

Bathó Gábor*

A miniszternek nincs kegyelem

A kormánytagok jogi felelősség alóli mentesülése és ennek modelljei

1. Az eredeti szabályozás

A kormánytagok felelősségre vonásával kapcsolatos rendelkezések között sajátos a velük szemben kiszabott ítéletek alóli mentesülés lehetősége, a kegyelmezés szabályozása. A *független magyar felelős minisztérium alakításáról* szóló 1848. évi III. törvénycikk 35. §-a szerint: „Az elmarasztalt miniszterre nézve a királyi kegyelmezési jog csak általános közböcsánat esetében gyakorolható.”

Erről a rendelkezésről elmondható, hogy csakúgy, mint a törvény 32–36. §-ait, az első szövegváltozatot előkészítő Gyhyczy Kálmán Kossuth Lajostól már készen kapta.¹ Vukovics Sebő, a Szemere-kormány igazságügy-minisztere szerint ezt a kérdést a „köz európai elvek szerint” rendezték.² Concha Győző úgy vélte, hogy ez a rendelkezés az összejárás elkerülésére feltétlenül szükséges.³ Az Országgyűlés az 1848. évi III. törvénycikk vitája során nem tett ehhez a rendelkezéshez semmit, azt nem bontotta ki. Az eredeti javaslatnak megfelelően (ott még 32. §⁴) fogadták el e szakasz szövegét, a királynak is ezt terjesztették fel február 23-án,⁵ majd már 35. §-ként március 3-án,⁶ és természetesen a szentesítésre is ezzel a szöveggel került sor, április 11-én.⁷

Az 1848. évi III. törvénycikk 32. §-a rögzítette, hogy a miniszter felelősségre⁸ vonható minden olyan cselekedetért, amellyel megsértette az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendjét, az egyéni szabadságot és a tulajdon szentségét, sikkasztásért vagy a rábizott közvagyon törvénytelen alkalmazásáért, valamint a törvények végrehajtásában, a közcsend és közbiztonság fenntartásában elkövetett mulasztásért. Az eljáró bíróság és az eljárás – bár nincs is túl részletesen leírva a törvényben – jól átgondolt és egyszerű; ez Kossuth érdeme. A kormánytaggal szemben a képviselőházi vád alá helyezés általános többséggel történhetett, majd 36 főrendből kétoldali kizárásokat követően egy 12 tagú bíróság állhatott fel.⁹

A felelősség, amelynek megállapítására létrejöhetett ez a bíróság, alapvetően jogi, sőt büntetőjogi. Az országgyűlés, a törvényhozó hatalom egyik fele azt nyilvánítja ki a végrehajtás vezető tisztviselői számára, a végrehajtás csúcán álló miniszternek, hogy cselekedete elítélendő, e tette

miatt minden hatályos törvény szerinti büntetés alkalmazható – arányosan. Az eljárás két kötöttsége, hogy egyrészt nyilvánosan kellett lefolytania, másrészt a büntetést az elkövetett cselekményhez arányosan kellett kiszabni.¹⁰ Ennek a jogi felelősségnek a megállapítása alapvetően egy politikai indíttatású eljárásban történik meg, hiszen ezt a politikai motivációt fejezi ki a képviselőházi többség, amely az eljárást a törvény szerint megindíthatta volna. Függetlenül a kormánytag által elkövetett cselekmény objektív súlyától, az eljárás megindításának mindenképpen szükséges feltétele volt valamiféle – képviselőházi többséget felmutatni képes – politikai ellentét, ellenszenv létezése. Tekintettel arra, hogy a törvény alkalmazásának időszakában egyrészt nem volt ütőképes ellenzék, másrészt a kormányzó párt sosem volt annyira megosztott, hogy egy maguk közül való felelősségre vonását kezdeményezték volna, nem véletlen, hogy soha nem indult ilyen eljárás. Nem meglepő, ezzel Ferenc József is egyetértett, aki „azt szokta volt fiatalabb korában hangoztatni, hogy a miniszteri felelősség elve nem egyéb egy nagy humbugnál. Mert normális időben alig van példa reá, hogy valahol egy minisztert felelősségre vonjanak”.¹¹ Nem alaptalan az elkeseredett gúny a *Pesti Hírlap* hasábjain: „El sem is bírjuk képzelni, hogy a mai rendszer, közfelfogás mellett mikor és miképp lehetne egy kormányt vagy egy minisztert Magyarországon felelősségre vonni, elítélni s rajta a büntetést végre is hajtani?”¹² Ahogyan Tomcsányi Móric 1932-ben írta:

a miniszterek felelősségre vonására rendelkezésre álló „kiváltságos eljárási mód azonban a gyakorlat tapasztalata szerint, általában véve szinte illuzóriussá teszi a miniszteri felelősség érvényesülését. Ugyanis még ha a felsőházban esetleg meg is volna a hajlandóság a miniszter elítélésére, rendszerint nem kerül abba a helyzetbe, hogy ítéletet mondhasson, mert ennek az az előfeltétele, hogy az országgyűlés alsóháza a minisztert vád alá helyezze, már pedig ez a legtrikább esetben szokott megtörténni. (1848 óta, amióta a minisztérium nálunk fennáll, még egyszer sem fordult elő.) A képviselőházban ezek a kérdések is többé-kevésbé a pártpolitikai szempontok szerint bíraltatnak el. A többségi párt saját miniszterét, ha elejti is, vád alá nem szokta helyezni; büntetésül megelégszik a miniszter eltávolításával, megbuktatásával s ezt is lehetőleg kíméletes formában teszi.”¹³

Adalék ennek a felelősségre vonási eljárásnak, illetve a felelősség alóli mentesülésnek a szabályozásához, hogy az 1848. évi III. törvénycikk szerinti rendelkezéseket más alanyi körre is kiterjesztették, illetve az első világháborús korszakváltást követően is fenntartották. Az alanyi kör kiterjesztése történt az *állami számvevőszék felállításáról s hatásköréről* szóló 1870. évi XVIII. törvénycikkben, amelynek 10. §-a így szólt:

„Az állami számvevőszék elnökének vád alá helyezését a képviselőház általános szavazattöbbséggel rendel el, s ez esetben a bíraskodást ugyanolyan módon,

* Bathó Gábor PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék, ORCID: 0000-0001-7068-2105

ugyanazon bíróság gyakorolja, a mely a ministerekre nézve az 1848:III. törvénycikkben meg van állapítva, és ugyanazon törvény 35-ik §-ának rendelete az állami számvevőszék elnökére is kiterjed.”

Tehát a törvényalkotó úgy határozott, hogy az állami számvevőszék elnökének is ugyanazt az eljárást kell elszerveznie felelősségre vonása esetén, mint a kormánytagoknak azzal, hogy a felelősség alól is ugyanazon körülmények között mentesülhet, azaz csak közkegyelemmel, egyéni kegyelemmel nem. Az állami számvevőszékről szóló törvénycikk e rendelkezésével kapcsolatban egyébként nem volt vita a Képviselőházban, hozzászólások nélkül fogadták el a részletes tárgyalás során,¹⁴ nem merült fel az 1848-as szabállyal való kapcsolat. Ugyanebben a szellemben az állandó pénzügyi bizottságnak sem volt módosító javaslata a törvényjavaslatához,¹⁵ a kilenc osztály előadói alakult központi bizottság csak egy jelentéktelen stílusjavaslatot tett.¹⁶ Egy szó kivételével az állami számvevőszék elnökének felelősségre vonásával kapcsolatos eljárási szabályok tekintetében a javaslat szerinti szöveget fogadta el a két ház,¹⁷ és szentesítette a király.¹⁸

2. Az első világháború után

Az 1918–1919. évi Népköztársaság amnesztiatörvényében¹⁹ megtartotta azt az elvet, hogy a bűncselekményt elkövető miniszterekre nézve az eltérő felelősségi szabályok mellett eltérő kegyelmezési szabályok is vonatkoznak. Úgy rendelkezett, hogy a néptörvény szerinti kegyelem nem terjed ki azokra a bűncselekményekre, amelyek miatt az 1848. évi III. törvénycikk 32. §-a szerint van helye felelősségre vonásnak.²⁰ Az amnesztia(néptörvényben adott kegyelem egyébként kiterjedt az 1918. november 16. napját megelőzően elkövetett összes politikai természetű bűncselekményre.²¹

Az első világháborút követő időszak turbulens történései előrevetítették annak lehetőségét, hogy az államhatalom konszolidációját követően az 1848. évi III. törvénycikk szerinti felelősségre vonási eljárás lefolytatására igény lesz.²² Az 1920. évi I. törvénycikk²³ úgy alakította a közjogi berendezkedést, hogy ez nem volt egyszerűen lehetséges. A törvény törvényhozó szervként az egykamarás Nemzetgyűlést fogadta el,²⁴ amellyel lehetetlen volt a kétkamarás országgyűlést igénylő 1848. évi III. törvénycikk szerinti felelősségre vonási eljárás lefolytatása. Ennek a hiányosságnak a pótlására hozta létre az 1920. évi X. törvénycikk²⁵ az alkotmányvédelmi bizottságot. Ez a szerv a felelősségre vonási eljárás során a főrendiházat volt hivatott pótolni. Egy kissé eltérő eljárást követően az eredmény ugyanúgy egy 12 tagú bíróság.²⁶ A törvény egyrészt a közjogi helyzet által szükségessé tett pótlás miatt jelentős, másrészt azért, mert először került sor az 1848. évi III. törvénycikk 32–36. §-ai által előrevetített felelősségre vonási eljárás eljárásjogi szempontú szabályozására. A kegyelmezésre vonatkozó kizárási szabály hatályban maradt úgy, hogy az 1920. évi X. törvénycikk úgy rendelkezett, hogy „e törvény hatályá-

nak tartama alatt az 1848:III. törvénycikk 33., 34. és 36. §-a nem nyer alkalmazást”.²⁷

A kormányzói jogkör első „korrekciója” során is említésre került az 1848. évi III. törvénycikk szerinti felelősségre vonási eljárás. Az 1920. évi XVII. törvénycikk²⁸ a kormányzó kegyelmezési jogát érintően módosította az 1920. évi I. törvénycikket. Ennek 13. §-ában az utolsó bekezdés eredeti szövege így szólt: „Általános kegyelmet csak törvény adhat.”²⁹ Ez a következőképpen módosult:³⁰ „A kormányzó általános kegyelmet is adhat, annak azonban, akit az 1848:III. tc. 32. §-ában vagy az 1870:XVIII. tc. 9. §-ában meghatározott cselekmény vagy mulasztás miatt vontak felelősségre vagy ítélték el, kegyelmet csak törvény adhat.”³¹ E korlátozott kormányzói jogkör természetével kapcsolatban Zsedényi Béla azt emelte ki, hogy amíg „a király az 1848. évi III. t. c. alapján felelősségre vont és elmarasztalt miniszterrel vagy az állami számvevőszék elnökével szemben kegyelmezési jogát csak általános közbocsánat esetén gyakorolhatja, a kormányzó erre még közbocsánat esetén sem jogosult – kegyelmet ilyenkor csakis a törvény adhat.”³² Később Tomcsányi Móric utalt arra, hogy az alkotmányosság ősi elveinek szem előtt tartásával, a kormányzói jogkörnek a királyihoz való közelítésével, akár meg is lehetne szüntetni e korlátot.³³ Ezzel éppen ellentétesen Egyed István arra mutatott rá, hogy a közkegyelmet nem volna nehéz eredeti jellegéből kiforgatni, hogy az végeredményében az egyéni kegyelem jellegét vehetné fel, „a vád alá helyezett miniszternek miniszteri előterjesztésre való egyéni megkegyelmezését pedig a törvényhozás mindenképen mellőzni akarta”.³⁴

3. A második világháború után

A második világháború után megalakult Magyar Köztársaság idején tulajdonképpen az 1848. évi III. törvénycikk rendelkezései maradtak hatályban a miniszter felelősségét illetően. Ezt erősítette meg a *Magyarország államformájáról* szóló 1946. évi I. törvény 12. § (1) bekezdése a következők szerint:

„a köztársasági elnököt megilleti az államfő kegyelmezési joga, úgyszintén a törvényes akadályok alól az államfő részére fenntartott felmentés joga. Általános kegyelmet, valamint a miniszteri felelősség érvényesítésekképpen vád alá helyezett, vagy elítélt miniszternek, illetőleg a legfőbb állami számvevőszéki elnöknek kegyelmet csak a Nemzetgyűlés adhat.”³⁵

Így tehát a köztársasági elnök rendelkezett az államfői kegyelmezési jogkörrel és ezzel együtt a diszpenzáció jogával, azzal a kivétellel, hogy az elmarasztalt kormánytagoknak – a kormányzói jogkörhöz hasonlóan – kegyelmet nem adhatott.³⁶ A miniszterek felelősségre vonásának eljárásában annyi pontosítás történt, hogy az alkalmazható büntetéseket specializáltan határozták meg úgy, hogy azok elsősorban a miniszteri tisztségtől való megfosztás, az egyes jogoktól való megfosztás és csak kivételes esetekben a büntetőtörvény szerinti büntetések lehettek.³⁷

Megjegyzendő, hogy az 1946. évi I. törvényhez készült szinte minden tervezetben szerepelt az elmarasztalt miniszterekkel kapcsolatos államfői vagy törvényhozási kegyelemre való utalás, a jogalkotási folyamaton végül átment, a minisztertanács előtti tervezethez képest pedig a kegyelmezési jogkörre vonatkozó szabályozásban nem történt változtatás,³⁸ de kétségtelenül nem is ez volt ennek a törvénynek a legjelentősebb, legvitatottabb része. Ezzel a törvénnyel az elmarasztalt miniszterekkel kapcsolatos kegyelemre vonatkozó eltérő szabályok hagyománya fennmaradt. Ahogyan Gergely András írta, a „miniszteri felelősség rendszere 1949-ig, a Rákosi-féle alkotmányig érvényben maradt,³⁹ s így benne az előbb említett normák is.

4. Elméleti lehetőségek

Az elmarasztalt miniszterek számára nyitva álló kegyelem lehetőségét érintően, valamint az ezt biztosító jogszabályi keretekkel kapcsolatban számos kérdés merülhet fel. A hagyományos – hiszen részleteiben 1848-as alapokon nyugvó – szabályozás szerint a törvényhozás által felelősségre vont miniszterek tekintetében az államfő nem élhet a kegyelmezési jogával, az ő esetükben csak a közkegyelem jelenthet kiutat. Erdemes egy pár mondatot szólni arra, hogy mit jelent a miniszteri felelősség és a kegyelem kapcsolata. Ahogyan arra a korábbiakban is utaltam, a magyar szabályozás szerint a miniszteri felelősség leírása egyszerű: a törvényhozás törvényben biztosított jogával él akkor, amikor a kormány egyik tagját jogi szempontból felelősségre vonja, kivételes eljárásban kivételes bírói fórumon keresztül kinyilvánítja a rosszállását a miniszter hivatali tevékenységének egy részével szemben. Történik mindez úgy, hogy a kormányformából adódó sajátosságok miatt és a törvényi szabályozás következtében a kormány és a miniszterek az alkotmányos hagyomány és nem törvényi előírás szerint viselnek politikai felelősséget az országgyűlés felé. A további kérdés az, hogy hogyan lehet ebbe a konstrukcióba beilleszteni az államfői kegyelmet, kell-e egyáltalán az államfői kegyelemnek lehetőséget adni ebben a jól körülhatárolt, zárt rendszerben. Szükséges-e bevonni a két hatalmi ág viszonyába az államfőt? Szükséges-e az államfőn keresztül menekülőutat biztosítani az elmarasztalt miniszterek számára, felülbírálati lehetőséget biztosítani a törvényhozás döntésével szemben?

Az előbbieket követően megközelítőleg kirajzolódik a miniszteri felelősségnek, a felelősségre vonási eljárásnak és az államfői kegyelmezési jognak a viszonyrendszere, és ennek alapján a miniszterek felelősség alóli mentesülésének struktúrái. A skála egyik végén az államfő korlátlan kegyelmezési joga áll, ami azt jelenti, hogy mindenki számára, beleértve az elmarasztalt minisztereket is, nyitva áll a lehetőség, hogy kegyelemben részesülhessenek – az államfő diszkrecionális döntése alapján. Emellé két érvet lehet állítani: egyrészt a jogegyenlőséget, másrészt a szükséges jogorvoslat lehetőségét. A jogegyenlőségi érveléssel egyértelműen szemben áll, hogy a kormánytagok felelősségre vonása esetében éppen nem az egyenlőségre

törekvés a domináns jellemvonás, hanem a kivételesség, különlegesség. Hiszen a végrehajtó hatalom csúcán álló állásokat betöltő személyekről van szó, akik kivételes felelősség mellett végzik feladataikat. Erre a kivételes felelősségre való tekintettel kell a kivételes felelősségre vonási eljárásnak alávetni magukat. A másik érv a jogorvoslat lehetőségének a megteremtése. A miniszterek felelősségre vonásának különös eljárásában általában, sőt szinte soha nincs jogorvoslat, a törvényhozásból szerveződő különbíróóság eljárása egyfokú. Azokban az esetekben, ahol nemcsak a hivatalvesztés, eltiltás vagy pénzbüntetés lehetett a kiszabható büntetés, hanem szabadságvesztés vagy akár halál is, a jogorvoslatnak lenne létjogosultsága.

A skála másik végén az a modell áll, amely szerint kizárt az államfői kegyelmezési jog az elmarasztalt miniszterek esetében. Ennek alátámasztására alapvetően háromfajta érv hozható. Egyrészt – alkotmányos berendezkedéstől függően – a kormány az államfő, különösen egy alkotmányos monarchiában a király nevében gyakorolja a végrehajtó hatalmat, illetve bármilyen kormányforma mellett a miniszteri ellenjegyzéssel az államfőtől vállal át felelősséget. Ha lehetőség lenne az elmarasztalt miniszter számára az államfői kegyelem, akkor az tulajdonképpen a teljes felelőtlenység állapotát hozhatná el, mivel a felelőtlen államfő helyett felelősséget vállaló miniszter felelősségét szüntetné meg a kegyelem. A másik érv arra az esetre vonatkozik, amikor a kormánytag felelősségre vonásában a törvényhozás érintve van (kezdeményezi vagy valamilyen külön eljárás vagy különbíróóság keretében végzi). Ha lenne államfői kegyelem az elmarasztalt miniszter számára, akkor az akár kiüresíthetné a törvényhozás hatásköreit, hiszen az államfő egyszerűen felülírhatja a döntést. A harmadik érv arra van tekintettel, hogy az államfői kegyelem is – általában – miniszteri ellenjegyzést igényel. Így az elmarasztalt minisztert érintő államfői kegyelmi döntés a felelősségre vont kormánytag egy miniszterétársa ellenjegyzésével válna érvényessé. A politikai élet változásait figyelembe véve az a helyzet is előállhatna ebben a konstrukcióban, hogy egy teljesen más pártállású kormány tagjának kellene a megelőző kormányzat miniszterének kegyelmi döntését ellenjegyezni.

A köztes megoldások között azok a modellek találhatók, amelyek a törvényhozást mint a kormánytagot felelősségre vonni képes szervet is valamilyen módon bevonják a kegyelmezés folyamatába. Így a törvényhozás kerülhet a kegyelmet kezdeményező szerepébe, esetleg az államfői kegyelem a törvényhozás engedélyéhez lehet kötve, vagy akár a törvényhozás utólagos jóváhagyásához.

5. Eredet és modellek

Deák Ferenc korszakalkotó munkájában így írt:

„Vannak újabb törvényeink között olyanok, melyek nem elvben s lényegben, hanem inkább formában újak, s csak tisztább, határozottabb és rendszeresebb alkalmazását írják körül a régibb törvényekben is előforduló elveknek. Ilyen például a miniszteri felelősség. Mind-

azt, a mi az erről szóló 1848. évi törvényben foglaltatik, ily alakban hiában keresnök akár Magyarországnak, akár más országoknak régiebb törvényeiben. De az elv maga nem volt új Magyarország törvényhozása előtt, s már a XVI. században világosan és határozottan kimondotta azt a magyar törvény. Ugyanis az 1507:7. t. cz. azt mondja: hogy ha valaki a király tanácsában az ország szabadsága, közjáva és törvényei ellen nyilván és vakmerően cselekednék, azt a tanács többi tagjai kötelesek a legközelebbi országgyűlésnek névszerint bejelenteni, s az ország rendéi, vétkének mértékéhez képest, meg fogják büntetni. Ki van ebben mondva nem csak a felelősség elve, hanem az országgyűlésnek bíraskodási hatalma is.⁴⁰

Ebben a gondolatsorban, a történeti hagyományra vonatkozóan Deák azokat a kérdéseket vetette fel, hogy így állítható-e, hogy a miniszteri felelősség törvényi szabályozása teljesen új dolgot tartalmaz, illetve azt, hogy elvárható-e, hogy a törvényhozás a korábbi szabályozást „a régi formában tartsa fen [...] s ne fejtse ki azon határozottabb alakban, mely Európa más nemzeteinél fenáll, és mindezt csak azért, mert ily határozott kifejtés talán valamely állítólagos királyi jognak módosítása volna”.⁴¹

Ezzel együtt Concha Győző szerint köztudomású, hogy az 1848. évi III. törvénycikk mintájául az 1831. évi belga alkotmány szolgált.⁴² Hasonló megállapítást tett Kaas Albert is, aki egy részbeni összevetést is elvégzett a két jogszabály között.⁴³ Ez a belga alkotmány⁴⁴ már a kezdetektől jól ismert lehetett az érdeklődő magyar közvélemény előtt, mivel már annak előkészületeiről, az elfogadás folyamatáról is olvashattak tudósításokat.⁴⁵ Az alkotmány 73. cikke megadja a királynak azt a jogot, hogy elengedje vagy mérsékelje a bíró által kiszabott büntetéseket, kivéve az elítélt miniszterek esetében.⁴⁶ A 91. cikk szerint⁴⁷ pedig a király nem adhat kegyelmet az elítélt miniszternek csak a törvényhozás valamelyik házának kérelmére.⁴⁸

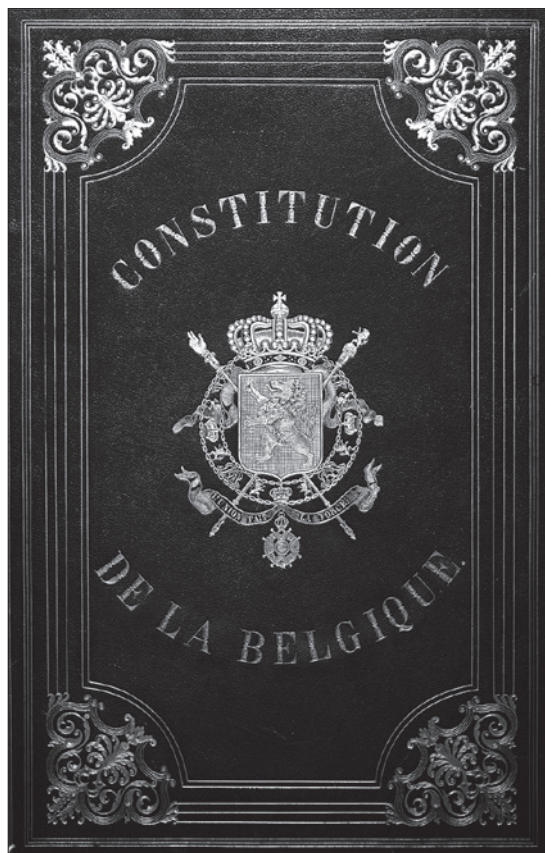
Egyértelműen nem hagyható figyelmen kívül a különféle francia modellek hatása sem,⁵⁰ hiszen még magára az előbb említett belga alkotmányra is hatással voltak. Ezek közül talán az első az 1791. május 25-i törvény, amely a minisztérium szervezetére vonatkozik, és az alkotmányozó gyűlés 1791. április 27-én fogadta el, XVI. Lajos pedig május 25-én szentesítette. Ez a törvény megszüntette a király addigi négy államtitkárnak (secrétaire d'État) po-

zicióját, és helyettük hat miniszteri állást állított fel, így az igazságügyi miniszterét, a hadügyminiszterét, a haditengerészeti miniszterét, a belügyminiszterét, valamint az adó- és közbevételei miniszterét.⁵¹ A törvény 28. cikke úgy rendelkezik, hogy a törvényhozó testület a király elé terjesztheti a miniszterek magatartására vonatkozó, általa megfelelőnek ítélt észrevételeit, és akár azt is kijelentheti neki, hogy a miniszterek elvesztették a nemzet bizalmát.⁵² A 33. cikk pedig rögzítette, hogy a törvényhozó testület minisztert vád alá helyező rendelete egyben a miniszter felfüggesztését is jelenti.⁵³ A törvénynek formai és tartalmi szempontból az 1848. évi III. törvénycikk 32. §-ára leginkább hasonló rendelkezése a 29. cikk, amely szerint a miniszterek felelősek a közbiztonság és a királyság alkotmánya ellen általuk elkövetett minden bűncselekményért, a szabadság és az egyéni tulajdon elleni minden támadásért, valamint a közpénzeknek a törvényhozó szerv rendelkezése nélküli felhasználásáért, és a közpénzeknek az általuk elkövetett vagy ösztönzött elsikkasztásáért.

Ugyanennek az évnek a francia forradalmi jogalkotása eredményezett egy másik valószínű direkt mintát az 1848. évi III. törvénycikk számára. Az 1791. szeptember 3-i törvény,⁵⁴ amelyet a király szeptember 13-án szentesített, szintén tartalmazott rendelkezéseket a miniszterek felelősségre vonására. Ezen al-

kotmánytörvény szerint a törvényhozás joga a miniszterek és a végrehajtás vezetőinek felelősségének megállapítása,⁵⁵ a miniszterek pedig felelősek minden tettükért, amely a közbiztonság vagy az alkotmány ellen való volt, a tulajdon és az egyéni szabadság elleni minden támadásért, valamint a minisztériumuk költségei számára fenntartott javak elidegenítéséért.⁵⁶ A törvény rögzítette azt is, hogy a király szóban vagy írásban tett rendelkezései semmi esetben sem mentesíthetik a minisztert a felelőssége alól.⁵⁷

Az 1814. évi francia alkotmány⁵⁸ szerint a miniszterekkel szemben kivételes, az 1848-as magyar modellhez hasonlóan a törvényhozás két kamaráját igénylő felelősségre vonási eljárást lehet lefolytatni. A király kegyelmezési joga teljes, a miniszterek tekintetében nincs eltérő szabályozás. Az 1815. évi alkotmány⁵⁹ szerint a monarcha rendelkezett az egyéni és a közkegyelem jogával, azonban az elmarasztalt miniszterekkel kapcsolatban külön rendelkezést ez az alkotmány sem tartalmaz. Az 1830. évi francia alkotmány⁶⁰ lényegében megismétli a korábbi két alkotmány uralkodói kegyelemre és miniszteri felelősség-



Az 1831. évi belga alkotmány címlapja⁴⁹

re vonatkozó rendelkezéseit azzal a kiegészítéssel, hogy a külön törvényben minél előbb szabályozandó kérdések között feltüntette a miniszterek és a végrehajtás más tisztviselőinek felelősségének kérdését is.⁶¹

A francia alkotmányok sora után nem hagyható figyelmen kívül – a kortársai számára igen népszerű – Norvégia⁶² 1814. évi alkotmánya sem. Ez az alkotmány biztosítja az uralkodó számára a kegyelem jogát azon bünelkövetők számára, akiket a bíróság már elítélt. Ilyen esetekben az elítéltnak döntési joga van: elfogadja a királyi kegyelmet vagy aláveti magát a kiszabott büntetésnek. Azokban az esetekben azonban, amelyekben a Storting (a norvég törvényhozás) kezdeményezésére indult meg az eljárás, a kegyelem egyetlen lehetősége a halálbüntetés alóli mentesülés, hacsak a Storting hozzájárulását nem adja máshoz is.

Nagy Miklós alapvető tanulmányában közölte, hogy az 1848. évi III. törvénycikk külföldi modelljei között szerepelnek egyes német államok alkotmányai is, így Badené, Szászországé, Szász-Altenburgé vagy Württembergé.⁶³ Baden⁶⁴ 1818. évi alkotmánya⁶⁵ nem tartalmazza a miniszterek felelősségre vonásának eljárását, azt külön törvényre utalja. Az alkotmány 67. §-a úgy rendelkezett, hogy a minisztereket és a legfőbb államhatalmai szervek tagjait a törvényhozás kamarái vád alá helyezhették az alkotmány vagy az elismert emberi jogok megsértésnek vádjával. Később, 1868-ban módosult az alkotmány⁶⁶ úgy, hogy a miniszterek vád alá helyezésének és felelősségre vonásának részletes eljárási szabályai helyet kaptak benne. Az alkotmány eredeti szövege szerint is a badeni nagyhercegnek joga van enyhíteni vagy elengedni a büntetéseket.⁶⁷ Az 1831. évi szászországi⁶⁸ alkotmány⁶⁹ 52. §-a is egy ilyen tartalmú rendelkezést tartalmazott, azaz büntetőügyekben a királynak joga van a büntetés eltörlésére, valamint a büntetés átváltoztatására, csökkentésére vagy elengedésére, de nem jogosult növelni a büntetéseket.⁷⁰ Szász-Altenburg⁷¹ 1831. évi alaptörvénye⁷² szerint a herceg büntetőügyekben kegyelmi joggal rendelkezik, de ez soha nem zárja ki vagy szünteti meg a bűncselekményből eredő magánjogi követelések bírósági kereshetőségét.⁷³ Württemberg 1819-es alkotmánya⁷⁴ alapján pedig a király a kegyelmi joga alapján jogosult a büntető ítéleteket hatályon kívül helyezni vagy enyhíteni, ezen felül a király döntése alapján a vádlottal szemben minden eljárás megszüntethető, még a bűncselekmény vagy szabálysértés kivizsgálása vagy a büntetés kiszabása előtt is. Mind az egyik, mind a másik jog gyakorlása során azonban a királynak ügyelnie kell arra, hogy a büntetőjog jó hírneve és hatékonyága ezáltal ne sérüljön.⁷⁵

Amikor az elmarasztalt kormánytagok felelősség alóli mentesülési lehetőségeiről, ennek eredetéről és modelljeiről esik szó, nem lehet a vizsgálatból kihagyni a parlamentarizmus őshazáját, Angliát. És valóban, ebben a tekintetben is – mint korai példára – figyelemmel kell lennünk az angol szabályozásra, amely az európai – hasonló tárgyú – regulációt megelőzte. Ez kézzelfoghatóan az 1701. évi örökösödési törvény (*Act of Settlement*). A jogforrás eredeti címe szerint: *törvény a korona további korlátozásáról és az alattvalók jogainak és szabadságainak jobb biztosításáról*.⁷⁶ Ahogyan az közismert, a törvény alapvetően azt

biztosította, hogy az angol és az ír trón öröklése csak protestánsok számára legyen lehetséges. A törvény meggátolta a Stuart-ház katolikus tagjainak esetleges trónra lépését, illetve a zsarnoki királyi hatalommal szemben fogalmazott meg garanciákat. Illeszkedik ez a törvény az 1689. évi *Bill of Rights* által megkezdett folyamatba az uralkodói jogok korlátozásával kapcsolatban. A jelen tanulmány témájához az örökösödési törvény következő rendelkezése illeszkedik: „Hogy a parlament alsóházának vádemelése ellenében ne lehessen Anglia nagypecséjtével kegyelemért folyamodni.”⁷⁷ Azaz, a törvényhozás által kezdeményezett felelősségre vonás esetében a király nem adhat kegyelmet, nem lehet a felelősségre vont személyt az eljárás alól kivenni. A fentebb írt modellekből is kivilágoló alapelv jelenik meg, azaz a törvényhozás által kezdeményezett és/vagy lefolytatott eljárásba a királyi akarat nem avatkozhat be, a király sem mentheti meg a felelősségre vontástól a kormánytagot.

Az angol örökösödési törvény e rendelkezése mögött konkrét eset – és megelőző gyakorlat is – áll. A történet központi figurája egy jelentős angol arisztokrata, Thomas Osborne, utolsó, legmagasabb főnemesi címe szerint Leeds első hercege. Osborne magasra ívelő politikusi, államférfiúi tevékenysége (Lord High Treasurer, chief minister of Great Britain, Lord President of the Council) során több alkalommal is szembekerült a parlament *impeachment* eljárásával, egy alkalommal a Towerben is eltöltött több évet.⁷⁸ A rendelkezés alapjául szolgáló eseménysor II. Károly (1660–1685) uralkodása alatt történt. Thomas Osborne, akkor még mint Lord Danby, miniszterként arra utasította a párizsi angol nagykövetet, hogy Anglia semlegességét ajánlja fel pénzért a franciáknak a francia–holland háború során.⁷⁹ A parlament erről tudomást szerzett, és vád alá helyezte a minisztert arra tekintettel, hogy jogosulatlanul gyakorolt királyi hatáskört. Lord Danby arra hivatkozott, hogy minden, amit tett, az uralkodó tudtával és írásban is kifejezett hozzájárulásával tette. A parlament nem fogadta el a miniszter érvelését, ezzel együtt két alapelvet is megfogalmazott. Egyrészt az uralkodó utasítása nem mentesíti a minisztert a felelősség alól. Hiszen a parlament előtti felelősség az uralkodó helyett a minisztert terheli; ez alól nem lehet kibújni, hiszen az a közjogi struktúra alapjait rúgná fel. Másrészt az uralkodói kegyelem nem vonhatja el a parlament jogát attól, hogy a minisztereket felelősségre vonja. Tehát az uralkodó kegyelmezési joga teljességének szükségszerűen korlátozást kell elszenvednie – legalábbis egy igen szűk személyi kör tekintetében. Ez a szabály került bele az 1701-es angol örökösödési törvénybe is. Mondhatjuk, hogy az esetet követő szabályozás a parlament által felelősségre vont miniszterek államfői kegyelem alól való kivételének ösanyja.

Az ösanyaság el nem vitatása mellett meggyőződésem, hogy a magyar szabályozás számára a valódi modell a német és főleg a francia példák. Nem annyira sarkos a helyzet, mint ahogyan Salamon Ferenc utalt rá: „Hiszen új intézményeitek, a mennyire a törvény vázlatból kivehetem, csak fordítások lesznek francziából és németből!”⁸⁰ Az 1848. évi III. törvénycikk tekintetében a 38. §-ból Nagy Miklós tizenötben jelöl meg francia és/vagy német eredetet.⁸¹

BATHÓ, GÁBOR

Keine Begnadigung für den Minister

Immunität der Mitglieder der Regierung und ihrer Modelle von der gesetzlichen Haftung

(Zusammenfassung)

Gemäß Artikel 35 des Gesetzes III von 1848: „Die königliche Begnadigung kann in Bezug auf einen Minister, der verurteilt wurde, nur im Falle einer allgemeinen öffentlichen Begnadigung ausgeübt werden.“ Der Text ist direkt von Lajos Kossuth übernommen. Nach dem Gesetz III von 1848 wird der Minister von einem Sondergericht verfolgt, das mit Unterstützung des Zweikammerparlaments eingerichtet wird. Das Recht auf individuelle Begnadigung durch das Staatsoberhaupt konnte im Falle eines angeklagten Ministers nicht ausgeübt werden. Die gleiche Regelung galt für den Präsidenten des Rechnungshofs. Die unterschiedlichen Regeln für die Begnadigung von Regierungsmitgliedern, die zur Rechenschaft gezogen wurden, wurden in der Volksrepublik 1918–1919 und im Horthy-Regime beibehalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg blieb dieses System bis zur Wende von 1949 bestehen. Das Verhältnis zwischen

ministerieller Verantwortung und der Begnadigung durch den Staatsoberhaupt lässt sich auf einer Skala beschreiben, wobei die theoretischen Modelle von einem völligen Verbot bis zu einer uneingeschränkten Genehmigung der Begnadigung durch den Staatsoberhaupt reichen. Die ungarische Struktur von 1848 stellt ein Zwischenverhältnis dar. Die Regelungen der Länder, die als Vorbild für die konstitutionelle Revolution und die verantwortungsvolle Regierung von 1848 dienen, wie die unterschiedlichen französischen und deutschen Modelle, die belgische und die englische Regelung, unterscheiden sich ebenfalls auf dieser Skala. Aus der beträchtlichen Ähnlichkeit der einzelnen Rechtstexte lässt sich schließen, dass die französischen und einige deutsche Regelungen als direktes Vorbild für die ungarischen Regelungen von 1848 dienen, auch wenn sich die Praxis erheblich unterschied.

BATHÓ, GÁBOR

The Minister has no Pardon

Immunity from Legal Liability of Members of the Government and its Models

(Abstract)

According to Article 35 of Act III of 1848: “The royal pardon may be exercised in respect of a minister who has been convicted only in the case of a general public pardon.” The text is taken directly from Lajos Kossuth. According to Act III of 1848, the minister shall be prosecuted by a special court established with the assistance of the bicameral Parliament. The right of individual pardon by the head of state could not be exercised in the case of an impeached minister. The same rules applied to the President of the State Audit Office. The different rules on pardoning members of the government who were held accountable were maintained in the 1918–1919 People’s Republic and the Horthy regime. After World War II, this system remained in place until the transformation of

1949. The relationship between ministerial responsibility and head of state pardons can be described on a scale, with theoretical models ranging from outright prohibition to outright permission of head of state pardons. The Hungarian structure of 1848 captures an intermediate relationship. The regulation of the countries that serve as examples for the constitutional revolution and responsible government of 1848, such as the different French and German models, the Belgian and the English regulation, also differ on this scale. From the considerable similarity of the individual legal texts, it can be concluded that the French and some German rules served as a direct example for the Hungarian rules of 1848, even if the practice differed considerably.

Jgyzetek

¹ Ghyczy Kálmán gépelt emlékirata. MTA Kézirattára, Ms 4856/79. 132. p.

² BESSENYEI Ferenc (szerk.): *Vukovics Sebő emlékiratai Magyarországon való bujdosása és száműzetésének idejéből*. Budapest, 1894. Athenaeum, 73. p.

³ CONCHA Győző: *Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Budapesti Szemle*, 1905. 124. k. 404–417. p.

⁴ *Felséges Első Ferdinánd ausztriai császár; Magyar- és Csehországok e’ néven Ötödik Apostoli királya által szabad királyi Pozsony városába 1847-ik esztendei Sz. András hava 7-ik napjára rendeltetett magyarországi közgyűlésnek irományai*. Pozsony, 1848. Az Országgyűlési Irományok Kiadóhivatala, 99. p.

⁵ Uo. 106. p.

⁶ Uo. 110. p.

⁷ Uo. 204. p.

⁸ MÁRFFY-MANTUANO Rezső: *A miniszteri felelősség intézménye Magyarországon*. Budapest, 1905. Révai és Salamon.

⁹ 1848. évi III. tc. 33–34. §§

¹⁰ Uo. 34. §.

¹¹ A görög események. *Pesti Hirlap*, 1922. (december 2.) 275. sz. 1. p.

¹² A miniszteri felelősség. *Pesti Hirlap*, 1908. (február 27.) 51. sz. 1. p.

¹³ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, 1932. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 483–484. p.

¹⁴ *Képviselőházi napló*. 1869. V. k. 201. p.

- ¹⁵ *Képviselőházi irományok.* (KI) 1869. II. k. 351. p.
- ¹⁶ *KI* 1869. III. k. 134. p.
- ¹⁷ *KI* 1869. V. k. 185. p.
- ¹⁸ *KI* 1869. VI. k. 50. p.
- ¹⁹ 1919. évi XV. néptörvény a közkegyelem gyakorlásáról.
- ²⁰ Beszámolt róla pl. Hat új néptörvény. *Délmagyarország*, 1919. (február 8.) 32. sz. 9. p.
- ²¹ Új törvények a minisztertanácsban. *Alkotmány*, 1919. (február 8.) 34. sz. 3. p.; Igazságügyi javaslatok a minisztertanácsban. *Pesti Hírlap*, 1919. (február 8.) 34. sz. 2. p.; Beszélgetés az igazságügyminiszterrel a készülő fontos néptörvényekről. *Az Est*, 1919. (február 8.) 34. sz. 2. p.
- ²² Erre utal a miniszterek felelősségre vonása esetében követendő eljárásnak ideiglenes szabályozásáról szóló 1920. évi X. törvénycikk is: „16. § A jelen törvény rendelkezései irányadók a legfőbb állami számvevőségek elnökének felelőssége vonása esetében követendő eljárásra. Ugyanezen törvény rendelkezéseit továbbá alkalmazni kell arra is, akit a nemzetgyűlés, mint a jelen törvény életbelépte előtt – habár nem alkotmányos úton – alakult minisztérium tagját, vagy mint az 1919. évi március hó 21-ik napja előtt alakult úgynevezett népköztársaság elnökét vagy miniszterét az 1848:III. törvénycikk 32. §-ában meghatározott valamely cselekmény vagy mulasztás miatt vád alá helyez.”
- ²³ 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.
- ²⁴ Uo. „2. § A nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni.”
- ²⁵ 1920. évi X. törvénycikk a miniszterek felelősségre vonása esetében követendő eljárásnak ideiglenes szabályozásáról.
- ²⁶ Uo. 11. §.
- ²⁷ Uo. 18. §.
- ²⁸ 1920. évi XVII. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ának módosításáról.
- ²⁹ 1920. évi I. tc. 13. §.
- ³⁰ FIEDLER Sándor: A politikai, jogi és fegyelmi felelősség elve a magyar alkotmányban. *Miskolci Jogászélet*, 1932. (szeptember 1.) 7–8. sz. 10. p.
- ³¹ 1920. évi XVII. tc. 3. §
- ³² ZSEDÉNYI Béla: A kormányzói jogkör kiterjesztése. *Miskolci Jogászélet*, 1937. (március 1.) 3. sz. 95–96. p.
- ³³ A kormányzói jogkör új szabályozásáról beszél a közjogász, a jogbölcse és a politikus. *Nemzeti Újság*, 1937. (február 14.) 36. sz. 17–18. p.
- ³⁴ EGYED István: Alkotmányjogi reformok. *Magyar Jogi Szemle*, 1937. 3. sz. 108. p.
- ³⁵ 1946. évi I. törvény *Magyarország államformájáról*. 12. § (1) bekezdés.
- ³⁶ CSIZMADIA Andor: Az 1946. évi I. törvény alkotmányjogi jelentősége. *Állam és Igazgatás*, 1976. 1. sz. 10. p.
- ³⁷ ÁBRAHÁM István: A miniszteri jogállásról és felelősségről. *Állam és Igazgatás*, 1973. 10. sz. 920–921. p.
- ³⁸ G. VASS István: *Tildy Zoltán kormányának minisztertanácsi jegyzőkönyvei 1945. november 15.–1946. február 4. II.* (Forráskiadványok 41.) Budapest, 2005. Magyar Országos Levéltár, 599., 601. p.; VIDA István (összeáll. és közread.): *Dokumentumok az államforma kérdésének 1946. évi rendezéséhez. Jogtudományi Közlöny*, 1982. 12. sz. 970–983. p. Az összeállításban a kérdéskört I. Az Igazságügyminisztérium törvénytervezete (974. p.); Az 1946. január 17-i pártközi értekezlet után készített törvénytervezet (976. p.); Pfeiffer Zoltán igazságügyminisztériumi államtitkár vezette szakértői bizottság által készített törvényjavaslat tervezet (978. p.); Tildy Zoltán miniszterelnök által 1946. január 24-én benyújtott törvényjavaslat (981. p.); Az Alkotmány- és a Közjogi Bizottság által benyújtott törvényjavaslat Magyarország államformájáról (983. p.). Az elmarasztalt miniszterekkel kapcsolatos államfői kegyelemről nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a Független Kisgazdapárt törvénytervezete (971–973. p.) és a Magyar Kommunista Párt törvénytervezete sem (970–971. p.)
- ³⁹ GERGELY András: Sikeres vagy sikertelen 1848-as forradalmak? Az újabb történetírás mérlegei. *Történelmi Szemle*, 1998. 3–4. sz. 189. p.
- ⁴⁰ DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz*. Pest, 1865. Pfeifer Ferdinánd, 89. p.
- ⁴¹ Uo.
- ⁴² CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? *Budapesti Szemle*, 1905. 124. k. 348. sz. 417. p.
- ⁴³ KAAS Albert: Az alkotmányfejlődés tényezői. Budapest, 1926. Kir. M. Egyetemi Nyomda, 121. p.
- ⁴⁴ DESEURE, Brecht: Constitutional Precedence and the Genesis of the Belgian Constitution of 1831. In MÜSSIG, Ulrike (ed.): *Reconsidering Constitutional Formation II Decisive Constitutional Normativity. From Old Liberties to New Precedence. Studies in the History of Law and Justice*. New York, 2008. Springer, 211–256. p.
- ⁴⁵ Német alföld. *Hazai és Külföldi Tudósítások*, 1830. (október 27.) 2. félév 34. sz. 272. p.
- ⁴⁶ *Constitution du 7 février 1831*. 73. cikk.
- ⁴⁷ Uo. 91. cikk.
- ⁴⁸ CONCHA Győző: *Ujkori alkotmányok*. 1. k. Budapest, 1885. MTA, 114. p.
- ⁴⁹ Kép forrása: Page de couverture de la Constitution de la Belgique de 1831. Royaume de Belgique – Cette image a été extraite d’un autre fichier. *Wikimedia Commons*.
- ⁵⁰ BATHÓ Gábor: A mintakövetés kérdései a magyar kormánystruktúrában 1848 és 1944 között. *Jogtörténeti Szemle*, 2019. 3–4. sz. 67–75. p.
- ⁵¹ TULARD, Jean: La notion de cabinet ministériel sous l’Empire. In ANTOINE, Michel et al. (éd.): *Origines et histoire des cabinets ministériels en France*. Genf, 1975. Droz, 23. p.; BARBICHE, Bernard: *Les institutions de la monarchie française à l’époque moderne: XVIIe–XVIIIe siècle*. Párizs, 1999. Presses universitaires de France, 120. p.
- ⁵² *Loi des 27 avril–25 mai 1791 relative à l’organisation du ministère*. 28. cikk.
- ⁵³ Uo. 33. cikk.
- ⁵⁴ PERTUE, Michel: Constitution de 1791. In SOBOUL, Albert (éd.): *Dictionnaire historique de la Révolution française*. Párizs, 2005. Quadrige, 282–283. p.
- ⁵⁵ *La Constitution du 3 Septembre 1791*. III. fejezet 1. cikk 1. szakasz.
- ⁵⁶ Uo. II. fejezet 4. cikk 5. szakasz.
- ⁵⁷ Uo. II. fejezet 4. cikk 6. szakasz.
- ⁵⁸ *Charte constitutionnelle du 4 juin 1814*.
- ⁵⁹ *Projet de constitution du 29 juin 1815*.
- ⁶⁰ *Charte constitutionnelle du 14 août 1830*.
- ⁶¹ Uo. 69. cikk 2. pont.
- ⁶² KÉPES György: Svédország és Norvégia Egyesült Királyságai (1814–1905) In BEKE-MARTOS Judit (szerk.) *Összetett állammodellek és a hatalommegosztás elve*. (Jogtörténeti Értekezések 58.) Budapest, 2022. Gondolat Kiadó, 13–31. p.
- ⁶³ NAGY Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. *Budapesti Szemle*, 1930. 219. k. 635. sz. 1–28. p.
- ⁶⁴ Wolfram SIEMANN: *Vom Staatenbund zum Nationalstaat. Deutschland 1806–1871*. Frankfurt am Main–Wien, 1995. Büchergilde Gutenberg, 40–42. p.
- ⁶⁵ *Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818*.
- ⁶⁶ Módosította a *Gesetz vom 20. Februar 1868*.
- ⁶⁷ *Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden vom 22. August 1818*. 14. §.
- ⁶⁸ BLASCHKE, Karlheinz: Die Sächsische Verfassung als Epochengrenze. In SCHIRMER, Uwe – THIEME, André (Hrsg.): *Beiträge zur Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ausgewählte Aufsätze von Karlheinz Blaschke*. 2002. Leipzig, 575–586. p.
- ⁶⁹ *Verfassung des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831*.

⁷⁰ Uo. 52. §.

⁷¹ ENKE, Wolfgang: *Die Revolution in Sachsen-Altenburg 1848/49*. Markkleeberg, 2013. Sax-Verlag.

⁷² *Grundgesetz vom 29. April 1831*.

⁷³ Uo. 8. §.

⁷⁴ *Verfassungs-Urkunde für das Königreich Württemberg vom 25. September 1819*.

⁷⁵ Uo. 97. §.

⁷⁶ *An Act for the further Limitation of the Crown and better securing the Rights and Liberties of the Subject*.

⁷⁷ There is no pardon under the Great Seal of England be pleadable to an impeachment by the Commoners in Parliament.

⁷⁸ RÁCZ Attila: A miniszteri felelősség intézménye a burzsoá országokban. *Jogtudományi Közöny*, 1982. 3. sz. 188. p.

⁷⁹ CSERNY Ákos: *A miniszteri felelősség*. Budapest, 2011. Wolters Kluwer, 112. p.

⁸⁰ SALAMON Ferenc: A közösügyek és a forradalom. *Budapesti Szemle*, 1881. 27. k. 55. sz. 27. p.

⁸¹ NAGY Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. *Budapesti Szemle*, 1930. 219. k. 635. sz. 18–22. p.

