

## NÉHÁNY GONDOLAT A MINISZTEREK JOGI FELELŐSSÉGÉRŐL A LAJTÁN INNEN ÉS TÚL

### I. Bevezetés

A miniszterek jogi felelőssége a teoretikus témák egyik jó példája. Köztudottnak mondható, hogy az 1848. évi III. törvénycikk vonatkozó rendelkezései egyszer sem nyertek alkalmazást, vagyis a képviselőház egyetlen alkalommal sem helyezett minisztert vád alá.

A régi törvénytárakat lapozva azonban mindig támadnak gondolataink, s egy ilyen gondolatindító lehet, ha az Osztrák-Magyar Monarchia két alkotó államának korabeli szabályait egymás mellé állítjuk. Míg a Pozsonyban üléselő utolsó rendi országgyűlés az 1848. évi III. törvénycikken belül mindössze négy paragrafust áldozott a miniszterek jogi felelősségének rögzítésére, a bécsi Birodalmi Tanács 1867-ben egy önálló, 31 paragrafusból álló törvényt dolgozott ki róla.<sup>1</sup> Az érdemi különbség az eljárási garanciák lényegesen finomabb kidolgozása volt.

Kérdés, hogy a miniszterek jogi felelőssége elválasztható-e a jogi felelősség általános szabályaitól, gondolva különösen a büntetőjogi felelősségre. A problémát pontosan megfogalmazva, *a miniszterek felelősségre vonásánál felpuhíthatóak-e büntetőjogi garanciák?* Az 1848. évi III. törvénycikk a garanciarendszert felületesebben vette, az osztrák törvény nagyobb súlyt fektetett rá. Tovább mozgathatja a fantáziánkat, ha a miniszterekkel szembeni eljárást az egykamarás rendszerhez igazító 1920. évi X. törvénycikk parlamenti anyagiba belelapozunk. Bár nem lett volna feltétlenül szükséges, az ítéldbíróság pártatlansága, vagy az eljárási garanciák pontosítása központi témává vált. Azt az állítást, hogy nem

---

<sup>1</sup> A Birodalmi Tanácsban képviselt királyságok és országok minisztereinek felelősségéről szóló 1867. évi július 25-i törvény. (a továbbiakban: Osztrák törvény) [Reichsgesetzblatt (osztrák) 101/1867.]

lett volna feltétlenül szükséges az említett problémákat napirendre venni, bizonyítja a későbbi, 1945-ös megoldás. Az ismételten egykamarássá alakuló parlament ugyanazt a problémát vetetette fel, mint 1920-ban, de ezt egy egyszerű technikai módosítással megoldották, anélkül, hogy az említett elvi problémákkal foglalkoztak volna.

Jelen tanulmányban igyekszem felvázolni a probléma főbb csomópontjait, kapcsolva hozzájuk a kiegyezés után a Lajta két oldalán érvényes szabályok összevetését. Valószínűleg még több probléma is felvethető lenne, de csak a két törvény összeillesztéséből felvetődő kérdések bőven kitöltenek egy fél ívnyi tanulmányt. Különösen, ha az 1920-as magyar novella néhány elemét is hozzákapsoljuk.

## II. A lényegesebb elvi kérdések

Az első lényegesebb elvi kérdést *az eljárási garanciák* jelentik. Ki indítja az eljárást, van-e vizsgálati szakasz, amely biztosítja az ügy megfelelő felderítését? Az eljárás szinte minden európai államban a vádemeléssel kezdődött, amely a képviselőház hatáskörébe tartozott.<sup>2</sup> Bár a vádhatóság függetlensége nem alkotmányos alapelv, hiszen az ügyészség sok államban a kormány irányítása alatt áll, de a vádemelés törvényhez kötöttségét már meg kell kívánnunk. Alapos gyanú nélkül senki ellen ne emeljenek vádat, ugyanakkor, ha a gyanú fennáll, ne lehessen azt mellőzni sem. A képviselőház közreműködésével itt rések támadhatnak, hiszen a képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, *szavazataikat politikai meggyőződés és nem jogi érvek alapján adják le*. Persze a parlament általi vád alá helyezést nem kell feltétlenül büntetőeljárás értelmében kezelnünk. Amennyiben a vád alá helyezést egy megfelelő vizsgálati szakasz követi, akkor az csupán a nyomozás elrendelésével azonos. Egy fokkal talán még jobb megoldás, ha a vádemelésre vonatkozó indítványt követi a vizsgálat és a vádemelésről szóló parlamenti szavazáskor ennek anyagai ismertek. A képviselőt persze ez sem köti, de a nyilvánvaló tények ellen szavazni kellemetlen lehet. A vizsgálat nélküli vádemelés tehát túl nagy sérelmet

---

<sup>2</sup> Az 1867-es osztrák szabályozás például kivételt jelentett, mert itt mindkét kamra önállóan jogosult volt a vád alá helyezésre, de a tárgyalt probléma tekintetében ez nem jelent számottevő különbséget.

még nem okoz, problémásabb lehet, ha az ítélőbíróság döntését sem előzi meg a tények megfelelő felderítése, vagyis vizsgálat nélkül határozhat a bűnösségről. Persze, ha a bíróság pártatlansága biztosított, akkor a vád alá helyező képviselőház bizonyítási kényszer előtt áll, hiszen kellően alá támasztott vád hiányában egy pártatlan bíróság szükségszerűen felmentő ítéletet hoz.

A másik oldalról feltett kérdés, vajon törvénytértés (különösen bűncselekmény) alapos gyanúja esetén *politikai motivációból el lehet-e tekinteni az eljárás megindításától?* Amennyiben a vád alá helyezés a törvényhozás kizárólagos hatásköre, akkor eme lehetőség fennáll. Ha parlamenti vádemeléstől függetlenül a rendes bűnüldöző hatóságok is eljárhatnak, akkor különösebb probléma nem merül fel. Ebben az esetben az sem kizárt, hogy egy bűncselekmény miatt két eljárás is indul, de a hatáskörök közötti hierarchia megteremtésével ez a probléma könnyen kiküszöbölhető. A Weimari Köztársaságban például mindezt szépen tisztázták is.<sup>3</sup>

Az ügy megfelelő kivizsgálását követően nem mellőzhető *az ítéletet kimondó bíróság pártatlanságának* elemzése sem. A cselekmény objektív felderítése esetén is félrecsúszhat az ügy, ha a bírák kiválasztására valaki befolyással lehet. S a két garancia közül talán az utóbbi a lényegesebb, mert mint nem régen említettem, pártatlan bíróság esetén az ügy tényleges felderítése nélküli vádemelést minden valószínűség szerint felmentő ítélet fogja követni.

A vád alá helyezett miniszterek felett ítélkező bíróság felállítására (kijelölésére) sokfajta megoldást találhatunk. Az 1848 előtti példák közül az 1814-es francia alkotmány a feladatot a parlament második kamarájára bízta,<sup>4</sup> az 1831-es belga alkotmány viszont a Kasszációs Bíróság (legfelsőbb bíróság) elé utalta.<sup>5</sup> A két példa pedig egy jelentős határvonalat is kijelöl. Vajon *a független bírósági szervezethez tartozó fórumra bízuk az*

<sup>3</sup> Ha a Birodalmi Gyűlés által emelt váddal párhuzamosan rendes büntető-eljárás is indult, akkor az Állambíróságnak, vagy a saját eljárását, vagy a rendes büntetőeljárást fel kellett függesztenie. Lásd.: A Német Birodalom Állambíróságáról szóló 1921. július 9-i törvény. 10.§. [Reichsgesetzblatt (német) 905.]

<sup>4</sup> A Francia Királyság 1814. évi Alkotmánya. 55. cikkely

<sup>5</sup> A Belga Királyság 1831. évi Alkotmánya. 90. cikkely

*ítélkezést, vagy a parlament erre a célra egy különbíróságot állít fel.* Az első esetben különösebb kétségünk nem férhet a bíróság pártatlanságához. A kifejezetten erre a célra a parlament által felállított különbíróságot azonban jobban meg kell vizsgálnunk. A francia példánál kérdés, hogy kik alkotják a második kamarát, azok mennyire válnak el a képviselőház pártharcaitól. Egy főrendi típusú második kamara erre alkalmasnak mutatkozhat, a francia példánál pedig erről volt szó.

Változik a helyzet, ha az ítélebíróság tagjait – esküdtszéki modell szerint – az „egyszerű” állampolgárok közül választják ki. Kérdés, hogy a 24 (esetleg 36) esküdtjelöltet, amelyből a vád és a vádlott meghatározott számú személyt visszavethet, maga a parlament állítja, vagy a büntető esküdtszékekhez hasonlóan, egy szélesebb listáról véletlenszerűen választják ki őket. Az első esetet tovább kell elemeznünk aszerint, hogy az esküdtjelölteket maga a vád alá helyezést kimondó kamara állítja, vagy a parlament másik háza. Az sem teljesen mindegy, hogy több éves megbízási idővel előre meg kell őket választani, vagy csak a vád alá helyezés idejében kell azt megejteni. Amennyiben az esküdtjelölteket a vád alá helyezést kimondó kamara, a vádemelést követően, tehát kifejezetten az adott ügy elbírálására választja, akkor a politikai szál felerősödhet. Persze az érintett miniszter ezek közül is visszavethet 8-12 személyt, de ha a vád alá helyező kamara az összes esküdtjelöltet „megbízható” emberei közül választja, a megmaradt bírák sem lesznek pártatlanok. Ha a bírákat előre meghatározott ciklusra kell választani, akkor a veszély csökkenhet. Amennyiben pedig a másik kamara választja őket, s az a képviselőházi pártviszonyoktól független, akkor talán már az is mindegy, hogy előre meg kell őket választani, vagy csak a vád alá helyezés után. Látni fogjuk, hogy az ítéletet kimondó bíróság összetételéről az 1920-as újraszabályozás idején is sokat disputáltak.

Az eljárási garanciák és az ítélebíróság pártatlanságának áttekintése után még az alkalmazható szankció marad tisztázandó kérdésként. Amennyiben ez csak a miniszter hivatalából történő felmentését jelenti, az alkotmányos garanciákkal különösebben nem kell foglalkoznunk.<sup>6</sup> A

<sup>6</sup> Ez nem több mint a politikai felelősség, ami nem sérti a jogállami elveket. A miniszteri felelősségnek három típusát különböztették meg: az alkotmányjogi, a politikai és a fegyelmi felelősséget. [CONCHA Győző: *Politika*:

most áttekintett garanciák akkor válnak igazán fontossá, ha büntetőjogi szankció is alkalmazható.

### III. A Lajtán innen és túl

Mivel a miniszterek felelősségre vonására felállított bíróság a Monarchia mindkét államában alkalmazhatott büntetőjogi szankciókat, így az előző pontban felvázolt problémák vizsgálata megalapozott. És mint a bevezetőben említettem, az 1848: III. törvénycikk és az 1867-es osztrák törvény párhuzamba állításával az is jól szemléltethető, hogy mi az, ami a magyar szabályozásból hiányzott. Persze az, hogy valami hiányzott még nem jelentette a jogállami elvek automatikus sérelmét.

Az 1848. évi III. törvénycikk vonatkozó négy paragrafusában<sup>7</sup> a *vád tárgyává tett cselekmény kivizsgálására semmilyen előírást nem találunk*, a büntetőeljárás általános szabályai sincsenek mögé állítva. Eljárási szabályokat csak a bíróság felállítására vonatkozóan fedezhetünk fel. Az osztrák területeken viszont az Állambíróság a büntetőeljárás törvény szabályrendszeréhez volt kötve,<sup>8</sup> ami megfelelő garancia, különösebb elemzésre nincs is szükség.

Anyagi jogi szempontból érdemes megemlíteni, hogy az 1848. évi III. törvénycikk *a bűncselekményeket nem választotta el más törvények*

---

*I. kötet Alkotmánytan.* Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1907. 588-592.; TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közbjoga.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 477.] A harmadik arra szolgálhatott, amikor az eljárással érintett cselekmény a büntetőjog határait nem lépte át, vagyis büntetőjogi szankció nem volt alkalmazható. A politikai felelősséggel párhuzamosan azonban nem jött gyakorlatba, mivel fegyelmi büntetésként főszabályként hivatalvesztést, vagyis a miniszteri tisztségből történő felmentést lehetett kiszabni. Ha erre a parlamentnek indokolás nélkül is lehetősége nyílt (politikai felelősség), akkor nem kezdett jogi procedúrákba avégett, hogy valamelyik minisztert menessze. De amíg a kormány nem tartozott a parlament irányába politikai felelősséggel, márpedig 1918 előtt ez nem volt jellemző, addig a miniszter felmentése is lehetett a jogi felelősség egy szankciója.

<sup>7</sup> 1848. évi III. törvénycikk 32-36.§§

<sup>8</sup> Osztrák törvény 22.§

*megsértésétől.* Vagyis a miniszterrel szemben bármilyen törvény megsértéséért büntetőjogi szankciót lehetett alkalmazni, nem csak akkor, ha büntetőtörvényben rögzített cselekményt követett el. A csiszlajtáni szabályokba belelapozva viszont azt tapasztalhatjuk, hogy a szankciórendszer világosan szét volt választva. Az Állambíróság büntetőjogi szankciót csak bűncselekmény elkövetésénél alkalmazhatott.<sup>9</sup> Egyéb törvénysértéseknél csak a miniszteri tisztségből történő elbocsátást tették lehetővé, súlyosbító körülmények esetén engedték meg az állami szolgálatból való teljes elbocsátást, illetőleg a politikai jogok gyakorlásától történő határozott idejű eltiltást.<sup>10</sup> Mivel parlament irányában fennálló politikai felelősség még nem volt, így utóbbit a fegyelmi felelősség körébe tudjuk besorolni.

Ellentétes irányba mozdulva, nem az ok nélküli felelősségre vonásra, hanem a szükséges felelősségre vonás mellőzhetőségére következtethetünk abból a mondatból, miszerint: „*Hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségökre nézve a ministerek a köztörvény alatt állanak.*”<sup>11</sup> Az egyéb büntetendő cselekményekre az általános törvények vonatkoztak, de a hivatali tevékenységükkel összefüggőkre nem. Eszerint *a miniszterek hivatali bűncselekményei ki voltak vonva a rendes bűnüldöző hatóságok hatásköréből*, oda csak a hivatali tevékenységükkel össze nem függő cselekményeket utalták. A szakirodalomban is olyan okfejtést találunk, miszerint az 1848. évi III. törvénycikk által felsorolt cselekmények több a büntetőtörvénykönyvben szereplő tényállást is lefednek, de a miniszterekkel szemben ezekben az esetekben rendes büntetőeljárás mégsem volt indítható.<sup>12</sup> Az előző pontban tárgyaltakra visszautalva ez pedig annak lehetőségét is magában hordozta, hogy *egy bűncselekmény miatt indítandó eljárástól politikai szempontok miatt eltekintsenek.* Kezdődik mindez azzal, hogy a képviselőház nem emel vádat. Ilyen – bár csak távoli – gyanú egy 1903-as vesztegetési ügy kapcsán is felmerült.<sup>13</sup> Teljesen világosan

<sup>9</sup> Osztrák törvény 23.§ (2) bekezdés

<sup>10</sup> Osztrák törvény 23.§ (1) bekezdés

<sup>11</sup> 1848. évi III. törvénycikk 36.§

<sup>12</sup> HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon.* Budapest, Kilián Frigyes utóda magy. kir. egyetemi könyvkereskedő, 1906. 19.

<sup>13</sup> HEIMAN 1906. 20. 1903. július 29-én Papp Zoltán ellenzéki képviselő 10.000 koronát tett le a képviselőház elnökének asztalára. Elmondása szerint ezt azért kapta, hogy hagyjon fel a kormány bírálatával és az obstrukció

megállapítható törvénysértés történt a képviselőház 1905. január 3-i feloszlatakor,<sup>14</sup> ahol viszont az volt kérdéses, hogy ez átlépte-e a büntetőjog határát. Valószínűleg nem, csak a fegyelmi felelősség köréig jutott el.<sup>15</sup> A vádemelés mellőzése és a bűnös futni engedése azonban akkor is ott volt a levegőben, ha kétséget kizáró példát nem is tudunk hozni rá. Az osztrák törvény ezt a kérdést is pontosabban körülírta. A rendes bűnüldöző hatóságok elé csak akkor emelkedett eljárási akadály, ha a parlamenti vádemelés megtörtént. Ekkor az Állambíróságnak kizárólagos hatásköre keletkezett,<sup>16</sup> vád alá helyezés hiányában viszont folyhatott a rendes büntetőeljárás.

Az eljárás megindítása és az ügy kivizsgálása kapcsán tett megjegyzések után át kell térnünk az ítéletet kimondó bíróság pártatlanságának kérdésére. A főrendiházban felállított bíróság<sup>17</sup> meglátásom szerint elfogadható megoldás volt, a képviselőházban egymással küzdő pártok befolyása nem

---

támogatásával. Ezt persze nem egy minisztertől kapta, de állítása szerint a végső szálak kormányzati körökhöz vezettek. Felvetődött a kérdés, vajon a kormánytöbbségnek érdekében áll-e az ügyet rendesen kivizsgálni? A képviselőház ekkor vizsgálóbizottságot is felállított, ami azt mutatja, hogy valami mégis mozoghatott a levegőben. A vizsgálóbizottság felállítása pedig abból a szempontból is érdekes momentum volt, hogy a törvény nem írt elő kötelező előzetes vizsgálatot, persze a képviselőház saját elhatározásából a kormány bármely tevékenységét vizsgálhatta.

<sup>14</sup> Ferenc József 1905. január 3-án – a miniszterelnök ellenjegyzésével – úgy oszlatta fel az országgyűlést, hogy az 1905-ös költségvetést az még nem fogadta el. Erre az 1867. évi X. törvénycikk világos tilalmat írt elő.

<sup>15</sup> A büntetőtörvénykönyvből a közhivatalnokok által elkövethető cselekmények azok, amelyeknél a miniszterekkel szembeni rendes büntetőeljárás szóba kerülhetett [HEIMAN 1906. 19.]. Ezeket azonban csak akkor kriminalizálták, ha ahhoz valamilyen haszonszerzés, anyagi előny, vagy másnak okozott szándékos sérelem stb. kapcsolódott [1878. évi V. törvénycikk 461-484. §§]. Az országgyűlés feloszlata kapcsán ez a súlyossági fok nem állt meg, így ez a törvénysértés csak a fegyelmi felelősség körébe tartozott. Persze az országgyűlés emiatt is alkalmazhatott volna büntetőjogi szankciókat, de ez már az eltűzött szankció körébe tartozott volna. Az eljárás mellőzése pedig nem jelentette a bűnelkövető futni hagyását.

<sup>16</sup> Osztrák törvény 8.§ (2) bekezdés

<sup>17</sup> 1848. évi III. törvénycikk 34. § (2) bekezdés

ért el odáig. Így *egy esetleges vád felett pártatlan bíróság dönthetett*, ami lényeges momentum. A második kamara (felsőház elnevezéssel történő) 1926-os helyreállítása után ugyanezek a szabályok léptek újra hatályba, vagyis a felsőház a saját tagjai közül választotta meg a bíróságot. Bár a felsőház összetétele az 1918 előtti főrendiházétól markánsan különbözött, a képviselőház ikrezését, vagyis a felsőház népképviselési alapon történő választását elutasították. A vád alá helyezést kimondó alsóház pártpolitikai csatái így továbbra sem érték el a második kamarát, az itt felállított bíróság pártatlansága tehát megmaradt.

Az osztrák területeken a bíróság megalakulása az esküdtszéki modell szerint történt. A bírákat, a jogban jártas polgárok közül, fele-fele részben a két parlamenti kamara választotta. A bírákat – hat éves időtartamra – előre meg kellett választani. Az elmarasztaló döntéshez kétharmados többség kellett, így a vád alá helyező kamara által választott bírákon túl a másik körből is többnek támogatni kellett azt. Meglátásom szerint ezek is megfelelő garanciákat jelentettek.

Egy mondat erejéig a talán jobban ismert királyi kegyelmezési jogra is érdemes kitérni. Az Európában megszokott modell szerint a hivatali cselekményeik miatt elítélt miniszterekkel szemben az államfő kegyelmezési jogköre korlátozott volt. Mivel az uralkodó nem volt felelősségre vonható, az ellenjegyzés által a királyi intézkedésekért is a miniszter volt felelős. Ha a király aztán kegyelemben részesíthette őket, akkor a felelősség súlya erősen csökkent. Ezért az volt a megszokott, hogy a hivatali cselekményeikért elítélt minisztereket csak a vád alá helyező kamara egyetértésével lehetett kegyelemben részesíteni. Ausztriában ez így is volt.<sup>18</sup> Az 1848. évi III. törvénycikk alábbi mondatából azonban más következtetés vonható le: *„Az elmarasztalt miniszterre nézve a királyi kegyelmezési jog csak általános közbocsánat esetében gyakorolható.”*<sup>19</sup> A „csak” szó valamiféle korlátozó rendelkezésnek tűnhetne, valójában azonban egy Európában szinte sehol nem élő lehetőség előtt nyitotta meg az utat. Közkegyelem keretében a király az országgyűlés egyetértés nélkül is mentesíthette a hivatali cselekményük miatt elítélt minisztereket.

<sup>18</sup> Osztrák törvény 29.§

<sup>19</sup> 1848. évi III. törvénycikk 35.§



#### IV. Az 1920-as magyarországi reform

Szintén köztudottnak mondható, hogy az 1920 februárjában összeülő nemzetgyűlés a kontinuitás fenntartása mellett döntött, így a miniszteri felelősségre vonatkozóan 1848-ban megállapított szabályok is hatályban maradtak. Mint korábban is szó volt róla, a második kamara hiánya viszont az ítélőbíróság felállításánál gondot jelentett. A kormány ez ügyben már 1920 áprilisának elején törvényjavaslatot terjesztett elő, amely nem csak a joghézag technikai jellegű megszüntetését irányozta elő.

Az első kérdés az ítélőbíróság összetételére vonatkozott. Mivel a koncepció szerint a vád alá helyezés joga megmaradt a nemzetgyűlésnél, a bíróságot törvényhozáson kívüli körből kellett felállítani. Ha a parlamenti képviselő szavazott a vád alá helyezésről, az ítélőbíróságnak már nem lehetett tagja, hiszen *a vádló és a bíró között személyi összeférhetlenség állt fenn*. A javaslat lehetőségként felvetette, hogy a nemzetgyűlés – a kiegészítési 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.<sup>20</sup> A nemzetgyűlés által választott laikus bírák érzésem szerint a politikai befolyást erősítették. A hivatásos bírák bevonása viszont a másik irányba, a pártatlanság irányába mozdítja el a folyamatot. Persze még itt is kérdés, hogy például a kúriai bírók köréből a nemzetgyűlés választja meg őket, vagy az érintett bíróságok maguk delegálják. Az utóbbi még stabilabb garanciát ad.

Az ügy súlyát mutatja, hogy a bíróság összetételén még a javaslat nemzetgyűlési vitájában is változtattak. 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>21</sup> A kihirdetett törvényben az arány fele-fele lett, azonban a hivatásos bírói tagokat nem a nemzetgyűlés választotta, hanem a Kúria és Közigazgatási Bíróság saját

<sup>20</sup> KI-1920 I. 174-175

<sup>21</sup> KI-1920 I. 168-169

tagjai közül maga delegálta.<sup>22</sup> Tehát nőtt a politikai szféra aránya, de a hivatásos bírák a pártatlanságot erősebben biztosító módon kerültek a testületbe. 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.*”<sup>23</sup> A megnyugtató döntéshez tehát a politikusok ítéletének is ki kell fejeződnie.

A bíróság összetétele mellett a másik lényeges kérdés az eljárási szabályok pontosítása, részletesebb meghatározása volt. A részletes eljárási szabályok csökkentik a hatóságok mozgásterét, adott esetben a politikai szempontok érvényesítésének a lehetőségét. Érdekes a miniszteri indoklásban található alábbi mondat: „*A javaslat feltételezi, hogy a nemzetgyűlés a miniszterek vád alá helyezését csak az ügy komolyságához méltó alapos megvizsgálása után fogja elhatározni.*”<sup>24</sup> Ezt úgy értelmezem, hogy feltételezni azt kell, amiben nem vagyunk biztosak, vagyis törvényi garancia nincs rá. Ezért a vád alá helyezés kapcsán is megállapítanak eljárási szabályokat, amennyiben ilyen indítványt terjesztettek elő, az ügyet napirendre vétele előtt a nemzetgyűlés illetékes bizottságához kellett utalni.<sup>25</sup> Ennek nem titkolt célja az alaptalan vádemelések elkerülése volt, a bizottság feladatául ugyanis az ügy előzetes kivizsgálását szánták. Persze egy parlamenti bizottság sem független szerv.

A vád alá helyezést követő szakasznál azonban komoly, főleg a büntetőeljárásra jellemző 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 vád biztos és a vádlott, illetőleg védője bizonyítási indítványokat tehetett. Majd a tárgyalásra vonatkozóan is fontos garanciális szabályokat állapítottak meg.<sup>26</sup> Ezek az előírások a politikai mozgásteret jelentősen korlátozták, hiszen a vád tényszerű kivizsgálása a jog talajára helyezte a

<sup>22</sup> 1920. évi X. törvénycikk 2.§

<sup>23</sup> KI-1920 I. 273.

<sup>24</sup> KI-1920 I. 273.

<sup>25</sup> 1920. évi X. törvénycikk 3.§

<sup>26</sup> 1920. évi X. törvénycikk 13-15.§

döntést. Korábban viszont a vád tényszerű kivizsgálására különösebb kötelezettség nem volt.

1926-ban helyreállt a kétkamarás rendszer, így az alkotmányvédelmi bizottságot megszüntették, s az 1918 előtti szabályokat visszaállítva, az ítélembírószágot a felsőház saját tagjai közül alakította meg. A vád kivizsgálására vonatkozó szabályokat azonban a felsőházban megalakult bíróságra vonatkozóan is megtartották,<sup>27</sup> vagyis az eljárási garanciák megmaradtak. A felsőház összetétele a korábbi főrendiházhoz képest jelentősen átalakult, azonban a politikai pártok továbbra sem nyertek benne komolyabb szerepet, így az itt felállított bíróság pártatlansága hasonló szintű volt, mint 1918 előtt.

## V. Az 1945-ös megoldás

Mint a bevezetőben említettem, a törvényhozás egykamarássá válása miatt 1945-ben is napirendre kellett venni a miniszterek jogi felelősségének kérdését. S ez volt az az eset, amikor a garanciális problémákkal különösebben nem foglalkoztak. A vád alá helyezés megmaradt a nemzetgyűlés hatáskörében, de az 1848-ban megállapított eljárásrend szerint az ítélembírószágot is a nemzetgyűlésen belül kellett megalakítani.<sup>28</sup> Kérdés, hogy a kormánypárti és ellenzéki táborra szeparálódó képviselők köréből lehet-e a miniszterek irányában elfogulatlan bíróságot felállítani? Ez csak egy érzés, de a vádló és az ítélembíró személyének összemosódása már jogi alapelveket is sért. Aki a vád alá helyezésről szavazott, az a képviselő az ítélembírószágra nem lenne beválasztható, ilyen tilalmat azonban nem állapítottak meg. Ha már ezt a megoldást választják, akkor a vád alá helyezésről szóló szavazás előtt meg kellett volna választani a bíróság tagjait, s őket szavazásból kizárni. Ez sem lett volna egy igazán jó megoldás, de a vádló-bíró összeférhetetlenséget legalább látszólag megszüntette volna. Emellett az 1920-ban megállapított eljárási garanciákat sem erősítették meg, nem tudni, hogy ezek tovább éltek vagy nem.

A törvényjavaslat előkészítését figyelve látható, hogy igen gyors tempóban szerették volna a nemzetgyűlésen keresztül vinni. Az előterjesztés

<sup>27</sup> 1926. évi XXII. törvénycikk 49.§ (2) bekezdés

<sup>28</sup> 1945. évi XI. törvénycikk 14.§ (2) bekezdés

csak a törvény szövegéből állt,<sup>29</sup> indokolást egyáltalán nem fűztek hozzá. A hézagokat inkább ennek a kapkodásnak tudhatjuk be. A tényleges joghelyzet viszont az volt, hogy a miniszterekkel szembeni esetleges eljárás teljesen politikai síkra volt terelhető.

## VI. Zárszó

A minisztereknek a jelen tanulmányban tárgyalt speciális jogi felelőssége az alkotmányos monarchiákhoz kapcsolható sajátos intézmény volt. Az uralkodó sérthetetlensége mellett a végrehajtó hatalom ellenőrzését csak a felelős miniszterek útján lehetett megoldani. A kormány feladata ebben az időben még nem a végrehajtó hatalom gyakorlása, hanem annak alkotmányos kontrollja volt, a végrehajtó hatalom az uralkodó kezében koncentrált. Ebben az államműködési modellben a miniszterek az uralkodó személyes bizalmasai voltak, a népképviselői kamarának a ma megszokottnál lényegesen csekélyebb befolyása volt a miniszterelnök kijelölésére, illetőleg a kormány személyi összetételének meghatározására. A király intézkedései ugyan miniszteri ellenjegyzés nélkül nem voltak érvényesek, de az uralkodó irányában fennálló erős függelmi viszony miatt egy-egy ellenjegyzés megtagadása után az esetek nagyobb részében a miniszternek távoznia kellett hivatalából. Így ahhoz, hogy a miniszterek komolyan vegyék a törvényességi kontrollt, valóban erős fenyegetettség kellett. Talán ennek is következménye, hogy a törvényhozás a felelősséget igyekezett egy kicsit túltolni a megszokott jogi garanciákon. A kiegyezés utáni Ausztria és Magyarország alkotmányos szabályrendszerének egymás mellé állítása pedig ezt jól prezentálja.

---

<sup>29</sup> KI-1945 I. 1-3.