


A *vis inertiae* és a polgári átalakulás

1. Prológus

 flexibilitás a történeti alkotmány közismert sajátossága. Az alkotmányos identitás évszázados változásai során az új elemekkel egészül ki, az idejét-múlt részek pedig alkotmánytörténété válnak. Jelen tanulmányban egy az utóbbi körbe tartozó intézményt érintek. A vármegyék alkotmányvédő funkciójának ezt a formáját a rendi korban is vitatták,¹ bár az 1545:33. tc.-ből levezethető volt.² A polgári átalakulás azonban olyan államszervezeti változásokat hozott, amellyel az alkotmányvédelemnek ez a típusa már nem fért össze. A *vis inertiae* jó példa arra, hogy a történeti alkotmányban hogyan szorul háttérbe, kerül át az alkotmánytörténet körébe egy jogintézmény, anélkül, hogy konkrét, rávonatkozó törvényi rendelkezéssel az országgyűlés erről intézkedett volna.

2. Fogalomtisztázás

2.1. Alkotmányvédelem – törvényességi felügyelet

Az alkotmányvédelem az államműködésnek az alkotmánnyal történő összhangját biztosítja. Alapfeltétele az alkotmány hierarchikus elsőbbsége, s annak a jogrendszer többi részétől történő elkülöníthetősége. A jogforrási hierarchiában is akkor tudja betölteni elsődleges szerepét, ha világosan megállapítható, hogy mi a zsinórmérték és minek kell azzal összhangba állnia. A világos elkülönítés pedig formális alkotmányt feltételez.

A történeti alkotmány keretei között azonban a formális alkotmány elhatárolása nem volt egyszerű feladat. Nem véletlen, hogy az 1949 előtti szakirodalmat olvasva az alkotmány definiálására nagyrészt annak a materiális fogalmát használták.³ A törvények között tartalmukból eredő hierarchikus viszonyt nem lehetett megállapítani, ha az alkotmányt mégis formális oldalról akarták megközelíteni, akkor az nem lehetett más, mint a törvények összes-

¹ STIPTA István: Közjogi viták a vármegye rendeletfélretételi (*vis inertiae*) jogáról. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020. 1. különszám, 270. p.; STIPTA István: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi–közigazgatási jogvédelem*. Jogtörténeti Értekezések 44. Budapest, 2020. Gondolat Kiadó, 195. p.

² STIPTA István: Az Aranybulla ellenállási záradéka és a nemesi vármegyék rendelet-félretételi (*vis inertiae*) jogosultsága. In MEZEY Barna (szerk.): *Az Aranybulla a jogtörténetében*. Budapest, 2022. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, 172–176. p.

³ NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (Államjog)*. Budapest, 1912–1914. Athenaeum, 6–7. p.; FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga. I. kötet*. Pécs, 1926. Karl Könyvesbolt, 5. p.; TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest, 1932. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 31. p.; EGYED István: *A mi alkotmányunk*. Budapest, 1943. Magyar Szemle Társaság, 36. p.

sége. Ez határolható el világosan a jogrendszer többi részétől. Timon Ákos is – éppen a *vis inertiae* kapcsán – a törvények összességéként definiálta az alkotmányt.⁴ Alkotmány és törvény lényegében ugyanazt jelentette, az első az utóbbiak összefoglaló neve volt. Ebben a rendszerben az alkotmány és a törvény között nem állt fenn hierarchikus viszony, aminek a *vis inertiae* szempontjából is jelentősége lesz.

Az előző bekezdésben felvázolt keretek között az alkotmányvédelem a törvények alatt álló joganyag és a törvények közötti összhang megteremtését, vagyis a törvénysértések kiküszöbölését jelentette. A *vis inertiae* is ezt foglalta magába: a vármegyék megtagadhatták az uralkodó, illetőleg a kormányiszékek törvénysértő intézkedéseinek végrehajtását.⁵

A kartális alkotmány azonban a törvényektől is elhatárolhatóvá válik, melynek következtében törvény is lehet alkotmányellenes. Ebből eredően az alkotmányvédelem tartalmában is változás áll elő. A közigazgatás törvények alá rendeltsége továbbra is megmarad, erre azonban a helyes terminológia az alkotmányvédelem helyett már a törvényességi felügyelet lesz. Az alkotmányvédelem ennél szélesebb fogalommal alakul, az a közigazgatáson túl a törvényhozás és a bírságok alkotmányos működésére is kiterjed.

A történeti alkotmány idején tehát a mai alkotmányvédelem és törvényességi felügyelet fogalom között nem volt éles tartalmi különbség, napjainkban viszont van. És ha a *vis inertiae*-t el akarjuk helyezni ebben a megosztott rendszerben, akkor az nem az alkotmányvédelem, hanem a törvényességi felügyelet körébe sorolható. További gondolatmenetünk szempontjából ennek is jelentősége lesz.

2.2. A törvényességi felügyelet rendszere

A következő gondolati lépés a törvényességi felügyelet tartalmának áttekintése, ahol két elemet vizsgálunk: a helyi önkormányzatok és a központi közigazgatás (az államigazgatás) feletti törvényességi felügyeletet. A polgári átalakulás után a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet – a főispánokon keresztül – a központi közigazgatás látta el. A belügyminiszter, s végső soron a kormány (a felelős minisztérium).

A központi közigazgatás (a felelős minisztérium) működésének törvényességét pedig – a miniszterek jogi felelősségén keresztül – az országgyűlés felügyelte.⁶ A törvénysértést elkövető miniszterek szankcionálása ugyanis éppen azt a célt szolgálta, hogy működésük törvényessége kontroll alatt álljon. A törvények legfőbb értelmezője pedig annak alkotója, vagyis maga az országgyűlés volt.

⁴ Timon Ákos a *vis inertiae* kapcsán az alábbiakat írja: „[...] a megyék joguknak és feladatuknak tekintették az országgyűlésnek nem felelős központi kormányzatot a törvények által biztosított alkotmány szempontjából ellenőrizni és az alkotmányt sértő kormányrendeletek végrehajtását megakadályozni.” (TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, 1919. Horánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 733. p.) A „törvények által biztosított alkotmány” kifejezésből levonható a konklúzió: az alkotmány a törvények összessége.

⁵ STIPTA István: Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844–1848). In TÓTH Károly (szerk.): *In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Szeged, 1991. JATEPress, 316. p.; STIPTA 2020. 195–196. p.; TIMON 1919. 733–734. p.

⁶ 1848. évi III. tc. 32–36. §.

A közigazgatási bírászkodás a közigazgatás feletti kontroll fejlődésének egy újabb állomása volt, ami a *vis inertiae*-t méginkább okafogyottá tette. Ebben a tanulmányban azonban elsősorban a polgári átalakulástól a közigazgatási bírászkodás felállításáig terjedő köztes időszakot vizsgálom. Vajon csak a közigazgatási bírászkodás, vagy már ennek megjelenése előtt maga a polgári átalakulás (kötött mandátum megszűnése, felelős minisztérium felállítása stb.) hatással volt-e a *vis inertiae*-re.

3. A *vis inertiae* a rendi korban

3.1. A központi kormányzások parlamentáris felelősségének hiánya

A *vis inertiae* legfontosabb dogmatikai alapját a központi kormányzások parlamentáris felelősségének hiánya adta.⁷ A törvényességi felügyelet kapcsán érintettük, hogy a kontroll elsősorban a jogi felelősségen keresztül valósult meg, az pedig 1848 előtt hiányzott. Az adó- és újoncmegajánlás ugyan lehetett nyomásyakorlási eszköz az országgyűlés kezében, de ez nem jogi, hanem politikai kontrollt jelentett, így csak áttételesen volt alkalmas a törvényesség ellenőrzésére. Tényleges súlya azonban még a szorosabb politikai kontrollhoz sem volt elegendő, nemhogy a törvényességi ellenőrzéshez.

3.2. A kötött mandátum hatása

Kevésbé említjük, de a vármegyék alkotmányvédő funkciója a kötött mandátummal is szoros összefüggésben állt. A korábbiakban megállapítottuk, hogy a *vis inertiae* a formális értelemben vett alkotmány védelmét jelentette, amely a történeti alkotmány fogalomrendszerében a közigazgatás törvényes működésének biztosítását jelentette. Azt is megállapítottuk, hogy a közigazgatási bírászkodás megjelenéséig a törvények legfőbb értelmezője annak alkotója, vagyis az országgyűlés volt.

Kötött mandátum esetén az országgyűlés döntései a vármegyei közgyűléseken adott utasításokból eredtek, így a törvényhozásban is a vármegyék akarata érvényesült. Ha a törvények legfőbb értelmezője maga az országgyűlés, akkor a vármegyei közgyűléseken nem alaptalanul merült fel a közigazgatás ellenőrzése iránti igény. Az általuk adott utasítások nyomán született a törvény, s ha azt látták, hogy a központi közigazgatás nem azt teszi, mint amit a törvénnyel el akartak érni, akkor megtagadták a kormányzások döntéseinek végrehajtását.

3.3. A *vis inertiae*-ből eredő anomália

Ha a törvényességi felügyelet rendszerénél leírtakat az előző alpontra kivetítjük, akkor egy anomáliát is észlelünk. A vármegye működésének törvényességét a központi közigazgatás ellenőrzi, a központi közigazgatását pedig az országgyűlés. Az országgyűlési döntések azon-

⁷ Ennek kapcsán röviden újra említhetjük a Timon Ákostól vett korábbi idézetet „[...] a megyék joguknak és feladatuknak tekintették az országgyűlésnek nem felelős központi kormányzatot a törvények által biztosított alkotmány szempontjából ellenőrizni [...]”. TIMON 1919. 733. p.

ban a vármegyék utasítása nyomán születtek, amellyel a kör összeért. A vármegyék ama szervezet törvényességi felügyeletét látták el, aki az ő törvényes működésüket felügyelte.

A kötött mandátum rendi kori módja a hatalommegosztással sem fért össze, hiszen a vármegye párhuzamosan gyakorolt törvényhozási és közigazgatási tevékenységet. Az itt említett anomália is ebből eredt.

4. A polgári átalakulás *vis inertiae*-vel összefüggő államszervezeti módosulásai

4.1. Az országgyűlésnek felelős minisztérium felállítása

Mint korábban már szó volt róla, a *vis inertiae* legfontosabb dogmatikai alapját az országgyűlés központi közigazgatás felett gyakorolt jogi kontrolljának hiánya jelentette, az 1848. évi III. tc. azonban ezt a problémát kiküszöbölte. A képviselőház „Minden olyan tettért, [...] melly [...] a fennálló törvények rendeletét [...] sérti”,⁸ a minisztereket a főrendiház előtt vád alá helyezhette, utóbbi pedig a törvénysértés megállapítása esetén akár büntetőjogi szankciót is alkalmazhatott.⁹ Ez a rendelkezés a minisztériumot az országgyűlés közvetlen jogi kontrollja alá helyezte, amellyel a törvények alkotója eszközt kapott a kezébe a központi közigazgatás törvényes működésének ellenőrzésére.

Később a jogi felelősség mellett még a minisztérium politikai felelősségét is érintjük. Bár az 1848. évi III. törvénycikk a bizalmatlansági indítvány intézményét nem tartalmazta, a politikai felelősség elemei mégis megjelentek a magyar közjogban.¹⁰

4.2. A szabad mandátum

A *vis inertiae* másik dogmatikai alapját a kötött mandátumban jelöltük meg. A polgári átalakulással azonban megszűnt a követutasítás, a kötött mandátumot annak szabad formája váltotta fel. Az áprilisi törvényekben ugyan nem találunk erre vonatkozó rendelkezést, amiből eredően egyesek – mint Kossuth Lajos – vitatták is a változást,¹¹ a követek (képviselők) választási szabályainak változása azonban garantálta a szabad mandátumot. Az 1848-as választójogi törvény szerint az országgyűlési követeket (képviselőket) már nem a megyei közgyűlések választották. Ennek következtében vissza sem hívhatták őket, egyáltalán a közgyűlés előtti megjelenési kötelezettségük sem volt. Ha egyesek vitatták is a kötött mandátum megszűnését, a megyék – az említett ok miatt – régi törvényhozásbéli jogaiknak a gyakorlat-

⁸ 1848. évi III. tc. 32. § a. pont

⁹ FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (Alkotmányjog)*. Budapest, 1902. Politzer, 705. p.; KMETY Károly: *A magyar közjog tankönyve*. Budapest, 1911. Grill, 430. p.

¹⁰ KMETY 1911. 426–428. p.; FERDINANDY 1902. 709–714. p.; NAGY 1912–1914. 359. p.; MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Pécs, 1929. Danubia, 703–706. p.

¹¹ STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In BALOGH Judit (szerk.): *Európai Magyarország! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debrecen, 2004. DE ÁJK, 128–129. p.

ban már nem tudtak érvényt szerezni, aminek következtében a képviselőház tagjai szabad mandátummal rendelkeztek.¹²

A kötött mandátum megszűnésével megszűnt az a dogmatikai alap is, amellyel a rendi korban a *vis inertiae* létjogosultságát igazoltuk. Ha a törvények már nem a vármegyék utasításából keletkeznek, az azok értelmezésére vonatkozó joguk is megszűnik.

Így nem véletlen, hogy a két közjogi intézmény (kötött mandátum és *vis inertiae*) eltörlése, vagy fenntartás között konzekvens kapcsolat alakult ki. Kossuth Lajos, aki a megyék alkotmányvédő szerepének az egyik legerősebb védelmezője volt, a kötött mandátumhoz is ragaszkodott.¹³

4.3. A képviselőház és a minisztérium közötti politikai szövetség

A minisztérium országgyűlés irányában fennálló felelősségénél említettük, hogy az 1848. évi III. törvénycikk ugyan a bizalmatlansági indítvány intézményét nem ismerte, a minisztérium országgyűlés irányában fennálló politikai felelőssége mégis létezett. Annak tényleges érvényesítője pedig a képviselőház volt.

Ebből eredően a király a kormány kinevezésekor mindig figyelemmel volt a képviselőházi erőviszonyokra, s a miniszteri tisztségeket a képviselőházi többség bizalmát élvező személyek nyerték el. A képviselőház és a kormány között szoros együttműködés alakult ki, melynek következtében a kormány törvényjavaslatai is könnyen kaptak zöld utat az országgyűlésben. Az alkotmányvédelem fogalmának tisztázásakor pedig láthattuk, hogy a törvényekkel szemben nem lehetett alkotmányossági kifogást emelni. Ha a törvényhozás a vármegyékkel fennálló konfliktusban a minisztérium mögé állt, az utóbbi számára komoly fegyvertényt jelentett.

5. A *vis inertiae*-ből eredő rendellenességek a polgári kori államszervezetben

Láthattuk, hogy a *vis inertiae* már a rendi korban is okozott államműködési rendellenességet. Bár a kötött mandátum megszűnésével ez a probléma megoldódott, azonban a polgári típusú államszervezetben új súrlódási pontok keletkeztek. A kiegyezés utáni közigazgatási reformok egyik központi elme a centralizáció volt. A növekvő központi hatáskörök végrehajtására azonban már nem csupán a vármegyei szerveket vették igénybe, hanem megyei illetékeségi területtel a felelős minisztériumnak alárendelt közigazgatási szerveket is felállítottak (területi államigazgatási szervek). Ez a folyamat a *vis inertiae*-vel szemben állt. A központi közigazgatás törvénysértő döntéseinek végrehajtását ugyanis a vármegyék csak úgy tudták megakadályozni, ha a területi közigazgatás minden szerve önkormányzati irányítás alatt ma-

¹² RUSZOLY József: Az országgyűlési népképviselőlet kezdetei Bihar vármegyében. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica* 62. Szeged, 2002. 6. p.

¹³ STIPTA 2004. 128–129. p.

rad. Így a *vis inertiae* esetleges fenntartása ellehetlenítette a területi államigazgatási szervek felállítását.

A kötött mandátum megszűnésével a vármegyék „önfelügyeletéből” eredő anomália ugyan megszűnt, viszont így a *vis inertiae* a központi közigazgatást két, egymástól független felügyelet alá helyezte volna. Az országgyűlésnek jogi felelősséggel tartozó minisztérium felállítása a törvényhozás számára egy új eszközt jelentett a központi közigazgatás törvényességi ellenőrzésére. A szabad mandátumból eredően viszont a *vis inertiae* egy, az országgyűléstől független, azzal párhuzamos ellenőrzési hatáskörre vált. Sokáig nem kell bizonygatnunk, milyen ellentmondásos helyzetet szült volna, ha a törvény alkotója (az országgyűlés) egy rendeletet törvényesnek minősít, a vármegyék azonban mégsem hajtják végre, mert szerintük törvényt sértő.

6. A *vis inertiae* háttérbe szorulásának oka

A képviselőház és a felelős minisztérium közötti politikai szövetségből már levezettük, hogy a kormány törvényjavaslatai a képviselőházban különösebb ellenállás nélkül zöld utat kaptak. Ha a kormány el tudta érni, hogy a vármegyékkel fennálló vitás kérdésekben az országgyűlés a kormány álláspontját foglalja törvénybe, a *vis inertiae* erejét veszítette. Az alkotmányvédelem 19. századi tartalma kapcsán leszögeztük, hogy az a törvények alkotmányosságának vizsgálatára nem terjedt ki. A részletes, aprólékos törvényi szabályozásokkal szemben a vármegyék a *vis inertiae* elismerése esetén sem tehettek semmit. Talán nem véletlen, hogy az 1848-ban, illetőleg a kiegyezés után született, az államszervezetet rendező törvények közül a köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. tc. volt a legnagyobb terjedelmű, az közel száz paragrafusból állt. Abból indultak ki, hogy minél részletesebb a törvényi szabályozás, annál kevésbé van azzal szemben vármegyei ellenállás.

A részletes törvényi szabályozáson túl a területi államigazgatási szervek felállítása tovább korlátozta a *vis inertiae* lehetőségét. Mint már említettük, ha a központi közigazgatás intézkedéseit nem vármegyei szervek hajtják végre, akkor nem tudják annak érvényesülését sem megakadályozni.

A korábban leírtakra utalva, a közigazgatási bíraskodás szintén a *vis inertiae* háttérbe szorulásához vezetett. Ha bíróság döntött egy törvényességi kérdésben, azt közigazgatási szerv nem bírálhatta felül. Ebben a körben a *vis inertiae* kizárt.

7. A *vis inertiae* korlátozott továbbélése

Az országgyűlés által meg nem szavazott adók beszédésénél és meg nem ajánlott újoncok kiállításánál az 1870-es,¹⁴ majd az 1886-os¹⁵ köztörvényhatósági törvény is fenntartotta a vármegyék ellenállási jogát.¹⁶ Ez a fenntartás azonban logikusan illik az eddig leírtakhoz,

¹⁴ 1870. évi XLII. tc. 17. §.

¹⁵ 1886. évi XXI. tc. 20. §.

¹⁶ STIPTA 2022. 188. p.

mert a király az országgyűlést – annak elnapolásával – akadályozhatta a törvényességi felügyelet ellátásában. Az ilyen körülmények között működő kormánnyal szemben a polgári korban is megmaradt a *vis inertiae*. Ennek közismert esete volt a báró Fejérváry Géza által vezetett kormánnyal szembeni vármegyei ellenállás.

Persze ennek a korlátozott alkotmányvédő funkciónak is előfeltétele, hogy az adók beszedésére és az újoncok kiállítására ne hozzanak létre területi államigazgatási szerveket.

8. Összefoglalás

A Prológusban a *vis inertiae*-ről azt a hipotézist állítottuk fel, hogy a polgári átalakulást követően azt nem kellett külön törvényhozási intézkedéssel megszüntetni, mert az új állam-szervezeti jellemzők külön intézkedés nélkül is háttérbe szorították. Ezt elsősorban az újonnan felállított felelős minisztérium és az országgyűlés között fennálló kapcsolatból vezettük le. A kormány és a képviselőház között egy szükségszerű politikai szövetség jött létre, amelynek segítségével a kormány a törvényhozásra informális befolyást tudott gyakorolni. Mivel a *vis inertiae* a törvények alkotmányosságának vizsgálatára nem terjedt ki, ha a kormány akaratát a törvényhozás támogatta, a vármegyék mozgástere jelentősen beszűkült.

Ennek az egész rendszernek azonban a szabad mandátum volt az előfeltétele. A kormány a képviselőházzal fennálló politikai szövetségét csak úgy tudta a vármegyékkel fennálló vitájában a maga oldalára fordítani, ha a képviselőket nem kötötték azok utasításai. A kötött mandátum fennmaradása esetén a vármegyék központi közigazgatás általi törvényességi felügyelete szinte teljesen megszűnt volna. Ha a vármegyék utasításai nyomán a miniszterekkel szemben bizalmatlansági indítványt lehet benyújtani, vagy netán törvénysértéssel gyanúsítva őket vád alá helyezhetők, tulajdonképpen passzív ellenállási jogra már nincs is szükség. A kormány olyan szorosan a vármegyék kontrollja alá kerül, hogy nem is bocsátott volna ki olyan rendelkezéseket, amelyek a vármegyékben ellenérzést kelthettek.

Összefoglalva: a *vis inertiae* léte vagy nem léte alapvetően a kötött vs. szabad mandátum függvénye volt.