
Miniszterelnökök pere - (Történelmi fikció)

Szabó István*

Magyarországon a miniszteri felelősséget szabályozó 1848. évi törvény száz évig volt hatályos. A törvény szerint a minisztereket csak az országgyűlés vonhatta felelősségre, az általuk elkövetett bűncselekményeket is beleértve. Száz év alatt öt miniszterelnököt ítélték halálra, de mindig különbíróságok és nem az országgyűlés. Tanulmányomban azt vizsgálom, vajon az országgyűlés által lefolytatott eljárásban milyen ítéleteket szabhattak volna ki. Ezért választottam a "történelmi fikció" alcímet, hiszen a valóságban le nem zajlott perekről van szó.

Kulcsszavak: miniszterelnök, miniszteri felelősség, per, történelmi fikció

Lawsuit of prime ministers (A historical fiction)

In Hungary, the 1848 law governing ministerial responsibility was in force for a hundred years. Under the law, ministers could only be prosecuted by Parliament, including for crimes they had committed. In a hundred years, five prime ministers have been sentenced to death, but always by special courts and not by Parliament. In my study, I look at what judgments could have been handed down in the proceedings conducted by Parliament. That is why I chose the subtitle "a historical fiction", as it is about trials that did not take place in reality.

Keywords: prime minister, ministerial responsibility, lawsuit, historical fiction

<https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1495>

1. Bevezetés

A felelős minisztériumról szóló 1848. évi III. törvénycikk az 1949-es szocialista alkotmányig hatályban maradt. Száz éves története alatt nem csak minisztereket, hanem több miniszterelnököt is perbe fogtak, azonban az 1848. évi III. törvénycikkben erre meghatározott eljárásrendet¹ *egyszer sem alkalmazták*.² Bár az érintettek hivatkoztak arra, hogy hivatali tevékenységükért csak az országgyűlés vonhatja őket felelősségre, az eljáró bíróságok azt minden egyes esetben figyelmen

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék.

¹ 1848. évi III. törvénycikk 32-36.§

² Az 1848 októberében – a miniszterelnökké vitatott körülmények között kinevezett és csak néhány napig regnáló – Récsey Ádámot ténylegesen vád alá helyezték, lemondása miatt azonban az eljárást vele szemben sem folytatták le. Kezdeményezések voltak (pl. Fejérváry Gézával szemben), azonban több tényleges eljárást nem indítottak. [Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*. Budapest, Complex, 2008. 50. o.] Szente Zoltán is több ilyen, az eljárás megindításáig el nem jutott kezdeményezést említ. [Szente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, Atlantisz, 2011. 294.]

kívül hagyták. Batthyány Lajossal szemben egy osztrák hadbíróóság járt el, míg a második világháború négy miniszterelnökét (Imrédy Bélát, Bárdossy Lászlót, Sztójay Dömét és Szálasi Ferencet) népbírószági eljárásban vonták felelősségre.

Az érintett miniszterelnökök történelmi megítélése – nem alaptalanul – eltérő, a szikár joghelyzetet azonban ez nem befolyásolta. Vagy mégis? Tanulmányom megírására ez a kérdőjel sarkallt. Ma már kevésbé ismert, hogy a miniszterek jogi felelősségre vonásának XIX. századi szabályozását *a politikai természet és a joghoz kötöttség közötti ingadozás jellemezte.*³ A kérdés az alábbi volt: csupán a büntetőjogban megszokott, szabatosan körbeírt cselekményekre terjesszék azt ki, vagy a kormányzás minőségét is a jogi felelősség tárgyává lehessen tenni?⁴ Utóbbi esetben az eljárás alá vont miniszterelnököknél a szikár joghelyzetnek nagyobb jelentősége nem lett volna, sorsuk sokkal inkább a felelősséget érvényesítő országgyűlés aktuális többségének *politikai szimpátiájától, vagy antipátiájától függött.*

Az 1848. évi III. törvénycikk pedig különösen érdekes, mert hézagos szabályai miatt *szövegéből a két modell közötti választás nem volt levezethető.* Bár a joghézagok miatt kezdetben még felmerült annak külön törvénnyel történő pontosítása,⁵ ez azonban nem valósult meg. A megoldást az 1848-as törvény értelmezésével kellett megtalálni, a jogtudomány vajon melyik utat választotta? Bár konkrét eljárás egy sem volt, az évszázados szakirodalmi háttérből le lehet vonni következtetéseket.

Nem a valóságban lezajlott pereket dolgozok fel, innen az „Egy történelmi fikció” alcím. Tanulmányomban azt igyekszem tisztázni, vajon az itthon kialakult felelősségi rendszer inkább politikai természetű volt, vagy a joghoz kötöttség dominált benne. Így az eljárás alá vont miniszterelnökök inkább történelmi megítélésükből levezetett ítéletre, vagy ügyük objektív kivizsgálására számíthattak volna. A kérdés tisztázásának három legfontosabb eleme, az anyagi jogi szabályok, az eljárásjogi szabályok, és az ítélőbíróóság összetétele. Eme három lényegi pont előtt azonban még arra is kitérek, miként kell értékelnünk magának az eljárásnak az országgyűlés hatásköréből történő elvonását.

³ „Egyáltalában a miniszter felelősségre vonásának különböző alakjai az egyes esetekben összefolynak. / Lehet-e például szorosan elhatárolni, mely esetben vonatik a miniszter politikai és mely esetben jogi felelősségre.” [Márffy-Mantuano Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon.* Budapest, Politzer, 1905. 40.]

⁴ „A felelősségre vonás alapjául szolgáló cselekmény meghatározása kapcsán az alkotmányos megoldások és az elméleti álláspontok alapvetően abban különböznek egymástól, hogy csupán a miniszter alkotmány- és törvénysértő tevékenysége képezze a vád alá helyezés alapját, vagy a felelősségre vonás lehetőségét – az előbbieken túl formálisan – a helytelen, célszerűtlen politikára, kormányzásra, az állam érdekeinek veszélyeztetésére is kiterjesszék.” [Cserny: im. 50. o.]

⁵ Hegedűs Lajos, bár csak példálózva, mégis számos pótlandó hiányosságot sorol fel. Miként és milyen létszámmal jön létre a vádat képviselő képviselőházi bizottság? Hogyan érvényesül a védelemhez való jog? Milyen mértékű többséggel határoz a főrendiházi bíróság? A szavazategyenlőség vajon felmentő ítéletet jelent? A bírák a büntetés megállapításakor kötve vannak a büntető törvénykönyvhöz? Halálos ítéletet is hozhatnak? S egyáltalán milyen eljárási garanciák érvényesülnek? [Hegedűs Lajos: *A magyar közigazgatás alapjai.* Heckenast Gusztáv, Pest, 1872. 331. o.]

2. A hatáskör elvonható-e az országgyűléstől?

A miniszterekkel szemben indítandó – a jogi felelősség érvényesítésére irányuló – eljárásoknál *két esetben* is felmerülhetett az országgyűlés mellőzése. Az egyik esetkőr a miniszterek által hivatalos eljárásuk során elkövetett bűncselekmények, a másik a hatáskörök utólagos módosítása.

Ha a jogi felelősség tárgyává tett cselekmény egyben bűncselekmény is volt, joggal vetődött fel a rendes büntetőeljárás lehetősége. Az ugyanis *hivatalból indult*, az országgyűlést viszont *ez az elv nem kötötte*, a képviselők a miniszterek vád alá helyezéséről szabad belátásuk szerint döntöttek. Ha az országgyűlés nem emelt vádat, tiltotta-e bármi a királyi ügyészségnek, hogy a büntető törvénykönyv egy tényállásának kimerítése miatt valamely miniszter ellen eljárást indítson? A bűnvádi perrendtartás első (1896-os) kodifikált változata minden hivatalból üldözendő cselekménynél kifejezett kötelezettségként írta elő számára a nyomozás lefolytatását és a vád képviseltét.⁶ Az 1848. évi III. törvénycikk például a miniszterek kezeire bízott pénz elsikkasztását nevesítve az országgyűlési felelősségre vonás tárgyává tette.⁷ A sikkasztás, sőt külön a hivatali sikkasztás azonban a büntető törvénykönyvben is megtalálható tényállás volt.⁸ Ha egy miniszter az állami költségvetésből sikkasztott, s a képviselőház nem emelt ellene vádat, ezzel a büntető törvénykönyvben rögzített felelősség alól is mentesült volna? Ha a miniszter ellen rendes büntetőeljárás is indítható, akkor az országgyűlés mellőzése önmagában még nem törvénysértő.

A logikai értelmezés – érzésem szerint – *a párhuzamos hatáskör mellett szól*. A német és osztrák szakirodalmat olvasva is ez kép rajzolódik ki előttünk.

Az 1919-es német alkotmány szerint a törvénysértést elkövető miniszterek felett a birodalmi gyűlés által emelt vád alapján a Német Birodalom Állambírósága ítélezett.⁹ Ha a törvénysértés bűncselekményt valósított meg, a rendes bűnüldöző hatóságok előtt semmilyen akadály nem állt az eljárás megindítására. Amennyiben a birodalmi gyűlés vádat emelt, az állambíróság határozott arról, hogy melyik eljárást folytatják le. Úgy is dönthetett, hogy a parlamenti vád ellenére nem folytat eljárást, hanem a rendes büntetőeljárást hagyja érvényre jutni. Amennyiben maga kezdte el vizsgálni az ügyet, akkor a rendes büntetőeljárást fel kellett függesztenie, hiszen egy ügyben két eljárás nem folytatható.¹⁰ Tehát párhuzamos hatáskör érvényesült, a miniszterek által elkövetett bűncselekmények így semmiképpen sem maradhattak büntetlenül.

A miniszteri felelősségéről szóló 1867-es osztrák törvényből hasonló konklúziót vonhatunk le. A törvénysértést elkövető minisztereket – szintén egy állambíróságnak nevezett fórum előtt – a parlament mindkét kamarája vád alá helyezhette. Ha a vád

⁶ 1896. évi XXXIII. törvénycikk 33.§ (1) bekezdés

⁷ 1848. évi III. törvénycikk 32.§ b. pont

⁸ 1878. évi V. törvénycikk 462-464.§§

⁹ A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 59. cikkely

¹⁰ „Ha az Állambíróság által vizsgált cselekmény miatt a vádlottal szemben büntetőeljárás is indul, akkor az Állambíróság dönt arról, hogy saját eljárását függeszti fel a büntetőeljárás lezárásáig vagy a büntetőeljárást saját tevékenységének befejezéséig” [Az állambíróságról szóló 1921. július 9-i törvény 10.§; Reichsgesetzblatt (német) 905. o.]

tárgyává tett cselekmény bűncselekmény volt, akkor a rendes bíróságok előtt folyamatban lévő eljárást át kellett tenni az állambírósághoz.¹¹ Az 1867-es osztrák törvény tehát eleve azzal számolt, hogy a parlamenti vád alá helyezéskor már lehet folyamatban lévő rendes büntetőeljárás. Itt is a párhuzamos hatáskör érvényesült, természetesen megfelelő megelőzési szabályokkal.

Magyar viszonylatban azonban *eltérő következtetésre jutunk*. Az 1848. III. törvénycikk alábbi mondatából: „Hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségekre nézve a ministerek a köztörvény alatt állanak”,¹² ama nyelvtani értelmezés is levezethető, hogy csak ezekben az esetekben, vagyis csak a hivatalos eljárásukon kívül eső cselekményekért vonhatóak a köztörvények (a rendes büntetőeljárás) hatálya alá. A hivatalos minőségükben elkövetett cselekményeikért nem, vagyis azokban az esetekben *az országgyűlés kizárólagos hatásköre* érvényesült.

A korabeli szakirodalmat olvasva is ez az álláspont körvonalazódik. *Kmety Károly* szerint a közönséges büntető törvénykönyvet megsértő hivatali cselekmények sem vihetők rendes bíróság elé.¹³ *Tomcsányi Móric* is arról ír, hogy ezek az ügyek a rendes bíróságok hatásköréből ki vannak véve.¹⁴ *Heimann Jenő* 1906-ban, a ministerek jogállásáról írott rövid könyvében szintén az országgyűlés kizárólagos hatásköre mellett foglalt állást. Érvelését a jogi és politikai felelősség összemosódására alapozta, vagyis az alapkérdésünkben is állást foglalt. Álláspontja szerint a magyar szabályozás politikai természetű, így rendes bíróság nem járhatott el, hiszen annak kezébe politikai mérlegelés nem adható.¹⁵

A magyar közjog tehát a ministerek felelősségre vonásánál a rendes bűnüldöző szervek párhuzamos hatáskörét nem ismerte el, amit elsősorban a felelősség politikai természetével indokolt.

A párhuzamos hatáskör mellett az országgyűlés mellőzésének másik felvetődő lehetősége *a hatásköri szabályok utólagos módosítása volt*. A hatáskör eljárásjogi kérdés, ahol a visszaható hatály tilalma nem olyan kiterjedt, mint az anyagi jognál. Így az előző bekezdésekben leírtak ellenére mégsem állíthatjuk, hogy bármilyen hatáskör elvonás törvénysértő lett volna. Mindezt persze csak teoretikus véleményként írva, miszerint utólagos módosítással lehetséges hatáskörelvonás, de ez nem jelenti azt, hogy a megvalósult esetekben azok szabályosak voltak. Akár a

¹¹ „A birodalmi tanács mindkét kamarája a ministereket az állambíróság előtt – amennyiben a cselekmény közfeladatukkal összefüggésben áll – az általános büntetőtörvénykönyv hatálya alá tartozó bűncselekmények elkövetése miatt is vád alá helyezheti. / Ezen cselekményeknél az állambíróság (16.§) kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, a rendes bíróságok előtt folyamatban lévő vizsgálatot át kell hozzá tenni.” [A birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. július 25-i törvény 8.§; (osztrák) 101/1867.]

¹² 1848. évi III. törvénycikk 36.§

¹³ Kmety Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, Grill, 1911. 430. o.

¹⁴ Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 483. o.

¹⁵ „A minister nemcsak azért vonandó felelősségre, mert cselekedete törvénytelen, hanem azért is, mivel ténykedése az országnak nem hozta meg a kellő sikert, esetleg erkölcsi, vagy anyagi balsikert eredményezett. A minister nemcsak ténykedéseért, hanem az abból eredő eredményekért is tartozik felelősséggel. / Ebből folyik egyrészt a minister jogi, másrészt annak politikai felelőssége. / Ebből folyik azonban, azon szükséglet is, hogy a ministert a rendes bíróság hatásköréből kivonjuk.” Heimann Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Budapest, Kilián, 1906. 19. o.

Batthyány felett ítélező osztrák hadbíróóság hatáskörének, akár a népbíráskodásról szóló 81/1945. ME. számú rendeletnek bőven vannak vitatható pontjai.

3. Az anyagi jogi háttér

A fikciót tovább építve, az anyagi jogi háttér tisztázásával tudjuk megállapítani, vajon a perbe fogott miniszterelnököket egy az országgyűlés előtt lefolytatott eljárásban *milyen cselekményekért és milyen büntetésekkel* sújthatták volna. Vizsgálatunk végső tárgya a bevezetőben felvetett probléma lesz: az anyagi jogi háttér vajon joghoz kötött, vagy politikai természetű volt?

Az első kérdésre, a büntethető¹⁶ cselekményekre, az 1848. évi III. törvénycikkben találunk némi kapaszkodót. A 32.§ ugyanis tucatszámú, a felelősségre vonást megalapozó cselekményt sorol fel. A joghoz kötött rendszerhez azonban csak azért ad halvány tájékoztató pontot, mert csupán a felelősség tárgyává tehető cselekmények neveit határozza meg, tényleges tartalmukat azonban nem írja körbe. Hogy mit kell a személyi szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sértő cselekmény alatt érteni, azt a főrendiházi bíróság értelmezésére bízta. Emellett – kicsit zavaró módon – a konkrét cselekmények felsorolásában generálklauzula is szerepelt (a miniszter bármilyen törvénysértésért, vagy a törvények végrehajtásának elmulasztásáért felelős).¹⁷

A másik vizsgált kérdésnél, az alkalmazható szankcióknál, azonban a törvény semmilyen tájékoztató pontot nem ad. Az 1848. évi III. törvénycikk ugyanis *a büntethető cselekményekhez kapcsolódó szankciókról semmit nem tartalmazott*.

Joghoz kötött rendszerben a szankció hiánya joghézagot jelent, aminek feloldására valamilyen *analógia* nyújthat segítséget. Erre leginkább *a közhivatalnokok* felelősségi rendszere lehet alkalmas, ahol a tiltott cselekményekhez jól azonosítható szankciók is kapcsolódtak. Náluk a felelősség típusainál a vagyoni felelősségen túl *büntetőjogi és fegyelmi felelősséget* találunk.¹⁸ Bár vagyoni felelőssége a minisztereknek is volt, a perbefogott miniszterelnököknél a kártérítési felelősségük nem képzett központi kérdést, ezért mi sem foglalkozunk vele. A büntetőjogi és fegyelmi felelősséget vizsgáljuk, s különösen azt, hogy ehhez milyen szankciókat lehetett fűzni. Ebből próbálunk a magyar miniszterekkel szemben alkalmazható szankciókra következtetni.

Amennyiben egy közhivatalnok a büntető törvénykönyvben rögzített tényállást merített ki, akkor büntetőjogi felelősséggel tartozott, minden más köteleességszegése a fegyelmi felelősség körébe tartozott. A büntetőjogi felelősségnél a nulla poena sine

¹⁶ A terminológiában érdekes szójáték, hogy „büntethető”, vagy „büntetendő” cselekmény. A „büntethető” kifejezés a hivatkozás hiányára utal.

¹⁷ Csekey István utal rá, hogy a törvénysértésekért kimondott általános felelősség, és a felelősséget megalapozó cselekmények tételes felsorolása két önálló modell. Véleménye szerint az 1848. évi III. törvénycikk által alkalmazott vegyes rendszer „mindkét másik rendszernek a hátrányait egyesíti magában, mert a homályos általános kijelentés mellett egészen rendszertelenül emel ki néhány különleges bűncselekményt.” [Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943. 186. o.

¹⁸ Magyarai Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 412-419. o.

lege elv nyomán a tényálláshoz rendelt büntetést alkalmazták, a fegyelmi vétségeknél pedig az alábbi szankciókat találhatjuk: írásbeli megrovás, pénzbírság, előlépés megvonása, büntetésből történő áthelyezés, a legsúlyosabb szankció pedig a szolgálatból történő elbocsátás (a hivatalvesztés) volt.¹⁹ A már érintett 1867-es osztrák törvényben *a minisztereknél is ez az általános felelősségi rendszer fedezhető fel*. Ha a parlament valamelyik kamarája által emelt vádat az állambíróság megalapozottnak találta, akkor az érintett minisztert elbocsáthatta a koronatanácsból (a kormányból). Súlyosbító körülmények esetén a teljes közszolgálatból elbocsáthatta, s politikai jogait is korlátozhatta. Amennyiben a megsértett törvény büntetőtörvény volt, akkor az ebben előírt szankciót is alkalmaznia kellett.²⁰ A rendszer logikus, mivel a törvénytörő cselekmények közül mindig a súlyosabbakat kriminalizálják. Amennyiben a törvénytörés súlyossága átlépi a büntetőjog határát, akkor a hivatalvesztéshez büntetőjogi szankció is társul, ha ezt a súlyossági határvonalat nem lépi át, akkor a szankció megmarad a hivatalvesztésnél. Az első a büntetőjogi, a második a fegyelmi felelősséggel hozható összefüggésbe.

Az analógia alkalmazását azonban nehezíti, hogy a közhivatalnokok felelősségi rendszerében *nincs politikai felelősség*. Ez ugyanis a fegyelmi felelősséget magába olvasztotta.²¹ Ha a legsúlyosabb fegyelmi büntetést – a miniszter szolgálatból történő elbocsátását – egy bizalmi szavazással is el lehetett érni, akkor nem bajlódtak fegyelmi eljárással.²² A politikai felelősség mellett így a fegyelmi felelősség jelentőségét veszítette. Az akkor volt lényeges, ha politikai felelősséggel még nem számoltak, az 1867-es osztrák törvénynél ez lehetett a kiváltó ok.

Politikai felelősségről az 1848. évi III. törvénycikk sem szólt,²³ így a 32.§ felsorolásában a bűncselekménynek nem minősülő eseteket akár a fegyelmi felelősség körébe is sorolhatnánk. Ha a miniszter valamely, a büntetőtörvényekben is szereplő cselekményt merített ki, akkor az ott meghatározott szankciót is alkalmazni kellett, egyébként csak fegyelmi szankciókkal volt sújtható. Bár a törvényben a fegyelmi szankciók sincsenek rögzítve, de a közhivatalnokoktól vett analógiával ez is pótolható. Eme gondolatmenet nyomán, ha a képviselőház által emelt vád nyomán a főrendiházi bíróság a büntetőjog határát át nem lépő törvénytörést állapított meg, akkor a szankció legfeljebb a miniszter elmozdítása lehetett.

¹⁹ Uo. 417.

²⁰ „A marasztaló ítélet jogkövetkezménye az elítéltnak a koronatanácsból történő eltávolítása, súlyosbító körülmények esetén azonban az állami szolgálatból is elbocsátható, s meghatározott időre a politikai jogainak gyakorlásától is megfosztható. / Ha a vádlottat az általános büntetőtörvényekben rögzített cselekményért, vagy mulasztásért marasztalják el, akkor az állambíróság a jelen törvény rendelkezésein túl az abban találhatóakat is alkalmazza.” [A birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. július 25-i törvény 23.§; Reichsgesetzblatt (osztrák) 101/1867.] 23.§

²¹ Concha Győző: *Politika: I. kötet Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907. 592. o.; Tomcsányi: im. 477. o.; Csekey: im. 185. o.

²² Uo. 477. o.

²³ Bár voltak álláspontok, amelyek szerint az 1848. évi III. törvénycikk szövegéből is levezethető a politikai felelősség, ezek azonban nem voltak túl megalapozottak. [Szente: im. 296-298. o.]

A kiegyezés után viszont a szakirodalom egységes volt abban, hogy a magyar közjogban a miniszterek politikai felelőssége is létezett.²⁴ Egy történeti alkotmányban pedig a szokásjogi úton kialakult intézmények teljesen természetesek. Így viszont a 32.§-ban felsorolt cselekmények okafogyottá válnak, hiszen fegyelmi büntetés reményében felesleges volt a vád alá helyezés. Ha joghoz kötött rendszerben gondolkodunk, akkor az 1848. évi III. törvénycikkben a *büntető törvénykönyv keretei közé szorított büntetőjogi felelősség és politikai felelősség létezett.*

Az előző pontban azonban láthattuk, hogy az országgyűlés kizárólagos hatáskörét a hazai közjogi irodalom a miniszteri felelősség *politikai természetével* indokolta, amely szempont jelen esetben, *az anyagi jogi résznél is domináns maradt.* Ezt jól kifejezi, hogy már a felelősségi rendszer tagolásánál sem jutottak egységes álláspontra. Külön értelmezést igényel, hogy ki mit értett az egyes felelősségi típusok alatt, aminek fő okát *a büntetőjogi szankcióknak a büntető törvénykönyvön kívüli esetekre történő kiterjesztésében* látom. Hogyan nevezzék azt a felelősségi formát, amikor tételesen bűncselekménnyé nem nyilvánított cselekményekhez büntetőjogi szankciót fűztek. Az előző bekezdés végén ezért kellett a büntetőjogi felelősség elé a „büntető törvénykönyv keretei közé szorított” megjegyzést odaírom. A joghoz kötött rendszerben a büntetőjogi szankciók nem léphetnek ki a büntető törvénykönyv keretei közül, csak az abban rögzített cselekményekre lehet azokat alkalmazni. Minden más esetben csak fegyelmi büntetésnek lehet helye, amit viszont a politikai felelősség magába olvaszt.

Áttérve a korabeli szakirodalom elemzésére, a jogi és politikai felelősség elhatárolása gond nélkül megtörtént. A *zavar a jogi felelősség csoportosításánál keletkezett.* A fentebb már említett okok miatt a vagyoni felelősséget most is elhagyjuk, s a jogi felelősségnek ezen túli csoportosítását tekintjük át.

Concha Győző alkotmányjogi és fegyelmi felelősséget említett.²⁵ *Kmety Károly* nem bocsátkozik a felelősségi típus pontosításába, a politikai felelősség mellett egyszerűen csak jogi felelősségről szólt,²⁶ s *Nagy Ernő* is hasonlóan tett.²⁷ *Ferdinandy Gejza* viszont a jogi felelősséget egyértelműen *a büntetőjogi felelősséggel* azonosította,²⁸ s *Egyed István* is ezzel megegyező állásponton volt.²⁹ *Csekey István* szerint a jogi felelősség – a vagyoni felelősségen túl – büntetőjogi és alkotmányjogi felelősséget foglalt magában.³⁰ A Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikötés Csekey álláspontjával azonosan, a jogi felelősséget szintén *alkotmányjogi és büntetőjogi* részre bontotta.³¹ *Tomcsányi Móric* ezzel a bontással

²⁴ Kmety: im. 426-428. o.; Ferdinandy Gejza: *Magyarország közjoga* (Alkotmányjog). Budapest, Politzer, 1902. 709-714. o.; Nagy Ernő: *Magyarország Közjoga (Allamjoga)*. Budapest, Atheneum, 1912-1914. 359. o.; Molnár Kálmán: *Magyar közjog*. Pécs, Danubia, 1929. 703-706.; Tomcsányi: im. 477-478. o.; Csekey: im. 184-185. o.; Egyed István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943. 318. o.

²⁵ Concha: im. 588-592. o.

²⁶ Kmety: im. 428. o.

²⁷ Nagy 359. o.

²⁸ Ferdinandy: im.705. o.

²⁹ Egyed: im. 318. o.

³⁰ Csekey: im. 185. o.

³¹ *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikötés* (Szerk: Pomogyi László) Pécs, Mérték, 2008. 776. o.

nem élt, a jogi felelősséget *alkotmányjogi felelősséggént* határozta meg.³² Napjaink szakirodalmában *Cserny Ákos* ezt a terminológiát is tovább pontosította, s az „alkotmányjogi” helyett az „alkotmányos jogi felelősség” meghatározást tartja a leginkább szabatosnak.³³

A terminológiai sokszínűséget, mint már említettem, a cselekményekhez kapcsolt szankció okozhatta. A törvény erről nem rendelkezett, a hazai szakirodalom azonban szinte egységesen úgy értelmezte a 32.§-ban felsorolt cselekményeket, hogy *azok bármelyikének megsértése büntetőjogi szankciót vonhatott maga után*. Ferdinandy Gejza világosan megállapítja, hogy a főrendiházi bíróság a büntető törvénykönyvben szereplő bármely szankciót alkalmazhatja,³⁴ Kmety Károly pedig még a halálbüntetés lehetőségét is külön megnevezte.³⁵ A büntetőjogi szankcióknak a büntető törvénykönyv kereti közé szorításával egyedül *Márffy-Mantuano Rezsónél* találok.³⁶ Az első álláspont dominanciáját jelzi az is, hogy a büntető törvénykönyvön kívüli büntetőjogi szankciók lehetőségét *1920-ban törvény is megerősítette*.³⁷ Így a két világháború közötti időszakból már feleslegesek a szakirodalmi hivatkozások, hiszen a kérdés egyértelműen eldőlt.

Amennyiben a miniszterek jogi felelősségét büntetőjogi felelősséggént határozzuk meg, akkor az a kérdés, vajon a tartalmat elszakíthatjuk-e annak a büntetőjogban meghatározott jogági tartalmától. Az alkotmányjogi felelősség azért tűnik jobbnak, mert nem ütközik más jogágak definíciójával.³⁸ Az alkotmányjogi és büntetőjogi felelősség helyett pedig azért jobb csak az elsőt használni, mert ha a képviselőház a büntető törvénykönyvben is szereplő tényállás kimerítése miatt emelt vádat, a főrendiházi bíróságot a törvényben meghatározott büntetési tétel nem kötötte. A büntetőjogi felelősség így itt sem teljesen helyénvaló megnevezés. A magam részéről Tomcsányi Móric álláspontját tartom a leginkább helytállóknak, miszerint: „a miniszterek jogi felelőssége alatt fogalmilag (...) az alkotmány megsértésért beálló felelősséget kell érteni.”³⁹ A miniszterek kötelezettsége az alkotmányos kormányzás, ha ezt megsértik, alkotmányjogi felelősséggel tartoznak. Napjaink szakirodalmában *Szente Zoltán* utal arra, hogy az alkotmányjogi felelősséget a dualizmus kori szaknyelv lényegében a jogi felelősséggel azonosította,⁴⁰ így aki jelző nélküli jogi felelősséget használt (Kmety Károly, Nagy Ernő), azt is az utóbbi körhöz sorolhatjuk. Az alkotmány megsértése, mint

³² Tomcsányi: im. 478. o.

³³ Cserny: im. 43. o.

³⁴ Ferdinandy: im. 705. o.

³⁵ „A miniszter tényének büntethetősége, illetőleg az érdemelt büntetés nem az általános büntető törvény határozmányai szerint lesz megítélendő, pl. hivatali hatalmával való nagyfokú visszaélésért, vagy a törvény hatályának felfüggesztéséért a miniszter esetleg halállal is büntethető léssen.” [Kmety: im. 430.]

³⁶ Márffy-Mantuano: im. 139-142. o.

³⁷ „A bíróság a vádlott bűnösségének és a cselekmény súlyának figyelembe vételével belátása szerint a büntető törvényekben ismert bármely büntetést szabadon megállapíthat.” [1920. évi X. törvény cikk 15.§]

³⁸ Bár Cserny Ákos az „alkotmányjogi” helyett azért tartja helyesebbnek az „alkotmányos jogi felelősség” meghatározást, mert az elsőnek is külön tartalmat tulajdonít, most megmaradok a két világháború közötti terminológiáknál. [Cserny: im. 43. o.]

³⁹ Tomcsányi: im. 478. o.

⁴⁰ Szente: im. 291. o.

cselekmény pedig egy generálklauzula, így a szankcionálható konkrét cselekményeknél, és az érte kiszabott büntetéseknél a jogalkalmazónak nem volt kötöttsége.

Az 1848. évi III. törvénycikk tehát a miniszteri felelősség anyagi jogi részénél a joghoz kötöttség vs. politikai természetű szabályozás között egyértelműen *a politikai természet irányába mozdult el*. Sem a jogi felelősség tárgyává tehető cselekményeknél, sem az értük kiszabott büntetéseknél nem voltak komolyabb kötöttségek. Ferdinandy Gejza megfogalmazása szerint a miniszterek a rossz kormányzásért voltak felelősségre vonhatók, s akár büntetőjogi szankciókkal sújthatók. A kormányzás milyenségének megítélése pedig arbitrariusus jellegű,⁴¹ *így a szubjektív politikai érzelmek érvényre juttatásának különösebb jogi korlátai nem voltak*.

4. Az eljárásjogi háttér

Az eljárásjog egy elemét, a hatáskört már külön pontban megtárgyaltuk. Ez volt a felvetett probléma alfája: az országgyűlésnek kizárólagos hatásköre volt a miniszterek feletti ítékezésben, vagy az elvonható tőle. Ebben a pontban a képviselőház által *vád tárgyává tett cselekmény bizonyítására* szolgáló eljárási garanciákat tekintjük át. A rendes büntetőeljárásban a nyomozás, a vizsgálat stb. a vád tárgyává tett cselekmény elkövetésének minden kétséget kizáró bizonyítását szolgálta.

Az anyagi jogi résznél láthattuk, hogy a büntethető cselekmények szabatos meghatározását az 1848. évi III. törvénycikk mellőzte. A képviselőház a vád tárgyává tett cselekményeket szinte szabad belátása szerint határozhatta meg. Az eljárásjogi garanciák viszont azt vetették fel, vajon *a képviselőház rákényszerül-e arra, hogy eme cselekmény elkövetését tényszerűen bizonyítsa*. A felületes anyagi jogi szabályoknak még volt némi elvi alapja, azzal növelni lehetett az ellenőrzés hatékonyságát. A bizonyítás mellőzéséhez azonban már elvi alapot is nehéz találni. Egy el nem követett cselekményért történő felelősségre vonás alkalmatlan eszköz a hivatali működés befolyásolására.

Az 1848. évi III. törvénycikk azonban *az eljárási garanciákkal sem foglalkozott*, a vád alá helyezéshez semmilyen előzetes vizsgálatot nem kívánt meg, sőt azt követően a főrendiházban felállított ítélőbíróság sem volt köteles a vád tárgyává tett cselekmény elkövetésének objektív tisztázására. A probléma súlyát jelzi az eljárási garanciák szokásjogi úton történő kialakítására megfogalmazott igény. Ha nincs

⁴¹„A rossz kormányzás esetének a meghatározására pozitív szabályokat megállapítani nem lehet s annak a megítélése, vajjon fenforog-e a mulasztás és ha fenforog, elháríthatok voltak-e annak káros következményei, nem pusztán jogi kérdés, (mint pl. az, vajjon sérti-e valamely rendelet az egyéni szabadságot,) hanem arbitrariusus természetű és rendszeren a politikai viszonyoktól függ, hogy a minisztert megbüntetendőnek tartják-e, vagy nem. Ebben a kérdésben tehát nem jogi, hanem politikai momentumok döntenek, úgy, hogy a rossz kormányzás miatti felelősségre vonásnál a felelősség természete politikai, csak hogy az büntetőjogi következményekkel van egybekötve, a miért is ezt a felelősséget is joginak nevezük.” [Ferdinandy: im. 705.]

törvényi szabály, más országok gyakorlatából akkor is ki kell alakítani egy eljárásrendet.⁴²

Talán nem véletlen, hogy 1920-ban, amikor az egy kamarássá váló parlament miatt a szervezeti részt újra kellett gondolni – bár a két kérdés között összefüggés nem volt – az eljárási kérdéseket is napirendre vették. Főrendiház hiányában nem volt, aki a vád alá helyezett miniszter felett ítélkező bíróságot megalakítsa. A főrendiházi bíróság helyére állított alkotmányvédelmi bizottság viszont ugyanúgy tudott volna eljárási garanciák nélkül is ítélkezni, mint elődje.

Az eljárási kérdéseket mégis napirendre vették, a vád alá helyezést követő szakasznál komolyabb garanciákat építettek be. A 12 fős bíróságnak saját tagjai közül egy háromtagú tanácsot kellett kijelölnie, amelynek feladata a vád részletes kivizsgálása volt. Ennek körében a nemzetgyűlés által választott vádlóbiztos és a vádlott, illetőleg védője bizonyítási indítványokat tehetett. Majd a tárgyalásra vonatkozóan is fontos garanciális szabályokat állapítottak meg.⁴³ A politikai természet azonban az anyagi jogi háttérből eredt, így az eljárási garanciák ezen nem változtattak.

5. Az ítélőbíróság

Az anyagi és eljárásjogi problémáknál a jog és a politika határait feszegettük, és ez nem lesz másként az ítélőbíróság összetételénél sem. Visszatérve Heiman Jenő gondolataira, politikai természetű döntéseket nem lehet szakbírákra bízni. Concha Győző azonban ennél árnyaltabban fogalmaz. A miniszterek felelősségét nem kell szükségszerűen politikai természetűvé tenni, az csupán az egyik választható megoldás. Joghoz kötött rendszert is ki lehet építeni.⁴⁴ Az ítélőbíróság összetétele a két modell közötti választás egyik lényeges eleme.

Ha a legfelső bíróság lesz a vád alá helyezett miniszterek feletti ítélőbíróság, az a joghoz kötöttséget erősíti, ha a parlament a hatáskört magánál tartja, az politikai természetűvé teszi a döntést. Az utóbbi helyzetet azonban árnyalja az érintett parlamenti kamara összetétele. Mivel *a főrendiház nem pártpolitikai vonalon szerveződött*, ez a politikai természetet tompító megoldás volt.⁴⁵ Az egy kamarássá váló törvényhozás miatt 1945-ben egyszerűsített eljárásrendről viszont ez már nem volt elmondható. A vád alá helyezés megmaradt a képviselői kamara (a nemzetgyűlés) hatáskörében, de második kamara hiányában az ítélőbíróságot is ő állította fel, mégpedig a saját tagjai közül.⁴⁶ A nemzetgyűlés pártpolitikai vonalon szerveződött, ráadásul az ítélőbíróságot olyan személyek alkották, akik a vád alá helyezésben is részt vettek. Megoldásként adódhatott volna, hogy a bíróságot ne a

⁴² Márffy-Mantuano: 133-138. o.

⁴³ 1920. évi X. törvénycikk 13-15.§

⁴⁴ Concha: im. 604. o.

⁴⁵ „De éppen ama körülmény, hogy a főrendiház természetesen marad ki a pártusákból, teszi alkalmassá és hivatottá arra, hogy oly eseteket, a melyeknek felszínre tolásánál az elvakult pártszenvédély is szerepelhet tényező, gyanánt, a főrendiház bírálja el. / A politikai képzettség is legtöbb valószínűséggel a főrendiház tagjaiból alakult bizottságban található fel a kívánt mértékben.” [Márffy-Mantuano: im. 122.]

⁴⁶ 1945. évi XI. törvénycikk 14.§ (2) bekezdés

saját körükből, hanem laikus állampolgárok közül válasszák. A közös miniszterek felelősségre vonásánál például az 1867-es kiegyezési törvény is ezt a megoldást választotta,⁴⁷ s ez található meg az osztrák miniszterek felelősségre vonását szabályozó, már többször említett 1867-es törvényben is.⁴⁸ Bár az előtt így sem lett volna akadály, hogy a nemzetgyűlés számára „megbízható” személyekből alakítsa meg az ítélkező testületet.

Az egy kamarás parlamentből eredő szervezeti probléma azonban először nem 1945-ben, hanem 1920-ban jelentkezett. Köztudott, hogy 1920 és 1926 között szintén egy csak népképviselői kamarából álló nemzetgyűlés gyakorolta a törvényhozó hatalmat, amikor is a problémát alaposabban átgondolták.

A vád alá helyezés joga ebben a koncepcióban is megmaradt a nemzetgyűlésnél. Ennek megtörténte esetén az ítélőbíróság szerepére – a törvényhozáson kívüli személyekből – egy ún. alkotmányvédelmi bizottságot kellett felállítani. Az 1945-ös megoldásnál érintettük, hogy *a vádló és a bíró között személyi összeférhetlenség állt fenn*, 1920-ban ezt figyelembe vették. A javaslat lehetőségként felvetette, hogy a nemzetgyűlés – a kiegyezési törvényben a közös miniszterek felett ítélkező testület mintájára – az egyszerű állampolgárok közül válassza meg a bíróság tagjait. A másik verzió a magasabb bírói fórumok bevonása, vagyis hogy hivatásos bíróból kerüljenek ki a miniszterek felett ítélkező testület tagjai.⁴⁹ A nemzetgyűlés által választott laikus bírák esetén a politikai befolyás erősebb lehetett. Az egyik verzió a politikai természetet, a másik a joghoz kötöttséget erősítette. Persze még utóbbinál is jelenthet árnyalatnyi különbséget, hogy a kúriai vagy a közigazgatási bírók köréből a nemzetgyűlés választja meg őket, vagy az érintett bíróságok maguk delegálják azokat.

Az ügy súlyát mutatja, hogy a bíróság összetételén még a javaslat nemzetgyűlési vitájában is változtattak. A kormány által benyújtott törvénytervezet szerint az alkotmányvédelmi bizottság összes tagját a nemzetgyűlés választotta volna. Kétharmad részben a kúria és a közigazgatási bíróság bírái, egyharmad részben pedig független állású magyar állampolgárok közül.⁵⁰ A kihirdetett törvényben az arány fele-fele lett, azonban a hivatásos bírói tagokat nem a nemzetgyűlés választotta, hanem a kúria és a közigazgatási bíróság saját tagjai közül maga delegálta.⁵¹ A módosító javaslatot a nemzetgyűlés közjogi bizottsága tette, s a két tényező egyensúlyát az alábbi ok miatt tartotta szükségesnek: „az ítélethozatalnál mindenkiben az a megnyugvás keljen, hogy abban a magyar bírák és független állású, nagy tekintélyű polgárok illetve politikusok ítélete fejeződik ki egy képen.”⁵² *A megnyugtató döntéshez tehát a politikusok ítéletének is ki kellett fejeződnie.*

⁴⁷ 1867. évi XII. törvénycikk 51.§

⁴⁸ A birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. július 25-i törvény 16.§ (2) bekezdés; [Reichsgesetzblatt (osztrák) 101/1867.]

⁴⁹ KI-1920. I. 174-175. o.

⁵⁰ KI-1920. I. 168-169. o.

⁵¹ 1920. évi X. törvénycikk 2.§

⁵² KI-1920. I. 273. o.

6. Összefoglaló gondolatok

A történelmi fikció kérdése az alábbi volt: ha a perbe fogott miniszterelnökök ügyét nem vonják el az országgyűlés hatásköréből, ott milyen jogi keretek érvényesültek volna. A bevezetőben megállapítottuk, hogy a miniszterek jogi felelősségre vonásának XIX. századi szabályozását *a politikai természet és a joghoz kötöttség közötti ingadozás jellemezte. Az országgyűléstől történő hatáskörvonás vizsgálata után az anyagi jogi, az eljárásjogi és az ítélő bírósággal összefüggő problémákat tekintettük át. A politikai természet vs. joghoz kötöttség közötti legfontosabb határvonalat az anyagi jog jelentette, amin kívül még az ítélőbíróság összetételének volt benne szerepe.*

Az 1867-es osztrák és az 1919-es német példákkal felidézünk két joghoz kötött modellt, amelyekkel szemben világosan meg tudtuk állapítani, hogy a magyar megoldás erősen a politikai természetű modellek közé tartozott. Bár az 1848. évi III. törvénycikk szövegéből ez egyértelműen nem volt levezethető, a szakirodalom ahhoz fűzött értelmezése a miniszterek jogi felelősségét is egyértelműen a politikai természet irányába mozdította el. A felelősség tárgyává tehető tényállásoknak a törvény 32.§-ában történt felületes megfogalmazásából, s a generálklauzulákkal történő keveredéséből, önmagában még nem következett volna ez a tény. A határvonalat az jelentette, hogy a büntetőjogi szankciók lehetőségét a büntető törvénykönyvben rögzített tényállásokra korlátozzák, vagy a 32.§-ban rögzítettekre is kiterjesztik. Bár találtunk ellentétes véleményt is, a többség a kiterjesztő értelmezést fogadta el, s 1920-ban törvénnyel is ezt erősítették meg.

Az ítélőbíróság összetétele ezt a politikai természetet tompíthatta. Márffy-Mantuano Rezső szavaival élve, ha az kimarad a „pártusákból”, nem érvényesül „az elvakult pártszenvedély”,⁵³ akkor az objektív ítélkezés kellékei erősödhetnek. Így, ha az ítélkezést egy a pártviszonyoktól semleges második kamarára bízzák, a politikai természet ereje csökken. Az még erősebben csökkenthető, ha a feladatot a bírósági szervezet legfelső fórumára bízzuk, bár Heiman Jenő nyomán a bevezetőben éppen azt zártuk ki, hogy hivatásos bíró politikai természetű döntéseket hozzon. Azonban a hivatásos bíró a jogi garanciákhoz bizonyosan erősebben fog ragaszkodni. Az eljárási garanciák hiánya miatt ugyan a vádló nem kényszerül alapos bizonyításra, de a kétséget kizáró bizonyítás hiányában egy hivatásos bíró nagyvalószínűség szerint felmentő ítéletet hoz. Elvileg a büntető törvénykönyvön kívüli cselekményekért is alkalmazhat büntetőjogi szankciót, de nagyon kicsi a valószínűsége, hogy egy hivatásos bíró átlépi a nullum crimen, vagy a nulla poena sine lege elvét. Az viszont kétségtelen, hogy ilyen esetekben erősödhet a bíróságra nehezedő politikai nyomás, s a bíró előtt a politikai természetű döntés is nyitva áll.

Az 1920-as újra szabályozásnál láthattuk, hogy ha a vád alá helyező kamara az állampolgárok közül választja a bíróság tagjait, az már a politikai természetet erősíti. S különösen erőssé válik, ha a vád alá helyező kamara a saját tagjai közül állítja azt fel.

⁵³ Márffy-Mantuano: im. 122.

Ha 1849-ben Batthyány Lajos ügye az országgyűlés elé kerül, ott valószínűleg élvezte volna a parlamenti többség politikai szimpátiáját, így az ügy a vádemelésig sem jut el. A négy második világháborús miniszterelnök azonban – az 1945. évi XI. törvénycikkkel módosított szabályrend nyomán – egy antipátiát érző, abszolút politikai természetű rendszerbe került volna. A vád alá helyezés után az ítéldbírókat is a nemzetgyűlés állította fel, amely ugyanúgy kiszabhatott halálos ítéletet, mint a népbírók. Az anyagi jog területén a felületesen megfogalmazott tényállások és a generálklauzulák között minden kétely nélkül találtak volna több olyat is, amelyet kimerítettek. Csak néhány részmondat az 1848. évi III. törvénycikk 32.§ a. pontjából: „A ministerek feleletre vonathatnak (...) Minden oly tettért, (...) mely az ország függetlenségét, (...) az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti (...)” S főleg azt ne feledjük, ezeket a tényállásokat a törvény nem töltötte ki konkrét tartalommal. Az ország függetlenségének megsértése alatt az 1939-ben választott országgyűlés valószínűleg teljesen más cselekményeket értett volna, mint az 1945-ben választott nemzetgyűlés. Az ítéletet viszont az határozta meg, amit az utóbbi, az aktuálisan regnáló parlament gondolt róla.

Irodalomjegyzék

- Concha Győző: *Politika: I. kötet Alkotmánytan*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907.
 - Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest, Renaissance, 1943.
 - Cserny Ákos: *A miniszteri felelősség*. Budapest, Complex, 2008.
 - Egyed István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1943.
 - Ferdinandy Gejza: *Magyarország közigazgatása* (Alkotmányjog). Budapest, Politzer, 1902.
 - Heiman Jenő: *A ministerek közigazgatási állása és felelőssége Magyarországon*. Budapest, Kilián, 1906.
 - Hegedűs Lajos: *A magyar közigazgatás alapvonalai*. Heckenast Gusztáv, Pest, 1872.
 - Kmety Károly: *A magyar közigazgatás tankönyve*. Budapest, Grill, 1911.
 - *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár* (Szerk: Pomogyi László) Pécs, Mérték, 2008.
 - Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
 - Márffy-Mantuano Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon*. Budapest, Politzer, 1905.
 - Molnár Kálmán: *Magyar közigazgatás*. Pécs, Danubia, 1929.
 - Nagy Ernő: *Magyarország közigazgatása (Államjoga)*. Budapest, Atheneum, 1912-1914.
 - Sente Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*. Budapest, Atlantisz, 2011.
 - Tomcsányi Mór: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
-
-