

JAN HAVRÁNEK

Az osztrák bürokrácia és a csehek: csehek az osztrák bürokráciában

A 19. századi Habsburg Monarchiában olyan nagy volt a hivatalnoki kar jelentősége, hogy joggal nevezték az állam harmadik rendjének.¹ Mielőtt a „harmadik rend” és a mind jelentősebbé váló nemzetiségi kérdés bonyolult kapcsolatával foglalkoznánk, röviden jellemeznünk kell ezt az elitet. A bürokrácia II. József császár tevékenységéhez kapcsolódik. Valami újat jelentett a rendi államban; a rendek fölött álló struktúra volt. Az állami szolgálatba lépéssel bizonyos mértékig megszűntek a rendi kiváltságok – de többet mond erről Joseph Kropatschek kézikönyvének „az államhivatalokról, megkívánt tulajdonságaikról, kiválasztásukról, kötelezettségeikről, kedvezményeiről, fizetésükről, jutalmazásukról, nyugdíjukról stb.” szóló fejezete ötödik, „az államhivatalnokok tekintélyének, rangjának, valamint egyéb előnyeinek” szentelt szakaszából vett idézet:

„Hogy az államhivatalnokok az államban kiemelkedő tekintélyt szereznek, már önmagában véve sem vitatható, tehát felesleges volna ezzel ellenkezni, annál is inkább, mert a következő paragrafusokból kitűnik, hogy itt nem a származást és a rangot, csupán a teljesített szolgálatot veszik figyelembe.

1. paragrafus. Bár őfelsége, néhai II. József rendelete alapján a tanácsosok minden politikai vagy igazságügyi szervnél megtarthatták a rendelet idején elfoglalt helyüket, de a jövőre nézve megállapították, hogy minden újonnan szolgálatba lépő tanácsos, legyen bár polgári vagy lovagi rendű, mágnás, vagy akár herceg, csak az utolsó helyet foglalhatja el, s ha a következőkben további rangemelkedést ér is el, a tanácsban csak szolgálati ideje alapján jelölik ki helyét.²

„Csak szolgálati ideje alapján” – e szavakban fejeződik ki a hivatalnoki kar funkciójának, helyesebben küldetésének a felvilágosult felfogás szerinti legfőbb elve. II. József ismert 1783-as rendelkezéseiben találunk olyan idézeteket, melyek e küldetésről vallott felfogást jobban megvilágítják. Természetesen más a rendelkezés és más a mindennapi gyakorlat. „Kátéjának” 5. pontja így hangzik:

„Annak, aki az államot akarja szolgálni és szolgálja is, teljes odaadással kell azt tennie, mint fentebb már mondtuk. Ebből következik, hogy semmi mellékes dolog, sem egyéni ügylet, semmi szórakozás őt a főfoglalkozástól vissza nem tartja, el nem térítheti, tehát tekintélyvita, szertartásrend, udvariaskodás, vagy rang sem tarthatja vissza a legkisebb mértékben sem. Aki a legfőbb cél érdekében a legjobban munkálkodik, a legbuzgóbb, alárendeltjei között a legnagyobb rendet tartja, az az első és a legelőkelőbb . . .”³

Rendelkezései utolsó, 14. pontjában az uralkodó kissé pontosabban jellemzi ezt a legfőbb célt:

„Az állam minden igaz, becsületes gondolkodó szolgálójának kötelessége, hogy valamennyi javaslatnál és ésszerűsítésnél, mely a köz szempontjából akár az adóztatásban, akár egy gazdasági eljárásban hasznosabb, egyszerűbb vagy tisztességesebb lehet, soha ne saját magára gondoljon, a dolgokat ne egyéni érdeke és kényelme szerint értékkelje, s ha az neki terhes, ellene, ha az neki hasznos volna, mellette nyilatkozzék, hanem azon nagy alapelv szerint kell viselkednie, hogy ő csak egyetlen ember, s a többség java messze felülmúlja az övét, mint minden egyes különállóét, sőt azt egyetlen embernek tekintve, magáét az uralkodóét is; mérlegelnie kell, hogy annak, ami a közösség számára,

¹Die Habsburgermonarchie 1848–1918, Band II. Verwaltung und Rechtswesen Wien 1975. 114.

²Oesterreichs Staatsverfassung . . . von Joseph Kropatschek, Band I. Wien 1794. 543–544., Utalással az 1786. március 16-i udvari leiratára.

³Uo. 523.

melynek ő is része, hasznos, egész biztos, hogy ha mindjárt kezdetben nem látja is be, a későbbiekben valamelyik előnyét ő maga is élvezni fogja.”⁴

II. József a következő bekezdéssel fejezte be a hivatalnoki kar küldetéséről szóló fejtegetéseit:

„Röviden ezek az elgondolásaim: hogy ezek kötelezővé tételére kötelességem és meggyőződés vezet, azt szavaim és példám igazolhatják, s hogy ezeket végre fogom hajtani, afelől ezek után biztosak lehetnek.”

Azt kívánta tehát, hogy a hivatalnokok egész életüket az állam és annak szükségletei, „a többség java” szolgálatának szenteljék. Hogy felkeltse az erre való hajlandóságot, II. József a tisztikar mintájára a hivatalnoki karban is fel akarta kelteni az „esprit de corps”-ot.

„El kell viselnünk egymás tökéletlenségeit, el kell néznünk a meggyengült egészséget, amennyire lehet ki kell használnunk a napokat és órákat, röviden: együtt kell működnünk, mint olyan barátoknak, olyan testvéreknek, akiknek csak egy céljuk lehet és kell, hogy legyen.”⁵

Ahhoz, hogy a „barátokat és testvéreket” rábírra a közjó érdekében végzett munkára, egy valamire szükség volt – a szociális biztonsággal összekötött társadalmi tekintélyre. A biztos, lépcsőzetesen csökkenő fizetéseket – az államtanácsosok évi 10 000 forintjától a csehországi kormánytanácsosok és kerületi főnökök több mint 2000 forintján és a fogalmazók 400–700 forintján át egészen a kancellisták 100 és a törvényszéki szolgák 50 forintjáig – havi, 1000 forintnál magasabb jövedelem esetén negyedévi rátákban fizették ki nekik.⁶ A rangsor 120 év múlva, a 19. század végén alapján véve ugyanaz maradt, a magasabb rangú hivatalnokok évi fizetése ugyanannyi, a fogalmazóké kétszer olyan magas, de a legmagasabb funkcionáriusok magas hivatali pótléka miatt a jövedelmük és az alárendeltjeik jövedelme közötti arány majdnem azonos maradt. Csupán az alkalmazottak fizetése emelkedett relatíve többel.⁷

Az állami hivatalnokoknak a saját maguk, özvegyeik és gyermekeik részére járó nyugdíj éppen olyan sokat jelentett, mint a hivatali pálya biztonsága. Az eredeti előírások egyszerűek voltak:

„Aki 10 évig, azon túl a 25. évig kifogástalanul és odaadással szolgált, élvezett évi illetményének egyharmadát kapja élethossziglan, aki 25 évnél tovább, a 40 évig jól szolgált, előző illetménye felét húzza és aki 40 évig jó szolgálatot teljesített, kétharmadát, aki végül több mint 40 évig szolgált és érdemekben öregedett meg, egész illetményét megkapja.”⁸

II. József előírásai csak egy tekintetben voltak viszonylag szigorúak: „Senkinek sem adható fizetés kétféle szolgálat után, ha azokat nem tudja egyszerre, tökéletesen és megszakítás nélkül, egymaga, egy harmadik segítségével nélkül ellátni; ha valaki ezzel szemben két, egyébként szükséges személy munkáját különleges szorgalommal és ügyességgel tökéletesen el tudja látni, úgy számára a kisebbik illetmény fele addig, amíg a kettős tisztséget ellátja, kifizetendő.”⁹ Fél jövedelem egész munkáért – ez valóban megszüntette a hivatali tisztségek halmozását.

A jozefinista tradíciójú hivatalnoki kar az 1848 márciusa előtti idők egyik elitjének számított. Mivel az alatt – a népeség nagy többsége – a felettes hatóságokkal csak mint a legfőbb hatalommal találkozott, az állami hivatalnokoknak abban az időben csak a városokban volt közvetlen kapcsolata a nyilvánossággal. 1848 után, a kerületi főnökségek és a járásbíróságok megteremtésével létrejött az államapparátusnak az a szintje, mellyel már sok embernek akadt dolga. De az elit mentalitását részben az ezekhez a hatóságokhoz került régebbi felsőbb hivatalnokok is átvették.

A cseh tartományokban az állami bürokráciának ilyen, a lakosságtól való relatív elkülönülése miatt a hivatalnokokat a hetvenes évekig a cseh nemzeti mozgalom iránti közömbösség – később néha ellenszenv is – jellemezte. Erre két példát akarok felhozni, melyek közül az egyik azt bizonyítja, hogy még a hivatalnoki kar cseh tagjai is csak kis mértékben vettek részt a nemzeti mozgalomban, a másik a legfelsőbb cseh államhivatalnokoknak a cseh kulturális mozgalommal kapcsolatos bizalmatlan, sőt nyíltan elutasító álláspontját. 1900-ban Prágában egy „nemzeti albumot” adtak ki „A

⁴Uo. 533.

⁵Uo. 530.

⁶Uo. 560–564.

⁷A. L. Hickmann: Geographisch-statistischer Taschen-Atlas von Österreich–Ungarn Wien–Leipzig 1900. 75–77.

⁸Oesterreichs Staatsverfassung, 589.

⁹Uo. 560.

munkájuk és törekvéseik révén kiemelkedő és érdemes cseh emberek arcképének és életrajzának gyűjteménye” címmel, majdnem 1400 képpel azokról, akik a 19. században a kultúra és a politika terén a cseh nemzeti mozgalmat képviselték.¹⁰ Az albumban felsorolt 1327 személy foglalkozási struktúrájának elemzésekor (a többiek foglalkozási adatai hiányoztak) kiderült, hogy közülük csak 26 (a létszám 2%-a) volt állami hivatalnok. Az autonóm cseh tartományi és a prágai városi hatóságok valamivel nagyobb számban voltak képviselve (34 személy – 2,6%), mivel azoknál a hatóságoknál, melyek cseh polgári politikusok igazgatása alatt álltak (Prága 1861-től, a cseh tartományok közigazgatása a nyolcvanas évektől), a cseh nyelvű irodalmi tevékenység ajánlólevélnek számított.

Mikor a hatvanas években több cseh város gimnáziumában bevezették a cseh oktatási nyelvet és a hetvenes évek végén a cseh politikusok a Taaffe-kormány támogatása fejében engedményként a prágai egyetem kettéosztását kívánták, a prágai helytartó, Philipp Weber von Ebenhof így tiltakozott a kultuszminiszterhez intézett átiratában: „Az állam szempontjából az egyetem elcsehesedése, vagy egy saját cseh egyetem felállítása végzetes lenne. Ha egyszer az állam és a közélet egyetemi képzést igénylő funkcionáriusai (közigazgatási, pénzügyi tisztviselők, bírók, lelkesek, orvosok, ügyvédek, tanítók stb.) csak a cseh nyelvet beszélik, a kormánzatnak nem lesz bátorsága rá, sőt nem is lehet olyan méltánytalan és igazságtalan, hogy megkövetelje az új nemzedéktől a német nyelvű hivatalnokoskodást. A hatóságok teljesen elcsehesednének, a tartomány kapcsolata a birodalom központjával eleinte meglazulna, majd egészen megszűnne és megnyílna az út Ausztria federalizálódása felé.”¹¹

A helytartó, aki maga sem volt már jozefinista etatista, hanem nemzeti öntudattal bíró német – két fia részt vett a diákegyesületeiknek a cseh ifjúsággal vívott, közismert „kuchalbadi csatájában” – utólag a cseh gimnáziumokban bevezetett cseh oktatási nyelvet is kifogásolta: „A tanulóifjúság elcsehesítésért nagyon is sokat tettek, ennél több már bajt okozna. Hannibal ante portas! – kiálthatnánk.”¹²

Am az adminisztratív intézkedések, melyeket a kormány politikájával szemben javasolt, csak lassíthatták volna az államapparátus nemzeti és nyelvi megosztásának megindult folyamatát, de meg nem állíthaták. Ez egyrészt a bürokráciának a kapitalista, ipari társadalomban betöltött, egyre újabb funkcióival függ össze. Walter Goldinger a következőképpen jellemezte ezt a fejlődést: „Már egymagában az is problémát okozott, hogy a hivatalnokok száma egyre nőtt. A korábban elitet alkotó réteg most egyre inkább kiszélesedett. Ha számításba vesszük a vasúti és postatisztviselőket is, 1870 körül az állami szolgálatban álló hivatalnokok száma 80 000 volt, 1850 körül 100 000, 1910 körül azonban már 400 000.”¹³ Ez már nem a korábbi elit, ez már tömeg, nemzetiségi sokrétűségében, eltérő társadalmi követelésekkel, politikai nézetekkel. A régi elitből csupán a hivatali pálya bizonytalansága, az előléptetés és fizetésemelkedés, a nagyra értékelt nyugdíj maradt, és más kisebb, de jelentős előnyök is. Ámde csak „a magasabb rangú hivatalnokokat tekintették a civil szolgálat tulajdonképpeni tisztjeinek,”¹⁴ s már közöttük sem uralkodott többé a jozefinista „esprit de corps”, s ha igen, legfeljebb egyes hatóságok kollektíváiban.

A nemzeti kérdés felbomlasztotta a Habsburg-birodalmat – a nemzetiségek politikusait érdekelni kezdte: „milyen nemzetiségűek a hivatalnokok? A „mieink” közül hányan találtak biztos állásra az állam szolgálatában? Hogyan segíthetnének bennünket új iskolákhoz, újabb állásokhoz az állami szolgálatban?” A politikusok tehát – nem csak a csehek, lengyelek, szlovénok stb., de a németek is – a hivatalnokokat úgy tekintették, mint képviselőjüket, reprezentánsukat az államapparátusban. S ezért a kilencvenes években megkezdték az állami hivatalnokok nemzetiségének megállapítását. Nem volt olyan statisztika, mely a hivatalnokok nemzetisége felől tájékoztatott volna. Csak az 1910-es népszámlálás eredményeiből állapíthatjuk meg a különböző nemzetiségekhez tartozók arányát a közszolgálatban foglalkoztatottak között. A németeknél ez a szám 41,6 ezrelék. Az olaszoknál ez a cso-

¹⁰Národní album. Sbírka podobizen a životopisú českých lidí prací a snahami vynikajícími i zasloužilých. Ed. J. R. Vilímek. Praha 1900. Elemezve in: *J. Havránek: Zdroje historického povědomí širokých vrstev českého národa v 19. století.* Megjelenik 1985-ben.

¹¹*J. Havránek: Česka univerzita v jednání rakouských úřadu do roku 1881.* Acta Universitatis Carolinae – Historia Universitatis Carolinae Pragensis XXII/1, 65–66.

¹²Uo. 67.

¹³Habsburgermonarchie 1848–1918 II. 114.

¹⁴Uo. 114.

port nagyobb mértékben volt képviselve (46,0 ezrelék), kisebb mértékben, de azért elég sokan voltak a lengyelek (31,1 ezrelék) és a csehek közt (28,8 ezrelék).¹⁵ A nemzetiségek szempontjából azonban sokkal előnyösebb a helyzet itt, mint a birodalom magyar felében, ahol a közigazgatási dolgozók 89,7%-a magyar.¹⁶

A részletes elemzések nagyon ritkák – az 1898-as évre vonatkozóan találtam néhányat Franz Thun gróf hagyatékában. A cseh törvényszékek fogalmazói közül 693 cseh volt (65,2%), 396 német (34,8%) – ami nagyjából megegyezett a két nemzetiség tartománybeli arányával, (910 = 62,7 : 37,2). Ám a prágai tartományi főtörvényszéken és a főállamügyészségen 24 cseh és 22 német hivatalnok dolgozott. A kerületi bíróságokon ezzel szemben a csehek 70,7%-ban voltak képviselve, – a tartomány cseh részében szinte egyetlen német bíró sem volt – mert a németek csak kivételesen bírták olyan jól a cseh nyelvet, hogy ott szolgálhassanak. A postánál a tisztviselők 75%-a volt cseh és csak 25%-a német, de a két legmagasabb postai rangfokozatban a hivatalnokok 53%-a német volt. A pénzügyi igazgatóságokon a csehországi helyzet hasonlított az igazságügyéhez, a hivatalnokok 66,5%-a cseh volt. Ezekre a hatóságokra vonatkozóan rendelkezésünkre állnak a morvaországi adatok is – 52% német, 48% cseh (a lakosság arányszáma 71:29 a csehek javára,) ami jól mutatja, hogy Morvaországban a csehek emancipációjának folyamata lassúbb volt, mint Csehországban.

A hivatalnokok legfontosabb csoportjáról, a politikai hatóságok hivatalnokairól Thun hagyatékában csak nyelvi ismereteikre vonatkozó adatokat találunk. A cseh nyelv ismerete itt is jobb az alacsonyabb rangosztályokban, mint a magasabbakban, az összes hivatalnok közül a cseh nyelvet 6,8% hiányosan, vagy egyáltalán nem beszélté, a kerületi főnök és magasabb rangú tisztviselők közül 14,4%.¹⁷ Ezek az adatok mutatják, hogy csak az idősebb és éppen ezért magasabb rangú hivatalnokoknál volt érzékelhető a német nyelv túlsúlya. A csehek nagyobb mértékben csak a nyolcvanas évektől kezdve kerestek és találtak érvényesülést az állami szolgálatban; ez is egyik oka a fiatalabbak és rangidősek közötti különbségnek. Ám ezek között is sokan voltak, akik állítólag tökéletesen bírták a cseh nyelvet. Nincs kizárva, hogy köztük is voltak cseh származásúak, mert az ötvenes évekig a nemzetiségcsere – cseh szempontból „renegátság” – lehetséges volt és éppen a hivatalnok-családokban nem volt szokatlan. A hatvanas évektől kezdve Csehországban már csak a vegyes nemzetiségű családokban fordult elő.

A kulcspozíciók azonban nem Pilsenben (Plzen) Budweisben (Budejovice) vagy Olmützben (Olomouc) voltak, nem is Prágában vagy Brünnben (Brno), hanem Bécsben, a minisztériumokban. Ezt az emberek igen jól tudták, s ha tanulmányozzuk a cseh minisztériumi tisztviselők, mint Josef Jireček vagy Antonín Rezek, ismert bécsi személyiségek, mint a befolyásos újságíró, Gustav Eim vagy Taaffe háziorvosa, Eduard Albert professzor levelezését, számtalan közbenjárást kérő levelet találunk köztük. Ezért – és nem csak ezért – nagy jelentősége volt a minisztériumi hivatalnokok nemzeti struktúrájának. Ezt a cseh politikusok a hetvenes évek végétől, mikor már nyilvánvaló volt, hogy Prágában nem hoznak létre minisztériumokat, tudomásul vették, ám nem volt egyszerű dolog a minisztériumok zárt struktúráiba behatolni. Még ha 1914-ben a csehek aránya a bécsi minisztériumi tisztviselők között 10%-nál magasabb is volt,¹⁸ a számvevőségckben nagyobb számban voltak képviselve, mint az elnökségekben. Nagyon nehéz a címtárak alapján pontosan rekonstruálni a hivatalnokok nemzetiségét, de bizonyos tényeket ezekből a jegyzékekből is fel lehet ismerni. A Monarchia utolsó éveiben¹⁹ a császári és királyi udvar cs. kir. minisztériumában és a Külügyminisztériumban nem volt polgári származású cseh fogalmazó és csak egy vagy két, a csehekhez közelálló konzervatív cseh nemes. A csehek a Külügyi Akadémia 39 professzora közt sem voltak képviselve. A cs. kir. Belügyminisztérium magasabb rangú hivatalnokai között 2–4 cseh nevű hivatalnokot találunk, ezek

¹⁵ Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band III. Die Völker des Reiches. Wien 1980. 109.

¹⁶ Uo. 480.

¹⁷ J. Havránek: Smahy němeské buržoazie o rozdělní Čech na sklonku 19. století Zápisky katedry československých dějin a archivního studia. 5. évf. Praha 1961. 19–30.

¹⁸ Habsburgermonarchie 1848–1918. III. 509. Jiří Kořalka bemutatja kommentárjában, hogy a hivatalnokok száma nem volt olyan jelentős, mint pozíciójuk a minisztériumokban.

¹⁹ Az Osztrák–Magyar Monarchia udvari és állami levéltára alapján 1916. Az adatokat a cseh-szlovák Oktatásügyi Minisztérium 1924 évi címtárával egyeztetettük.

valószínűleg csehek voltak. A Közmunkaügyi Minisztériumban viszont – mindenekelőtt a műszaki szakemberek között – majdnem 20% a cseh. A Művelődési és Közoktatási Minisztérium száz hivatalnoka közül 8 volt cseh, de a VI. fizetési osztálynál magasabbra ezek közül csak egy került. Kettőjükkel 1918 után a prágai Oktatásügyi Minisztériumban találkoztunk elnökségi és osztályfőnöki beosztásban.

Ez nem volt kivétel. A régi Monarchia bürokráciája folytatódott az utódállamokban; nem csak Ausztriában, mint annak idején jelezték, de Lengyelországban és Jugoszláviában is, ahol a galíciaiak és a szlovének foglalták el az új minisztériumok kulcspozícióit. A Habsburg-múlt iránti ellenszenv ellenére gyakorlatilag változatlanul átvette Csehszlovákia is az államapparátus középső és alsó fokozatát, s a minisztériumok felépítésénél többnyire a bécsi hatóságokat utánozta.

Ez a tény mutatja, hogy az államapparátus jozefinista modellje még 130 év múlva is megfelelt a burzsoázia igényeinek és további 20 éven át jól szolgálta az utódállamokat.