

SZABÓ ISTVÁN\*

## Gondolatok az „alkotmányi bírászkodás” tárgyköréről Martonyi János nyomán

### *A közjogi bírászkodás politikai vs. jogi természete*

*Martonyi János* a közigazgatási bírászkodásról 1932-ben írt tanulmányának végén érinti az „alkotmányi bírászkodás” tárgykörét.<sup>1</sup> Maga is gondolkodik a helyes kifejezésen, az előbb említetten túl ugyanis az „alkotmányjogi bírászkodás” megnevezést is használja. *Martonyi* abban lát jelentős változást, hogy már nem csupán a közigazgatás áll bírói kontroll alatt, hanem *azt fokozatosan az országgyűlés tevékenységére is kiterjesztik*. Ez valóban nem közigazgatási bírászkodás, így új fogalmat kell rá kialakítani, ez lesz az alkotmányi bírászkodás. A kettő (közigazgatási és alkotmányi bírászkodás) összefoglaló neve pedig a közjogi bírászkodás.<sup>2</sup> *Martonyi János három konkrét esetkört* sorol az alkotmányi bírászkodás körébe: a választási bírászkodást, a miniszterek alkotmányjogi felelősségre vonását, valamint a parlamenti összeférhetlenségi ügyekben történő döntést.<sup>3</sup>

*Martonyi* az országgyűlés működése feletti kontroll olyan elemeivel foglalkozik, amelyek idézett tanulmányának megírásakor már a magyar közjogban is léteztek. Nemzetközi kitekintést téve az osztrák alkotmánybíróság ebben az időben már a mai értelemben vett alkotmánybírászkodás szinte minden funkcióját ellátta, *Martonyit* azonban az érdekli, hogy a magyar közjogban már meglévő elemeknél hogyan lehetne a bírói közreműködést erősíteni. Pontosabban fogalmazva, *a laikus bírászkodással szemben miként lehetne a szakbírászkodást erősíteni*.

*Martonyi* a problémát nem szervezeti, hanem *funkcionális oldalról közelíti meg*. Nem érzi szükségesnek valamiféle új közjogi bíróság felállítását, a lényeg a szakbírászkodás erősítése, amelyet már meglévő bíróságok is elláthatnak. Erre jó példa a választási bírás-

---

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

<sup>1</sup> MARTONYI JÁNOS: *A közigazgatási bírászkodás és legújabbkori fejlődése*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 65-68. pp.

<sup>2</sup> MARTONYI 1932, 65. p.

<sup>3</sup> MARTONYI 1932, 66. p.

kodás, amelyben 1925 előtt a képviselőház (a nemzetgyűlés) maga is közreműködött,<sup>4</sup> ami laikus bíraskodást jelentett. Az 1925-ös választójogi törvény azonban ezeket a jogvitákat a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalta.<sup>5</sup> *Martonyi* ezzel a választási bíraskodást megoldottnak tartotta, hiszen a szakbíraskodás megvalósult. Hogy ezt éppen melyik bírói szerv látta el, annak kisebb jelentőséget tulajdonított.

A közjogi bíraskodás területén a laikus vs. szakbíraskodás közötti választás nem csupán a 19. században, de még a 20. század első felében (első harmadában) is élő probléma volt. Elég csupán az imént említett osztrák alkotmánybíróságra gondolni, amelynél az alkotmánybírói tisztség elnyerése még jogi végzettséghez sem volt kötve, nemhogy azon belül valamilyen plusz kvalifikációhoz. A laikus személyeket csupán az 1929-es alkotmánynovella zárta ki.<sup>6</sup>

A hazai jogfejlődésre visszatérve, *Martonyi* tanulmányának megírása előtti években nem csupán a választási bíraskodásban, hanem a vád alá helyezett miniszterek feletti ítélezés szabályaiban is többszöri változás történt. Az 1848. évi III. törvénycikk vonatkozó rendelkezéseit 1920-ban,<sup>7</sup> majd 1926-ban<sup>8</sup> is módosították. Jelen tanulmányban ezt a témakört vesszük részletesebb vizsgálat alá.

### *I. Hipotézis: a szakbíróságok közreműködése kihat a közjogi bíraskodás jogi, illetőleg politikai természetére*

Azonban a végső konklúziót szeretnénk egy szélesebb összefüggésben elhelyezni. Hipotézisünk ugyanis az, hogy a laikus vs. szakbíraskodás a közjogi bíraskodás politikai vs. jogi természetével is összefüggésben áll.

A bírói tevékenységhez alapértelmezetten hozzátartozik a joghoz kötöttség. A bíró feladata jogviták eldöntése, de ezt nem a belső szubjektív érzései nyomán teszi, hanem valamilyen jogi norma alapján. A szakképzettség pedig ahhoz szükséges, hogy azt a norma rendszert, ami alapján a jogvitákat el kell döntenie, megfelelően ismerje.

<sup>4</sup> 1899-ig a választási jogvitákban maga a képviselőház járt el [1848. évi V. törvénycikk az országgyűlési követeknek népképviselet alapján választásáról, 47. §]. 1899 után ebbe a Kúriát is bevonták [1899. évi XV. törvénycikk az országgyűlési képviselő-választások feletti bíraskodásról, 1908. évi XXXVII. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló 1899. évi XV. törvénycikk hatályának meghosszabbításáról, 1915. évi XVII. törvénycikk az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíraskodásról szóló 1899. XV. tc. módosítása tárgyában], de az 1920-as és az 1922-es nemzetgyűlési választásokon ismét a nemzetgyűlés hatáskörébe utalták azt [5988/1919. ME. sz. r. 75. §, illetve 2200/1922. ME. sz. r. 113. §]. L. RUSZOLY JÓZSEF: *Választási bíraskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés idején*. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XV. Fasc. 6. 5-6. pp.

<sup>5</sup> 1925. évi. XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról, 104. §.

<sup>6</sup> 1929-ig sem az alkotmány, sem az alkotmánybíróságról szóló külön törvény nem tartalmazott képesítési feltételeket. Az 1929-es alkotmánynovellát követően az elnöknek, az alelnöknek, valamint a tagoknak és a póttagoknak egyaránt jog- és államtudományi végzettséggel, és ezt követően legalább tízévi, ilyen végzettséghez kötött munkakörben eltöltött gyakorlati idővel kellett rendelkezniük. Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 147. cikkely (3) bekezdésének 1929-ben megállapított szövegváltozata. ADAMOVICH, LUDWIG: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)*. 2., neubearb. Staatsdruckerei. Wien, 1932. 240. p.

<sup>7</sup> 1920. évi. X. törvénycikk a miniszterek felelősségre vonása esetében követendő eljárásnak ideiglenes szabályozásáról.

<sup>8</sup> 1926. évi XXII. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról 49. §.

A közzogi bíraskodás területén azonban a 19. században, sőt még a 20. század első évtizedeiben is, ez a joghoz kötöttség nem feltétlenül érvényesült. *Martonyi János* idézett tanulmányát a közigazgatási bíraskodásról írta, az alkotmányi bíraskodás csupán néhány oldalnyi záró gondolat volt. A közigazgatási bíraskodásnál a joghoz kötöttség nem kétséges, hiszen feladata a közigazgatás működésének a törvényekkel való összhangba hozatala, vagyis döntéseit szigorúan a törvényekhez kötötten kell meghoznia. Így különösebb meglepetést az sem okozhat, hogy a Közigazgatási Bíróság nem laikus, hanem szakkörös volt, tagjai hivatásos bírói hivatalra képesített, vagy jelentős közigazgatási gyakorlattal rendelkező személyek voltak.<sup>9</sup>

Az alkotmányi bíraskodás *Martonyi János* által említett három esetköre közül azonban különösen az általunk választott, a miniszteri felelősséget érintő esete, *elvált a joghoz kötöttség elvétől*. Így a bíró nem jogi normához kötötten, hanem belső szubjektív érzései nyomán marasztalhatta el a vád alá helyezett minisztert, ami megnyitotta az utat a politikai természetű ítékezés előtt. Ebben az esetben ugyanis az ítéletet nem jogi, hanem politikai szempontok határozták meg.

Ez pedig azt a kérdést veti fel, vajon a politikai tartalmú ítékezés mennyire bízható szakkörösre, olyan személyekre, akiknek a politikától függetlennek kell lennie. Ha erre nemleges választ adunk, az *determinálja a politikai természetű közzogi bíraskodás laikus jellegét*.

Bár *Martonyi János* néhány oldalas kitekintésében a problémát ilyen mélységig nem fejtette ki, de önmagában a felvetése, hogy a közzogi bíraskodásban a szakkörösök szerepét erősíteni kell, ebbe az irányba is komoly effektusokat indít el. A témaválasztással céloim pedig az, hogy ne csupán leíró jelleggel bemutassam *Martonyi János* gondolatait, hanem azt saját gondolatit nyomán tovább építsem. Az alkotmányi bíraskodás *Martonyi János* által említett három esetköréből egyet kiemelve megvizsgálni, vajon a szakkörösök közreműködésének erősítése miként hat ki tevékenységük politikai vs. jogi természetére.

## II. A miniszteri felelősség rendszere

Egy adott ügyben eljáró bíróság összetételének a meghatározása eljárásjogi kérdés. Így a *Martonyi János* által felvetett problémát is a miniszteri felelősség érvényesítésének eljárásjogi oldaláról kell megközelítenünk. Azonban ehhez csak néhány anyagi jogi kérdés előzetes tisztázása után kezdhetünk hozzá.

A felelősség egyáltalán jogi tárgyú-e, hiszen – mint már érintettük – szakkörös közreműködés igazából akkor képzelhető el, ha valamilyen jogkérdésben kell döntenet. Emellett az ügyek tárgyi súlya is jelentőséggel bír. Kisebb súlyú ügyek esetén jogviták eldöntésénél sem szükséges feltétlenül szakkörös bírónak eljárniuk. Vagyis egyes személyek felelősségre vonása esetén szakkörös közreműködése akkor elvárt, ha jogkérdésben kell döntenet és jelentősebb súlyú ügyről van szó.

A miniszteri felelősség típusaira számos megközelítés létezik, a leginkább áttekinthető azonban a *politikai és jogi felelősségre* történő bontás, majd utóbbinak *büntetőjogi és a fegyelmi felelősségre* történő további felosztása. A jogi felelősség két altípusát pedig

<sup>9</sup> 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bíróságról 5. §.

akként különíthetjük el egymástól, hogy a miniszter jogsértő cselekménye a büntető törvénykönyvben rögzített tényállást merít ki (ezért büntetőjogi felelősséggel tartozik), vagy azon kívüli jogi normát sért meg (amiért fegyelmi felelősséggel tartozik).

Mint már említettük, a politikai felelősség érvényesítésénél jogkérdést nem vizsgálnak, így nemhogy szakbíróság közreműködése, hanem egyáltalán bármilyen típusú bírászkodás, akár annak laikus típusa is, értelmezhetetlen. Ha a képviselőház egy bizalmatlansági indítványról szavaz, az nem bírászkodási tevékenység. Fegyelmi felelősségnél már jogsértés elbírálásáról van szó, az alkalmazható szankció azonban nem túl súlyos, minek következtében a mindennapi életben sem kívánjuk meg szakképzett bírók kizárólagos közreműködést. A büntetőjogi felelősség azonban olyan súlyú, ahol ez már mellőzhetetlen. A tény- és jogkérdésekben való döntés itt is szétválasztható, de az utóbbi körben a szakbírói közreműködés elengedhetetlen. Így, ha a miniszteri felelősség rendszerén belül szakbírói közreműködést kívánunk meg, ezt elsősorban *a büntetőjogi felelősség érvényesítésénél kell megtennünk*.

A fegyelmi és a politikai felelősség kapcsán még fontos összefüggés, hogy utóbbi létezése az előbbit magába olvasztja.<sup>10</sup> A fegyelmi felelősség legsúlyosabb szankciója a hivatalvesztés, viszont ugyanezt, vagyis a megbízatás visszavonását, a politikai felelősség érvényesítése is lehetővé teszi. Egy eredményes bizalmatlansági indítványnak ugyanaz a végeredménye, mint egy fegyelmi eljárás legsúlyosabb szankciójának. Amennyiben egy miniszter megbízatását a képviselőház indokolás nélkül megszüntetheti, nem fog körülményes fegyelmi eljárást indítani, mivel annak a végeredménye nem lehet súlyosabb szankció, mint amit mindenféle indokolás nélkül is alkalmazhat. Vagyis *a képviselőház fegyelmi vétség esetén is bizalmatlansági indítvánnyal fogja a minisztert elmozdítani*.

### III. A miniszteri felelősség anyagi jogi háttere az 1848. évi III. törvénycikkben

Az 1848. évi III. törvénycikk a jogi felelősséget világosan tartalmazta, a politikai felelősséget viszont nem. Az első esetben szándékosan írtam oda a „világosan” jelzőt, mert a nyomait az utóbbinak is meg lehet találni. A politikai felelősség érvényesítésének legerősebb eszköze a bizalmatlansági indítvány, amelyet a törvény nem tartalmazott, a politikai ellenőrzés enyhébb formái azonban fellelhetők voltak.<sup>11</sup> A politikai felelősség érvényesítése azonban – beleértve abba annak legerősebb formáját, a kormány lemondásának kikényszerítését – informális eszközökkel is elérhető. Ennek leghatékonyabb formája a költségvetési jog, mivel a pénzügyi fedezet elzárásával a kormány működése teljesen megbénítható. A költségvetési jog pedig az 1848. évi III. törvénycikkben is benne volt, az ugyanis kötelezte a minisztériumot, hogy az állami költségvetést minden évben terjessze a képviselőház

<sup>10</sup> CONCHA Győző: *Politika: I. kötet: Alkotmánytan*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata. Budapest, 1907. 592. p.; TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 477. p.; CSEKEY ISTVÁN: *Magyarország alkotmánya*. Renaissance. Budapest, 1943. 185. p.

<sup>11</sup> A miniszterek kötelesek voltak az országgyűlés ülésén megjelenni, és ott a képviselőknek bármilyen tárgyú felvilágosítást megadni [1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról 29. §.]. Emellett a miniszterek kötelesek voltak az országgyűlés mindkét táblájának bármilyen általuk kért iratot átadni, sőt a törvény az országgyűlés mindkét tábláját küldöttségek felállítására is feljogosította. Ezek részére a miniszterek ugyanúgy kötelesek voltak bármilyen iratot átadni [1848. évi III. tc. 30. §.]. Ezek a jogok kétségtelenül a kormány politikai ellenőrzésének eszközei voltak.

elé.<sup>12</sup> Ennek nyomán a 19. század végére a hazai közjogi szakirodalomban is egységessé vált a kormány képviselőház irányában fennálló politikai felelősségének elismerése.<sup>13</sup> Ez a gyakorlatban a bizalmatlansági indítvány lehetőségét is magában foglalta.

A politikai felelősség mellett az 1848. III. tc. a jogi felelősség területén is hagyott maga mögött homályos pontokat. Nehéz volt eldönteni, vajon a törvény 32. §-a által felsorolt cselekmények,<sup>14</sup> amelyekért a képviselőház a minisztereket vád alá helyeztette, fegyelmi vétségek, vagy bűncselekmények voltak. Az eljárási oldalt hozzá kapcsolva ez azt a kérdést vetette fel, vajon az országgyűlés által lefolytatott eljárás a fegyelmi eljárással, vagy büntetőeljárással volt párhuzamba állítható.

Bár a törvény – mint említettem – érzésem szerint homályos volt, a szakirodalom azonban szinte egységesen úgy értelmezte az 1848. évi. III. tc. 32. §-a által 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,<sup>15</sup> *Kmety Károly* pedig még a halálbüntetés lehetőségét is külön megnevezte.<sup>16</sup> A büntetőjogi szankcióknak a büntető törvénykönyv kereti közé szorításával egyedül *Márffy-Mantuano Rezső*nél találok találkozni.<sup>17</sup> Az első álláspont dominanciáját jelzi az is, hogy a büntető törvénykönyvön kívüli büntetőjogi szankciók lehetőségét 1920-ban törvény is megerősítette.<sup>18</sup>

#### IV. A miniszteri felelősség eljárásjogi oldala

Az anyagi jogi háttérnél tehát nagyjából egyértelmű jogértelmezés alakult ki: a 32. §-ban rögzített tényállások kimerítése büntetőjogi felelősséget vont maga után. Eljárási oldalról tehát a miniszterekkel szemben lefolytatott eljárást a büntetőeljárással kell párhuzamba állítanunk.

<sup>12</sup> A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles. 1848. évi III. tc. 37. §.

<sup>13</sup> *KMETY KÁROLY: A magyar közjog tankönyve.* Grill. Budapest, 1911. 426-428. pp.; *FERDINANDY GEJZA: Magyarország közjoga (Alkotmányjog).* Politzer. Budapest, 1902. 709-714. pp.; *NAGY ERNŐ: Magyarország Közjoga (Államjoga).* Atheneum. Budapest, 1912-1914. 359. p.; *MOLNÁR KÁLMÁN: Magyar közjog.* Danubia. Pécs, 1929. 703-706. pp.; *TOMCSÁNYI 1932, 477-478. pp.*; *CSEKI 1943, 184-185. pp.*; *EGYED ISTVÁN: A mi alkotmányunk.* Magyar Szemle Társaság. Budapest, 1943. 318. p.

<sup>14</sup> A ministerek feleletre vonathatnak: a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fenálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követték el, vagy illetőleg adatik ki. b) A kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért. c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának. 1848. évi III. törvénycikk 32. §.

<sup>15</sup> *FERDINANDY 1902, 705. p.*

<sup>16</sup> „A minister 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 minister esetleg halállal is büntethető léssen.” *KMETY 1911, 430. p.*

<sup>17</sup> *MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ: A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon.* Politzer. Budapest, 1905. 139-142. pp.

<sup>18</sup> A bíróság a vádlott bűnösségének és a cselekmény súlyának figyelembevételével belátása szerint a büntető törvényekben ismert bármely büntetést szabadon megállapíthat. 1920. évi X. tc. 15. §.

A bíróság összetételén kívül azonban lényeges eljárási kérdés a bűnvádi per garancia-rendszerének érvényre jutása is. Az 1848. évi III. törvénycikk azonban erre vonatkozóan semmilyen rendelkezést nem tartalmazott. Ha megnézzük a Monarchia másik államának 1867-ben elfogadott szabályrendszerét, amennyiben a miniszterekkel szemben büntetőjogi felelősséget érvényesítettek, alkalmazni kellett az általános büntetőeljárási szabályokat.<sup>19</sup>

1920-ban azonban – az egykamarássá váló törvényhozás miatt – szükségessé vált az eljárási szabályok, különösen az eljáró bíróság újra szabályozása. Az 1848. évi III. törvénycikk szerint a miniszterek felelősségre vonása a képviselőház által emelt vád alapján a főrendi házban alakult bíróság által történt,<sup>20</sup> második kamara híján azonban ez a szabály alkalmazhatatlanná vált. Így rendezni kellett, hogy a főrendi házban alakult bíróság helyett ki látja el az ítélőbíróság feladatait. Erről részleteiben külön pontban fogunk szólni, itt csak arra utalunk, hogy 1920-ban az eljárási oldalon nem csupán a szervezeti kérdések, hanem az eljárási garanciák hiánya is szemet szűrt a törvényhozónak. A rendes büntetőeljárás egyes elemeit nálunk is kiterjesztették a miniszterekkel szembeni eljárásra.<sup>21</sup>

#### V. *A miniszterekkel szembeni eljárások politikai természete*

*Martonyi János* – bevezetőben említett művében – a vád alá helyezett miniszterek felett ítélkező bíróság összetételéről fogalmazott meg gondolatokat. Ez a bírói fórum felelősséget érvényesít, elvárt összetételére pedig erősen kihat, hogy ez a felelősség mennyire jogi, illetőleg mennyire politikai természetű. Utóbbinak az erősödése egyre inkább elhalványítja az eljáró bírói fórum jogban jártasságának szükségességét. A szakbíróság vs. laikus bíróság közötti választásban tehát az utóbbi felé tolódik el. Ez éppen *ellentétes azzal az iránnyal, amit Martonyi János jónak tartott.*

A politikai felelősség magától értetődően politikai természetű, az eddig leírtak azonban azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1848. évi III. törvénycikk nyomán hazánkban a jogi felelősség is erősen politikai természetűvé vált. Mindez az anyagi és eljárásjogot egyaránt áthatotta. Anyagi jogi oldalról, míg a már említett 1867-es osztrák törvény a miniszterek büntetőjogi és fegyelmi felelősségét világosan szétválasztotta, s büntetőjogi szankciót csak a büntetőtörvénykönyvben rögzített cselekményért tett lehetővé, Magyarországon minden jogsértésük büntetőjogi felelősséget vont maga után. A törvény 32. §-a pedig csak tényállásokat sorolt fel, azoknak a büntetőjogtól megszokott szabatos tartalmi körbeírása elmaradt. Így annak megállapításában, hogy a miniszterek egy-egy cselekménye kimeríti-e a 32. §-ban szereplő valamelyik tényállást, *az eljáró bíróság mérlegelése igen széles körű, mondhatjuk, szinte korlátlan volt. Ferdinandy Gejza* ebből azt a következtetést

<sup>19</sup> Amennyiben jelen törvény nem állapít meg eltérést, az állambíróság a rendes büntetőeljárás szabályait követi. A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. évi július 25-i törvény. (a továbbiakban: Osztrák törvény) Reichsgesetzblatt (osztrák) 101/1867.

<sup>20</sup> 1848. évi III. tc. 34. §.

<sup>21</sup> A korábban idézett 1867-es osztrák törvénnyel összehasonlítva, az 1920-as magyar szabályozás a miniszterekkel szembeni eljárásra nem terjesztette ki általánosságban a bűnvádi per teljes alkalmazását. Csupán konkrét részleteket emelt be. A 12 fős ítélőbíróságnak 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 megállapított garanciális szabályokat. 1920. évi X. tc. 13-15. §.

vonta le, hogy a rossz kormányzás is büntetőjogi felelősség tárgyává tehető, a kormányzás milyenségének megítélése pedig *arbitrarius jellegű*.<sup>22</sup> Így a szubjektív politikai érzelmek érvényre juttatásának különösebb korlátjai nem voltak.

Az eljárási garanciák hiánya is a jogi felelősség politikai természetét erősítette, hiszen az eljáró bíróságot bizonyítási szabályok sem kötötték. Tehát a bíróságnak széles, talán mondhatjuk korlátokkal alig rendelkező mérlegelése volt abban, hogy mely cselekmények minősülnek büntethetőnek, és abban sem voltak kötöttségei, hogy ezt miként bizonyítja.

## VI. Az ítélőbíróság

Már korábban is érintettük, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szerint a jogi felelősség érvényesítésénél a képviselőházat illette a vádemelés joga, s a főrendi házban alakult meg az ítélőbíróság. Ez tehát laikus bíraskodás volt. A politikai természetét illetően azonban a főrendi ház a képviselőháznál semlegesebb volt. Mivel a *főrendház nem pártpolitikai vonalakon szerveződött*, az ítélőbírósági funkció ide telepítése a politikai természetet tompító megoldást jelentett.<sup>23</sup>

Amikor a törvényhozás 1920-ban egykamarássá vált, a főrendi ház (felsőház) hiánya miatt gondoskodni kellett az ítélőbíróság pótlásáról. A nemzetgyűlés erre a feladatra egy ún. alkotmányvédelmi bizottságot állított fel, amelynél a szakbíraskodás bevonása is látókörbe került. A törvényjavaslat előkészítői az alkotmányvédelmi bizottság összetételénél két lehetséges megoldást mérlegeltek. Az egyik szerint a tagokat, az egykori kiegyezési törvényben a közös miniszterek felett ítélkező testület mintájára,<sup>24</sup> a nemzetgyűlés az egyszerű állampolgárok közül választotta. Ez továbbra is laikus bíraskodás lett volna, s a főrendi háznál talán erősebb politikai természettel. A másik verzió a magasabb bírói fórumok (Kúria, Közigazgatási Bíróság) bevonásával számolt, vagyis itt szakbírókból állt volna az ítélkező fórum.<sup>25</sup>

A kormány által benyújtott törvénytervezetben az ítélkező tevékenység ellátására felállított 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.<sup>26</sup> A kihirdetett törvényben az arány fele-fele lett, azonban a hivatásos bírói tagokat nem a nemzetgyűlés választotta, hanem a Kúria és Közigazgatási

<sup>22</sup> „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 *arbitrarius 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 1902, 705. p.

<sup>23</sup> „De éppen ama körülmény, hogy a főrendház természetesen marad ki a párttusákból, teszi alkalmassá és hivatottá arra, hogy oly eseteket, a melyeknek felszínre tolásánál az elvakult pártzenvedély is szerepelhet tényező, gyanánt, a főrendház bírálja el. / A politikai képzettség is legtöbb valószínűséggel a főrendház tagjaiból alakult bizottságban található fel a kívánt mértékben.” MÁRFFY-MANTUANO 1905, 122. p.

<sup>24</sup> 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdek viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról 54. §.

<sup>25</sup> KI-1920 I. 174-175. pp.

<sup>26</sup> KI-1920 I. 168-169. pp.

Bíróság saját tagjai közül maga delegálta.<sup>27</sup> A módosító javaslatot a nemzetgyűlés közjogi bizottsága tette, s a két tényező egyensúlyát az alábbi ok miatt tartotta szükségesnek: „*az ítélethozatalnál mindenikben az a megnyugvás keljen, hogy abban a magyar bírák és független állású, nagy tekintélyű polgárok illetve politikusok ítélete fejeződik ki egy képen*”.<sup>28</sup> A megnyugtató döntéshez tehát a politikusok ítéletének is ki kellett fejeződnie.

A felsőház 1926-os felállítását követően a miniszterek fölötti ítélezést újra a második kamara hatáskörébe utalták, melynek következtében a szakbírók közreműködése megszűnt. A felsőház az ítélelbíróság tagjait ugyanúgy saját tagjai közül választotta, mint ahogy 1918 előtt a főrendi ház.

*Martonyi János* általunk elemzett tanulmánya pedig erre a korszakra esik, hiszen azt hat évvel a felsőház felállítását követően írta, vagyis mindössze hat évvel azután, hogy a miniszterek feletti ítélezésben újabb módosulás történt.

## VII. Összegzés

*Martonyi János* – a bevezetőben említett tanulmányában – a miniszterek feletti ítélelbíróság szakbíróági jellegének erősítése mellett foglalt állást. A tanulmányunk gondolatmenetből azonban jól levezethető, hogy a bíróság jellegét az anyagi és eljárásjogi szabályok erősen determinálják. Ha azok teret nyitnak a politikai természetű döntések előtt, kétségessé válhat a szakbírók bevonása, hiszen nekik a politikától függetleneknek kell lenniük.

*Heimann Jenő* 1906-ban, a miniszterek jogállásáról írott rövid könyvében kifejezetten a politikai természetet emeli ki. A miniszterek büntetőjogi felelősségének megállapítása politikai mérlegelés tárgya, politikai mérlegelés pedig rendes bíróságokra nem bízható.<sup>29</sup> Hasonló álláspontot találhatunk *Kmety Károlynál* is.<sup>30</sup> *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.<sup>31</sup> Az ítélelbíróság összetétele a két modell közötti választás egyik lényeges eleme.

A problémát a 21. század szakirodalmában talán *Cserny Ákos* fogalmazta meg legpontosabban:

„*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.*”<sup>32</sup>

<sup>27</sup> 1920. évi X. tc. 2. §.

<sup>28</sup> KI-1920 I. 273. pp.

<sup>29</sup> „*A miniszter 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 miniszter nemcsak ténykedéseért, hanem az abból eredő eredményekért is tartozik felelősséggel. / Ebből folyik egyrészt a miniszter jogi, másrészt annak politikai felelőssége. / Ebből folyik azonban, azon szükséglet is, hogy a minisztert a rendes bíróság hatásköréből kivonjuk.*” HEIMANN JENŐ: *A miniszterek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*. Kilián. Budapest, 1906. 19. p.

<sup>30</sup> KMETY 1911, 430. p.

<sup>31</sup> CONCHA 1907, 604. p.

<sup>32</sup> CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség*. Complex. Budapest, 2008. 50. p.



Mint a bevezetőben már említettük, *Martonyi János* az alkotmányi bírászkodásról csupán néhány rövid gondolatot oszt meg, amelynek legfontosabb eleme a szakbírósági jelleg erősítése. Mindez vonatkozik az általunk elemzett miniszteri felelősségnél a felettük ítélkező bírói fórumra is. Rövid tanulmányom pedig arra szolgált, hogy *Martonyi János* felvetését egy további gondolattal egészítsem ki. Bár *Martonyi* konkrétan nem írta le, de a szakbíróságok közreműködésének kiterjesztésével lényegében a *közjogi bírászkodás jogi természetének erősítése mellett foglalt állást*.

ISTVÁN SZABÓ

ÜBERLEGUNGEN ZUR VERFASSUNGSGERICHTSBARKEIT  
NACH JÁNOS MARTONYI DIE POLITISCHE  
VS. RECHTLICHE NATUR DER  
ÖFFENTLICHEN GERICHTSBARKEIT

(Zusammenfassung)

Am Ende seines 1932 erschienenen Werkes über die Verwaltungsgerichtsbarkeit spricht *János Martonyi* das Thema Verfassungsgerichtsbarkeit an, worin er insofern als bedeutende Veränderung ansieht, als nicht mehr nur die öffentliche Verwaltung der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, sondern diese Kontrolle allmählich auf die Tätigkeit des Parlaments ausgedehnt wird. *Martonyi* nennt drei Bereiche: die Wahlgerichtsbarkeit, die verfassungsmäßige Verantwortung von Ministern und die Rechtsprechung bei Inkompatibilitäten. Am wichtigsten ist ihm, dass die Rolle der Fachgerichte gegenüber den Laienrichtern gestärkt werden sollte.

In meiner Studie untersuche ich die verfassungsrechtliche Verantwortung der Minister und die Frage, inwieweit sich die rechtlichen Zwänge darin widerspiegeln. Dies ist eine Voraussetzung für die Einschaltung von Fachgerichten. Nach dem Gesetz Nr. III. von 1848 war die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister jedoch in hohem Maße politischer Natur. In materieller Hinsicht waren die Handlungen, die eine Haftung begründeten, oberflächlich formuliert, und es wurden keine Verfahrensgarantien für die Haftung von Ministern festgelegt. Die damalige Literatur vertrat auch die Auffassung, dass in diesem Rahmen schlechte Regierungsführung rechtlich geahndet werden könne. Dies sei jedoch keine Frage des Rechts, sondern des politischen Ermessens, das nicht den Berufsrichtern überlassen werden könne, die von der Politik unabhängig sein müssten.

Die Studie kommt daher zu dem Schluss, dass der Vorschlag von *János Martonyi*, die Einbindung von Fachgerichten in die Verfassungsgerichtsbarkeit auszuweiten, auch eine Stärkung des rechtlichen Charakters der öffentlichen Gerichtsbarkeit im Gegensatz zu ihrem politischen Charakter impliziert.