

K. JÓZS. MŰRÉY  
KÖNYVTÁRA

Hi  
3340

HIERONYMI KÁROLYI  
KÖNYVTÁRSÁG



AFKD



3340  
A MINISZTERI FELELŐSSÉG

INTÉZMÉNYE

MAGYARORSZÁGON.

KÖZJOGI TANULMÁNY.

IRTA

DR. MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ.



BUDAPEST

POLITZER FÉLE KÖNYVKIADÓVÁLLALAT KIADÁSA.

1905.

*Ara 4 korona.*



Az árak koronaértékben.

POLITZER-féle könyvkiadó vállalat kiadásában (Budapesten) megjelent könyvek

<b>ÁGOSTON PÉTER.</b> A tulajdonjog alaptana. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1903. . . . .	8.—
<b>BALOG ARNOLD dr.</b> Az ügyvédség elleni támadások Az ügyvédi munka díjazása. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1903. . . . .	1.—
<b>BEDŐ MÓR dr.</b> Adalékok a kereskedelmi törvény reviziójához. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1902. . . . .	2.—
<b>CSABADA JÁNOS dr.</b> Tételes nemzetközi jog. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1901. . . . .	10.—
<b>OSORBA FERENCZ.</b> Az alapítvány jogi fogalma. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1901. . . . .	2.—
<b>FERDINANDY GEJZA dr.</b> Magyarország közigazgatása. (Alkotmányjog.) 8 <sup>o</sup> , 825 oldal. Budapest, 1902. Vászonskötésben . . . . .	12.—
<b>FINKEY FERENCZ dr.</b> A magyar büntető eljárás tankönyve. 8 <sup>o</sup> , 511 oldal. Budapest, 1899. Vászonskötésben . . . . .	10.—
<b>FINKEY FERENCZ dr.</b> A magyar büntetőjog tankönyve. 8 <sup>o</sup> , 752 oldal. Budapest, 1902. Betűrendes tárgymutatóval. Vászonskötésben . . . . .	14.—
<b>FÖLDES BÉLA dr.</b> Közgazdasági értekezések. 2 kötet. 8 <sup>o</sup> . 1180 oldal. Budapest, 1902. 14 korona. 2. vászonskötésben . . . . .	18.—
<b>FRÁTER BÉLA dr.</b> Gazdasági és ipari szövetkezetekre vonatkozó (1875: XXXVIII. t. cz. kereskedelmi törvény és 1898: XXIII. t. cz. a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről) törvények rendszeres egybeállítására és magyarázata. 8 <sup>o</sup> . 255 oldal. Budapest, 1899. Betűrendes tárgymutatóval . . . . .	4.—
<b>GAÁL JENŐ.</b> Berzeviczy Gergely élete és műve. 8 <sup>o</sup> . 153 oldal. Budapest, 1902. Vászonskötésben . . . . .	8.—
<b>GAÁL JENŐ.</b> Gróf Széchenyi István nemzeti politikája és jövőnk. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1903. . . . .	4.40
<b>GÁL LAJOS.</b> Eljárás a vádtanács előtt. 16 <sup>o</sup> . 100 oldal. Vászonskötés. Budapest, 1901. . . . .	1.60
<b>GROSSCHMIED BÉNI.</b> A szerzemény. Családi vagyon és örökjogunkban. Három előadás. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1903. . . . .	1.—
— <b>Hitel és reáluzsora.</b> A magyar gazdaszövetség felszólítása folytán kidolgozott jogi szaktanulmány. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1902. . . . .	2.—
<b>HATTYUPFY DEZSŐ dr.</b> A gyámhatósági közigazgatás kézikönyve. 8 <sup>o</sup> . 617 oldal. Budapest, 1900. Betűrendes tárgymutatóval. Vászonskötésben . . . . .	12.—
<b>HUF JÓZSEF.</b> A magyar telekkönyvi rendtartás gyakorlati használatra, kapcsolatban a telekkönyvi betétek szerkesztését tárgyazó törvények és az ezekre, valamint a telekkönyvre vonatkozó igazságügyminiszteri rendeletekkel és kuriai határozatokkal. 8 <sup>o</sup> , 452 oldal. Budapest, 1898. . . . .	8.40

*Hieronymi Karoly vinal  
O'Feleny valinon belso' lico, tanonon, kereskede-  
lemniggi m. kis. miniszter*

*legnyalott tituleta jela*

# A MINISZTERI FELELŐSÉG INTÉZMÉNYE MAGYARORSZÁGON.

3340

KÖZJOGI TANULMÁNY.

IRTA

DR. MÁRFFY-MANTUANO REZSŐ.



2003.11.11



## ELŐSZÓ.

A miniszteri felelősség intézménye alkotmányunknak egyik legfontosabb része és legfőbb támasza.

A mióta a király személyének szentsége, sérthetlensége és felelőtlensége kimondatott, alkotmányunk minden más oszlopa meginogna, ha abból a miniszteri felelősség kiküszöböltetnék.

Mit érne a népképviselő, a parlament törvényhozó hatalma, ha a megalkotott törvények végrehajtását semmi se biztosítaná? A parlament egyszerű tanácsadó testületté devalválódnék s kész volná az absolutismus.

Nem oly fegyverről van szó, főképp a jogi felelősségre vonás intézményében, a melynek értéke annak gyakori használatával kapcsolatos. Mondhatni a falon függ az nálunk s a rozsdá marja. A jogi felelősségre vonásra a parlamenti felelős kormányforma behozatala óta se került. S minden jel arra mutat, hogy nem is fog kerülni. Oly távol esik gondolatainktól a lehetőség, hogy valamely minisztert a parlamenti bíróság elé állítsunk, hogy csak mosolylyal fogadtatott, a hányszor az ellenzék részéről valamely miniszternek a vád alá helyezése szóba hozatott.

S ez a helyzet nemcsak arra vezetendő vissza, hogy a miniszteri székben még nem ült senki, a kit a közvélemény komolyan megvádolt volna a hazaárulással vagy valamely



anyagi vagy egyéb érdekből elkövetett infámissággal, hanem mert parlamentünk a felelősség elvét a miniszterekre teljes mértékben alkalmazza, s ha a miniszterium a salus reipublicae suprema lex axiomájának szem előtt tartásával cselekszik, azt, hogy törvényt, sőt alkotmányt sértett előtérbe tolni nem engedi.

Viszont azonban nálunk a politikai felelősségre vonás mindennapos s a kormány soha se tagadja, hogy kötelessége az ország ügyeit a legmegfelelőbbben vinni s hogy csak addig jogosult helyén maradni, a míg arra képes is.

Ha tehát a jogi felelősségre vonásra nem is került, a miniszteri felelősség intézménye nem csak egyik alapja alkotmányunknak, hanem a politikai felelősség állandóan használatban levő támasza.

A miniszteri felelősség intézményéről szól e tanulmányom.

Kifejteni törekszem a helyzetet fény- és árnyoldalaival s egyszerűs mind a miniszter felelősségre vonásának ama módzataira is kitérek, a melyek nem járnak a közéletnek oly megrázkódtatásával, mint a parlamenti bíróság eljárása, s a melyekre már csak tágabb értelemben használható e kifejezés.

Az a hitem, hogy a tulságosan súlyos büntetések, tulságos jelentőséggel kapcsolatos eljárások ritkán alkalmaztatnak, mert apró okokkal nincsenek arányban.

Igy van a miniszterek felelősségre vonásával is. S a mi a dolognak a másik oldala, a megsértett egyéni jogok reparálása, a vagyoni jogrend helyreállítása elmulasztatik, ha a használható eszközök tulerősek s gyengébbek nem állnak rendelkezésre.

Nem hiányoznak nálunk ily könnyen alkalmazható módzatok; de ebből a szempontból nézetem szerint vannak jogrendükben is kiegészítendő részletek. Unger és társainak az osztrák parlamentben benyújtott javaslata, a mely a jogtalanul elzárt egyént az ily módon szenvedett károsodásért teljes kártérítésben kívánja részesíteni, jelzi, hogy a jogérzet mindinkább elviselhetetlennek tartja, hogy valaki szenvedett káraiért ne nyerhessen kárpótlást, csak a miatt, mert az állam orgánumai nem rosszhiszeműleg okozták azokat.

Szóval utat tör magának az elv, hogy kell lenni valakinek, a ki az állami orgánumok minden cselekedeteiért helyt áll s hogy az államhatalom hivatalnokai, alkalmazottjai senki érdekeit nem sérthetik, senkit tönkre nem tehetnek úgy, hogy a kormány kezét mosva elháríthatja magáról a felelősséget.

A kormánynak, illetve az ennek felelős kezelésében levő államhatalomnak helyt kell állania akkor is, a mikor nem a miniszterek egyéni felelősségéről van szó, a mikor a felmerült esetből a miniszterekre a legkisebb gáncs se háramolhatik. Nem az kölesönöz ugyanis a miniszteri felelősség intézményének nagy jelentőséget, hogy a miniszter elítélhető, hanem hogy a kormány felel mindenért, akár közvetlenül, akár pedig oly módon, hogy valamely független forum által megjavíttatni engedi határozatát.



### Mért felelősek és mért a miniszterek felelősek?

Hogy miért a miniszterek felelősek, ennek a megokolására általában egy ugynevezett szokásos hazugságot (Conventionelle Lüge) hallunk említeni, azt t. i., a mit az angol így fejez ki: the king can not wrong (a király nem hibázhat).

Hogy az uralkodó minden gondolata, minden tette vitathatatlanul igaz és helyes volna, erre komolyan senki se gondol, a mikor maga az igazság felől is annyira eltérők a nézetek. S ha a fejedelem személyének a sérthetlensége csak azon az áron volna fentartható, hogy a fejedelem infallibilis, akkor a sérthetlenség principiuma egyszerű chimaera volna. Azt mondani, hogy a fejedelemnek rossz szándékai sohase lehetnek, hogy mindig szoroson a törvény szerint akar eljárni, ez annyit tesz, mint egy az emberi természettel, képességekkel ellentétben álló dolgot állítani s letagadni minden nemzet s minden idők történetének tanúságait.<sup>1</sup>

Az infallibilitás tana az uralkodóra vonatkozólag azonban kár nélkül fenntartható, ha az uralkodó minden cselekedetéért tanácsosai, a miniszterek tétetnek felelőssé. Így nem kerestetik a király intentiója, hanem a minisztereké. Így ha valami jó történik, azt szabad az uralkodó akaratának impu-

<sup>1</sup> Oswald de Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, Gand-Paris, 1867.

tálni s ha hiba vagy plane bűn esik meg, az mondatik, ennek a miniszterek az okai.

A miniszteri felelősség intézménye ezzel úgy lesz felüntetve, mint a mely az uralkodó érdekében alkottatott meg. Ugy látszik, mintha a miniszterek csak azért volnának felelősek, hogy az uralkodó szabaduljon s a nemzetnek mégis módjában legyen az elkövetett hibát vagy bünt valakin megtorolni.

Pedig a helyzet tényleg más; s az okok keresésénél, mért a miniszterek felelősek, mélyebbre kell hatolni.

Már az a jelenség, hogy a felelős kormányokat nem az absolutisztikus hajlamú uralkodók létesítették, hanem forradalmak vagy legalább a nemzetek békés küzdelmeinek eredménye, s hogy felelős kormányok vannak köztársaságokban is, jelzi, hogy nem az uralkodó érdekei voltak az irányadók, sőt igen sokszor az uralkodók akarata ellenére rendszerezésítették.

A miniszteri felelősség vagy kezdetleges formáiban a tanácsosok felelőssége a nemzet befolyásának a közügyekre és az azzal járó pártküzdelmeknek a folyamánya. E pártküzdelmek közepett egy semleges pontot akartak teremteni, a mely az állandóságot képviseli.

Hisz ha időközönként zsarnokság katonai hatalommal létesített is egyeduralmakat, azokat nem ez, hanem a közvélemény tartotta fenn, a mely szükségét érezte az államban egy semleges hatalomnak, a melyet még a köztársaságokban se tudnak mellőzni.

Nem azért felelősek a miniszterek, hogy az uralkodó felelőtlen maradhasson, hanem az uralkodó felelőtlen, hogy az állami életben egy semleges pont legyen, a mely a pártküzdelmek viharos jelenségei közepett az állandóságot képviseli. Így lesz csak a felelőség egyáltalában megvalósítható.

Ha nem volna felelőtlen uralkodó, elnök, csak ott volnánk, a hol a kényuralmak korában voltunk. A lehetetlenné tett kormány helyébe nem volna, a ki mást állítson s a



minden körülmények között bizonyos támogatásban részesülő kormány a hatalomhoz a végsőig ragaszkodnék.

A forradalom intézményének megszüntetésére szükséges a felelős kormány.

Mit tehetett az előtt a nép? Ha elégedetlen volt az uralommal vagy a kormányval, fellázadt, mert másként nem tudta igazságát kivívni. Ha erősebb volt, száműzte vagy a bitóra vitte ellenségeit, ha legyőzetett, megtizedeltetett.

Vajjon a magyar alkotmánynak egyik legérdekesebb intézménye, az ellenállás joga, megfelelt-e céljának? A nemzet ezeréves történetében hányszor találjuk, hogy igénybe vétetett s hogy a nemzet ez uton képes volt akarátát érvényre juttatni.

Egyáltalában egyesült-e az egész nemzet e jog gyakorlására? Mindig voltak, a kiket meggyőződésük vagy érdekük a végrehajtó hatalom képviselőjéhez, az uralkodóhoz fűzött. S akármelyik felkelést nézzük, az mindig partiális volt, s ennél fogva a nemzetnek a forradalma a nemzet ellen, a melyből a nemzet megtépve került ki.

S még amaz esetekben, a melyekben a forradalom nem az uralkodó pártján álló nemzet akarata szerint alkotott intézkedésekkel végződött, a nemzetnek nagyon drága áron kellett azt megfizetnie.

A tanácsosok felelőssége letörlése annak a jellegnek, hogy ha a nép felkel s felelősségre von, a törvényes rendet, belevonva az uralkodó személyét is, felülről egész az aljáig akarja megváltoztatni. A nép érdekében volt szükséges a felelősségre vonásnak békésebb, kevesebb vér és pénzáldozatba kerülő formáját rendszeresíteni. S a nemzet érdekében tereltetett el a felelősség az uralkodó személyéről, hogy az uralkodó a felelősségre vonásnál esetleg a nemzet részére állhasson vagy legalább semlegesen viselkedjék s azzal semlegessé tegye az államhatalom egyéb tényezőit a tanácsosokon vagy a minisztereken kívül.

E végből az összes alkotmányok, a melyek 1791 óta kidolgoztattak, fenntartják a fejedelem felelőtlenségét, vagy a mint a kifejezés használtatik, a fejedelem sérthetlenségét.

A minisztereknek kell felelősöknek lenni s nem az uralkodónak, hogy a forradalom intézménye az állami élet rendes menetének tényezői körül kiiktatható legyen.

Viszont azonban a minisztereknek kell felelősöknek lenni s nem alsóbb organumoknak, mert csak így lesz a felelősség teljes.

Nem lehet a felelősséget a minisztereknél alsóbb organumokra áthárítani, nem lehetnek legalább közvetlenül felelősök a miniszteriumok osztályfőnökei s a főispánok. Minő lehetetlenség volna egy ily sokoldalú felelősség technikáját kidolgozni, a hol százakra menő hivatalnokoknak kellene a parlament előtt készenlétben állaniok, hogy tetteikről beszámoljanak. Mikép volna csak el is képzelhető, hogy ennyi ember a követendő politikára vonatkozólag megegyezésre jusson?

A hol az osztályfőnökök felelőssége kimondatott is, mint pl. Horvát Szlavonországban, ez csak subsidiaris.

Vagy a miniszterek felelősök, vagy senki más.

Még az is vita tárgyává tehető, vajjon egy-egy miniszter vagy az egész miniszterium vonandó-e felelősségre? Legalább is a politikai felelősség érvényesítésénél az általános gyakorlat az, hogy az egész miniszterium ellen irányul, a mely szolidarisnak tekintetik.

Hogy azonban a miniszteri felelősség intézménye elérje a célját, bizonyos qualitásokat nem nélkülözhet.

A felelősségre vonásnak mindenekelőtt komolynak s könnyen gyakorolhatónak kell lenni. Egyszerű passzív ellenállás a miniszterium tetteivel szemben nem vezet célra. Még az egész nemzet részéről kifejtett passzív ellenállás se vezet néha eredményre s e mellett nehezen gyakorolható. Hány esetben egyesült az egész nemzet ily ellenállásra? A bizonytalan többség pedig nem imponál s nem is imponálhat.

Az adómehtagadás lehetősége pl. a gyakorlatban sokszor hatálytalannak bizonyult. A mely kormány eljárásával arra birta a nemzet képviselőit, hogy ez az adót mehtagadja, nem retten vissza attól sem, hogy budget nélkül kormá-



nyozzon. Ūrűgy, sőt mentség erre könnyen található. A módja se mindig kihívó. Az u. n. lex Tisza elég megfontolni valót ad, mert bármit hozhatunk is fel mellette, a budget nélkül való kormányzásnak példája.

A kormányt tehát kifejezetten kell felelősségre vonni birói forum előtt.

E felelősség — a mint a történelem igazolja — egyrésztől feltétlenül szükséges az alkotmányok s a polgári jogok épségben tartására, hasznos hatásainál fogva, a melyeket előidéz s feltétlenül igazságos.<sup>1</sup>

A miniszter felelősségre vonás az alkotmányos élet legkomolyabb, mondhatni kritikus pillanatai közé tartozik s így a módozatok, a melyek szerint a miniszterek felelősségre vonatnak, előre s olykép állapítandók meg, hogy a válság idején hosszú és nehéz procedura akadályaival ne kelljen megküzdeni.

Csak képzeljük el, ha pl. az egész nemzet, az összes választó polgárok bíraskodnának, lehetséges volna az ítéletet meghozni?

A miniszteri felelősségnek továbbá korlátlanak kell lenni, hogy a felelősség teljes legyen. Csak az ily felelősség felel meg azoknak a követelményeknek, a melyeket azzal szemben támasztunk.

A mint az 1848. évi III. t.-cz. 4. §-a kifejezi: „A miniszterium mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.“ Sőt a mint látni fogjuk, e tétel tágon értelmezendő és a miniszterek mulasztásai is messze határig bele vonandók.

Alább igazolni igyekszem, hogy a miniszteri felelősség minden korlátozása veszélyt rejt magában vagy a parlamentarizmus vagy a polgárok személyi és vagyoni jogainak épségben tartása szempontjából.

S a kellő erkölcsi niveaun álló s a parlamentális kormányzásra fejlett népnél a miniszteri felelősségnek ama hátrányaitól se kell tartani, a melyeket ellene felhoznak.

<sup>1</sup> Hans Cour de droit criminel Gand 1861 I. k. 22-43.

Nem jellembeli s az emberi természettel ellenkező, hogy a vád alá helyezésnél a nemzeti képviselőlet többsége a miniszter ellen forduljon s ezzel azok is, a kik addig vezérükül elismerték. A legmesszebb menő pártfegyelem se juthat el odáig, hogy a párt tagjai a miniszterek tettei felett kritikát ne gyakorolhassanak.

A pártokat egy politika helyességében való egyetértés tartja össze s a hogy előfordulhat, hogy valakit, a ki a pártnak egyébként jó szolgálatokat tett, valamely hibája daczára is fenntartani igyekeznek, ép úgy megeshetik, hogy a párt érdekei kerülnek felül s a párt elveinek szeplőtlensége érdekében elejtetik valaki, a ki nem egészen a párt közvéleménye ellen cselekedett, ha e hiba nagy dologgá nővi ki magát s a párt fennállását veszélyezteti.

Normális körülmények között pedig tárgyilagos marad a párt s állást foglal az ellen, a ki arra okot adott. Belgiumban pl. Hayez alezredes elfogattatása alkalmával 1861-ben a kormánypárt tagjai, a hadügyminiszter barátai, ez ellen szavaztak.<sup>1</sup>

Az az ellenvetés se alapos, hogy a miniszteri felelősség intézménye igazságtalan, mert a végrehajtó hatalmat az uralkodó gyakorolja, a miniszter pedig nem tesz egyebet, mint az uralkodó akaratához alkalmazkodik.

Tulzottan és tévesen szinezik ki a miniszterek nehéz helyzetét, a midőn azt mondják, hogy a miniszterek becsülete, szabadsága, sőt élete is minden pillanatban veszélynek van kitéve s e miatt nem egy arra való egyéniség visszautasítja a kényes és veszedelmes missziót; s hogy a miniszteri felelősség rendszere mellett az uralkodó teljesen kénye szerint vonhatja vissza a megbizást minisztereitől s ily módon megfosztja őket oly jogtól, a mely az összes állami alkalmazottakat megilleti, t. i. hogy tetszés szerint nem mozdíthatók el állásukból.

Már maga az a faktum megczáfolja ez ellenvetést, hogy a miniszteri tárcza elfogadására sehol a világon se kellett

<sup>1</sup> Kerchove n. o. 47. 1



kötelezettséget megállapítani és szankciót alkalmazni; sőt ellenkezőleg még mindig és mindenütt erős küzdelem foly annak elnyeréséért.

S a valóságban a miniszterek nem is az uralkodó, hanem a saját tetteikért felelősek. A mit az uralkodó a miniszterek tudtán kívül, hozzájárulás nélkül tesz, nem is fognak felelőségre vonatni, legfeljebb azért, hogy tudtukon kívül cselekszik az uralkodó. Jogérzetünknek se felelne meg, hogy a miniszter a fejedelem tetteiért büntetessék. A miniszteri felelősség nem a fejedelem felelőtlenségén, hanem önálló alapon nyugszik.<sup>1</sup>

A miniszterek nem a király, hanem a saját tetteikért felelnek, akár önálló tevékenység legyen ez, akár abban álljon, hogy ellenjegyzésükkel valamely királyi akaratelhatározást végrehajthatóvá, kivihetővé tettek. Szabadon és megfontolva határozzák el magukat a miniszteri tárcza elfogadására s ugyanily szabadon és megfontolva cselekszenek, a mikor valamit ellenjegyeznek.<sup>2</sup>

Az ugyan igaz, hogy a miniszterek (de nemcsak ezek, hanem egyáltalában a politikai állásokat betöltők) minden indokolás és szabályszerű eljárás nélkül elmozdíthatók állásaikból s ezzel helyzetük bizonytalanabb, mint a többi államhivatalnokoké. Viszont azonban az se tévesztendő szem elől, hogy a miniszterek elmozdításának, bukásának egészen más karaktere van, mint hogyha valamely más államhivatalnok állását veszti. Éppen annak következtében, hogy az államhivatalnok a szolgálati pragmatika alapján csak akkor lévén elmozdítható, ha bizonyos ott közelebbről meghatározott mulasztásokat vagy vétségeket követett el, a hivatalnok elmozdítása bizonyos mértékben mindig diffamáló s csak akkor nem az, ha a hivatalnok lemond vagy bizonyos elvi differenciákból származó ellentétre hivatkozhatik. Ellenben a miniszternél általában az utóbbi tételzetetik fel s így állását elhagyhatja a nélkül, hogy ebből reá bárminemű erkölcsi hátrány hármlanék.

<sup>1</sup> Concha Győző: Politika. Budapest, 1895. I. k. 127. §.

<sup>2</sup> Kerchove n. o. 47. l.

A miniszteri állást nem szabad életpályának tekinteni, mint az államhivatalnokit, s akkor az összes, az utóbbi alapon levont következtetések elesnek.

Ép úgy igaztalan az az ellenvetés, hogy a felelősség rendszere mellett a miniszterekre veszedelmes és tarthatatlan helyzet származik, a melyben becsületük, szabadságuk, sőt életük is minden pillanatban veszélynek van kitéve.

Éppen azért, — a mint azt fentebb említettem — mert a miniszteri állás nem életpálya, s semmiféle kényszerítő eszköz se létezik arra, hogy azt valaki megtartsa. Nem fogadható el az a feltevés se, hogy lehetnek indokok, a melyek a minisztert állásában való megmaradására kényszerítik, ha az uralkodó oly akaratának megvalósítására akarja felhasználni, a minek tényleg az lehetne a következménye, hogy a miniszter becsületét, szabadságát, sőt életét veszti.

A miniszter felelősségre vonásának esetei előre meg vannak határozva s így a miniszter nincs kétségben tettének hordereje felől. Mennél fontosabb és hatalmasabb joggá nővi ki magát valamely államban a miniszteri felelősségre vonás joga. annál inkább szükséges, hogy feltételei és gyakorlásának a módzatai meghatározottassanak s annál inkább látjuk, hogy az szabályoztatik is.

A gyakorlat pedig azt mutatja, hogy abszolutisztikus államokban s a hol a miniszteri felelősség szabályozva nem volt, a miniszterekkel szemben szigorubbán és kiméletlenebbül jártak el, mint a hol az eljárás s az ítélkezés szabályokhoz volt kötve.

Franciaországban, míg az abszolút monarchia volt, több mint husz esetben helyezettett miniszter vád alá. Oroszországban a XVIII. század első felében több igazságtalan ítélet hozott a miniszterek ellen, mint Angliában hat század alatt.<sup>1</sup>

Közelebbi figyelmet érdemel az az ellenvetés, hogy annak következtében változnak oly gyakran a miniszterek, mert a parlamentnek felelősek.

<sup>1</sup> Kerchove n. o. 49. l.



A miniszterek gyakori változásának kötségtelenül hátrányos hatásai vannak. Ez is azonban erősebben csak fiatal államokban érezhető, a melyeknek még nincs régi tapasztalt hivatalnokkara, vagy a hol a kormány nyal együtt a hivatalnokok nagyobb része is megválí az állásától. Csak itt jelent a miniszter személyében való változás mindjárt teljes rendszer változását is. Csak itt észlelhető az az állami élet fejlődésére kétségtelenül hátrányos jelenség, hogy az utód az elődnek reformjait eo ipso rossznak jelenti ki és újakat léptet azok helyébe.

S ha még azt is megengedjük, hogy a gyakori miniszterváltásoknak mindenütt hátrányos hatásai vannak, mert a minisztereknek nem adatik idő, hogy rendszereiket teljesen megvalósítsák, bajos a gyakori változást a miniszterek felelőségével kapcsolatba hozni.

A miniszterek tárczáikat legtöbbször egészen más okokból hagyják el. A pártok intrigái, vezetőiknek ambíciója, udvari kottériák idézik elő a változások tulnyomó részét.

A miniszteri felelős kormány észszerősége végül ama következmények felsorolásával támadtatik meg, a melyekkel a politikai felelősségre vonás gyakorlása jár; nevezetesen, hogy a költségvetés és ujonczjavaslat megtagadása esetén az állami organizmus rendszer működése megakasztatik, az állam biztonsága, védelme meginog s hogy önmagukban helyes javaslatoknak a kormány iránt való bizalmatlanságból visszavetése megakasztja az egészséges haladást.

Igazi parlamentarizmus mellett azonban a most jelzett veszélyek se merülnek fel, hanem csak oly esetekben, a midőn a parlamentarizmus hiányos. Mert a mig a parlamentnek nemcsak joga, hanem kötelessége is utját állani oly kabinetnek, a melynek működését az ország üdvével összeegyeztetőnek nem tartja; másrészt a parlamentarizmus szelleméből kifolyólag a kormány kötelessége a közügyek menetében felmerült akadályt, ha a parlament többsége ellene fordult, leköszönése által rögtönösen elhárítani, még akkor is,

ha meg van győződve irányának helyesebb voltáról s a fejedelemnek is támogatásáról.<sup>1</sup>

Hogy a jogi felelőségre vonás helyét pótolni tudná-e az erkölcsi felelőség érzete, eddig nem sikerült bebizonyítani.

A nélkül, hogy a moralis tényezők hatását az állami életben kicsinyleném, sőt azt is el ne fogadnám, hogy ugy az állami, mint a társadalmi életnek tulajdonképen erkölcsi alapokon kell nyugodnia, az erkölcsi motívumok hatását kétségbe vonom ott, ahol azok erős érdekek akadályai.

Hiszen ha az erkölcsi motívumok ily feltétlenül megbízhatók volnának, akkor büntető törvénykönyvünknek egy jó részét, vagy az egészet eltörölhetnők. S ha elismerjük, hogy az erkölcsi alap nem található meg az emberek tetteiben feltétlenül, nincs indok, mért tegyünk kivételt a miniszterekre vonatkozólag.

Aztán az erkölcsi alap általában igen fontos, de nagyon ingatag. Nem csak finom vonásaiban, hanem alaptételeiben is annyira eltérő az emberek erkölcsi felfogása, hogy az állami rend fentartásának egyedüli biztosítékai nem lehetnek.

A históriákból vett példák (pl. az Árpádház kihalta és Mátyás halála után bekövetkezett események), a melyekkel azt akarják igazolni,<sup>2</sup> hogy a jogi felelőség elégtelen, mert a hatalmon lévők a felelőségre vonást lehetetlenné tehetik, nem bizonyítják azt, hogy az erkölcsi felelőség azt pótolhatja. Sőt éppen azt jelenti, hogy az erkölcsi érzet még a jogi felelőségre vonás által támogatva se elégséges.

Hogy bizonyos áramlatokkal szemben néha mindenféle hatalom gyenge, az tagadhatatlan. Először azonban mindig az erkölcsi törik meg, mert addig, a mig ez hat, a jogira nem is kerül sor.

Hogy az ellenzék a felelőségre vonásban s egyáltalában a pártusákban az erkölcsi érzet korlátolja, ugy, a mint ezt

<sup>1</sup> Dr. Haendel Vilmos: A parlamentarizmus. Budapest, 1903. 285. l.

<sup>2</sup> I. Ferdinándy Gejza dr.: A felelőség elve a magy. alkotmányban. Budapest, 1875.



állítják,<sup>1</sup> részben elfogadom. Tulnyomó részben azonban egészen más indokok működnek. Hiszen minden párt valamely elvi alapon áll fenn s a kormányképessegre igényt tart, sőt a kormányra törekszik is. Ha minden még helyes intézkedésekkel szemben is opponál s jóllehet kisebbségben van, a többség akaratának érvényesítését lehetetlenné teszi, elveszti tekintélyét józanabb párthivei előtt is. Az erkölcsi momentumok mellett ép annyi, sőt több ezélszerűségi szempont, érdek szerepel.

Ha tehát az egész állami élet át van hatva a parlamentarizmus által, akkor az említett bajok nem merülhetnek fel, vagy azonnal elsimulnak. S a hátrányok a parlamentarizmus hiányosságával függnek össze.

S ha nem a többség, hanem a parlament kisebbsége s a nélkül, hogy igazán a közvéleményre támaszkodhatnék, lehetlenné tudja tenni a kormányt, ez se a parlamentarizmus folyománya. A parlamentarizmus alapeszméje ugyanis, hogy az országos ügyek a többség nézetei szerint vitessenek. A kisebbség hatalmaskodása tehát ellenmond a parlamentarizmus alapelvének s ép azért nézetem szerint a visszaéléseknek gátat vető clotür a parlamentarizmusnak szükséges kiegészítő része ott, a hol a parlamenti kisebbségben meg van a hajlandóság arra, hogy a többség akaratát ne respektálja.

<sup>1</sup> Ferdinándy u. o.

#### A miniszterek felelősségének előzményei Magyarországon.

A miniszteri felelősség intézményének első igazi alakjával Angliában találkozunk. 1215. jun. 15.-e óta valóságos parlamentáris kormányformát látunk Angliában, a mely még tovább fejlődött és tökéletesedett. 1341-ben egy akta szavaztatott meg, a mely a miniszteri felelősséget deklarálta.<sup>1</sup> Minden parlamenti ülészak harmadik napján a királynak meg kellett fosztania első functionariusait összes méltóságaitól s a minisztereknek az u. n. titkos tanács tagjainak meg kellett jelenniök a parlament előtt s válaszolniok az ellenök emelt összes vádakra. Ha bizonyos mértékig vétkesnek találtattak, méltóságaitól megfosztattak, esetleg börtönre vettek vagy száműzettek.<sup>2</sup>

Lüttich városa is már régebb idő óta megállapította a felelősség valamelyes formáját. A fejedelem rendeletei csak akkor voltak végrehajthatók, ha a kancellár azokat ellen-

<sup>1</sup> Dufau, Duvergier et Gaudet Collection de Constitutions chartes et ois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amerique I. k. 529.

<sup>2</sup> 1386-ban Suffolk herczeg élethossziglan való fogságra ítéltezt, mert egy törvényt nem hajtott végre, tékozolta a kincstár vagyonát s elvesztette Gand városát; 1695. Leeds herczeg, 1701-ben Portland gróf, Sommers lord, Oxford gróf és Halifax lord, 1715-ben Bolingbroke vicomate Osmond herczeg, Strafford gróf, Oxford gróf voltak vád alatt. Kerchove u. o. 27. l.

Dr. Márffy-Mantuanó R.: A miniszteri felelősség intézménye.



jegyezte. Ez felelősséggel tartozott és a sértett fél parancsára a huszonkettes törvényszék elé állíttatott, a mely politikai bíróság volt és 1378-ból származott.

A király legfőbb tisztviselőjének felelőssége nálunk a XIII. században mondatott ki törvényben. E fejlődés jelentősége azonban nem a felelősség megállapításában rejlett, mert az államhatalom addig is felelősség mellett kezeltetett. A nemzet addig magáért az uralkodót tekintette felelősnek s a felelősségre vonást gyakorolta is, a minek bizonyítéka királyaink többszörös elűzetése.

A király felelőssége fentartatik az aranybullában is, a melynek 31. pontja a következőképen szól: „Hogyha pedig mi, vagy valaki utódaink közül bármikor vétkeznek eme rendeletünk ellen: szabadságukban álljon a püspököknek, a főuraknak s az ország nemeseinek együtt és egyenkint, mind most, mind a jövőben e levél erejénél fogva ellenmondani és ellenállani nekünk és utódainknak felségsértés büne nélkül.“ A szentkoronára vonatkozó jogelvek kifejlődése következtében azonban a királyi hatalom meggyöngült; a király, az egyházi és világi főurak, a hatalmassá vált birtok arisztokrácia befolyása alá került, a mi állandóan veszélyvel fenyegette a kisebb birtoku nemesség szabadságát, politikai önállóságát és függetlenségét. Viszont a királyi kormányzat és törvénykezés mindinkább az országgyűlés ellenőrzése alá jutott, a minek következtében az mindinkább közjogi jelleget nyert, országos vagy állami jellegű kormányzattá és törvénykezéssé fejlődött ki.

Ennek az alkotmányos irányu fejlődésnek legnevezetesebb eredményei: a királyi tanács szervezetének törvényben való megállapítás, a tanácsosok választása és felelősségének kimondása, a nádor hatáskörének kiszélesítése és állásának függetlenítése a királyi hatalommal szemben, a nádor és a többi királyi főtiszteknek az országgyűlés útján való felelősségre vonása.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Timon Ákos: Magyar alkotmány és jogtörténet. Budapest, 1902. 605. l.

Az 1291. évi decretum 8. cikke a következőket írja elő: Minden esztendőben egyszer országunknak mind bárói, mind nemesei tartoznak megjelenni Fehérvárott a közönséges országgyűlésen, megvizsgálandók az ország összes helyzetét, a bárók magaviseletét, hogy közülök mindegyik miképen járt el megyéjében és hogy tartotta meg az ország törvényeit, hogy ott rögtön elvehessék érdemeik jutalmát, vagy büneik büntetését, a mi tanácsosaink által hozandó ítélet szerint.“

E cikk jelentőségének megbírálásánál két körülményre kell figyelemmel lennünk. Az egyik az, hogy bár az ítélet hozatala a tanácsosokra volt bízva, ezek a döntésnél legalább is morális pressió alatt állottak. Nemcsak azért, mert a tanácsosok egy részét és pedig korlátolt időre (három évre) az országgyűlés választotta, hanem mert az ítélethozatal az országgyűlés jelenlétében történt. De jelentőségét emeli egyidejűleg az 1291. évi decretum 9. cikkében biztosított ama jog, hogy a főtisztviselők is az országgyűlés tanácsára választandók.

Figyelmet érdemel különben e cikkben az is, hogy nem csupán a központi tisztviselők, hanem a főispánok — hiszen arról van szó, hogy a megyéjünkben eljáró tisztviselők eljárása megvizsgáltatik — is felelősségre vonattak; a mi a megyei igazgatás önállósága és jelentősége mellett számba menő dolog volt.

Kétségtelen, hogy e cikkben a minisztereknek nem annyira politikai vagyis jogi felelősségéhez, hanem csak azok hatósági és fegyelmi felelősségéhez hasonló intézmény konstruáltatik.

A politikai és jogi felelősség igazi alapjait az 1298. decr. 23. t.-cz. rakta le. Az 1298. decretum 23. cikkét megelőzőleg a királyi tanács nem volt a királyi hatalomnak alkotmányszerűen korlátozó tényezője, hanem csak kormányzati szerve és eszköze.<sup>1</sup> „Hogy királyunk udvara minél méltóságosabban igazgattassék — mondja e törvény — és hogy

<sup>1</sup> U. o. 806. l.



Magyarországot minél helyesebben lehessen kormányozni, elhatároztuk, miszerint király urunk vegyen maga mellé minden három hónapra két-két püspököt az ordó kívánalmái szerint, egyet az esztergomi, egyet a kalocsai suffraganeusok közül és ugyanannyi nemest az ország összes nemeseinek képében, kiket most választottunk, ezeknek a királyi javakból gondoskodják kellő fizetéséről és ha a király ur ezt tenni elmulasztaná, bármit tenne ezen mellé alkalmazandó tanácsa nélkül, akár valami nagyobb adomány, akár méltóságok adásában, akár más fontos dolgokban, az érvénytelen legyen.<sup>4</sup>

E törvényczikk tehát épügy érvénytelennek mondja ki a király intézkedéseit, ha azokat e mellé alkalmazottak tanácsa, mint manapság, ha a miniszterek ellenjegyzése nélkül adja ki.

Igaz azoban, hogy a király csak arra volt kötelezve, hogy tanácsait hallgassa meg s egyébként saját belátása szerint határozott s cselekményei érvényesek voltak, ha azokhoz a tanácsosok nem járultak is hozzá. Így igen nagy és lényeges különbség van e tanácsosok szerepe és a minisztereké közt, a kiknek ellenjegyzése nélkül a király rendeletei érvénytelenek. De tény az is, hogy abban a korban a nemzet még nem tisztán a tanácsosok felelősségére fektette a súlyt, hanem a király személyes felelősségét is fentartotta, habár korlátozva is. Külön kimondatik, hogy bizonyos esetekben, többek közt a törvényekben és koronázás alkalmával írásban biztosított szabadságjog megsértéseért a király egyházi átokkal sújtható, a mi e korban a legerősebb eszköznek tekintett a fejedelemmel szemben.

Hasonló irányu fejlődést találunk Európa nyugatán, Aragoniában.<sup>1</sup>

A vegyesházbeli királyok alatt a XIV—XV. századokban, valamint a XVI. század elején csaknem állandó harc folyik a körül, mennyiben legyen az uralkodó kormányzati cselekményeiben tanácsosai hozzájárulásához kötve, s hogy a

<sup>1</sup> Schwarz Gyula Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Ráthe der Monarchen 1892. U. a. A királyi tanácsosoknak felelőssége Aragoniában és Magyarországon 1889.

nemzet ezeket mennyiben vonhassa felelősségre. Nem e törekvések történetét szándékozván megírni, nem követem nyomról-nyomra a fejlődés menetét; csupán a főbb momentumokat emelem ki, a melyekben a két ellentétes törekvés a legélesebben nyilvánul.

Volt időszak, mikor a király tanácsosainak felelőssége e korban oly formában nyert kifejezést, mely úgy a felelősség mérvének, mint a felelősségre vonás módozatának megállapítása révén annak igen fejlett alakját tünteti fel. Viszont azonban volt idő, a mikor a királyi hatalom teljesen függetlenített s feljogosított, hogy tanácsosainak megválasztásánál s azok meghallgatásánál teljesen tetszése szerint járjon el.

Az érdekes és specziális a fejlődésben az volt, hogy a királyi hatalom megerősítésén nem annyira az uralkodó család, mint inkább a nemesség és oligarchia dolgozott. A nemesség, hogy az oligarchia tulkapásaival szemben való megvédésére a fejedelem elég hatalmas legyen és az oligarchia, mert a fejedelemmel fentartott jogokban — közülök kerülvén ki a legfőbb hivatalnokok — osztozkodott.

Amaz ellenőrzési jogot, a melyet a tanácsosok felelősségre vonása utján a nemzet gyakorolt, nem a király igyekezett megnyirbálni, hanem az oligarchia, a főnemesség, a melynek kényelmetlenek voltak a nemesek, a kik állandóan a királyi tanácsban ültek s javaslataikat bírálgatták; s hogy hatályosan arra példákat ismerünk, mert a király főtisztviselői tényleg felelősségre is vonattak és megbüntettetek.

Ama főbb törvények, a melyek a küzdeleme gy-egy fázisát tüntetik fel, a következők:

A királyi tanács alkotmányjogi fontosságának fejlődésében nagy jelentőségű az 1386. évben Székesfehérvárott tartott országgyűlés, a mikor a királynőhöz hű rendek a következő esküvel erősített határozatokat hozták: <sup>1</sup> a) hogy a királyi felség ujítások és zavarok idején a főpapok és bárókon kívül a nemesek közül is alkalmazzon néhányat

<sup>1</sup> Kovachich J. M. Not. praeliminares 418—422. I. Timon u. o.



a tanácsban; b) hogy a királyi felség tanácsosai közé kirendelt főpapok és bárók esküdjének meg, miszerint nemcsak a király és saját érdekeiket, hanem az ország és a szent korona közjavát is szem előtt fogják tartani. A királyi felség pedig ígérje meg, hogy ezen tanácsokat követni fogja és megtartani. Hogyha valamelyik a tanácsosok közül hamis és a közjóval ellenkező tanácsot adna, a tanácsból csufosan zárassék ki.

E határozatokban már a királyi tanács alkotmányjogi fejlődésének mindhárom tényezője benfoglaltatik: a királyi tanács demokratikus jellegűvé tétele, a királyi tanácsosok befolyása a fontosabb királyi rendelkezésekre és a tanácsosok felelőssége.

Az 1397. temesvári országgyűlésen megerősített aranybulla módosított pontja azt mondja, hogy a nádor, az ország-bíró, a bánok és várispánok, a kik a király által rájuk bízott hivatalt nem kellően viselték, s nem különböztetik meg megyéjük népét, a nemeseket és más állapotú embereket, ha ez rájuk bizonyosodik, az egész ország előtt fosztassanak meg méltóságuktól s kényszerítessenek kárpótlásra.

E törvény már fentebb ismertetett s tökéletesebb törvények átírása oly módon, hogy a régieknek a legnagyobb garanciát nyújtó részletei kimaradtak s azzal hatályból is helyeztettek.

E századokban e tekintetben a jogállapot állandó hullámzásban volt, a mely legmélyebb niveauját egyszer 1439-ben, majd később 1526-ban érte el.

Míg az 1439. decretum 2. cikke két fontos alkotmányjogi tételt mondott ki, az 1439. évi decretum 4. cikke sokat eltörölt.

Az előbbi szerint a király részéről vagy a király ellen viselt perekben a nádor szolgáltat igazságot s éppen azért a nádort nem a király nevezi ki, hanem őt az országgyűléssel együtt választja. Így a nádort a király és a nemesek közt felmerült jogviták bírójává teszi. Nem értelmezhető ez akként, hogy a nádor mint bíró a király mint a főhatalom birtokosa felett áll; de igenis akként, hogy a nádor az aragoniai justizá-

hoz hasonlóan nemcsak magánjogi, hanem közjogi sérelmek esetén is az ország lakóinak a királyi hatalomtól függetlenül igazságot szolgáltat és szolgáltatni köteles. A nádor törvény által biztosított birói hatalma a király és az alattvalók között felmerült jogvitákban kétségekivül a mai közigazgatási bíróság eszméjét jutatta kifejezésre és törekszik megvalósítani.

Az 1439-i decretum 4. cikke azonban az ujítások és behozott ártalmas szokások eltörlését és megsemmisítését rendeli el. Ezek alatt pedig csak a nemességnek a kormányzat ellenőrzésére vonatkozólag biztosított jogai voltak érthetők.

Kevéssel ezután megindult a visszahatás. Ulászló választásakor az 1298. évi törvények erősítették meg, bár nem jelentéktelen kihagyásokkal. Az 1495. évi 2. t.-cz. a királyt a 100 telket meghaladó adományozásnál ismét a főpapok és bárók hozzájárulásához köti.

A királyi tanács többször ujjszerveztetett s abban a köznemességnek több-kevesebb részesedés jutott.

Az 1507. évi ugynevezett tanácstörvények a királyi tanácsocsaik felelősségét a korhoz képest igen tökéletes formában valósították meg.

E törvény 5. cikke szerint: A királyi felség mindent, a mi az országnak az ügyeit illeti, ezután az ülnök uraknak s egyéb tanácsosainak tanácsával cselekedjék. És a mit az ő tudtukon kívül tenne, annak semmi ereje és hatálya se legyen.

A 7. cikke szerint, a mely a főur vagy országlakos, a királyi felség tanácsában nyilván és vakmerően ennek az országnak a szabadsága és közjava, valamint annak törvényei ellen cselekedni merne: azt az előbb említett ülnök urak kötelesek a mindenkor legközelebb következő országgyűlésen, az összes főpap és báró uraknak meg a többi országlakosoknak névszerint bejelenteni.

E törvény az ily módon vétkes és felelősségre vont tanácsosok megbüntetéséről is intézkedik.

A ki nyilván és határozottan az ország határozatai és törvényei ellen cselekszik — mondja a 8. cikk — és ennek utána a törvényeket könnyelmű vakmerőséggel megmerné



sérteni: „azt, ha főpap vagy más egyházi személy, legott főpapi vagy egyéb méltóságának és javadalmának elvesztésében, ha pedig báró vagy nemes, összes fekvő jószágainak és birtokjogainak elvesztésében kell elmarasztalni és az ilyen, mint a királyi felséghez és az országhoz örökké hűtelen és számkivetett tekintendő.“

És ha a királyi felség őket ekképen büntetni s tőlük főpapi hivatalokat vagy javadalmakat vagy méltóságokat, avagy birtokjogokat elvenni s másnak adományozni, másra ruházni vonakodnék: „akkor ha alsóbrangu egyházi vagy világi személy merete megtenni, azt annak a vármegyének ispánjai vagy alispánjai és csapatai meg nemesi közönsége, a hol az illető lakik, érdeme szerint büntesse és az olyannak összes vagyona közzsákmánynya legyen.“

Ha pedig előkelők tették azt, akkor ezek vakmerőségének és ellenszegülésének megfélekezése végett tartozzanak a fentebb nevezett nádor és országbiró vagy főkapitány urak, ama vármegye nemesi közönségének a megkeresése, a hol a törvénynek ez a nyílt megsértése történt, maguk és más főurak meg vármegyék csapataival a fentebb említett módon fölkelni, méltóságuk és tisztségük elvesztésének terhe alatt azoknak fekvő jószágait és birtokjogait, méltóságait és javadalmait elvenni.

Gondoskodva van tehát e törvényekben úgy a vád emeléséről, mint a bíróságról s a büntetés megállapításáról.

E törvények gyakorlatba is vétettek. Így ítéltetett el az 1525. országgyűlésen Szerencsés Imre alkincstárnok.

A királyi tanács felelőssége azonban — a mint említettem — kényelmetlen volt az oligarchiának, a melyet visszaéléseiben gátolt s így a felelősség korlátozására s a királyi hatalom növelésére nem a király, hanem a főnemesség törekedett.

Ezeknek befolyására iktattattak az 1526. évi rákosi országgyűlésen alkotott törvényczikkbe oly kijelentések, a melyek a királyt tanácsosaitól ismét nagyrészt függetlenítették.

Az 1. cz. 1. §-a így szól: Ő felsége méltóztatnék tekintélyét és hatalmát felhasználni és mindazt, a mi az ország kormányára

tartozik, érett megfontolással megtenni és eligazítani, úgy azt, a mi Ő felsége jövedelmeinek rendes beszerzését, mint minden mást, a mi az ország védelmét, szabadságát és egyéb szükségeit illeti.

2. cikkely: Mivel a nádorválasztáson kívül minden más bármi néven nevezendő tisztjének kiválasztása Ő felségét illeti.

1. §. A királyi felség az ő mostani tisztjeit vagy megtarthatja vagy mikor akarja, a maga tetszése szerint másokat vehet.

A Habsburg-házból származó királyaink alatt a tanácsosok felelősségei a szorosán vett Magyarországon nem fejlesztetett, sőt mindinkább feledésbe ment. Nem töröltettek el a törvények, de azok érvényesítésére nem törekedtek a kellő sulylyal.

Ennek folytán — a mi különben abszolutisztikus hajlamu királyainknak nem is volt ellenére — az uralkodó felelőssége lépett előtérbe s ismételten került a fegyveres ellenállásra.

Az 1848-at megelőző száz év alatt azonban ez is megszűnt, jogilag is eltöröltetett, úgy hogy bármi szép előzményei voltak a miniszteri felelős kormányzatnak a régi magyar közjogban, bármennyire igaz is az, hogy a felelős miniszteri kormányzat — úgy a mint az 1848-ban a nyugatról átvétett — a régi magyar intézményekből kedvező körülmények között önmagától kifejlődhetett volna, tényleg azt úgy kellett átvenni s erős zökkenéssel honosodott meg nálunk a parlamenti felelős kormányzat.

Azt, a mi a nemzet jogaiból megmaradt, nem lehet mint gyökereket jellemezni, a melyekből parlamentáris kormányunk fája kinőtt.

E valami a megyék ama joga, hogy a törvényteled rendeleteket végrehajthatlanul félretehették; a másik pedig Erdélynek önálló fejlődése.

A megyék passzív ellenállása akármi fontosnak és hatalmasnak tekinthető, nem törzse a miniszteri felelős kormány intézményének.



Erdély önálló fejlődése legalább az ország egyik részében tényleg hosszú időig fentartotta az uralkodó tanácsosának felelősségét.

Az 1609. évben kiadott *Compilata Constitutio* II. rész I. cikke 5. cikkében még ezt olvassuk:

„A tanácsosokat pleno numero, azaz tizenkét számukat mindenik natióból az ország választván ő nagyságával együtt, ő nagysága confirmálja; kik közül ha decedálnak, első közelbik gyűlésen a megirt mód szerént helybe állittassanak: kik is jura-mentomokat deponálják az ország és fejedelem hűségére ugyan az ország előtt, kiknek tanácsokhoz oly köteles legyen ő nagysága, hogy azoknak megegyezett akaratjuk nélkül derekas országos dolgokat ne igazgasson, országházaiban is főtiszteket ne osszon és tégyen, azokkal együtt is az ország articulusa kívül ne, különben az ország semmivé tégye. Ha pedig a tanácsosok közül országunk törvénye, szabadsága, decretumai ellen, valamelyik lelkiismeretét nem tekintvén veszedelmes és ártalmas tanácsra inditaná ő nagyságát, comperta rei veritate kedvezés nélkül afféle tanácsadót proscriptióval és notoriussággal büntessenek meg. A tanács rendek kívül is, ha kik másoknak védelmére, hazánk szabadságának romlására, ártalmas és törvénytelen dolgokra való tanácsokat adnának, azokat az egész tanácsnak megjelenteni tartozzék. kik is feljebb megirt poenával, modo praemisso, büntettessenek az országtól, comperiáltatván a dolog.“

Ama büntetéseknek pedig, a melyekitt a gonosz tanácsosokra megállapítottak, a kiszabója az országgyűlés volt, a tanácsosok elleni vádak tehát az országgyűlés előtt emeltettek és tárgyalatlak.

A mikor Erdély szintén a Habsburg-ház alá került, a törvények nem módosítottak. Ellenkezőleg a diploma Leopoldianum I. pontja a tanácsrendet úgy fentartotta, mint az a fejedelmek alatt volt és a hivatalok az ausztriai házból származó uralkodók alatti is választás útján töltették be, s azokat a fejedelem a választók beleegyezése nélkül hivatalaikból el nem mozdíthatta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ferdinándy Gejza dr. u. o. 51 s. k. I.

Erdély tehát így hosszú ideig az alkotmányosságnak és a felelős kormánynak védbástyája volt, a hova a kedvezőtlenebb helyzetbe jutott Magyarország bizalommal tekintethetett s a honnét az elnyomás ellen Magyarországon megindult mozgalmak támogatást is nyertek.

Azonban Erdély ereje is elzsibbadt a XVIII. században, s az elmúlt század elején már semmivel se volt szilárdabb önállósága, mint Magyarorszáké.

Jogfentartás volt itt is, ott is, a jogok azonban nem gyakoroltattak se itt, se ott. Sőt az alkotmányosság kivívásaért a mozgalom szikrája Magyarországon lobbant fel s messze erősebb támogatást nyert már, mint Erdélyből.



### Minő cselekedeteikért felelősek a miniszterek?

A törvényhozások majd részletesen felsorolják, mely tettekért vonhatók felelősségre a miniszterek, majd teljesen szabad elbírálást engednek e tekintetben a parlamenteknek.

Abból a feltevésből indulnak ki az utóbbi esetben, hogy a kellő niveauun álló és részrehajlás nélkül ítélő parlament mindig nehézség nélkül meg fogja különböztethetni a minisztereknek ama tetteit és mulasztásait, a melyek miatt vád alá helyezendők és azokat, a melyek se a köz, se a magánérdeket nem sértik. Részletes felsorolás és kodifikáció csak megkötné az események szabad mérlegelésében s a jog és méltányosság szem előtt tartásával való eljárásban. Ha pedig a politikai szenvedélyek által hagyja magát vezéreltetni a törvényhozótestület, a legrészletesebb felsoroláson is túteszi magát.

A politikai, fegyelmi és hatósági felelősségre vonás eseteinek a kodifikálása amúgy is lehetetlen s minden kísérlet csaknem kizárólag a jogi felelősség eseteire vonatkozik.

Ha a miniszteri felelősség esetei megállapíthatók, általában ama cselekedetek vagy mulasztások odasorolása kíséreltetik meg, a melyeket a miniszter hivatalos minőségében követ el:<sup>1</sup> de a mint említettem, ez keresztláthatatlan.

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 22. l. A belga alkotmány is e kifejezést tartalmazza.

Van distinctio, a mely szerint a miniszteri felelősség azokra a tettekre terjed ki, a melyekre a büntető törvény büntetést nem állapít meg, míg ha a miniszter a büntető törvénykönyv paragrafusai ellen vét, mint a többi állampolgár felel.<sup>1</sup>

Itt tehát a szerint tétetik különbség, vajjon foglalkozik-e az esettel a büntető-törvény vagy nem.

A magyar törvényekben a miniszterek felelőssége alakilag és anyagilag is meg van határozva; közelebbről azonban csak a jogi felelősség esetei.

Az 1848. évi III. t.-czikk 3. §. szerint a miniszterium mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.

Ugyanama törvény 18. §. szerint mindegyik miniszter azért a rendeletért, a melyet aláír, felelősséggel tartozik.

A 32. §. szerint pedig a miniszterek feleletre vonatnak:

a) Minden oly tettért vagy rendeletért, a mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fenálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szenségét sérti s általuk hivatalos minőségben követtetik el, illetőleg adatik ki.

b) A kezeikre bizott pénz, vagy egyéb érdekek elsikkasztásaért.

c) A törvények végrehajtásában vagy a közrend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bizott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának.

A 36. §. így szól: Hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségükre nézve a miniszterek a köztörvény alatt állanak.

A magyar törvény tehát szorosán a fentebb említett ama meghatározás alapján áll, a mely a minisztereket hivatalos minőségükben elkövetett tettekért vonja külön felelősségre.

Mindazért, a mit mint közönséges polgára az államnak cselekszik, mjt magánember felel ama forumok előtt.

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 80—81.



a melyek egyáltalában az állampolgárok számára fel vannak állítva.

Hogy a miniszter is előzetesen kikérendő, mielőtt magánember minőségében elkövetett tetteiért felelősségre vonatnék, szóval a miniszterek immunitása nem ide tartozik.

Ez a privilegium megilleti a parlament összes tagjait s a minisztereket csak mint ilyeneket és a végből, hogy felesleges zaklatásoknak, a melyek őket törvényhozói minőségükben akadályoznák, kitéve ne legyenek.

A magyar törvény — a mint látjuk — igyekszik felsorolni azokat a tetteket, a melyekért a miniszterek jogi felelősséggel tartoznak.

Tökéletesnek e felsorolás — a mint ezt alább kiemelem — nem mondható; bár kétségtelen, hogy a legfontosabb tételeket magában foglalja. Másrészt igen messze megy s a miniszterek oly tetteit is bele vonja a jogi felelősség körébe, a melyekért nem a parlamenti bíróság előtt jogi, hanem politikai hatósági, sőt esetleg magánjogi felelősségre vonatnak.

Hogy a miniszterek az uralkodó tetteiért felelősek, a legkevésbé van világosan kifejezve a törvényben. A miniszterek rendeleteiről szól tulnyomó részben, a melyeket a miniszterek bocsátanak ki és irnak alá.

Nyilvánvaló azonban, hogy a miniszterek tettei közé a királyi rendeletek és törvények is, a melyeket a miniszterek ellenjegyeznek, bele tartoznak.

De ezzel még mindig nincs kimerítve a miniszteri felelősség tartalma az uralkodóra vonatkozólag.

A miniszteri felelősség, a miniszteri kormány nagy jelentősége nem abban áll, hogy a miniszterek saját tetteikért, úgy mint bármely más kormányközeg, felelősek; hanem abban, hogy a felelősségükkel takarják az uralkodót s felelősséggel tartoznak egyáltalában a fejedelem tetteiért.

Alkotmányunknak egy más alaptétele, a király felelőtlen-sége volna megingatva, ha a minisztereket az uralkodó összes tetteiért nem tennők felelőssé.

Hogy a miniszter mentheti magát, ha a király valamely tetteről nem volt tudomása, s hogy a felelősség alól teljesen szabadul, ha lemond, s ezzel azt el nem vállalja, ez az alapelvet nem érinti.

A miniszter felel a király minden tettéért s az a körülmény, hogy egy kifogásolandó királyi akarathoz hozzájárult, mint önálló, mint sui generis hiba, illetve bűntény kerül elbírálás alá. Nem mint segéd stb. büntetetik. A miniszter részességét nem a büntető törvénykönyv idevágó szabályai határozzák meg. Egyfelől nemcsak azokban az esetekben fog részesnek nyilvánítani, a melyekben valamely közönséges büntetnél a részesség fenforog; másrészt a büntetőjogi részesség esetében a főbűnös elsősorban büntetetik, míg a miniszteri felelősség útján arra törekszünk, hogy az uralkodó minden felelősségre vonás alól szabaduljon.

Svédországban és Norvégiában egyenesen ki van mondva, hogy a miniszter az általa adott tanácsokért is felelősséggel tartozik, míg a büntető jog ily messzire nem megy. Felel a miniszter azért önmagáért, hogy hozzájárult, vagy hogy a rendelkezésére álló eszközökkel és módokon ellen nem állott.

Minél nagyobb hiba, illetve vétség rejlik az intézkedésben, annál nagyobb a miniszter hibája, illetve büntette is. Azonban a miniszter vétkességének fokát nem csupán ez, hanem egyéb körülmények is befolyásolják, épen azért, mert mint önálló tett bíraltatik el.

Igy vétkes lesz akkor is, ha a szóban forgó rendelet még nem hajtatott végre; vagy ha a rendelet kibocsátásának eleinte ellenállt, az uralkodót meggyőzni igyekezett, de végül mégis engedett s a királyi rendeletet ellenjegyezte. Sőt van felfogás, a mely szerint ily esetben a miniszter hibája, illetve bűnössége még inkább nyilvánvaló, mert hiszen a rendelet törvénytelen-ségéről és káros voltáról meg volt győződve.

X. Károly francia király minisztereinek vádala helyezésénél kitünt, hogy a Polignac-kabinet két tagja Guernon-Ranville és de Peyronnet ellenállást fejtettek ki. Ellenjegyzésük



azonban a többivel együtt rajta lévén a rendeleteken, a többiekkel együtt elítéltettek.

A miniszter, az általános nézet szerint, csak két feltétel alatt szabadul a felelősség alól t. i., ha magát a rendeletet végig helyteleníti, ahhoz semmiféle jellel se járul hozzá, s e mellett annak végrehajtásánál mindenféle részvételtől tartózkodik.

Szerintem mindez a minisztert még nem menti fel; mert nem elég, hogy passzíve viselkedjék, hanem aktíve is törekednie kell, hogy a törvénytelen és helytelen elkerültesse s ennek ez esetben az az eszköze, hogy lemond. E lemondás által egyrészt felhivatik a parlament figyelmé az uralkodó és minisztere közt fenforgó eltérő felfogásra, esetleg ellentétre; s másrészt az uralkodó akaratát a törvényes formák közt megvalósítani képtelen lesz addig, a míg nem talál oly minisztert, a ki azért a felelősséget elvállalja.

A miniszterek felelősek azért is, a mit a parlament elfogad, s a király szentesít.

Ez ugyan igaztalannak látszik, mert lehet, hogy a törvény meghozásánál a miniszteriumnak igen csekély része van. Megilletvén a kezdeményezés joga nemcsak a miniszteriumot; hanem a parlament minden tagját is, lehetséges, hogy valamely képviselő által benyújtott javaslatot az országgyűlés többsége elfogad, a király szentesít. A miniszteriumnak tehát az illető törvénytélvisztán passzív szerepe volt. Ellenmondás rejlik továbbá abban, hogy a parlamenti többség vonja a minisztert felelősségre, a mely a törvényt hozta.

Mégis fenn kell tartanunk, hogy a miniszterium a törvényekért is felelős, mert ennek a kötelessége a felett őrködni, hogy czélszerű törvények hozassanak és alkotmányértés stb. a szentesítés alkalmával ne essék meg. És megtörténhetik, hogy közben az országgyűlés többsége változik, egész más áramlat kerül uralomra. Ezt az utóbbi többséget azok az erkölcsi tekintetek, a melyek a korábbi visszatartóztatták, hogy az általa elfogadott intézkedésekért a minisztert felelősségre nem vonja, nem kötik.

Nézzünk meg csak egy ex-lex állapotot! A többség ösztönözheti a miniszteriumot különféle, talán teljesen jogosult szempontokból, hogy költségvetés nélkül tovább kormányozzon. Ez nem akadályozhatja meg ugyanazt a házat, hogy, ha más nézetek jutnak tulsulyba, de főképp, ha új választások után, a házban a többség másképp alakul, a miniszteriumot felelősségre ne vonja. Különösen, ha az ex-lex állapotnak oly következményei vannak, a melyek a nemzet legfontosabb érdekeit kockára teszik.

Az uralkodónak egyetlen rendelete se lévén érvényes, ha azt valamely miniszter ellen nem jegyzi, így a kegyelmezési jog gyakorlása alkalmával kiadott rendeletei se. A miniszteri felelősség tehát eo ipso ezekre is kiterjed.

Felelős a miniszter az uralkodó ama tetteiért is, a melyekről nem tudott, pl. az uralkodó a miniszter tudta nélkül tárgyal és állapodik meg valamely külhatalommal. Mohl<sup>1</sup> és Blackstone,<sup>2</sup> miszerint ily esetben a miniszterek nem vonhatók felelősségre s csak a forradalom nyújt remediumot.

A miniszterek azonban szerintem ezért is felelősséggel tartoznak. A minisztereknek ugyanis nemcsak joga az, hogy az uralkodó rendelkezéseit ellenőrizzék, de kötelességük is. A miniszter, a ki nem tud oly befolyást nyerni az uralkodóra, hogy az megkérdezése nélkül ne cselekedjék, ép oly kevéssé felelt meg a várakozásnak, mint az a miniszter, a ki a törvények végrehajtásában vagy a közrend és bátorság fenntartásában nem tette meg azt, a mit a rendelkezésére bocsátott eszközökkel elérhetett volna.

Természetes, hogy az esetben, ha minisztert mulasztással vádolni nem lehet, hanem tényleg az uralkodó makacs akaratával áll szemben az országgyűlés, a felelősségre vonás következménye egyszerűen csak az lesz, hogy a miniszter megválí állásától.

<sup>1</sup> Mohl Róbert: Die Verantwortlichkeit der Minister Thüringen. 213—214.

<sup>2</sup> Commentaries on the laws of England Oxford 1770 I. és 7.



A felelősségre vonás e módjának is azonban meg van a maga nagy jelentősége, mert az uralkodót abba a kényszerhelyzetbe hozza, hogy oly minisztert nevezzen ki, a kivel hajlandó elhatározásait előzetesen közölni, illetve a ki a felelősséget azokért elvállalja, mert különben az országgyűlés lehetetlenné teszi, hogy egyáltalában uralkodjék.

Mire való volna ugyanis az uralkodó jogainak korlátozása a miniszteri felelősség intézményében, ha nem volna más mód arra, hogy a törvényeket respektálja, mint a forradalom, a melyet éppen kiküszöbölni volna hivatva, s mire volnának jók a polgárok alkotmányos jogai, ha azoknak nem lehetne máskép, mint a nyers erőszak alkalmazásával érvényt szerezni?

Azzal ellentétes nézeteknek, hogy a miniszterek a király minden tetteért felelősek, nálunk előkelő képviselői vannak.

Egy részének<sup>1</sup> már kiindulási pontja eltérő. Szerintük az államban a törvényhozó, végrehajtó s birói hatalmon kívül egy külön hatalom is létezik, a fejedelemé, a kinek a tetteiben az állam a maga osztatlanságában jelentkezik s éppen azért valamely része által felelősségre nem vonható; másrészt a fejedelem funkciói, az állam akaratának legmagasabb nyilatkozásai jogalkotó ténykedései lévén, alsóbbrendű mozzanatainak ellenőrzése alá nem kerülhetnek.

Egy külön hatalmat konstruálni a törvényhozó, végrehajtó és birói hatalom mellett bajos és nem is vitetik keresztül. A fejedelmi hatalom pedig a magyar alkotmányban sohase került a törvényhozó hatalom fölé. Bármely régi kifejezést veszszük a szent korona tanától kezdve a legmodernebb elveinkig, a törvényhozó hatalmat ismerjük el mindenek felett állónak. Ennek részese és pedig egyenjogú részese a király, de részese a nemzet is törvényes képviselőben. Ezt a hatalmat a király képviseli, úgy mint a másik kettőt is, de nem önkényűleg, úgy hogy a nemzet képviselőnek abba beleszólása ne lehetne. Nem rész ez esetben a

<sup>1</sup> Concha Győző: Politika 1895. 137. §.

nemzet képviselője a királyival, mint egészszel szemben, hanem megbízó; nem is alsóbbrendű mozzanat, hanem mellérendelt.

Hogy a király személyesen nem vonatik felelősségre, annak — a mint fentebb láttuk — más okai vannak s a felelősség elve fentartatik a miniszteri felelősségben.

Felsoroltnak továbbá az uralkodónak bizonyos tettei, a melyek nem befejezései, hanem csak előkészületei az állami működésnek, a melyekért tehát tulajdonképen felelősségre senki se vonható.

És ha megnézzük ezeket, mint pl. a törvénykezdeményezést, a parlament felosztatását, miniszterium-alakítást, azt látjuk, hogy a felelősség elve e cselekedetekre is fentartandó. Vajjon nem lehet a kormány bukásának oka helytelen törvénykezdeményezés, a parlamentnek időn kívül felosztatása, a miniszterium helytelen alakítása?

Ha valamely sikerült államcsíny után az, a miért a kormány korábban felelősségre vonatott, helyeseltetik, ez a felelősség elvének nem tagadása, mert a felelősségre vonás csak mindenha uralkodó elvek alapján történhetik.

Az uralkodó és a miniszterium viszonyára különben alább még visszatérek.

Felelősek a miniszterek alárendeltjeik tetteiért. Ha az alárendelt a miniszter utasítására cselekedett, ez esetben a miniszter magáért a tettért, ha e nélkül, akkor bizonyos mulasztásokért vonatik felelősségre, esetleg azonban átháríthatja a felelősség következményeit alárendeltjére.

Ha az alárendelt a miniszter jóváhagyását előzetesen kérte és meg is nyerte, a kifogásolandó tett tulajdonképen a miniszter akarata.

Hasonlóképen nyilvánvaló felelőssége, ha a kifogásolandó tett a végrehajtás előtt tudomására jutott s a rendelkezésére álló eszközökkel nem igyekezett megakadályozni annak kivitelét. Felelős, ha ellenőrzése kötelességének a kellő módon való teljesítése mellett a kifogásolt tetről tudomást szerezhetett volna.

Végül felelős, ha a tett elkövetése előtt semmi se terheli is, de utólag, a mikor tudomására jutott, nem semmisítette



meg alárendeltje intézkedését, nem igyekezett ellensúlyozni intézkedése hatását.<sup>1</sup>

Felelős a miniszter, ha nem tesz a törvény egyetlen intézkedése ellen, hanyagságával vagy gondatlanságával azonban mindannak daczára veszélyezteti az államnak vagy magánosoknak érdekeit.

Számtalan esetben a miniszter pótolhatatlan kárt okozhat az államnak és magánosoknak csupán az által, hogy bizonyos intézkedéseket elmulaszt megtenni, a melyek azt megakadályozták volna.

Ennek az alapja ép úgy lehet bűnös szándék, mint a törvénytársítás.

Az összes hivatalok viselőiről feltételezzük különben, hogy a midőn azokat elfogadták, arra vállalkoztak, hogy azokat be fogják tölteni legalább is úgy, mint az egy átlagos képességű embertől várható.

Ugyanez várható a minisztertől is, sőt még fokozott mértékben.

Felelősségre vonható tehát akkor is, ha e várakozásnak nem felel meg s ez a politikai felelősségre vonás körébe fog tartozni; de még inkább akkor, ha rossz szándék, nyilvánvaló hanyagság bizonyítható a minisztere.

Ha azonban a minisztereket alkotmányos államban az állami ügyek felelős kezelőinek tartjuk, s azt a kötelességet rójuk rájuk, hogy a törvényeket akként alkalmazzák, s hatalmukat akként használják, a mint azt az állam érdekei kívánják, akkor viszont meg kell adnunk nekik a jogot is, hogy az érvényben levő szabályokat, sőt törvényeket hatályon kívül helyezhessék, ha azt a közérdek sürgősen kívánja.

Fenforogott-e ilyen helyzet, ezt a parlament fogja elbírálni, a mely valószínűleg nem fogja megengedni, hogy a miniszterium a törvény uralma helyébe ok nélkül időleges elhatározásokat tegyen, a mint hogy valószínű, hogy a kormány ily

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 106. l.

jogot — a következményekre való tekintettel — feleslegesen nem is fog igénybe venni akarni.

Ha a miniszterium felelősségét idáig terjesztjük ki, akkor a kormány s a miniszterium által kiadott végrehajtó, pótló és szükségrendeleteket liberálisabban bíráljuk el, mint az nálunk általában olvasható.

A végrehajtó rendelet, a törvénynek hely, idő és körülmények szerint való alkalmazása tekintetében, a miniszteriumnak messze terjedő szabadságot kell engednünk, ha a törvényben lefektetett alapelvek nem érintetnek.

Azok a megszorítások, a melyeket a törvénytöltő rendeletek terére vonatkozólag olvasunk, se vihetők következetesen keresztül.

Hogy a miniszterium nem bocsáthat rendeletet oly tárgyra vonatkozólag, a melyeket törvény szabályoz, elvileg nem tartható fenn, mert hiszen a szükségrendelet ide tartozik. Pótrendeletet természetesen nem, mert ha nem forog fenn a szükség állapota, törvényt nem helyezhet hatályból, hanem be kell várnia, míg a törvényhozás szervei határoznak.

Hogy büntetések csak törvényben statuálhatók, hogy adók csak törvényen alapulhatnak, hogy a parlament alakulására vonatkozó szabályokat csak a törvényhozás módosíthatja, szintén csak úgy értendő, hogy az állami élet rendes menetében aligha fordul elő eset, a mikor ide vonatkozólag rendeletek volnának kibocsáthatók. Azonban ha a közjó intézkedéseket követel és a miniszteriumnak az a meggyőződése, hogy a szükség esete fenforog s kilátás van arra, hogy a törvényhozás eljárását utólag helyeselni fogja, mi se akadályoztatja meg abban, hogy rendeletet ily tárgyban is ki ne bocsásson.

Ha pl. az ország valamely része ellenséges foglalás, belső zavarok vagy bármely más okból, a parlamentbe képviselőket küldeni nem tud, vagy nem akar, a parlamentnek ki kell irni a választásokat az ország fenmaradó részében, szóval csonka országgyűlést hív össze. A szükségrendelet tehát itt az országgyűlés összealkotását módosítja. Adókat



szintén csak törvény alapján szedhet be s ez mégse akadályozta kormányainkat, hogy az utóbbi időben ismételt ex-lex állapotba bele ne menjenek.

Minél fejlettebb állam, minél inkább ki van dolgozva jogi rendszere, annál ritkábban fog pótló- és szükségrendelet kibocsáttatni. Szoros elvi és jogi határvonal azonban ide vonatkozólag még a legfejlettebb államban is veszélyessé válhatik, — mondja Concha Győző<sup>1</sup> — mert az állami élet összes jövő változásai előre láthatatlanok s ha lényeges változások esetében törvényhozási uton állami akaratot létrehozni nem lehet, az államnak, talán a saját nagy kárával, tétlenül kell néznie azokat.

Ily változások és souverain állami akarat hiánya a közviszonyok bármely részében is előfordulhatnak, azért a viszonyok abszolút osztályozása olyanokra, a melyek csak törvényhozásilag szabályozhatók s olyanokra, a melyekben pótlórendelet útján is keletkezhetik állami akarat, szóval a pótló- és szükségrendeletek teljes kizárása veszélyes, minden esetre pedig tulságos bizalom az emberi előrelátásban.

Sokkal megfelelőbb e helyett a kormány felelősségét a tekintetben fentartani, hogy pótló- és szükségrendeleteket mindamaz esetekben kibocsáson, a mikor azok helyénvalók.

Addig terjed a felelősség, a meddig a hatalom. A kormány hatalma pedig kiterjed s ki is kell terjednie mindenre. Ezt a nézetet az önkormányzat hívei kifogásolják. Egész mai közigazgatási rendszerünkben — mondja Rényi<sup>2</sup> — csak egy jelenséget látok, a mely arra indít, hogy a kormányhoz való felelősség általános jogát ne csupán a kormány hatalma, illetve törvényhatósági önrendelkezés szempontjából ítéljem meg és ítéljem el; és ez az, hogy a kormányhoz való felelősség, mint jogorvoslat az egyéni jogkör biztosítására is szolgál és szükségszerű expediens marad mindaddig, a míg közigazgatási bíróságok nem szerveztetnek. Én ezt a

<sup>1</sup> Politika. I. k. Budapest, 1895. 128. §.

<sup>2</sup> Rényi József dr.: Helyi önkormányzat s a felette gyakorolt állami felügyelet elve és jogrendszere. Budapest, 1898. 151. l.

kormány felelőssége természetes következményének tartom s az önkormányzat lényegét nem abban keresem, hogy viták esetén az ügyet ne lehessen a miniszteriumig vinni, vagy hogy a közérdeknél a miniszter az autonómiába ne avatkozassék, hanem, hogy az önkormányzati test akarata érvényesüljön, a meddig jogos alapon meg nem támadott akarata van egyáltalában s a meddig az a közérdekkel ellentétbe nem jut.

S bármennyire szükséges, hogy a közigazgatási bíróságok hatásköre nálunk még messzebbre kiterjesztessék, a kormány felelősségét annak gyengítenie nem szabad.

A felelősségnek alább négyféle fajtát különböztetem meg: a jogit, politikait, fegyelmet és hatóságit. Ezzel a felelősségnek összes alakjait kimerítem. A vagyoni jogi felelősség valamennyivel együtt járhat.

Az erkölcsi felelősség, a mely minden egyént s így a minisztert is kíséri tetteiben, s a melyre Haendel<sup>1</sup> nagyobb súlyt kíván helyezni, nem sorolom fel.

Az erkölcsi világnézet, a mint már fentebb kifejtettem; alapja a jogrendünknek s ennél fogva a felelősségre vonás bármely módozatába bizonyos erkölcsi motívumok beletartoznak, de külön nem szerepel, mert csupán az erkölcsi felelősség ott kezdődik, a hol már a felelősségre vonás végződik s a leszámolás transcendentális hatalmaknak engedtetik át.

<sup>1</sup> U. o. 244. l. fennebb Ferdinándy nézetét is.



### A miniszterek jogi felelőssége.

A miniszter vagy mint magánember, vagy mint hivatalnok vonható felelősségre. Mint hivatalnoknak a tettei, a mennyiben valamely birói fórum elé kerülnek, vagy szakbiróság, mint pl. közigazgatási vagy pénzügyi biróságok, vagy egy külön e célra szervezett s esetről-esetre összeülő biróság által bíraltatnak el, a mely nálunk a parlament tagjaiból alakítatik össze. A miniszter jogi felelősségre vonásáról csakis azokban az esetekben van szó, a melyekben az utóbb említett külön biróság ítélkezik. E felelősségnek célja az alkotmánynak és jogrendnek jogi kényszerrel való fenntartása, s eszköze a vád alá helyezett miniszter megbüntetése, ezért neveztetik jogi és pedig büntető jogi felelősségnek.<sup>1</sup>

Mely törvénysértések kerülnek a parlamenti bíróság elé, nehéz meghatározni. Egyáltalában a miniszter felelősségre vonásának különböző alakjai az egyes esetekben összefolynak.

Lehet-e például szorosán elhatárolni, mely esetben vonatik a miniszter politikai és mely esetben jogi felelősségre.

Törvénysértés alapja tulajdonképen mind a kettőnek. A miniszter vagy valamely törvényt hatályon kívül helyez vagy egy esetben nem alkalmaz vagy pedig amaz általános parancs ellen vét, a mely az 1848. évi II. t.-cz. c) pontjá-

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közbjoga 705. l.

ban foglaltatik, s a kezelésre bizott hatalmat nem kellően használja.

A parlament a miniszter eljárását, habár az törvényellenes volt, azért, mert célszerűnek s indokoltnak találja, egyenesen helyeselheti. Ez bármely téren előfordulhat, úgy hogy a törvénysértésből arra a következtetésre jutni, hogy a miniszter azért okvetlenül felelősségre vonatik; nem lehet.

De ha tovább megyünk s azt az esetet vizsgáljuk, a mikor a parlamentet a miniszter indokai nem győzik meg s a törvénysértést szükségesnek nem ismeri el, még ez esetben is kérdéses, vajjon a miniszter egyéb, mint politikai felelősségre vonatik-e? Habár a törvénysértésnek határozott esete forog fenn, lehetséges, hogy a parlament még se találja méltányosnak, hogy a bár helytelenül, de jóhiszeműleg eljáró minisztert a parlamenti bíróság elé állítsa.

Jogi felelősség csak akkor forog fenn, ha idáig vitetik az ügy. De hogy mely esetekben történik, az távolról se határozható meg. Nincs az államéletnek egyetlen tere sem, a melyen törvénysértés okvetlen jogi felelősségre vonást eredményez.

Hiszen napjainkban látjuk, hogy az ex-lex állapot, habár lényegileg, nem egyéb, mint a parlament legfőbb jogának, a budgetmegszavazás jogának ideiglenesen hatályon kívül helyezése, vagy a törvény ellenére megindított kereskedelmi szerződési tárgyalások se követelik a jogi felelősségre vonást, ha a parlament többsége az indokokat, a melyből történik, helyesli.

Igy a jogi felelősségre vonás esetei s a jogi és politikai felelősség határai nem jelölhetők ki, s nem határozható meg, hogy valamely törvénysértés politikai vagy jogi felelősségre vonás tárgya lesz-e vagy a miniszteriumnak éppen azért esetleg bizalom szavaztatik.

Hogy a jogi felelősségre vonás eseteinek meghatározása mennyire nehéz, az idevágó kísérletek igazolják. Az 1848. évi III. t.-czikk 32. § a, a melyet az előző fejezetben idéztem, a jogi felelősség eseteit meghatározni



igyekeznek, megszabván, mely esetekben dönt a parlamenti bíróság. Az ott felsorolt esetek azonban nem idézik elő feltétlenül a miniszteri feleletrevonást, másrészt sok esetben, ha arra kerül is, nem a jogi felelősségre vonás alkalmaztatik, hanem a politikai, sőt nem is a parlamenti, hanem más forum, a közigazgatási bíróság stb. foglalkozik vele.

Ugyanily nehezen tarthatók fenn a jogi felelősségre vonás eseteire vonatkozó korlátozások is.

Concha<sup>1</sup> szerint pl. ha a választásoknál mulasztásokat követ el, csak mint intéző hatóság és hivatalnok volna felelősségre vonható. Általában igaz, de viszont mi akadályozza meg a parlamentet abban, hogy a fennálló törvények megsértésétekintse, ha nem is mindenütt, hanem csak bizonyos számú nek esetben követetett is el a miniszteriumot az 1848. évi III. t.-cikk 4. §. a) pontja alapján jogi felelősségre vonván a parlament ítélőszéke elé állítsa. Bulgáriában a Danef-kabinet ily visszaélésért a parlamenti bíróság előtt vonatott felelősségre

Ugyanez az eset foroghat fenn, ha pl. az adó kivetésénél önkényüleg jár el.

A jogi felelősségre vonás nálunk azokban az esetekben következik be, a midőn a képviselőház a miniszteriumnak vagy valamelyik miniszternek az előirt módozatok szerint való felelősségre vonását elhatározta. Ha a parlament vagy bírósága a minisztert elítélte, semmiféle teoretikus alapon nem lehet megtámadni, hogy az ügy helyesen oda tartozott-e? A parlament szuverenitását sértené, ha bármely hatóság a parlament bíróságának az ítéletét felülvizsgálat alá vehetné vagy végrehajtását megtagadhatná.

Ép oly kevésbé meríti ki a jogi felelősségre vonás eseteit a más államok alkotmányában olvasható szövegezés, mint a magyar törvény. Példának felsorolok néhányat.

Az 1898. évi május 15-én szentesített bulgár törvény 156. §-a szerint a miniszterek vád alá helyezhetők haza-

<sup>1</sup> U. o.

arulás, a fejedelem elárulása, alkotmány sértés, sőt oly véttség miatt, a melyet az ország ellen valamely magánérdekből követtek el.

Az 1879. évi május 2-án kelt román törvény az általános büntető törvénykönyvnek a magánosok és hivatalnokok által elkövetett büntettekről szóló határozmányait a miniszterekre is alkalmazza, ezen kívül a büntető törvénykönyvben előirt elzárással és három évtől élethossziglan való hivatalvesztéssel bünteti a minisztert:

a) ha ellenjegyez vagy tesz oly intézkedést, a mely az alkotmány világos szövege ellen van;

b) ha a választásoknál a polgárokat jogaik szabad gyakorlatában, erőszakkal vagy csalárd módon korlátozza, vagy korlátozni akarja és pedig még akkor is, ha a parlament a miniszter eljárását utólag jóváhagyta.

Élethossziglan való hivatalvesztéssel büntetik a miniszter:

a) a ki oly királyi rendeletet ellenjegyzett, vagy oly intézkedést tett, a mely valamely érvényben lévő törvény világos határozmányait sérti;

b) a ki a nemzet képviselőjét rosszhiszemüleg s az ország érdekei ellenére tévedésbe ejti az állami ügyek helyzetéről.

Az észak-amerikai alkotmány (II. cikk 4. sect. 1. §.) szerint az elnök elmozdítható hivatalából árulás, megvesztegetés, vagy más súlyos büntettek alapított és bebizonyított vád alapján.

E fogalmazás is a legeltérőbb magyarázatokra adott okot a tekintetben, miért vádolható és mért fosztható meg az elnök hatalmától?

Az eddigi gyakorlat a vád alá helyezést nem szorította sem a kongresszusi törvény által meghatározott, sem a közönséges jogban elismert büntettek, hanem a hivatali köteleesség megsértését tekintette a vád alá helyezés alapjának.<sup>1</sup>

A belga alkotmány a miniszteri felelősség fő elveit állapítja meg, a törvényhozóra bizva azok részletes kidolgozását,

<sup>1</sup> Concha Győző: Ujkori alkotmányok. Budapest, 1884. I. k. 298.



a mi azonban máig se következett be. Így a képviselők kamarájának discretionárius hatalma van a minisztert bevádolni, a semmisítőszéknek pedig itélni felette, minősítve a bűntényt s meghatározva a büntetést.<sup>1</sup>

Angliában a felsőház előtt való bevádlást csakis oly esetben tartják megengedhetőnek, a midőn esküdszék elé vihető a sérelem. E megszorítás azonban tulságos, s csak annyiban tartatik szem előtt, hogy bűntényvel vádlás esetén minden törvényes kelléknek ki kell mutatnia. Az alkotmányos gyakorlat több esetet tartalmaz, a midőn különösen külügyi kormányzati tények egyszerűen káros vagy veszélyes volta szolgált a vád alapjául, a nélkül, hogy valamely büntető törvénybe ütköző tény forgott volna fenn. A miniszteri felelőség tárgyát tehát nemcsak a büntetőjog által szorosán körülírt cselekvények alkotják, hanem a főhivatalnokok káros es veszélyes tényei s magatartása is; de azzal a különbséggel, hogy nagyobb büntetés csak a törvényesen körülírt bűnös tettek miatt szabható ki, ellenben kisebbfoku büntetések törvényes tényálladék nélkül, pusztán rossz kormányzás alapján is kimondhatók.

A király a magyar jog szerint nem vonhatja jogi felelőségre a minisztert.

S bármennyire kifogásoltatik ez, szerintem az uralkodó magas állásával nincs ellentétben. Tévesnek találok a reflexiókat, a melyeket e tényhez Haendel fűz, t. i. hogy e körülményekből is kitűnik, hogy a miniszteri felelőség történeti kifejlődése mennyire mutatja annak eredetileg fejedelemellenes irányát, hogy a fejedelem, most az alsóház belátására, quasi kegyére van utalva, s hogy mintegy ez is más egyebekkel együtt a fejedelem presztigének gyengítésére szolgál.

Mint alább kifejtem, a felelőségre vonás az uralkodót is megilleti, a ki fegyelmi szempontból indokolás nélkül elbocsáthatja a minisztert. Az uralkodó tehát nincs megfosztva attól, hogy az akarata ellen cselekvő miniszteren elégtételt ne

<sup>1</sup> U. o.

vegyen az által, hogy elbocsátja s utódja által intézkedéseit — a mennyiben lehetséges — hatályból lépteti, ellensúlyozza.

A jogi felelőségre vonást azonban — a hogy a japán s az 1879-i román törvény biztosítja e jogot a fejedelemnek — az uralkodó közvetlenül nem gyakorolhatja, s a mennyiben közvetve mégis igénybe veheti, annyiban rendelkezésére is áll.

Melyik volna ugyanis mindenek előtt a fórum, a mely a király által bevádolt miniszter felett ítéletet hozna? Melyik volna az a fórum, a mely ítéletet mondhatna abban az esetben, a mikor a király emeli a vádat? Lehetne bárkinek, bármely testületnek az államban ily jogot adni? S lehetséges volna, hogy e testület a minisztert felmentse, s a királyt a váddal elutasítsa?

Nem szolgálna ez a királyi hatalom tekintélyének csorbítására inkább, mint hogy ha a királyt ily közvetlen vádemelési jog nem illeti meg? Belevonná a király személyét oly küzdelembe, a mely annak szentségével, sérthetlenségével és felelőtlenségével nem egyeztethető össze. Nem kell felednünk, hogy a képviselőház tekintélyének is mennyire árthat az eshetőség, hogy vádjával elutasíttatik, pedig a képviselőházra vonatkozólag nem tartjuk fenn a felelőtlenség elvét s az új választások ítéletet mondhatnak felfogása felett.

A jogi felelőségre vonás közvetve azonban az uralkodónak is rendelkezésére áll a parlamenti felelős kormány útján, a mely a többség bizalmát bírván, valamely miniszternek vád alá helyezését is keresztül viheti.

Jogi felelőségre nemcsak a magyar kormány tagjai, hanem a közös miniszterek s a horvát bán is — az utóbbi a horvát-szlavon országgyűlés által — vonhatók. Ezzel alább külön fejezetekben foglalkozom.

Mindezek tetteiért a közös ügyek terén, valamint a Horvát-Szlavonországokban felmerülő eseményekért azonban a miniszterelnök, a kit az ellenőrzés mindkét ügykörben megillet, sőt azokba befolylni is köteles, maga is jogilag felelős.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dr. Kmety Károly: A magyar közjog kézikönyve. Bpest, 1900. 301. l.



### A miniszterium politikai felelőssége.

A miniszterium igazi feladata nem a törvények végrehajtásában és megtartásában, hanem abban rejlik, hogy a közjó és közrend érdekében mindazt megtegye, a mit a parlament, a nemzet képviselője jónak, szükségesnek tart.

Ezért felelős is s ez nevezetik politikai felelősségnek, mert felelőség a kormányzat irányáért, szóval a miniszterium politikájáért s mert a felelőségre vonásnak nem jogi, hanem politikai következményei vannak.<sup>1</sup>

Ez a felelőség emeli a miniszteriumot az összes többi állami szervek fölé. A miniszterium ugyanis soha se hivatkozhatik feltétlenül törvényre vagy adott parancsra, a mely köti, úgy mint ezt az alsóbb organumok tehetik, hanem teljesíteni tartozik mindazt, a mit az adott körülmények között a veszélyeztetett közrend vagy az ország jóléte megkíván.

Ezért előbbre való a politikai felelőség, mint a jogi; mert a helyes politika követése alól a kormány semmiféle kifogással se menekülhet; míg a jogi felelőség, vagyis a törvények betartása csak feltételes követelmény a miniszteriummal szemben, t. i. csak az esetre érvényes, ha a körülmények mást nem kívánnak.

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közjoga. 711. l.

Ezért lehet a politikai felelőséget abszolút szabály alakjában kifejezni, míg a jogi — mint ezt már kifejtettem — egyszerű formává válik s az esetben forog fenn, mikor valamely ügy a nemzet nagy ítélőszéke elé utaltatik. Japánban a parlament meg is elégszik a politikai felelőségre vonás jogával; jogi felelőségre az uralkodó vonja ott a minisztereket.

Hogy a politikai felelőség mily nagy szerepet játszik az alkotmányos életben, abból is látszik, hogy a felelős parlamenti kormány felállítása óta hányszor gyakoroltatott nálunk is. Míg jogi felelőségre vonásra egyetlen egyszer se került a sor, többször volt kénytelen miniszter tárczájáról lemondani, mert a közbizalom meggyöngült benne.

Oka ennek nem is annyira az, hogy az anyag, a melyből a miniszterek választatnak, a törvénytést mindig kerüli s hogy nálunk alkotmánysértések nem fordultak elő, vagy legalább is nem a nélkül, hogy a kormány, mint az ex-lex állapot esetén is, ne számolt volna jól azzal, hogy a közvélemény, illetve a parlament többsége meg fogja védeni. Inkább arra vezetendő vissza, hogy nálunk a miniszterium, vagy a miniszter egyszerű elejtésének oly jelentőség tulajdonítottatik, a melyen túl menni nem tartják szükségesnek.

Szóval a politikai felelőségre vonásnak még oly hatása van, hogy a jogi felelőségre vonásnak szüksége nem merült fel. Azok a célok, melyek a felelőségre vonás elé ki vannak tűzve, a politikai feleletre vonás által teljesen eléretnek.

E nagy jelentősége mellett sincs a politikai felelőség egyetlen államban se szabályozva, még szorosán megkülönböztetve is a jogtól csak Svédországban van.<sup>1</sup>

A minisztereket politikai felelőségre a parlament vonja az által, hogy a miniszterek minden tettüket, minden javaslatukat indokolni és érte a parlament előtt felelni tartoznak.

<sup>1</sup> L. Nagy Ernő Közjogát 321. l. Dr. Kmety Károly: A magyar közjog kézikönyve 1900. 299. l.



A politikai felelősségre vonás enyhe formában ugy-  
szólván állandóan gyakoroltatik. Ilyen minden interpelláció,  
de tulajdonképen erre czéloz a miniszterek minden felszólalása,  
mert a parlamentet mindig eljárásuk vagy felfogásuk helyes-  
ségéről igyekeznek meggyőzni. Így a politikai felelősségre  
vonás az az intézmény, a mely biztosítja, hogy a végrehajtó  
hatalom a törvényhozó hatalom szellemében gyakoroltassék.

A parlament a miniszterek előadása után állást foglal s  
a mennyiben a miniszter eljárását helyteleníti, politikai szem-  
pontból el is ítélte.

Kormánybuktatásra magyar elfogás szerint a képviselőház  
illetékes, mert ennél s nem a főrendiháznál van a nagyobb  
politikai súly, ott ülven a nemzet választott képviselői, a kik  
a nemzeti közakaratot vannak hivatva kifejezni s mivel ott  
folynak le a politikai párharcok. De különös helyzetekben,  
ha t. i. a közvélemény vele tart, a kormány megbuktatására,  
a főrendiház magatartása is döntő lehet. Mindazonáltal áta-  
lános elv az, hogy a főrendiház a képviselőház akarata  
ellenére kormányt nem buktathat.<sup>1</sup>

Normalis körülmények közt a miniszterium eljárásának  
egyszerű helytelenítése, a bizalmatlanság szavazása kielégítő  
büntetése a miniszternek s arra bírja azt, hogy tárczáját  
átadja. „A bizalmatlansági szavazat abban áll, — mondja  
Concha<sup>2</sup> az angol alkotmányról írt munkájában — hogy a  
kormány ellen nem tartalmaz törvénysértési vádat, sőt olyan  
rossz kormányzás miatt szemrehányást sem, melynek alapján  
vádemelésnek (impeachment) lehetne helye, hanem csak azt  
fejezi ki, hogy a parlament többsége a kormányzást máskép  
kívánja vezetni . . . 1841-ben a parlament határozatává vált  
Sir Róbert Peel indítványa, hogy „ha Ő felsége miniszterei  
nem bírják a képviselőház bizalmát elegendőképen arra nézve,  
hogy általuk a közügy érdekében szükségesnek tartott javas-  
latokat elfogadtathassák a házzal, ily körülmények között

<sup>1</sup> Kmetty Károly u. o. 3 l.

<sup>2</sup> 444—487. l.

tovább is hiyatalban maradásuk ellenkezik az alkotmány  
szellemével“.

A parlament azonban a megfelelő eszközök nélkül se  
szűkölködik, a melyekkel a miniszteriumot a lemondásra rá is  
kényszerítheti. Így azzal, hogy nem fogadja el a miniszterium  
egyetlen javaslatát sem; nem tárgyi indokokból, mintha a  
javaslat helytelen volna, hanem hogy a miniszteriumot meg-  
akadályozza szerepe betöltésében. Legerősebb és leghatályosabb  
eszköze azonban az, hogy megtagadja a kormánytól a pénz-  
beli eszközöket, a melyeket a kormány törvénysértés nélkül,  
csak a parlament felhatalmazásával szedhet be. S ha a  
kormány mindannak daczára adót felhatalmazás nélkül szed  
be, akkor törvényt sért, s ha a parlament többsége nincs  
mögötte, a mely eljárását utólag jóváhagyja, jogi felelősségre  
vonásnak s megbüntetésnek néz eléje.

A politikai felelősség — a mint említettem — törvény-  
ben szabályozva nincsen, sem nálunk, sem más államokban,  
hanem az országgyűlés súlyának természetes következménye.  
De ha az országgyűlés elveszti azt a politikai súlyt, a melyvel  
mint a szent korona tagjai összességének képvisellete, kell, hogy  
birjon; ha a polgárok akkor is megfizetik az adót, a mikor  
a kormány költségvetés nélkül kormányoz, s ha akkor is enge-  
delmeskednek a kormány rendeleteinek, a mikor az megszűnt  
alkotmányos kormány lenni, akkor a politikai felelősség  
önmagától elenyészik. Ez az oka annak, hogy amaz államok-  
ban, a hol a parlament nagyobb tekintélyre szert tenni nem  
tudott, a politikai felelősség ki sem fejlődhetett. A politikai  
felelősség fennállása vagy fenn nem állása tehát első sorban tény-  
kérdés és leginkább a nemzet politikai érettségétől, társadalmá-  
nak fegyelmezettségétől s politikai erkölceinek épségétől függ.<sup>1</sup>

Vajjon mondhatjuk, hogy a politikai felelősségre vonás  
az uralkodót is megilleti illetve, az uralkodó is gyakorolja?

A miniszterium a parlamenttel szemben, mint önálló  
tényező szerepel, a mely a parlament szellemében, első sorban

<sup>1</sup> Ferdinandy Magyarország közbjoga 711—12 l.



azonban legjobb meggyőződése szerint s az ország szükségleteihez képest viszi az állam ügyeit. A parlamenttel szemben a kormány kezeli a végrehajtó hatalmat és sok téren annak minden befolyása nélkül. A parlament beavatkozása mindenütt nem szükséges, sőt nem is természetes. De ily módon helye van a felelősségre vonásnak, mert a parlament a kormány önálló eljárása felett ítélhet. Viszont a kormány a parlamenttel szemben védheti a politikáját, küzdhet érte, s ha többségét elveszti, az ellenzékben.

Ellenben a kormánynak az uralkodóval szemben tulajdonképpen semmiféle önállósága sincs. A végrehajtó hatalom tulajdonosa az uralkodó, a ki azt a felelős kormány útján gyakorolja. A kormány tartozik minden számbajövő esetben az uralkodó elhatározását kikérni, illetve meggyőződni, hogy az uralkodó akaratának megfelelően cselekszik-e? Az uralkodó nem felelősségre vonja a minisztert, hanem egyszerűen elbocsájtja, miként a miniszter is alárendelt közegeit — ha csak azokat szolgálati pragmatika nem védi — nem felelősségre vonja, hanem egyszerűen mellőzi. Ennek fegyelmi jellege van.

A miniszternek tehát az uralkodóval szemben az alább ismertetendő fegyelmi felelősséggel tartoznak s az uralkodó csak fegyelmi felelősségre vonhatja őket.

Schwarz Gyula<sup>1</sup> s utána Haendel azt állítják, hogy az uralkodó is felelősségre vonhatja politikailag a miniszteriumot, az azonban csak akkor parlamentaris, ha utána a házat rögtön feloszlatja, s új választásokat rendel el.

A mint azonban említettem, egészen más a miniszterium helyzete az uralkodóval, mint a parlamenttel szemben. A politikai felelősségre vonás a kormány politikai elveinek bírálata és meghatározása és ez a parlament feladata. Ha ugyanabba az uralkodó beleavatkoznék, konfliktus volna a következménye.

Az a körülmény, hogy a kormány parlamentaris többség nézetei szerint tartozik az ország ügyeit vinni s hogy ennél fogva

<sup>1</sup> Elemente der Politik cz. munkájában.

az uralkodó kormányát a többség kebeléből tartozik választani, korlátolja az uralkodót kormánya elbocsájtásánál, mert csak akkor teheti, a mikor az új kormány számára a többség megszerzése kilátásba helyezhető. Az uralkodó illetve felelős kormánya az országgyűlés feloszlatásával is megkísérelheti a többség létesítését. Ennek azonban az alapja csak az a meggyőződés lehet, hogy a képviselőház nem igazi tükre a nemzet felfogásának. S ha az új országgyűlés se viseltetik bizalommal a kormány iránt, a királynak joga volna az új országgyűlést is feloszlatni és ismét új választásokat elrendelni, de ezen eljárás nagy politikai hiba lenne, mert nyílt harcot provokálna a király és a nemzet között, mely ugy a királyi tekintélyre, mint magára az egész állami életre veszélyes következményeket vonhatna maga után.<sup>1</sup>

Nem áll azonban, hogy új kormány csak új választásokkal léphetne a régi helyére, ha a kormányváltás nem a parlament kifejezett akaratának következménye. Nézetváltás bekövetkezik a parlament tagjainál is, főképp az új kormány befolyása alatt és akkor nem kell a nemzetre appellálni. A mandátum tartamára a képviselők kötött politika nélkül választatnak meg s így újabb felmerülő kérdésben szabadon foglalhatnak állást. Nem is kell a nemzetig menni, sőt egyenesen felesleges, a míg a közvélemény nem érezteti, hogy többségében elfordult a parlament többségétől.

Ha az új kormány a parlamentben megnyeri a többséget, teljesen parlamentárisan jutott helyére.

Nálunk a gyakorlatban is eléggé látjuk, mint következhetik be kormányváltás a parlament látszólagos többsége ellenére új választások nélkül az által, hogy az új kormány elvei számára meg tudja szerezni a többséget.<sup>2</sup>

A parlamentárizmus csak akkor sértetnék meg, ha bármely kormány elfoglalná helyét vagy ott megmaradna többség nélkül.

<sup>1</sup> Ferdinandy Magyarország Közjoga 712. l.

<sup>2</sup> Ugy Kuen-Héderváry gróf, mint Tisza gróf egyszer kénytelenek voltak visszatenni a megbízatást az uralkodó kezeibe, másodszor sikerült többséghez jutniok.



A politikai felelősségre vonást — a mint fentebb említettem — a parlament az által gyakorolja, hogy a kormánynak bizalmatlanságot szavaz. Ha azonban csak a kormány valamely javaslata vettetik vissza, ez feltétlenül nem jelenti, hogy a kormány a többség bizalmát elvesztette; bár a pártfegyelem nálunk tapasztalható mérve szerint, de egyébként is aggályos jelenség.

A politikai felelősségre vonás és a kormány bukása akkor következik be, a mikor politikája általában tétetik vita tárgyává s a többség a javaslat jóságára való tekintet nélkül elveti azt, így mutatván meg, hogy a kormányt támogatni nem hajlandó. Vagy ha a költségvetés, ujonczjavaslat vettetik vissza, a melyek nélkül az állami rend fentartása s a kormányzás továbbvitele lehetetlen.

Ha azonban valamely előterjesztett javaslaton módosítások történnek vagy a kormány azt egészen visszavonni kénytelen, ez még önmagában nem jelenti a bizalom megdőlését. Arra, hogy javaslatok módosítsanak, lépten-nyomon van eset parlamenti prakszisunkban, sőt arra is, hogy javaslat visszavonatot s a kormány mégis helyén maradt s a bizalom birtokában tovább vitte az ország ügyeit.

Még magának az ugynevezett kabinetkérdésnek a felvetése se involválja magában feltétlenül a bizalom megcsökkenését, meg akkor se, ha a parlament leszavazza a kormányt. A bizalom azért fenforoghat, de a szóban levő kérdésben a parlament a kabinetkérdés felvetése által se hagyja magát befolyásolni.

A kabinetkérdés felvetése és leszavaztatása után a kormány valószínű távozni fog még akkor is, ha nyilvánvaló, hogy nem lehet a bizalom megdőlésére következtetni. Ez azonban ez esetben a kormány szabad elhatározásából s nem a kényszerhelyzetből következik; a melyet a politikai felelősségre vonás s a bizalom megvonása teremt.

Hogy a kormány javaslatai korrekturán mennek keresztül, azt manapság, midőn minden javaslatot a kormány terjeszt

elő s a javaslatoknak kellő időben való előterjesztéseért is felelős, természetesnek kell tartanunk.

Ezt vitatta Lord John Russel, a Melborne-kormány válsága alkalmával 1841-ben Sir Rober Peel-lel szemben:<sup>1</sup>

Az alkotmányos gyakorlat egész Pitt idejéig, nem követezte, hogy a kormány maga álljon elő javaslatokkal és a múlt század nagyobb része lefolyt a nélkül, hogy csak azt is megkivánták volna, hogy a miniszterium a parlament előtt bemutatott javaslatnak akár pártolásában, akár ellenzésében egyöntetűen és következetesen járjon el . . . Ma már mindenki a kormánytól várja a közügyek előmozdítására vonatkozó javaslatok előterjesztését, valamint azt is, hogy aztán mindent elkövessen, azoknak keresztülvitelére nézve. Ez esetben nem tartom czélszerűnek azt kívánni, hogy a kormány mindenkor ép oly egyforma és általános támogatásban részesüljön a képviselőház részéről, mint a minőre akkor volt szükség, a midőn a miniszterek csupán a közigazgatási teendőket végezték . . . ez idő óta . . . tekintettel kell lenni a viták eredményére, valamint a képviselőház tagjai s a választókerületek bővebb megdölgés után nyilvánított elhatározására is, a melyek által egyes törvényjavaslatok megváltoznak, mások pedig visszavetnek.<sup>2</sup>

Helyesnek tartom Haendel konkluzióját,<sup>3</sup> hogy annak kimondásával, miszerint a kormány javaslatai oly tökéletes formában terjesztendők elő, miszerint azok semmiféle módosításra ne szoruljanak, egyrésztől lehetetlenség kívántatnék a kormánytól, másrészt miniszteri absolutismusra vezetne.

Politikai felelősséggel tartoznak — a mint azt külön fejezetben kifejtem — a közös miniszterek is.<sup>4</sup>

A horvát bán, a magyar miniszterelnök bizalmából és előterjesztésére neveztetik ki s politikáját a miniszterelnök

<sup>1</sup> Todd: A parlamenti kormány Angliában. Ford.: Dapsy László. I. k. 171. l. Haendel u. o. 252.

<sup>2</sup> U. o. 253–254. l.

<sup>3</sup> Dr. Kmetz Károly: A magyar közjog kézikönyve. Bpest, 1900. 300. l.



szabja meg, a mint viszont a magyar kormány felel az országgyűlés előtt, a horvát bán eljárásáért. A bánnak, a magyar miniszteriummal, illetve a miniszterelnökkel szemben felelősége a követett politikájáért fegyelmi felelősség jellegével bír.

Az autonóm országgyűléssel szemben politikai felelősége szűk határok közt mozog.

A horvát országgyűlés nem is rendelkezik ama kényszereszközök felett, a melyekkel a politikai felfogásának is súlyt kölcsönözhet, mert Horvátország pénzügyei nem autonóm ügyek s az állami jövedékek a társországok területén a horvát országgyűlés hozzájárulása nélkül is beszédhetők. Így a bán politikai felelősége, a horvát-szlavon országgyűléssel szemben esonka, tökéletlen.

#### A miniszterek fegyelmi felelősége.

Az uralkodó mint a végrehajtó hatalom kezelője miniszteriumát, a mely által a végrehajtó hatalmat gyakorolja, alkotmányos államban úgy kénytelen megválasztani, hogy a miniszterium utján akaratát képes legyen megvalósítani, de e mellett az a parlament többségének igényét is kielégítse.

A mennyiben a miniszterium az utóbbinak nem felel meg, a parlament megvonja tőle a bizalmat s a politikai felelősség intézménye segélyével a kormányzásra képtelenné teszi.

Az előbbi cikkben kifejtettem, hogy az uralkodó a miniszteriumot politikai felelősségre nem vonhatja, de azért nem tehetetlen a miniszteriummal szemben. A miniszterium a fegyelmileg felelősséggel tartozik a királynak, azaz ha a miniszterium működését a sikeresség, a helyesség vagy családi érdekei szempontjából kielégítőnek nem tartja s az a meggyőződése, hogy más kormánytól, más egyénektől, a kik hasonlóképen a parlament többségének támogatását élvezni fogják, nagyobb eredményeket várhat, elbocsátja s a kormányynyal másokat biz meg.

Fegyelminek nevezetik e felelősség, de e kifejezést nem tartom egészen alkalmasnak, hogy a szóban levő fogalmat megjelölje. A fegyelmi vétség egyáltalában valamely szabályellenes eljárást jelez, a milyenre az adott esetekben



nem gondolunk. Itt első sorban arról van szó, hogy a miniszter rendelkezik-e a szükséges képességekkel, kihasználja-e azokat kellően, a mi nem fegyelmi kérdés. Minthogy azonban ugyanide tartoznak amaz esetek is, a mikor az uralkodó a miniszteriumot azért bocsátja el, mert nem alkalmazkodik intencióihoz vagy nem helyesen és őszintén informálta a helyzetről, a kifejezést megtartottam.

Haendelnek ama kijelentése,<sup>1</sup> hogy „a felelősség politikai és fegyelmi irányának, nemének distinctiója elméletileg fontos, a gyakorlatban pedig alig tesz különbséget az érvényesítés körül, melyik fajról van szó“, e tekintetben az enyémmel ellentétes álláspontjának természetes következménye.

A politikai felelősségre vonás esetén — a mint említettem — a miniszter az országgyűléssel, a fegyelmi felelősség esetén az uralkodóval jut ellentétbe; a mi lényeges különbség a gyakorlati megoldásnál és a krízis jelentőségénél is.

Haendel nem hajlandó e megkülönböztetést megtenni s ennek folytán elméletét nem is tudja teljesen keresztülvinni.

Szerinte a miniszterium politikailag a kormányzat szelleméért, vitelének irányáért, illetve e szellemnek, iránynak a parlamentével megegyező voltáért felelős. Fegyelmileg ellenben a jó kormányzatért. Valamely miniszterium kizárólag a parlament szellemében kormányozhat, de „rosszul“; s egy másik kabinet ismét kitűnően kormányozhat, de nem a nemzetgyűlés szellemében.

Maga Haendel konstatálja azonban, hogy a kabinet tevékenységét hivatalból elbíráló tényezők, a korona és parlament, úgy a benső jóság és helyesség, mint a saját irányukkal való megegyezés szempontjából egységesen ítélik meg a szóban forgó intézkedést.

E kettő összeolvad s ez alapon különböztetni nem lehet.

A kormányzat politikai irányának meghatározása magában foglalja a jó kormányzást is, természetesen a parlament

<sup>1</sup> U. o. 286. l.

felfogása szerint. A parlament mindenesetre a meggyőződése szerint legjobb politikát írja elő s a kormánytól megköveteli, hogy azt az adott viszonyok szerint a legjobban alkalmazza, azaz attól el is térjen, ha a körülmények úgy kívánják.

Ez tehát mind a politikai felelősség körébe tartozik.

Az uralkodó a kormányzat politikai irányát nem határozhatja meg, mert az a parlament feladata, viszont azonban saját akaratának lehető érvényesítésére tetszése szerint választja meg az egyéneket kormánya számára, a mely tekintetben viszont a parlamentnek kell szabad kezet adni az uralkodó számára.

Ha a kiválasztott egyén az uralkodó, esetleg a kormány politikájáért felelős s az uralkodó bizalmát élvező miniszterelnök várakozásának nem felel meg egyéni képtelensége, buzgalom, ovatosság hiánya stb. miatt, akkor a miniszter elmozdítatik helyéről és pedig oly okokból, a melyekre a fegyelmi jelző legtöbbszörre erős, de mégis a fegyelmi, disciplinaris jellegű körülmények közé tartoznak.

A parlament is támadhatna egyes minisztert, e támadás azonban implicite a kormány politikája ellen fog irányulni; mert hiszen a kormányelnök a kabinet tagjainak arra való-ságáért is politikailag felelős. E mellett a parlament nem bocsáthatja el a miniszteriumot, csupán lehetlenné teheti.

A fegyelmi felelősségre vonás tehát csak az uralkodót illeti meg, s következménye a miniszter elbocsátása; néha talán a parlament sympathiái ellenére.

Az elbocsátás magában súlyos büntetés volna, de a politikai jellegű hivatalnokoknál — a mint ezt már fentebb kifejtettem — oly éle, mint a közönséges hivatalnokoknál nincsen meg.

Fegyelmi felelősséggel természetesen a közös miniszterek s a horvát bán is tartoznak.

A fegyelmi felelősséggel kapcsolatban közelebbről megvilágítandónak tartom a miniszteriumnak a királyhoz való viszonyát, a felelősségnek a felségjogok gyakorlása körüli mérvét, valamint a miniszteri ellenjegyzés jelentőségét.



### A miniszteri felelősség mint a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyensúlyának biztosítója!

Bármely államformára gondoljunk, többé-kevésbé világosan megkülönböztethető a legfőbb akarat, az általános szabályokat alkotó orgánus attól, a mely a legfőbb akarat végrehajtására és kiegészítésére hivatott.

A természetes viszony a kettő között az, hogy a végrehajtó orgánus az általános szabályokat alkotó szervet, tehát a törvényhozót respektálja. Ha a kettő akarata ellentétbe kerül, akkor a végrehajtó orgánusnak kell engedni, mert különben megszűnnék a másik a legfőbb akaratot képviselni, nem volna szuverén.

A végrehajtó hatalom alárendeltsége tehát az államhatalmak egymáshoz való viszonyának, illetve természetes egyensúlyának feltétele.

A végrehajtó hatalom lévén alárendelve, csakis ennek a tulajdonságairól lehet szó. Bármily messze menjen a törvényhozó hatalom, ez lehet észszerűtlen, de soha se lesz jogtalan, mert azt, hogy mit vonjon be működési körébe, csak önmaga van hivatva meghatározni s a végrehajtó hatalom nem bíraskodhatik felette, mert ezzel feléje kerülne.

Lényegileg áll ez az abszolút monarchiákra is. Összpontosítva lévén azonban úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalom a fejedelemben, természetesen a szóban forgó hatalmak összeütközéséről nem lehet szó.

Más a helyzet ott, a hol — mint az alkotmányos monarchiákban és köztársaságokban — a törvényhozó hatalom szervei legalább részben mások, mint a végrehajtó hataloméi. Itt megeshetik, hogy a két szerv ellentétbe kerül s az uralkodó, a ki úgy a törvényhozó, mint a végrehajtó hatalom részese, az utóbbinak az oldalára áll.

Itt lesz az egyensúly megállapításának módja a felelőségre vonás, a minek helye van, mert mindig és minden körülmények között a végrehajtó hatalom tartozik a törvényhozóhoz alkalmazkodni s nem megfordítva.

Ez az alapja, a kiindulási pontja a miniszterium felelőségre vonásának s az adott esetek különböző jelentőségéből és természetéből folyik a felelőségre vonás különböző alakjainak megállapítása.

A miniszteri felelősség konstruálásának célja tehát, hogy egyrészt a nemzet a kormányzásra a teljes befolyását érvényesíthesse, másrészt, hogy az állam feje a felelőségre vonás s az egész állami élet a vele együtt járó rázkódtatásoktól megmentessék.

E vezérelvek határozzák meg a miniszterium helyzetét a királlyal s a királyt az országgyűléssel szemben.

Ezekből folyik, hogy a király kormányzati cselekményeinél a miniszterium hozzájárulása van kötve. Lehetséges volna elképzelni, hogy a király közvetlenül kormányoz, bocsát ki rendeleteket s a miniszterium azokat képviseli, illetve megvédi az országgyűlés előtt. De ez nem volna a természetes helyzet. Ez azt kívánja, hogy a miniszteriumnak a király minden tettéről előzetesen legyen tudomása s arra vonatkozólag nyilatkozhassék; különben az uralkodó soha lehet feltétlenül biztos a tekintetben, hogy kormányzati cselekedeteiért a miniszterium a felelőséget elvállalja. Megeshetnék, hogy a királynak oly tényei támadtatnának meg az országgyűlésen, a melyekért a miniszterium nem volna hajlandó a felelőséget viselni. S ez megdöntené az egész intézményt.

Ezért írják elő már a régi törvényeink, hogy a király a tanács hozzájárulása nélkül mit se tehet.



S így állapítja meg a jelenleg is érvényben levő 1848. évi III. t.-cikk 3. §-a, hogy „Ő felsége és az ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar miniszterium által gyakorolják, s bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak”.

E határozmányokat az 1867. évi III. törvénycikk csak annyiban módosította, hogy kimondván, miszerint a végrehajtó hatalmat a király a törvények és az alkotmány alapján a magyar miniszterium által személyesen gyakorolja, a nádorra, mint királyi helytartóra vonatkozó intézkedéseket érvényen kívül helyezte.

Azt a részét azonban, hogy a miniszteri ellenjegyzés a király minden kormányzati tényének érvényéhez szükséges, fentartja, s ezzel azt is, hogy a király előzetesen kell, hogy közölje szándékát miniszteriumával.

Ezckből két következtetést kell levonnunk.

Az egyik a király ama jogára vonatkozik, hogy a miniszteriumot tetszése szerint nevezhesse ki s a miniszterelnököt, valamint a miniszterium tagjait tetszése szerint választhassa meg.

Ezért a miniszterium, akár a magyar, akár a közös, királyi szerv, valamint az egyes miniszterek is királyi szervek, királyi hatóságok.

Az 1848. évi III. t.-cikk a magyar miniszteriumot függetlennek nevezi; de ez nem azt teszi, hogy a miniszterium a királytól független, hanem azt, hogy a magyar király személyének, mint ausztriai császárnak minden idegen hatóságaitól és közegeitől független, azoknak alárendelve nincsen, azok útján a király, hozzá vagy egyes tagjaihoz rendelkezéseket, parancsokat nem intézhet, hanem csak közvetlenül.<sup>1</sup>

A király minden tettében annyira kötve van a miniszterium hozzájárulásához, oly gyakori és szoros az érintkezés a felség és a kormány tagjai közt, hogy a magyar király

<sup>1</sup> Dr. Ferdinándy G.: Magyarország közbjoga. Budapest, 1903. 696. l.

magas tekintélyének és méltóságának megsértése nélkül nem mondhatjuk, miszerint azt még az egyének megválasztásánál is a parlament irányíthassa.

A parlament követelheti, hogy bizonyos irányeszmék, ugynevezett pártnak a hivei kerüljenek a kormányra, de hogy ezek közül melyik, e tekintetben az uralkodónak szabad választást kell engedni. Türelmellen modor, népszerűtlen egyéniség, gyanus aspirációk feltétlenül kellemetlenek lehetnek a parlament tagjainak; de csak azért bizalmatlanságot szavazni nem lehet. A parlament ma már az ellenőrzést állandóan és oly fokban gyakorolja, hogy derengő gyanu alapján a bizalmatlankodás nem volna helyén való. Az érintkezés kellemetlenségét pedig nem kevésbé érzi a király ama szoros kapcsolatnál fogva, a mely éppen a fentiek szerint a király és kormánya között van.

A királynak tehát teljes szabadságot kell megadni a miniszteriumának megválasztásánál s a parlament csak azt követelheti, hogy politikája a parlament többségének elveivel megegyezzen.

A másik következtetés pedig az, hogy a király bármely rendelete, határozata, kinevezése csak úgy érvényes, ha az a Budapesten székelő miniszterek egyike által ellenjegyeztetik.

A király tehát bármely téren rendel, határoz el valamit, vagy kinevezési jogot gyakorol, még ha az ugynevezett felségjogok keretében is, ahhoz a miniszteri ellenjegyzés elengedhetetlen.

Az ellenjegyzés gyakorlásáról és jelentőségéről alább még bővebben szólok.

Lehetne a felett vitatkozni, hogy a fentebb olvasható kifejezések: „rendelet, határozat és kinevezés” joga magában foglalja-e a király minden uralkodói tényeit s hogy ennél fogva nincs-e tér, a melyre a miniszteri felelősség nem vonatkozik.

E vitatkozás alig vinne döntésre. Feltéve, hogy volnának is uralkodói tények, a melyek e körön kívül esnek — úgy, a mint ezt fentebb említettem — már elvi alapon állítanunk kell, hogy a miniszteriumnak az uralkodó bármely tényéért



el kell vállalnia a felelősséget, ellenkező esetben az uralkodó maga lehetne a támadás célpontja.

A miniszteri felelősség egész rendszere döntetnék meg, ha arra az álláspontra helyezkednénk, hogy az uralkodói tények egy részeért a kormány, a másik részeért az uralkodó maga felelős. Így a miniszteri felelősség intézményének nagy célja, hogy az uralkodó személye a pártküzdelmekből kiemeltessék és valójában szent és sérthetetlen maradjon, nem valósulna meg.

Ezért kifogásolandó, hogy nálunk annyiszor kevertetik bele az uralkodó neve a parlamenti küzdelmekbe és pedig nem csupán az ellenzék, hanem a kormány részéről is.

Hiszen természetes dolog, hogy az uralkodónak is meg van a maga akarata s az alkotmányos állam szellemével teljesen megegyezik, hogy ez az akarat a legmeszebb menő méltányossággal fontoltassék meg és lehetőleg teljesíttessék. Ha bármely magyar állampolgárnak joga van a közügyekre vonatkozólag nézeteit nyilvánítani s azoknak megvalósítására többféle eszközzel, hírlapok, választások stb. törekedni, nem indokolt azt kívánni, hogy a legelső magyar embernek, a királynak, ne lehessen akarata, sőt hogy királyi hatalma, esetleg családja jogainak növelésére ne törekedhessék.

De ha valaki Ő felségétől a kormányalakítást ez alapon elfogadta és megmarad miniszternek, csak akkor teheti, ha meggyőződött, hogy az a nemzet nagy érdekeivel nincs ellentétben, azokkal megegyezik s akkor nem azon az alapon védendő, mert a király akarja, hanem mert maga is jónak és helyesnek, vagy legalább a nemzetre nem hátrányosnak találja.

Legkevésbé helyén való a király személyének a parlamenti küzdelemben oly módon való bevonása, hogy a király abban az esetben, ha álláspontja el nem fogadtatik, alkotmányellenes tettekre ragadtatná el magát.

Az ily kormányzat valójában absolutismus, mert ha ellentétbe jut a nemzet s az uralkodó akarata, alkotmányos államban mégis az előbbinek kell érvényesülnie.

Viszont azonban, ha az uralkodó álláspontja méltánylást érdemel, alkotmányos monarchiában nem szabad előfordulnia, hogy a nemzet azt megvalósítani ne engedje.

A szoros kapcsolatnál fogva, a mely a miniszterium és a király közt, sőt a kormánypárt és a király között van, a dolog természetének megfelel, hogy a király nem csupán a miniszterelnökkel érintkezik, hanem a kormány többi tagjaival is, sőt ezeken kívül meghallgat fontos kérdésekben irányadó egyéneket is. Nem a miniszterelnök, nem is az egész kormány, hanem a párt az, a mely fedezi a királyt. Nem csak a miniszterelnök, hanem az egész miniszterium által gyakorolja a király a végrehajtó hatalmat, s így szoros a kapcsolat, gyakori a személyes érintkezés nem csupán a király s a miniszterelnök, hanem a több miniszteriek és a király között is. Ennélfogva természetes az is, hogy a király nemcsak a miniszterelnököt, de az egész kabinetet választja, illetve a miniszterelnök előterjesztésére kinevezi.

Sokkal természetesebb ez, mint az angol rendszer, a hol a kabinet tagjai a királylyal rendszerint nem érintkeznek.<sup>1</sup>

Már csak azért se helyes ez, mert a szakkérdésekben a szakminiszterek sokkal kimerítőbb felvilágosításokat adhatnak az uralkodónak, mint a miniszterelnök.

Az, a mitől nálunk a gyakorlatban lévő rendszer mellett tartanak, hogy t. i., ha a király az egyes minisztereknek tanácsát külön-külön kéri ki és a tanácsok egymástól eltérők, ez az eljárás a miniszterium solidaritását a királylyal szemben annyira megbonthatja, hogy minduntalan részleges, ugynevezett kulisszák megetti miniszterválságok keletkeznek,<sup>2</sup> gyakorlatban nemcsak minduntalan, de egyáltalában nem következett be. A miniszterium összhangját a minisztertanács, nem pedig az van hivatva biztosítani, hogy ha a miniszterek a királytól hermetice elzártnak. S ennek mi értelme se

<sup>1</sup> Todd: A parlament Angliában. II. 491. l.

<sup>2</sup> Dr. Ferdinándy Gejza: A felelősség a magyar alkotmányban. Budapest, 1895. 80. l.



volna, hacsak egyidejűleg azt is nem követeljük, hogy a király a miniszterelnökön kívül mással egyáltalában ne érintkezék, se audienciákon, se egyébként, a mi meg absurdum volna másutt is, de különösen nálunk, a hol az uralkodó egy másik állam feje is.

Dr. Ferdinándy Gejza<sup>1</sup> hosszan bizonyítja a miniszterek önállóságát az uralkodóval szemben, kiemelve, hogy „a király akaratához, parancsához, utasításához, ha ez nem királyi rendeletben nyilvánul, csak annyiban vannak kötve, a mennyiben az ügy maga a királyi elhatározás alá tartozik a törvények vagy szokás értelmében . . . sőt a királyi elhatározások kialakulására is befolyást vannak hivatva gyakorolni“.

Indokolásánál hivatkozik arra, hogy minden egyes törvényczikk végén megneveztetik ama miniszter, esetleg több miniszter, a kikre a törvény végrehajtását bízta.<sup>2</sup>

Az előadottak azonban esetleg tévesen is értelmezhetők, mert hogy a miniszterek ott, a hol királyi parancs nincs, önállóan járhatnak el, ez nemcsak a minisztereknél, hanem bármely organumnál természetes, a hol elegendő utasítás nem adható.

Azt azonban nem lehet mondani, hogy a mennyiben valamely ügy nem tartozik a törvények vagy szokás értelmében királyi elhatározás alá, vagy nincs határozott királyi rendelet, a miniszterek önállóan működhetnek, mert a király, ha arra képes, akár az egész kormányzást maga viheti s azzal az ügygyel foglalkozik s azt intézi el személyesen, a melyiket akarja, s oly módon fejezi ki akaratát, a mint az neki tetszik. A miniszterek számára hatáskör, a királyé mellett — úgy, a mint bizonyos ügyek a királyi elhatározásnak vannak fentartva — nincsen. A törvények ama cikkelye, a mely különben nem mindig fordul elő, hogy mely miniszter bízta meg a végrehajtással, a királyt semmikép se köti meg abban, hogy a végrehajtásnál tetszés szerint bele ne avatkozzék.

<sup>1</sup> Magyarország közjoga. 696. l.

<sup>2</sup> U. o.

A miniszterek önállóságát az garantirozza, hogy az ország ügyeit a képviselőház többségének szellemében tartoznak vinni s így a királyi akaratnak nem csupán végrehajtói, de kritikusai; sőt azt korlátozzák is, ha a parlament kormányzási elveivel ellentétbe kerül.

A mint Ferdinándy Gejza írja<sup>1</sup>: a „miniszterek a tanácsadási funkció által az országgyűlésen megnyilatkozó nemzeti közakaratnak érvényesítőivé lesznek a király előtt, a mellett, hogy másrésről a király végrehajtó hatalmának felelős képviselői az országgyűlésen, illetőleg a nemzettel szemben“.

<sup>1</sup> Magyarország közjoga. 224. l.



### A felségjogokról.

Felelősek-e a miniszterek a felségnek ama rendelkezéseiért, a melyeket felségjogok czimén gyakorol?

Már elméletileg tekintve a kérdést, a felelősséget meg kell állapítanunk. Hiszen, ha volnának az uralkodónak tényei, a melyekért a miniszterek nem felelősek, akkor azokért a király volna felelős a parlament előtt; vagy azt kellene kimondanunk, hogy a felségjogok keretében bizonyos ügyek elvonattak a parlament s ezzel a nemzet ellenőrzése alól, azokba a nemzetnek beleszólása nincsen.

Az utóbbi azonban az alkotmányosság korlátozása s bizonyos téren az abszolutizmus megállapítása. Igazi alkotmányosság az ily államban nincsen, mert csak bizonyos ügyek kezeltetnek alkotmányosan, mások abszolutisztikus módon.

Ha pedig a király felelőssége a parlament előtt fentartatik, akkor meg alapjában támadtatik meg az uralkodó személyének szentsége és sérthetlensége, s a miniszteri felelősség intézményének jelentősége devalválódik.

Az alkotmányos állami élet alapelveinek a megtámadása nélkül tehát a felségjogokat a miniszteri felelősség köréből kivonnunk nem lehet.

Hiszen mi egyebek a felségjogok is, mint a végrehajtó hatalom részei, a melyek a többi idevágó jogoktól csak abban külön-

böznek, hogy ezeknek gyakorlása kifejezetten a királyra ruháztatik. Történik ez czélszerűségi szempontból, történik a királyi tekintély, méltóság emelése érdekében; de nem azért, hogy a törvényhozó hatalom maga mellett egy más hatalmat ismerjen el, a mely vele konkurrál. A törvényhozó hatalom nem adja fel ezzel a jogot, hogy a felségjog körébe utalt ügyekben is határozhasson, — a mint többször másképen rendezte már azokat — csupán oly ügyeket jelent ki felségjognak, a melyek vagy a király által megfelelőbben intézhetők, vagy pedig a melyek nem is igénylik azt, hogy a törvényhozás azokkal foglalkozzék.

Még az se változtat a felségjogok jellegén, hogy a király a törvényhozó hatalomnak egyenjogu részese lévén, megakadályozhatja, hogy az országgyűlés a felségjogok körébe utalt ügyekről újabb törvényt hozzon, egyszerűen megtagadván annak szentesítését. Nem nyom ez semmit a latban, mert így a király egyéb, nem felségjogok tekintetében is lehetetlenné teheti a törvény alkotását. S viszont az országgyűlésnek is módjában van bármely felségjog törvényes szabályozásának kérdését annyira előtérbe tolni, hogy azt megelőzőleg semmiféle más, az állami élet fentartásához bármily szükséges ügy tárgyalásába se hajlandó belebocsátkozni.

Ily konfliktusok nem lehetnek tanulmány tárgyai akkor, a midőn az alkotmányos állami gépezet működését nézzük, úgy a miként annak működnie kell.

Nem az államjog, hanem a forradalmi jog körébe tartoznak e kérdések, a melyeknek van brachialis hatalma, de nincsenek szabályai.

Nálunk különben törvényeink is ellenmondanak annak, hogy a miniszterek a felségjogok gyakorlatáért felelősséggel ne tartoznának.

A mint a fentebb idézett 1848. évi III. t.-czikkből látható, Ő felségének bármely rendelete, parancsolata, határozata, kinevezése csak úgy érvényes, ha azt valamelyik miniszter ellenjegyezte. Nincs itt semmiféle fentartás, nincs semmiféle kivétel.



Megfelel ez a magyar alkotmányjogtörténet ama tételének, a mely szerint nem a nemzet kapott a fejedelemtől, hanem megfordítva a fejedelem a nemzettől jogokat; s ennél fogva a nemzet a felség összes jogainak gyakorlására fentartotta a maga beleszólását, míg másrészt a fejedelemnek nem is volt módjában jogokat a maga számára rezerválni.

A fentebbiekből látható, hogy a felségjogok és nem felségjogok közt formai szempontból azoknak gyakorlatára vonatkozólag nincs különbség. De vannak az idézett törvénynek §§-ai, a melyekben a legfontosabb felségjogok gyakorlására vonatkozólag még külön is előíratik az alkotmányos ut.

Igy a 6. §. szerint „Mindazon tárgyakban, melyek eddig a m. k. udvari kancelláriának, a k. helytartó tanácsnak, s a k. kincstárnak, ideértve a bányászatot is, köréhez tartoztak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai és általában minden honvédelmi tárgyakban Ő Felsége a végrehajtó hatalmat ezentul kizárólag csak a magyar *miniszterium* által fogja gyakorolni.“

A 7. §. szerint „Az érsekek, püspökök s apátoknak és az ország zászlósainak a kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata és a nemességnek, czimeknek, s rendeknek osztása, mindig az illető *felelős magyar miniszter ellenjegyzése mellett*, egyenesen Ő Felségét illeti.“

A 13. §. szerint „A miniszterek egyike folyvást Ő Felségének személye körül lesz, s mindazon viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az *országot felelősség mellett* képviseli“.

E §§-okon nem az 1867. évi XII. t.-czikk 11. §-a eszközölt módosítást, a mely szerint „Ő Felségének a hadügyi körébe tartozó alkotmányos jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének egységes vezérletére, vezényletére és beszerzésére vonatkozik, Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.“ E §. csak azt mondja, hogy Ő felségének a hadseregre vonatkozólag vannak alkotmányos

fejedelmi jogai, a mit a 48-iki törvények is hirdetnek. Legfelebb annyiban tér el a 48-iki törvényektől, hogy azt a kifejezést használja; hogy Ő felségének alkotmányos fejedelmi jogai vannak az egész hadseregre, a mi felesleges a magyar törvényben, mert ez csak az egész hadsereg magyar részére vonatkozólag tartalmazhat dispoziciókat, nem az osztrákra vonatkozólag; de nem is felel meg a valóságnak, mert az osztrák törvény nem is ad Ausztriának éppen e téren alkotmányos jogokat, hanem a császárnak kizárólagos jogát állapítja meg.

A módosítást a 27. §. tartalmazza, a mely kimondja, hogy „egy közös miniszteriumot kell felállítani azon tárgyakra nézve, melyek, mint valósággal közösek, se a magyar korona országainak, se Ő Felsége többi országainak külön kormányzata alá nem tartoznak.“ Kimondja azonban egyszersmind, hogy „felelős lesz e miniszterium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős lesz az egész miniszterium is együtt, oly hivatalos intézkedéseire nézve, melyeket együtt állapított meg.“

Semmiben se módosult tehát a 48-as törvények ama rendelkezése, hogy Ő Felségének bármely rendelete, parancsolata, határozata, kinevezése csak úgy érvényes, ha azt valamelyik miniszter ellenjegyzzi, csupán az a különbség állott be a multtal szemben, hogy bizonyos ügyekben a közös miniszterek közreműködése iratott elő. Azonban ezeknek felelősségét is világosan fentartja a törvény.

Nálunk a fogalmakat az zavarja, hogy Ausztriában ez nincs így. Ausztriának oktroyált s nem történetileg fejlődött alkotmánya van s a császár akkor, a mikor Ausztriának alkotmányt adott, bizonyos ügyeket fentartott a maga számára, a melyekben önállóan, a miniszterium befolyása nélkül felelőtlenül intézkedik.

Ilyen jogfentartásra Magyarországon nem is nyílt alkalm, mert — a mint említettem — nem az uralkodó adott jogokat a nemzetnek, hanem megfordítva a nemzet ruházta fel jogokkal az uralkodót.



E kérdéseknek az előtérbe tolása s a két alkotmány közti különbségek kifejtése azonban nem tudományos alapon történik, mert akkor hamar tisztázhatók volnának a fogalmak, hanem politikai czélzattal. Van ebben sok az irigységből, mert egyes osztrák politikusok nem akarják elfogadni, hogy a magyar parlamentet a monarchiával szemben több jog illesse meg, mint az osztrákot; s van benne sok a féltékenységből is, a melylyel attól tartanak, hogy így a hadsereg a magyar nemzeti czélokra inkább fog kihasználtatni.

Szóval sok minden czélzat van benne, csak tudományos alap nincs.

Egy más kérdés azonban, hogy ha elvileg épségben tartjuk a parlament jogait a tekintetben, hogy a miniszteriumot az uralkodó minden tetteért felelősségre vonhassa, következik-e ebből, hogy a parlament az összes ügyekbe állandóan beavatkozzék s bizonyos ügyek vitelét nagyrésztben vagy teljesen át ne engedje az uralkodónak vagy a miniszteriumnak?

Még Angliában is elismertetik, hogy a nemzetközi érintkezést az uralkodó közvetíti s a parlament érintkezése a külállamok hivatalos tényezőivel még udvariassági aktusokban is meg van szorítva.<sup>1</sup> Bucher szerint<sup>2</sup> 1850-ig a legteljesebb miniszteri abszolútizmus uralkodott külügyi téren Angliában. Mindez csak természetes következménye a külügyek bizalmas jellegének. A nyilvánosság a külügyek terén nincs kizárva, a legtöbb tárgyalás azonban vagy legalább annak folyama alatt vagy még később is titokban tartandó. Így kívánja ezt az állam érdeke, a mely minden nyilvánosságát elvnel előbbrevaló.

Természetes tehát, hogy a parlament nem avatkozhatik állandóan a külügyek vitelébe, mert ezt csak úgy tehetné, ha tagjai a tárgyalások állásáról meggyőződhetnének, a mi mellett az bizalmasan tartható nem volna.

De meg nem is abban áll a parlamentárizmus lényege, hogy a parlament minden pillanatban foglalkozzék admi-

<sup>1</sup> U. o. 222. l.

<sup>2</sup> Der Parlamentarismus wie er ist. 213. l.

nisztratív kérdésekkel, hanem abban, hogy oly kormány viszi az ügyeket, illetve oly kormány segélyével kormányoz az uralkodó, a mely a parlament bizalmára érdemes.

A kormány ily módon végleg nem buvik ki a felelősség alól, mert hiszen minden fontosabb tárgyalás eredménye előbb-utóbb a parlament elé kerül; de viszont a miniszteri felelősség kiterjed arra is, hogy a tárgyalások, illetve azok eredménye csak akkor hozassék nyilvánosságra, a mikor az az ország érdekeinek sérelme nélkül történhetik.

Ép úgy a hadügyi kormányzat se vihető állandóan a parlament beavatkozása mellett. Háboru esetén szükséges, hogy a vezérlet egységes legyen, a mire a parlament még akkor se volna alkalmas, ha a kellő szakismeretek felett rendelkeznek. Nálunk az Ausztriával való kapcsolat, illetve a közös védelem törvénybeiktatása is javalja, hogy a hadügyre vonatkozó kérdések egyrésze az uralkodó által legyen eldönthető.

Az uralkodó önállósága tehát főkép a külügyi és a hadügyi téren oly természetes, hogy a legtisztább parlamentárizmus mellett se czélszerű korlátozni, s az uralkodónak e téren fennálló ugynevezett felségjogait nem szabad apró féltékenységi szempontokból bírálni. A miniszteri felelősség e téren is fennmarad azért, de az uralkodónak, illetve a végrehajtó hatalomnak messzeterjedő, nagy függetlenség adandó.



### Az ellenjegyzés.

Az ellenjegyzés biztosítéka annak, hogy a miniszter az illető rendeletről tudomással bír s azért a felelősséget elvállalja. Tényleg azonban csak abban áll, hogy a miniszter az uralkodó neve mellé odairja a nevét.

Az ellenjegyzést ily formában az 1848. évi III. t.-cikk 3. §. írja elő. E szerint a király bármely rendelete, parancsolata, határozata, kinevezése csak úgy érvényes, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratik.

Közvetlenül a rendelkezés kétségtelenül a belga alkotmányból vétetett át, a melynek 64. cikke a most említett tételt tartalmazza, és a király minden tényéhez kivétel nélkül megkívánja azok ellenjegyzését, a mely nélkül erejük nincs.

Nem hiányoznak azonban nálunk se oly előzményei, a melyekből az természetszerűleg fejlődhetett volna, s a melyek alapján állítható, hogy maga az intézmény századok óta ismeretes nálunk.

Korábban ugyanis a kancellár pecsétje s később aláírása is ép oly jelentősek voltak a királyi rendeleteken, mint az 1848. törvény óta az ellenjegyzés.

A fentebb említett elv alól, hogy a királynak a rendeletei általában csak úgy érvényesek, hogyha azokat a Budapesten székelő miniszterek egyike ellenjegyzzi, ugyanama törvény 8. §. kivételt tett a magyar hadseregnek az ország határain

kivül való alkalmazását, nemkülönben a katonai hivatalokra való kinevezést illetőleg, a melyekre vonatkozó rendeletek ellenjegyzését az Ő Felsége személye körüli miniszterre bízta.

Ezek volnának tehát amaz ügyek, a melyekben az Ő felsége személye körüli miniszter, a ki nem tartózkodik Budapesten, ellenjegyezhet. Később emez ügyek is elvonattak tőle.

Igy az 1890. évi V. t.-cikk 2. §. szerint a honvédség kivételesen a magyar korona országain kívül is alkalmazható; de erre mindannyiszor a törvényhozás külön intézkedése szükséges. S ha a törvényhozás nincs együtt s a halasztásból veszély származhatnék, a honvédségnek az ország határain kívül való alkalmazását Ő Felsége is elrendelheti; azonban csak az összminiszterium felelőssége mellett.

A katonai hivatalokra való kinevezést illetőleg pedig az ellenjegyzés minden törvényes intézkedés nélkül természetesen a közös hadügyminiszter hatáskörébe ment át.

A közös miniszterek hatáskörébe tartozó ügyekben ugyan a törvény szerint szintén a magyar miniszterek, illetve a felség személye körüli miniszter gyakorolják az ellenjegyzést. A valóságban azonban a közös miniszterek jegyzik ellen a rendeleteket.

Egyrészt, mert a közös miniszterek a miniszteri minőség minden kellékeivel szerveztettek, s így az ellenjegyzési jogot természetszerűleg meg kell adni nekik. Az 1867. évi XII. t.-cz. 27. §. szerint ugyanis a közös miniszterium minden tagja felelős mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős az egész miniszterium is együtt oly hivatalos intézkedéseire nézve, a melyeket együtt állapított meg. A felelősség pedig külsőleg az ellenjegyzésben nyilvánul.

Másrészt, mert a legtöbb ily intézkedés Ausztriában is hatályos s onnélfogva annak teljes érvényéhez csupán valamely magyar miniszter ellenjegyzése nem volna elégséges.

Ha azonban valamely, a közös ügyekre vonatkozó rendelkezést egyik arra jogosított magyar miniszter ellenjegyzett, az Magyarországra ép oly hatályos, mint hogyha valamely közös miniszter írta volna alá.



Ellenben megfordítva, közös miniszter a külön magyar kormányzat ügyeiben a magyar miniszter helyett nem ellenjegyezhet. A közös miniszterek ellenjegyzési jogát ugyanis — a mint már említettem — törvény különben se állapítja meg, csak abból következtethetjük, hogy bizonyos ügyeket felelősség mellett visznek. Ellenben az 1867. évi XII. t.-czikk 27. §. szerint a közös miniszterium a közös ügyek mellett se egyik, se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat.

Visszatérve az Ő Felsége személye körüli miniszter ellenjegyzési jogára, megjegyzem, hogy a mig egyrészt az 1848. III. t.-czikk által megállapított hatásköre csaknem teljesen elvonatott, mindannak daczára vannak ügyek, a melyekben e miniszter is ellenjegyez. S ezek azok, a melyek az Ő Felsége személye körüli miniszter hatáskörébe utaltattak. Emez ügyekben az ellenjegyzés ép oly alapon illeti meg, mint a saját ügykörükben a közös minisztereket, t. i. mert emez ügyeket a felség személye körüli miniszter felelősség mellett viszi.

A Budapesten székelő magyar miniszterek az ellenjegyzést konkurráló hatalommal gyakorolhatják, tehát bármely ügyben bármelyik ellenjegyezhet. A gyakorlatban mégis azt találjuk, hogy mindenik miniszter a saját ügykörére vonatkozólag ellenjegyez, oly ügyekben pedig, a melyek az egész miniszteriumot érdeklik, a miniszterelnök.

Budapesten székelő miniszter a horvát miniszter is, a kinek azonban konkurráló ellenjegyzési joga nincsen. E miniszter ugyanis az 1848. évi III. t.-cz. meghozatala idején még nem létezett s így a most említett törvény határozmányai nem terjednek ki reá. Másrészt az 1868. évi XXX. t.-cz. 45. §. mint tárcza nélküli miniszter rendszeresíti s csak azt emeli ki, hogy szavazattal bíró tagja a közös minisztertanácsnak. Felelőssége amaz ügyekre terjed ki, a melyek Horvát-Szlavonországban intézettek tehát a bán által, s felelős ezekért a közös miniszteri tanácsnak, valamint a magyar országgyűlésnek is.

Végül két kérdést kívánok érinteni, a melyek az ellenjegyzéssel kapcsolatosan szóvá tétetnek.

Az egyik az, ellenjegyzí-e valaki és kiesoda a lelépő miniszterelnök felmentését s a miniszterelnök kinevezését.

Ellenjegyezni mindenesetre kell, mert ez is rendelkezés és a törvény általános szabályt állít fel arra nézve, hogy a király rendeletei csak akkor érvényesek, ha ellenjegyeztettek. A mi azt a kérdést illeti, a lelépő vagy az új miniszterelnök gyakorolja-e az ellenjegyzést, azt tartom, hogy ez teljesen közömbös. Ama kérdések, a melyek itt szóba jöhetnek, nem oly természetűek, hogy azért akár az egyik, akár a másik a felelősséget el ne vállalhatná. Tulajdonképen formalitások körül mozognak. Franciaországban az egyik miniszter, általában a pecsétök öre, ellenjegyzí az új miniszterelnök kinevezését. A jogi felelősség megállapítására csak a formalitások szempontjából lehet alap. A politikai gyakorlására meg egészen más eszköz áll az országgyűlés rendelkezésére. Ha ugyanis az országgyűlés a régi vagy más kormányhoz ragaszkodik, az új kormányval szemben nehézségeket fog támasztani s azt lehetetlenné teszi.

Az új miniszterelnök kinevezésének érvényességét saját kinevezésénél arról az oldalról firtatni, hogy még nem lévén kinevezve, nincs joga ellenjegyezni, rabulisztikának tartom. A meddig, s a mely időtől fogva valaki ellenjegyez, attól az időtől fogva terheli a felelősség.

A kinevezés időpontja csak a mulasztások megítélésénél lehet irányadó.

Pollner Ödön<sup>1</sup> és Ferdinándy Gejza<sup>2</sup> közt az 1848. évi III. t.-czikk 3. §. szövegezésére vonatkozólag vita folyt.

Pollner Ödön szerint az ellenjegyzés nem lehet érvényre emelése a királyi rendelkezésnek, mert ezzel a miniszterek a király fölébe emeltetnének. S ennél fogva az csak annak a tanúsítása, hogy a rendelet a királytól ered.

Ferdinándy ellentétes állásponton van, a melyet a magam részéről is indokoltnak tartok.

<sup>1</sup> A végrehajtó hatalomról irt értekezésében.

<sup>2</sup> A felelősség elve a magyar alkotmányban. 88. s köv. lapok.



Azért ugyanis, hogy a király rendelkezései a miniszterek ellenjegyzése nélkül érvénytelenek, a miniszterek sehogy se emelkednek a király fölé, mert akarni mégis csak a király jogosult s a miniszterek ahhoz hozzájárulhatnak, vagy nem; de mindig mellékes szerepet töltenek be és a király miniszterét, ha ellenkezik, elbocsáthatja s olyat választhat, a ki akaratához hozzájárulni is hajlandó.

Végeredményében nem is a miniszterek, hanem az országgyűlés hozzájárulásához van kötve az uralkodó, mert akaratában csak akkor van igazán korlátozva, ha nem akad oly egyén, a ki a királyi rendeletért az országgyűlés előtt a felelősséget elvállalni hajlandó.

Nem áll tehát, hogy az ellenjegyzés a minisztereket a király fölébe emelné.

Annak a kimondására, hogy bizonyos királyi rendelkezésekhez ellenjegyzés nem szükséges, egészen önkényes. Az 1848. III. t.-czikk 3. §. oly határozottsággal mondja ki, hogy a király *bármely* rendelete, parancsolata, határozata, kinevezése csak úgy érvényes, ha az ellenjegyeztetik, hogy ez alól önkényesen kivételeket statuálni nem lehet; s a mint erről már fentebb is szoltam, helytelen az 1848: III. t.-cz. 3. §-át akként értelmezni, hogy abban a törvényhozó taxative akarta felsorolni, az uralkodónak mely tényei ellenjegyzendők. Ha abban taxativ felsorolást akarunk látni, akkor tulajdonképen pleonazmus, mert egyik meghatározás fedi a másikat. A valódi czélzat azonban csak az lehetett, hogy a királynak összes uralkodói tényei belevétessenek s többféle kifejezés csak e czélből használtatott.

Igaz, hogy Franciaországban, a hol az ellenjegyzés kötelessége époly általánosan van kimondva az 1875. febr. 25-ik törvény 3. cikkében, mint nálunk, az elnök lemondása nem ellenjegyeztetik, hanem egyszerű levél formájában intéztetik a Házak elnökeihez. Azonban ez nem az államfő, hanem az individuum tényének tekintetik. Nálunk ez az uralkodó lemondásáról sem állítható.

A kancellár pecsétje kétségtelenül történelmi előzője a miniszteri ellenjegyzésnek. Azonban a kancellár ellenjegyzése

is több volt annál, hogy egyszerűen csak tanusította volna. miszerint a rendelet a királytól származik. Az 1298. XXIII., az 1608. IX. és X., valamint az 1705. V. cikkek erre vallanak.

Másrészt a miniszteri felelősség — a mint ezt egyebütt kifejtettem — fejlődhetett volna a régi magyar alkotmányból is, azonban 1848-ban kétségtelenül a belga alkotmányból recipiáltatott.

S a gyakorlatban mindaz, a mit Pollner<sup>1</sup> mint kivételt akar megállapítani, nevezetesen oly rendelkezések, a melyek csak a miniszterekhez szólnak, szintén ellenjegyeztetnek.

A közös miniszterek kinevezését a közös külügyminiszter ellenjegyzi. Ez a gyakorlat. Törvényeinkben e kinevezések ellenjegyzéséről nincs szó s ennél fogva a gyakorlat szabályellenesnek nem mondható.

Indokolt azonban Ferdinándy felfogása,<sup>2</sup> hogy a közös miniszterek kinevezését a magyar és osztrák kormány valamely tagjának együttesen kellene ellenjegyeznie.

Ez felelne meg annak a helyzetnek, hogy a közös miniszterek a két állam, a magyar és osztrák állam miniszterei, nem pedig egy külön államiságot feltételező kormány tagjai.

Vajjon az ellenjegyzés általános előírása indokolja-e azt a következtetést, a melyre Kmety és Ferdinándy jutnak, hogy t. i. a király csak írásban rendelkezhet, nem gondolom. Egy ily rendelkezésből, a mely bármilyen fontos, az uralkodó jogainak szabályozása szempontjából mellékes jelentőségű, nem lehet azt a korlátozást az uralkodóra leszarmaztatni, hogy egyszerű szóbeli rendelkezései mit se érnek. A belga alkotmány 89. cikkét magyarázva Concha<sup>3</sup> azt mondja: Az ellenjegyzés csak mint rendes forma van gondolva, a király pusztá szóbeli parancsának követése a minisztert hasonló felelősséggel terheli, s ezen felelősség alól a királynak sem szóbeli, sem írásbeli parancsa által nem menekül.

<sup>1</sup> U. o.

<sup>2</sup> U. o. 91. l.

<sup>3</sup> U. o.



De meg ellentétbe jutunk így amaz általános elvvel is, a melyre a miniszteri felelősség intézményének jelentőségét bázisozzuk, hogy t. i. felelőtlené teszi a királyt. Szóbeli nyilatkozatai ugyanis nem lévén eltítkolhatók, sőt nem is mellőzhetők: a fentebbi korlátozásból az következnek, hogy ezekért továbbra is fenmarad a király felelőssége. Függetlenül attól — mondja Haendel<sup>1</sup> — vajjon foglaltatik-e abban a végrehajtó hatalom gyakorlata vagy sem, felel a miniszterium elvileg és szükségképen az államfő minden politikai jelentőségű cselekményeiért, tehát mindazokért is, a melyeknél az ellenjegyzés fizikailag nem is lehető (pohárköszöntők, egyéb szónoklatok, általában az egész politikai magatartása).

Az ellenjegyzési kényszer nagyfontosságú közjogi szabályában csak addig láthatunk nevezetes politikai vívmányt, míg az alkotmányosság a parlamentarizmus minden ízében keresztül nem hatolt. Később a kormány felelősségét fentartjuk ott is, a hol ellenjegyzés nem történt. Az ellenjegyzésbe a törvényhozó elsősorban kitünő alkotmánybiztosítékot látott az abszolút uralom ellenében, a mely eszköz később — a mikor az abszolútizmus veszélye megszűnt — fontosságából sokat veszített.

Kétségtelen azonban, hogy az ellenjegyzés ténye a miniszterekben a felelősség érzetét emeli.

<sup>1</sup> U. o. 217. l.

### A miniszterek hatósági felelőssége.

Azt lehet mondani, hogy a miniszter helyzete minden oldalról meg van határozva, a mikor a jogi, politikai és fegyelmi felelősség felállításával úgy törvénysértések, mint a helytelen kormányzás esetére és pedig úgy a nemzetet képviselő parlament, mint az uralkodó számára a korrekтура módozatait megállapítottuk.

Az 1848. évi III. t.-cz. az egyéni szabadságot s a tulajdon szentségét sértő rendeleteket az alkotmánysértésekkel együtt a parlament nagy ítélőszéke elé, a jogi felelősségre vonás körébe utalja, s így ez bíraskodnék minden esetben, a mikor a miniszternek bármely hivatalos tette ellen panasz emeltek.

Természetes azonban, hogy így apróbb jogtalanságok nem toroltnak meg, mert a parlamenti bíróság nagy apparátusát csekélységek miatt mozgásba hozni nem opportunus. Ezt mutatja alkotmányos életünk históriája is, hogy jólehet jogtalanság fordult elő, miniszter még vád alá nem helyeztetett.

Nem is volna helyén való, hogy a miniszter csekélységek miatt mindaddig, a míg ügye le nem tárgyalatik, tétlenségre kárhóztattassék s jelentéktelen tévedések vagy hibák azonnal ama súlyos módozatok mellett büntetessenek, a melyek az alkotmány, a nemzeti lét legfontosabb támaszai ellen intézett támadásokra megállapítottak.

Hogy azért az apró sérelmek, a melyek a közérdek szempontjából nem bírnak jelentőséggel, de az egyes polgárt



talán az alkotmányellenes sérelmeknél is inkább érintik, ne maradjanak elbírálatlanul és megtorlatlanul, a felelősségre vonásnak még egy közvetett neme is konstruáltatott, a melyre a felelősségre vonás kifejezése csak igen tág értelemben használható.

Indokoltnak mutatkozott ez azért is, mert a miniszterium mint felsőfoku bíróság is működik ama kérdésekben, a melyek az alsóbbfoku közigazgatási hatóságoktól eléje terjesztetnek. Igen sokszor csak egyszerű véleményeltérésről van szó, a melyekért a minisztert jogi vagy politikai felelősségre vonni nem is volna méltányos.

A felelősségre vonás e része számára, a mely hatósági felelősségnek neveztetik,<sup>1</sup> nálunk külön bíróságok létesültek, a melyek által hozott ítélet, habár a miniszter tettei tárgyalatnak, nem a miniszter ellen irányul. Ezek a közigazgatási és pénzügyi bíróságok.

E bíróságoknak most ismertetett szerepe szempontjából ezekkel még külön czim alatt foglalkozom.

Itt ama különbséget emelem csak ki, a mely a miniszter hivatalnoki felelőssége és a miniszteri felelősség egyéb fajai közt a vádemelő hatóság szempontjából van. Mig minden egyéb esetben a vádat csak a képviselőház, tehát az egyik souverain organum emelheti, addig a most említett bíróságok elé bármely állampolgár járulhat panaszával s annak alapján az eljárás megindítandó.

E bíróságok előtt tehát esetleg az igazság részrehajlás nélkül való kiszolgáltatása veszélyeztetik, mert az egyes állampolgár s nem a nemzet képviselete, a mely az egyesnek az ügyét magáévá teszi, áll a miniszterrel szemben.

E pereknél azonban eltűnik azoknak a személyes éle, sőt a miniszter a tárgyalásnál nem is vesz részt, úgy, hogy a bíróság függetlensége nem érintetik. Ítélete különben is legtöbbször csak a sérelmes közigazgatási intézkedés meg-

<sup>1</sup> Hivatalnokinak is, de ez a megjelölés helyesebben az előző fejezetben tárgyalási felelősségre alkalmazható.

változtatására irányul. S ha kártérítés ítéltetik meg, ez se a miniszter, hanem az állam terhére történik, ez és nem a miniszter viseli esetleg a perköltséget is.

A miniszterek hatósági felelősségének megvalósítására azonban jogrendszerünk hiányos garanciákat nyújt.

A közigazgatási bíróság illetékessége, a mely elé e perek tartoznak, korlátolt és számos jogsérelmet orvosolatlanul hagy.

Más fórum elé pedig a per nem vihető.

A rendes bíróságok nemcsak ama pereket utasítják el maguktól, a melyekben vitás közigazgatási kérdések foglaltatnak, hanem még a miniszterek, illetve királyi közegek cselekvése vagy mulasztása által szándékosan vagy vétkes gondatlanságból, jogtalanul vagy illetéktelenül okozott kárt se ítélhetik meg, mert az 1886. XXI. és XXII. és 1871. VIII. t. cikkeek kimondják ugyan, hogy az önkormányzati, bírósági és ügyészi közegek hasonló cselekedeteikért vagyoni felelősséggel tartoznak; nincs törvény azonban, a mely ezt a miniszterekre és királyi hivatalnokokra megállapítaná.

Fennmarad még a lehetőség, hogy a magánügyben az esetet kérvényezés útján az országgyűlés elé vigye s ez jogi vagy politikai felelősségre vonja a minisztert. A mint azonban említettem, se az egyik, se a másik nem a megfelelő remedium. Sokkal nagyobb és erősebb, mint sem hogy az egyes polgár érdekében alkalmazásba vétetnék.



### A közigazgatási és pénzügyi bíróságok.

A közigazgatási és pénzügyi bíróságok felállításával amaz esetek közül, a melyeket az 1848. évi III. t.-cz. 32. §-a a parlamenti bíróság elé utal, sok elvonatott s a közigazgatási és pénzügyi bíróság előtt tárgyalatik.

Az 1883. évi XLIII. s az 1896. évi XVI. t.-cz. egész csomó paragrafusában olvassuk, hogy valamely miniszter határozata ellen a közigazgatási bírósághoz lehet folyamodni.

Ily esetben a kormányzat valamely ágát felelősség mellett vivő miniszter határozata felülvizsgáltatik, módosítatik.

A miniszter ama tettei, a melyekkel a fennálló törvények rendeletét, a tulajdon szentségét sérti s a melyekről az 1848. évi III. t.-cz. 32. §-ának a) pontja szól, nagy részben már ide tartoznak.

Kiindulási pontja eme bíróság szervezésének és hatásköre ily módon való megállapításának az, hogy a közigazgatás terén vitás kérdések merülhetnek fel, a melyek a törvénynek nem szándékos megsértéséből származnak, hanem annak helytelen magyarázatából.

A jogi felfogásnak erősebb érvényesítése ez az adminisztrációban az esetleg túlsúlyra kerülő czélszerűségi szempontokkal szemben.

Megoldása ama korrekturáknak, a melyek alá a miniszterek eljárása is utalandó s a melyekre a parlamenti bíróság előtt való felelősségre vonás nehézkességénél, nagy apparátusánál s ama súlyos következményeknél fogva, a melyek minden itéletével járnak, nem alkalmas.

A mint már említettem, az utóbbi körülmény volt az oka, hogy a parlamenti bíróság elé 1848 óta nálunk egy eset se vitetett; pedig nem fogja senki se állítani, hogy azóta a minisztereknek egy intézkedése se sértette valamely törvény rendeletét vagy a tulajdon szentségét.

A kérdést különben közigazgatási bíróságunk mai szervezete se oldja meg egészen.

Egyrésről a közigazgatási bíróság hatásköre taxative lévén megállapítva, igen sok ügy (pl. az ipartörvény végrehajtásával kapcsolatosak) nem tartozik eléje. Bár a minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel egyéb vitás kérdések végérvényes elbírálása is eléje vihető, tényleg még sok kérdés nem tartozik oda. Horvát-Szlavonországok területén hatásköre különben is csak a vasuti, adó- és illetékügyekre és az állami alkalmazottak illetményi és nyugdíjügyeire terjed ki.

E mellett a törvény helytelen alkalmazásával járó károk megtérítésével nem foglalkozik.

Az ideális állapot az volna, ha az, a ki bármely közigazgatási vagy kormányintézkedés által magát jogaiban sértve érzi, tárgyilagos és független fórum előtt, a minő a közigazgatási bíróság, jogorvoslatot találhatna.

Ezen kívül kívánatos volna, hogy ne csupán a jogállapot állíttassék helyre, hanem kártérítés is adassék. Sőt minden kormányzati intézkedésnél, de már az idevágó törvényhozáznál is figyelemmel kellene lenni arra, hogy szerzett jogok ne sértsenek.

A mig pl. a jobbágyok felszabadítása a vagyoni jogok teljes respektálásával és kártalanításával történt; a mig a kisajátítások mindig pontosan az anyagi érték megtérítése mellett eszközöltetnek; s egyáltalában a mig a földbirtokkal



összekötött jogok a legmesszebb határig respektáltak: addig pl. ipari és kereskedelmi téren se a törvényhozás, se a kormányzat nem jár el ily méltányosan. Anyagi existenciáikat érint, sőt tönkre tesz, a nélkül, hogy az illetők valahová fordulhatnának jogorvoslatért.

A miniszteri felelősség lapjára tartoznak mindezek, mert a felek előtt az intézkedés legfelsőbb fokban miniszteri rendelet alakjában jelenik meg; de a miniszter az intézkedés czélszerűségével védekezik, a jogi szempontot nem is méltányolja s a privát fél számára a miniszteri belátáson kívül más fórum nincs. A közigazgatási bíróság hatásköre korlátolt, a rendes bíróságok emez ügyekbe nem mennek bele, s a miniszter felelősségre vonása a parlament előtt ily, aránylag csekély ügyek miatt nem szokás, nem is volna helyén.

A miniszteri felelősség szempontjából tértem ki tehát erre a kérdésre s annál inkább, mert azt tartom, hogy, habár ezek az apró kérdések nem oly fontosak, mint az alkotmány elleni sérelmek; de mert naponta fordulnak elő, a jogrend, az egyéni vagyoni jogok respektálása szempontjából ép oly figyelmet érdemelnek.

### A vagyoni jogi felelősségről.

#### a) A miniszterek vagyoni jogi felelőssége.

A jogi, politikai, hatósági és hivatalnoki felelősség alkalmas arra, hogy annak útján valamely visszaélés megtoroltassék; de még ha meg is büntetetik a miniszter, nem nyer kárpótlást sem az állam, sem egyesek azokért az anyagi károkért, a melyeket esetleg a miniszter okozott. Ezért nem elégséges a felelősségnek eddig ismertett négy alakja, hanem a miniszter, illetve bizonyos esetekben helyette az állam anyagi felelősségre is vonandó, a végből, hogy az államnak, illetve az egyeseknek okozott vagyoni kár helyre-pótoltassék. Igazságosabb és méltányosabb ez, az angol felfogásnál, a melyet Concha ekként jellemez:<sup>1</sup> Angliában a miniszterek hatáskörükbe eső tényeikért magánosok által sem magánjogi, sem bünvádi keresettel meg nem támadhatók, mivel e tekintetben a parlament vádlási és ítélkezési jogának vannak alávetve.

Mely esetekben vonható a miniszter vagyoni jogi felelősségre?

Vajjon vagyoni jogi felelősséggel tartozik a miniszter, ha valamely törvényt helytelenül értelmezvén, azt nem szelle-

<sup>1</sup> U. o. 438. l.



mének megfelelően alkalmazza? Ha a miniszter tévedett, vagyoni jogi felelősséget legalább a miniszterrel szemben bajos konstruálni. Ily kötelezettség egyetlen állami orgánusra vonatkozólag se áll fenn, s ennél fogva méltánytalanság volna a minisztert annak alávetni.

Az egyéni felfogás, bármily téves legyen is az, ha nem rosszakarattól indul ki, nem büntethető, vagy legalább is nem büntethető oly módon, hogy a miniszter kártérítésre kényszeríttessék. A politikai s a fegyelmi felelősségre vonás s a miniszternek ezek után állásából való elmozdítása, valamilyen módja a helytelen törvényalkalmazás megtorlásának; de a vagyoni jogi felelősségre vonás egyenesen büntetés volna. a mi általános jogi felfogásunkkal ellenkeznek.

Mikor tekinthető igazoltnak, hogy a miniszter tévedett s nem rosszakarattal járt el, ez általában nehezen határozható meg. El kell fogadni azonban, hogy minden komoly indok figyelembe veendő e tekintetben.

A miniszteri felelősségről szóló rumán törvény így fejezi ki: Ha a miniszter rosszakarattal kárt okozott az államnak vagy mások által kárt okoztatott, polgári jogi felelősséggel s szavatossággal tartozik az állam irányában. Az ítélet a közönséges polgári jog alapján hozatik, az eljárás megindításához azonban a törvényhozó testület felhatalmazása szükséges.

A belga alkotmány szerint a miniszter az okozott kárért csak akkor szavatol, ha az bűntény következménye.<sup>1</sup>

Emez utóbbi felfogás a helyes középut a két véglét között, a melyeknek szintén vannak képviselői.

Az egyik szerint a miniszter minden tévedésért vagyoni jogilag felelős, mert az egyes polgár nem károsodhat a miniszter miatt.

Nyilvánvaló azonban, hogy e nézet sok méltánytalanságot rejt magában. Mert ha igaz is, hogy nem volna igazságos állami orgánumból származó kárt az egyes polgárral viseltetni, épügy az is bizonyos, hogy jogi tévedés-

<sup>1</sup> Concha u. o.

seiért egyetlen állami alkalmazott se tartozik vagyoni jogi felelősséggel. Sőt az ellenkező elv szolgál ugy közigazgatásunk, mint igazságszolgáltatásunk egész rendszerének bázisául. Ha a jogi tévedés ily súlyos beszámítás alá kerülne, mi értelme volna annak, hogy alig van bíróságunk, a mely egyetlen fokulag intézkedik. A felelősségre vonás rendszert képez és tévedésért se alsó, se felsőfoku bíróság, se alsó se felsőrendű hatóság nem vonatik felelősségre. Semmi se indokolja, hogy a miniszterre e tekintetben más szabályok alkalmaztassanak.

Esetleg súlyos következménye is lenne annak, ha a miniszter tévedése miatt vagyoni jogi felelősségre vonatnék, mert a miniszter működésében sokkalta óvatosabban volna kénytelen eljárni, a mi által országos érdekek szenvednének sérelmet.

A miniszter ugyanis nem bizhatna semmit alsóbb orgánumaira, ha oly kérdésekről lenne szó, a melyeknek vagyoni jogi következményei lehetnek, a mi a legtöbb esetben fenforog. Önmaga pedig nem lévén képes mindent végezni, s most még szigorubbán lévén kénytelen megfontolni mindent, az állami ügyek fenakadást szenvednének.

A másik felfogás a minisztert minden vagyoni jogi felelősség alól felmenti.

Ama körülmény azonban, hogy a miniszter végső forum közigazgatási ügyekben, nem engedi meg, hogy elhatározásainál a legszigorubb megfontolást ne követeljük meg, s még az esetben is, ha ebben nem volt hiány, az ok nélkül kárt szenvedett magánfelet kárpótlásban ne részesítsük.

Ha azok, kikre az állam kevésbé fontos érdekei vannak bizva, felelősek, annál inkább kell, hogy azok legyenek a legfőbb érdekek gondozói, a miniszterek.

A most és fentebb említett két elv kiegyenlítendő, s a kiegyenlítésnek helyes alakja az, hogy rosszindulatu tetteiért a miniszter szavatol. Ha nem hibás, a kártérítési igény az állam ellenében állapittatik meg.

Minthogy a kártérítésnek olyan esetei is fordulnak elő, a melyekben a miniszter bűnössége nem állapítható meg.



a fél azonban mindannak daczára kártérítésben részesítendő, a polgári kereset nem köthető a jogi felelősség kérdésének előzetes és sokféle tekintet által befolyásolt elintézéséhez.

A miniszter vagyoni jogi felelősséggel tartozik alárendeltjei tetteiért is.

A miniszter azonban — a mint ezt fentebb részleteztem — a felelősséget elháríthatja magáról azáltal, hogy igazolja, vagy ez már a körülményekből is nyilvánvaló, miszerint alárendeltjei akarata ellen cselekedtek.

Felvettem a kérdést, hogy adandó-e a miniszternek visszakereseti joga alárendeltjei ellen az esetben, a midőn a miniszter ezek vétkeiért kártérítésre ítéltetik?

Nézetem szerint igen. Azonban azt tartom, disztingválni kell két eset között.

Ha a miniszter bűnössége abszolúte nem állapítható meg, nem tartom helyesnek, ha az anyagi felelősség megállapításánál egyáltalában bevonatik.

Ily esetben a kártérítési per egyenesen a hibás alárendelt közege vagy az állam ellen intézendő.

Ha a miniszter hibája megállapítható, ily esetben egyetemes kártérítési kötelezettséggel tartozik ő és alárendeltje; ha azonban a miniszter aktíve nem folyt be, s csupán mulasztás terhelte, bajos tőle elvenni a jogot, hogy alárendeltjével szemben teljes kártérítési igénynyel ne léphessen fel.<sup>1</sup>

Ha a miniszter megtévesztetett s aláírása ily módon került valamely rendeletre, a mennyiben ez beigazoltatik, büntetőjogi felelősséget megállapítani nem lehet. Mint-hogy azonban a minisztert mégis vétkei gondatlanság terhelte, a vagyoni jogi felelősség alól még ily esetben se fog kibújhatni.

Ha erőszak alkalmaztatott a miniszterrel szemben aláírása kivételére, a melynek ellenállni nem tudott, úgy természetesen egyáltalában nem lehet felelősségről szó.

<sup>1</sup> Code Civil 1384. cikke alapján Kerchove u. o. 262. l.

A miniszter vagyoni jogi felelőssége azonban nem csupán az egyes polgárok, hanem maga az állam javára is megállapítható.

Nálunk, a mint fentebb kifejtettem, a kártérítési perek a miniszter ellen a rendes bíróságok elé nem vihetők.

*b) Az állam vagyoni jogi felelőssége a miniszterek tetteiért.*

Fentebb igazoltam, hogy a kártérítés kötelezettsége a miniszterre vonatkozólag nem állapítható meg, ha a minisztert hiba nem terheli.

Egyeseknek okozott kár azonban nemcsak a miniszter gonosz szándékának vagy vétkei mulasztásának lehet következménye, hanem tévedésének vagy egyáltalában oly körülményeknek, a melyekért — mint említettem — semmiféle állami alkalmazott s így a miniszter se ítéltető kártérítésre.

Gyakran bizonyos állami érdek is belejátszik, hogy a miniszterrel szemben a kártérítési igény elejtessék.

Viszont azonban megegyezik-e a méltányosság követelményeivel, hogy egy állampolgár szenvedjen a miatt, mert bizonyos közigazgatási érdekek azt kívánják, hogy a miniszter ne vonassék felelősségre, vagy mert nem büntethető visszaélésekről, hanem csak nézeteltérésekről vagy tévedésekről van szó?

A képviselőház az említett körülményekre való tekintettel megtagadhatja a miniszterek kiadását, azonban a sértett félnek viszont megadandó a jog, hogy ily esetben az államtól kívánja a kártérítést.

Une loi d'exception et de concession pour es uns ne doit jamais être une source de perte et de ruine pour les autres. Si elle protège le fonctionnaire dans l'intérêt général, elle ne doit pas priver un particulier d'un droit acquis — mondja Kerchove.<sup>1</sup> S felhossa példának, hogy ha a miniszter

<sup>1</sup> U. o. 285. l.



jóhiszemű rendeletére valaki elfogatik s a bíróságok az elzárást törvénytelennek jelentik ki, a miniszter ellen kereset nem indítható, de viszont a magánfél se lehet áldozata a tévedésnek. Ugyaníly esetre való tekintettel tettek a folyó évben Ausztriában Unger és társai is javaslatot a kártérítés megállapítása iránt.

Az állam vagyoni felelőssége a magánjog amaz elveinek is megfelel, hogy alkalmazottja tetteiért mindenki felelősséggel tartozik. A miniszterek pedig az állam orgánumai, a végrehajtott hatalom kezelői, a kiknek tetteiért az állam felel.

Számos állami orgánumnál e felelősség el van ismervé. A posta, az adóhivatali, az államvasuti közegek tévedéseiről, sikkasztásaiért az állam felel s meg se kíséreltetik, pl. pénzes levelek elveszése alkalmával annak igazolása, hogy csak egy egyént terhel vétkesség s az már a kártérítésre képtelen. Egész természetesen találjuk, hogy az állam az okozott kárt helyrehozza s amennyiben a vétkes közeg részéről valami kárpótlásnak van helye, ezt se a pénzes levél feladója vagy címzettje, hanem az állam folytatja. Vagy pl. ha valamely vasut építése alkalmával lerontatik egy épület, az illető tulajdonosnak kártérítési keresete van úgy a miniszter, mint az állam ellen — így döntött egy esetben a belga bíróság.<sup>1</sup>

Az 1850. december hó 9-iki svájci alkotmány 3. cikke értelmében a szövetségi tanács tagjai az ellenkező bizonyításáig egyénileg felelősek a hozott határozatokért. Az okozott kárt pedig mindegyik a reá eső rész erejéig megtéríteni tartozik. S ha a szövetség tanács tagjai arra nem képesek, a svájci állam áll helyt értük.

A 33. cikk szerint a nemzeti s az államtanács döntenek a tekintetben, hogy van-e helye valamelyik miniszter ellen keresetnek s ha tagadólag döntenek, a kereset az állam ellen irányítható.

A miniszter, a ki a közügyeket s nem magánügyeit kezeli — mondá Defré M. a belga képviselőházban — a ki

<sup>1</sup> U. o.

nem a saját, hanem a korona vagy az állam érdekében hozott határozatokat és rendeleteket, nem kötelezhető — úgy mint a magánegyén — mindama kár megtérítésére, a melyeket okozott. Kétségtelen, hogy a polgárok javai állandóan megvédelmezendők; de törvénynek kell megállapítania, mikor felel a miniszter s mikor az állam vagyoniilag. Ha a miniszter felelőssége igen messze terjesztetik ki, bekövetkezik, hogy egyáltalában illuzórius s a polgárok keresete haszontalan lesz. Az állam mindig gazdagabb adós a kárt szenvedett polgárral szemben, mint bármely alkotmányos miniszter.<sup>1</sup>

Az állam vagyoni felelősségének azonban meg vannak a föltételei:

- a) a miniszternek hivatalos eljárása esetén alkalmazható csak a magánjognak fentebb említett elve a megbizásról;
- b) a jogtalan tett által okozott kárnak megbecsülhetőnek kell lenni;
- c) a miniszternek legalább bizonyos hibát kellett légyen elkövetnie, mert, ha ez se igazolható s a kárt tisztán véletlen esemény okozta, a kártérítés nem lesz megállapítható;
- d) a polgárnak keresetével először a miniszter ellen kell fordulnia s csak ha a parlament a minisztert felelősségre vonni nem engedi meg, irányítható a kereset az állam ellen.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Gorant les affaires publiques et non les affaires privées prenant des décisions et des arrêtés, non dans son intérêt personnel, mais dans l'intérêt ou du domaine ou de l'État, le ministre ne serait être tenu comme le particulier, de tout dommage qu'il a causé. Certes le patrimoine des citoyens doit toujours être sauve-gardé; mais une loi organique doit déterminer dans quels cas le ministre engage la fortune de l'État et dans quels cas il engage sa fortune privée. Étendre trop la responsabilité du ministre, n'est-ce pas courir le risque de la rendre illusoire et l'action des citoyens stériles? L'État sera toujours pour le citoyen lésé un débiteur plus riche qu'un ministre constitutionnel. (Annales parlementaires, 1862—63. Defré jelentése.)

<sup>2</sup> Kerchove u. o. 286.



Hogy az elkövetett tett törvényes volt vagy törvénytelen, nézetem szerint nem lehet mindig irányadó; mert a törvényhozó hatalommal se szabad a polgároktól méltánytalan áldozatokat követelni s az tételezendő fel, hogy oly esetről van szó, a melyet a törvényhozó előre nem látott, vagy a kártérítésről előre gondoskodni elmulasztotta.

Az állam vagyoni felelőssége a miniszterek helyett azonban — a mint fentebb kifejtettem — *pium desiderium* még nálunk.

#### A miniszterek által elkövetett mulasztások.

A miniszterek hivatalos minőségükben nem csupán oly módon követhetnek el büntettet, hogy valamely, a törvény által *expressis verbis* rájuk rótt feladat ellenkezőjét cselekszik; hanem az által is, ha valamit egyszerűen elmulasztanak megtenni.

Szóval, nem csupán a negative kifejezett parancsok ellen vétethetnek, a melyek megtiltanak valamit, a mit a miniszter mégis megtesz, hanem a pozitív jellegű parancsok ellen is, a melyek valamit előírnak, a mit a miniszter végrehajtani elmulaszt.

Igen természetes dolog, hogy a törvényeknek pozitív vagy negatív alakban való fogalmazása különbséget nem tehet, s nem vonhatja egyik esetben maga után a megtorlás teljes súlyát s a másik esetben a miniszter teljes mentességét.

Sőt a helyes kormányzás elvei is kötik a minisztert.

Veszedelemes következményekkel járna az államra, ha a miniszterek mulasztásaikért nem felelnének. A miniszterek oly helyzeteket idézhetnének elő, a melyek az állami létet alapjaiban támadják meg. Ide tartoznak rosszul szervezett, harcoképtelen sereg, rendetlen pénzügyek stb.<sup>1</sup>

A miniszterek által elkövetett mulasztások tehát nem csupán akkor jönnek figyelembe, a mikor azok egyenesen a törvény

<sup>1</sup> Kerchové u. o. 92. l.



megsértésére irányulnak, hanem akkor is, a mikor azokban csak könnyelműség, hanyagság vagy tudatlanság nyilvánul.

A gonosz szándék kimutatása igen gyakran lehetetlen, s a miniszteri felelősség tárgyát képező ügyeknél nem lehet a miniszternek azt a privilégiumot biztosítani, hogy csak világos gonosz szándékaiért feleljen, a mi csak ritkán lesz igazolható.

Igy az egész tárgyalás helytelen térre vitetnék, t. i. a dolus keresésére, holott a miniszter magas és fontos feladatainál ily enyhe elbírálás nincs helyén és nem is kielégítő.

Maga a büntető törvénykönyv se tisztán a dolust bünteti. Természetes azonban, hogy emez uton se szabad bizonyos határokon túl mennünk. Mert ha a miniszter felelősségre vonásának mi se áll utjában, ha a miniszter hanyagul jár el vagy felületes volt határozatai hozatalánál, úgy másrészt indokolt felfogásai méltánylandók. A mint képtelenség azt bűnül felróni az egyénnek, ha valamely törvényt másképp fog fel vagy valamely helyzetet másképp bírál meg, mint a közvélemény, ugyanez áll a miniszterre vonatkozólag is, hogy felfogásával kisebbségben marad, még ha az indokolt is.

A miniszter mulasztásai miatt csak akkor lesz feleletre vonható, ha tudta vagy tudhatta volna, hogy valamit tennie kell s annak véghezvitelét megkísérelni elmulasztotta.

A miniszter felelőssége mindezért úgy állítatik oda, mint a végzet, a mely a minisztert feltarthatatlanul követi, esetleg üldözi. Ez alól nem mentheti fel senki, nem veheti magára a felelősséget senki. Legkevésbé az államhatalom személyesítője az uralkodó. Nem hivatkozhatik a miniszter a királynak se szóbeli, se írott parancsára, mert épen a királyt van hivatva fedni, takarni.

Vannak azonban esetek, a melyekben a miniszter a felelősséget ugyan viseli, az elkövetett számon tett kérhető tőle, de súlylyal és hatással mentheti magát.

Ily esetek gyanánt a következők említetnek fel:

ha a miniszter valamely jogszabályt tévesen értelmez, de tévedése menthető ;

ha lehetetlenség a törvény előírásaihoz alkalmazkodnia ;  
ha a törvény megtartásával magasabb közérdek sértetnék, a mely inkább tartandó szem előtt, mint a törvény betűi.

A tévesen értelmezett jogszabályok esetével fentebb foglalkoztam.

Ha a miniszter arra hivatkozik, hogy a törvény lehetetlen volt végrehajtani, e lehetetlenségnek nem kell abszolútnak lenni, azaz olyannak, a melylyel senki se tudott volna megküzdeni. De legalább is olyannak kell lenni, a melyet a miniszter a legjobb akarattal se volt képes leküzdeni.

Ha azonban a miniszter maga volt az oka, hogy az akadály egyáltalában támadt, vagy azt megelőzhetette, a rendelkezésére álló eszközökkel elháríthatta volna, a felelősség nem enyhül.

Ha a törvény végrehajtásával szemben valamely magasabb érdekre történik hivatkozás, ez esetben igazolandó, hogy tényleg közérdekről van szó. A magánérdek bárminő legyen is, nem jöhet figyelembe. Megkívántatik, hogy valóban nagy érdek szolgáltatott legyen, apró haszon vagy jelentéktelen kár nem állítható előtérbe. Mindenesetre hatalmasabb érdeknek kell lenni, mint a minőt a mellőzött törvény kielégíteni igyekszik.

Ily esetekben a miniszter nem vádolható.

Egyszerű folyománya ez ama nagy felelősségnek, a melylyel a miniszter tartozik, s a mely nem a törvények gép-szerű végrehajtásában áll, hanem abban, hogy az ország ügyeit törvényesen, mindenek felett azonban az ország java érdekében a legmegfelelőbbben vigye.

A mint fentebb igazoltam, a politikai felelősség erősebb a jogi felelősségnél.



### A miniszterek egyetemes felelőssége.

Kérdés, a felelősség mikor sulyosodik egy-egy miniszterre s mikor terheli az egész miniszteriumot?

A politikai felelősség érvényesítésénél e megkülönböztetésnek nincs jelentősége, mert a miniszterium politikai irányát az elnök van hivatva megadni és nem maradhat senki tagja oly miniszteriumnak, a melynek a politikáját nem helyesli.

A felelősség tehát természetesen egyetemes s a miniszterelnök bukásával az egész miniszterium lemondása jár.

A bizalmatlansági szavazattal kapcsolatosan fejlődött ki a kormány tagjainak együttes felelőssége, a melynél fogva természetesen politikai, nem jogi értelemben minden tag felel társainak működéséért, mi által a kormány mint egész áll szemben a parlamenttel és királlyal.<sup>1</sup>

A gyakorlatban azonban azt látjuk, hogy a politikai felelősség szempontjából az egyetemlegesség következetesen mégse vitetik keresztül. Új kormányok alakulnak lényegesen eltérő programokkal s a volt kormány több tagja az új kormányban is helyet foglal. Az illető szakminiszter, a kinek ressortjába a bukás alapjául szolgáló kérdés tartozott, távozik az elnökkel együtt, a többire nézve azonban ez nem tekintetik kötelezőnek.

<sup>1</sup> Concha: Ujkori alkotmányok. 487. l.

Sőt néha az elnök és a szakminiszter is marad.

Ennek különben megvan a háttere abban, hogy a pártok is lényegesen módosítják programjaikat. Gyakoriak a fuziók, amikor két különböző programon álló párt egyesül; sőt a nélkül is az uralmon levő párt magáévá tesz oly elveket, a melyeket más pártok hirdettek. Viszont nézetekkel teljesen megbukott miniszterek továbbra is a pártban maradnak.

Természetes, hogy ha így magának a pártnak programja is módosul, s azok, a kik más program alapján állottak, nem mind vonják le a consequentiákat, módosulhat magának a kormánynak a programja is, a nélkül, hogy ama tagjai, a kik az előtt más elveket képviseltek, tárczáiktól megválni kénytelenek volnának.

A miniszterek politikai felelősségre vonásánál tehát — az elméletben bármily világos is az — a gyakorlatban nincs meg az egyetemlegesség s a felelősség egyáltalában igen bő értelmezést nyer.

A mi a jogi felelősséget illeti, itt már szilárdabb elvekkel találkozunk a gyakorlatban is.

A jogi felelősség objektuma valamely törvénytelen cselekmény, a mely legalább is vétségnek kvalifikálandó. Jogi érzékünkkel ellenkeznek, hogy valakit oly tettért vonjunk felelősségre, a melyben semmi része se volt. Itt tehát nincs helye az egyetemlegességnek. Azért a büntetést vagy vétségért, a melyet valamely miniszter hivatalos minőségében elkövetett, annak önönmagának kell felelősnek lenni s a következményeket viselni, kivéve azt az esetet, a mikor ahhoz az egész kormány hozzájárult.

Ekkor az egész kormány helyeztetik vád alá.

A miniszteri felelősségről szóló rumán törvény így fejezi ki: A kabinet tagjai egyetemlegesen felelősek intézkedéseikért, a melyet együttesen határoztak el, vagy a melyet szándékosan támogattak.

Az 1875. február 25-én kelt francia törvény (6. cz. 1. §.) pedig így szól: A miniszterek egyetemlegesen felelnek a par-



lament előtt a kormány általános politikájáért és egyenkint személyes tetteikért.

Ha a kormány utólag teszi magáévá a miniszter által elkövetett bűntettet vagy vétséget, illetve veszi védelmébe, ez még nem alap arra, hogy az egész miniszterium helyettesék vád alá; mert az utólagos helyeslés még nem tesz bűnrészessé.

### Mikor kezdődik és végződik a miniszteri felelősség?

Törvényeink egész más bíróság elé utalják, egészen más eljárás szerint tárgyalják a miniszterek által hivatalos minőségükben elkövetett vétségeket s így tisztázandó az a kérdés, a miniszter cselekedetei mely időponttól kezdődőleg kerülnek ily külön elbírálás alá s meddig tartoznak oda?

A miniszteri felelősség kezdete alig lehet vitás.

Egyesek szerint a felelősség az eskütételtől kezdődik. Ez adja meg — szerintük — a miniszternek jellegét, ép úgy, mint a többi közhivatalnoknak. Támogatására még azt is felhozzák,<sup>1</sup> hogy pl. Franciaországban a semmisítő szék 1847. évi április hó 10-én kelt határozata szerint a képviselők mentelmi joga is csak a mandátum igazolásával kezdődik.

Az eskü letételétől számítja a miniszter felelősségét az 1879. évi május 2-án kelt rumán törvény is.

E nézet azonban a magyar jogban nem lel semmi támpontot. Semmi se tart bennünket vissza attól, hogy a felelősséget a miniszterrel szemben ennek kinevezése után s ha ez kellő formában tudomására jutott, teljes mértékben ne érvényesítsük.

Igen valószínű az, hogy a miniszter az eskütétel előtt nem fog hivataloskodni, s így e minőségben bűntettet és

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 59. l.



vétséget se követhet el; de ha mégis átveszi hivatalát és vét valamit, parlamenti bíróság elé kell állítani, mert magának a büntettnék és vétségnek külön jellegét csak az a körülmény adja meg, hogy a miniszter által hivatalos minőségben követetett el és semmi más, ennél fogva az eskütétel se elengedhetetlen része.

Ha valaki a miniszteri tárcza elfogadása tekintetében nem nyilatkozik és e miatt komoly jelentőségű mulasztások történnek, nézetem szerint szintén felelősségre vonható.

Míg a képviselők mentelmi jogának kezdőpontjára való hivatkozás se támogatja az ellentétes felfogást, mert a magyar közjog szerint a képviselők mentelmi joga is a megválasztás pillanatától fogva kezdődik.<sup>1</sup>

Amaz időpont megjelölése, a mikor a miniszter felelősége megszűnik, alaposabb kontroverziára adhat okot.

Nem kielégítő a fentidézett rumán törvény formulája, hogy a miniszter addig felelős, a míg tényleg meg nem szűnt hivataloskodni. Habár nem helyes, hogy valaki akarata ellenére tartassék a miniszteri székben, de nem is függhet teljesen a minisztertől, mely pillanatban akar megszűnni hivataloskodni.

Különösen az a kérdés világítandó meg, hogy a miniszter, a ki lemondását benyújtotta, kerülhet-e tetteiért a parlamenti bíróság elé?

E kérdés elbírálásánál szem előtt tartandó a cél, a melyért a külön parlamenti bíróság s a miniszterek eltérő felelősségre vonása megállapított s az a körülmény, hogy e külön bíróság a lényegében csak kedvezményeket foglal-e magában vagy szigorításokat is involvál.

A parlamenti bíróság, a mint ezt másutt részletesebben kifejttem, az eléje kerülő ügyek helyes elbírálása érdekében rendszeresített, s ha abból a miniszterre előnyök is származnak, a mennyiben tettei nem egyoldalú jogi kvalifikációju

<sup>1</sup> L. a szerző munkáját *A Magyar Törvényhozás*. Budapest, 1900. 247. lap.

egyének által tárgyaltnak, lényegileg közjog, a mely nem privilegiumot akart a miniszterek számára létesíteni; privilegiumot, a melyről tetszése szerint le is mondhatnának. Hogy a fentebbi hasonlatnál maradjak, ép úgy közjog az, mint a mentelmi jog, a mely felett az egyes képviselő szintén nem diszponálhat s nem függesztheti fel a saját mentelmi jogát.

Azután a parlamenti bíróság illetékessége nem csupán előnyöket rejt magában a miniszterre nézve, hanem szigorítást is tartalmaz. A politikai szempontok figyelembevétele se feltétlenül előny; hogy pedig az uralkodó az elitelt miniszterrel szemben kegyelmezési jogának gyakorlásában korlátozzatik, egyenes és erős szigorítás.<sup>1</sup>

Ha a miniszter lemondásával szabadulhatna a felelőségre vonás e szigorubb módozatai alól, akkor kijátszhatná a törvényt, a közönséges bíróságok elé vihetné ügyét és biztosíthatná a maga számára a királyi kegyelem lehetőségét.

Ép oly kevésbé lehet vitás, hogy a miniszterek vád alá helyezhetők-e felmentésük után oly tetteik miatt, a melyet miniszterségük alatt hivatalos minőségben követtek el.

Az indokok, a melyek a külön bíróság és a külön eljárás mellett szólnak, a felmentés után is fenforognak.

Amaz ellenvetés, hogy a parlament biráskodásának a czélja az, hogy a miniszterek felesleges zaklatástól az ügyek vitele érdekében megkíméltesse, s hogy ennél fogva a lemondás után a külön bíróság tárgytalan, nem befolyásolhatja álláspontunkat, mert még apróbb eseteknél se helyezhető a fősúly a most említett célra.

A gyakorlat is a mellett szól, hogy a lemondás ily következményeket nem vont maga után.

Igy X. Károly miniszterei 1830. évi aug. hó 6-án helyeztetek vád alá, pedig július 26-án már megszűntek miniszterek lenni. Utólag idéztettek a bíróság elé Angliában Dauby gróf, Maclesfield gróf, Warren Hastings és Melville lordok.

<sup>1</sup> L. A magyar törvényhozásról írt munkámat u. o.



A lemondó miniszternek a helyzete addig, a meddig az ügyeket még viszi, minden esetre kényesebb, mert hirtelen más jöhet helyére, a ki eljárását dezavualja, s a felelősségre vonását esetleg a jogit is elősegíti.

Kivánatos is ennél fogva, hogy csak az államügyek rendszeres menetével foglalkozzék s a parlament elé csak oly javaslatokkal lépjen, a melyeknek a sürgőssége általában el van ismerve.

Felelős marad azonban mindaddig, a mig lemondása el nem fogadtatik, hivatalos tetteiért minden esetre, sőt mulasztásaiért is. Nem volna azonban méltányos a parlamenttől, hogyha az utóbbi tekintetben az akarata ellenére hivataloskodó miniszterrel szemben szigoruan járna el.

#### A közvélemény mint a miniszterek felelősségre vonásának tényezője.

A mint a parlamentaris életnek egyáltalán feltétele és tényezője az erőteljes közvélemény, ugy a miniszteri felelősség is csak akkor valósítható meg teljesen, ha a közvélemény állandóan és szabadon nyilvánulhat. Ha a nemzet képviselőit a közvélemény állandóan informálja a végrehajtó hatalom összes visszaéléseiről s azok tárgyalására állandóan ösztönözi, a parlament az ellenőrzésnél s a felelősségre vonásnál oly mozgató erőt nyer, a mely állandóan működik s a melynek figyelmét semmi el nem kerül.

Mi módon nyilvánul a közvélemény, bajos felsorolni. Számos módot nyújt erre a szabad egyesülés, gyülekezés joga. Kétségtelen azonban, hogy legéberebb és leghatályosabb orgánuma a szabad sajtó.

A szabadsajtóról Benjamin Constant a következőket mondja:<sup>1</sup> Az ily módon megvalósított felelősség, habár általános,

<sup>1</sup> Principes de politique Ch. IX. 83. 1. Cette responsabilité quoique générale, non définie, non susceptible d'être organisée par une loi est dans la réalité la plus efficace; c'est elle qui avertit à chaque instant les ministres et garantit le pays de leurs erreurs, car il importe rarement à l'intérêt de l'état que les ministres soient punis, mais il importe toujours que la responsabilité politique enlève la direction des affaires à des mains impures ou seulement inhabiles.



meg nem határozott s nem alkalmas arra, hogy törvény útján szabályoztassék, valóságban a leghatasosabb; ez figyelmezteti állandóan a minisztereket s óvja az országot hibáiktól; mert ritkán van az állam érdekében, hogy a miniszterek megbüntessenek, de az állandóan fontos, hogy a politikai felelősség kivegye az ügyek vitelét a nem tiszta, vagy csak ügyetlen kezekből is.

A közvélemény gyakran a parlament előtt megvizsgálja az eseteket, és kimondja a miniszterek felett ítéletét, a melylyel szemben a kormány ideiglenesen talán igen, állandóan azonban ép oly kevéssé tarthatja magát, mint a parlament ítéletével szemben.

Korábban, mondja Thiers,<sup>1</sup> a mig tapasztalatok nem állottak rendelkezésre, a felelősségről törvényeket igyekeztek hozni. Iparkodtak a miniszteri felelősséget meghatározni, eseteket formuláltak s gyakran szigorú büntetéseket állapítottak meg. A tapasztalat egyszerűbb eljárásra vezetett; sőt nem is szükséges a miniszteri felelősséget meghatározni, drákói törvények helyébe valami tiszteletreméltóbb, került a tisztességes emberek érzékenysége, a kik az országot csak azzal egyetértve hajlandók kormányozni.

Tulzottnak, igaztalannak tartom tehát Haendelnek<sup>2</sup> azt a kijelentését: a miniszter kezébe tett óriási discretionális hatalom természete, hogy az a magánérdek előmozdításának eszközéül is, és pedig hathatósan felhasználható, valódi heroizmus számba engedi vétetni az e polczon tanúsított feltétlen lelkiismeretességet.

<sup>1</sup> A francia képviselőház 1866. február 26-án tartott ülésében Autretois avant que l'expérience eût parlé, en avait songé à des lois de responsabilité. On avait cherché à définir la responsabilité ministérielle on avait stipulé des cas, édicté des peines souvent sévères. L'expérience a conduit à des procédés moins compliqués et on n'a plus même besoin de stipuler la responsabilité ministérielle, ...on a substitué des lois draconiennes quelque chose de bien plus honorable, la susceptibilité d'honnêtes gens qui ne veulent gouverner le pays qu'avec son assentiment.

<sup>2</sup> Dr. Haendel Vilmos: A parlamentárizmus. Budapest, 1903. 186. l

Bagehot szerint a parlamentáris mechanizmus az alkalmatlan elemek képtelenségét hamar nyilvánosságra hozza, azokat mintegy automaticae selejtezi ki.

Ezért tartom helytelennek, ha a miniszterium politikai, illetve parlamenti felelősségét mindig mint az uralkodói jogok korlátait tüntetik fel. Az uralkodónak imputálni kell és imputálható is, hogy mindent a nemzet igaz javára igyekszik cselekedni s ebben csak segélyére van a parlament, a mely a miniszterek megválasztásához a támpontokat nyújtja, mindig a legmegfelelőbb egyéneket tolván előtérbe.

Igaz, hogy a parlamentek e tekintetben gyakran hibáznak is, a mikor nem az ország közjává, hanem a pártok érdekeit tartván szem előtt, a kormányokat a kelleténél gyorsabban lehetetlenné teszik, vagy pedig képtelen kormányt támogatnak. Az utóbbit azonban rendszeresen a pártok saját érdekükben nem fogják tenni, az előbbit pedig az egészséges közvélemény nem fogja engedni.

Kétségtelenül ez két vad hajtása a parlamentarizmus fájának, a mely azonban annál gyengébb, minél érettebb a nép a parlamenti kormányformára.



#### A miniszterek által nem hivatalos minőségükben elkövetett bűntettekről.

Hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségökre nézve a miniszterek a köztörvény alatt állanak — mondja az 1848. évi III. t.-cz. 36. §-a.<sup>1</sup>

Ez felel meg az általános felfogásnak is,<sup>1</sup> mert a midőn a miniszterekre vonatkozólag külön bíróságok illetékessége állapíttatik meg, ennek nem az a célja, hogy a miniszter privilégiumban részesüljön. Csupán az országos ügyek könnyebb vitele érdekében rendszeresítették. Ha azonban ez kiterjesztetnék a miniszter magánjellegetű ügyeire is, oly privilegium konstruáltatnék, a mely jogi alapelveinkkel ellenkezik.

Törvényünk szövegezése nem egészen szabatos. Mert a hivatalos minőségen kívül elkövetett *egyéb* vétségekről szól, s ebből azt lehetne következtetni, hogy vannak a minisztereknek bizonyos, hivatalukon kívül elkövetett vétségeik, a melyek nem a köztörvények alatt állanak.

Ez azonban nincs így. E paragrafus a minisztereknek hivatalukon kívül elkövetett nem egyéb, hanem összes vétségeiről akar intézkedni.

<sup>1</sup> 1865-ki belga törvény.

Vajjon helyes-e az, hogy a miniszterek hivatalos minőségén kívül elkövetett vétségeinek a tárgyalásával és elintézésével az országgyűlés egyáltalában nem gondol, ez más kérdés

Nem indokolt, hogy míg a képviselőket védi a mentelmi jog, addig a miniszterek e tekintetben vértelve nincsenek. Hiszen a miniszterek ellenében is keletkezhetnek oly politikai áramlatok, a melyeknek a zaklatásaival szemben megvédendők, főképp ott, a hol a bírák függetlensége annyira van biztosítva, mint mi nálunk. A bírákat is elragadhatják a politikai szenvedélyek.

A belga alkotmány a közvádoló és magánvádoló működését a miniszterekkel szemben egészen felfüggeszti s a közönséges bűntettek miatt is csak a képviselők kamarája indíthat keresetet a miniszterek ellen. A miniszterek e kiváltságos állása nem szűnik meg a működési idejük alatt elkövetett bűntettek tekintetében akkor sem, ha miniszterek lenni megszűntek.<sup>1</sup>

Igaz, hogy a kérdés nálunk ritkán lesz aktuális. Nem csak azért, mert társadalmi viszonyaink között arra, hogy a miniszter — eltekintve a párbajesetektől — valamely vétségért bíróság elé kerüljön, alig ordul elő. Még inkább azonban azért, mert a miniszterek csaknem kivétel nélkül tagjai a parlamentnek, így azoknak a mentelmi jogra igénye van, s a parlament a jogosulatlan áramlatokkal szemben megvédheti.

Az a kérdés is felvetetik, hogy vajjon helyes-e, hogy a míg egyrészt a rendes bíróságok annyi garanczival vétetnek körül a végből, hogy a visszaélések mellőztessenek, addig a közigazgatási hatóságok se egyik, se másik irányban nem köttetnek meg; pedig előfordulhat, hogy ezek valamely kihágásért sokkal nagyobb büntetést rónak ki, mint a minőt a rendes bíróság valamely enyhébb esetben alkalmaz.

<sup>1</sup> Concha u. o.



Kétségtelen azonban, hogy ha az adminisztratív hatóságok néha magasabb büntetést szabhatnak is ki, mint a rendes bíróságok, a közigazgatási hatóságok büntetőjoga nem fenyegeti a minisztert azzal, hogy esetleg képtelen miniszteri teendőinek megfelelni. A közigazgatási hatóságok által kiszabott büntetések a minisztert apró kellemetlenségénél egyébnek nem teszik ki.

#### A közös miniszterek felelőssége.

A közös miniszterek felelőségéről az 1867. évi XII. t.-czikkben két helyütt is van szó.

Felelős — mondja a 27. §-a — a miniszterium minden tagja mindazokra nézve, a mik köréhez tartoznak, felelős az egész miniszterium is együtt oly intézkedésekre nézve, melyeket együtt állapított meg.

Az 50. §-ban pedig a következő foglaltatik:

„A mi a közös miniszterium felelőségét s annak módját illeti, mindenik bizottságnak joga leend az esetekben, midőn az alkotmányos törvények megsértése miatt szükségesnek tartja, a közös miniszteriumnak, vagy e miniszterium egyes tagjának perbefogását indítványozni . . .”

A közös miniszterek jogi felelősége tehát világosan meg van állapítva az utóbbi törvényben, a midőn ez az alkotmányos törvények megsértése miatt felelőssé teszi a minisztereket. E törvény tökéletesebben határozza meg a jogi felelőség eseteit, mint az 1848. III. t.-cz. a magyar kormány tagjaira vonatkozólag. Csak az alkotmányos törvények sérelméről szól, s ily körülmények között gondol a miniszterium perbefogására.

A 27. §. a minisztereknek politikai felelőségét is involválja, mert mindenért felelőssé teszi őket, a mi hivatalos teendők körébe tartozik; s felelőssé teszi az egész miniszteriumot



is együtt oly hivatalos intézkedésére nézve, a melyet a közös miniszterek együtt állapítanak meg.

Tehát nemcsak azért felelősek, hogy intézkedéseik a törvényes határozmányoknak megfeleljenek, hanem azok helyeségeért, czélszerűségeért, szóval az egész politikájukért.

A közös miniszterek politikai felelőssége azonban nem oly egyszerű, mint a magyar kormányé. E miniszterek ugyanis felelősek az osztrák parlamentnek is s e körülmény helyt ad annak a felfogásnak, hogy a közös miniszterek egyáltalán nem felelősek politikailag; hanem csak administratív, azaz oly miniszterek, a kik a törvények végrehajtására, az adminisztrációra hivatvák, cselekedeteik politikai czélszerűségeért azonban nem vonhatók kérdőre. Az a nézet, hogy a közös hadügy- és a közös pénzügyminiszter csak administratív miniszterek, támogatást nyer az által is, hogy védelmi rendszer megállapítására vonatkozó törvénykezdeményezés törvényeink szerint nem a hadügyi, hanem a magyar honvédelmi miniszter ügykörébe tartozik; a közös pénzügyminiszter pedig csak pénzkezelő miniszter, de az állam pénzügyi politikájára befolyással nincsen.<sup>1</sup>

Tény az, hogy a közös miniszterek politikai felelőssége többoldalú és így azt a hitet keltheti, hogy nem is létezik. Felelős ugyanis valaki csak egy akaratlan szemben lehet, mert ha két vagy több akaratnak kell eleget tenni, a melyek ellentétesek, az alkalmazkodás s ennél fogva a felelőség is lehetetlen.

A közös miniszterek politikai felelőségéhez azonban még se férhet kétség. A közös miniszterek ugyanis, habár közvetett módon, felelősek a magyar országgyűlésnek. És pedig annak következtében, mert a magyar miniszterium felelős a magyar országgyűlésnek amaz ügyek viteléért is, a melyek a közös miniszterek hatáskörébe tartoznak. A magyar miniszterium felelőssége teljes és nincs mód arra, hogy valamely tényért a felelőséget azzal hárítsa el magától, hogy az a közös miniszterek hatáskörébe tartozik.

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közjoga 700. l.

E körülménynek levonatnak a konzekvenciái is, s az 1867. évi XII. t.-cikkben ki van mondva, hogy a közös ügyek a magyar miniszterium befolyásával intézendők; szóval alkotmányosan csak az történhetik, a miért a magyar miniszterium a felelőséget elvállalja. Így közvetett módon teljes a közös miniszterek politika felelőssége.

A magyar országgyűlés ugyancsak a magyar kormányt interpellálhatja meg, de ez a közös minisztereknek is szól, mert a magyar miniszteriumot bizonyos állásfoglalásra, bizonyos politika követésére bírja, a mely a közös miniszterekre is kihat s azok ahhoz alkalmazkodni tartoznak, különben a magyar kormány s ezzel a maguk helyzetét is lehetlenné teszik.

De felelősek a közös miniszterek politikájukért közvetlenül is a magyar delegáció előtt.

A magyar delegáció nem parlament, de annak hatvan szabadon választott tagja, a kikben a parlament összes elemei tükröződnek vissza. A delegáció számon kérheti a közös miniszterektől politikájuk irányelveit s esetleg hizmatlanságot szavazhat a közös minisztereknek. Az 1867. évi XII. t.-cikk 39. §. ezt a következőkép teszi lehetővé: Mindenik bizottságnak joga van kérdést intézni a közös miniszteriumhoz vagy annak valamelyik tagjához, kérhet azoktól feleletet s felvilágosításokat. Ugyanazért a közös miniszteriumnak jogában álland s midőn arra felszólíttatik, köteles is jeendő, egyik bizottságnál úgy mint a másikonál, megjelenni, felelni szóval vagy írásban s ha az kár nélkül történhetik, a szükséges iratok előterjesztése mellett is felvilágosításokat adni. Így a közös miniszterek kormányzati s politikai elveiket a delegáció előtt kifejtteni tartoznak.

Ferdinándy<sup>1</sup> ama kijelentései tehát, hogy „a két delegáció csak a törvényesség szempontjából utólag gyakorolhat ellenőrzést a közös miniszteriummal szemben és a közös minisztereket csakis törvénytértésért vonhatja felelőségre, de poli-

<sup>1</sup> Magyarország közjoga. 701. l.



itikai irányára befolyást gyakorolni még hozott határozataival is alig képes;“ továbbá, hogy a közös miniszterek csak a királynak közös ügyekben nélkülözhetetlen hatósági szervei és a delegációkkal szemben felelős tanácsadói, de nem a delegációk bizalmi férfiai a király tanácsadására nem fogadhatók el.

Nem maradhat meg közös miniszterium, a mely a delegációk felfogásával ellentétes politikát követ, csak ha a delegáció, illetve az azt kiküldő parlament eltűri; s így a közös miniszterek közös ügyekben a delegáció bizalmi férfiai a király tanácsolására épen úgy, mint a magyar miniszter, ha nem a parlament tagjai közül vétetik (pl. Khuen-Héderváry).

A közös miniszterek a parlament helyébe annak egy bizottságát állítva, felelős parlamentariss és nemcsak adminisztratív miniszterek, a kik csak a fejedelem bizalmából állanak helyükön.

A közös miniszterek felelőssége tehát a magyar országgyűléssel szemben kétféle módon is érvényesül.

A politikai felelősségre vonásnak alakjai, a bizalmatlanság szavazás s erősebb formája, a költségvetés megtagadása a közös miniszterekkel szemben is alkalmazható. Bizalmatlanságot a delegáció szavazhat, a költségvetést pedig a magyar országgyűlés tagadhatja meg. Ez persze csak az egész költségvetés megtagadásában állhat, de az éle nyilvánvaló lehet.

A kik a közös miniszterek politikai felelősségében kételkednek, nem is annyira a rendelkezésre álló kényszerítő eszközök hiányából indulnak ki, — a mi teljesen téves volna — hanem abból, hogy a közös miniszterek az osztrák parlamentnek is felelősek s így abba a helyzetbe juthatnak, hogy a két parlament ellentétes politikája között választaniok kell s így eljárásuk vagy az egyik vagy mindkét parlament részéről kifogásoltatik. Abszurdnak tüntetik fel a gondolatot, hogy a közös miniszterek politikailag felelőssé tétessenek s vannak, a kik nem minden politikai tendenzia nélkül oda akarnak konkludálni, hogy a közös miniszterek, mert két parlament-

nek, két akaratnak nem lehet egyszerre szolgálni, egyáltalában nem felelősek s a közös minisztereket felelőtlen adminisztratív minisztereknek akarják tekinteni.

A közös miniszterium azonban — a mint láttuk — politikai miniszterium, mely ép úgy az országgyűlésnek tetsző politikát tartozik követni, mint a külön magyar miniszterium. S hogy a magyar miniszterium s a közös miniszterium között egyetértésnek kell lennie, ez ép oly természetes, mint a magyar miniszterium tagjai közti való összhang.

Az egyetértés lehetősége az 1867. évi XII. t.-cikkben van lerakva, a mely csak oly ügyeket tesz közössé, a melyek tekintetében a két államnak, Ausztriának és Magyarországnak közös érdekei vannak. Apróbb részleteknél lehet vita tárgya, vajjon igazán közösek az érdekek vagy ha e tekintetben nincs is kétség, az eljárási módok mindkét fél érdekeinek megfelelnek-e? De az egész kiegyezés az érdekek közösségére van bázisozva, s ez a közös miniszterium politikai felelőségének is alapja.

Hatalmas pártok védik a közös érdekek lehetőségét s ezzel a közös miniszterium politikai felelőségét.

Igaz, sokszor előfordul, hogy a közös miniszteriumnak, illetve a magyar kormánynak igazolnia kell, hogy a közös ügyek keretén belül az ország érdekei tényleg kielégítést nyernek, s hogy a követett politika helyes. De hiszen az ily küzdelem magában a magyar parlamentben is, illetve mindenütt elő fog fordulni, a hol a miniszteriumot messze menő kezdeményezési jog illeti meg, mert itt is mindennapos, hogy a miniszterium javaslatát, illetve az általa követett politikát védeni kénytelen.

Azaz a politikai felelőség nem értelmezhető akkép, hogy a miniszterium egyszerűen az országgyűlés akaratának végrehajtója, mely nem önmaga gondolkodik, hanem az országgyűlés akaratát veszi át. Igen gyakran jut a miniszterium abba a helyzetbe, hogy állást kell foglalnia s annak a helyességéről az országgyűlés többségét utólag meggyőznie.



Ferdinándy Gejza<sup>1</sup> aggályának ad kifejezést, hogy a magyar miniszterium igen könnyen ama kényszerhelyzetbe jöhet, hogy a közte és a közös miniszterium között felmerült differenciákat takargassa és álláspontjából a közös miniszteriummal szemben engedjen, nehogy azoknak nyilvánosságra kerülése válságokat és oly konfliktusokat idézzon elő, mely az unio két állama közötti államjogi viszonyra is kihatással lehet.

Nincsen kizárva azonban a megfordítottja se, hogy t. i. érdekeink Ausztria támogatásával mozdíttatnak elő. S ha merev ellentétekre vagyunk tekintettel, ne feledjük, hogy a béke érdekében az országgyűlési pártok se ragaszkodnak hajlíthatatlanul politikájukhoz s az ellenpártnak koncessziókat tesznek. A politika czélszerűségeért való felelősség azért mindig fennmarad, s a felelősség elvén e körülmény mit se változtat.

<sup>1</sup> U. o. 104. l.

### A horvát bán.

Az 1868. évi XXX. t.-cz. 50. §-a szerint: a bán a horvát-szlavon-dalmát országgyűlésnek felelős.

Mi értendő e felelősség alatt?

A bán felelős jogilag s bizonyos határon belül politikailag is.

A bán jogi felelősségét az 1874. évi január 10-én kelt horvát törvény szabályozza.

E törvény 1. §. szerint a bán, illetve helyettese felelőségre vonható minden cselekményeért vagy mulasztásaért, mely által Horvát- és Szlavonország alaptörvényeinek egyikét, különösen pedig az ezen országok közt egyrésztől, a magyar királyság közt másrésztől, kötött közjogi kiegyezésről szóló alaptörvényt avagy valamely más törvényt szándékosan súlyosan megsértetik; továbbá minden cselekményeért vagy mulasztásaért, a melylyel a horvát vagy szlavon királyságoknak önállóságát a magyar korona országaival való kapcsolatában, avagy ezen kapcsolatot magát szándékosan megsértetik vagy veszélyeztetik.

A bán, illetve helyettesének felelősége az illető osztályfőnököt is terheli a közreműködése mellett a bán vagy helyettese által végrehajtott kormánycselekedetért, hacsak ily cselekedet ellen írásban óvást nem emel (2. §.)

Tehát súlyos alkotmány- és törvénysértések esetére nem csupán a bán, hanem helyettesének, sőt az illető osztályfőnöknek a jogi felelőssége is megállapíttatik.



A horvát bán politikai felelőssége többoldalú. A magyar miniszterelnök ellenjegyzésére és ajánlatára neveztetvén ki, és pedig bármikor visszavonhatólag, a bán személyének a megválasztása a magyar miniszterelnök kormányzati ténye, a melyért, valamint a bán által követett politikáért a magyar országgyűlésnek felelős.

A magyar országgyűlés kétségtelenül pressziót gyakorolhat a kormányelnökre, hogy bänná oly egyént nevezzen ki, a kinek a politikáját a magyar országgyűlés helyesli.

De felelős a bán az autonóm ügyek keretén belül politikájáért a horvát-szlavon-dalmát országgyűlésnek is.<sup>1</sup>

Hallottunk a múltban úgy a magyar, mint a horvát-szlavon országgyűlésben megjegyzéseket a bán politikájára vonatkozólag s azok tárgyalattak is.

Lehet, hogy más politikát vár a bántól a magyar s mást a horvát-szlavon országgyűlés.

Mindenesetre a bán egyik elsőrendű feladata odahatni, hogy ily politikai ellentét ne fejlődjék ki. Ha azonban mégis kitör, akkor az hatalmi kérdés lesz. Bajos erre való tekintettel a bán politikai felelősségét kétségbe vonni.

A horvát országgyűlés befolyást gyakorolhat a bán politikájára; de kétségtelen, hogy az autonóm törvények a költségvetés nélkül való kormányzást megakadályozó rendelkezéseket nem tartalmazznak, a minek következtében az autonóm költségvetés megtagadásának nem lehetnek oly súlyos következményei a költségvetés nélkül kormányzó bánra nézve, mint a minő következményei vannak a költségvetés nélkül kormányzó miniszteriumra nézve. A horvát-szlavon országgyűlés a bánnak a kormányzást csak megnehezítheti, de lehetlenné nem teheti.<sup>2</sup>

A magyar országgyűléssel szemben ellenben a magyar miniszterium a bánnak nemcsak ama cselekedeteiért felelős, a melyekkel a közös ügyekben mint végrehajtó közeg szerepel,

<sup>1</sup> Dr. Kmety: A magyar közjog kézikönyve. Budapest, 1900. 300. l.

<sup>2</sup> Ferdinándy: Magyarország közjoga. 708., 704. l.

hanem minden tetteért, egész politikájáért. S a magyar országgyűlés a kormányt a bán politikájáért teljes erővel vonhatja felelősségre.

Az uralkodóval is a horvát bán csakis a horvát-szlavon miniszter utján érintkezik, a ki a magyar miniszterium tagja.

Igy a horvát bán politikai felelőssége a magyar miniszterelnökkel, illetőleg a magyar országgyűléssel szemben teljes, sőt a magyar miniszterelnökkel szemben fegyelmi, mert a horvát bánt egyszerűen lemondathatja és helyette mást neveztetethet ki.

A horvát bánok maguk is így fogják fel helyzetüket s a magyar miniszterelnök bizalmát működésük feltételének tekintik.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. Khuen-Héderváry gróf volt horvát bán nyilatkozatát 1904-ben a magyar országgyűlésen Bánffy báró támadásával szemben.



### Mely forum ítél a miniszterek felett?

Fentebb ismertettem a miniszterek négy irányu felelőséget. Mindenik esetben ítélet mondatik a miniszter eljárása felett. A politikai hibák esetén a parlament, a fegyelmi vétségek esetén az uralkodó, a hatósági vétségek esetén a bíróságok döntenek a miniszter eljárása felett. Eljárásuk vagy az általános szabályok szerint történik, pl. a közigazgatási bíróságok előtt, vagy nincs formákhoz kötve, mint azokban az esetekben, a melyekben a parlament vagy az uralkodó érezteti a miniszterrel, hogy bizalmát elvesztette. Az uralkodó s a parlament a szokott s a rendes formák között adnak bizalmatlanságuknak kifejezést, sőt a miniszternek egyes jelek is elégségesek lehetnek. Az eljárásoknak nincs különös alakja és nincsenek következményei; mert az ítélet, illetve a parlament vagy az uralkodó állásfoglalása végrehajtásra nem szorul.

Különös, teljesen eltérő formák csak a jogi felelősségre vonás esetére vannak megállapítva. Különleges ez esetben az eljárás, más a vádhatóság, eltérők a büntetések.

A miniszterek ellen emelt vád esetén illetékes bíróságot nálunk az 1848. évi III. t.-cz. 34. §. határozza meg.

E szerint a bíraskodást a felső tábla által saját tagjai közül titkos szavazással választott bíróság gyakorolja.

Választatik pedig összesen 36 tag, kik közül azonban 12-öt az alsó tábla által a vádpör yitelére kiküldött biztosok, s tizenkettőt a vád alá vont miniszterek visszavethetnek. Az ekként alakított s tizenkét főből álló bíróság mond ítéletet felettük.

A miniszterek által hivatalos minőségükben elkövetett büntettek bírósága tehát tulajdonképen a főrendiház.

Ha végig nézünk ama rendszereken, a melyeket külföldön megvalósítva találunk, azt látjuk, hogy vagy az ország legfőbb bíróságából, vagy a parlament kebeléből, vagy végyesen alakittatik össze a bíróság.

Franciaországban az 1875. febr. 24. törvény szerint hivatalos minőségükben elkövetett tetteikért a miniszterek a képviselőház által helyezettnek vád alá és a szenatus ítél felettük.<sup>1</sup> Észak-Amerikában a bevádolt elnökök felett az amaz alkalomra felesketett szenatus mond ítéletet az unio főbirájának elnöklete alatt. Az elnök elítéléséhez két harmad többség szükséges.

Angliában a felsőház, Belgiumban az alkotmány 95. cikke szerint a semmisítőszék teljes ülésében mond ítéletet.

Bulgáriában a miniszterek felett ítélni hivatott bíróság a semmisítőszék összes bíráiból s ugyanannyi, sors utján választott tagból alakul a felebbviteli bíróság s kerületi törvényszékek elnökei közül. Elnöke a semmisítőszék elnöke.

Rumániában a semmisítőszék teljes ülésben ítél a vád alá helyezett miniszterek felett, s ha a tagok száma páros már a szavazatok egyenlő eloszlása esetén a miniszter elítélnek tekintetik.

A midőn a mi törvényünk hozatott, külföldi praxis lebegett a törvényhozók szeme előtt. De éppen Magyarországon régi gyakorlat volt az, hogy a király tanácsosai felett az országgyűlés bíraskodjék. A nemzet jogérzetének az felelt meg, hogy a kormány kezelői által az egész állam jóléte ellen elköve-

<sup>1</sup> Poudra-Pierre Traité pratique de droit parlementaire Paris. 18c7. 176. és köv. lapok.



tett büntettek felett maga az egész nemzet, vagy az országgyűlés, mely azt képviselte, mondjon ítéletet.

Az 1291. évi decret. III. cikke, az 1386. évi III. törvény-cikk, az 1397. évi decretum, az 1507. évi 7. cikk, valamint Erdélyben a *Compilata Constitutio*, a király tanácsosai felett való biráskodást az országgyűlésnek tartják fenn.

Igaz, hogy régebben a birói szervezet még nem lévén úgy kifejlesztve, mint manapság, az országgyűlés birói gyakorlata sokkal inkább magától értődő volt, mint 1848-ban. De kétségtelen, hogy az országgyűlés birói hivatása az államügyek helytelen kezelése esetén a nemzet jogtudatában élt. Onnét is vehető volt volna.

Sőt még arra is találhatunk nyomokat a fennemlített törvényekben, hogy az, miszerint a főrendiház bizatik meg a biráskodással, s a képviselőház a vádhatóságot képviseli s ezzel mintegy ellenőrzést gyakorol, szintén régi hagyományokra támaszkodik.

Ha tehát közvetlenül külföldi mintára állapított is meg a főrendiház biráskodása, az a nemzet hagyományainak szellemében történt.

Egyébként a főrendiház biráskodása mellett sok nyomós érv is hozható fel.

Mindama követelmények, a melyek a miniszterek felett itélni hivatott bírósággal szemben támaszthatnak: a függetlenség, a részrehajlatlanság, szükséges jogi és politikai képzettség, mind, aránylag még leginkább a főrendiházból alakuló bíróságban található fel.

Főrendiházunk tagjainak nagy többsége tagsági jogát nem a kormány előterjesztése alapján gyakorolja, sőt még az a rész is, a mely a kormány előterjesztésére neveztetett ki, élethossziglan kerülven a főrendiházba, függetlennek tekinthető a kormánytól. A kinevezett főrendek különben is oly csekély számmal vannak, hogy azok a főrendiházat állás foglalásánál majorizálni nem tudják s így nem forog fenn a szüksége annak, a mi Franciaországban 1830-ban a Polignac-miniszterium vád alá helyezése alkalmával történt, t. i. hogy a tárgyalások

megkezdése előtt a Villèle-miniszterium által kinevezett tagok kiűzettek a pairek házából.

De a főrendek függetlenek lefelé is. Mandátumukat nem a választóktól nyervén, nem is kell attól tartani, hogy a választók hangulata őket meggyőződésük önálló nyilvánításánál befolyásolni fogja. A morális eszközök (rendjel, czim stb.) minden állampolgárra ép ugy hathatnak.

Igy elmondható, függetlenebb testülete, köre az országnak a kormánynyal szemben nincs.

De a részrehajlatlanság szempontjából is a legmesszebbmenő garanciákat nyújtja a főrendiházból alakult bíróság. Osztályérdekek, vallási elfogultság talán inkább uralkodhatik a felsőház, mint a képviselőház tagjai felett, de viszont pártpolitikai tulkapásoknak annyira kitéve nincsenek. A főrendiház ugyanis szintén csoportosulhat pártállás szerint, sőt a törvényhozás zavartalan menete érdekében kívánatos is hogy a képviselőházban többségben levő párt legyen a főrendiházban is többségben, de az nem feltétlenül szükséges. S a főrendiházat helyzete szükségképen arra viszi, hogy inkább ellenőrző, bíráló szerepre vállalkozzék. A pártusákból minden valószínűség szerint kimarad, mert ha a főrendiház is minden erővel igyekszik a kormányzati vezéreket megadni s ennek megfelelően pártokra oszlik, a melyek ép oly kemény küzdelmet folytatnak elveik érvényesítéseért, mint a képviselőház árnyalatai, ez a képviselőház s főrendiház között a törvényhozás menetére káros konfliktust szülne.

S e küzdelemben a főrendiház maradna a gyengébb fél. Az irányeszmék megadására a dolog természeténél fogva a képviselőház van hivatva, a mely a népképviselő elveinek megfelelően alakíttatik össze. A képviselőház tagjainak választásánál részt vesz az egész nemzet, része van abban mindenkinek. A képviselőház tehát sokkal nyilvánvalóbban képviseli a nemzet akaratát, mint a főrendiház, a mely igen könnyen ellentétbe kerülhet a nemzet többségének óhajával. S akár jó, akár rossz ez az akarat, érvényesülésre mégis ez jogosult.



De éppen ama körülmény, hogy a főrendiház természet-szerűleg marad ki a pártusákból, teszi alkalmassá és hívottá arra, hogy oly eseteket, a melyeknek felszínretolásánál az elvakult pártszenvédély is szerepelhet tényező gyanánt, a főrendiház bírálja el.

A politikai képzettség is legtöbb valószínűséggel a főrendiház tagjaiból alakult bizottságban található fel a kívánt mértékben.

Hisz a főrendiház része a parlamentnek, annak a testületnek, a mely a törvényalkotási és politikai kérdések elbírálásával foglalkozik s így a politikai érzék leginkább fejlődik ki benne. Ez a kvalitása helyezi feléje az ország legfőbb törvényszékéből összeállított bíróságnak — a minővel pl. Belgiumban, Rumániában találkozunk — a melyek tagjaiban a politikai érzék igen könnyen hiányozhatik. A jogi képzettség ugyan inkább lehető fel az ily módon összeállított bíróság tagjaiban. A magyar főrendiházban azonban jogászvilágunknak több előkelő tagja ül s valószínű, hogy az a kiküldendő parlamenti bizottságban is képviselőre talál.

Egyébként az ellenőrzés, a melynek a bíróság ítélete az egész nemzet részéről alá van vetve, csaknem teljesen kizárja annak a lehetőségét, hogy törvénytelenül ítéljen.

Hogy tehát a bíróság ítélete meghozatalánál az alkotmányos szabadság megóvására, a *salus rei publicae*, az állam biztosságának és fejlődésének legfőbb érdekeire legyen tekintettel, a parlamentből és pedig ennek főrendiházából alakuló bíróság által van leginkább biztosítva. S a suly erre helyezendő, mert a mint ezt fentebb részletesebben kifejtettem, a miniszterek által bivatalukban elkövetett bűntettek nem határozhatók meg előre s ennél fogva a felettük ítélő bíró nincs abban a kényelmes helyzetben, hogy egyszerűen csak a törvényeket volna hivatva végrehajtani, hanem belátása és lelkiismerete kell, hogy vezérelje. Támaszul jogi és politikai érzéke szolgál. A közigazgatás és kormányzat terén szerzett tapasztalatok sokkal inkább fogják a bírónak állás-

pontja elfoglalásánál a helyes irányt megadni, mint jogi ismeretei.

A felsőház tagjaiból alakult e bíróság annyiban hasonlít az esküdtszékhez, a mennyiben nincsen a törvény betűjéhez kötve és felebbezés kizárásával itél; de abban különbözik, hogy nemcsak a vétkekesség kérdésében határoz, hanem a büntetést is kiszabja.<sup>1</sup>

A magyar parlamenti bíróság szervezete megfelel az ily bíróságokkal szemben általában támasztott egyéb igényeknek is.<sup>2</sup>

Megalakulása gyorsan történhetik, csaknem oly számba megy, mintha előzetesen már össze volna állítva. Két nappal azután, hogy a képviselőház a miniszter vád alá helyezését elhatározta, a bíróság már működésben lehet.

Az, hogy a bíróság tagjai ad hoc választatnak, egyenesen feléje helyezendő annak, mint hogyha e szerepre élethosszigan kijelöltettek volna. A miniszternek, a ki a törvények s a közjó ellen vét, sokkal inkább volna módjában leendő bírót ártalmatlanná tenni, ha azok előre ismeretesek, mint egy oly bíróságot, a mely összealkotása után azonnal hivatva van itélni.

A bíróság tagjainak száma azonban magasabb lehetne. A magyar törvény a tagok számát tizenkettőben állapítja meg s ez kevés. Nemcsak azért, mert a befolyásoláa könnyebb; hanem mert a nemzet legfőbb bíróságának nagyszámú tagokból kellene állania, hogy az ügyek fontosságának megfelelően.

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közbjoga. 705. l.

<sup>2</sup> Ezért nincs alapjuk amaz ellenvetéseknek, a melyek a parlament bíróságának esküdtszéki jellege ellen tétetnek. Pl. Kerchove u. o. 198. l. il faut même se prémunir contre ces garanties qui accordées aux ministres pourraient constituer un véritable danger pour la société en faisant obstacle à l'intérêt de la vindicte publique. Ici comme lorsqu'il s'agit de faits d'administration la Cour de cassation présentera seule la somme d'impartialité et d'indépendance indispensable à la sauvegarde des droits de la Société.



A parlamenti bíróság nem csupán a miniszterek felett ítélkezik, hanem azok büntársai felett is.

Ez egyrészt megfelel a ne contentia causae dividatur elvnek; de másrészt ellenkezője ugyanama ténykörülmenyre vonatkozólag kétszeres eljárást tenne szükségessé s eredménye esetleg az lenne, hogy két ellentétes ítélet hozatik.

Különben is mindamaz okok, a melyek a miniszterek felett itélni hivatott külön bíróságok rendszeresítése mellett szólnak, támogatják azt is, hogy a miniszterek büntársai felett is ez a bíróság ítélkezzék.

Ellenben a kártérítés iránti keresetekkel — a mint ezt már említettem — helyesen a rendes bíróságoknak kell foglalkozniok.

Az 1874. jan. 10-én kelt horvát törvény 5. §. is a bűnösnek ítélt bán vagy osztályfőnök által okozott magánjogi kártérítési igények feletti ítélkezést a rendes bíróságok hatáskörébe utalja.

Nem volna helyes a miniszter kártérítési felelősségét jogi vagy politikai felelősségével összekapcsolni.

A miniszter sokszor felmentendő lesz úgy a jogi, mint a politikai felelősség alól; ellenben a kártérítés kötelezettsége megállapítandó, ha nem a miniszterre, úgy az államra vonatkozólag.

A kártérítés iránti keresetnek a parlamenti bíróság elé való utalása tehát ebből a szempontból sem indokolt.

E mellett a kártérítés iránti keresetek elbírálásánál tisztán a jogszabályoknak kell alkalmaztatniok, nem úgy mint a miniszterek jogi és politikai felelősségének megállapításánál. A polgároknak ama kártérítési igénye jogos a miniszterekkel szemben, a mely jogos volna bárkivel szemben. A kártérítés felett itélni hivatott bíróságnak tehát tisztán jogi képzettséggel bíró egyénekből kell összeállítva lennie. Ezeknek nem szabad számolni azzal a sok méltánylást érdemlő szemponttal, a melyek a minisztert a jog nyílt parancsaival szemben valamely intézkedés megtételére indították; hanem akár a közjó érdekében történt, akár miniszteri tul-

kapás volt a megkárosítás, a magánegyén vagyoni jogi helyzetét reparálniok kell.

Vajjon a miniszter, vagy az állam terhére, ezt a kérdést már fentebb megvilágítottam.

Vannak különben egyéb okok is, a melyek azt követelik, hogy a kártérítés iránti keresetek a rendes bíróságok elé utaltassanak.

Ha a közönséges bíróságok ítélnek azokban az esetekben, a melyekben a miniszter ellen szerződésből vagy szerződéshez hasonló alapokból támasztatnak követelések, nincs ok arra, hogy ne maradhasson előttük oly eset is, a melyben a követelés a miniszter által elkövetett büntetből és vétségéből származik.

Azután a parlamenti bíróságnak — a mint ezt fentebb indokollam — nagy apparatussal kell működnie, hogy az tekintélyével arányban legyen; s ennél fogva, hogyha a kártérítési keresetekkel a felek a bíróság elé utasítatnának, esetleg aránytalanul magas perköltségek viselésére volnának elítélendők.

A telegezés pedig ki volna zárva.

S ha a miniszter politikai vagy jogi felelősségének megállapítása és a kártérítési per tárgyalása között ily szoros kapcsolat létesíttetnék, akkor a kettőt együttesen kellene a parlamenti bíróság elé vinni, s a mennyiben a miniszter vád alá helyezésének lehetősége pl. a miniszter halála esetén nem forogna fenn, a kártérítési igények is elutasítandók volnának.<sup>1</sup>

A közös miniszterek felett az 1867. évi XII. t.-cz. 51. §. értelmében a delegációk mondanak ítéletet.

E végből mindkét delegáció nem ugyan a saját kebeléből, hanem amaz országoknak, a melyeket képvisel, független állású és törvénytudó polgáraiból külön-külön 24 tagot

<sup>1</sup> A rendes bíróság illetékeségét tartják fenn az 1848. évi június 4-én kelt bajor törvény 18. cikke, az 1885. évi ápr. hó 22-én kelt németalföldi törvény 36. cikke, az 1828. jun. 7-én kelt norvég törvény; ellenben az 1868. évi decz. 9-én kelt svájci törvény 33. cikke a külön bíróság illetékeségét állapítja meg. l. Kerchove u. o.



hoz javaslatba. Mindegyik bizottságot megilleti a jog, hogy a másik bizottság által javaslatba hozott 24 tag közül 12-öt okadás nélkül kitörülhet. A vádlottaknak szintén joga van együtt és összesen 12 tag kitörlését követelni; ugy mindazon által, hogy a megmaradt tagok számában mindegyik bizottság választott bírának száma egyenlő legyen. S az így fennmaradt tagok lesznek a pör bírái.

A bán felett egy regnicolarisnak nevezett bíróság ítél, a mely a horvát-szlavon hétszemélyes tábla bíráiból, a báni tábla, valamint az eszéki törvényszék elnökeiből, a báni tábla két legidősebb bírájából és tizenkét, a horvát-szlavon országgyűlés által választott horvát-szlavon illetőségű polgárból áll, a kik nem tagjai az országgyűlésnek, összesen tehát 24 tagból.

Hat tagot a vádló s hatot a vádlott vehet vissza; de csak egyenlő számban a bírói és a választott tagok közül; úgy hogy hat bírói s hat választott tag maradjon. Az elnöki tisztet mindig a hétszemélyes tábla elnöke viseli.

#### A vádhatóság.

A kormány vagy csak egyes miniszter vád alá helyezése is az állami organizmus működésének oly megzavarásával jár, hogy annak előidezését az egyes állampolgár belátására bizni nem lehet.

Ennek az igazságnak felismerése szolgált indokul annak kimondására, hogy az érdekeiben bármennyire sértett egyes állampolgár akarata nem döntő a miniszter vád alá helyezése tekintetében, hanem e felett a törvényhozó testület vagy annak valamely része van hivatva határozni. Rumániában a törvényhozás mindkét háza vagy az uralkodó kívánságára megindítható az eljárás. Ellenben Franciaországban (1875. febr. 24-én k. törvény), Angliában, Bajorországban (az 1848. június 4-ki törvény 11. cikke), az északamerikai Egyesült-Államokban (az alkotmány I. cikke, II. sect. 5. §.), Dániában (1852. márcz. 3-ki törvény 18. §.), Spanyolországban (1849. évi május 11-ki törvény 56. és 64. §.), úgyszintén Belgiumban is a képviselőház vagy ennek megfelelő része helyezi a minisztert, illetve Észak-Amerikában az elnököt vád alá. Bulgáriában, a hol egy kamara van, a vád irásba foglalandó, felszerelendő az összes vádpontokkal, s aláírandó a szobranje tagjainak egy negyede által. Ha valamely miniszter vád alá helyezése iránt javaslat tétetik, a szobranje 12 tagból álló bizottságot választ, a mely a tényálladékokat tisztázza.



E bizottságnak nem lehetnek tagjai azok, a kik a vádiratot aláírták. Ha e bizottság előterjesztésére a minisztert a szobranje vád alá helyezi, a szobranje tagjai közül egyet a vád képviselével megbiz.<sup>1</sup> A miniszter vád alá helyezéséhez a szobranje jelen levő tagjai két harmad többségének hozzájárulása kívántatik.

A képviselőház van hivatva vád alá helyezni a minisztert nálunk is.

Az 1848. évi III. t.-cikk 35. §. szerint: A miniszternek vád alá helyezését az alsó tábla szavazatainak általános többségével rendeli el.

A képviselőház határozata ez esetben csak annyiban különbözik más ügyekben állásfoglalásától, hogy az összes képviselők, nem pedig csak a jelenlevők többségének hozzájárulása kívántatik meg.

Ha a miniszter vád alá volna helyezhető egyeseknek akaratából, ezeknek tényleges vagy csak képzelt sérelmeire, gyakran előforduló tárgyalások aláásnák a miniszteri állás tekintélyét, a mely az állami ügyek végrehajtásának élén álló egyénnél lehetőleg inkább óvandó és emelendő.

S ez természetszerűleg következnek még akkor is, ha a miniszter felmentetnék. A minduntalan a vádlottak padján ülő s a hozzá intézett keresztkérdésekre figyelemmel s óvatossággal válaszoló miniszterrel szemben fennmaradna mindig valami a hangulatból, a mely a felmentett vádlottakat kíséri.

De e mellett a minisztert eredményes működésében erősen akadályozná.

A vád alá helyezett miniszter nem teljesíthetné kötelességeit, sőt emez idő alatt természetszerűleg csak a legszükségesebb s halaszthatatlan teendők elvégzésére szorítkoznák.

De megkötné bátor s az ország javára irányuló tevékenységében már maga a lehetőség is, hogy bármely, talán a

<sup>1</sup> Az 1880. decz. 10-én 707. u. o. kelt rendelet 9. szakasza.

közérdekből erősen méltánylandó tette, ha nem is vagyoni, de legalább is erkölcsi integritását veszélyeztető vádemelésre adhat okot. Hiszen a parlament tagjainak mentelmi jogában is az az eszme nyer kifejezést, hogy a parlament tagjainak szabad működése megvédessék. Mennyivel inkább indokolt ez a miniszterre vonatkozólag, a ki a parlament tagjainál sokkal fontosabb és felelősséggel teljes állást tölt be.

A miniszter vád alá helyezése a közvádoló mérlegelésére se bízható. A közvádoló egyrészt az igazságügyminiszter által kinevezett hivatalnok, a ki már erre való tekintettel is nehezen fogja tárgyilagosságát megőrizni. E mellett a közvádolóban nem hiányoznak a jogi ismeretek; de nem nyújt garanciát a tekintetben, hogy kellő politikai képzettséggel rendelkezik, a mi a miniszter vád alá helyezésénél, a mint ezt fentebb kifejtettem, előbbre helyezendő a jogi ismereteknél.

A képviselőház, a mely a magánvádat kritika alá veszi, s a minisztert vád alá helyezi, a megfelelő orgánum erre a célra. A kellő garanciákat nyújtja a tekintetben, hogy a miniszter a jogot lábbal ne taposhassa, másrészt azonban cselekedeteiben a legjobb meggyőződést követhesse, a melyet a képviselőháznak kellő politikai érettséggel bíró tagjai méltányolni tudnak.

A mellett különben, hogy a vádemelés jogával a képviselőház ruháztassék fel, még egy más momentum is szól.

A képviselőház a nemzet képviselője s mint ilyen első sorban hivatott arra, hogy annak jogait megvédje.

A képviselőház van hivatva ellenőrizni a miniszterium eljárását s e közben azt is figyelemmel kíséreni, vajjon nem cselekszenek-e a miniszterek az alkotmány ellen?

Minő súlyt tudna a képviselőház észrevételeinek tulajdonítani, ha a vádemelés joga elvétetnék tőle?

Egyénesen tarthatatlan helyzet fejlődne ki, ha a képviselőház többsége a miniszter tetteinek komoly megvizsgálását, szóval a vád alá helyezést szükségesnek tartaná, míg valamely más orgánum, a mely a vád alá helyezést gyakorolja, ellentétes véleményen volna.



A parlamentaris felelős kormányzat alapelveiből következik, hogy a miniszterium egyrészt az uralkodóval, másrészt azonban a nemzet képviselétével összhangban járjon el. Emez összhang azonnal megzavartatnék, a mint a minisztert valamely, a parlamenten kívül eső akarat erőszakkal tartaná fenn.

Nem lehet a képviselőházat még az által se megkötni, hogy a korábbi képviselőház határozatát felül ne vizsgálhassa.

Az alkotmányos élet szellemének az angol alkotmánytörténelemből levonható amaz elv felel meg, hogy egyrésztől a miniszterek ellen emelt vád ülészakról-ülészakra az elnapolások és felosztások daczára folytatólagosan tárgyalható, másrészt újabb terhelő adatok vagy egyáltalában a képviselőház nézeteinek megváltozása folytán a miniszter vád alá helyezhető, habár ugyanaz vagy egy korábbi ház a miniszter elleni vádindítványt elejtette.

Nem tartom azonban morális elvnek azt, a melyet Kerchove<sup>1</sup> emlit, t. i. hogy a miniszter ellen a vádemelés elhalasztható „devant un intérêt social plus élevé, celui du salut de l'État”. Ha az állam magasabb érdekeiből a vád elejtetik, hogy az államkormányzat részére éppen az illető miniszter tartassék meg, akkor nem volna méltányos ugyanazt, a midőn már nagy feladatát megoldotta, vád alá helyezni.

Ha a miniszterek később helyeztetnek vád alá, annak csak az lehet az elfogadható indoka, hogy a rendszer, a melyet képviseltek, csak akkor bukott meg. Vagy pedig, hogy az állami élet rendje annyira meg volt zavarva, hogy a vád alá helyezés nem volt gyakorolható.

Ez természetesen nem zárja ki, hogy ugy a saját pártja, mint az ellenpárt valamely magasabb érdekből a vádat végleg elejtse.

A képviselőház az által, hogy a miniszter vád alá helyezését elhatározza, nem helyettesíti a vádhatóságot. A képviselőház nem foglal állást a tekintetben, vajjon a miniszter ellen

<sup>1</sup> U. o. 145. l.

emelt vád jogosult-e, csupán a lehetőségét engedi meg annak, hogy a miniszter vétkes.

A főrendiház bírósága tehát nem jut okvetlenül ellentétbe a képviselőházzal, ha a bevádolt minisztert fel is menti.

A képviselőház a bűnösségnek lehetősége mellett határozatánál azt is mérlegeli, vajjon az állami ügyek akkori állása mellett megengedhető-e, hogy a miniszter elvonassék az ügyek vitéletől.

A vád képviselésére annak a háznak egy bizottsága a legalkalmasabb, a mely házból a vád alá helyezés kiindult. Pontecoulant, X. Károly minisztereinek vád alá helyezése alkalmával a következőket mondotta a francia peerek házában: Celui qui accuse et traduit devant un tribunal n'est il pas appelé naturellement à suivre l'accusation qu'il a présentée? Et quelle autre pouvoir pourrait-on en charger? L'autorité royale mêmes dans des cas différents de celui-ci pourrait-elle convenablement intervenir dans un pareil débat? Et n'est-il pas plus régulier de confier la poursuite à des commissaires pris, dans le sein de la Chambre qui l'a ordonnée? C'est ainsi que la chose toujours pratiquée en Angleterre et aucune raison n'existe de s'écarter en ce point de l'exemple qu'elle nous a donné.<sup>1</sup>

A magyar törvény is (1848. III. t.-cz. 34. §.) az alsó-tábla által a vádpör vitélére kiküldött biztosokról szól.

Ama bizottság jogi jellegének a megállapítása, a melyet a képviselőház a vád képviselésére s a főrendiház a bíraskodásra kiküld, nem okoz nehézséget. E bizottságok semmiben se különböznek más bizottságoktól s jogokkal önmagukban nem, hanem csakis a házak megbízása alapján bírnak. Ugyanezek a megbízást tetszés szerint vissza is vonhatják.

Vajjon megszűnik-e a képviselőház vádemelési joga bizonyos idő lejártával, azaz helye van-e az elévülésnek a miniszterek felelősségére vonatkozólag? Mindamaz indokok,

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 229. l.



a melyek folytán az elévülést jogi rendszerünk egyik alkatrészévé tettük, szólnak a mellett is, hogy a minisztert a vádemelés lehetősége örökké ne fenyegetse. Sőt itt annál méltányosabb ez, mert a miniszter tettei nem tisztán a jog rideg paragrafusai szerint bíraltatnak el s a felfogások esetleg rövid idő multán oly változáson mennek át, hogy a miniszter interecziói alig lesznek érthetők és méltányolhatók.

A közös miniszterek felelősségre vonását ugy a magyar, mint az osztrák bizottság kezdeményezheti. Az 1867. évi XII. t.-cz. 50. §. szerint mindenik bizottságnak joga van oly esetekben, midőn az alkotmányos törvények megsértése miatt szükségesnek tartja, a közös miniszteriumnak vagy a miniszterium egyes tagjainak perbefogását indítványozni s emez indítványát írásban a másik bizottsággal is közölni. Ha a perbefogást mindenik bizottság elhatározza, vagy ha az az eltérő vélemények miatt szavazó ülésben többséggel elhatározzatik, e határozat azonnal jogérvényesnek tekintetik.

A vád képviselőtere a delegációk tagjaink közül bizottságot fognak valószínűleg választani, bár ez külön előírva nincs.

A közös pénzügyminiszter ellen a függő államadósságoknak törvényellenes kezelése és közös kölcsön esetén e körüli eljárása miatt a magyar országgyűlés is emelhet vádat. A per bírása azonban ez esetben is a delegáció által választatik.

A horvát bán vád alá helyezése felett a horvát-szlavon országgyűlés kétharmad szótöbbséggel dönt.

A vádat az országgyűlés által saját kebeléből választott két tag képviseli.

### Az elővizsgálat és eljárás.

Általános kellékül állittatik oda ama bíróságokra vonatkozólag, a melyek miniszterek felett vannak hivatva itélkezni, hogy eljárásuk minél gyorsabb legyen, azaz, hogy minél előbb foglalkozhassanak az ügygyel, tájékozassák magukat és hozhassanak ítéletet.

Nálunk idevonatkozólag irott szabályok nincsenek, de az elv annyira indokolt, hogy nálunk is elfogadottnak tekinthető.

Az eljárást a parlament tagjai ellen — s a magyar miniszter csaknem mindig az — a bíróságnak felhatalmazás nélkül megindítani nem lehet. A képviselőt vagy főrendet addig a bíróság nem hallgathatja ki, házkutatást addig nála nem rendezhet, maga elé nem idézheti, elfogatási parancsot nem adhat ki ellene.

De a képviselői vagy főrendiházi tagsági minőség nem allhat utjában annak, hogy a vétség konstatáltassék, s a vizsgálat, a mennyiben jegyzőkönyvek felvételére, tanukihallgatásra, helyszini szemlére vonatkozik, megejthető ne legyen.

Ha azonban oly vétségről van szó, melyet a miniszter hivatalos minőségben követett el, a parlament előleges felhatalmazása nélkül oly tények se eszközölhetők, a melyeknek ezélja a bizonyítékok összegyűjtése. Mert a parlament joga



nem csupán az eljárás folytatását megengedni, de egyáltalában az eljárást megindítani.

Ha a miniszter közönséges büntett elkövetésénél tetten éretik, előleges felhatalmazás nélkül is bármely erre felhatalmazott hatóság sőt egyes magánegyen által is letartóztatható; s alig képzelhető el, hogy a parlament ily esetben megtagadja az eljárás folytatásához a felhatalmazást vagy pedig a miniszter megakarja tartani tárczáját.

Ha azonban hivatalos minőségben követ el hasonló büntettet, ismét csak a parlament felhatalmazására lesz letartóztatható.

E végből a parlament, illetve a bizottság az illetékes rendőri vagy bírói közeghez fog fordulni.<sup>1</sup>

A gyakorlatban emez elvektől sok eltérés tapasztalható, Franciaországban pl. 1830-ban a képviselőház saját elhatározásából elzáratta Polignac herceget és lársait.

Angliában viták folytak a lordok háza és a képviselőház között a körül, melyiknek a joga elrendelni, hogy a miniszter preventive elzárassék. Lord Clarendon híres pere alkalmával 1667-ben a lordok háza nem engedte meg, hogy a képviselőház a miniszter ideiglenes elzárását elrendelje, s a képviselőház ismételt sürgetése daczára szilárdan megmaradt álláspontján. Máskor azonban a képviselőház a miniszter elfogatását elrendelte a nélkül, hogy e végből a lordok házához fordult volna.

Az elfogott és elzárt miniszter is kérheti, hogy óvadék ellenében vagy a nélkül szabadlábra helyeztessék.

A miniszter ebbeli minősége különben a vád alá helyezés után is megmarad, ha lemondott is. Ettől csak a király foszthatja meg.

Az eljárást különféleképen találjuk szabályozva a külföldön.

Belgiumban általában a képviselőház arra szorítkozik, hogy a vizsgálatra az engedélyt az illetékes bírói közegnek

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 214-19. Ez foglaltatik a holland és más törvényekben

megadja. De volt eset, hogy maga küldött ki bizottságot, a mely a vizsgálatot vezette.<sup>1</sup>

Angliában a vádat a főrendiház előtt a képviselőház egyik tagja adja elő, a ki a képviselőház egy küldöttsége élén járul a főrendiház elé. E megbizott bejelenti egyszersmind, hogy a képviselőház a vádat írásban is kellő időben elő fogja terjeszteni s azokat igazolni. A vádpontokat a képviselőház egy bizottsága állítja össze, a ház megvitatja és így végleg megállapítva kerülnek a főrendiház elé. A vád alá helyezett minisztert a vádpontokról a főrendiház értesíti. A miniszter a vádpontokra írásban válaszolhat, a képviselőház pedig a vád alá helyezett miniszter beadványára észrevételeket tehet.

A végtárgyalás napját a főrendiház tüzi ki, az alsóház a vád képviseletére megbizottakat (manegers) nevez, de azon bizottsággá alakulva maga is jelen van. A vádlott szintén beidézetheti tanuit s védőt vehet igénybe.

A vádló s a vádlott perbeszédei s a tanuk szokásos kemény vallatása után az elnök egyenkint felhívja az összes peereket, a legifjabbban kezdve, vétkes-e a vádlott vagy nem? S azok az elnöki felhívás rendje szerint felállva, fedetlen fővel, jobb kezüket a mellökre téve: „Becsületemre vétkes“ vagy „nem vétkes“ szóval adják szavazatukat. Az ítélet egyszerű többséggel hozatik.

Az alsóház által emelt vádat nem szünteti meg az ülészak berekesztése, de a parlament feloszlatása se, s nem lehet ellenében a királyi kegyelem utján való pertörléssel élni.<sup>2</sup>

Rumániában 20 képviselőnek vagy 10 szenátornak kell a vádindítványt aláírni s abban az elkövetett büntettek pontosan megjelölendők.

Az illető ház elnöke öt nap mulva, a mi, mint fentebb láttuk, hosszú terminusnak tekintendő, napirendre tüzi az indítványt. Ha az eset sürgős, azonnal tárgyalatik, ha nem,

<sup>1</sup> Kerchove u. o. 224. l.

<sup>2</sup> Kerchove u. o. 230. l.



egy bizottság bizatik meg tanulmányozásával. Ha a miniszter jelen van, akár mint miniszter, akár mint képviselő vagy szenátor meghallgattatik. Hogy az ügy a bizottsághoz utasíttassék, ehhez abszolút majoritás szükséges.

Tettenérés esetén azzal egyidejűleg, hogy az ügyet a bizottság elé utasítja, kétharmad többséggel elhatározhatja, hogy a miniszter preventive elzárassék.

A bizottság, a mely hét tagból áll, összegyűjti az adatokat, megvizsgálja az esetet, meghallgatja a minisztert s jelentését tíz nap mulva beterjeszti. E terminus meghosszabbítható.

Azok, a kik az indítványt megtették, a bizottság munkálatainál jelen lehetnek.

A jelentés a beterjesztéssel egyidejűleg közöltetik a miniszterrel is s öt nap mulva tárgyalatik.

Ha a törvényhozás illető házának kétharmad többsége helyesli a vádat, vizsgáló-bizottság küldetik ki.

Határozathozatal előtt a miniszter szóbelileg s írásbelileg is nyilatkozhatik.

Ha több miniszter helyeztetik egyidejűleg vád alá, külön-külön történik a szavazás.

Arról, hogy valamely miniszter vád alá helyeztetett, értesítetik a másik ház, az uralkodó s a semmisítőszék. A vizsgáló-bizottság számát a parlament határozza meg, de ez nem lehet hétnél kevesebb, s eljárási szabályzatát a bizottság állapítja meg.

E bizottság működése tovább folyik ülészakról-ülészakra, országgyűlésről-országgyűlésre a felosztásra való tekintet nélkül.

Felosztás esetén a bizottságnak vádhatósági joga van.

A kik a feljelentést tették, ennek a bizottságnak a tárgyalásainál is jelen lehetnek.

Mindama jogok, a melyek megilletik a vizsgáló-bírót, valamint az esküdtszék fejét, megilletik e bizottságot is, kivéve a preventiv elzárás elrendelését.

A bizottság előtt a bizonyítás ugyanamaz elvek szerint történik, mint az esküdtszék előtt; s a hivatalnokok fel van-

nak mentve a hivatalos titok megőrzésének kötelezettsége alól.

Ha a bizottság fentartja a vádat, nem történik újabb szavazás; ha azonban el akarja ejteni vagy módosítást ajánl, ennek kétharmad többséggel kell elfogadtatnia.

Ha a parlament feloszlatatik, mielőtt a bizottság működését befejezte, a bizottság mint vádhatóság szerepel a semmisítőszék előtt.

A parlamentnek az a háza, mely a vád alá helyezést iránt az eljárást megindította, mielőtt még a per bíróság előtt megkezdett, a kiküldött bizottság, 20 képviselő vagy 10 szenátor indítványára fel is mentheti a minisztereket.

Ha a vizsgáló-bizottság működését befejezte, a parlament vádhatóságot választ.

A vád alá helyezett miniszter a vizsgálati iratokról másolatot vehet. Ugy szintén a vádhatóság is kívánhatja a védelmi iratok megtekintését.

A vádhatóság pótvizsgálatot is kérhet, a mit megtagadni nem lehet.

A miniszterek büntársaira vonatkozólag az elővizsgálatot a rendes bíróságok eszközlik, azonban a semmisítőszék ítél felettük egyszerre a miniszterekkel és főbűnösökkel.

Az elévülés a miniszterek által elkövetett bűntettekre vonatkozólag ugyanannyi idő alatt következik be, mintha azokat mások követték volna el. A törvényben megállapított külön bűntettekre vonatkozólag az elévülési idő öt esztendő s az elévülés attól fogva kezdődik, a mikor megszűnt hivataloskodni.

Bulgáriában a miniszter ellen a vizsgálat vezetése 3 tagú bizottság feladata, a kiket az igazságügyminiszter előterjesztésére a fejedelem nevez ki és pedig egyet a semmisítőszék, egyet a felebbezési bíróság tagjaiból s egyet a kerületi törvényszékek elnökei közül.

Az ítélet végrehajtása az államügyész feladata.

Ott, a hol mint nálunk a képviselőház csak a vád megítélésére jogosult s a főrendiház, illetve ennek bírósága bírás-



kodik, a vizsgálat vezetése felett is ez lesz hivatva intézkedni s amaz adatokat összegyűjteni, a melyekre a határozat meghozatalánál támaszkodni akar.

A mit ez ellen felhoznak, hogy bizalmatlanságot tartalmaz a vizsgálat vezetésével közönséges körülmények közt megbízott egyénnel szemben, teljesen indokolatlan, mert hiszen a külön bíróságnak s így a külön eljárásnak is első sorban nem a bizalmatlanság az oka, hanem más tényezők, a mint ezt fentebb részletesen kifejtettem.

Mikép védheti magát a megvádolt miniszter bírósága előtt, ez megállapítva nincs.

Mindenesetre azonban jogérzetünkkel ellenkeznek, ha a minisztert a védelemben korlátoznók. Eszközölheti ezt úgy maga, mint képviselő útján.

S így előáll az a kérdés, lehet-e a miniszter védője annak a képviselőháznak valamely tagja, a mely vád alá helyezte.

Ismét a védelem szabadsága érdekében ezt is fenn kell tartanunk. X. Károly minisztereinek vád alá helyezése alkalmából a francia képviselőház is megengedte Martignac képviselőnek, hogy Polignac berezeg védelmére kelhessen.

A képviselőház által kiküldött biztosok feladata a vádat megformulálni, képviselni, azt a főrendiházból alakult bírósággal, valamint a vádlottal is közölni, hogy ez a védelemre készülhessen.

E bizottság Belgiumban a tárgyalások folyama alatt a végtárgyalás céljaira gyűjti az anyagot s ellenőrzi az ítélet végrehajtását. Szóval, a királyi ügyész teendőit teljesíti.

A bán felett ítélő bíróság is szabadon mérlegelheti a bizonyítékokat, e tekintetben törvényes határozmányokhoz nincs kötve. A bán azonban csak kétharmad szótöbbséggel ítélheti el.

### A miniszterekre kiszabható büntetések.

Minő büntetés rovassék ki a miniszterekre, a kik vétkeseknek találtattak?

Azok között, a kik e kérdéssel elméletben foglalkoztak, valamint a különböző alkotmányok tételei között is nagy ellentétek tapasztalhatók.

A szempontokhoz képest ugyanis, a melyekből kiindulnak, majd a legerősebb büntetéseket, majd egészen enyhe eljárást javasolnak, illetve irnak elő. Természetesen közbeeső kiegyenlítő felfogás se hiányzik.

Azok, a kik a súlyos büntetéseket sürgetik, az állami elleni büntettek súlyosságából indulnak ki.

Aligha felelne meg azonban jogérzetünknek, ha azt látnók, hogy a miniszter, a ki valamely alkotmányellenes rendeletet alájegyzett, bilincsekbe vérvé, a gyilkosok és rablók közé kerül. Hiszen a magyar felfogás a politikai vétségekre egyáltalában külön büntetéseket állapít meg, a melyek enyhébbek és nem dehonesztálók. S a mikor Jefferson Davis a déli szövetségek elnöke többé-kevésbé szigorúan fogva tartatott, egész Európa megütközött rajta.

Különösen elítélőleg nyilatkozik a szigorú büntetésekről Constant Benjamin: ' Une nation qui craindrait la vie ou

1 Discours de M. de Martignac 420. v. Kerchove u. o. 169. 1.



la liberté d'un ministre dépouillé de sa puissance serait une nation misérable. Elle ressemblerait à ces esclaves qui tuaient leurs maîtres de peur qu'ils ne reparussent le fouet à la main.

Észak-Amerikában a szenátus ítélete nem terjedhet többre, mint a hivatal, illetve a hivatalviselési képesség elvesztésére. Ha azonban közönséges büntett forog fenn, a törvény rendes útján is bevádolható és büntethető.

Angliában a büntetés kiszabása a vád alá helyezett miniszterre nem történhet meg a főrendek által, a kik az ítéletet hozzák, ha csak azt az alsóház elnöke útján külön nem kéri.<sup>1</sup>

Belgiumban a rendes büntetés alkalmaztatik, ha a miniszter oly tettet követett el, a melynél a büntető törvény intézkedik. Egyébként a büntettek szabott büntetések legenyhébbike, a börtön (reclusion) rovatik ki.<sup>2</sup>

Miféle büntetést fog a parlamenti bíróság kiszabhatni nálunk, a hol a száműzetés, a mely büntetést pl. az 1855. apr. 22-ki holland törvény előírja, törvénykönyvünkben nem foglaltatik?

Más büntetés, mint a minőt büntető jogunk ismer, alig lesz megállapítható, még ha annak történeti alapja volna is.

A württembergi alkotmány 203. §-ában a pénzbüntetés rendszeresítették s az angol lordok háza is pénzbüntetést szabott ki egyes esetekben.

A pénzbüntetést azonban itt is ama tökéletlensége jellemzi, mint általában.

A minisztereknél is a pénzbüntetés legtöbbször csak jelezheti, hogy a miniszter elítéltetett. A pénzbüntetés ugyanis nem magas összegben szokott megállapíttatni s így a vagyonos miniszter azt alig fogja megérezni.

A pénzbüntetés tehát viszonyítandó volna az elítélt vagyoni helyzetéhez, a mi meg a jószágelkobzással volna azonos s ellenkezik a modern büntetőjogi elvekkel.

<sup>1</sup> Concha: Ujkori alkotmányok. II. k. 444—487. l.

<sup>2</sup> U. o. I. k. 114—117. l.

Nem ide tartoznak a kártérítési keresetek, mert ezeknek eredménye nem büntetesképen szabatik ki, ezekkel ennél fogva másutt foglalkoztam.

A magyar parlamenti bíróság számára alkotmány sértés esetén tehát alig marad fenn egyéb ítéletének erkölcsi súlyánál s annál, hogy az elítélt minisztert összes vagy bizonyos politikai s polgári jogaitól megfosssa.

Fogházat, börtönt, politikai vétségre alig lesz hajlandó kiszabni, az államfogház pedig csak gyenge függelékképpen szerepelne ítéletének morális hatása mellett.

Lehet, hogy per analogiam alkalmas valamely büntetést, pl. hogyha a miniszter sikkasztott az állam vagyonaiból vagy megvesztegette magát, büntető törvénykönyvünk idevágó §-ából választja ki a büntetés nemét.

A közös miniszterek jogi felelősségét az 1867. évi XII. t.-cz. szabályozza, de csak nemlegesén. S minthogy e törvény csak a vádemelés és a bíróság megalakítása tekintetében tartalmaz az 1848. évi III. t.-czikkből eltérő rendelkezéseket, egyebekben az 1848. évi III. t.-czikk a közös miniszterekre is vonatkozik.<sup>1</sup>

A magyar törvények értelmében tehát a közös miniszterekre is az összes, a magyar büntetőjogban ismeretes büntetések alkalmazhatók; míg az osztrák polgári törvénykönyv szerint csak a) állásából, illetve a korona tanácsából való elmozdítás; b) hivatalvesztés és politikai jogainak elvesztése; c) büntető törvénykönyv szerinti elítélés; d) az okozott kár megtérítése. Ausztriában tehát a bíróság nem szabad mérlegelés alapján szabja ki a büntetést, hanem kötve van ép úgy, mint bármely más büntető hatóság.

Melyik lesz tehát irányadó, a miniszter állampolgársága vagy annak a delegációnak a törvényei, a mely a vád alá helyezést indítványozta?

Ferdinándy szerint<sup>2</sup> ily esetben a magyar jog volna alkalmazandó, mert az osztrák alkotmány sértés

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közjoga. 706. l.

<sup>2</sup> Ferdinándy u. o. 707.



tetlenségének is nagyobb biztosítéka, mint maga az osztrák törvény.

Szerintem a vád alá helyezést indítványozó delegáció törvényei volnának irányadók s ha a két állam alkotmányát sértette meg, a súlyosabb büntetés.

Az elítelt bán büntetése nem lehet egyéb, mint a) a bánnak állásból való elbocsátása, mely újra alkalmazhatóságát ki nem zárja; b) a hivatalvesztés, mely újra alkalmazhatóságát kizárja.

Ha pedig a bán köztörvénybe is ütköző büntetendő cselekményt követett el vagy anyagi kárt okozott, e tekintetben a hivatalából már elbocsátott bán felett a rendes bíróság határoz.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ferdinándy: Magyarország közjoga. 708. l.

### A felebbezésről és a kegyelem gyakorlásának a jogáról.

A dolog természete hozza magával, hogy a legmagasabb bíróságok ítéletei ellen felebbezni nem lehet. A legfelső bíróságok ép úgy, mint a külön bíróságok, ha ilyen felállítatik, egyesítik magukban mindama garanciákat, a melyek valamely országban csak biztosíthatók. A felebbevitelre tehát már nem marad fórum.

A fentebbiekben jellemeztem ama czélt, a melyet a miniszterek vád alá helyezése esetén ítélő külön parlamenti bíróság felállításával elérni szándékoztak; s azt, hogy legmegfelelőbb orgánum az ítélethozatalra a főrendiház. Ez érthetővé teszi, hogy a főrendiház döntése ellen felebbezni már nem lehet.

Más kérdés azonban, hogy a parlamenti bíróság ítéletének oly ereje van-e, a melylyel szemben a parlamentnek nincs hatalma, illetve, hogy valamely ítélet módosítását vagy felülvizsgálását a parlament se javasolhatja, illetve határozhatja el.

Ez ellenkeznék igazságérzetünkkel, de a parlament souverain jogaival is. Különben a parlament kénytelen volna valamely igazságtalanságot fentartani; s míg az állami életben minden téren a souverainitás másik tényezőjével, a királylyal együtt akármikor és újból határozhat, addig itt meg volna kötve.

S ez annál nagyobb megszorítás volna, mert éppen az elítelt miniszterekre vonatkozólag a kegyelem gyakorlásának rendes forrása, a király, korlátok közé van szorítva.



Az elmarasztalt miniszterre nézve a királyi kegyelmezési jog csak általános közbocsánat esetében gyakorolható, mondja az 1848. évi III. t.-cz. 35. §-a.

Eme megszorításnak lélektani és politikai indokai világosak. A parlamenti bíróság a vád alá helyezett miniszter tetteinek elbírálásánál az ország érdekei szempontjából indul ki. Az alkotmány épsége, a nemzet jogainak a megóvása ama vezérelvek, a melyek az ítélet hozatalánál irányítják. Így elítélhet oly minisztert, a ki az alkotmányt, a nemzet jogait az uralkodó hatalmának, jogainak növelése érdekében sértette meg. Vagy ha a miniszter nem is az uralkodó érdekében járt el, tettei az uralkodó szempontjából nem esnek az alá a kemény elbírálás alá, a minővel azokat a nemzet sujtja.

Ha a király kegyelmezési joga a maga korlátlanágában fentartatnék, úgy a királynak sok esetben vagy vétenie kell a legtermészetesebb emberi érzések ellen, a melyek azt diktálják, hogy azon, a ki a királyi jogok gyarapítása érdekében küzdött s e miatt szenved, segítsen; vagy pedig ellentétbe kellene helyezkednie a lörvényhozás másik faktorával az országgyűléssel, a mi az állami élet e két legfőbb tényezője között való egyensúlyt támadná meg s a legsúlyosabb komplikációkra vezetne.

Mondhatni tehát, hogy nem csupán a tárgyi igazság, hanem maga az uralkodó felelőtlensége érdekében szükséges a kegyelmi jog korlátozása s esetleges korrekturának az országgyűlésre való átrovása.

Általános közbocsánat esetén a királyi kegyelem gyakorlásának oly indokai vannak, a melyek az alkotmány garanciái szempontjából nem aggályosak s ennélfogva ez fentartható.

Benjamin Constant<sup>1</sup> más nézetet van. Szerinte minden korlátozás, a melynek a királyi felségjogok alá vettetnek, az alkotmányos monarchia alapjait támadja meg. Az ily államban az uralkodónak minden kitüntetés és kegyelem forrásának kell lenni. S ha az uralkodó arra kényszerítetik, hogy ragaszkodásának, hálájának legszentebb kötelmeit megsértse,

<sup>1</sup> De la responsabilité des ministres. X.

a királyság tekintélye megcsappan a nép szemében. Az angolok rákényszerítették I. Károlyt, hogy Strafford halálos ítéletét aláírja s nemsokára maga a királyi hatalom is leromboltatott.

Angliában tényleg az alsóház vádjára elítélt miniszter büntetését teljesen elengedheti a király.<sup>1</sup>

Constant azonban kétségtelenül messze megy. Az által, hogy az uralkodó kivonatik a miniszterek ellen folyó perekből s még a kegyelem gyakorlásával vagy nem gyakorlásával se akarjuk belerántani, ez — a mint fentebb láttuk — ép azért történik, hogy a király személye kimaradjon egy oly küzdelemből, a melyben a támadás végül a király ellen lenne intézendő.

Már Napoleon mondta: „Pour ne pas discréditer le droit de grâce il ne faut l'exercer que dans les cas où la clémence royale ne peut déconsidérer l'oeuvre de la justice.”<sup>2</sup> S minő hatása volna, ha az uralkodó a nemzet képviselőinek meggyőződése, igazságérzete ellenére gyakorolná a kegyelem jogát? A kegyelem joga gyakorlásának alapeszméje különben se az, hogy valaki az igazság sujtó következményei alól elvonassék, hanem, hogy a formai igazság helyett, mely a törvényekben le van fektetve, egy, a közfelfogásnak inkább megfelelő enyhébb büntetés vagy a felmentés alkalmaztassék.

A mienknél azonban helyesebbnek tartom a belga rendszert. Itt ugyanis (az alkotmány 91. cikke értelmében) a minisztereknek kegyelmet a király csak a kamarák egyikének kérelmére adhat.

A közbocsánat ugyanis — még ha azt úgy értelmezzük is, hogy bizonyos fajta büntetésekre vagy a büntetésnek bizonyos részét már kitöltött egyénekre vonatkozik — ritkán adatik s annak az elítélt miniszterre való tekintettel elrendelése nem is volna helyén. Már pedig a miniszterre kiszabott büntetést is soknak, túlzottnak tekintheti később a közfelfogás,

<sup>1</sup> Concha: Ujkori alkotmányok. 444—487. l.

<sup>2</sup> Kerchove u. o. 244. l.



s esetleg a nem egészen igazságosan sujtott minisztert, vagy azt, a ki büneért már eléggé szenvedett, a büntetés alól feloldani, esetleg teljesen rehabilitálni akarhatja.

Nálunk még a perújítás sincs szabályozva.

Bulgáriában a bíróság ítélete ellen a miniszter nem felelbezzhet, de kérelmet intézhet a szobranjehez. Ennek a kegyelmezés iránti határozata a fejedelem elé terjesztetik megerősítés végett.

A fejedelem azonban a szobranje hozzájárulása nélkül nem kegyelmezhet meg a miniszternek.

#### Mit tartalmazzon a miniszteri felelősségről szóló törvény?

A miniszteri felelősség intézménye — a mint azt kifejtettem — oly lényeges fundamentuma az állami életnek, hogy a legtöbb államban az intézmény külön szabályozást nyer vagy ide vonathozó szabályok az alkotmányba foglaltnak.

Kérdés, mi kerüljön külön szabályozás alá, illetve ott, a hol külön törvény van, mi foglaltassék a külön törvénybe?

Külön szabályozandók azok a büntettek — általános értelemben használom e szót s a vétségeket is ideértem — a melyeknek külön jelleget ad a miniszternek ebbeli minősége.

S a külön törvénybe foglalandó ama különös kötelmek megsértése, a melyeket a törvények a miniszterekre rónak. És igen helyes Soria de Crespán<sup>1</sup> megjegyzése, hogy e törvényeknek nem csupán a nagy társadalmi válságokra kell tekintettel lenniök. Ellenkezőleg, a politikai életnek főképen mindennapos eseményeit kell szabályoznia. Hatásának inkább preventív, mint üldöző jellegűnek kell lennie.

A szabályozásnak úgy a büntettek, mint az eljárásra vonatkozólag lehetőleg kimerítőnek kell lenni, vagy a szabad

<sup>1</sup> *Philosophia du droit publique suivi d'un traité de droit constitutionnel* Bruxelles. 1855. 111. l. Kerchove u. o. 81. l.



mérlegelés lehetőségét kell a bíróság számára biztosítani; mert az általános szabályoknak subsidiáliter való alkalmazása is nehézségekbe ütközik.

Egyesek szerint ugyanis oly büntetetre, a mely külön törvénybe nem vétetett fel, a büntető törvénykönyv szabályai alkalmazandók. Így írja elő a holland törvény.<sup>1</sup> Ellenben a svéd és norvég törvények az ellenkezőt mondják.

Az utóbbi felfogás indokoltabb.

Ha a miniszterek által hivatalos minőségben elkövetett büntettek elbírálására külön garanzciákat nyújtó bíróságokat létesítünk s ama várakozással, hogy eme bíróság a miniszterek tetteit szabadon, a *salus rei publicae* szem előtt tartásával bírálja meg, akkor e bíróságot amaz utasításhoz kötni nem lehet, hogy a miről a miniszteri felelősségről szóló törvény nem intézkedik, arra a büntető törvénykönyv definíciói és büntetései alkalmazandók.

Igen valószínű, hogy a parlamenti bíróság azokban az esetekben, a melyekről a külön törvény nem szól, az általános büntető törvénykönyv szabályait fogja szem előtt tartani; de a bíróságot kötni ehhez is, úgy mint kötve vannak a rendes bíróságok, ellentétben állana azzal a czéllal, a melyért a parlamenti bíróság illetékessége megállapított, t. i.: hogy e bíróság a miniszterek tetteit azok politikai helyzetének és egyéb momentumoknak figyelembe vételével mérlegelhesse s a büntetést azokhoz képest állapíthassa meg.

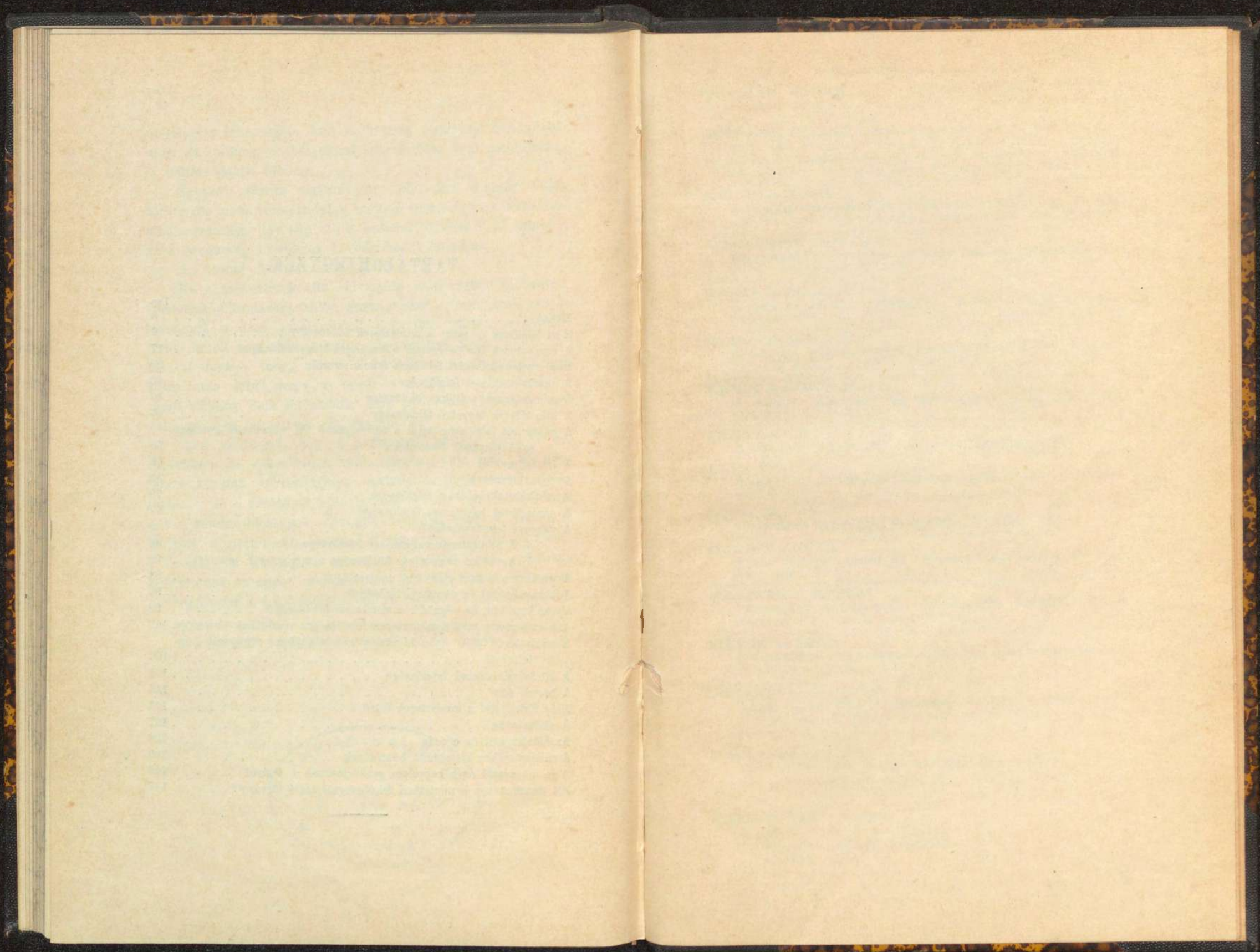
<sup>1</sup> L. az 1855. évi ápr. 20-án kelt törvény 35. cikkét.



## TARTALOMJEGYZÉK.

	Lap
Előszó . . . . .	3
Mért felelősek és mért a miniszterek felelősek? . . . . .	6
A miniszterek felelősségének előzményei Magyarországon . . . . .	17
Minő cselekedeteikért felelősek a miniszterek . . . . .	28
A miniszterek jogi felelőssége . . . . .	40
A miniszterium politikai felelőssége . . . . .	46
A miniszterek fegyelmi felelőssége . . . . .	55
A miniszteri felelősség mint a törvényhozó és végrehajtó hatalom egyensúlyának biztosítója . . . . .	58
A felségjogokról . . . . .	66
Az ellenjegyzésről . . . . .	72
A miniszterek hatósági felelőssége . . . . .	79
A miniszterek egyetemes felelőssége . . . . .	82
A vagyoni felelősségekről:	
a) A miniszterek vagyoni felelőssége . . . . .	85
b) Az állam vagyoni felelőssége a miniszterek tetteiért . . . . .	90
A miniszterek által elkövetett mulasztások . . . . .	93
A közigazgatási és pénzügyi bíróságok . . . . .	96
Mikor kezdődik és végződik a miniszteri felelősség? . . . . .	99
A közvélemény mint a miniszterek felelősségre vonásának tényezője . . . . .	103
A miniszterek által nem hivatalos minőségükben elkövetett bün- tettekről . . . . .	106
A közös miniszterek felelőssége . . . . .	109
A horvát bán . . . . .	115
Mely fórum ítél a miniszterek felett? . . . . .	118
A vádhatóság . . . . .	127
Az elővizsgálat és eljárás . . . . .	133
A miniszterekre kiszabható büntetések . . . . .	139
A felelősségről és a kegyelem gyakorlásának a jogáról . . . . .	143
Mit tartalmazzon a miniszteri felelősségről szóló törvény? . . . . .	147







**POLITZER-féle könyvkiadó vállalat kiadásában (Budapestben) megjelent könyvek**

- HUSZADIK SZÁZAD.** Társadalomtudományi szemle. I—IV. évfolyam.  
1900—1903 8<sup>o</sup>. Egy-egy évfolyam ára 16 kor. A „Huszadik Század”  
minden hó elsején jelenik meg öt ivnyi terjedelemben. Előfizetési  
ára egész évre 16 korona, félévre 8 korona. Egyes szám ára . . . . . 1.60
- JANCSÓ GYÖRGY.**  
A magyar házassági és házastársi öröklési jog. 8<sup>o</sup>, 1015  
oldal. Budapest, 1901. Betűrendes tárgymutatóval. Vásznonkötésben. 15.—
- JELLACHICH ISTVÁN dr.**  
Törvénytudományi orvostan. (Medicina forensis) jogászok számára.  
8<sup>o</sup>. 361 oldal. Budapest, 1902. . . . . 7.—
- KMETY KÁROLY dr.**  
A magyar közjog tankönyve. III. kiadás. 8-adrét. 533 oldal.  
Budapest, 1902. . . . . 9.60
- KMETY KÁROLY dr.**  
A magyar közigazgatási jog kézikönyve. IV. kiadás. 8<sup>o</sup>,  
970 oldal. Budapest, 1902. Vásznonkötésben . . . . . 17.—
- KMETY KÁROLY dr.**  
A magyar pénzügyi jog kézikönyve. 8<sup>o</sup>. 657 oldal. Buda-  
pest, 1902. Vásznonkötésben . . . . . 12.—
- LÁNG LAJOS.**  
A vámpolitika az utolsó száz esztendőben. 1904. . . . . 8.—
- LÉVY BÉLA dr.**  
A magyar szabadalmi jog rendszere. 8<sup>o</sup>. 144 oldal. Buda-  
pest, 1898. . . . . 3.20
- LUCZIÁN.**  
Klasszikus bűnperek. 8<sup>o</sup>. 152 oldal. Budapest, 1901. . . . . 2.—
- MÁRFFY EDE ifj.**  
A részvénytársulatok és szövetkezetek adója. 8<sup>o</sup>. Buda-  
pest, 1902. . . . . 2.—
- MALTHUS T. RÓBERT.**  
Tanulmány a népesedés törvényéről. Fordította: György  
Endre. 8<sup>o</sup>. 620 o.dal. Budapest, 1902. . . . . 6.—
- MAYER SÁNDOR**  
Csótörvény magyarázata. (1881: XVII. t.-cz.) Irománypéldákkal.  
8<sup>o</sup>, 223 oldal. Budapest, 1881. . . . . 2.—
- MESZLÉNY ARTHUR dr.**  
Magánjog politikai tanulmányok különös tekintettel a magyar  
általános polgári törvénykönyv tervezetére. 8<sup>o</sup>. 224 oldal. Buda-  
pest, 1901. . . . . 5.—
- NYULÁSZY JÁNOS dr.**  
1894: XVI t.-cz. az örökösödési eljárásról, valamint az  
annak életbeléptetése s végrehajtása tárgyában kibocsátott rende-  
letek. 8<sup>o</sup>, 267 oldal. Budapest, 1896. Vásznonkötésben . . . . . 3.20
- PERBESZÉDEK, magyar.**  
I. Vád- és védőbeszédgyűjteménye.  
Összegejtötte: **ZÖLDI MÁRTON.**  
Tartalma: Kozma Sándor kir. főügyész replikája, Dr. Daróczy  
Blek kir. ügyész védőbeszéde, Dr. Friedmann Bernát, Polónyi Géza,  
Dr. Visontai Soma, Tomics Jása, Dr. Vázsonyi Vilmos, Dr. Waisz  
Sándor, Dr. Kelemen Samu és Dr. Fried Vilmos védőbeszédei . . . 3.60



POLITZER-féle könyvkiadó vállalat kiadásában (Budapesten) megjelent könyvek

<b>II. Oberschall Pál dr. védőbeszéde</b> gyermekrablás, természetelleni fajtalanság és szándékos emberöléssel vádolt <i>Rusznayk János</i> elleni bűnügyben. Az orvosi szakvélemények ismertetésével . . . . .	—60
<b>A Sonnenberg-Zigler bűnperben.</b> (Gyermekgyilkosság). Tartalom: I. Előszó (A bűnper rövid ismertetésével.) Írta: Luczián. II. Dr. Geguss Gusztáv főügyész helyettes védőbeszéde. III. Dr. Friedmann Bernát, IV. Dr. Visontai Soma, V. Dr. Káldor Ferencz védőbeszédei . . . . .	1.—
<b>Kreutzer-Szonáta a bíróság előtt.</b> Dr. Wolf Vilmos budapesti ügyvédnek, mint gyilkossági kísérlettel vádolt Schreiner Mór mellett . . . . .	—50
<b>RAFFAY FERENCZ dr.</b> Házassági perrendtartás. 8 <sup>o</sup> . 112 o. Budapest, 1898. Vászoköt.	4.40
<b>RÓSA FERENCZ dr.</b> A biztosítási törvény magyarázata. 8 <sup>o</sup> , 444 o. Budapest, 1902.	10.—
<b>RÓSA FERENCZ dr.</b> A váltótörvény és váltóeljárás. 1876: XXVIII. t.-cz. 16 <sup>o</sup> , 256 oldal. Budapest. Vászokötésben . . . . .	3.20
<b>SÁRKÁNY ÁRMİN dr.</b> A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágások. 16 <sup>o</sup> . Budapest, 1902. Kötve . . . . .	5.—
<b>SCHWARZ GUSZTÁV dr.</b> előadásai alapján Institutiók és pandekták. Összeállította: <i>Beonyó Béla</i> . 8 <sup>o</sup> , 622 oldal. Budapest, 1900. Vászokötésben . . . . .	13.20
<b>SCHWANTZ GUSZTÁV.</b> Újabb magánjogi fejtegetések. 8 <sup>o</sup> , 336 oldal. Budapest, 1901.	5.60
<b>SIDÓ ZOLTÁN.</b> A vámtügytan vezérfonala. 8 <sup>o</sup> . Budapest, 1903. . . . .	2.—
<b>STILLER MÓR dr.</b> Védőbeszédok sajtó- és bűnügyekben 1870—1880. 8 <sup>o</sup> , 240 oldal. Budapest, 1881. (3.20) . . . . .	2.40
<b>TETÉTLÉNI- FELES.</b> Az ausztriai általános polgári törvénykönyv commentárja. 8 <sup>o</sup> , 620 oldal. Budapest, 1898. Vászokötésben . . . . .	8.—
<b>TETÉTLÉNI ÁRMİN.</b> Az országgyűlés feloszlásáról ex-lexben . . . . .	1.60
<b>TÁJÉKOZÓ</b> a kir. kuria és ítéletábláknak 1900 június végéig hozott teljes ülési polgári döntvényeihez és határozataihoz. 8 <sup>o</sup> , 83 oldal. Budapest, 1900. . . . .	1.—
<b>VÁMBÉRY R. dr. és KÁLMÁN M.</b> Magyar-német jogi szótár. 16 <sup>o</sup> , 126 oldal. Budapest, 1899. Vászokötésben . . . . .	2.—
<b>ZSÖGÖD BENŐ.</b> Fejezetek kötelmi jogunk köréből. I. kötet. II. kiadás. 8 <sup>o</sup> , 831 oldal. Budapest, 1901. . . . .	20.—
<b>ZSÖGÖD BENŐ.</b> Magánjogi tanulmányok, tervezetek és kisebb dolgozatok, főként az öröklési, kereskedelmi és családi jog köréből. 2 kötet. 8 <sup>o</sup> , 1666 oldal . . . . .	38.—



200

NY-2017-02.15.  
NKE EKK KTK Kari Könyvtár



Helyben! \*00071089\* Durca'is

közig. nemélyi' a'v.



