dem Untertanen ein Einzelfall bestimmt, was für ihn Rechtens sein soll“. A meghatározás adja meg a kinevezés feltételeit. A kinevezést az erre jurisdictional bírósági orgánum intézi. A kinevező okiratot, mint a törvényeket közhírré kell tenni (Kundmachung, Eröffnung) és ez a promulgáció a kinevezés érvényességi kelléke. Ha a kinevezett nem fogadná el a megítélést, úgy a kinevezés nem lesz ipso facto semmis, mert a hozzájárulás nem lényeges eleme a kinevezésnek, hanem mindaddig joghatályos, amíg a kinevező orgánum, vagy egy felsőbb hatóság a kinevezést fel nem oldja.⁵⁹ Mindenesetre

⁵⁹ A német jogban; késhegyig menő küzdelem folyt a pont körül. Semmis-e a kinevezett beleegyezése nélkül létrejött kinevezés, vagy csak megerősíthető? Wenn ein Verwaltungsakt nur zulässig ist mit Zustimmung des Betroffenen, so bewirkt gleichwohl der Mangel der Zustimmung keine

az a *presumptio juris*, hogy a szabályszerű hatóságtól kibocsátott, meghatározott módon nyilvánosságra hozott kinevezés az érdekelt állampolgár beleegyezésével történt.

Gönnér tanítása Ottó Mayer fogalmazásában ma is a közjog egyik legkiterjedtebb doktrínája kérdésünkről. Ha azonban ezt az elméletet a valóság tükrében nézzük, kitűnik, hogy a realitás és az elmélet, mint sok esetben, itt is különböző utakon jár. Nem beszélünk Gönnér—Zachariás—Hauriou túlzásairól, melyek a kritika első szavaira összeomlanak, hanem vizsgáljuk csak azokat a pontokat, melyek az iskola összes propagálójánál községek. 1. A kinevezett hozzájárulása csak járulékos és így ennek nem-létében a kinevezés nem semmis és esetleges megváltoztatása sem *ex tunc*, hanem *ex nunc* hat és így a kinevezett, de állását el nem foglalt állampolgár köztisztviselői minősége megállapítandó. 2. Amint a kinevezés, úgy az államalkalmazotti minőség megszüntetési¹ is az állam egyoldalú, szuverén aktusa. 3. A fizetésre az államalkalmazottnak nincs bíróilag érvényesíthető ígérenye.

Ad 1. A kinevezés államhatósági aktus, mely jogerős csak a kinevezett hozzájárulásával lesz. Ha ez nem fogadja el a kinevezést, akkor az egyoldalú államaktus teória szerint, minthogy a kinevezett konszenzusa, csak formai, a kinevezés hatályban marad. Mi jön létre egy elfogadott kinevezés révén! Jogviszony születik az állam és az újdonsült közalkalmazott között: ez a jogviszony konstituálás sine qua non-ja a kinevezésnek. Egy államszolgálatot megalapozó aktus, mely közalkalmazotti viszonyt nem hoz létre tulajdonképpen semmi, *contradictio in adjecto*. Azt mondják, hogy a kinevezés hatályának megszüntetéséig a kinevezés fennáll, azonban tény, hogy ily aktusnak, akár hatályon kívül helyeztetik, akár nem, következménye nincs, jogi hatállyal

Nichtig-keit. (Kornmann: System der Rechtsgescheftlichen Staatsakte 1910.) — Otto Mayer szerint az ilyen „Fehlerhafte Staatsakte“ . . . „sind nicht nichtig, sondern nur vernichtbar“.

nem bír, jogi változásokat nem hoz létre, tehát nem jogi tény. A kinevezés a kinevezett konszenzusa nélkül semmi. A kinevezés = a kinevezett hozzájárulása = államalkalmazotti viszonyt alapozó jogi tény. *Nomen est ómen*. Egyoldalú aktus jelenti, hogy az unilateral aktus hoz létre jogi tényeket. Az állam szolgálati viszonyban az egyoldali államaktus nem hoz létre joghatályokat, ez tehát nem egyoldali aktus.

Ad 2. A kinevezés tükörképe a viszonyt megszüntető elbocsátás. Ez sem diszkrecionális természetű egyoldalú államaktus. Az állam nem bocsáthatja el minden ok nélkül kénye-kedve szerint alkalmazottait, hanem e joga csak akkor nyílik meg, ha az illető kötelességmulasztást követ el. De akkor sem egyoldalú aktus révén, hanem szabályszerűen lefolytatott fegyelmi eljárás során történik a közalkalmazotti viszony megszüntetése.

Előfordul ugyan, hogy egyes esetekben az államorgánum elbocsát valakit egyoldalú aktussal jogalap nélkül a szolgálatból, ez a fentebb ismertetett tanítás szerint joghatályos lenne, de nem így áll a valóságban. Az ily intézkedés nem a célzott jogi hatályt idézi elő, nem szünteti meg az államalkalmazotti viszonyt, hanem pusztán külső megnyilvánulásában felfüggeszti, mindaddig, amíg a végrehajtó hatalmat is ellenőrző bíróság a *status quo*-t helyre nem állítja.

Ad 3. *Nobile officium* korában az államszolgálat ingyeges volt, azonban ma, az élethivatásos hivatalnokok korszakában a fizetés ellenszolgáltatás a teljesített munkáért. Az állam anyagi és egyéb előnyöket ígér azoknak, akik szolgálatába lépnek. A fizetés és egyéb jogosítványok a közalkalmazotti viszony fogalmi elemét képezik, és jogalapjukat a jogerős kinevezésben bírják. *Causa* a kinevezés: a fizetés metódusát és mennyiségét a törvény szabja meg. Amennyiben az állam nem teljesítené a vállalt kötelezettségét, akkor ő erre bírói úton lesz szorítható. Amennyiben a fizetésre való igény nem lenne lényeges kelléke az állampolgári viszonynak és a fizetés egy bizonyos *precarium* volna, akkor a közalkal-

mázott nem léphetne fel perrel munkaadója ellen azért, mert ez nem fizetett néki. Ha valóban így állana a helyzet, akkor az állam nem találna megfelelő erőket feladatai elvégzésére és kényszerítve lenne kényszer útján betölteni a közhivatalokat.

A fentiek figyelembevételével megállapítható, hogy a kinevezés nem egyoldalú hatósági aktus, az állam egyoldalú akaratnyilvánítása sem közalkalmazotti viszonyt nem hoz létre, sem pedig ilyen meg nem szüntet. Az állam nem parancsolja a viszony megkonstruálását, hanem kilátásba helyezett előnyökkel hívja fel az állampolgárokat, hogy szolgálatába lépjenek.

4. §. Vegyes közigazgatási aktus

Az előző fejtegetéseink eredményét a következőkben foglalhatjuk össze:

1. Az állam közjogi megnyilvánulásai lehetnek közjogi szerződés és egyoldalú hatósági aktus. Az előbbi két szuverenitás akarókijelentéseinek egybetalálkozása, az utóbbi akár az állampolgártól indul ki, akár nem (pl. fegyvervásárlási engedély), mindig magában bírja érvényességének feltételeit, az egyes konszenzusa nem kellék. Természetüknél fogva ezek a közjogi aktusok a jogerős bírói ítéletekhez hasonlóak, melyek csak egész kivételes esetben támadhatók és erőtleníthetők meg.

2. Az állam, midőn leszáll közhatalmi szférájából, magánszerződéseket köthet, privát félként jár el és a lex generális lesz rája minden kivétel mellőzésével kötelező. A létrejött jogügylet éppen úgy bíraltatik el, mintha két állampolgár kötötte volna.

3. A közalkalmazotti viszonyt megalapozó aktus nem közjogi szerződés, mert az egyik fél nem maxima protestas birtokosa, de nem is egyoldalú hatósági aktus, mert a kinevezett hozzájárulása, érvényességi kelléke a jogi ténynek. A konszenzus nélkül létrejött kinevezés semmis.

Azonban a kinevezés, illetőleg választás nem ma-

gánszerződés, hiszen az állam közhatalmi jellegében mutatkozik és elő jogos állása lényegesen elüt a szemben álló fél helyzetétől.

A közalkalmazotti relációt megalapozó aktus tehát több mint magánjogi szerződés, azonban kevesebb, mint az alkalmazó állam egyoldalú akaratkijelentése. Mit látnunk egy kinevezésnél! Két különböző, egymástól elütő jellegű megnyilatkozást. A megfelelő államorgánum közjogi természetű ténye + a kinevezett konszenzusa = jogerős állami aktus, mely a közszolgálati relációt megalkotja. Az utóbbi tisztán magánjogi aktus és a kinevezés érvényességi kelléke. Ily módon egy vegyes közigazgatási aktus jön létre, mely elkülönül a fent vázolt kategóriáktól egyrészt abban, hogy az állampolgár szabad beleegyezése nélkül semmis, másik oldalról pedig akként, hogy az állam mint a maxima potestas birtokosa jelentkezik, aktusa tehát magában hordja a jogszerűség és jogérvényesség prezumcióját.

A vegyes közigazgatási aktus az egyoldali állami tényről körülbelül annyira különbözik, mint aminő elentétet mutat egy jogerős bírói ítélet és egy közokirat jogi minősítése és természete. Az egyoldali államaktus önmagában joghatályos és mindaddig, amíg külön eljárás ezt hatályon kívül nem helyezi, jogerős. Ez a megtámadás csak igen ritka esetben, törvényben meghatározott korlátok között, bizonyos meghatározott időn belül történhetik. Senki nem hivatkozhatik arra, hogy az aktus törvénytelen mindaddig, amíg az erre hivatott fórum ilyenek nem deklarálja, azonban ez a végzés nem ex tunc, hanem csak e nunc hat.⁸⁰ Az aktus tehát nem semmis, csak megtámadható. Ezzel szemben

⁶⁰ Kormaim: System 217. old. — Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsgesetzes 6—7. kiadás. (1922. év) 197. oldala. Fleiner különben érzi, hogy ingoványokon jár, mert könyvének 183. és 202. oldalán oly kijelentéseket tesz, melyek arra utalnak, hogy a közalkalmazotti viszony nem egyoldalú államaiktus. — Preusz: Das städtische Amtsrecht in Prenszen 1902, 180. old.

a vegyes közigazgatási aktus, amennyiben megalkotása a, törvény ellenére jött létre, ha nem megfelelő orgánumból származik, avagy az állampolgár konszenzusa hiányzik, úgy tekintendő, mintha létre sem jött volna. Megerősítésük incidentaliter is történhetik.⁸¹ Mint a közokirat — bizonyítja a benne foglaltak tartalmi és alaki valóságát, de csak addig, amíg ennek ellenkezője bizonyítást nem nyert.

Lássuk gyakorlatban a két államaktuscsoport közötti különbözőséget. A végrehajtó kinevezése az igazságügyminiszter feladata. Ennek ellenére a törvényszék elnöke kinevez valakit végrehajtónak, ez belül hivatalába és gyakorolja funkcióit. A végrehajtást szenvedő, akinél a falsus nominatus megjelenik lefoglalás végett őt lakásából eltávolítja. Mi lesz ennek büntetőjogi-következményei? Ha a kinevezés egyoldalú hatósági aktus volna, minthogy ez még annulálva nincs, a vádlott védekezése, hiszen a kinevezés törvénytelen volt, tehát nem joghatályos, nem vezetne sikerre. Azonban a kinevezés vegyes hatósági aktus, melynek érvénytelensége incidentaliter is bizonyítható. Amennyiben tehát a terhelt bizonyítani tudja, hogy tényleg a törvényszék elnöke nevezte ki az illető végrehajtót, így a kinevezés semmis, mert nem illetékes fórumtól ered, a végrehajtó nem hatósági közeg, elesik tehát a hatóság elleni erőszak büntette, a vádlott bűncselekmény hiánya miatt felmentendő. Jogosulatlan elbocsátás esetén az első teória szerint az aktus felfüggesztéséig — a közjogi perújításig — a fizetés nem jár, hiszen ez időpontig az joghatályos volt, míg a vegyes közigazgatási aktus értelmében a fizetés az egész időre jár, mert az elbocsátás kezdettől fogva semmis volt, tehát joghatállyal egyáltalán nem, bírt.

A fentebb jelölt okfejtéshez hasonló módon Jellinek Walter arra az eredményre jut, hogy a közigazgatási viszonyt megalapozó aktus kétoldali közigazgatási ak-

⁶¹ Hoppel: *Untersuchungen zum problem des fehlerhaften Staatsakts* 1924. év. 114. és 115. old.

tus.⁶² Hogy ez a megállapítás nem találó, nyilvánvaló, hiszen a kinevezés, illetőleg a lemondás, avagy az állampolgári kötelékbe fogadás csak egyik oldalról közigazgatási aktus, míg másik oldalról tiszta magánjogi cselekvés.⁶³

III. FEJEZET

A közsolgálati viszony megszűnése

A közalkalmazotti relációt megalapozó aktus tükörképe az a tevékenység, mely pontot tesz a viszony végére. Természetes dolog, hogy a viszony megszüntetésének módozatait különböző iskolák a közsolgálatról hirdett tanaiknak megfelelően különbözőképpen definiálták. Egyenként megemlítettük, mint vélekednek problémánkról azok során, midőn a tanításokat ismertettük, most csak általánosságban mutatunk rá egyes csoportok doktrínáira, hogy utána elmondjuk véleményünket a kérdésben a *lex ferenda* feladatairól.

A magánjogi iskolai hívei a természetes kiváláson kívül elismerték mind a közhivatalnok, mind az állam szabad felmondási jogát. Ha a szerződés nem meghatározott időre kötött, bármelyik fél a másik beleegyezésének kikérése nélkül megszüntetheti a relációt. A prekárista visszaadja a prekárium tárgyát, a megbízott lemond mandátumáról, a *lex speciálissal* kitüntetett visszazármatatja a kiváltságot, a donátus visszaadja az ajándékot. Éppen így áll a másik oldalon a helyzet, csak Binder és Elvers volt megakadva ajándékozási tanával, hiszen az ajándékozó a megajándékozott vas-

⁶² Verwaltungsrechtliche Abhandlungen 1925. 84. old. Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung. Verwaltungsrecht 1928. 243. és 352. old.

⁶³ Lásd bővebben Anschütz cikkét. Juristische Wochenschrift 1927. febr. 5. 427. old.

tag hálátlanságán kívül nem veheti vissza az ajándékot, tehát az állam sem vonhatja meg a hivatalt közegeitől, csak abban az esetben, ha ezek vele szemben ingratusoknak mutatkoznak. Ez volt az egyik oka annak, hogy ez a doktrína nem nyert támogatást a német fejedelmi házak tagjainál, akik pedig a magánjogi szerződési tannak minden ágazatát erősen támogatták. A viszony ezek szerint tehát megszűnik:

1. bármelyik fél akaratából,
2. a közalkalmazott halála révén,
3. a vállalt munka elvégzése vagy lehetetlenné válást útján.¹

Az egyoldali hatósági aktus hívei az államnak szabad kezet adtak a közalkalmazott elbocsátására, ezzel szemben az egyén teljesen védtelenül állt. Feleletük a kérdésre egyszerű: a hivatalnoki viszony megszűnik a közalkalmazott halálával, vagy pedig a munkaadó állam akaratából. Amennyiben az a munkkor megszűnne, melynek elintézése végett a közalkalmazott kineveztetett, a viszony itt sem kívül eső okból szakítódik meg, mert hisz az állam más munkakörben alkalmazhatta volna a köztisztviselőt, hanem a munkaadó akaratából, akinek az illető egyedre többé szüksége nincs.

Mint az élet ezer megnyilvánulásában, itt is a kö-zépúton van az igazság. Nem áll a szertelen szerződési

¹ Hasonlólag Keleti Ferenc „Az államalkalmazotti viszony megszűnik, ha a hivatal, mely az államhivatalnok tevékenységét igényelte, feleslegessé válik és ezekből megszüntetik, tehát a hivatal megszüntével a hivatalnok további működése is szükségtelen. Minthogy a hivatalnok a hivatal érdekében és céljaira nevezetik ki, vagy választatik és ez nem létezik a hivatalnok személye kedvéért, a hivatal megszűnése jogilag a hivatali viszony megszűnését is vonja maga után az egyénre nézve, az alkalmazott hivatalnok fizetésére, illetőleg fizetésének egyrészére való magánjogi igénye azonban a hivatal közjogi megszüntetése által nem mellőztetik, sőt inkább még utóbb is fennáll az mindaddig, míg ha a hivatal tovább fennmarad, abban a hivatalnoknak joga lett volna a fizetéséhez.“ 206. oldal.

szabadság, de a modern állam fogalmától szögesen elüt a zsarnoki önkény.

A közjogi viszony megszűnhetik:

1. A felek akaratától kívül eső okból.
2. Vegyes közigazgatási aktus útján.
3. Egyoldali hatósági aktus útján.
4. A közhivatalnok egyoldalú akaratnyilvánítására.

Ad 1. A közalkalmazotti viszony megszűnésének legtermészetesebb módja a tisztviselő halála. A halál mint jogi tény eredményezi, hogy a közalkalmazotti viszony megszakad és helyébe esetleg más jogi szabályozások lépnek. (Például özvegyi nyugdíjigény, kegydíjigény, nevelési járulék joga.) A halott tisztviselőnek az állammal szemben fennálló esetleges követelési jogaiba örökösei lépnek, ők felelnek az örökség módjától függően a hereditas erejéig, vagy személyesen is az államnak az elhalttal szemben lévő kártérítési vagy egyéb alapon fennálló igényeivel szemben. Ez utóbbi különösen akkor áll fenn, midőn a hivatalnok, hogy szabaduljon valamely államot megkárosító tettének következménye alól, önkezével vet véget életének.

A hivatalnok szolgálati viszonyát megszünteti a megállapított korhatár elérése. Általános emberi tulajdonság, hogy bizonyos magasabb korban az emberi erő rohamosan hanyatlak, az agy kihagy és az öregedő képtelen azt a munkát ellátni, melyet eddig elvégzett. Ezen a megfigyelésen alapszik a hivatali pragmatikák rendelkezése, hogy a közhivatalnok meghatározott életkor eléréseivel automatikusan kikapcsolódik a tényleges közalkalmazotti státusból és fizetése helyett egész vagy szolgálati éveinek megfelelő nyugdíjra lesz joga. Nálunk 60 év ez a korhatár, a bírák és egyetemi tanárok 70 éves korukban nyugdíjazhatók.² Természetesen mód kell hogy adassék arra, hogy egyes rendkívüli ese-

² A német birodalmi törvény 65 éves korhatárt állapít meg a közalkalmazottakra általánosságban, az ítéldbírákra, pénzügyigazgatási tisztviselőkre, az állami számvevőszék tagjaira 68 év a megállapított korhatár.

tekben oly egyéneknek, akik magas koruk ellenére is szellemi képességeik teljes birtokában vannak, szolgálata — ezek beleegyezésétől függően — a köz javára biztosíttassák.

Nemcsak az állam érdeke követeli, hanem a köztisztviselők java is kívánja, hogy az élet munkájában kimerült ember pihenést találjon, ez okból nem látszik méltányosnak és hasznosnak a szolgálati idő meghosszabbítása. A 60 éven felüli ember a megfigyelések szerint az esetek nagy többségében nem képes hivatalát ellátni. A felekkel szemben a szükséges előzékenységre nem szoríthatók, hiszen nem várható egy öreg embertől, hogy fürgén álljon a kérdezősködőnek szolgálatára, a fegyelemnek sem válik hasznára egy öreg tisztviselő, aki nolens-volens ellentmond feletteseinek, akikkel szemben az idősebb kor jogait vindikálja, A szabály 60 éves korhatár legyen és csak indokolt esetekben legyen eltérésnek helye.

Büntetőbíróági ítélet szintén megszüntetheti a közalkalmazotti relációt. A főbüntetés vagy a mellékbüntetés kimondhatja a viselt hivatal elvesztését, mely esetben a közalkalmazotti viszony a büntető ítélet jogerőre emelkedésével ipso facto megszűnik és helyébe az előbbi esetekből eltérőleg semmi újabb jogi reláció nem lép. A büntetőbíróság ítéletének végrehajtásához fegyelmi eljárás nem szükséges; de nem is volna célszerű a nagyobb alkotmányos garanciát nyújtó független bíróság ítéletét esetleg felettesekből, barátokból álló bizottság határozatának alávetni. A büntetőtörvénykönyv feladata azon eseteknek a meghatározása, amidőn a hivatalvesztés kimondandó.

Bizonyos határozott időtartamra választott vagy kinevezett közalkalmazott államhozi viszonya (községi bírák) megszűnik meghatározott idő elteltével. Ily esetekben automatikusan oldódik fel a közalkalmazotti viszony.

Ad 2. A közalkalmazotti viszony megszűnhetik a felek egybehangzó akaratából 1. hivatalból való kilé-

péssel, vagy 2. nyugalmba helyezéssel.

1. Hosszú harc folyt akörül, hogy vájjon a közalkalmazott lemondhat-e hivataláról és ha igen, mily feltételek mellett. Lemondani a hivatalról, ezt önkényesen elhagyni csak a szerződési tanok világában volt lehetséges. Kinevezésnél a döntő momentum az állam szava, a kinevezett csak hozzájárult a közigazgatási tényhez, ebből logikusan következik az is, hogy a viszony megszüntetése sem áll teljesen a közalkalmazott hatalmában. De nem is volna méltányos, ha a köztisztviselő máról-holnapra otthagyná hivatalát. Az állam keze kötve van: jogos indok nélkül — az oknak a hivatalnokban kell lennie — nem bocsáthatja el tisztviselőjét: őt még arra az esetre is tartani tartozik, ha munkával nem is tudja ellátni. A méltányosság, mely a jogi normák legerősebb fegyverhordozója, követeli, hogy a kötöttkezü állammal szemben ne teremtünk egy privilegizált közalkalmazotti kasztot; aki elvállalta az élet-hivatásos hivatalnokok előnyeit, viselje annak esetleges hátrányait is.

Igaz az, hogy nem sok köszönet van oly tisztviselő munkájában, aki hivatalától szabadulni igyekszik,* azonban a közületre állandó veszélyt jelenthet, hogy egy tisztviselő-kategória — szabad lemondás esetén — esetleg materiális vagy tiszteletbeli előjogok megszerzése érdekében egységesen lemond hivatali állásáról, a közfunkciókat nem látja el többé s így a közigazgatás gépezete megáll.

A jog, a méltányosság, a célszerűség postulátumait elégíti ki, hogy miként a kinevezés, úgy a lemondás elfogadása is vegyes hatósági aktus, melyben a domináló szerep a közületé. Az egyén kéri elbocsátását

³ „Hol az egyén szellemi ereje és jóakarata, melyek tettség szerint kényszereszközök által létre nem hozhatók, anynyira tekintetbe jönnek, mint a közhivataloknál, ott a közszolgáltatnak csupán kényszerű folytatása az államinak érdekében nincs és az államnak nem használ“. Keleti idézett munkája 207. old.

az államtól, mint ahogyan egy idegen állampolgár kéri, vényezi az állam kötelékébe való felvételt. Az illetékes orgánium vagy hozzájárul a kérelemhez és elfogadja a felajánlott lemondást s így a közalkalmazotti viszony megszűnik a felajánlott lemondás elfogadásának időpontjában. Az állami akarattal kooperáló köztisztviselő akaratkijelentése ily kétoldali hatósági aktusban valósul meg. Amennyiben az elfogadásra hivatott fórum határozata elutasító, a közalkalmazotti minőségben változás nem történik. A lemondást felajánló tisztviselő hivatalát épp úgy köteles ellátni, mint azelőtt és negligenciája esetén megfelelő rendszabályokkal szorítható erre.

Hasonló az eljárás abban az esetben is, ha a közalkalmazott a törvényben előírt szolgálati évek letelte előtt kéri nyugalomba helyezését. Az ilyirányú kérelem előfeltétele, hogy a kérelmező a korai nyugdíjazásra jogosultságát igazolja. Rendszeren meghatározott szolgálati év (nálunk 10 esztendő), és annak igazolása szükségeseltetik, hogy a közalkalmazott saját hibáján kívül, betegsége miatt, vagy más okból nem képes a közszolgálat teljesítésére. Amíg azonban a lemondás minden újabb jogi viszony teremtése nélkül szünteti meg a közalkalmazotti státust, az addig ez utóbbi módozat mintegy novációként hat. A közszolgálati viszonyból, hol a közalkalmazott és az állam kölcsönösen szolgáltatásokat nyújtottak egymásnak, az állam egyoldalú kötelezettsége támad, hogy a közalkalmazottnak nyugdíjat adjon élete végéig, halála után pedig esetleges hátramaradottainak nyújtsa a törvényben előírt támogatást, A közalkalmazott oldalán ily esetben csak passzív obligáció, nemtevésre irányuló kötelezettség lelhető fel: a hivatali titoktartás kötelme, mely elkíséri őt a sírig.

Ad 3. Mióta a nobile officium rendszere eltűnt a közéletből, állandó vita tárgya, hogy helyes-e az élethivatásos hivatalnokok rendszere, vagy az állam érdekeinek jobban megfelelne-e, ha alkalmazottait kedve

szerint bocsáthatná el. Ha Amerika közigazgatásának történetét nézzük, hol egy-egy választás nyomán, midőn a demokrata párt váltja fel a republikánusokat, avagy fordítva, a közalkalmazottak tízezrei kényszerülnek kilépni a közszolgálatból, hogy helyet adjanak a győztes párt embereinek, megláthatjuk ennek a rendszernek hátrányát. A közalkalmazott nem azt nézi, hogy a köznek szolgálatot teljesítsen, hanem azt vizsgálja, hogy a konkrét esetben mi annak a pártnak az érdeke, mely őt a közalkalmazotti stallumba ültette. A közigazgatás vezetése kicsúszik a felelős miniszterek kezéből és a pártvezérek hatalmába kerül, akik a megszerzett gyeplővel az államorganizációt pártuk szekere elé fogják. Jaj ily körülmények között annak a polgárnak, aki az ellenpárttal tartott. Ha bírói felelősségrevonás nélkül megtehető, még jogos kívánsága sem nyer teljesítést. Kéz kezet mos: ki a választások ideje alatt becsülettel viselkedett, közalkalmazotti kinevezést kap, ha erre vágyik. Végzettség, tanultság, érdem nem jön számításba. Ez az egyik oka a sok amerikai városban elharapódzott banditarendszernek, hogy tudnillik a közigazgatás emberei nem mernek fellépni azok ellen, akik annak a pártnak szolgálatokat tettek, mely őket kinevezte. Közigazgatási emberből pártember lesz, aki-nek minden lépésére vigyáznia kell, nehogy olyasmit tegyen, ami felkelthetné azt a gyanút, hogy ő a másik csoporthoz húz. Ezer és ezer szem lesi minden mozdulatát, hogy a legelső bizonytalan mozdulatnál jelentést tehessen és az elbocsátással megüresedett állást jutalmul ő kaphassa meg. Ugyanezen spiónrendszer meghonosodik a közigazgatáson belül is. Az alacsonyabb rangú tisztviselő lesi felettesének minden mozdulatát, hátha észrevenne valamit, ami ennek elbocsátását és az ő előléptetését jelentheti. Egyenetlenség, árulkodás, pletyka belülről, gyűlölet, vádaskodás kívülről mutat rá arra, hogy nem célszerű dolog az ember gonosz érzéseit felszabadítani.

Minő lehet a közszolgálatból elbocsátottak lelki-

világi Megelégedettség, béke, az állam sorsának bölcs intézéséről való meggyőződés nem igen nyer apostolokat benne. Az elbocsátástól való ideges félelem megszűnt, mert amitől félt, az valóra vált, de segíteni nem igen tud magán. Hiába keres elhelyezkedést, a munka-, piacon nem talál helyet, hiszen az állam szolgálatában megszerzett speciális tapasztalatai sehol sem használhatók.

Jól tudja a közalkalmazott még aktív korában, hogy a modern selyemzsinór egyszer elérkezik hozzája, elküldi majd a győztes ellenpárt szultánja, tehát arra törekszik, hogy ne találja ez készületlenül. Hivatalát vagyongyűjtésre használja fel. Pénzszerzési spekulációk foglalják el a hivatali munkára való idejét. Megengedett, vagy illicit módon igyekszik vagyonhoz jutni, hogy ennek jövedelméből élhessen akkor, midőn kikerül majd a munkanélküliek közé. Amennyire helytelen és elítélendő, ha az élethivatásos közalkalmazott működését a pénzszerzés ördöge irányítja, annyira érthető, ha az elbocsátásnak kitett államtisztviselő elsősorban saját és családjának fennmaradását igyekszik biztosítani. Nem kétséges, hogy az a közalkalmazott, kinek rettegnie kell a kenyérért, ki félve fél minden időközi választástól, kinek szemét állandóan a pártok erőviszonyainak parlamenti horoszkópján kell tartani, a közügyeket nem képes oly helyesen ellátni, mint aki hivatalát biztosítottnak tudja, még az esetben sem, ha erre különben alkalmas volna és ezirányban törekszik. De nincs is alkalma sokszor a közalkalmazottnak arra, hogy a hivatal betöltéséhez szükséges tapasztalatokat elsajátíthassa, mert lehetséges, hogy mikor már otthonosnak érezte magát a közügyek intézésében, kikerül a közzolgálati alkalmazottak közül és helyét egy közügyekben novícius foglalja el. „Könnyen belátható, hogy milyen káros befolyással van ezen gyakorlat a közügyek menetére, mert míg egyfelől maguknál az alkalmazotknál a személyes felelősség érzetét aláassa és a hivatali kötelességekkel való mit sem gondolás és

a politikai kicsapongás mindenféle nemét előmozdította, addig másfelől emellett az e hivatalokkal járó előnyök teljesen felhasználtattak, sőt igen gyakran csalárd módon gyarapítottak. E rendszer megfosztotta az államot az eszes és jellemes férfiak szolgálata tola, megakasztotta az egyes közigazgatási ágak fejlődését és a hivatalnokoknak egymást váltogatva követő raját arra kényszeríti, hogy azon hivatalbeli gyakorlottságnak mely a hagyományok, szokások és tapasztalatok felhasználása által arra képesíti őket, hogy a lehető legsikeresebben működjenek illető osztályaikban — éppen csak a legkezdetét szerezhesse az meg“. Az állam jól felfogott érdeke — a közszolgáltatnak hibátlan menete — épp úgy megköveteli az életreszóló közalkalmazotti viszonyt, mint a köztisztviselők java. Azonban az életreszóló kinevezés vagy választás nem nyújthat garanciát arra, hogy a közalkalmazottak szabadon garázdálkodhassanak. Az el nem bocsáthatóság princípiuma csak a hivatali kötelességeit ellátó tisztviselőre vonatkozik, de nem áll azokra, akik a közalkalmazotti kötelezettségek bármelyikével súlyos összeütközésbe kerülnek. Egyoldali hatósági aktus szünteti meg a közalkalmazotti viszonyt az esetben,

1. ha a hivatalnok kötelességeit nem teljesíti,
2. feletteseivel szemben tartósan engedetlen,
3. súlyosan megsérti a titoktartás kötelezettségét,
4. hivatali állásával össze nem illő életmódot folytat,
5. avagy végül a hivatalában hozzáforduló ügyfelekkel szemben durva, goromba.

Természetesen nem minden legkisebb hibának kell maga után vonni a legszigorúbb represszáliát, azonban szabály az legyen, hogy a kisebb kötelezettségsértések is, amennyiben visszaesés mutatkozik, azt eredményezzék, hogy a közalkalmazotti szervezet az ily hivatalnoktól, megszabadíttassék. Azonban nem egyszerű ténymegállapítással — hogy X. Y. köztisztviselő súlyosan megsértette a közalkalmazotti kötelezettségét, ezért

hivatalából eltávolíttatik — kell a közalkalmazott hivatalból való elbocsátását elintézni. Audiatur et altea pars elve szerint felépített fegyelmi eljárás során vád- és védő beszédek meghallgatása után hozható csak meg az egyén szempontjából rendkívül nagy horderejű ítélet a megfelelő államorgánum útján. Igazságos szigorúság, az összesség érdeke vezérelje az ítélkező fórumot.

Kérdés merül fel, hogy ki illetékes a fegyelmi eljárásra és az ítélethozatalra.⁴ Közép-Európában követt gyakorlat az, hogy az ítéletet a felettes hatóság hozza, mely ellen csak ritka esetben van bírói jogsegélyre mód. E rendszer ideális főnökök mellett rendkívül helyes lenne, mert hisz ki ismerhetné jobban a közalkalmazottat, mint saját előljárója. Azonban az emberek nem angyalok. A főnök épp úgy emberi motívumoktól, gyűlölet, szeretet, szimpátia, antipátiától vezéreltetve hozza meg ítéletét, mint bármelyik embertársa. Ha szívéhez közel áll az illető, akkor könnyen szabadul meg ez, míg ha akármilyen oknál fogva nem kedveli a vádlottat, még esetleges enyhe vétség esetén is súlyosan bűnhődik a delikvens. Hiába hozzák fel az elmondottak ellen az appelláció lehetőségét, mert közismert tény, hogy a felsőbb orgánum azzal szemben, aki az ő exponense, — hisz a felsőbb szerv nevezi ki, vagy ajánlja kinevezésre rendszerint a vádlott főnökét — egy bizonyos regárdal van, illetőleg ez utóbbi ítéletében a felsőbb orgánum szájaizét igyekszik eltalálni.

Sokkal függetlenebb kicsinyes emberi szempontoktól mentes a független bíróságok működése. Ezért helyesnek tartanánk, hogy oly esetben, midőn súlyos fegyelmi vétség kritériumai látszanak fennforogni, a

⁴ Nálunk az 1871. évi VIII. t.c. IV. fejezetének 31. §-a „a fegyelmi bíróságot a kir. törvényszékek területén alkalmazott bírósági hivatalnokok és szakértők fölött, amennyiben a jelen törvény kivételt nem állapít meg“, az elsőfokú kir. törvényszékek gyakorolják, stb. stb.“

közigazgatási bíróság ítélkezzék a vád és védelem meghallgatása után. Ez a rendszer igazságosabb lenne és jobban megnyugtatná mindazokat, akik vétkeztek kötelességeik ellen, mind pedig a nagyközönségnek támasza lenne a hivatali túlkapasok ellen. Ugyanis ez esetben ki lenne zárva az, hogy a fegyelmi vétség eltussoltassék, ami lelkiismeretesebb munkára szorítaná még a befolyásos barátokkal bíró közalkalmazottakat is. Még a mai rendszer fenntartása mellett is feltétlenül szükségesnek tartjuk, hogy súlyos fegyelmi vétség esetén akár a vád, akár a védelemnek mód adassék arra, hogy egy közigazgatás keretében létrejött határozat ellen fellebbezéssel élhessen a független bírói szervhez. Ezt követeli a közigazgatás bírói ellenőrzésének egész világon egyre terjedő eszméje.

Előfordulhat az az eset, hogy a közalkalmazott hibáján kívül bár, de képtelen hivatalát ellátni és maga nem akar e hiányosságáról tudomást venni, nem kéri a tényleg szolgálók számából való elbocsátását. Betegség, baleset idézheti elő e változást. Ilyenkor a felső orngum feladata az az intézkedés, hogy az illető nyugalomba helyeztessék.

Ha szükségesnek mutatkozott az előbbi esetben a bírói beavatkozás, úgy sokszorosan fontosabb ez — mondhatnánk egyedüli helyes mód — a hivatal viselésre való képtelenség esetében. Ugyanis ez utóbbinak kritériumait felsorolni nehéz, az összes esetekben egyformán vágó szabályt felállítani majdnem lehetetlen. A határok sokszor elmosódtak a hivatalviselési képesség és ellentéte között, így tág tér nyílanék önkényeskedésnek, terrornak. A kegyvesztett ember, egy kissé ideges, kész az ítélet, mely szerint képtejen hivatalát ellátni, nyugalomba kell vonulnia. Bajorország⁵ és Hessen⁶ törvényhozása iy irányban intézkedett, A porosz és birodalmi törvény pedig elrendeli, hogy azpn esetek-

⁵ 1927. évi júl. 10. törvény 1. §-ának 4. bekezdése.

⁶ 1923. évi dec. 18. törvény 31. §-a.

ben, midőn a közalkalmazott hivatalviselési képtelenségének lehetősége látszik fennforogni, és az illető közalkalmazott még nem érte el a nyugdíjigény megállapításához szükséges 10 évi állami szolgálatot, akkor a szolgálatképtelenség megállapítása a közigazgatási bíróság feladata.

Ad 4. Egyoldalúlag az a közalkalmazott szüntetheti meg a közalkalmazotti viszonyt, aki még nem érte el a maximális korhatárt, de a nyugdíjjogosultsághoz szükséges évi szolgálattal már rendelkezik. Az ily állami alkalmazott még felettesének hozzájárulása nélkül is önkényesen megszüntetheti az aktív szolgálatot és követelheti a törvényben megállapított nyugdíjat. Az állam nem vetheti szemére, hogy egyoldalúlag megszakította a jogviszonyt, mert ő átdolgozott esztendeire és törvényben biztosított jogaira hivatkozhatik.

IV. FEJEZET

Az államalkalmazottak köteleességei

A közjogi természetű szolgálati viszonyban, mely kétoldalú közigazgatási aktuson alapul, inkorporálva vannak köteleességek és jogosítványok. Ezeket a jogokat és kötelezettségeket sem a közalkalmazott, sőt a kinevező államorgánum nem állapítja meg, hanem törvényekben vannak szabályozva. A kinevezés, illetőleg a választás pusztán e törvényi szabályozásnak nyit utat. Amint az ember születése révén egy bizonyos jogi és érdekhálózatba kerül, úgy lép a közalkalmazott is a vegyes közigazgatási aktus révén abba az új birodalomba, melynek főjellemzője a kötelezettség s csak másodsorban lép előtérbe a jogosítvány. Az állam célját csak a másik odalon megjelenő köteleességek teljesítése útján éri el; jogosítvány, mely a kinevezés útján születik meg, az előbbinek pusztán csak árnyéka.

Azok a tudósok, akik az államalkalmazotti viszony megalapításánál pusztán az államnak egyoldalú aktusát látták, a közalkalmazotti viszonyban természetszerűleg csupán kötelezettségeket láttak. Mint az adókötelezettség nem rejt magában szubjektív jogosítványokat, úgy a közalkalmazotti viszonynak is hiányzik ez a tükröképe, mondták.

A magánjogi szerződés hívei úgy találták, hogy a közalkalmazotti viszonyban a kötelezettségek és jogosítványok egyforma mértékben fordulnak elő. Ezeknek a mértékét szerződés szabja meg.

Az államalkalmazotti viszony obligációs oldala nem korlátlan, hanem a törvény és a szolgálat természete szabja meg ennek határát.⁷

Jogi értelemben vett kötelezettségeknek pusztán azokat nevezzük, melyeknek nem teljesítése jogokat szüntet, változtat, vagy teremt. Kötelezettség — konsztitív következmények nélkül pusztán morális vagy társadalmi szabály. Az, akinek valaki jót tett, hálával tartozik a jótevő irányában. Kötelezettsége a hála, de hogy azt elmulasztja, vagy megteszi az illető, a jogrend szempontjából egyforma jelentőségű; mulasztás vagy megtevésről nem születik vagy szűnik meg jogosítvány. A katolikus egyház hívei vasárnap misét tartoznak hallgatni, ha helyett kirándulni mennek, ennek a mulasztásnak jogi következménye nem lesz (hogy a fórum interni szempontjából mint bíraltatik el az eset, az más lapra tartozik). Az előbbiekkal szemben, ha az adós nem fizeti ki adósságát meghatározott időben, ez a mulasztása esetleg végrehajtásnak, árverésnek, kamatfizetésnek, kártérítésnek lesz az alapja, tehát új kötelezettségekké alakul át a teljesítésbe nem vitt első obligáció. A két kategória között — jogi kötelezettség, normális kötelezettség — állanak a félalanyi, obli-

⁷ Fasquay: Die Vereims- und Verisaimmkingafreilheit der Beamten. Annales des deutsohen Reiches 1914. évf. 549. old. — Hasonló értelemben Deutemann (Beamtenverhältniis ... 1927. 13. old.).

gációk, midőn a nem teljesítés nem hoz létre jogváltoztatást, de a teljesítés által megszűnik egy kötelezettség s így a szolgáltatás nem lesz ajándékozás, pl. a kártyaadósság meg nem fizetése nem hoz magával jogi konzekvenciákat, de a kifizetett kártyaadósság nem tartozás címén vissza nem követelhető, mert a teljesítés révén egy naturális obligáció szűnt meg.

Közalkalmazotti kötelezettségről csak akkor beszélhetünk, ha ennek elmulasztása fegyelmi eljárásnak vagy enyhébb esetekben egyszerű intésnek, dorgálásnak lesz alapja. Az egyéb jogi következmények nélkül jelentkező állítólagos közalkalmazotti kötelezettségek csupán morális vagy társadalmi szabályok.

A kötelezettség irányulhat anyagi és munkaszolgálatásra. Amint az előbbiek során már láttuk, a közalkalmazotti minőség ismérve a munkaszolgáltatás, tehát a közalkalmazott oldalán pusztán szolgálati obligációk létesülnek a kinevezés útján.

Kötelesség lényege az, hogy valaki más akaratának vesse alá saját akaratát. Nem önszántából indulnak ki cselekvései, hanem kauzájukat más akaratában bírják. Kötelezettség — meghatározott engedelmesség. Az uralkodóakarát cselekvésre vagy nemtevésre irányul. Az első esetben a kötelezett oldalán munka vagy dologszolgálati kötelezettség, a másodikban passzív kötelezettség lép fel, t. i. olyat kell néki abbahagynia, vagy olyant nem szabad tennie, amit máskülönben megtehetne. A közalkalmazott szolgálati viszonyában mind aktív, mind passzív kötelezettségek fellelhetők. Az első csoportba tartozik a hivatali munka elvégzése, az előjárók iránti engedelmesség, a második részt képezik a hivatali titkok megőrzésének és a hivatali állásnak megfelelő magatartás kötelezettsége.

Az államalkalmazott résztvesz a köz ügyes-bajos dolgainak elintézésében; e célból lett ő kinevezve. Az állami feladatok részekre vannak parcellázva. Egy-egy parcellát hivatalnak nevezünk. A közalkalmazott főkötelezettsége, hogy az állami tevékenységből néki ki-

osztott részt a fennálló törvények és rendeleteknek megfelelően elintézzze. A német Beamtengesetz ezt a kötelezettséget a következőképpen definiálja: „Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen“.⁸

A közalkalmazott a fenti kötelezettségétől időlegesen vagy egyes esetekre felmentést nyer. Előfordul, hogy ő a hatáskörébe tartozó ügyben bizonyos okoknál fogva — rokonság, harag — nem tudna oly elfogulatlanul eljárni, mint ez közorgánumi állásából kifolyólag követelhető volna. Ez esetben, vagy ha a néki kiosztott munka meghaladná erejét, az erre jogosítvánnyal bíró fellebbvalója ettől a munkától felmentheti. E dispenczió, eltekintve egyes törvényben meghatározott eseteket, a hivatalfőnök diszkrecionális joga.

Időlegesen akkor nem végez hivatali munkát a közalkalmazott, ha nem meghatározott feladat, hanem bizonyos időre nyer felmentést a néki kiosztott munka elvégzése alól. E felmentés vagy törvényi meghatározás útján sponte sua lép fel, vagy pedig megfelelő orgánnum engedélyezése útján történik. Ha valaki beteg lesz és így nem tudja hivatalát ellátni, a betegség, mint jogi tény azt eredményezi, hogy a betegség tartamára az illető a hivatali munka végzése alól ipso facto felmentetik. Azonban lehet az is, hogy a betegség csak kauzája egy jogi ténynek. A betegség lehet olyan természetű, hogy államalkalmazott a hivatalát ugyan elláthatja, azonban egészsége követeli, hogy üdülésre menjen. Ekkor megfelelő hatóság fog dönteni arról, hogy a fennforgó esetben szükséges-e a szabadságolás.

Más kauzája is lehet a szabadságengedélyezésnek, pl. a képviselők választások alatt a fellépő jelöltek a választás tartamára szabadságban részesülnek (Németországban a választások kiírása után történt jelöléssel a közalkalmazott a választás befejezéséig automatic

⁸ 10. §.

szabadságot nyer). Ily kauza lehet még a katonáskodás. E jogviszonyok szervezete rendszerint olyan, hogy a megfelelő kauza esetén az erre jurisdikcióval bíró orgánumnak a hivatali munka alóli felmentést engedélyezni kell. Más esetekben a diszkrecionális jog erősebben domborodik ki. A fegyelmi eljárás során előfordul, hogy a fegyelmi eljárás eredményét veszélyezteti az a körülmény, hogy a fegyelmileg felelősségre vont közalkalmazott az ügyek további intézésében részt vesz. Fel kell tehát menteni az állásával járó munkák végzése alól; ezt a felmentést felfüggesztésnek nevezzük.

Az élet szükségletei határozzák meg az államfeladatok minőségét és terjedelmét. Az állami feladatok mennyisége hol emelkedik, hol csökken. Ez utóbbi esetben az ezen munka elvégzésével megbízott munkaerő felszabadul és egész addig, amíg új feladathoz nem állítható, munka nélkül marad, rendelkezési állományba kerül.

Természetes, hogy a közalkalmazotti munkaszolgáltatás alól időleges felmentés nem hozza magával, hogy a közalkalmazott a többi állásából folyó kötelezettségek alól felszabadul, ha a többi kötelezettsége alól felszabadulna, akkor megszűnne közalkalmazotti minősége (azonban a hivatali titok megőrzésének kötelezettsége még ez esetben is fennáll).

Az állami szervezet egymásba helyezett kerekekből * áll. A nagy mozgatja a kicsit és ez a még kisebbet. Legfelül áll a kormány, mely a végrehajtó hatalmat gyakorolja. A kormány a közalkalmazottak táborához intézi rendeleteit, a közalkalmazotti hierarchia útján. Minden egyes közalkalmazott részére az előljárója jelöli ki a megoldandó feladatkört. A felsőbb fórum az alsóbbnak nemcsak utasításokat adhat, hanem ennek munkáját, htaározatát megváltoztathatja, megsemmisítheti, vagy pedig újabb döntésre utasíthatja.⁹

⁹ Dugult: L'Etat, les gouvernants et les agents 1903. 475. oldal.

A hierarchia célja, hogy a végső fokon a legfőbb akaró szerv ellenőrzési jogát gyakorolhassa, „le controle de l'autorité des fonctionnaires“.¹⁰ A legfelsőbb végrehajtó potestas a kormány, amely ha nem a parlament akarata szerint jár el, kényszerülve lesz helyét másnak átadni. így végeredményben az akaró szerv mindig szemmel tartja a végrehajtó orgánus működését.

A közalkalmazotti hierarchiában különböző lépcsők lehettek fel. Felülről lefelé közvetítődik az állami akarat. Az alacsonyabb hierarchiai fokon álló közalkalmazott kötelessége, hogy az előjárója által szabályos formában hozzáintézt parancsoknak engedelmeskedjék, ennek utasításait kövesse. Reá nézve a munkaadó államot hivatalfőnöke képviseli, akinek utasítása az állam rendelete, egész addig, amíg törvénybe nem ütközik. Természetes, hogy a közalkalmazott a hivatali előjárók csupán azon utasításait tartozik követni, amelyek hivatali ügybeosztásra vonatkoznak; pl. az altiszt, akinek hivatalos kötelessége a hivatali szobák takarítása, ha a főnöke azt parancsolja neki, hogy privát lakását takarítsa és ő e parancsot nem teljesíti, nem követ el hivatali szabálytalanságot, nem sérti meg az engedelmisség kötelezettségét, mert a kívánt munka nem volt hivatali természetű.

Az államalkalmazott előjogos helyzete révén olyan dolgokról szerezhet tudomást, amelyek titkot képeznek akár az állam, akár az egyes irányában. Ha az így tudomására jutott dolgokat másokkal közölné, akkor ezzel a munkaadó államnak és a hozzája forduló állampolgároknak kárt okozna. Ennek a meggátlását szolgálja az a szabály, hogy az államalkalmazott e minőségben tudomására jutott titkokat megőrizni köteles.¹¹

¹⁰ M. Leroy: Les transformationis de la puissance publique 1906. 117. old.

¹¹ Természetes dolog-, hogy a birtokmegtartásá kötetezett-ség törvénytelen dolgok, bűncselekményeik eltussolására nem terjed, ki. Ellenkezőleg, a közhivatalnok a tudomására jutott deliktumot az illetékes hatóságnak haladéktalanul jelenteni tartozik.

E kötelesség jogi alapját képezi az a körülmény, hogy ő ezeket a nem nyilvánosságra szánt dolgokat nem mint magánember, hanem mint a köznek alkalmazottja tudta meg.¹² A közlés sokszor kényszeren alapul (pl. adóvallomási íveket be kell adni), máskor pedig a fél éppen a hivatali titoktartás kötelezettségébe bízva tette meg a közléseket.

A titoktartás kötelezettsége nem efemer jellegű, hanem életre szól. Nem volna helyes, ha a közalkalmazotti minőség megszűnésével e kötelezettség is megszűnne, mert akkor sem az állam, sem pedig az egyes nem lehetne biztonságban sohasem afelől, hogy mikor kerül napvilágra a néki kellemetlenné váló dolog. Ellenkező esetben, ha egy közalkalmazott döntő jelentőségű állam- vagy magántitokról szerez tudomást, egyszerűen lemondana és így értékesítené a megtudott dolgot. Ezt a sok kellemetlenséggel járó lehetőséget zárja ki az a kötelezettség, hogy a közalkalmazottat az állása révén megtudott titkok megőrzésének kötelezettsége életreszólóan köti.¹³

Előfordul néha, hogy államérdek vagy jogos magánérdek követeli, hogy valami titok felfedessék. Ilyenkor a közalkalmazottat az illetőre illetékes hatóság felmenti a titoktartás kötelezettsége alól. Azonban

¹² Georg Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1878. 370. old.

¹³ Btk. 479. 4-&. „Egy évig- terjedhető államfogházzal büntetendő azon közhivatalnok, aki hivatali állásában tudomására jött hivatalos tárgyalást, meghagyást, tudósítást vagy pedig- hivatali minőségében kezéhez jött iratot tudva, hogy tartalmuk hivatali titkot képez, az állam vagy magánosok ártalmára másokkal közöl vagy közzétesz“. 1871. VIII. t.-c. 12. §-ia értelmében „hivatali titok (közlésének büntettét követi el azon bíró vagy bírósági hivatalnok, aki oly tényeket vagy adatokat, amelyeknek csak hivatali állásánál fogva jutott tudomására s melyeknek titokban tartására hivatala- Diái fogva kötelezve van, azon szándékkal, hogy azáltal vala- kinek kárt vagy magának avagy másoknak illetéktelen hasznot okozzon, mással közöl, vagy az iratokat használat végett másnak kiadja“.

magántitok esetén az a fél is, akire nézve a megtudott dolognak titok jellege van, felmentheti őt.

Az állam és a közalkalmazott között fennálló szolgálati viszony megköveteli, hogy a közalkalmazott nem pusztán hivatali munka, hanem a privát élet minden megnyilvánulásában oly életet éljen, mely a kor felfogása szerint nem ütközik a jó erkölcsökbe. Az államalkalmazott a maxima potestas képviselőjében jár el és a polgárokkal szemben az államot képviseli. Szüksége van arra, hogy a felek megbízzanak benne, különben sokszor nem tudná feladatát teljesíteni. Tekintélyének is kell lennie, mert enélkül sokszor egyszerű magánfelet látnának benne a hozzájafordulók. Azonban sem a bizalmat, sem a tekintélyt nem biztósíthatja egyedül a közalkalmazott mögött álló kényszerítő hatalom, ehhez szükség van arra, hogy ő erre a bizalomra és tekintélyre méltó módon éljen. Társadalmi megvetés, erkölcstelen élet eltünteti minden bizalmat, megbecsülést. „A nép a közalkalmazott, az állam képviselője és magánszemély közötti elvont megkülönböztetést nem tudja teljesen magáévá tenni. A közalkalmazottban egységes személyt lát és semmiféle megbecsüléssel nem adózik vele szemben még hivatali állásából kifolyólag sem, ha az illető a megbecsülést, mint magánszemély elvesztette. Ez természetesen következik abból, hogy a közalkalmazott nem fog hivatali tevékenységeiben erkölcsösebben, nagyobb komolysággal, szorgalommal és lelkiismeretességgel eljárni, amint azt a hivatalon kívüli működésében megszokta. Ezért veszít az állam is, — eltekintve attól a veszélytől, hogy lelkiismeretlen, erkölcsiében nem válogató tisztviselőt a hivatali vétségétől is kevesebb szégyenérzet tartja vissza, — ha alkalmazottja köztisztletre nem méltó életmódot folytat.“

Az állam elvárhatja a hivatalnokaitól, hogy ezek tisztüknek megfelelő életmódot tanúsítsanak az élet

¹⁴ Laband id. műve 2. kiad. I. köt, 445. old.

minden relációjában. Amint a közalkalmazott megkezeli új szolgálati viszonyát, rögtön életbelép a szabály, mely az állásnak megfelelő életmódot ír elő.¹⁵ Nehéz azonban meghatározni, hol kezdődik és hol végződik ez a kötelezettség. Vannak általános szabályok, amelyek minden esetben magukkal hozzák, hogy ha a közalkalmazott áthágja őket, megsértette a most tárgyalt kötelezettséget. Más tevékenység azonban csak a fennforgó eset összes körülményeinek figyelembevételével dönthető el. Bizonyos az, hogy a közalkalmazott a morális kódexbe ütköző módon semmi körülmények között sem járhat el.

„A köztisztviselő közbecsülésre méltatlan életmóddal nem támadhatja meg egészségét. Házasságon kívüli nemi élet magában nem tiltott dolog, amennyiben erről a nyilvánosság nem tud, azonban házasságtörés sohasem lehet megengedett. Felesége ellen, aki erkölcstelen életmódot folytat, fel kell lépni, mert nem védekezhet azzal a kifogással, hogy ő nejeinek hiába parancsol, az úgysem hallgatja meg. Vagyoni helyzetének szerencsés-játékkal való veszélyeztetése hivatali vétség“.

„A közalkalmazott hivatása a munka, nem pedig pénzszerzés és börzei tevékenység . . . Családjában a német léleknek kell uralkodnia. Egyszerűség és erkölcs! Őszintének és igazságosnak kell lenni felfogásában és egész életében“.¹⁶

Egyes szerzők az előbb említett költségeken kívül még egy kötelezettséget igyekeztek megkonstruálni az államalkalmazott oldalán. Azt hirdették, hogy az államalkalmazott kötelessége, hogy hűséggel legyen a néki kenyeret adó köz irányában.¹⁷ A hűség morális fogalom

¹⁵ Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung durch sein Verhalten in und ansser den Amte der Ächmig düe sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen“. Reichsbeamtenge-setz 10. § a.

¹⁶ Dr. Müller: Beamtenthum und Nazionalsocialismus 1931. 34. old.

¹⁷ Laband, Bluntschli, Piloty, O. Meyer eic.

határai, dimenziói kijelölhetetlenek. Fogalmi elemeit sem a jog, hanem az etika határozza meg.¹⁸ Jogi következményekkel nem bír a hűségnek mint *lex moralis*-nak áthágása, amennyiben egyúttal törvényben is nem ütközik, s amely utóbbi esetben a jogi következmények nem a hűségnek megszegéséből, hanem a törvénnyel való összeütközésből erednek. Ki tudná meghatározni, hol kezdődik a hűségi Ez az a bizonyos hűségi doktrína lett az alapja annak a tannak, mely a közalkalmazottból a mindenkori kormányok csatlósát akarta kialakítani. Kammerer¹⁹ igen találóan jegyzi meg, hogy a felsoroltakon kívül jelentkezik a közalkalmazottak még egy kötelessége, „Enfin il est une dernière obligation, qui incombe au fonctionnaire non plus vis á vis de l'Etat, mais vis á vis des personnes privées: elle n'est inscrite nulle part dans la loi, mais résulte de la situation intermédiaire de fonctionnaire entre L'Etat et les particuliers: c'est l'aménité envers le public“. Míg az előbb felsorolt obligációk a belső közalkalmazotti viszonyból születnek, a közalkalmazott azon kötelessége, hogy a hozzájuk fordulókkal udvariasan, előzékenyen bánjanak, a külső közalkalmazotti viszonyból származik. Ez a kötelességet Napóleon Doubs departemeit prefektusához írt rendeletében általánosságban a közigazgatásra szellemenesen így határozta meg: „se fas.se sentir le moins possible et ne pése pas sur le peuple“. A köztisztviselők soha se felejtsek el, hogy nem kegyet gyakorolnak az állampolgárokkal szemben, hanem kötelességüket teljesítik. Legyenek udvariasak azokkal szemben, akiknek adójából élnek. Minden államalkalmazott kötelessége, hogy a hozzája fordulók irányában előzékeny legyen, a szükséges fevilágosításokat megadja s hivatali kötelezettségét lehetőleg az állampolgárok felesleges zaklatása nélkül intézze el.

¹⁸ Rebm id. műve, 1885. évf. 86. oldal.

¹⁹ La fonction publique en> Allemag-me. 220. old.

V. FEJEZET

A közalkalmazottak jogai

Mióta eltűnt a közjog világából az öncélú állam misztikus koncepciója, mely azt hirdette, hogy az állam önmagáéért van, ő a legfőbb jó, érte az egyén mindent feláldozni tartozik, azóta egymásután jelentkeznek jogosítványok, melyek az állammal szemben bírói védelem alatt állanak. A közteherviselés elve megakadályozza, hogy a legfőbb hatalom kénye-kedve szerint róhassa fel alattvalóinak az államfenntartás költségeit és az állampolgárok jogi helyzete szigorú szabályokkal van körülbástyázva, mely normák megsértése kártérítés iránti pereknek lesz szülőanyja. Az egyén oldalán három különböző alakban jelentkezhetnek a jogosítványok az állammal szemben.

1. Pozitív igény valamely cselekvésre, abbahagyásra, tartózkodásra, vagy juttatásra.

2. Az állami életben való közreműködés joga.

3. Az egyénnek születésével létrejött jogai, az ú. n. szabadságjogok.

A közalkalmazottak jogi helyzetének jogosítványi oldalán is ez a három jogcsoport mutatkozik. Most csak az első csoport tartalmát vizsgáljuk, később térünk külön fejezet kapcsán rá a másik kettő elméleti boncolására.

A régi közjog tanítása szerint a hivatalnok első és fő jogosítványa a hivatal betöltése. „A hivatalnoknak mindenekelőtt joga van a hivatalával összekötött nyilvános funkciókat végezni. A hivatali felhatalmazás e jogosítványok gyakorlására illetékességnek (Competenz) nevezetik.

E fontos jog tisztán közjogi természetű. Azért elválaszthatatlanul össze van kötve azzal a kötelességgel, a hivatalhoz tartozó funkciókat gyakorolni, úgy hogy nem függ a hivatalnok tetszésétől, vájjon jogával élni akar-e vagy sem. E joggal nem rendelkezhetik kénye-

kedve szerint, hanem a közszolgálat érdekében van reáruházva.¹

Hogy ez a tanítás nem más, mint erőltetett konstrukció, kitűnik, ha egy pillantást vetünk a jogosítványok természetére. Nézzük egy háztulajdonos helyzetét. Házát lakhatja, ez még nem jelent tulajdonjogot, mert más is lakhat házában anélkül, hogy tulajdonos lenne. Elidegenítheti ingatlanát, ezen átjárót engedhet, megterhelheti, ingyen fogadhat lakókat, vagy üresen hagyhatja házát. Ez jelenti a rendelkezést a tulajdon felett, amely azonban egymagában a tulajdonjogot nem konstruálja, mert hisz a képviselő szintén rendelkezik a képviselt tulajdonával, azonban nem saját nevében, hanem a megbízást adó nevében intézkedik a mandansra visszaható hatállyal. Rendelkezés + saját nevében való eljárás = jogosítványal.

Ha egyszer valaki nem rendelkezhetik szabadon, ha valamely cselekvésre kötelezve van, akkor az ő oldalán nem jogosítványról, hanem obligációról beszélhetünk. A közalkalmazottnak nem áll módjában, hogy jó vagy rosszkedve szerint ellássa hivatalát, avagy funkcióit negligálja, hanem ezeket ő, különbeni fegyelmi vétség terhe mellett, elintézni tartozik.

De hiányzik a jogosítványok második kritériuma is. Ha jelentkezik is valami előnyös helyzet a közalkalmazott részéről, ha rendelkezésére az állami erők ott állanak, melyek arra szolgálnak, hogy akaratának nyomtérket szolgáltassanak¹, ha hozzája forduló egyénekkal szemben bizonyos privilegizált állásban van is, még ha discretionális jog határain belül szabadon rendelkezhetik is valamely kérdésben, még akkor sem lehet a hivatal betöltés jogosítványáról beszélni, hisz; a közalkalmazott mindezeket a tevékenységeket nem saját nevében végzi, hanem a kinevező állam felhatalmazása (hatáskör, illetékesség) alapján. Tevékenysége során nem ő lesz jogosítva és kötelezve, hanem a közület.

¹ Keleti idézett munkájának 112. oldala.

A közalkalmazotti jogosítvány élcsoportját a vagyoni igények teszik. Éppen a materiális juttatások választják el az élethivatásos közalkalmazottak rendszerét a nobile officium alapján felépült hivatalnoki szervezettől. Az a körülmény, hogy a közalkalmazott munkájáért fizetést kap, karakterisztikus a modern közalkalmazotti minőségre és döntően befolyásolja ennek természetét.

A közhivatalnokok vagyoni igényei három csoportra oszlanak, aszerint, hogy ő tényleges szolgálatban van, avagy az aktív szolgálatot bevégezve, nyugdíját élvezi, avagy hátramaradottai az elhalt jogán mintegy reflexjogként élveznek az államtól eltartásukra szükséges összeget.

A fizetés természete nem pusztán ellenérték a végzett munkáért, hanem elsősorban tartási jellege van. Arra szolgál, hogy a közalkalmazott ne legyen kénytelen ügyes-bajos, materiális dolgokkal foglalkozni. A közalkalmazott ember, családjá lehet, ennek eltartására, társadalmi állásának megfelelő módon lehető ellátására szüksége van pénzre. A közalkalmazott hivatali működése lehetetlenné teszi, hogy más módon igyekezzék jövedelemhez jutni és arra van szorítva, hogy az államtól, melynek élete egész munkáját szenteli, kérje annak biztosítását, hogy ne kelljen anyagi gondokkal küzkölnie. Az állam érdeke, hogy a közügyek jól legyenek elintézve. Hogy a hivatalokban az akták ne sülyedjenek el, hogy az állampolgárok javát nézzék hivatalnokai, mert az állampolgárok jóléte az állam biztonságát is jelenti. Anyagilag nem független tisztviselőszervezet munkája nem lesz kielégítő, az alattvalók az államtól a fizetett adók és egyéb közterhek ellenértékét nem kapják meg, elégedetlenség támad a közalkalmazottak között, elégedetlenség születik kívül az állampogárok között, e kettős elégedetlenség forradalomhoz is vezethet.

Az állam mai koncepciója szerint (a fejlődés egyre jobban távolodik ettől az iránytól, a holnap általoma csak a legritkább esetben nyúl majd a kényszerhez, mert inkább az egyénekből álló társaság, mint az

egyesekek felett álló egység lesz) az államnak módja volna arra, hogy a hivatalviselést közteherként kirója. Azonban ez csak arányosan történhetne, senki sem lehetne kötelezve, hogy élete végéig valamely életét kitöltő hivatalt viseljen, hanem vagy váltakozva, vagy pedig erősen megosztva történne a közfunkciók ellátása. Könnyű átlátni, hová vezetne ez a szisztéma. Hozzánemértés, önös érdek, bosszú és egy sereg egyéb káros jelenség követné.

A közalkalmazott fizetése nem ellenérték, hanem csak tartozásra szolgál. Nem áll arányban legtöbbször a végzett munkával. Nézzük például egy egyetemi tanár fizetését. Figyelembe véve évtizedes munkásságát, és szemmel tartva egy kisebb képességű és kevesebb munkát végző gyárigazgató jövedelmével, azt látjuk, hogy a műegyetem egész tanári karának egy évi fizetése együttvéve sem éri el egy-egy nagyobb gyár direktorának fizetését. Minő fizetést kellene kapnia egy sebész-professzornak, aki a tanításon kívül az operációk ezreit végzi el! Avagy hol van a minisztereknek, az államnak e legnagyobb és legerősebb társaság felelős vezérigazgatóinak jövedelme a részvénytársaságok vezéreinek keresetétől! De nem lehet ellenérték a fizetés azért sem, mert ez teljesen független a végzett munkától. Akinek a jószerecséje azt hozza magával, hogy egy-két óra alatt elintézi hivatalával felmerült munkákat, az épp oly jövedelemben részesül, amennyiben egy fizetési osztályba tartozik, mint az a társa, aki éjt-nappallá téve, tudja csak funkciókörét betölteni.

Ha ellenérték volna a fizetés, akkor ez a munkapiac állása szerint ingadozna, mert mint minden érték, ez is a kereset és kínálat törvényeinek lenne alávetve. Ha sok szabad munkaerő marad piacon, az állam leszállíthatná az adott ellenértéket, mert hisz nem kellene félnie attól, hogy alkalmazottai elhagyják. Míg ellenkező esetben, amikor hiány jelentkezik a munkapiacon, fizetésemeléssel kellene a közalkalmazottak munkásságát biztosítani.

A fizetés tartási jellege követeli, hogy a fizetés összecszerúsége a legalacsonyabb állásban is felette legyen a létminimumnak, hogy ne legyen a közalkalmazottnak állandó anyagi nehézsége. „Ha a közalkalmazott javadalmazása nagyon alacsony, még egy orosz autokrata hatalom sem tudja lehetetlenné tenni, hogy ezek megvesztegetés, hivatali hatalommal való visszaélés, sikkasztás útján maguknak illegális jövedelmeket ne biztosítsanak, mely az államnak és polgárainak pénzben ki nem fejezhető értékekben oly károkat okozhat, mely sokkal nagyobb összeget tesz ki, mint a megfelelő fizetés adása és ily körülmények között a megvesztegetés még a justícia termeit sem kerülné el. A hivatalnoki társadalom ily esetben egy hallgatagon összeesküdt osztályt alkot, melynek erejével szemben az egyes fegyvertelenül áll. Sokszor előfordul ily esetben, hogy azoknak a derék tisztviselőknek, akik a korrupciót elítélik — amint ezt sok-sok eset mutatja — állandó és következetes üldöztetésekben lesz részük mindaddig, amíg a közalkalmazotti szervezetből ki nem válnak.“²

A néhai porosz miniszter tömör megállapításainak igazságát a román közállapotok igazolják kiabáló módon. Mind a Regát, mind Erdély területén a közalkalmazottak fizetése teljesen elégtelen az élet szükségleteire. Ez azután azt eredményezte, hogy országszerte alig akad tisztviselő, aki hivatali kötelessége teljesítése előtt ne nyújtaná baksisért a kezét. Hogy mit jelent az állampolgároknak, hogy állandóan kinyújtott tenyereket kell teletönni, hogy állandóan attól kell félni, hogy vitás esetben az ellenfél nagyobb adománnyal a maga javára dönti el a kérdést, hogy senki sem lehet biztos jogában, ha nem hajlandó megfelelő összeget feláldozni, azt nem kell bővebben fejtegetni.

A fizetés megállapításánál figyelembe kell venni, hogy a közalkalmazotti állás természete kizárja azt,

² Welker: Staatslexikon: Staatsbeamte című művének 3. fejezete

hogyan a közalkalmazott nyereszkeskedő spekulációkkal foglalkozzék, hogy bizonyos közalkalmazotti állások tiltják avagy lehetetlenné teszik a mellékmunkát.

Az állam elsődrendű érdeke, hogy jó munkaerők álljanak rendelkezésére. Ha nem nyújt megfelelő fizetést, akkor csak selejtes, másodrendű munkások ajánlatát kapja, akik azután nem képesek értékesebb munkateljesítményre, de legtöbbször nem is igen törekszenek arra, hogy 100%-ban ellássák állásukkal járó kötelezettségeiket.

Ki határozza meg a fizetés mértékét! Megengedhető-e, hogy a kormány, okkal vagy ok nélkül, egyoldalúan emelje vagy leszállítsa fizetéseket! Ez a probléma nem merült fel régebben, minthogy az államháztartások bevételi és kiadási oldala arányban állott és az élet normálisan folyt. Amióta azonban az arany vitustánca megkezdődött, majd minden állam budgetje jelentős hiányt mutat. Kézenfekvő gondolat, hogy a közalkalmazottak fizetése alkalmazkodjék az államkassza helyzetéhez. És valójában a kormányok szívesen nyúltak mindenkor a kiadások oly módon történő csökkentéséhez, hogy leszállították az államhivatalnokok fizetését. Azonban nem szabad az embernek elfelejtenie a következőket:

1. A fizetés nem alkudozások tárgya, hanem a kinevezés csak utat nyit a törvényben meghatározott összegek folyósítására. A közalkalmazott, midőn a kinevezést elfogadta, abban a meggyőződésben volt, hogy fizetése arányban lesz a kinevezéskori fizetésével és hogy ezen csak törvényhozás útján lehet változtatni. Az alkotmányosságba és a jogrendszer igazságosságába vetett hit szenved csorbát, ha egyik napról a másikra minden törvényes intézkedés nélkül, esetleg valamely általános törvényhozási felhatalmazásra hivatkozva, érezhetőleg lecsökkentik az állami alkalmazottak fizetését. Természetes, hogy a hivatalnoki osztály nem vonhatja, ki magát az általános gazdasági helyzet hatása elől, de jogosan elvárhatja, hogy a zsebére történő ope-

ráció a parlament által a nyilvánosság előtt az erre készítő adatok feltárása mellett történjék. Hogy követheti az állam a magánvállalatoktól, hogy ezek alkalmazottaik fizetésredukciójánál tartsák be az alkalmazottakat védő törvényi szabályozásokat, ha maga nem jár elől jó példával?

2 A fizetésredukciónak nem szabad oly mélyre, hatolnia, hogy az állami alkalmazottak létfenntartását veszélyeztesse és lehetőleg kímélni kell az alsóbb osztályokat, amelyeknek javadalmazása úgy is csekély „Ne quid nimis“ elve sehol sem talál annyira, mint itt. Egy túl mélyre sikertilt vágás a célzott gyógyulás helyett talán a beteg halálát okozza. Legfeljebb más bajban pusztul el az operált, mint ami ellen operáltatott.

A közalkalmazott szolgálata alatt nem tud vagyongyűjtéssel foglalkozni, mely tőke összegeiből majdan megélhessen akkor, midőn már fáradt, s a munkához sem kedve, sem ereje nincs. A közalkalmazottak szemé előtt ott lebeghet, mi lesz velünk, ha az öregség eléri? Lesz-e akkor kenyérünk? Az állam, melynek érdeke, hogy hivatalnokai anyagi gondoktól független emberek legyenek, leveszi ezt a terhet a köztisztviselők válláról, midőn garantálja, számukra, hogy bizonyos évi szolgálat után, ha a tisztviselő akár kora, akár betegsége, avagy hivatalviselésre való képtelensége miatt kiválik a közület munkásai közül, a szolgálati esztendeivel és fizetésével arányban álló összegű tartásdíjat fog élvezni. A közalkalmazott fizetéséből havonta bizonyos százalék elvonatik, s ez az összeg a közalkalmazott majdani tartásdíjának fedezésére szolgál.

A nyugdíj összegét, feltételeit törvény szabályozza és a jogszerűség hozza magával, hogy a törvényes szabályozás bármikénti megváltoztatása is csak lexen alapulhat.

Sokan felhozzák, hogy a közalkalmazott élete során befizetett fizetésrészekkel meghatározott összegű nyugdíjra szerzett jogot, melyen az államnak változtatni többé joga nincs. Hogy e kérdésben állást

foglalhassunk, nézzünk szemben a tényekkel. Mi történik a valóságban! A levonás csak fikció, mert hisz a fizetés nem ellenérték, melynek egyik részét a közalkalmazott az államnál befizeti a nyugdíj céljaira. Ha a fizetés valóságos szerződési ellenérték volna, melyet a felek egybehangzó akarata szabna meg, úgy természetes lenne, ha ezen ellenérték egyik részét a közalkalmazott az államnak leadja és az állam ennek fejében vállalja azt a kötelezettséget, hogy bizonyos meghatározott évi szolgálat után meghatározott összegű nyugdíjat fizet, akkor ezen a kötelezettségen később a *suprema potestas* sem változtathat egyoldalúan. A valóság azonban az, hogy a fizetés független a felek akaratától, nem ellenérték, hanem alimentációs célzatú juttatás és az állam csak elméletileg von le a fizetésből egy részt, mert hisz a levonás után fennmaradó összegnek kell elégségesnek lenni arra, hogy a közalkalmazott társadalmi állásának megfelelő életet élhessen. Az állam nyugdíj fizetésére kötelezi magát, azonban ennek összecszerúségét nem határozza meg előre, hanem csak azt ígéri, hogy a folyósítás idejében hatályban levő törvényeknek megfelelő összegű nyugdíjat fizet, mely elegendő lesz a közalkalmazott életének és családjának fenntartására. Lehet, hogy ez összecszerüleg kisebb vagy nagyobb lesz, mint amennyit a fiktív levonások idejében fennálló szabályozás előír. Maga a nyugdíjigény szent és sérthetetlen, szerzett jog arra, hogy a közület megfelelő módon eltartsa a jogosultat, azonban az eltartás mikéntjét a mindenkori törvény szabja meg. Ahhoz hasonló elgondolás, mely megalkotja a nyugdíj intézményét, teremtette meg az elhalt közalkalmazott hozzátartozói tartásának jogi szabályozását. Enélkül a közisztviselő egész élete folytonos rettegés lenne, hogy mi lesz családjával, ha egyszer lehunyja a szemét és az övéiérti érthető és méltánylandó gond oly cselekvésre vinné, mely az erkölcsi — vagy büntető-törvénnyel ellentétben áll. Ezt a gondot is elvette az állam alkalmazottaitól, mondván, dolgozz becsülettel,

teljes odaadással, ne legyen gondod arra, mi lesz családoddal halálod után, mert én magamra vállalom el-tartásukat.

Ez az egyik gondolat-sor, mely az özvegy és árva eltartáshoz vezetett, a másik pedig onnan indult ki, hogy az állam nem nélkülözheti polgárainak javát tevő tisztviselő-társadalom családi életét. Ha a közalkalmazott nem tudná azt, hogy halála után gyermekei és felesége nem fognak hiányt szenvedni, nagyon kevés tisztviselő alapítana családi tűzhelyet és a gyermek-áldás elmaradása érzékenyen éreztetné hatását a születések statisztikájában. Másrészt ily esetben a közalkalmazott házasságon kívüli nemi életre lenne kényszerítve, ennek gazdasági, egészségügyi, társadalmi hátrányait nem kell külön hangsúlyoznunk.

Az özvegyi nyugdíj és nevelési segély természete hozza magával, hogy megszűnik azonnal, midőn a segélyezettnek erre többé szüksége nincs. Ha tehát az özvegy újra férjhezmegy, a gyermek keresőképes sorba jut, az állam tartási kötelezettsége automatikusan megszűnik.

A közalkalmazott különös közjogi állása követeli, hogy a közület azt, aki hevében és helyett eljár, megvédje, oltalmazza. A tisztviselő hivatalában a suprema potestas képviselője, és megsértése magának az államnak semmibe vételét is jelenti. A közalkalmazott hivatali állásából kifolyólag olyan cselekedetekre lehet kötelezve, melyek az egyeseknek kellemetlenül esnek és bennük a harag, a bosszú érzetét keltik fel. Gondoljunk csak a végrehajtóra, kiknek munkája a törvények és szerződések betartásának biztosítója. Ki fizetne adót és ki tenne eleget marasztaló bírói ítéletének vagy szerződési kötelezettségének, ha ez csak lex morális intézkedése volna és kényszerrel nem lehetne foganatba vinni! Mily érzéssel fogadja az elárverezendő késedelmes adós a törvény végrehajtóközegét, aki számára az elkerülhetetlen végzetet jelenti? Az államnak oda kell állnia közege mellé és ki kell nyilvánítania, hogy kép-

viselőjének megsértését saját személyén esett sérelemnek minősítési és ezen oknál fogva sokkal súlyosabban bünteti, mint privát személyeken történt deliktumok elkövetőjét. A közalkalmazott fokozottabb büntetőjogi védelme a köztisztviselők jogosítványainak egyik sarkalatos pontja.

Allásának megfelelő cím- és ranghasználat a közalkalmazott joga. Minden álláshoz a törvény valamely címet és rangot ad, amelyhez azután a közfelfogás, tekintélyt, megbecsülést fűz. Sokszor éppen ez a megkülönböztetett tisztelet, társadalmi megbecsülés vonzza az embereket a köz szolgálatára.

Hogy a cím és rang utáni vágy az emberi szívekben milyen mélyre van belegyökerezve, mutatja Franciaország és Oroszország példája. Mind a kettő eltörölte a címeket, de a Légion d'honneur, mellyel bizonyos előjogok — fizetés, akták elintézésében soronkívüliség, katonai tisztelgés — járnak, megszerzése minden franciának álma — Oroszországban pedig a profit törekvést hajtó erejét akarják különböző címekkel „legjobb munkás“ „az ötéves terv hőse“ stb. pótolni.

Mind a közalkalmazott érdeke, mind az állam java követeli, hogy a közalkalmazott 12 havi robotos munka után kipihenhesse magát, hogy új erőt gyűjthessen a munkájához. Egy év szakadatlan munkája még a legerősebb szervezetet is felőrli. A közalkalmazott kimerült, ideges lesz, feladatát nem tudja pontosan ellátni, feletteseivel szemben érzékeny, felek irányában goromba. A város szűk falai között lefolyó élet megköveteli, hogy az ember kiszabadulva szebb környezetben, egészségesebb viszonyok között pihenjen. A szabadság terjedelmét törvény, idejét a hivatal érdekeinek szemmel tartásával az előljáró határozza meg.

VI. FEJEZET

Politikai jogok

Az a körülmény, hogy a közalkalmazott a neki kenyeret adó állam irányában bizonyos alávetett viszonyban áll, ez a függőség kitermelte azt a gondolatkört, mely külső mázsként a politikai függetlenség ruháját viseli, valójában azonban a mindenkori kormányok uralmát van hivatva biztosítani. Lássunk egy-két gyakorlati jogászt, majd teoretikust, mint vélekednek: „Kiprovokálni vagy felbuztatni az ellenzéki hangulatot azon kormány ellen, melynek nevében ők a hatalmat gyakorolják, több mint egyszerű hivatali szabálytalanság. Az ilyen viselkedés erős támadás lenne a legegyszerűbb jogszabályok ellen. Jogossá tenné a közvetlen és legszigorúbb megtorlást“. írja körlevelében a szélső baloldali Lelievre miniszter 1881-ben. Hasonló indokolással állapította meg a német legfelsőbb fegyelmi bíróság több, a napi politikában részt vett tisztviselő bűnösségét. „Eine Agitation gegen die Regierungspolitik verträgt sich nicht mit dem Könige geleisteten Eide der Treue und des Gehorsams“³ Maximé Leroy, a szindikalista irodalom kiváló tudósa a következőkben kesereg a közalkalmazottak szomorú helyzetéről: „A közalkalmazott az egész hivatalnoki viszony tartalma alatt arra van kötelezve, hogy a kormány politikáját kövesse. Vallási meggyőződése szavát nem követheti, nem léphet oly klubba, amely neki tesz, magaviselete is a hivatali felsőbbség cenzúrája van, mert a tisztviselők nagyrésze áthelyezhető, fegyelmileg a felsőbbség hatalma alatt állanak s a kinevezés diszkrecionális természetű jog. A köztisztviselők a legteljesebb függőségben állanak a kormány-nyal, illetőleg a mögötte tömörült párttal szemben.“ Hasonló, illetőleg a mögötte tömörülő párttal szemben.“ Hasonló értelemben gondolkozik Köttgen is, noha maga

³ Kammergericht 1893. XII. 14.

veti fel a problémát, hogy a politikai jogoktól megfosztott⁴ „capitis diminutio“-t szenvedett tisztviselő-társadalom nem veszít-e tekintélyéből. Angol, amerikai közjogi életből vett érvei után a következőkben foglalja össze véleményét: „Eine gewisse politische Resignation ist mit der Übernahme einer Beamtenanstellung in dem parlamentarischen Staat notwendig verbunden“. Navianszky a pártpolitikától akarja a tisztviselőket távortartani. „Am richtigsten Wäre es wenn der Berufsbeamte überhaupt der Aktiven Politik, so weit Parteipolitik fern bliebe“.⁵

„A hivatalnoknak más politikai meggyőződése lehet, mint felsőbbségének, de ha az állandó alapelvekkel, melyeken az államkormány alapszik, ellenmondásban van és amazok ellenségeként cselekszik, a hűség kötelmét szegi meg. A hivatalnoknak rendszeres, azaz következetesen a kormány megbuktatására vagy lankasztására irányuló ellenzékeskedésben résztvennie nem szabad“.⁸

A francia radikális párt 1905. évi gyűlésén Rivet szenátor indítványára a következő megállapításokat tette:

„Les fonctionnaires sont des hommes qui ont volontairement, déliberement consenti à aliéner une partie de leur liberté. Ils sont tenus dans leurs paroles comme dans leurs actes à une certaine réserve vis-à-vis du gouvernement qu'ils ont l'honneur de servir. Ils ont toujours un moyen d'exprimer leur opinion; le bulletin de vote“.⁷

Ezek szerint a közalkalmazottak kötelessége a hallgatás, hisz önként mondtak le arról, hogy az állami életben résztvegyenek. Az államalkalmazott vágja

⁴ Köttgen: Das deutsche Berufsbeamten-tums und die Demokratie. 1928. 112. old.

⁵ Navianszky: Die Stellung des Berufsbeamten-tums im parlamentarischen Staat. 1925. 16. old.

⁶ Keleti: Az államszolgálat jogi természete. 1883. 223. old.

⁷ Temps 1905 aug. 24.

ki énjéből azt a részt, amely őt valamely politikai irányzathoz fűzi, ne legyen meggyőződése, mert a mindenkori kormány gondolkodik helyette. Szolgálja egyforma kedvvel, örömmel a konzervatív vagy reakciós, a kommunista vagy demokrata uralmat. Ha látja, hogy az állam szekere dőcög vagy helytelen útra téved, ha észreveszi, hogy ez lidércfény után indul, maga segítse azt az ingoványok felé. Ha elnyomásban szenved a nemzet, ő nem érezheti azt, ha szabadságra szomjaznak a szívek, neki mégis megelégedettséget kell prédikálni. Legyen a nemzetből, de ne érezze ennek terveit, gondolatait, fájdalmait, hanem a mindenkori hatalmon lévők írják elő számára, minek kell örülni vagy szomorkodni.⁸

Az államtisztviselőnek nem szabad politizálni, helyesnek kell elfogadni a kormány minden intézkedését, elő kell segítenie ennek fennmaradását. Nem szabad politikai párthoz tartozni, de mindent el kell követni, hogy a hatalmon levő párt uralma virágozzék. Nem szabad politikai klubokba járnai, de a kormánypárt helységeknek látogatása anyagi és morális előnyöket ígér. A politikai függetlenség gyakorlatban nem jelent mást, mint az ellenzéki eszmekörtől való tartózkodást.

Vájjon a politikai semlegesség lehetséges-e? Kérdésre kérdéssel felelhetünk. Meg lehet-e állapítani, hol kezdődik egy körnek az ívet Úgy-e bár nem? Ha egyszerű fizikai jelenségeknél a részrebonás lehetetlen, mint akarják az emberi gondolat- és érzővilágban ezt elvégezni. Ki tud az emberi lélek mélyére szállani, ott gondolatokat bányászva, megállapítani, ez gazdasági probléma, amaz családi ügy, amott egy rebellis politikai eszme. A köztisztviselő is ember. Meg van az ő egyéni világnézete. Ebbe a világnézetbe szükségképpen beletartozik az állam sorsának intézéséről vallott ideál. Ezeket a princípiumokat meg lehet változtatni okos vagy botor kormányzással, de kivetni őket olymódon,

⁸ Temps 1905. év augusztus 10.-i száma.

hogy helyükön légüres tér maradjon, nem lehet.

Lehet, hogy az államtisztviselő nyíltan a kormányt dicséri, de ha felelősség nélkül módja van rá, akkor mindent elkövet ellene. Lehet, hogy külső kapocs nem fűzi egyik párthoz sem, de lélekben mindenkor valamelyik nézetét vallja részben vagy egészben. „La vie ignore les scepticisme et l'indifference“. A politikai semlegesség sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem lehetséges, a közalkalmazott emberi méltósága megköveteli, hogy ebből a másodlagos állampolgári, kiskorú állapotból felszabaduljon.⁹ Ők is jót akarnak annak az országnak, melynek a szolgálói, hisz ennek a jólététől függ az ő sorsuk is. Műveltségük, tudásuk az államügyekben folytonos gyakorlatuk révén megszerzett felkészültségük is amellet szól, hogy ezt az értékes réteget a társadalomnak, ne zárjuk ki a politikai életből. Nyissuk meg előttük a politikai élet kapuját. Egy állam sem engedheti meg azt a luxust, hogy az állami élet birodalmából kirekessze azt az osztályt, melynek legtermészetesebb érdeke az ország virágzása.

A politikai szabadságjogok alatt általánosságban az aktív és passzív választójogot egy meghatározott párt tagjai közé tartozhatás, a véleménynyilvánítás szabadságát és az egyesülési szabadságot szokták érteni. A szakszervezetbe lépés szabadságot és a sztrájkjogot, bár elméletileg e fejezet körébe tartozik, fontosságuknál fogva külön tárgyaljuk.

A német közalkalmazotti törvény a közalkalmazottak részére a politikai szabadságjogokat teljes mértékben garantálja, azonban hozzáteszi, hogy a közalkalmazottak nem pártjuk érdekeit képviselik a hivatali állásukban, hanem az állam és az államszolgálat javát kell nézniök. Gyökerén ragadta meg a törvényhozó a problémát, mer^ nem kétséges, hogy amennyiben a közalkalmazottak előtt a politikai baj vívások porondja megnyitattik, óvakodni kell attól, hogy a szabadságból szabados-

⁹ Müller: Beamtentum u. NazionaLsozialismus 1931. 52. o.

ság ne legyen, hogy a közalkalmazott ne tévessze össze hivatalát a szíve és esze választotta párt helyiségeivel. Hivatali tevékenysége során a kívülről jövő utasításoknak süket fülekre kell találniuk, a törvényes előjárók^ rendeleteit a pártvezér parancsai nem helyettesíthetik. Az ellenőrzés nem a párt kezében van, hanem a hivatalos felsőbbség feladata. A párthatározat hivatalában nem kötheti a közalkalmazottat, mert ha ezt követné és ezzel a törvénnyel vagy hivatali állásából folyó kötelezettségekkel ellentétbe kerülne, fegyelmi eljárás hullámai előtt nyitná fel a zsilipeket. Közalkalmazott politikai tevékenysége során, épp úgy, mint az élet minden relációjában, ne felejtse el, hogy a köznél vállalt hivatal egy bizonyos keretet von tevékenysége körül, mely keretből való kilépés fegyelmi vétség. A közalkalmazottak politikai szabadsága korlátozva van, a közalkalmazott különleges, sokszor államorgánumi mivoltával.

A politikai életben való részvétel módja, mikéntje és mértéke minden állampolgár számára törvényileg szabályozott. Ezen általános szabályokon belül a közalkalmazottak „Sonderstatus“-a még egy szűkítő normarendszert teremt. Az általános törvény által biztosított jogosítványokban a közalkalmazottak csak annyiban részesülnek, amennyiben különleges állásuk engedi. A fennálló államrend durva kritizálása a közalkalmazottak szájából tiltott, és ha talán bünvádi eljárásnak nem is teszi ki magát az a tisztviselő, aki az állam orgánumait, hivatali előjáróságát szidja, ócsárolja, azonban ennek ellenére hivatali vétséget követhet el. Közalkalmazottak szólásszabadságát mint valamennyi politikai jogosultságát különleges állásuk korlátozza: jóerköles, büntetőtörvénykönyv, botrány jelzik azt a határvonalat, melynek keretein belül a közalkalmazott véleményét a külvilággal közölheti, eszméinek külső megnyilvánulást adhat.

Vannak, akik azt vetik a fentebb elmondottak ellen, hogy az említett szabály a közalkalmazottra csak akkor vonatkozik, midőn ez hivatalában tartózkodik.

E felfogás hirdetői elfelejtik, hogy a közalkalmazott tulajdonképpen mindig szolgálatban van, nem csupán akkor, midőn tényleg hivatalában ül. A hivatali állás eltörölhetetlenül rányomja bélyegét a közhivatalnok egész életére, aki soha semmi körülmények közt sem jelentkezhetik mint teljesen szabad független magán-személy. Rendkívül élesen domborítja ki a fejtegetteket a porosz legfelső közigazgatási bíróság „Das Amt erfasst die gesamte Persönlichkeit des Beamten. Er ist niemals nur Privatmann“.¹⁰

Kétségtelen, hogy az államalkalmazott politikai hitvallás dolgában abszolúte korlátlan mindaddig, amíg krédóját napvilágra, nem hozza és ennek értelmében nem cselekszik. Gondolatvilágában mindenki szuverén és felelősségrevonásnak még akkor sincs helye, ha nézeteit kifejti. Gondolatszabadság az alkotmányos állam alappillére.

A politikai pártok sokszínűek. Országok szerint ezer fajtájúak, azonban minden ország pártjait három csoportra lehet osztani, az elsőbe tartoznak azok, melyek a fennálló renddel, a hatalmak birtokosaival meg vannak elégedve és ezeket munkálkodásukban támogatják „kormánypártiak“. A második csoportot azok teszik, akik helytelennek tartják az állam berendezkedését szuverenitás szempontjából, a főhatalom gyakorlói szerintük nem felelnek meg a tisztüknek, céljuk tehát, hogy megváltoztassák az alkotmány berendezését és kicseréljék a vezető személyeket. E változtatásokat a fennálló rend szabályai szerint akarják véghezvinni (képviselőválasztás, plesbicitum stb.). A fennálló szabályok engedte eszközökkel harcolnak e normák átforgalmazásért. Itt különböznek el a harmadik, talán a legkisebb szekta hitvallóitól. Ez utóbbiak szintén elégedetlenek a fennálló rendszerrel, személyi beosztással, a társadalom, a termelés és fogyasztás organizációjával, azonban nem alkotmányos úton, hanem erőszakkal, az

¹⁰J. W. 1927. 2867. old.

ököl jogán törnek céljaik felé. „Az alkotmány öreg holmi, amit fel kell borítani, mindent le kell rombolni, hogy helyébe az új társadalmi berendezkedés épületét lehessen emelni.“ Nem evolúció, hanem revolúciós erupció az eszközük. Számukra a fennálló szabály nem létezik, mert jogtalanul jött létre s mert igazságtalanságokat szül.

Az előbb mondottak szerint a közalkalmazott elméletileg akármelyik felfogás hívének vallhatja magát.¹¹

Felmerülhet az a kérdés, hogy a közalkalmazott forradalmi alapon álló párthoz egyszerű tagként, aki a párt semminemű szellemi mozgalmában részt nem vesz, aktivitást semmi irányban nem fejt ki, osatlakozhatik-e. A német jogban az utóbbi években rendkívül nagy irodalom alakult ki e kérdés vitatása kapcsán. Szükségessé tette ezt az a körülmény, hogy sok közalkalmazott vallotta magát a kommunist párt hívének és még többen esküdtek hűséget Hitler elveire. Mind a két párt alkotmányellenesnek lett deklarálva (1932 februárjában kiadott belügyminiszteri rendelet a nemzeti szocialista pártról levette az ódiomot, hogy ez alkotmányellenes lenne és a közalkalmazottak részére a pártba való lépést megengedte).

Walter Jellinek szerint a pusztá tagság feltétlenül megengedett, mert nem lépi át a kinyilvánított vélemény határait.¹²

Poetzsch-Heffter bizonytalan tapogatózása csak annyit állít, hogy valamely párthoz való elméleti tartozás kimerítheti a fegyelmi vétség fogalmát, azonban adós marad annak meghatározásával, vagy legalább körülírásával, hogy mit ért „unter Unstanden“ alatt.¹³

¹¹ Gerhard Anschütz: Das Beamtenum und die nevoluzionären Partéden — Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungsrecspflege 1980 december 15.-i szám. 180. oldala. — A következő összefoglalás is nagyrészt e cikk alapján történt.

¹² Kommentar zur Reichsverfassung 8. kiadás 273. old.

¹³ Kommentar zur Reichsverfassung 439. old.

Brecht szerint közalkalmazott általánosságban bárminő politikai párthoz tartozhatok, forradalmi párt kötelékébe való tartozás egymagában még nem feyelemi vétség „die blosse Mitgliedschaft in einer Vereinigung kann hiernach nicht als Verstoss gegen die Beamtenpflichten angesehen werden“. Mégis nem fér össze a közalkalmazott különleges állásával valamely egyesülésben való részvéte a következő esetekben:

1. Ha az egyesület célja a büntetőtörvénykönyvbe ütközik és emiatt az egyesület felosztható.

2. Ha a közalkalmazott a belépés kapcsán olyasmire kötelezi magát, ami közalkalmazotti jellegével, állásából folyó kötelezettségeivel ellentétben áll. (Hivatali titok megsértése, szolgálati engedetlenség, törvény szabotálása.)

3. Wenn der Zweck des Vereines sich auf Bestrebungen oder Tlatigkeiten beschränkt, die der Beamte nach seinem besonderem Amt oder aus allgemeiner Beamtenpflicht auch ausserdienstlich nicht verfolgen darf.

Hasonló értelemben gondolkodik Glockner is. „Der Beitritt zu einem Véerein oder einer politischen Partei wird jedenfalls dann ohne weiteres und für sich alléin ein Dienstvergehen darstellen, wenn darin gleichzeitig eine strafbare Handlung liegt.¹⁴

Haentzchen álláspontja kérdésünkre az, hogy a közalkalmazott olyan párthoz nem tartozhatik, mely forradalmi úton törekszik változtatásokra. A felsőbb-ség feladata lesz, hogy az ilyen pártot megnevezze, hogy azután a tisztviselők nescienciával ne védekezhesenek. A kitűnő író fenti tételét különösen a német nemzeti szocialista pártra igyekezett ráformálni 1930 derekán, hogy azóta véleménye módosult-e és minő irányban, arról nem tudunk. Mindenesetre Hittler

¹⁴ Glockner: Das Beamtentum und die Bevolutionären Partéien (Zeitschrift für badische Verwaltung 1931. év. 5. oldala).

pártjának története élénken demonstrálja, hogy minő relatív dolog az „alkotmányellenesség“. A nemzeti szocialista párt, mely tegnap mint államellenes jelöltetett meg, melyhez való tartozás a közalkalmazottak számára fegyelmi eljárás megindításának terhe mellett tilos volt, a legutolsó választások után Németország legerősebb pártjává lett. Felfogásukon, az állam berendezkedéséről vallott nézetükön mit sem változtattak, mégis ma már a judicatura és a közigazgatási gyakorlat nem tekinti alkotmányellenesnek a nemzeti szocialista pártot.

Anschütz arra az eredményre jut, hogy közalkalmazott minden politikai pártba beléphet, melynek célja a büntetőtörvénykönyvvel nem kerül kollízióba.

Általános szövegek helyett nézzük közelebbről problémánkat. Mit jelent ez a kifejezés, egy párt tagjai közé lépni? Csatlakozást azokhoz az eszmékhez, mely gondolatoknak az illető egyesülés a zászlóvivője és mindenestre több, mint egyszerű véleménynyilvánítás. A belépés aktivitás, a vélemény passzív állapot. Aki egy párt tagjai közé áll, az ennek erejét akarva nem akarva erősíti. Verba volánt, exempla trahunt: a cselekvés minden esetben megfontolásra készíti azokat, akik erről tudomást szereznek. Az ember társas lény, cselekvéseit nem tudja oly módon kormányozni, „ hogy ezek mintegy légüres térben jöjjenek létre. A közalkalmazott, aki államorgánumi mivoltánál fogva sokszor nagy tekintélynek örvend, azzal, hogy nevét egy politikai párt zászlajára írja, sokakat rácsábíthat arra, hogy e párt soraiba lépjenek, anélkül, hogy ő aktív propagandát fejtene ki, avagy a belépést bárkinek is ajánlaná. Tehát az ily belépés az illető párt számára nem pusztán egy tagtöbbletet jelent, hanem jelenti bizonyos fokú morális és esetleges új tagok belépésével történő materiális erősödést.

Másrészt a közalkalmazott kötelessége, hogy állásához méltó életmódot folytasson. Megszegése fegyelmi büntetést von maga után. A közfelfogás megbélyegzi

azokat, akikről köztudomású, hogy mások véleményét nem tisztelve erőszakkal akarják felfogásukat a közre rákényszeríteni. E társadalmi megbélyegzésre ad okot a közalkalmazott, midőn a felforgatókhoz csatlakozik s így megszegi az állásához méltó életmód kötelezettségét.

Ezenkívül a közalkalmazott éppen a rend, a fennálló alkotmány szolgálójává szegődik. Hivatásával jutna ellentétbe, ha olyan párt tevékenységét segitené elő, mely az állam berendezését alkotmányellenesen akarja megváltoztatni. A közalkalmazott részére a fennálló törvény, jogrend biztosítja állásával járó jogait. Maga alatt vágja tehát a fát az, aki cselekvéseivel kijelenti, hogy magára nézve nem tartja kötelezőnek az alkotmány törvényeit. Ha az alkotmány rendelkezései — az ilyen felfogásúak szerint — nem joghatályosak bizonyos viszonylatban, akkor e törvényi rendelkezések más viszonylatban sem bírnak jogerővel. Nem lehet egyszerre az alkotmányt szolgálni és ezt semmisnek tekintni. Aki azon cselekvésével, hogy egy erőszakot hirdető párt tagjai közé áll, kinyilvánítja akaratát, hogy az állam szolgálatából ki akar válni, lemond közalkalmazotti minőségéről. A megfelelő államorgánum feladata lesz ezt a lemondást elfogadni.

A közalkalmazott részére a politikai szabadság ott végződik, ahol a parlamentáris demokrácia határvonala van: a forradalmi diktatórikus irányzatoknál. Olyan párt keretébe, mely célját revolúció, felfordulás útján akarja elérni, melyek előtt a cél az eszközt szentesíti, köztisztviselő nem léphet.

A többen benne foglaltatik a kevesebb is. Ha nem szabad ilyen egyesület tagjának lenni, még kevésbé van megengedve az alkotmányellenes pártok érdekében tartott agitáció, propaganda, egyszóval az aktív tevékenység.

Kétségtelennek látszik, hogy a passzív választójog teljes mértékben megilleti az államalkalmazottakat. A választójog az a csatorna, melynek révén az egyes a közakarat kialakításában résztvesz. Mindenkinek meg

kell adni a módot arra, hogy a sorsa irányításában, ha erre fiatalsága, betegsége avagy egyéb körülményei miatt nem alkalmatlan, résztvehessen.

A parlamentáris államokban az államakaró szerve a parlament, amelynek tagjai előjogokkal és kiváltságokkal rendelkeznek. Nagy küzdelem folyik a pártok* és ezek keretén belül az egyesek között a parlamenti tagságért. Míg lassan-lassan a közfelfogás kiszabadult azon téves eszmekörből, mely a közalkalmazottak részére még a passzív választójogot is megtagadta, addig az aktív választójog kérdése még ma is nyitott probléma, bár már az egész világ törvényhozása — talán Anglia, Amerika, Portugália kivételével — bizonyos kautélák mellett megengedi az államalkalmazottaknak a parlamenti tagságot.

Az egyik erős argumentáció az aktív választójog ellen, hogy a tisztviselő-képviselők a végrehajtó hatalom tagjai, parlamenti energiájukat a végrehajtó hatalom szolgálatába állítva, ezt túlerőssé teszik a parlamenttel szemben. Akik ezt a felfogást vallják, elfelejtik, hogy a modern parlamentekben nem az egyesek, hanem a pártok döntenek, a kormány a többség bizalmát bírja és e bizalom keretein belül szabadon rendelkezik. A közalkalmazott képviselő sem vonhatja ki magát pártja határozata alól s ha a kormánytámogató csoporthoz tartozik, támogatja a végrehajtó hatalmat, ellenkezőleg azt támadja azért, hogy pártja kerülhessen az ország kormány rúd ja mellé.

Szinte nevetségesen hangzik az az ellenvetés, hogy a közalkalmazott képviselő, mint parlamenti tag immunitástól védve szabadon támadhatja hivatali előjáróit, s így a tekintélytisztelet meglazul. Tekintélyt erőszakkal nem lehet megszerezni, hanem csupán megfelelő magatartással. Ha a közalkalmazott, mint parlamenti tag, kritizálja esetleg előjáróit, nem mint ezeknek alávetett személy jár el. Kötelességét is teljesíti, midőn az adminisztráció hibáira, melyeket ő ismer legjobban, rámutat.

Hogy férhet össze a parlamenti tagság törvényhozó minősége a közalkalmazott végrehajtó működésével*? Eltekintve attól, hogy maga a parlament is végez exekutív funkciókat, a képviselő közalkalmazott parlamenti tagsága idején a végrehajtó hatalomban részt nem vesz.

Sokan vannak, akik félnek attól, hogy a közalkalmazott törvényhozói minőségét arra használja fel, hogy jogosulatlan előnyöket szerezzen magának a státusban való előrehaladásban. Egyszerű, háromsoros törvénnyel meg lehet akadályozni az ilyen aspirációkat. „A közalkalmazott parlamenti tagsága alatt az automatikus előlépésen kívül, a hivatalos ranglistán nem juthat előre“.

Mások a tisztviselő diktatúráról félnek. A nagy tisztviselőszervezetek — hirdetik ők — sok képviselőt küldenek majd a parlamentbe, akik azután a közalkalmazottak helyzetét a többség kárára jelentősen megmásítják. Jogosulatlan előnyöket juttatnak társaiknak. Minden társadalmi osztály küzd azért, hogy minél erősebben tudjon a közakarat kialakításában résztvenni, mert így az ő iniciatívájára kialakult közakarat, az ő sajátos céljainak megfelel. Természetes, hogy a tisztviselő-társadalom épügy, mint a gazdák, nagyipar, szabadértelműség, munkásság törekszik reprezentánsait a törvényhozók közé beküldeni, maga is ezen igyekszik. Az általa küldött képviselő akár közalkalmazott, akár pedig más legyen, különös gondot fog majd fordítani az államalkalmazottak helyzetének megjavítására. Hogy a közalkalmazott-diktatúra a parlamenti tagságok útján lehetetlen, azt élénken demonstrálja az a körülmény, hogy egy országban sem emelkedik a közalkalmazottak száma az országnépesség tíz százaléka felé. Ily kisebbség nem képes a közakarat kialakításában a vezérszólamot játszani.

VI. FEJEZET

A közalkalmazotti sztrájk

„Ha a jelenkor sztrájkmozgalmaait a XIX. század első felének munkabeszüntetéseivel összehasonlítjuk, rögtön szemünkbe tűnik azoknak különböző jellege. Míg emezek a sanyarú helyzet nyomásának hatása alatt minden előzetes készültek nélkül lázadászerűen törték ki, addig korunk sztrájkjait nemcsak mind nagyobb méreteket öltő terjedelmük, hanem céltudatos és tervszerű szervezetük és az abban résztvevők szigorúan mondhatnók katonailag fegyelmezett és vezérelt egyöntetű és szolidáris eljárás jellemzi. A múlt század első felében a sztrájk egyes munkaadók kegyetlenkedéseinek, a munkások már-már tűrhetetlenné vált nyomorának következményei.“¹ A tudós szerző megállapításai találóan jellemzik a letűnt évszázad és korunk sztrájkmozgalmai közötti különbséget, de az általa mondottak egész teljességükben csak a közalkalmazottak egyöntetű munkabeszüntetéseire állanak. Ezek ugyanis majdnem soha sem nyomor vagy a munkaadó kegyetlen bánásmódja miatt születtek meg, hanem megsértett önérték (párisi postásztrájk) betiltott egyesülés (angol rendőrség sztrájkja), hatalmi féltékenység (olasz vasutasok munkabeszüntetései) és végül előnyösebb anyagi helyzet elérése végett indultak. Egy munkaadó lévén a szervezés és egységes vezetés nem okoz nagyobb nehézséget és így a munkabeszüntetések mindig óraműpontossággal történtek.

A következőkben ismertetjük Európa közszolgálati alkalmazottainak sztrájkmozgalmaikat. Előjáróban csak annyit jegyzünk meg, hogy ezek majdnem kivétel nélkül a legalsó tisztviselő kategóriákból indultak ki és az állam összes funkcionáriusaira sohasem terjed-

¹ Baumgarten Nándor: A sztrájk jogi következményei. 1908. 3. old.

tek ki.

Az 1906-os francia postássztrájk volt az első ilyen inázgalom, mely előtt csak egy alkalommal jegyzett fel hasonló jelenséget a történelem.² A speieri Reichskammergericht törvényes rendelkezése Wetzlarba tette át székhelyét. A bírák rendkívül rosszul voltak dotálva. Sőt ez alkalommal neu részesültek a szokásos segélyben és az átköltözés költségeit is maguknak kellett viselniük. Több alkalommal fordultak a törvényhozáshoz eredménytelenül. Végül gyűlésre jöttek egybe, amellyel utoljára kérték sérelmeik orvoslását. Kérték „Erhöhung der Gehalte wegen der erheblichen Verteuerung des Lebens und zur Ausgleichung des durch den Umzug von Speyer nach Wetzlar verursachten Schadens“. Jogos panaszai nem találtak meghallgatásra, mire a bírák beszüntették munkájukat 1704 áprilisában és a felső-bíróság nem is kezdte el előbb működését, mint 1.713-ban, midőn fizetésük az élet szükségleteihez lett arányosítva.

200 és egynéhány esztendőnek kellett elmúlnia, hogy a német birodalom újra megérje az állami alkalmazottak munkabeszüntetését. A háború utáni idők sok nyomorúsága a pénznek a vitustánca hozta magával, hogy a fixfizetésűek javadalmazása nagyon elmaradt az életminimumtól. 1919 júniusában az államvasút alkalmazottai beszüntették a munkát, mert a kért 50%-os fizetésemelést nem kapták meg. A mozgalom fizetésemeléssel zárult. Hasonló terjedelme és eredménye volt az új Németországban 1921 januárjában, majd decemberében kezdeményezett vasutassztrájkoknak, ez utóbbi erősen politikai színezetű volt, bár itt is a bérharc külső maszkját viselte magán.³

² Endmann: Vorf dem altén Reichskammergericht. Zeitschrift für deutschen Zivilprozess 17. kötete, 215. oldal.

³ Lásd bővebben Revue généralé de chemin de fer 1922. évf. 303. old. Archiv für Eisenbahnwesen 1924. évf. 938. old.

1923 februárjában tört az előzőknél méreteiben és hatásában sokkal nagyobb vasúti sztrájk, A vasutasok követelték az indexrendszer bevezetését. A kormány elutasította a javaslatot, mire a vasút alkalmazottai egész, Némeországban abbahagyták a munkát. Pár nap után a hatás irtózatos volt. A szén és burgonya árak tízszeresére szökött fel, később csak idegen valutáért lehetett vásárolni. Bár statárium hirdettetett, a gomba módra felvirágozott uzsora fényes üzleteket csinált. 220.000 alkalmazott állott sztrájkban; egy-két vonat közlekedett, melyeken egyetemi hallgatók, magasrangú mérnökök teljesítettek szolgálatot. A sztrájkolók bombával és revolverrel támadtak az üzemben lévő vonatokra, néhány városban formális közelharc keletkezett a sztrájkolók és a vonatot kísérő katonaság között, összerombolt mozdonyok, felfordított szerelvények, feltépett sínek tették veszélyessé a sztrájktörők vállalkozását. A burgonya hiánya miatt beállott éhség s a nagy hideg az elkeseredést a végsőkéig fokozta. A vörösrém sohasem állott közelebb Berlinhez, mint ezen időben. Egész Németországban fellélegzett, midőn 1922 február 8-án ismét elindultak a füttyös vasszörnyetegek. A sztrájk látszólag kiegyezéssel, valójában azonban a vasutasok teljes győzelmével végződött. Az alapfizetések felemeltettek, az indexrendszer hatályba lépett. Pusztán munkamunkabeszüntetés miatt senkinek sem esett bántódása. Csak azok szenvedtek büntetést, akik erőszakos cselekedetük révén a Btk.-val összeütközésbe jutottak.

1923 őszén a birodalmi kormány a vasúti szervezetekkel kötött megállapodásokat nem tartotta be, erre a posta és távírda személyzete munkabeszüntetéssel felelt december 15-én. 3 nap után a szembenálló felek beláták, hogy a további küzdelmük mindkettőjük kárára van, kompromisszumot kötöttek.

Míg az előbb tárgyalt munkabeszüntetések a sztrájkolók részbeni vagy teljes győzelmével végződtek, addig a francia állam alkalmazottai sohasem fejeztek be sikerrel ilyen mozgalmat. A legnagyobb vívmány rendszerint

az volt, hogy a kormány nem fogja súlyosan büntetni a sztrájkba részt vett tisztviselőket.

1906. évben a postaaltisztek beszüntették a munkát, mert fizetésük nem erősítettet fel. Pár nap múlva azonban sürgős elbocsátások hírére visszatértek munkahelyeikre.

Lyon városában ugyanezen évben a rendőrség lépett sztrájkba. A rendőrség nyugdíjasai ugyanis nyugdíjukat téves számfejtés alapján kapták kézbe. A prefektus a Conseil d'Etat hozzájárulásával kikorrigálta a hibát és a tévesen kiutalt összegeket a nyugdíjából fokozatosan levonásba hozták. A rendőrök panaszirodát állítottak fel és hatalmas tüntetésekkel tiltakoztak a levonások ellen. A válasz az volt, hogy a lehangosabbak közül 60 elbocsátott állásából. Május 18-án az egész rendőrség sztrájkba lépett. Követelte az elbocsátottak visszavételét és a rendőrfőnök lemondását, aki egyszemélyben a csendőrség parancsnoka is lévén, az utóbbiaknál érvényben levő szigorú szolgálati szabályokat akarta a rendőrség alkalmazottaira kiterjeszteni. A belügyminiszter az előtte megjelent küldöttségnek kijelentette, miszerint hajlandó őket meghallgatni, de csak akkor, ha majd újra munkába állanak. Ez meg is történt és pár hónappal később az elbocsátottak újra felvételtek, azonban szerzett jogaik biztosítása nélkül.

Simyan postaügyi államtitkár 1909 március elején két alkalmazottat elbocsátott, akik az uccán tüntetés során ellene gyalázkodó kifejezéseket tettek. A posta és távirda egész személyzete elhagyta munkahelyét és Paris minden összeköttetése megszakadt a világgal. Az üzletek bevétele lecsökkent, a börzén a papírok lefelé ugráltak, a külügyminisztérium nem kapott értesítést a Balkánon történő súlyos eseményekről. Több millió frankot veszített a francia nemzetgazdaság, a postásszövetség pedig 43.000 frankot költött a sztrájk organizálására, A sztrájkolok egyetlen követelése az államtitkár visszalépése volt. Clemanceau miniszterelnök dodonai kijelentéseket tett a képviselőházban és a sztrájkolok

küldöttségének ,amiből ez utóbbiak arra következtettek, hogy az államitkár bukása befejezett tény. Erre március 23-án a sztrájk megszűnt. Azonban nagy volt a csalóélás, mert Simyan helyén maradt, sőt egy sereg alkalmazott,, aki vezérszerepet vitt a mozgalmakban, elbocsáttatott állásából.

Május 11-én a posatalkalmazottak újból kibontották a harci lobogót. Paris, Bordeaux, Havre, Nancy posta és távirda alkalmazottai beszüntették a munkát. A minisztérium 805 alkalmazottnak küldötte el az elbocsátó levelet, amire azután a sztrájk forradalmi jellegűvé vált. Telefon és távirdahuzalok ezreit vágták át és szedték le. A végrehajtó hatalom idegen munkásokkal és katonasággal pótolta a sztrájkolókat, akik erejük fogytán belátták, hogy eredményre nem számíthatnak, május 21-én ismét megjelentek munkahelyeiket.

Az a biztos fellépés, melyet a minisztérium ezekben a nehéz napokban mutatott, meghozta eredményét. Belátták a szakszervezetek és az egyesek, hogy az államban mégis csak a központi hatalom a legnagyobb erő, mellyel szembeszállni legalább is kockázatos.

Hosszabb ideig tartott az utolsó rosszulvégződő sztrájk hatása. Senkisésem akarta kitenni magát a biztos állásvesztésnek s így az agitációknak, amely állandóan intenzíven folyt, semmi hatása nem jelentkezett. A háború utáni második esztendőben midőn az árak a győztes államokban is felfele tendáltak, újult ki ismét a régi kelevény. 1920 áprilisában a vasúti alkalmazottak szakszervezete ultimátumszerűen fordult a kormányhoz fizetésemelést kérve. A kormány nem ült le a megbízottakkal tárgyalni, mire ezek proklamálták a sztrájkot. Közel 300.000 vasúti alkalmazott hagyta el munkahelyét, a sztrájk 3 hétig tartott. A francia nemzetgazdaság közel 1.000.000.000 frankot veszített a sztrájk folyamán. Az első napokban Parisból csak egy vonat indult, de később az újonnan szervezett munkások és a karhatalmi szervezetek átvették a vasutasok munkáját. A sztrájkoló vasúti alkalmazottak egyszerre csak azt

látták, hogy nem is olyan pótolhatatlanok, aminőnek magukat hitték, észre kellett venniök, hogy az állam tovább bírja a harcot, mint ők és így minden feltétel nélkül kapituláltak. A megtorlás nem maradt el. 26.500 vasutas mondhatott búcsút pályájának.

Franciaországban a jelek szerint a postások a leg-rebelisebb emberek. 1930. év tavaszán memorandummal fordultak a kereskedelmi miniszterhez, melyben alsóbb állásokban 35%-os fizetésemelést, magasabbakban valamivel csekélyebbet, sok ideiglenes alkalmazott véglegesítését és az előlépési időköz megrövidítését kérték. A miniszter hajlandónak mutatkozott tárgyalásokba bocsátkozni a postásszervezetek küldöttségével, de rögtöni elintézését nem ígért. Ezek összehívták a kartársaikat és másnap Parisban nem kézbesítettek levelet és nem kapcsoltak telefont. A kormány rögtön kihirdette, hogy aki nem tér vissza állomáshelyére, azt a szolgálatból elbocsátottnak tekinti. A hatás majdnem semmi volt. Heteken át tartó tárgyalások után ismét a kormány győzött. 4000 ember, majd a kiújuló sztrájk után 30.000 újabb elbocsátott állásából. Történelmi hűségnek tartozunk azzal a megállapítással, hogy az elbocsátottak közül sok később kegyelmet nyert, az alsóbb kategóriákban a fizetés lényegesen megjavult,

A svájci kantonok hivatalnokai 1918-ban követték először a francia postások példáját. Ez a sztrájk is fizetésjavításért indult. A Bundesrät felhívással akarta lecsendesíteni a kitörni készülő sztrájkot eredménytelenül. A sztrájk anélkül, hogy célját elérte volna, a közfelháborodás hatása alatt megszűnt. Az összes sztrájkolók 2—80 svájci frankig terjedő büntetést kaptak. Erősen politikai jellegű volt a bási 1919. évi tisztviselősztrájk, amely pusztán szolidaritásból, a többi munkásszervezetekkel karöltve indult. A 9 napos munkabeszüntetés eredménye a résztvevők részére 20—150 frankig terjedő pénzbírság volt.

A svájci államszövetség hivatalnokai 1918 november 14-én proklamálták az általános sztrájkot. A vasúti

forgalom megállt, a postai kézbesítés megakadt, jól-lehet a postások nagyobb része nem állott a sztrájkolok mellé, de ezek fenyegető magatartása megakadályozta a postaalkalmazottak munkáját. November 14-én a sztrájk megszűnt. Büntetésben csak az részesült, aki ezen idő alatt büntetőjogi deliktumot követett el. A többieknek a sztrájkban eltöltött 3 nap beszámított évi rendes szabadságukba, ha pedig ez már letelt volt, a mulasztott napoknak megfelelő összeget levontak a fizetésükből.

Olaszországban 1904-ben Gilotti minisztériuma ellen midőn ez a vasutak államosításáról szóló törvényt tárgyalta a parlamenttel, sztrájkot szerveztek a vasúti alkalmazottak. A minisztérium megbukott, a sztrájk hatása alatt, de utódja keresztülvitte tervét, noha ez ellen is sztrájkba kezdtek a vasút és postaalkalmazottak. 1919-ben több helyen fordult részleges tisztviselősztrájk, amit az államhatalom meggyengülése okozott. A fascizmus itt is rendet teremtett és uralmának 9 esztendeje alatt nem lehetett hasonló törekvésekről hallani.

Angliában háromízben fordult elő, hogy az állam alkalmazottai sztrájkba léptek. 1890-ben a postászsztájk mutatott rá az agitációra, mely az alkalmazottak között folyt. Azonban a sztrájkot kitörésének pillanatában máris elfojtották. A sztrájk proklarálásának éjjelén Backes postafőigazgató, akit ágyából keltettek fel a hiób hírel, a sztrájkot vezető és szervező 463 alkalmazottat azonnali hatállyal elbocsátotta, ami által a munkabeszüntetés önmagától omlott össze. Később az elbocsátottak közül 154 újra felvétellett a posta kötelékébe, azonban szigorú megtorlásban volt részük. Elvesztették szerzett jogaikat, 8 évre minden előmeneteltől elzártak és ez idő alatt a minimális kezdőfizetésben részesültek.

A még 1913-ban alakult „Börtönörök és rendörök szakszervezete“, mely a háború alatt ujjászervezeten egyre gyarapodott erőben és tekintélyben, hiába kérte a kormányhatóságai elismerést, a Home Secretary ezt

konzekvensül megtagad, a szakszervezet tagjai pedig folytonos zaklatásnak voltak kitéve. Az elismerés kiharcolása végett 1918 augusztus 29-én a „Police and Prison Officers Union“ kihirdette a sztrájkot, mely azonban csak órákig tartott. A kormány — különös figyelemmel a háborús időkre — mindent megígért, amire azután a sztrájkolók visszatértek munkahelyeikre.

A békekötés után a rendőrség semmit sem látott megvalósulni a szép Ígéretekből, a szakszervezet hiába várta a megígért elismerést és fizetésemelést. A sok kérvényezés süket fülekre talált, végül is a vezérek megunták a dolgot és 1919 július 31-én sztrájkba szólították a rendőrséget. Az akció nem sikerült, alig 2000 tisztviselő szüntette be munkáját, a belügyi kormány a munkától távollevőket elbocsátottaknak mondotta ki és helyükre másokat nevezett ki. A hivatalban maradókra mégis eredményes volt a mozgalom, mert a minisztérium fizetésemelés, előléptetés, nyugdíj kérdésében sokban magáévá tette a szakszervezet követeléseit. Azonkívül bizottságot hivatott egybe, melynek feladatát képezte a rendőrség részére megszervezendő egyesület szabályainak megszerkesztése. Az egyesület később Association officielle de la Police néven meg is alakult.

1931 szeptemberében villámként hasított Albion fiainak lelkébe a riasztó hír, Anglia hatalmának alapja, reménysége és letéteményese, a flotta emberei otthagyták kazánjaikat, a nyílt tengeren megállásra kényszerítették a hatalmas hajóóriásokat és a kikötőbe horgonyzó hajóegységek tengerészei az internationale éneklése mellett vonultak engedély kérése nélkül a partokra. Az ok az volt, hogy általános fizetéscsökkentés folytán a flotta alkalmazottai is 5% -kai kevesebb bért kaptak. Churcill két napi gondolkodás után deferált a követelések előtt és a flotta személyzetét kivonta a fizetésredukció hatása alól. E rendelete nem aratott általános tetszést, mert az államhatalom gyengeségét árulta el és szinte felhívásként hatott más foglalkozási ágakra, hogy sztrájk útján harcolják ki kívánságaik teljesí-

tését. Ez utóbb megmozdulás azért mutatkozik rendkívül érdekesnek, mert minden látszólagos előkészület nélkül, robbanásszerűen indult ki és akik nem ismerik „szovjet messzenyuló kezeit, ma sem értik, hogy miként történt oly hirtelen az egységes munkabeszüntetés.

Görögországban 1925., 1927. és 1928. évben állottak meg több napra a vasutak. Az első két sztrájk bérjavításért, az utóbbi politikai természetű volt. Amíg az elsők némi eredménnyel jártak, addig az 1928. évi megmozdulásnak eredménye csak annyi volt, hogy a görög kormány a Szállító Munkások Internacionáléjának közbenjárására a sztrájkban részt vett vasúti alkalmazottakat nem bocsátotta el szolgálatából.

A törvényhozások büntető szankciókkal reagáltak az; állami alkalmazottak ferde útra tért akcióival szemben. A törvényi rendelkezések az egyes országokban a következők:

Angliában az ily viselkedés kimeríti „Grave official misconduct“⁴ kritériumát és fegyelmi büntetés, dorgálás, pénzbüntetés, esetleg elbocsátás a következmény, azonkívül bűncselekmény miatt felelősségre vonatnak azok, akik mint a közlekedési vállalatok, vagy elsőrangú fontosságú állami üzemek“ alkalmazottai kollektíve abbahagyják a munkát, A büntetés 2 hónapig terjedhető szabadságvesztésbüntetés és 10 fontig terjedhető pénz mellékbüntetés.⁵

Az 1918. év február 5-iki norvég közalkalmazotti törvény szerint az államalkalmazott azonnali hatállyal elbocsátandó sztrájk esetén állásából.

Dániában a Btk. rendelkezik az államalkalmazottak sztrájkjáról. Ha valamely államalkalmazott a közszolgálatban való zavarkeltés végett a reá rótt feladatot nem végzi el, 6 hónapig terjedhető szabadságvesztésbünte-

⁴ Acte for amending the law relating to conspiracy and the protection of property and for other purposes 38—39 Victoria 86.

⁵ Gibert: La situation juridique des fonctionnaires ang-lais. — Revue de droit public 1911. évf. 257. old.

tésbe, vagy pedig enyhébb esetben 300 forintig terjedhető pénzbüntetésben részesül. Ha a célzott hatást elérte, akkor a büntetés 1 évig terjedhető fogház. Ha az előbbi célból 3 vagy több személy összebeszél s így a szolgálati állásukból kifolyólag rájuk háramló munkát nem végzik el, a büntetés 2 esztendei börtön. Ez utóbbinak minősített esete, — ha ily mulasztás esetén a közszolgálatban zavar vagy fennakadás állott be, — a büntetés 4 évig terjedhető börtön. Mellékbüntetésként politikai jogok elvesztése kimondandó.⁶

A svájci kantonok különböző büntetéssel — fegyelmi büntetőjogi következményekkel — sújtják a sztrájkoló államalkalmazottakat, de az államszövetségnek erre az esetre rendelkezése nincsen. Az 1918. év november 14-én törvényes felhatalmazásra kiadott rendelet, amely 1 évig terjedhető szabadságvesztésbüntetéssel, vagy 1000 svájci frank pénzbüntetéssel büntette a sztrájkoló államalkalmazottakat, az 1922. év november 10-én tartott népszavazás eltörölte.⁷

A belga törvény elbocsátással bünteti a sztrájkolókat. A vasút, posta, táviró alkalmazottait, amennyiben munkájukat szándékosan abbahagyják, 1 évig terjedhető szabadságvesztésbüntetésben részesülnek.⁸

A szovjet törvényhozása golyó általi halállal bünteti azokat az államalkalmazottakat, akik sztrájkba lenforradalminak bélyegzi és legszigorúbb büntetéssel lépnek. Büntető törvényük minden ilyen mozgalmat el-sújtja.⁹

A magyar Btk. 281. §-a így hangzik: „Hivatali kötelesség megtagadása büntetett képez és 3 évig terjedhető börtönnel büntethető, ha annak teljesítése 2 vagy több hivatalnok összebeszélése következtében tagadtatott meg“.

⁶ Stockmar: Les greves des chemins de fer 1913, 18. old.

⁷ Studhalter: Der Beamtestreik nach schweizerischen Recht — 1925.

⁸ Wegner: Der Streik im Strafrecht. 1918, 104. oldala.

⁹ Socialistische Monatsheft 1922. évf. 203. oldal.

A sztrájk harci, hatalmi eszköz és előáll, midőn bizonyos munkaágazat alkalmazottainak túlnyomó többsége gazdasági, politikai vagy érzelmi okokból érdekei megvédése vagy valamely más cél elérése érdekében egyse-“gesen beszünteti a munkát.

Sok vita folyt le a sztrájk természetéről, mibenlétéről és jogalapjairól. Bernstein szerint ez az egyetlen eszköz a munkásság kezében, mellyel sikeresen szállhat szembe a trustökbbe tömörült munkaadókkal. A sok pro és kontra érvek között kikristályosodott az a meggyőződés, hogy a sztrájk a modern gazdasági életben szükséges s a munkásságnak jogos eszköze.¹⁰ A munkaszerződésnél a munkás nyomora miatt akarátának szabad elhatározási képességével nem rendelkezik, sohasem köt egyéni szerződést, mert a társak élete és munkavállaló feltételei őt teljesen kötik, másrészt pedig a munkáltató a munkabér-szerződések igen nagy sokaságában uzorsaszerződést köt, kihasználva a munkás szorult helyzetét. A munkás a szerződést bizonyos feltételek fennforgása mellett kötötte, melytől ha a körülmények megváltoznak, joga van elállni: gazdasági lehetetlenülés esete is fennforoghat, midőn a munkás nem képes a munkát a kikötött bér mellett szállítani, Végül igen sok esetben a végszükség törvénye diktálja a sztrájkot. Ha a törvényhozás jogokat ad a kartellek megalkotására, épp így jogos ennek pendantja a sztrájk is, mely sokkal gyengébb eszköz a kartelleknél, lévén az előbbi állandó egyesülés, ez pedig coalitio ad hoc: a sztrájk területbeli kiterjedettsége szintén elenyészik a kartellek világot átölelő szervezet mellett és végül a sztrájk letörésére a munkaadó könnyebben szállíthat munkaerőt, míg vámmokkal körülbástyázott országban a kartellek földrészekre kiterjedő hatalmas szervezete miatt ám alig-alig szállítható.

Még azok az írók is, akik szöges ellentétben álla-

¹⁰ Lásd Ágoston Péter mélyen szántó tanulmányát: „A sztrájk jogalapja“.

nak a sztrájk gondolkörével, elismerik, hogy a gazdasági élet és a javak igazságos elosztásának nagy elve sokat köszönhet a sztrájkoknak. Schmoller szerint annak oka, hogy a munkásság életszínvonala az utolsó 50 év alatt hatalmasat javult, a sztrájkok helyes alkalmazása volt.

Teljesen másként áll a helyzet a közalkalmazottaknál. Annyira szembeszökő az ellentét, hogy szinte érthetetlen az az erőlködés, mely jogászi módon akarja megindokolni a közalkalmazotti sztrájkot.¹¹ Nem is lehet összehasonlítani a sztrájkok e két különböző csoportját.¹² „Más a közalkalmazottak helyzete, más a magánalkalmazottaké. Az előbbinek biztos állása van, nem ismeri a munkanélküliség nyomorúságait, a helykeresés gondjait, a bér váltakozásait és a szerencsétlen öregség nélkülözéseit.“ Amennyire nyugodt és békés a köztisztviselő élete, annyira bizonytalan a magánalkalmazottaké.¹³

Maga a közalkalmazotti státusba való lépés szögesen elüt a munkavállalók szerződéseitől. Míg az utóbbiak bizonyos esetekben akarathány, uzsora, gazdasági lehetetlenülés, rébus mutatis, végszükség fennforgása esetében érvénytelenek, nem kötik a feleket, illetőleg nekik szerződéstől való elállási jogot adnak, addig az elfogadott kinevezés mindenkor joghatályos. Akarathányról itt a felek a munkaszerződés feleitől eltérő viszonyai miatt beszélni nem lehet. Minden állampolgárnak joga van a hozzájárulást megtagadni vagy megadni. Másrészt a fizetés mindenkor biztosítja az állami tisztviselők létminimumát. De az állam nem is használja ki a munkakereső tülekedését, épp úgy megadja a közalkalmazott eltartására szükséges összeget, mikor ezrek tülekednek egy állásért, mint amidőn kevés jelentkező akad. Az állam oldalán uzsora ily körülmények között

¹¹ Lásd Ludwig Bendix könyvében (Streikrecht der Beamten. 1922) irodalmat és tudományos érveket.

¹² Hanmignie: „L'Etat et ses agents 108. old.

¹³ Mouvement socialiste. 1925. évf. ápr. 1. sz. 430. old.

nem forog fenn.

A kötelezettségek tartalma is különböző. Az állami alkalmazott 5—6 órát dolgozik, míg privát kollegái 8—10 órán át görnyednek a munkapad fölé. A biztosított vasárnapi pihenő, az évi rendes szabadság a magánalkalmazottak által irigyelt, de teljességben el nem ért előny.

A biztonságérzet a közalkalmazott életét nyugodttá teszi. A privát alkalmazott sohasem tudhatja, mikor szűnik meg alkalmazása. Egy rossz eredményű üzleti év, egy kis hanyagság, tévedés, már utcára kergetheti a szerencsétleneket; a munkanélküliség réme, mely minden magánalkalmazott egét beárnyékolja, ismeretlen a közalkalmazottak előtt. Az állam nem állítja le gépezetét, ha meg is teszi, a tisztviselőit eltartja. Közalkalmazott számára ismeretlen a rettegés a holnapért, mert amíg az állam fennmarad, a közalkalmazott életfenntartása is biztosítva, van. A közalkalmazottnak szemelőtt kell tartania, hogy ha vállalta állásának előnyeit, akkor magára kell vennie ennek bizonyos irányban megkötő rendelkezéseit is.

A közalkalmazotti sztrájk a nemzetgazdaság életében szinte helyrehozhatatlan károkat okozhat. Ha elismerjük a sztrájk jogát, ennek gyakorlatba vétele azt eredményezné, hogy a költségvetés kiadási oldala megsokszorosodna és így az állam fennmaradása veszélybe kerülne. Az állami feladatok természete rendszerint olyan, hogy nem tűr halasztást. Kendőrség, vasút, posta, telefon, igazságszolgáltatás nélkül az állam élete megszakadna és gazdasága a tönk szélére kerülne. Minden eszközzel biztosítani kell a folytonosságot. Ha tehát a közalkalmazottak fizetésemelésért fordulnának a parlamenthez, ez még deficit ellenére is teljesítené a kívánásukat, hisz ellenkező esetben az állam léte kerülne a kitörendő sztrájk útján veszélybe. „Civilizáció afelé a paradoxális helyzet felé közeleg, hogy az állam ez a közalkalmazottak szolgálatára van teremtve nemzet ellenében. A nemzet a köz, az adófizetők, az; egyszerű

polgárok csupán nyírni Való juhnyájak“.¹⁴ A közalkalmazottak sztrájkjoga folytonos zsarolás eszközévé lenne. Helyesen mondja Studthalter, „e révén az állami szolgájából a nép tyrannusa lesz“.

A közalkalmazotti sztrájk jogtalan, káros és erkölcstelen. A sztrájkoló közalkalmazott megszegi állásával járó kötelességeit. Nem tölti be a funkciót, nem engedelmeskedik az eljáráságnak, a felekkel szemben sem teljesíti kötelességét, mert nem áll szolgálatukra és végül megsérti az állásával járó megfelelő életmód kötelezettségeit.¹⁵

A közalkalmazotti sztrájk résztvevőjére fegyelmi, büntetőjogi és magánjogi következményeket idéz elő. A fegyelmi ítélet rendszerint állásvesztés, nyugdíjjogosultság nélkül, a büntetőjogi sankció különböző országok törvényhozása szerint különböző, az anyagi felelősségrevonás pedig a felmerült eset összes körülményeinek figyelembe vételével történik meg,

VII. FEJEZET

Közalkalmazottak szakszervezetei

Bizonyos munkaágazat munkásai hivatásos érdekeinek védelmére, az egyént sújtó szerencsétlenségek közös viselésére alakított egyesületek a szakszervezetek. Főjellemzőjük:

1. tagjaik egyugyanazon, vagy hasonló munkát végzők;

2. a cél: a szakma munkásainak anyagi és szellemi előbbre juttatása és védelme.

¹⁴ Leroy Beaulieu cikke: L'Economist Francois, 1905. évf. szeptember 2-ik számában.

¹⁵ Walter Jellinek: „A közalkalmazotti sztrájk azért is jogtalan, mert nem fér össze a közalkalmazott állásához méltó életmód kötelezettség'ével. Verwaltung-srecht 358. oldala.

A mai szervezetek őshazája Anglia, eredetük a középkorba nyúlik vissza. A XVI. század végén a nagy vagyonnal rendelkező „craft guildes“-ek kebelében a munkavállalók bizonyos testvéri egyesüléseket alakítottak, hogy maguk között lehessenek, s a nyilvánosság elé (körmenet, felvonulások) önállóan, a mesterektől függetlenül léphessenek. Ezek a szövetségek lassan-lassan átalakultak. A munkások helyzete egyre rosszabb lett, a céh-rendszer felbomlott, a munkavállaló elvesztette közvetlen kapcsolatát a mesterrel, háborúk dúltak, melyek nyomán az élet drágasága nőtt, a munkások segítséget kerestek. Egységben az erő gondolata gyűjtötte össze a legelső Trader Union tagjait, hogy egy emberként szálljanak a munkaadóval szembe, hogy tőle nagyobb szelet kenyeret és emberibb sorsot követeljenek.

A reakció a munkások ezen szervezkedése után élénk volt. A törvény ismételten büntetés terhével sújtja a munkavállalók professionátus védelmét célzó, egyesülések létrejöttét. Azonban a megindult mozgalom útjába a törvényi tilalomfák is csak könnyű akadályt képeztek, de kifejlődését nem tudták letörni. 1799 július 12-i törvény megengedi a friendly societies — önszegélyző egyesületek — alakítását, melyek feladatát beteg munkások kezeltetése, a balesetet szenvedettek gyámolítása, a munkájukban megrokkant aggastyánok eltartása és az elhalt tagok hozzátartozóinak temetési segély nyújtása képezte. A törvény hatása az volt, hogy a már meglévő alakulatok az „önszegélyző egyesület“ kifejezést biggyesztették nevük elé és vidáman dolgoztak tovább a megkezdett munkájukon. Lanchesteri, abredeeni véres sztrájkmozgalmak eredő szálai ily segítő egyesületekbe nyúltak. A rendőrség a Conspiraty Act rendelkezései alapján feloszlatta az illető szervezetet, az tagokat az idézett törvény alapján tiltott szervezkedés miatt megbüntette, de a szétszórt egyesület új cégér alatt tovább folytatta a küzdelmet. A munkaadók elleni harc mellé most a törvényi elismerésért indított küzdelem került. A radikális párt magáévá tette a munkásság követel-

sét, s így jött létre 1824 július 21-én és 1825 július 6-án az a két törvény, mely eltörli a tiltott egyesülés büncselekményét és megengedi, hogy a munkavállalók hivatásos érdekeinek védelmére egyesületeket alakítsanak.

Gombamódra alakultak a szabadság ege alatt különböző munkaágazatok szakszervezetei, melyekbe azonban csupán csak a tanult munkásság egyesült. („Cet organisme est l'instrument de guerre a l'aide duquel daitis la lute des elasses, destinée a remplacer la lutte des naüions,. les dirigeants du syndicalisme revolutionnaire entendent deblayer la constitution sociale actuelle, pour créer une societé nouvelle. C'est une theokratie d'une genre nouveau qui est en marche. On comprend l'attrait, qu'un plán d'une telle empleure peut exercer sur des intelligences éprises de domination. Être les pasteurs omnipotents d'une peuple converti, enthousiaste et prêt á l'obeissance sams phrase perinde ac cadaver“)¹

A munkásság reményeit a szakszervezetek nem váltották be, ezek ugyanis azt vélték, hogy sorsuk hamarosan jobbra fog fordulni. A napóleoni háborúk után beköszöntött gazdasági depresszió a munkaviszonyok rosszabbodása, egyre szította az elégedetlenség lángját. Véres sztrájkmozgalmak, fegyveres tüntetések, egyre forradalmibb ízű propaganda arra készítette a bíróságokat es a közigazgatási hatóságokat, hogy az említett törvényeket szűkítő értelemben magyarázzák, így született meg 1834-ben a hírhedt dorchesteri ítélet, mely hat munkást 7 évi deportációra büntetett, mert szakszervezetüknek hűségesküt tettek.

A másik eszköz a szakszervezetek fejlődésének meggátlására és túlkapásai lehetelenné tételére az volt, hogy a szakszervezeteket az általuk szított, mozgalmukból harmadiknak okozott kárért felelősségre vonták. A sztrájkot proklamáló szakszervezet anyagi felelős-

¹ Clunet: „Les associations au point de vue historique et juridique“ 219. old.

ségre vonása a perek lavináját indította meg, melyek során a bíróságok a szakszervezeteket minden egyes esetben elmarasztalták súlyos kártérítés fizetésére, amikor bebizonyították, hogy a szervezetnek valami köze volt a sztrájkhoz. Hosszú esztendőknél kellett elmúlnia, amíg a törvényhozás gátat vetett az ily anyagi felelősségrevonásnak, megállapítván, hogy a szakszervezetek nem felelősek tagjaik kollektív aktusaiért.

A fejlődés utolsó etappeja a tanulatlan munkások szakszervezkedése volt. Az unskilled labourers-ből alakult munkásegységek a legnépesebbek és a szakszervezetek akcióiban a vezető szerepet viszik.

Franciaországban a Code penale 291. és következő §-ai bűncselekménynek minősítették 20 tagon felüli egyesületek alakítását. Csak egészen kivételes esetekben, előzetes kormányhatósági jóváhagyás útján, — mely hozzájárulás discretionális természetű volt, — lehetett egyesületet alakítani. Az 1884. évi március 24-i és az 1901. évi július 1-i törvények nyitották meg az utat az egyesületi szabadság felé. Az első a szakszervezeti szabadságot biztosította, az utóbbi pedig mindenfajta rangú egyesület előtt felhúzta a sorompót.

A fentebb vázolt evolúciós mozgalom Európa majdnem minden államában — egy kis időbeli eltolódással — ugyanaz volt. Tiltottság, megtűrtség, törvényes elismerés: ebbe foglalhatjuk össze az egyes államok szakszervezeteinek történetét.

Exempla trahunt. A közalkalmazottak észrevették, mit jelent a privát munkásoknak és tisztviselőknek a szakszervezetben rejlő erő. A sok-sók siker, mely a syndikalisták útját ékesítette, önkéntelenül felkeltette az állam alkalmazottainak figyelmét, akik a protekció, teljes politikai elnyomás és materiális függőség hátrányait szenvedték. Kézenfekvő volt a gondolat, hogy a magánvállalatok alkalmazottainak jól sikerült szervezkedési formáját a közület munkásaira is átvigyék, hogy ezek így védelmet nyerjenek a választói kegyre vadászó parlamenti tagok, tyrannus miniszterek túlkapásai

ellen. A szervezkedés mindenütt az alsó, tehát a legnépesebb kategóriákból indult ki, akik legjobban érezték magukon a függő helyzet ezer átkát. Ezek álltak legközelebb a magánvállalatok munkásaihoz, és csak ritkán, majdnem sohasem gyakoroltak discretionális hatalmat. Angliában 1881-ben alakult az első tisztviselő szakszervezet; a posta és telegráf kezelőszemélyzetének egyesülete (Postai and Telegraph Clerks Association), mely az első esztendőben 4900 tagot számlált. A fejlődés rohamosnak bizonyult. 10 év múlva 19 szakszervezet működik, 1901-ben 41, 1911-ben 71, a háborút közvetlenül megelőzőleg 73, közalkalmazotti Trade Union-ról beszélhetünk. A fentebbi adatok igazi értékeléséhez szükséges megemlíteni, hogy közben több önálló egyesülés eltűnt egy hasonló zsánerű, nagyobb egységet képező, több szakszervezetet magába foglaló Federációba és gyakran előfordult, hogy két-három szakszervezet, melynek tagjai ugyanazon tisztviselőcsoportból kerültek ki, fuzionált: ezeknek levonásával alakult ki a fenti statisztika.

A háború után a közalkalmazotti szakszervezetek kifejlődése szédületes iramot vett. 1919-ben 177 különböző szakszervezet harcol tagjai érdekeiért, 1925-ben a közigazgatás minden ágazatát képviselő 214 szakszervezetről tesz említést a statisztika, majd ez a szám 1928-ban 225-re ugrott.

A végrehajtó hatalom eleinte várakozó álláspontra helyezkedett a szervezkedéssel szemben, nem büntette a szakszervezetbe lépést, azonban a tisztviselők szakszervezeteit nem ismerte el törvényeseknek, kiküldötteikkel nem tárgyalt, relációkba ezekkel nem bocsátkozott, nem létezőknek tekintette őket.

1906 elején a liberális párt került a kormány rúdjá mellé. Az új minisztérium első ténykedése az volt, hogy kinyilatkoztatta, miszerint a közalkalmazottak szakszervezkedési jogát teljes mértékben elismeri, ily irányú törekvései elé akadályt nem gördít, sőt jószemmel nézi őket, mert fel akarja használni a szakszervezeteket a

közszolgálat nagy problémáinak megoldásánál. A minisztérium valóban fel is vette a közvetlen kontaktust a közalkalmazottak szakszervezeteivel, a miniszterek szobái mindenkor nyitva voltak a Trade Union kiküldöttei előtt, akik a tisztviselők sérelmeit tolmácsolták. A minisztérium ilyen magatartása nem tisztán a liberális párt programján alapult, hanem politikai eszköz volt arra, hogy megnyerjék az egyre népesebb közalkalmazotti szervezetek támogatását. Csak a rendőrség tisztviselői számára volt a szervezkedés tiltva. „Home Secretary“ következetesen és állandóan elutasította az ily irányú kérelmeket. A rendőrtisztviselők ennek ellenére azonban szakszervezetet alakítottak. Ezt feloszlatták, amire a rendőrség alkalmazottai kétszer is sztrájkba léptek. A munkabeszüntetés nem vezetett sikerre. A kormány ezután egy hivatalos rendőregyesületet létesített, melyhez minden rendőrségi alkalmazott hivatalból tagként tartozik, melyen kívül más szakszervezetbe való lépés a legsúlyosabb fegyelmi vétség terhe mellett tiltva, van.

A rendőrlegénység mozgolódása felkeltette a kormány figyelmét, mely ettől kezdve szigorúbb szemmel nézte a közalkalmazottak szakszervezkedését. A bizalmatlankodás az 1926. évi általános sztrájk alkalmával ellenségeskedésbe csapott át. A szakszervezeti szövetség a kebelébe tartozó egyesületeknek 1926 májusában körlevelet küldött szét azzal a kérdéssel, hogy ezek a proklamálandó sztrájkban résztvenni hajlandók-e és képesek-e a sztrájk anyagi támogatására. Bár valóságban a közalkalmazottak nem vettek részt a sztrájkban, azonban egyesületeik ezt jelentős pénzbeli összegekkel támogatták. Másrészt azonban a közalkalmazottak szakszervezeteinek egyik legfelsőbb orgánuma a Conseil National Withley a következő határozatot hozta. „Közszolgálat összes alkalmazottait felhívjuk, hogy ne jelentkezzenek a sztrájk alatt önkéntes munkára, ne végezzenek el más munkát, mint szokott feladatuk, amennyiben pedig a közhatalom megkísérelné, hogy a

közalkalmazottakat oly munkára állítsák be, mely nem tartozik a szokott tevékenységükhöz, felkérjük őket, hogy erről szakszervezetük vezetőségét a helyi szervezet bevonásával haladéktalanul értesítsék.“

A kormányon ülő konzervatív párt nagyon rossz néven vette a közalkalmazottak egyesületeinek fentebb vázolt működését. Churchill pénzügyminiszter a sztrájk megszüntetése után nyomban egy bizottságot állított össze, melynek feladata a szakszervezeti törvény reformja volt. A felzúdulás a megszüntetendő organizációk körében igen nagy volt. Gyűlés gyűlést követett, a munkáspárt hatalmas demonstrációkkal és tüntetésekkel fejezte ki elégedetlenségét, azonban mindez nem akadályozta meg, hogy a bizottság munkája 1927 július 27-én törvénytárba ne iktattassék. (Trade-Dispute and Trade-Union Act. 1927.)

Az új törvény 5. §-a érinti a közalkalmazottak szakszervezeteit. A közalkalmazottak szakszervezet alkotási joga érintetlen marad, csak korlátozásokat szenved. Közalkalmazott nem léphet oly szakszervezetbe, melynek főcélja befolyást gyakorolni a fizetés és alkalmazás feltételeire,

melynek tagjai nemcsak közszolgálati alkalmazottak,

mely szervezet nem tudja igazolni, hogy teljesen független minden olyan szervezettől, mely tagjai sorába másokat is mint közalkalmazottakat felvesz,

mely végül politikai célokat tűz maga elé és valamely párttal vagy ennek bármely organizációjával összeköttetésben áll.

A fenti feltételeket egy állító mondatba foglalva, a következőképpen hangzanak. Közalkalmazottak szakszervezetet alkothatnak, azonban oly szakszervezeteknek lehetnek csak tagjai, mely csupán közalkalmazottakból rekrutálódik, mely minden politikai párttól vagy csoportosulástól, valamint nem közalkalmazottakat magábfoglaló szakszervezetektől független.

A szerzett jogokat akarja védeni a törvény, midőn

kimondja, hogy ez a megszigorítás nem vonatkozik azokra a közalkalmazottakra, akik a törvény életbeléptetése előtt oly szakszervezet tagjai voltak, melyek, ha nem is felelnek meg a fenti követelményeknek, de melyeknek kasszájába a tagok járandóságokat fizettek acélból, hogy öregség, betegség, baleset, halál esetére innen segítséget nyerjenek.

Az engedetlen tisztviselők súlyosan büntetnek. Amennyiben főnökeik figyelmeztetése ellenére nem lépnek ki a tiltott szakszervezetből, a közszolgálatból haladéktalanul elbocsátandók.

A munkáspárt, mely Baldwin híveit felváltotta az uralmon, a fenti intézkedéseket nem vette szigorúan. Hallgatagon derogáltatott a törvény, hisz ennek éle a munkáspárt ellen — mely erejét a szakszervezetekben bírja — irányult. A konzervatívok újabb előretörése és a flotta legénységének sztrájkja azt eredményezte, hogy a nemzeti egység kormánya teljes szigorúságában alkalmazta a törvényi rendelkezéseket és sok tisztviselő bocsátott el az idézett §. alapján.

Míg Angliában a közalkalmazottak szakszervezeti joga elismertetett a törvényhozás útján, addig Franciaországban a kérdés még ma sincs tisztázva. Az 1884. évi törvény után, mely a szakszervezeti szabadság Magna Chartája, 1886-ban alakult meg az első közalkalmazotti szakszervezet. „Chambre syndical des ouvriers de l'Administration des tabacs“, ugyanezen évben az elemi iskolai tanítók alkottak szakszervezetet (Syndicat des institutrices et instituteurs de Francé). Mindkét kísérlet balul ütött ki. A szükséges prefektusi hozzájárulást az illető tisztviselők, felsőbb utasításra, megtagadták azon okból, mert a közalkalmazottak közjogi állásával nem fér össze a szakszervezet-alkítás joga.

A közigazgatás egyöntetű állásfoglalása pár évre elhallgattatta a szakszervezeti szabadságot reklamálók. 1891-ben a posta alkalmazottai követelték, hogy privát munkásokként szakvezeteket alakíthassanak,

a kereskedelmi miniszter megtagadta az elismerést.² 1892-ben az államvasutak alkalmazottai alakítanak szakszervezetet. A minisztérium ismét feloszlatta az újonnan alakult egyesületet. A radikális párti képviselők indítványára a kamara emiatt bizalmatlanságot szavazott a kormánynak. (Le Chambre considerant, que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat aussi bien, qu'à ceux des industries privés invite le gouvernement a la respecter et á en faeiliter Texeeution.) Ez a szavazás döntő fordulatot adott a közalkalmazotti szakszervezetek történetének. Az eddig szórványosan jelentkező próbálgatások helyett tömegesen alakulnak a népes syndikátusok. „C'est íme puissance qui se revéle. Les forces eparses s'agglomerent: les troupes s'organisent. Et la loi de solidarité coordonne tous ces efforts en vue d'un progrès commun.“³ A kormány nem ismeri el a szakszervezeteket, a megbizottaikkal nem tárgyal, azonban túri őket.

1901. évi június 1-i törvény az egyesületi szabadság teljes elismerését jelenti. A végrehajtó hatalom a javaslatot azért terjesztette be, hogy a közalkalmazottak szervezkedését a polgári egyesületek irányába vezesse le, hogy elvonja figyelmüket a hivatásos érdekeket védő organizációktól. Azonban a mozgalmat nem térítette le sem az intés, sem a fenyegetés, eredeti útjáról, úgy hogy 1909. évben már közel 500.000 közalkalmazott tartozott 194 hallgatagon elismert szakszervezetbe. A minisztérium még egyszer minden eszközt megragadott, hogy megállítsa a tovagördülő fejlődést. Egy csomó munkás- és tisztviselőelbocsátás eredménye lett a párisi postásztrájk, mely után a képviselőház elhatározta, hogy törvényileg szabályozza a kérdést. Az előkészítő bizottság Jeanneney szerkesztésében beterjesztett hatalmas munkát nem tűzte napirendre, így az nem lett törvény.

² Idézve: Jeanneney: Associations et syndicats de fonctionnaires. 1908. 24. old.

³ Cahen: Revue bleue 1905. évi július—augusztusi száma.

A képviselőház több ízben is foglalkozott a kérdéssel, nyolc különböző javaslatot terjesztettek be a kormányok, azonban szentesítést egyik sem nyert. A közalkalmazottak szakszervezeti joga bírói gyakorlat útján ismertetett el. Tiltott szervezkedés miatt igen sok állami alkalmazott bocsátatott el állásából és a Conseil d'État az elbocsátottak fellebbezési panasza folytán eléjekerülő ügyekben ismételten leszögezte, hogy az actes de gestion-t végző közalkalmazottak minden körlát és megszorítás nélkül szakszervezkedhetnek, míg a diszkrecionális tevékenység gyakorlására hivatott tulajdonképpeni államalkalmazottak különleges közjogi állásuk miatt szakszervezetet nem alkothatnak. Mint-hogy rendkívül nehéz eldönteni, hogy hol kezdődik az ügyintéző tevékenység és a diszkrecionális működés, s minthogy legtöbbször csak önkényes megállapítással lehet precizálni, hogy egy közalkalmazott melyik kategóriába tartozik, a bizonytalanság még igen nagy. Barthelemy, a két éve meghalt Duguit, a francia jogtudomány nesztorja Hauriou, Jéze szögesen ellentétes módon határolják el azokat a tisztviselőcsoportokat, melyeknek szakszervezetet alkotni joguk van. A bíróságok csak a konkrét esetek összes körülményeinek figyelembevételével hozzák meg kazuisztikus döntését.

Németországban a háború előtt a császári hatalom minden egyesülést elnyomó törekvése miatt nem merült fel a közalkalmazottak szakszervezkedési problémája. Ez a gondolat a vaskalapos, a Deutschland über alles eszmevilágában felnőtt, a tradíciókhoz hűen ragaszkodó közalkalmazotti osztály fogalmával is élesen ellentétben van. Azonban a weimári alkotmányban biztosított Vereinigungsfreiheitel élve a háború után igen erős közalkalmazotti szakszervezetek létesültek, melyek megszületése ellen a német kormánynak semmi ellenvetése nem volt.

Ha kérdésünkre — hogy a közalkalmazottak állása a szakszervezeti jogot megengedi-e, s hogy az esetleges jogosultság a modern állam életére előnyös,

vagy hátrányos lesz-e — feleletet keresünk, azt kell először vizsgálnunk, mi a célja és tartalma a mozgalomnak. A cél és ennek elérési metódusai adják meg a karakterét minden törekvésnek; ezeknek a közalkalmazotti kötelezettségekkel való viszonya adja meg a kulcsot problémánk megoldására. Olvassuk el a francia tanítószakszervezeteinek 1905. évre kiadott manifestumát, mely megvilágosítja előttünk a szakszervezetek célját és eszközeit.

„Feltéve de meg nem engedve, hogy a dolgok természetete és az állam legelsőrendű érdeke követeli, hogy a szakszervezetalakítás joga megvonassák azoktól a közalkalmazottaktól, akik diszkrecionális hatalommal bírnak (une portion de la puissance puhlique), mégsem tagadható meg a tanítóktól a szakszervezetalakítás joga.

Az oktatás nem közhatalmi természetű (pas un enseignement d'autorité). A tanító nem a kormány, sem a köztársaság, sem az állam, de nem is a francia nép nevében adja tovább az ismereteket, hanem az igazság nevében. A számtani képletek, a nyelvtani szabályok, a tudományos rendszer és a történelem, morál tartalma nem lehet alávetve a többség váltakozásának.

Ezekből a megállapításokból önként következik, hogy a tanítószakszervezetének szüksége van autonómiára és a tanítóknak maguknak a legteljesebb függetlenségre. Az elemi iskolai tanítók testületének ez az autonómiája, tagjainak ily függetlensége nem válhatik másként valóra, mint a tanítószakszervezet hivatásos védelmére alakított szakszervezetek útján.

A szindikalista tanítók úgy vélik, hogy a köztársasági fejlődés fogalmával egyezően követelik testületi alakulataik számára a szakszervezeti formát, amely egyedül felel meg az elemi oktatás demokratikus organizációjának, mely számukra a követendő út.

A tanítók elhatározták, hogy a közigazgatási hatóságot, melynek feladata lett volna, hogy a közigazgatás igazságtalanságait orvosolja, de mely bevallotta, hogy a

politikai befolyás és közbenjárással szemben tehetetlen, szakszervezkedésben rejlő erővel pótolják.

A tanítók a teljes és korlátozásmentes szakszervezeti jogot követelik. Azonban merő igazságtalanság lenne azt állítani, hogy törekvésük oda irányul, hogy megszerezzék a sztrájkjogot. Ők kitartanak követelésük mellett, mert tudják, hogy a köztársasági, berendezkedés nevében kérik a törvényhozástól, hogy számukra a szakszervezkedés jogát elismerje.

Végül a legmagasabb morális szempontokból is helyes, hogy a tanítóság követeli a szakszervezkedés jogát: a tanítók be akarnak lépni a munkásság egyesületeibe. A munkakamarákhoz akarnak tartozni.

A tanítók származásuk és egyszerű életmódjuk révén a néphez tartoznak. A néphez tartoznak annál is inkább, mert feladatuk a nép gyermekeinek a tanítása.

Mi nappal a nép fiait tanítjuk. Mi sem természetesebb, hogy este magával a néppel igyekezünk magunkat megértetni? A munkás szakszervezetek körében szerezhetünk tudomást a nép szellemi és morális szükségleteiről. Ezen érintkezésünk útján építhetjük fel tanítási programunkat és metódusainkat.

Be akarunk lépni a Munka egyesületeibe, hogy a testületi összetartás szép példáiból tanuljunk és hogy példáját adjuk a hivatásos lelkiismeretességnek.

A szakszervezeti formáról legmagasabb fogalmunk van. A szakszervezet célja. — nézetünk szerint — *nem egyedül abban áll, hogy tagjainak közvetlen érdekéi megvédje, hanem — nekünk úgy tetszik —, hogy arra kell törekednie, hogy a közösségnek lehető leghasznosabb a tegye azt a funkciókört, melyet tagjai betöltenek.*

A szakszervezetek feladata előkészülni arra, hogy egyszer megalkossák a jövő állami berendezkedés autonóm keretét, melyekre az állam további felügyelete alatt — kölcsönös kontroll mellett — a fejlődésesen szocializált közfeladatokat rábízva⁴.

⁴ Revue de remseignement primaire 1905. évf. dec. 24. sz.

A parlamentáris államokban a legfőbb orgánus a parlament, melynek tagjai mindmegannyi PÉtat c'est moi elvét hirdető polgárok, akik a nép kegyéből kerülnek a magas közjogi állásokba. A választás nem életre szól, hanem meghatározott időre, de még ennek letelte előtt is félnie kell a népképviselőnek, hogy a parlamentet feloszlatják és ő új korteshad járat elé kerül. Igyekeznek tehát választóit jóakarattal megtartani. Ezek ezerszínű kérésekkel ostromolják, melyek a képviselőben jó pártfogóra nyernek, hiszen a miniszterek, akik kezében a végrehajtó hatalom összpontosul, épúgy törekszenek népszerűek lenni a Ház előtt, mint a képviselők kerületükben és igyekeznek a képviselők kedvébe járni. Kéz kezét mos elve azután betelepít a hivatalokba olyan protekciós tömeget, mely kevesebbet dolgozik, rosszabb munkát végez, mint a többiek, mely azonban gyors ütemben hagyja maga mögött kollégáit. „Csodálatos-e, ha ezek után az állami alkalmazottak orvosszert keresnek az igazságtalan kinevezések ellen. Való tény az, hogy a szakszervezeteknek elsőrangú célja nem pusztán a fizetés megjavítása, hanem, amint ezt előttünk a gyakorlat ezer esete mutatja, hogy megakadályozzák a törvénytelen és erkölcstelen kinevezéseket és előléptetéseket.“⁵

A politikai lekötelezettség, rokonság, anyagi függőség ezreit termeli ki az igazságtalan kinevezéseknek. Ha nincs üres állás, vagy nyugdíjaznak egy alkalmazottat, vagy pedig a kedvenc számára egy új stallum létesítetik. Így a közigazgatás személyzete hallatlanul felduzzadt. Jól látjuk ezt Európa összes államaiban. A közalkalmazottak pedig elvesztik kedvüket, mert látják, hogy nem a munka, a tisztas szorgalom visz előre a ranglétrán, hanem az összeköttetés, atyafiság, politikai érdem. A köztisztviselőnek semmi garanciája nincs arra, hogy igazságos elbánásban fog része-

⁵ Alibert: Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires 1929. 19. old.

sülni. A legmagasabb állás eléréséhez is nem tehetség szükséges, hanem az összeköttetés. Az egyik meteoriként száguld előre üres fejjel, a másik világot megváltó eszmékkal marad egy helyben.⁶

Az emberek lassanként arra a meggyőződésre jutnak, hogy nem érdemes dolgozni. A közszolgálat elsőrendű célja, a közfunkciók jó betöltése eltörpül a kicsinyes előnyökért folytatott guerillaharc mellett. Meltán kesereg a postások szakszervezete 1905-ben. „Manapság a legteljesebb anarchia uralkodik, az emberek nem dolgoznak, hanem ehelyett összeköttetéseket keresnek.”⁷

Sokszor előfordul, hogy az előléptetéseket intéző, a kinevező, vagy a kinevezésre ajánló hatóság maga jobb meggyőződése ellenére preferál egy közalkalmazottat, noha jól tudja, hogy sok más méltóbb lenne arra az állásra, azonban a kiválasztottat olyan erős befolyással rendelkező barátok támogatják, kiknek nem lehet ellentmondani. Mily könnyű lesz az illető orgánus szerepe, ha a köztisztviselő tömeget maguk mögött tudó szakszervezetek erejével megerősítve veheti fel a harcot a politikusok és a befolyásos barátok ostroma ellen. A közigazgatás célja — megfelelő, képzett, dolgozó tisztviselők nevelése — a szakszervezetek érdeke, hogy t. i. minden protekció és befolyás kikerültessek a kinevezésnél és csak az érdem, rátermettség, vagy egyenlő minősítés mellett a hosszabb szolgálat döntsön, teljesen egy síkba esik.⁸

A francia tanítói szervezetek érdekes módját találták ki, hogy a protekció túltengéseknek gátat vessenek, hatalmas szervezetük erős politikai faktorrá tette őket, kiknek a választásokon súlyos befolyásuk van. Szervezettségükön kívül a tagoknak a néppel való közvetlen és folytonos kapcsolata is hozzájárult ahhoz.

⁶ Louis Martin: Favoritisme 1932. 360. old.

⁷ Economiste français 1905. évf. nov. 18. szám. 737. old.

⁸ Harmignié: L'Etat et ses agents 1911. 27. old.

hogy a tanító szakszervezetekkel minden párt igyekezett jólábon állni. Ezt a potenciális energiát alakították át aktuálissá, midőn választások előtt kimondották, hogy csak oly jelöltet támogatnak, aki kötelezőleg megígéri, hogy soha senki érdekében nem fog közbejárni a kinevező hatóságnál. A sok ily irányba kötelező ígéretformula egyike a következő volt: „Le soussigné declare prendre l'engagement d'honneur de ne solliciter aucune recommendation et prie ses chefs hiérarchiques de ne tenir aucun compte de celles qui pourraient être faites en sa faveur“.⁹

Az elmondottak igazságát Alibert is elismeri, aki pedig a közalkalmazottak szakszervezetalakításának jogát teljesen megtagadja. „Le nepotisme est une des principales causes de la crise. Il est de fait, que *les syndicats des fonctionnaires n'ont pas seulement pour but le relevement du traitement: bien au contraire, la pratique nous révèle, que les résultats les plus intéressants ont été surtout des revocations de nominations et d'avancements scandaleux*“.

Szükség van reformokra, ezt mindenki belátja, azonban senki sem mer kezdő lépéseket tenni. A miniszterek nem akarják elveszíteni azt a módot, melylyel minden nehézség nélkül az állam számlájára lekötelezhetik a képviselőket oly módon, hogy ezek protegáltját előreviszik. A parlament tagjai sem szívesen mondanak le arról, hogy választóikat, barátait elhelyezzék az államnál. Ez a modern adományozási rendszer, amely sokszor egyszerű korteseszköznek tekintik a hivatalok betöltését, egyedüli ellenségét a szakszervezetekben találja, melyek a mögöttük álló hatalmas tömegek révén súlyt tudnak adni követelésüknek s amelyek jól szervezettségük által minden szabálytalan vagy ethikaellenes kinevezésről értesülnek. Ezt a gondolatot fejezi ki a francia szakszervezetek körlevele.¹⁰ Vous n'ignorez pas, que nous proposons par le

⁹ Eur Loir-beli tanítók 1908. évi határozata.

¹⁰ Circulaire du comité pour la défense du droit syndical des fonctionnaires 1908.

syndicat de supprimer les funestes effets du favoritisme et des ingerences politiques.

A szakszervezetek nem vindikálják maguknak a kinevezés jogát, hiszen abszurdum is lenne és a közalkalmazotti hierarchia egységét, a fegyelmet halálosan megsértené, hanem csak olykor lépnek akcióba, midőn valamelyik társuk nyilvánvaló igazságtalansággal mellőztetett, vagy pedig a közigazgatás jóságát veszélyeztető prokreciós kinevezés látszik fennforogni. A közalkalmazottak ezen alkotmánybiztosítéki szerepe nem áll ellentétben semmikép sem a közigazgatás hierarchikus berendezésével.¹¹

A közigazgatás nem panaszkodhatik arról, hogy a nagy közalkalmazotti szakszervezetek nehézségeket gördítenek útjába, mert ezek midőn egyes kinevezések vagy előléptetések ellen felemelik tiltakozó szavukat, ezt nem hatalomfitogtatásból, avagy kicsinyes érdekekből teszik, hanem az igazság kierőszakolása és a törvénytelenység megszüntetése végett.¹²

Közalkalmazotti jogosítványok taglalása során látuk, hogy mennyire bizonytalan helyzetben vannak a közalkalmazottak a politikai szabadságukat illetőleg. Gondolkodásuk, cselekvésük módját, pártállásuk politikai krédóját az uralmon levő párt határozza meg. Jaj annak, aki úgy találja, hogy a kormány nem helyére való és e meggyőződésének kifejezést is ad. „A hűség kötelmét szegi meg, hiszen a kenyeret adó minisztérium ellen emelte fel szavát“. Ez így van a világon mindenütt.

Az emberben ősi ösztön a ragaszkodás a megszerzett jóhoz és így a hatalmon levő ragaszkodik hatalmához, minden eszközt megragad, hogy uralmát megőrizhesse. A köztisztviselő szervezetet a gyakorlati élet-

¹¹ Alexandre Blaneh beszéde a francia kamarában. Journal de Ghambre des députés 1907; év május 7.

¹² Bulletin de l'Amioal 1905. év 11. old.

ben ezer színes szál fűzi a néphez, a választókhöz, akik-től függ végeredményben a kormánypárt sorsa. Természetes, hogy ez igyekezni fog arra, hogy a közalkalmazottak nagy tömegében rejlő erőt a maga szekere elé fogja. Hiába biztosítja a törvény a politikai szabadságjogot (amint teszi ezt Németországban[^] a közalkalmazottak részére, a politikai függőség mégis csak fennáll, mert kinevezés, áthelyezés, fegyelmi vizsgálat, rossz beosztás ezer ostorával lehet a közalkalmazottakat a kormánynak megfelelő irányba terelni.

Az egyén tehetetlen, azonban a szervezettségben rejlő erő megvédheti az egységben tömörülő személyeket. Meggondolja magát a miniszter, mielőtt valakit az ország másik végébe helyezne át csak azért, mert ez az ellenpárt érdekében tevékenykedett, ha tudja, hogy igazságtalan intézkedése százezrek ellenmondását váltja ki. Ha csak az egyedül álló tisztviselőről van szó, nincs gondja, egy tollvonással elintézi az ügyet, mely esetleg egy családot dönthet nyomorba: ha azonban tudja, hogy egy jogainak megsértése az összes társak reklamációját idézi elő, akkor óvakodni fog ettől.

A közalkalmazotti szakszervezetek célkitűzései során eminens helyet foglal el az a törekvés, hogy a közalkalmazottak számára a lehető legteljesebb politikai szabadságjogot biztosítsák. Véleménynyilvánítási, vallásszabadsági, egyesülési jogok egyik sarkalatos biztosítója a közalkalmazotti szakszervezet, amely kitérjedettsége révén mindenről tudomást szerez és melynek fellépése tagjai nagy tömegét és a nyilvánosság segítő erejét számbavéve, nem tűnik el eredmény nélkül.

A miniszterek és politikusok, akiknek feladata a törvényhozás előkészítése, a parlament tagjai, akik a törvényakaratot megalkotják, legtöbbször nem szakemberek, nem ismerik annak a közigazgatási ágnak helyzetét, gyengeségeit, hibáit, megoldandó feladatait, melyre vonatkozólag törvényt hoznak, illetőleg rendelettel intézkednek. A helyzet nem ismerése, illetőleg

félreismerése olyan intézkedéseket eredményez, melyek az államháztartásnak sok pénzébe kerülnek, de amelyek a kívánt célt el nem érik. Sok-sok elpocsékolt millió hiába ment fáradság mutat rá, hogy máról-hompra nem lehet egyes igazgatási csoportok természetét megismerni.

A közalkalmazotti szakszervezetek a tényleges munkát végző emberekből állanak, akik az étellel való közvetlen kapcsolatuk alapján tudják, hol, mit lehet megtakarítani. Hol hozna a befektetés eredményt, mily irányban kell a törvényhozásnak intézkednie. Technikai újítások, egyszerűsítések egész serege születik meg, ha a közalkalmazotti szakszervezetek a, felsőbbsséggel együtt dolgoznak a közigazgatás érdekében.“

A közalkalmazottak szakszervezetei arra törekszenek, hogy technikai újítások, egyszerűsítési módszerek, racionális beosztás révén az adminisztrációt gyorsabbá és olcsóbbá tegyék. Ezzel is kívánják ellensúlyozni a közalkalmazottak fizetés javítása által az államháztartás kiadás-oldalán történő szaporulatot. Míg a munkásság szakszervezetei mindenkor a tagok anyagi és gazdasági helyzetének javítására szolgálnak, a munkaadók érdekeivel nem törődnek, addig a közalkalmazotti szakszervezetek a tagok anyagi helyzetének megjavítása mellett szemügyre veszik a munkaadó állam érdekeit is és a kettőt összeegyeztetni törekszenek. A fizetéseket nem akarják oly magasán megszabni, hogy ez felborítsa az államháztartást, hanem csak oly mértékben, hogy ez legalább is biztosítsa a közalkalmazottak létfenntartását.¹⁴

Amint látjuk, a közalkalmazotti szakszervezetek működési tere, célkitűzései nem ellenkeznek a közalkalmazottak kötelezettségeivel, a közszolgálat érdekeit nem kontrakarirozzák, hanem ezt .sok esetben elő is

115¹³ Soigné: La fonction publique 1924. 32. old.

¹⁴ Comte rendű officiel du Comgrós de 1907 de rUnioin general de service isedentaire de douanies 51. old.

mozdítják. A célok elérése vezető eszközök: a közigazgatás vezetőivel folytatott tárgyalások, a nyilvánossághoz való apellálás, fölvonulások, demonstrációk és a parlamenti akciók.

A& erőszak, a sztrájk, a szabotázs, mely magánalkalmazottak szakszervezeti életében elsősorú fontosságú, a közalkalmazottaknál használhatatlan eszköz. A közfunkciók életfontosságú természete, a hivatalnoki állás minősége, és a szembenálló felek viszonya kizárja ezen eszközök alkalmazhatóságát. Nem is gondoltak a közalkalmazotti szakszervezetek alkalmazására. Céljaikat legtöbbször békés úton is elérték, különösen használható eszköznek bizonyult a parlamenthez való appellálás. A képviselők mindenkor igyekeztek a nagy taglétszámú tisztviselő szervezetekkel jólábrán állani, mert a választások alkalmával a közalkalmazotti szakszervezetek szembefordulása sokszor a bukást jelenti, öntudatosan mondta az angol postákszakszervezetek központi titkára a hozzája forduló újságíróknak: „80.000 postás szavazata nagy lattal esik a választási urnába. Hogy a fizetések megkétszereződtek 17 év óta, hogy a közalkalmazottak más fontos előnyöket nyertek el, azt kizárólag parlamenti akciójuknak köszönhetik. A törvényhozás egybeülése alatt a parlamentben ott vannak barátai, akik védik őket. Választások alkalmával a közalkalmazottak egységesen lépnek fel valamely jelölt megválasztása vagy kibuktatása érdekében. Lord Stanley, aki nem szívlelhette őket, elvesztette emiatt mandátumát“.¹⁵

Az erőszakos fellépést a nem szakszervezett munkások munkavállalásának minden eszközzel való megnehezítését a munkás és munkaadó viszonyánál fellépő két különböző konkurrencia teszi a szakszervezetek részére megengedhetővé. Egyrészt a munkások igyekeznek elhelyezkedéshez, és mindenáron — még a létfenntartásukhoz szükséges összegén alul is — vállalnak

¹⁵Temps 1909 aug. 10.

munkát, s az ilyen munkavállalások a munkabéreket lejjebb szállítják: másrészt a munkáltatók között is erős konkurrencia dűl, mely profitért való küzdelem arra készteni a munkáltatókat, hogy a lehető legolcsóbb áron vásárolják a munkát a munkapiacon. Az előbbi konkurrencia ellen a nem szakszervezett munkás felvételének lehetetlenné tételét, az utóbbi ellen pedig a kollektív munkásszerződéseket állítják a szakszervezetek. „A közgazdasági megfontolásokhoz csatlakozik egy érzelmi természetű ok: a szakszervezet rossz szemmel nézi, hogy a nem szakszervezett munkás élvezze azokat az előnyöket, amelyeket ő vívott ki és amelyeket ő tart fenn a szakszervezett munkások által befizetett tagdíjából.“¹⁶

Merőben másként áll a helyzet a közalkalmazotknál. Mindkét konkurrencia hiányzik. Az államnak nincs versenytársa: nem törekszik a munkabéreknek minimumra szorítására. Igaz, hogy a munkavállalók igen nagy számban jelentkeznek, de ezeknek túlekedése nem hat ki a közalkalmazottak javadalmazására, mert ez nem ellenérték, hanem tartási célzatú juttatás, mely minden egyes esetre a törvény által van szabályozva.

A közalkalmazotti szakszervezetek majdnem minden országban egyhangúan foglaltak állást az erőszakos eszközök, különösen a sztrájk ellen. Az angol rendőrök, a francia postások sztrájk^a bizonyította, hogy a sztrájk teljesen független attól, hogy a közalkalmazottak szakszervezve vannak-e, sőt arra mutat, hogy a szakszervezett közalkalmazottak sokkal nehezebben nyúlnak ehhez az eszközhöz. L'association comíne le syndicat, c'est, par essence, le groupement coordonné, discipliné, c'est l'organisation pacifique. La gréve c'est l'état de guerre brutal, violent.¹⁷ „A sztrájk független a közalkalmazottak szakszervezeteitől, sőt

¹⁶ Leger: Les syndicats de fonctionnaires en Angleterre. 1929. 104. old.

¹⁷ Le socialisme 1909. év ápr. 10.

emezek visszatartják tagjaikat ez ártalmas harci eszköztől.“

A szakszervezetek nem nyúltak a sztrájk fegyveréhez, mert egyrésztől tudják, hogy a sztrájkba lépő közalkalmazott elveszti állását, nyugdíj jogosultságát, hisz az állam a legnagyobb erő, mellyel szemben erőszakkal küzdelemre lépni hiábavaló áldozatokat jelent. Másrészt azonban a szakszervezetek nem akarják elveszíteni a nagyközönség szimpátiáját, támogatását, mely sikereiknek egyik jelentős előmozdítója volt. Jól tudják azt is, hogy a sztrájk elsősorban a munkásosztályt sújtaná és felbecsülhetetlen gazdasági károkat okozna az országnak. „A postaalkalmazottak szakszervezeteinek uniója soha semmi körülmények között sem alkalmazná ezt az eszközt. Pár évvel ezelőtt elhatározta egy sztrájkalap létesítését, azonban később fontolóra, vette döntését, ezt megváltoztatta és visszatéri tette az erre a célra történt befizetéseket. A posta munkásai és tisztviselői egyaránt a békítő eljárást preferálják (the machinery of conciliation to the full) s ennek nem sikerülte esetén a választottbírói eljárást, vagy a politikai akciót választják inkább, mint a sztrájk kétélű fegyverét. Sokkal nehezebb sztrájkba lépni az állam ellen, mely máris azon töpreng, hogy megtagadja a köztisztviselői szakszervezetektől az elismerését, mint egy privát munkaadó ellen. Közalkalmazottaknak joguk van nyugdíjra és szolgálati évekkel megszerzett egyéb előnyökre és ezeknek elvesztésétől félnének, ha sztrájkba lépnének“.¹⁹

Az angol postásszakszervezetek főtitkára tömören jellemezte a közalkalmazottak állásfoglalását a sztrájkkal szemben: „Az 1890. évi sztrájk a postások szemében egy nagy baklövésnek bizonyult, melyet ők a világ összes kincséért nem kísérelnének meg még egyszer“.

¹⁸ Caihein cikke Revue politique et parlementaire 1906 júliusi számában.

¹⁹ Organised Labour 1924.

A közös munkát végző hivatásos érdekeinek védelmére törekvő szervezkedés egyre előretörő gondolat. A közalkalmazottak csak egy kis részét képviselik annak a nagy embertömegnek, akiket a nyomor, az ösztön hajt egymáshoz, hogy viribus unitis küzdjenek a kenyérért. A köztisztviselők szakszervezetei tartalomban, harci eszközökben, célkitűzésekben, metódusokban élénken elűtnek egyéb munkavállalók szakszervezeteitől. Tulajdonképpen ezek szerint a közalkalmazottak szindikátusa nem is szakszervezet a szó köznapri használatában, amennyiben a szakszervezet fogalmában benne foglaltatik az általuk használt eszközök, metódusok minősége. Csak a hivatásos érdekek védelme és az egy branchbeli dolgozók egyesülése, mint két alapprincipiummá teszik a közalkalmazottak ezen egyesületeit szakszervezetté.

Amint láttuk, a közszolgálati alkalmazottak szakszervezete a közigazgatás organizációja mellett nagyszerűen fennállhat, ezt nem zavarja, sőt sok esetben jó hatással van működésére. A közszolgálati alkalmazottak hivatali kötelezettségeivel nem áll ellentétben a szakszervezetbe való lépés és az itteni működés. Tehát biztosítani kell számukra a mindenkinek nyitvaálló jogosultságot, hogy érdekeik védelmére egyesületet alapíthassanak. Azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni a közalkalmazottak különleges állását, mely a külső és belső viszonyban egyaránt elűt a magánalkalmazottak relációtól. Ez a speciális helyzet követeli, hogy a közalkalmazottak szakszervezeti joga korlátozást szenvedjen oly irányban, hogy a közalkalmazott csak oly egyesülésnek lehessen tagja, mely csupán csak köztisztviselőket soroz zászlaja alá. Ha nem így járna el a törvényhozás, előfordulhatna, hogy ilyen vegyes szakszervezet, melynek nincs a többiek-től elűtő jellege, -s mely nem válogatja meg küzdelme metódusait, s melyet végűl a tradíciók egy bizonyos irányba nem vezérelnek, oly eszközökhöz fog nyűlni az állam és alkalmazottainak vitájában, melyeket a

köztisztviselők szakszervezeteinek természete meg nem enged. Másrészt azonban fából vaskarika lenne egy oly szakszervezet, melynek tagjai két különböző, egymástól teljesen elütő jogi állású munkavállalók. Ily egyesületnek a tagjai érdekében megvívandó küzdelem során két methodust kellene alkalmazni, ami abszurdum. Ha pedig a közszolgálati alkalmazottakra való tekintettel a köztisztviselők szakszervezeteinek eszközeit veszik használatba, ez a másik csoport érdekeinek ártana, minthogy nem lenne olyan hatékony, mint az általánosságban szokott eszközök. Ellenkező esetben, amennyiben a közjogi állású tagok figyelembe nem vételével a küzdelem rendes taktikája alkalmazatnék, a közalkalmazottak kiválása következik be, akiknek speciális természetű viszonya megtiltja, hogy ily eszközökkel folytatott küzdelemben résztvegyenek.

Vizsgálódásaik oly szakszervezetekre vonatkoznak, melyek figyelembe veszik célkitűzéseiknél, harci eszközeiknél, tagjaiknak különleges állását. Oly közalkalmazotti szakszervezet, mely küzdelmi eszközeit a tőke és munkás közötti harc szokott fegyvereiben keresi, minden ország alkotmányával, demokratikus, parlamentáris berendezkedésével szögesen ellentétben áll, tehát feloszlatandó. A közszolgálati alkalmazottak szakszervezeteinek eddigi története azt bizonyítja, hogy a vezetők és a vezetettek nagyon csekély kivétellel sohasem felejtették el azt, hogy az állam más, mint egy privát munkaadó és a közalkalmazott pedig nem magánérdekeket szolgál, hanem az összesség munkása.

IRODALOM

- Adam: Anstellungsgrundsätze, 1925.
- Alcindor: Le statut des fonctionnaires, 1914.
- Alekotte: Die Beamten und das Streikrecht, 1920.
- Alibert: Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires, 1909.
- Amman: Die Wahrung der Berufsinteressen der öffentlichen Angestellten, 1912.
- Anliker: Die Beamtenausschüsse, 1914.
- Anschütz Gerard: Deutsches Staatsrecht, 1914. kiadás, 4. kötet 1. és köv. oldal.
- Anschütz Gerard: Verwaltungsrechtliche Abhandlungen, 1927. 427. oldal.
- Apelt: Der verwaltungsrechtliche Vertrag, 1920.
- Aréna: Dei delitti contro la liberta del lavoro, 190& 68. old.
- Arndt: Kommentár zum Reichsbeamtengesetz, 1923.
- Assmann: Wohlerworbene Beamtenrechte, 1924.
- Avevel: L'extension du fonctionnarisme depuis 1870. Revue des deux Mondes, 1888. 3. szám.
- Barthou: Les syndicats d'instituteurs. Revue de Paris, 1906. 2. szám.
- Basse: Grundfragén des Beamtenrechts, 1931.
- Baum: Das Koalitionsrecht der Beamten. Beamtenjahrbuch 1914/15. évf. 38. old.
- Bayhoffer: Die Behördenorganisation, 1921.
- Beamtenjahrbuch, 1914—30.
- Beaubois: Les employés de l'Etat. Mouvement social 1905. ápril.
- Begemann: Die rechtliche Natúr des Eintritts in den Reichsstaatsdienst, 1906.

Behr: Ist die hamburgische Baupilegekommission eine Verwaltungsbehörde, 1917.

Behr: Der Begriff der Behörden, 1922.

Behr: Politische Beamten, 1924.

Benini: La burocrazia ,di Stato in Itália del 1859. Rivistie soc. 1895. 4. szám.

Bendix: Das Streikrecht der Beamten, 1922.

Besler: Einföhrang in das Recht der Reichsbeamten, 1929.

Berthelémy: Traité elementaire de droit administratif, 1924. 48. old.

Berthelémy: Crise du fonctionnarisme, 1906.

Berthelémy: Les syndicats des fonctionnaires „Revue de Paris“ 1906-os évf. február.

Berthelémy: Le droit de gréve et les ionctions publiques, 1908.

Berthod: Les syndicats des fonctionnaires et Torganisation de la democratie. „Revue politique et parlementaire“. 1906. márc.

Bernatzik: Kritische Studien über den Begriff der juristischen Persönlichkeit der Behörden. „Arch. für öff. Recht“ 1890. 169. old.

Bienstfeld: Der Beamtenbegriff, 1928.

Bluntschli: Die Lehre von modernen Staat, 1886.

Bodmann: Das kommende Streikrecht, 1929.

Boncour: Les syndicats des fonctionnaires, 1906.

Bourgouin: Application des lois ouvriers anx ouvriers et employés de TEtat, 1902.

R. Bonnard: De la repression disciplinaire, 1903.

Borel: L'Etat et les fonctionnaires. „Revue du mois“, 1907. júl.

Brill: Der Kampf um die Erhaltung des Berufsbeamtentums, 1926.

Brand: Das Beamtenrecht, 1926.

Brants: Les employés Revue sociale, 1909. 7. szám.

Brunner: Deutsche Rechtgeschichte, 1892. II. kötét.

Buddenberg: Rechtssociologie des öffentlichrecht-

lichen Vertrages. „Archiv für öff. Recht“ 8. kot. 85. és 156. old.

Burghardt: Organisation und Politik in der Beamtenschaft. „Beamtenjahrbuch“, 1917. évf. 181. old.

Busquet: Les fonctionnaires et la hitte pour le droit 1910.

Cadot: Le budget et les fonctionnaires, 1929.

Oshen: Les fonctionnaires, leur action corporative Revue bleue, 1906. jún. 3.

Cahen: Les syndicats et associations des fonctionnaires „Revue de droit public“. 1906. évf. július.

Cahen: Le Conseil d'Etat et les fonctionnaires, Rev. pol. et pari. 1911. 67. szám.

Cahn: Eingriff in wohlerworbene Rechte von Beamten durch Reichsgesetze. „Zeitschrift für badische Verwaltung“ 1922. évf. 105. oldal.

W. van Calker: Amtsverschwiegenheitspflicht im deutschen Staatsrecht: „Festausgabe für O. Mayer“ 1916. 117. old.

Chaîne: Rapport á la chambre. „Documents parlementaires pour la chambre“ 1909. 2450. szám,

Chardon: Essai sur le fonctionnement des nos administrations. 1904.

Chardon: Le pouvoir administratif. 1911.

Chastanet: Fonctionariat et syndicalisme, 1909.

Cilleuls: L'accession aux emplois publics avant et depuis la revoluti.on. Reformé sociale. 1911. január.

Clauss: Der Staatsbeamte. 1906.

Clenet: L'organisation syndicale Revue sociale. 1910. dec.

Clunel: Les associations au point de vue historique et juridique. 1909. I. kötet.

Colombo: I pubblici funzionari e Torganizzazione di classe. 1903.

Dahlem: Politik 1911. 269. oldal.

Damme: Beamtenstreik und die Reichsverfassung. „Deutsche Juristische Zeitung“ 1919. évf. 785. old. és 1920. 420. old.

Darest: Justice administrative. II. kötet 388. old.

Dasproni: Ce que coute la burocratie francaise. 1928.

Delius: Übergang des Angestelltenverhältnisses in das Beamtendienstverhältnis. „Gesetz und Recht“ 1926. évf. 353. old.

Demartial: Les employés de l'Etat et les syndicats professionnels. „Revue politique et parlementaire“ 1905. március.

Demartial: L'opportunité d'une loi sur l'Etat des fonctionnaires. „Revue du droit public“ 1907. jan.

Demartial: Le statut des fonctionnaires. „Revue générale d'administration“ 1907, nov.

Deutsches Beamten-Archiv 1926—1930. (Hofle, Werner és Knappenmayer alapította.)

Déutmann: Beamtenverhältnis und politische Freiheit 1927.

D'Hugues: La guerre des fonctionnaires. 1923.

Dietz: Über den Beamtenstreik 1922.

Drágffy Miklós: Az állam vagyoni felelősségének gondolata. 1930—31. 52. old.

Dubs: öffentliches Recht der Eidgenossenschaft. 1878. I. kötet. 116. oldal.

Duguit: L'Etat, les gouvernants et les agents 1903.

Duguit: Le droit constitutionnel 1924. III. kötet 99. oldal.

Duguit: L'Etat, le droit objectif, et la loi positive. 1902.

Duguit: L'acte administratif et acte juridictionnel 1906.

Duguit: Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie. Revue pol, et pari. 1906. apr.

Duschek: Das Wesen des Staatsdienstes nach deutschem vorrevolutionärem Staatsrechte. 1921.

Eckart: Das deutsche Beamtengesetz 1922.

Eckstein: Der Beamtenbegriff im privaten und öffentlichen Recht. „Archiv des öffentlichen Rechts“ 1911. 487. old.

Eickel: Die wohlverworbenen Rechte der Beamten und ihr verfassungsmässiger Schutz, „Beamtenjahrbuch“ 1924. évf. 124., 175., 223. oldal.

Elleringmann: Der Beamtencharakter der Lehrer. 1918.

Elster: Streikrecht als Vertragsbruch. „Arbeitsrecht“ VI. köt. et 98. oldal.

Escher: Schweizerisches Bundesbeamtenrecht 1903.

Fagniez: Les syndicats professionnels. Reform sociale 1905. évf. 750. oldal.

Falkenberg—Gress: Kommentare zum Reichsbesoldungsgesetz 1920.

Falkenberg: Die Beamten und die Politik. Beamtenjahrbuch 1919. évf. 165. old.

Falkenberg: Die deutsche Beamtenbewegung 1920.

Falkenberg: Zur Entwicklung der deutschen Beamtenbewegung. Sozialer Praxis 1922. évf. 674. old.

Faure: Les syndicats de fonctionnaire. Revue pol. et pari. 1906, mai.

Feyertag: Die Pflichten des Standesbeamten 1921.

Flack: Streikrecht der Beamten. Recht 1922. évf. 85. old.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 1922. 182. old.

Fölsche: Das Ehrenamt in Preussen und im Reiche 1911.

Fourniere: Les syndicats de fonctionnaires. Revue sociale 1907. október.

Francesco: Del diritto die associazione e di sindacato dei pubblici funzionari. „Rivista di diritto publico“ 1912. évf. 209. old.

Fratta: Le assotiazione et federazione d'impiegali 1926.

Fribolin: Die Frage der deutschen Beamten 1914.

Friedrichs: Beamte im Diénste zweier Gemeinwesen. „Juristische Rundschau“ 1927. évf. 312. old.

Grarrau: Traité theorique et pratique du droit penal francais. 2 kiadás 6. kötet.

- Gatzke: Das Vereinigungsrecht 1922.
- Gehring: Zum Petitions und Beschwerderecht der Beamten 1913.
- Georgin: La statut des fonctionnaires 1922.
- Gerber: Grundzüge eines Systems der deutschen Staatslehre. 1880, 96. old.
- Germain: Le droit syndicat et le droit du grève des fonctionnaires publics 1907.
- Gierke: Die Wurzeln des Dienstvertrages. „Festschrift für Brunner“. 1914.
- Gierke: Deutsches Privatrecht. 1915. I. köt. 53. old.
- Giese: Der Beamterkarakter der Direktorén und Oberlehrer. 1912.
- Giese: Der Preussische Volksschullehrer 1913.
- Giese: Die Verfassung des deutschen Reichs 1915. 338. old.
- Giese: Das Berufsbeamtentum in deutschen Volksstaat 1929.
- Giessner: Wirkungen von Willensmängel auf die Anstellung oder Entlassung eines unmittelbaren preussischen Staatsbeamten 1912.
- Gimbaud: L'employé de l'Etat 1928.
- Gönner: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie 1808.
- Grabowsky: Die Reform des deutschen Beamtentums 1917.
- Graziani: Impiegati civili dello Stato 1899.
- Groh (Wilhelm): Koalitionsrecht 1923.
- Halsch: Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung 1901. 98. old.
- Hanke: Die Haftung der nichtrichterlichen Reichsbeamten gegenüber dem Reiche 1913.
- Harmigirié: L'Etat et ses agents; etude sur le synclicalisme administratif 1912.
- J. Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts 1927. 300. old.
- Hauriou: Principes de droit public 1910, 170. old.
- Hauriou: Principes de droit administratif 1907,

152. old.

Heffter: Die Pflicht der Reichsbeamten. „Festschrift für Gierke“ 1911.

Hefritz: Grundzüge des Beamtenrechts 1929.

Heimen: Die preussische Bureaucratie 1928.

Hermann: Was ist Beamtentum? 1925.

Hildebrand: Streickrecht und Beamtenstreik. Deutsche Richterzeitung 1919, 334. old.

Hintze: Der Beamtenstand 1911.

Hippel: TJntersuchungen zum Problem der fehlerhaften Staatsakten 1924.

Höldner: Amt, Selbstverwaltung, und juristische Person. „Archív für öff. Recht“ 1906. 308. old.

Husserl: Rechtskraft und Rechtsgeltung, 1925. 77. old.

Jeanneney: Associations et syndicats de fonctionnaires, 1928.

W. Jelúnek: Zweiseitiger Verwaltungsakt und Verwaltungsakt auf Unterwerfung. Festaussgabe zum 50 jährigen Bestehen des preussischen Oberverwaltungsgerichts, 1925.

Jellinek: Der Beamte und das Recht, Jahrbuch der Verwaltungsakademie, 1926.

Jellinek: Verwaltungsrecht, 1928. 432. old.

Gr. Jellinek: Ausgewählte Schriften und Reden, 1911. II. rész, 288. old.

Gr. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 1905. 177. old.

Jeanney: Associations de fonctionnaires, 1907.

Jézé: Essai d'une theorie sur l'organisation et le fonctionnement des services publics. „Revue de droit public“ 1912. évf. március.

Jézé: Nature juridique de la concession de service public. „Revue de droit public“ 1910. évf. jún.

Kammerer: La fonction publique d'après la legislation allemande 1898.

Kannegiesser: Kommentár zum Reichsbeamten-gesetz 1927.

- Kaskel: Beamtenrecht und Arbeitsrecht Bämter
jahrbuch“ 1926. évf. 423. old.
- Kleinstück: Vom Wesen des deutschen Beamten-
tums. „Archiv für Politik und Geschichte“ 1926. 1, old.
- Klüber: Die Grundsätze des Beamtenrechts in der
Rechtsprechung des O. V. R. „Verwaltungsrechtlicher
Archiv 1926. évf. 136. old.
- Koch: Die Stellung der Beamten 1916.
- Koch: Die wirtschaftliche und sociale Stellung
des Staatspersonals. Postjahrbuch 1913. évf. 148. old.
- Kormann: System der rechtgeschäftlichen Staats-
akte 1910. 216. old.
- Köttgen: Beamtenrecht 1929.
- Köttgen: Das deutsche Berufsbeamtentum und die
parlamentarische Demokratie 1928.
- Kulemann: Öffentliche Beamte 1916.
- Kulemann: Das Koalitionsrecht der Beamten.
Deutsche jur. Zeitung 1906. évf. 689. old.
- Kulemann: Der Gewerkschaftgedanke in der Re-
amentenwegung 1919.
- Kübe: Die rechtliche Natur der Disciplinarstrafe
über Beamte. 1892.
- Laband: Das deutsche Staatsrecht. V. kiadás I.
köt. 364. és 429. old.
- Lefast: L'Etat et les fonctionnaires 1913.
- Laff ériére: Juridiction administrative 1896. I.
köt. 688. old.
- Lanson: Association ou syndicats. „Revue de droit
public“ 1905. évf. dec.
- Lasinski: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes
1913.
- Laurin: Les instituteurs et le syndicalisme 1908.
- Leger: Les syndicats des fonctionnaires en Angle-
terre 1929.
- Leroy: Les transformations de la puissance pub-
lique 1906. 276. old.
- Leroy: Le droit des fonctionnaires 1906.
- Leroy—Beaulieu: L'Etat moderné es ses fonction-

naires 1900.

Lewis: Das Streikrecht der Beamten. „Deutsche Richterzeitung“ 1920. évf. 156. old.

Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 1884. 108. old.

Lotz: Greschichte des deutschen Beamtentums 1909.

Macaigne: Le fonctionnarisme et les syndicats des fonctionnaires 1907.

Maciejewski: Gibt es ein Streikrecht der öffentlichen Beamten. 1920.

Maginot: Rapport á la chambre sur le projet de loi relative au statut des fonctionnaires 1912.

Manfrin: Tirannia burocratica. 1900.

Moseine: Syndicats et services publics 1929.

Martini: Il regno della burocrazia 1901.

May: Die Behandlung der Anstellungsurkunde. „Thüringische Kommuniqué Rundschau“* 1926. évf. 53. old.

O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht 1924. I. köt. 576. old.

O. Mayer: Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag 1880.

Meyer—Anschütz: Deutsches Staatsrecht I. köt. 576. old.

Meisterlin: Die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener nach rechtlichen Grundsätzen entwickelt 1838.

Messe: Staatsbeamte, die keine Staatsbeamte sind 1925.

O. Meyer: Deutsches Staatsrecht 1895. 404. old.

Miceli: Le garantigie deifunzionari publici. 1897.

Moreau: Manuel de droit administratif I. kiadás 167. old.

Monzilli: Il probléma degli impiegati 1907.

Moritz: Internationales Beamtentum 1926.

Möller: Die wohlverworbene Beamtenrechte. „Beamtenjahrbuch“ 1925. évf. 2. és 295. old.

Comte de Mun: L'Etat et les fonctionnaires. „Revue hebdomadaire“ 1907. évf. augusztus.

Müller (Hans): Staatsarbeiter und Beamtenrecht in Schweiz 1919.

Müller: Beamtentum und Nationalsozialismus 1931.

Neumann: Der Beamte im Volksstat. „Beamtenjahrbuch“ 1914. 169. old.

Naviansky: Der oberste Gerichtshof und das Disziplinarrecht der staatlichen Vertragsbeamten. „Zeitschrift für Eisenbahnrecht 1911. aug.

Naviansky: Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat 1925.

Nägeli: Die Disziplinargewalt des Staates und der Cremeinden über ihre Beamten 1915.

Neumann: Der rechtliche Charakter des Staatsdienstes 1897.

Neumann: Die Stellung der Beamten im Haushalte des Staates 1910.

Nézard: Theorie juridique de la fonction publique 1901.

Nézard: L'Etat et les fonctionnaires 1904.

Nicolai: Burocrazie et funzionarismo 1923.

Nitti: La burocrazia di Stato in Itália 1900.

Perrau: Le droit de gréve 1909.

Perriquet: Les contrats de TE tat 1916.

Perriquet: L'Etat et les fonctionnaires 1914.

Perthes: Der Staatsdienst in Preussen 1838.

Pelzhold: Willensmangel bei der Anstellung von Beamten 1923.

Petruschke: Die rechtliche Natúr des Staatsdienstes 1913.

Plumeyer: Die Residenzpflicht der Beamten 1914.

Pothoff: Ursprung und Entwicklungsziel des Beamtenrechts. „Jur. Wochenschrift“ 1922. 1702. old.

Pothoff: Streikrecht von Beamten und Staatsarbeitern. „Freies Wort“ 1909. 653. old.

Pothoff: Beamtenstreikrecht. „Arbeitsrecht“ 1922. évf. 124. old.

Pothoff: Grundlagen des künftigen Beamtenrechts 1922.

- Preuss: Beamte. Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften 1914. 313. old.
- Proudonne: Le princip fédératif 1863.
- Proudonne: De la creation de l'ordre de l'humanité 1843. 265. old.
- Radnitzky: Zur Lehre von der Treupflicht im Dienstverhältnisse: „Archiv für öffentliches Recht“ 1906. 180. old.
- Rasch: Beamtenfragen. „Recht und Wirtschaft“ 1919. évi. 70. old.
- Rehm: Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem Staatsrecht; 'Annáién' des deutschen Reiches für Gesetzgebung 1884. évf. 565—657. old. 1885. évf. 65. és köv. old.
- Reknye: Eine Streitschrift gegen unseren Beamtenstaat 1929.
- Rheihbáben: Die preussischen Disziplinalgesetze 1904.
- Rieckenberg: Rechtsverhältnisse des Reichsbeamten 1928.
- Rode: österreichs Beamtenpyramide 1927.
- Rolland: L'Etat acüuel de la question de groupement des fonctionnaires. „Revue de droit public“ 1922. évf. 270. old.
- Rolland: Analyse du projet du gouvernement sur associations des fonctionnaires. „Revue de droit publ.“ 1907.
- Rolland: La greve des agents d'une service public 1919.
- Roser: Reichseisenbahnbeamtengesetz 1931.
- Rosmini: Le amministrazióhi! löcali eTordinamento dello Stato 1927.
- Rönne úhd Zorn: Das Staatsrecht der preussischen Monarchie 1889.1. köt. 426.
- Scaletti: Lö scioperto nei publici servizi 1914.
- Scheibing: Über das Streikrecht der Beaniten 1920.
- Scheid: Die rechtliche Stellung der englischen Staatsbeamten 1914.

Sctmiitthenner: Grundlinien des all gémemen oder idealen Statsrecht 1845: 498. old.

Sclioen: Deutsches Vefwaltungsrecht 1914. 260. old.

Schöne: Die rechtliche Natúr der disziplinären Bestrafung. „Werwaltungsarchiv“ 1911. évf. 180. old.

Schulze: Kommentár zum Reichsbeamten-gesetz 1920;

Schultzenstein: tiber das Streiken von Beamten. „Gesetz und Recht“ 1919. évf. 321. old.

Schwertfeger: Die Theorie der Beamtenanstellung 1927.

Seidel: Die Gewerkschaftsbewegung und das Streikrecht der Beamten. „Sozialist“ 1922. évf. 105. és 125. old.

Sentupéry: Associations et syndicats des fonctionnaires. „Nouvelle Revue“ 1905. ;

Seuffert: Von dem Verlialtnisse des Staats und des Dieners gegenübereinander in rechtlichen und politischen Verstande 1793.

Seydel: Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre 1895. II. köt. 187. old.

Sibert: Les fonctionnaires anglais. „Revue du droit public“ 1914.

Sibert: Situation juridique des fonctionnaires anglais: Bulletin de la société de législation comparée 1912. febr.

Steinkopf: Beamtenstreik. „Die Gemeinschaft“ 1919; évf. 199. old. '

Stier—Somló: Reichsvereingesetz 1909.

Studhalter: Der Beamtenstreik nach schweizerischem Recht 1925.

Strutz: Das Beamtenproblem nach dem Krieg 1928.

Szokola Leó: Közigazgatási tisztviselők gyakorlati kiképzése 1929.

Tangózna: La cointeressenza degli inspiegati nei servizi pubblici 1929.

Tomcsányi Mi: Vagyoni felelősség 1905. 44. old.

Tomcsányi M.: A közigazgatási jog alapintézményei.

- Vautrois: Etude sur l'Etat des fonctionnaires 1929.
- Verrie: Meinungsäusserungsfreiheit und Beamtenrecht. „Archiv für öff. Recht“ 1924. évf. 1. old.
- Vogels: Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten 1927.
- Vogels: Das Verbot der Nebenämtern 1931.
- Vogels: Das Verhältnis von Haupt und Nebenamt „Verwaltungsarchiv“ 1913. évf. 263. old.
- Volkland: Die Beamtschaft und das Problem „Staat und Volk“ 1927.
- Voos: Behördenorganisation 1926.
- Völker: Die beamtenpolitische Gesetzgebung der Republique 1928.
- Weinbart: Beanitejiánstellung oder Dienstvertrag. „Verw. Archiv“ 1918. 387. old.
- Welker: Abhandlung für das öffentliche Recht 1928.
- Weyrich: Die Staatliche Stellung des Wartestandbeamten. „Preussische Verwaltungsblatt“ 1926. évf. 355. old.
- Winter: Beamtenwissenschaft. 1926.
- Winter: Abriss der Geschichte des Beamtentums 1929.
- Winters: Das moderné Beamten Problem. 1912.
- Winters: Die deutsche Beamtenfrage. 1918.
- Winters: Zur Frage des Streikrechts der Beamten 1919.
- Winters: Entwicklungstendenzen in der Beamtenbewegung. „Soziale Praxis“ 1921. évf. 351. old.
- Wolf: Beamtenproblem im republikanischen Staate 1921.
- Wolfstieg: Die Beamtengesetzgebung des deutschen Reiches 1926.
- Wolfstieg: Recht der Beamten auf freie Meinungsäusserung. „Beamteujahrbuch“ 1926. évf. 484. old. és 1927. évf. 48. old.
- Wolfstieg: Das Beamtenrecht 1921.
- Zorn: Staatsrecht des deutschen Reiches 1895. 298. oldal.