

„A VÉGSŐ DÖNTÉS ILLESSE AZ ILLETÉKES MINISZTERT!”

A közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetésének előzményei¹

KÖBEL SZILVIA

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény elfogadásához vezető jogi és politikai lépések, továbbá a törvény jogdogmatikai környezetének levéltári és parlamenti iratok, valamint szakirodalmi anyagok alapján történő dokumentálása. Ebben az írásban az Országos Levéltárban meglévő források közül a Magyar Dolgozók Pártja, a Minisztertanács, és az Országgyűlés vonatkozó iratanyagait mutatjuk be, továbbá az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában (a továbbiakban: ÁBTL, Történeti Levéltár) található dokumentumokból idézünk. Itt utalok arra, hogy az Országos Levéltár épülete az 1956-os forradalom során belövést kapott, aminek következtében a Közigazgatási Bíróság iratanyagainak jelentős része megsemmisült.² A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat parlamenti vitájának jegyzőkönyvei (naplók) és a hozzá tartozó irományok (törvényjavaslat, bizottsági iratok) a Magyar Parlamenti Gyűjtemény, valamint a Hungaricana Közgyűjteményi Portál adatbázisa alapján kerültek feldolgozásra.³ A szakirodalmi források tekintetében elsősorban az Országgyűlési Könyvtár adatbázisára, internetes forrásokra, illetve korábbi kutatásaimra támaszkodtam.⁴

1 A tanulmány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001 számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” projekt keretében valósult meg.

2 Ezúton szeretném megköszönni a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatójának, Dr. Szabó Csabának az iratokra vonatkozó szíves tájékoztatását, valamint azt, hogy a levéltárban meglévő források közül a Magyar Dolgozók Pártja, a Minisztertanács, és az Országgyűlés vonatkozó iratanyagait a jelen tanulmány megírásához a rendelkezésemre bocsátotta.

3 Lásd az Országgyűlési Könyvtár honlapját http://www.ogyk.hu/hu/magyar-parlamentigyujtemeny?utm_campaign=banner-mpgy&utm_medium=banner&utm_source=website-www (2017. 12. 27.)

4 Itt szeretném köszönetemet kifejezni az Országgyűlési Könyvtár munkatársainak, valamint dr. Draskovich Edinának, az Országgyűlés Hivatala munkatársának a segítségét.

Ebben a tanulmányban kitérünk a téma vonatkozásában a második világháború utáni közjogi átmenet kontextusára is. A jelzett időszakban egyidejűleg voltak jelen a polgári demokratikus társadalom, a jogállam kiépítésére irányuló törekvések, valamint az ezzel ellentétes előjelű, diktatórikus tendenciák. Ez a kettősség a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat országgyűlési vitájában is leképeződik. Ebben a folyamatban különösen fontos kimutatni, hogy az államigazgatási döntések nagy része fölött fokozatosan szűnt meg a független bírói kontroll; a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyek ezzel párhuzamosan más fórumokra terelődtek át. Az 1946. évi I. törvény által deklarált emberi jogok érvényesülésének valódi garanciáit meg kellett volna teremteni, ehelyett azonban lépésről lépésre olyan sztálini igazgatási modell épült ki, amelyben a végrehajtó hatalom, különösen a belügyi, állambiztonsági szervek egyre nagyobb teret foglaltak el.⁵ Ennek összefüggéseit a közigazgatási bíróság megszüntetésének következményeiről, valamint esettanulmányokról szóló későbbi írásokban fogjuk kifejteni, ám – az előbb elmondottak miatt – megkerülhetetlen már ebben a dolgozatban is erre ráirányítani a figyelmet (például a rendészet és a közigazgatás kapcsolata, internálási eljárások tekintetében).

A továbbiakban tehát a közigazgatási bíróság megszüntetését eredményező 1949. évi II. törvény megszületésének körülményeit a fenti perspektívából tekintjük át.

2. A közigazgatástudomány és a közigazgatási bíráskodás kérdései a negyvenes években

Magyary Zoltán az 1942-ben megjelent, *Magyar Közigazgatás* című közigazgatás-tudományi monográfiáját azzal kezdte, hogy műve „a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs”.⁶ Magyary Zoltán munkája fontos látlet a magyar köz-

Lásd még DRASKOVICH Edina: *Közigazgatási bíráskodás*. Infojegyzet, 2016/47. Budapest, Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, Képviselői Információs Szolgálat, 2016. http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_47_kozigazgatasi_biraskodas.pdf/278d227e-eb40-4357-89f3-41b46995eeb9 (2018. 01. 08.)

5 Lásd GYARMATI György: *Ha tied az ÁVÓ, tied a hatalom...* – Államvédelem a Rákosi-korszakban. Történeti Hivatal, Budapest, 2000.

6 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás – A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1942, 624-625. http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgas.pdf (2018. 01. 09.)

igazgatás negyvenes évek eleji állapotáról. A második világháború alatt, és az azt követő években még hatványozottabbá vált a krízis, minden téren. A közigazgatási bíróság 1949-ben bekövetkezett megszüntetése előzményeinek feltárása szempontjából nemcsak a közigazgatási válságtünetek bemutatása okán fontos Magyary műve, hanem azért is, mert benne a szerző igen részletes és letisztult fogalmakat tár az olvasó elé. Ebből fakadóan hasznos visszanyúlunk Magyary rendszerező igényű látletéhez, mert a huszonegyedik század elejéről visszatekintve a közigazgatási bíróság megszüntetését megelőző zavaros, ellentmondásos közjogi helyzet, bizonytalan politikai környezet értelmezésében a műve támpontot jelenthet. Mindjárt tegyük azt is hozzá, hogy ugyanígy fogódzóként szolgálhat Magyary kötete a közigazgatási bíróság megszüntetésének következményeit vizsgáló további kutatómunkához is.

Kutatásunk szempontjából Magyary Zoltán fogalom-meghatározásai közül kiemelendő – többek között – a közigazgatási bíraskodás, a rendészet, a rendőri büntetőbíraskodás, a „politikai vagy államrendészet”, illetve a „véghatározat” jogintézményeinek az értelmezése. Mind a háborút követő politikai és közjogi átmenet, mind pedig az 1949 utáni pártállami államigazgatás kontextusában a rendészeti szervek, és ezen belül a – rendszer fő támaszát jelentő – politikai rendőrség szerepe kiemelkedik. Magyary bemutatta a közigazgatás „bíraskodásának” sokszínűségét,⁷ amely nyilván egészen más jelentéstartalommal bír jogállami keretek között, mint ahogyan ez a jelenség a totalitárius struktúrákhoz vezető folyamat során, illetve a már kiépült egyeduralmi rendszerben funkcionál. Az államhatalom egységének elvét valló államszocializmusban a közigazgatásnak ez a sokrétűsége eszközként szolgált a diktatórikus hatalmi megnyilvánulásokhoz.⁸

7 „De a közigazgatás bíraskodik is, így rendőri és jövedéki kihágások felett (1929: XXX. t.-c. 59. §, 1928, évi 18.400 P. M. sz. hivatalos összeállítás) és a községi bíraskodásban magánjogi jogviták felett is, ha azok tárgya 1. pénzfizetés, 2. munka teljesítése, 3. ingó dolgok iránti perek, ha a per tárgyának értéke 100 pengőt meg nem halad. Ugyancsak bíraskodhatik magánjogi kártérítési kérdésekben a rendőri büntetőbíró is. Ezt a bíraskodást túlnyomórészt közigazgatási közegek végzik (városi tisztviselő, községi bíró és jegyző, városbíró, rendőri büntetőbíró. L. 1911:I. t.-c. 755-766. §, 65.000/909. B. M. sz. r, 43. §). A fél, ha a községi bíróság határozatával nincs megelégedve, ügyét 15 nap alatt a járásbíró elé viheti. Oda fellebbezhet is.” MAGYARY i. m. 45-46.

8 Fontos felidézni, hogy Magyary a rendészet fogalmát akként határozta meg, hogy „a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz”. Magyary Zoltán a rendészet feladatainak csoportosítása körében megkülönböztette a közrend fenntartása (és helyreállítása), a közbiztonság fenntartása, a politikai vagy államrendészet, közigazgatási rendészet, igazságügyi rendészet, rendőri büntetőbíraskodás körébe tartozó

Magyary egyértelműen azt az álláspontot képviselte, hogy a „*közigazgatási bírászkodás a jogállam követelménye*”. Úgy érvelt, hogy a „*közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állnak egymással szemben, de a hatóság nemcsak fél, hanem együttal a közérdek képviselője és ő is dönt; tehát a hatóság dönt „olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél*”. Ennélfogva a „*közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad*”.

Gondolatmenetét Magyary logikusan és világosan így folytatta: „[a] közigazgatási bírászkodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan *harmadik* dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt *független*, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok”.⁹

Magyary Zoltán itt azokról az elvi, szakmai alapokról beszélt, arról a jogi garanciáról, amit a független bíróság nyújthat a jogok érvényesítésében. Ez azonban ebben a Magyary által felvázolt tiszta formában nem valósult meg sem a háború előtt, sem azt követően. Érdekes vonulat bontakozik ki a szemünk előtt, ha utalunk a közigazgatás és a rendészet két világháború közötti összefüggéseire. Ennek révén ugyanis érthetőbbé válik, hogy mely jogi és igazgatási csatornák ágyaztak meg a második világháború utáni diktatórikus rendszer kiépítésének, amely modellbe egy klasszikus értelemben működő közigazgatási bíróság sehogy sem illett bele.

Az alábbiakban hosszabban idézünk Parádi József tanulmányából, amely a közigazgatás centralizációjának a két világháború közötti fokozatos megva-

feladatokat. A *közbiztonság fenntartása* körébe tartozó ügyek esetén foganatosítható kényszerintézkedések között helyezendők el többek között a *kitiltás és a rendőrhatalósági felügyelet vagy őrizet alá helyezés (internálás)* rendszabálya is. A *politikai vagy államrendészet* fogalmát Magyary a következők szerint értelmezte: „[j]elenti az állam, az alkotmány, a törvény és a társadalmi rend veszélyeztetésére irányuló cselekedetek és törekvések megakadályozását, felderítését és leküzdését. Számos érintkezési pontja van a közbiztonsági rendszettel, idetartozik a hazaárulás, felségsértés, nemzetgyalászás, kémkedés, hatóság elleni erőszak, izgatás, pénzhamisítás, továbbá a közellátás biztosítására és a külfölddel való áru- és pénzforgalomra (devizagazdálkodás) vonatkozó jogszabályok megsértése stb. A közönséges bűncselekmény, pl. gyilkosság, lopás is lehet politikai az indoknál fogva (pl. diplomáciai jelkulcs [chiffre] ellopása). A politikai vagy titkos rendészet feladatai mélyreható politikai átalakulások korában az új állami rend megszilárdítására is kiterjednek”. A *rendőri büntetőbírászkodás* jelentése pedig Magyary megfogalmazásában a „*közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben való bírászkodás, ideértve a jövedéki büntetőbírászkodást is*”. MAGYARY i. m. 564-566.

9 MAGYARY i. m. 624-625.

lósulásával kapcsolatban a következőket fejt ki: „[a]z állam működése szempontjából reális és kényelmes is volt, hogy a rendőrséghez kerüljenek olyan feladatkörök, amelyeket egyébként rendvédelmi szempontból nem feltétlenül kellett a rendőrség hatáskörébe telepíteni. E tevékenységeket azonban a kormányok közvetlenül kívánták felügyelni. Ide sorolható például az útlevelek kibocsátása, egyesületek engedélyezése, fegyvertartási engedélyek kiadása stb. E feladatok rendőrséghez csatolását bizonyos mértékig szakmailag is indokoltá tette az egységes és centrális nyilvántartás vezetésének szükségessége, amelyet a kor technikai színvonalából, valamint a hierarchikus és centrális felépítéséből adódóan leginkább a rendőrség tudott biztosítani. Másrészt pedig a rendőrségnél maradtak, illetve gyarapodtak olyan tevékenységek is, amelyek még az önkormányzati időszakban testálódtek a szervezetekre. Ilyenek voltak például a különböző engedélyek kibocsátásának hatáskörei. Az üzletek, szórakozóhelyek üzembe helyezésének engedélyezése, nyitva tartásuk rendjének meghatározása stb. Logikus volt, hogy az adott közösség az ilyen és ehhez hasonló helyi kérdéseket választott képviselői útján rendezte. *Miután azonban a rendőrséget államosították, ezek a jogkörök nem kerültek vissza oda, ahonnan származtak. A rendőrség ilyen természetű teendőit még bővítették is.* Ennek tipikus esete a kötelező bejelentkezés volt. (...) Az, hogy a honvédelem tehermentesítésére egyes feladatköröket a rendvédelmi szervek vettek át, egyben e testületek militáns vonásainak erősödését is táplálta, éppen e feladatok eredményes végzése érdekében. (...) Az alkotmányosságnak és az emberi szabadságjogoknak elsőbbséget adó nézetek helyett a rendvédelem profizmusát hangsúlyozó felfogások kerültek előtérbe. Ez nem jelentette azt, mintha a törvényesség kiszorult volna a rendőri munkából, a profizmus elsődlegessége azonban úgy valósult meg, hogy az eredményesség érdekében a rendvédelemből kiiktatták a túlzottnak tartott biztosítékokat. Ez a folyamat nem volt mindig egyforma intenzitású, leginkább az időszak kezdetén és végén volt érzékelhető, amikor embereket egyszerű közigazgatási határozattal is megfoszthattak szabadságuktól és internálhattak. (...) A háború nyomán keletkezett helyzetből adódóan utat tört a rendvédelem eredményességének primátusát valló felfogás. (...) A militarizmus és a profizmus mellett a korszak rendvédelmi szerveinek sajátosságai közé sorolható a bürokratizmus is. Ez az államigazgatás centralizálásából fakadt, ugyanis bizonyos teendők a kormányzat közvetlen hatáskörébe kerültek, és azok elvégzését a kormányzati felügyelet alatt álló egyik legütőképesebb szervezetre, a magyar rendvédelem egyik testületére, többnyire a rendőrségre bízta. Ez a folyamat öngerjesztőnek

bizonyult. Egyre több engedélyezési, nyilvántartási jogot, illetve kötelezettséget eleve a rendvédelmi testületekhez telepítettek, holott az ilyen jellegű tevékenységek eredetileg általában az önkormányzatok, illetve a kormány kompetenciájába tartoztak. A rendvédelmi szerveket a kiegyezés nyomán, a központi államhatalom és az önkormányzatok által alkotott törvények, illetve rendeletek betartására hozták létre, ezzel szemben a két világháború között különböző engedélyezési kompetenciákat adtak nekik, különösen a rendőrségnek. Ezek a jogosultságok nem voltak ugyan ellentétesek az ország törvényes rendjével, mégis az a helyzet állhatott elő, hogy ugyanaz a szervezet alakíthatott ki szabályokat, ellenőrizte azok végrehajtását, és büntette meg – bizonyos korlátok között – a szabályok ellen vétőket.”¹⁰

Az idézett elemzés révén érthetőbbé válik, hogy a háború utáni politikai döntésekhez milyen muníciót szolgáltatattak a rendőrségnél „felejtett” jogkörök.

3. A közigazgatási bíróság megszüntetését megelőző politikai lépések

A közigazgatási bíróság megszüntetésének szándéka nem szakmai, elvi érvek mentén dőlt el, hanem egyértelműen politikai indítékokból. Az alábbiakban ennek a politikai folyamatnak egyes mozzanatait villantjuk fel.

A második világháborút követően a közigazgatás megtisztítása középponti kérdéssé vált. Az igazolási eljárások,¹¹ majd a B-lista rendelet¹² révén az „államapparátus egyensúlyának helyreállítása” érdekében felfüggesztéseket, elbocsátásokat eszközöltek, és a cél „új szellemű közalkalmazotti kar” kialakítása volt. A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozott ugyan a tisztviselők újraválasztásával vagy megerősítésével kapcsolatban felmerült panaszok elintézése, a bíróság tevékenysége azonban nem tudta befolyásolni sem a politikai szándékot, sem pedig ennek a közigazgatásra gyakorolt hatását. Az 1945. évi VIII. törvénnyel megszűnt a közigazgatási bíróság hatásköre a választójogosultság és a választások érvényessége kérdésében. Az említett rendeletek értelmében az önkormányzati testületeket nem a választópolgárok választották meg, hanem a helyi Nemzeti Bizottságok megállapították

10 PARÁDI József: A polgári magyar állam rendőrségei 1867–1945. *Rendvédelem-történeti füzetek*, 2011, 20 (23), 124-143. További hivatkozásokat lásd ott. http://epa.oszk.hu/02100/02176/00009/pdf/RTF_23_124-143.pdf (2017. 12. 28.)

11 A közigazgatás ideiglenes rendezéséről szóló 15/1945. M. E. számú rendelet, valamint az azt kiegészítő 1030/1945. M. E. számú rendelet.

12 5000/1946. M. E. számú rendelet az államapparátus egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezésekről.

az egyes pártok és szakszervezetek képviseleti arányát, a képviselőket pedig maguk a pártok, illetve szakszervezetek küldték ki. Ezt a gyakorlatot Borsos Endre, a közigazgatási bíróság tanácselnöke 1947-ben megjelent írásában úgy minősítette, hogy „aligha lehet a demokrácia elveivel összeegyeztetni”.¹³

Egy – 1944-1949 közötti időszakra fókuszáló – 1981-ben készült belügy-minisztériumi tanulmány, amely az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárában található,¹⁴ a következőt állapította meg: „[a] közigazgatás megtisztításának következetes végrehajtásával a belügyi állomány megerősödött, amelyre a megnövekedett feladatok miatt égető szükség volt. A B-listázás során az államvédelmi szervek – hasonlóan az igazolásokhoz – bőséges információval látták el a bizottságokat”.¹⁵ Az államvédelmi szervek fokozatosan egyre nagyobb teret nyertek a közigazgatásban. Ez nem csak azt jelentette, hogy a politikai okokból „nemkívánatos” személyeket érintő internálások, kitiltások, rendőrhatósági felügyelet alá helyezések, kitelepítések során jártak el, hanem az egyesületek, pártok, különböző szervezetek, intézmények feloszlata is a feladatuk volt.¹⁶ Az állambiztonsági szervek különösen nagy hangsúlyt fektettek a vallási alapon szerveződő egyesületek¹⁷ feloszlására és későbbi, illegalitásban való működésük megfigyelésére. Katolikus ifjúsági szervezeteket például azért tartottak a „népi demokratikus rendszer” ellenségének, mert – egy állambiztonsági jelentés megfogalmazása szerint – a „vallás leplével” „elit” kinevelését végzik, és céljuk a „hivatásrendi társadalom”

13 BORSOS Endre: *Közjogi jelentőségű ügyek. - A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947)*. Magyar Közigazgatási Bíróság, Budapest, 1947. 67. Borsos Endre itt hangsúlyozta, hogy a bíróság a választásokkal kapcsolatos korábbi ítélezésénél „azt tartotta mindig szem előtt, hogy senkit, akit a választójog megillet, ettől a jogától meg ne foszsanak, másrészt viszont a névjegyzékbe be ne kerülhessenek olyanok, akiknek választójoguk nincs”.

14 BODNÁR József et al.: *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. I-IV. rész. ÁBTL – 4.1. – A – 1363/1,2,3,4.

15 ÁBTL – 4.1. – A – 1363/2. *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. IV. rész: *A fasiszta rendszer maradványainak felszámolása érdekében tett jogi és közigazgatási intézkedések végrehajtásával kapcsolatos államvédelmi feladatok. A belső ellenség tevékenysége és az ellene folytatott harc 1944-1949*. Digitális oldalszám: 56-60.

16 ÁBTL – 4.1. – A – 1363/2. *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc*. IV. rész: *A fasiszta rendszer maradványainak felszámolása érdekében tett jogi és közigazgatási intézkedések végrehajtásával kapcsolatos államvédelmi feladatok. A belső ellenség tevékenysége és az ellene folytatott harc 1944-1949*.

17 Lásd ehhez BALOGH Margit: *A KALOT és a katolikus társadalompolitika 1935-1946*. Budapest, MTA Történettudományi Intézete, 1998.

megvalósítása, ami veszélyt jelent a munkásosztályra nézve.¹⁸

Az említett belügyi tanulmány szerzői – az internálási eljárások elemzése kapcsán – egyenesen arra a megállapításra jutottak, hogy az „*államvédelmi szervek közigazgatási bírói jogkört gyakoroltak*, sőt többször a bírósági (a korszakban elsősorban népbírói) tevékenységet a vonatkozó jogszabályok alapján felülbírálhatták, s akiket a bíróság jogerősen ugyan felmentett, azokat az illetékes szervek – preventív szempontok alapján – internálták”.¹⁹

Jelen tanulmány további részében majd látjuk, hogy a közigazgatási bíróság még 1948-ban is arra számított, hogy visszakapja az 1945-ben elvett, a választások feletti bíraskodásra vonatkozó hatáskörét, sőt hatásköreinek bővítése reményében az emberi jogok védelmében valódi alkotmánybírói működésre készült. Ezzel szemben – amint az a politikai folyamatok diktatórikus előrehaladásában várható volt – a közigazgatási bíróság megszüntetése került napirendre. A Magyar Dolgozók Pártja (a továbbiakban: MDP) Titkársága (a továbbiakban: Titkárság) 1948. október 21-én tárgyalt egy javaslatot, amely 5 pontban foglalta össze a közigazgatási bíróság megszüntetésével kapcsolatos kérdéseket. A javaslat végrehajtásához a Titkárság hozzájárult. Ez a dokumentum arról tanúskodik, hogy az MDP ekkorra már lényegében megszüntnek tekintette a közigazgatási bíróságot, és a törvényhozónak mindössze az volt a feladata, hogy ezt a politikai döntést legitimálja.

A javaslat első pontja ezért úgy szól, hogy a „közigazgatási bíróságot, miután már gyakorlatilag megszűnt, most formálisan is – törvény útján – meg kell szüntetni”, és „rendezni kell azoknak az ügyeknek intézését, amelyek eddig a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoztak”.

A második pontban azt javasolták, hogy „az iparüzési jog elvonására, a hadigondozottak ellátásának mérvére, a betegápolási díjakra nézve, a közellátási bíróságokra és a vízjogi ügyekre nézve a végső döntés illesse meg az illetékes minisztert”.

A harmadik javaslat az volt, hogy „a közadókra és a közszolgálati alkalmazottak illetményére nézve döntsön egy-egy a pénzügyminiszter mellett

18 Lásd ehhez ÁBTL – 3.1.9. V-146694/6. Vizsgálati dosszié Kis László és társai ügyében. A dossziében a Katolikus Ifjak Országos Egyesülete (KIOE) és a Katolikus Lányok Országos Szövetsége (KLOSZ) szervezetek feloszlására, majd illegális tevékenységének a megfigyelésére vonatkozó iratok vannak.

19 ÁBTL – 4.1. – A – 1363/2. *Az állam biztonsága ellen kifejtett tevékenység és az ellene folytatott harc. IV. rész: A fasiszta rendszer maradványainak felszámolása érdekében tett jogi és közigazgatási intézkedések végrehajtásával kapcsolatos államvédelmi feladatok. A belső ellenség tevékenysége és az ellene folytatott harc 1944-1949.* Digitális oldalszám 39-40.

szervezendő döntőbíróóság”, amely „döntőbíróóságok álljanak az Igazságügy-miniszter által kijelölt elnökből, az illetékes miniszter által kijelölt egy illetékes tisztviselőből és az érdekképviselő (illetményügyben a Közalkalmazottak Szakszervezete) egy képviselőjéből”.

A negyedik javaslat „a közjogi jellegű közigazgatási bírósági jogorvoslat megszüntetését” irányozta elő.

Az ötödik javaslati pont arra irányult, hogy szüntessék meg „a felekezeti adóknak közadók módjára való behajtását”, aminek következtében nem lesz lehetőség „az ilyen adók kivetése jogosultságának megtámadására”. Zárójelben az a megjegyzés olvasható, hogy „ez a rendszabály csak a katolikus és a zsidó egyházat érinti, mert a többiek nem hajtják be adóikat közadó módjára”.²⁰

A harmadik javaslat szóhasználatához itt fontos egy megjegyzést tenni. Ez a dokumentum „döntőbíróóság” szervezését javasolja, ám a néhány hét elteltével beterjesztett törvényjavaslatban, és az elfogadott törvényben végül döntőbizottságok felállítása szerepelt. Arról nincsen információ, hogy ez elírás volt-e vagy pedig az eredeti elgondolás szerint az elnevezés döntőbíróóság lett volna. A későbbi parlamenti vitából azonban kitűnik, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetése támogatóinak egyik nyomós érve az volt, hogy a közigazgatási bírászkodás valójában nem szűnik meg, csak a hatásköröket utalják át más fórumokra. A törvényjavaslat (és az elfogadott törvény is) tartalmazott egy olyan fordulatot, hogy a döntőbizottságokat „bírói jelleggel szervezett hatóságoknak kell tekinteni”. Ez arra enged következtetni, hogy a bírászkodási látszat fenntartása érdekében kezdetben tervezhették akár „döntőbíróóság” megnevezéssel is felállítani az új intézményt.

Ugyancsak észrevétel kívánkozik a javaslatnak a felekezeti adókkal kapcsolatos részéhez is.²¹ Sem a későbbi törvényjavaslat, sem pedig az elfogadott törvény nem szólt erről a kérdésről. Egyes szakirodalmi adatok szerint az egyházi adó állami úton történő behajtásának a megszüntetése a Gazdasági Főtanács 600/1948. számú rendeletéhez köthető, másik forrás pedig ezt a felekezetek egyenjogúsítását célzó 1947. évi XXXIII. törvényhez kapcsolja. Vitathatatlan azonban, hogy ekkor megszűnt az egyházi adó „kényszerjellege”, amelyet az alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvénynek az állam és az egyház elválasztásáról szóló rendelkezése véglegesített.²²

20 MNL OL – M – KS – 276 – 54 – f – 15 – őe. – 0022. Magyar Dolgozók Pártja iratai.

21 Lásd CSIZMADIA Andor: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.

22 A „Gazdasági Főtanács Határozatok Tára” 12. számának I. számú mellékletére utal ORBÁN Sándor *Az állam és a katolikus egyház megállapodása, 1950* (Történelmi Szemle, 1960/2-3.) című tanulmányában. Izsák Lajos az egyházi adó kényszerjellegének meg-

A Minisztertanács levéltári iratanyagából megtudhatjuk, hogy az 1948. december 10-én tartott minisztertanácsi ülésen a Gazdasági Főtanács főtítkára, az igazságügy-miniszter és a közlekedésügyi miniszter megvitatták a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló előterjesztést. Ekkor már egy megszövegezett törvényjavaslatot tárgyaltak ugyan, ez azonban még nem a végleges, országgyűléshez beterjesztett változat volt. A hatásköri bíróságot ez a verzió még nem szüntette volna meg, hanem módosította volna a szervezetére vonatkozó szabályokat. Elnöke a Kúria elnöke lett volna, és a közigazgatási bíróság ítélőbírái helyett „tagként nyolc olyan fogalmazási szakon működő közszolgálati alkalmazott vagy jogi képesítésű más személy” vett volna részt, akiket a kormány erre a „tisztségre három évre kinevez”. Ezen a minisztertanácsi ülésen döntöttek végül a hatásköri bíróságnak a közigazgatási bírósággal történő egyidejű megszüntetéséről is, és arról is, hogy a hatásköri bíróság helyett egy háromtagú döntőbizottságot kell szervezni, amelynek elnöke „az igazságügy-miniszter kiküldöttje, tagjai a bíróság egy tagja és a belügyminiszter egy kiküldöttje” lesznek. Arról is határoztak, hogy elvi kérdés esetén „a bizottság az ügyet az igazságügy-miniszter útján döntés céljából a minisztertanács elé terjeszti”.

Ugyanezen a minisztertanácsi ülésen került bele a szövegbe az a kiegészítés is, hogy „a Magyar Államvasutak alkalmazottainak szolgálati viszonya alapján járó illetményi” ügyek esetében is az „illetményügyi döntőbizottsághoz lehet panasszal fordulni.”²³

Az események látszólag ellentmondó, gyors változását mutatja az, hogy a Minisztertanács iratanyagai között található az előterjesztés dr. Gál Jenő közigazgatási bírósági tanácselnöki kinevezéséről 1947. június 19-ei dátummal,²⁴ bő másfél év elteltével, 1949. február 11-én pedig már dr. Csorba Jánosnak a Közigazgatási Bíróság elnöki tiszte alól való felmentése tárgyában fogadtak el előterjesztést.²⁵

szüntét a bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről szóló 1947. évi XXXIII. törvénycikkkel kapcsolja össze. Izsák Lajos: A katolikus egyház társadalompolitikai tevékenysége Magyarországon, 1945-1956. *Századok*, 1985/2, 423-466. A forrásokat idézi KÖBEL Szilvia: „Oszd meg és uralkodj!” *A pártállam és az egyházak*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005, 53.

23 MNL OL – XIX – A – 83 – a – 00 – 19481210 – 1 – 0020-0022, 0235-0245. Minisztertanács iratai.

24 MNL OL – XIX – A – 83 – a – 00 – 19470619 – 1 – 0003. Minisztertanács iratai.

25 MNL OL – XIX – A – 83 – a – 00 – 19490211 – 1 – 0003. Minisztertanács iratai.

4. A törvényjavaslat parlamenti vitája

A közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló, 1948. december 10-én²⁶ kelt törvényjavaslatot dr. Ries István akkori igazságügy-miniszter nyújtotta be. Az országgyűlés alkotmányjogi és közjogi bizottsága 1949. január 11-én megtárgyalta a törvényjavaslatot (217. számú iromány), és „általánosságban és részleteiben változtatás nélkül fogadta el”, és azt javasolta az Országgyűlésnek, hogy „szintén eredeti szövegében fogadja el” azt.²⁷ A plenáris ülésen 1949. január 13-án megtárgyalták a törvényjavaslatot, és azt még aznap – egy, a katonai bíróságot érintő hatásköri összeütközésre vonatkozó módosítással – el is fogadták. Az Országgyűlés elnöke a megalkotott törvény hiteles szövegének három példányát rögvest megküldte Dobi István miniszterelnöknek kihirdetés céljából, aki azt előterjesztette a köztársasági elnöknek. Szakasits Árpád január 24-én hozzájárult a törvény kihirdetéséhez.²⁸

A 14 szakaszból álló törvényjavaslat kimondta, hogy „[a]zokra az ügyekre nézve, amelyekben a fennálló jogszabályok a közigazgatási bírósághoz intézhető panaszt engednek, a jelen törvény hatálybalépésétől kezdve” a törvény rendelkezései lesznek az irányadók. (2. §) Eszerint az ügyek egy része döntőbizottságok elé kerül (3. §-5. §), egy részük polgári peres útra terelődik (6. §-7. §), és végül az ügyek egy harmadik csoportját illetően az addig biztosított „panaszjog megszűnik és a miniszternek, illetőleg a kormánynak olyan határozata (intézkedése), amely ellen eddig panasznak volt helye, végérvényes” lesz, „más közigazgatási hatóság határozata (intézkedése) ellen pedig az eddigi panasz helyett aszerint, hogy a határozat első- vagy másodfokú, fellebbezésnek, illetőleg felülvizsgálati kérelemnek” lesz „helye az illetékes miniszterhez” (8. §).

A javaslat értelmében a döntőbizottságok elé adóügyekben (közadónak minősülő szolgáltatások megállapítása, kivetése vagy az azok kezelése és behajtása tekintetében) és illetményügyekben (a szolgálati viszony alapján járó illetmények és egyéb járandóságok tekintetében) emelhető panaszok kerülnek; előbbi ügyekben pénzügyi döntőbizottság, utóbbi ügyekben illetményügyi döntőbizottság áll fel. A bírói és laikus elemekből álló döntőbizott-

26 Éppen ezen a napon fogadta el az ENSZ közgyűlése Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát.

27 *Országgyűlési irományok, 1947. IV. kötet. 1947-227.* Az országgyűlés alkotmányjogi és közjogi bizottságának jelentése a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 217. számú törvényjavaslat tárgyában. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_04/?pg=97&layout=s&query=227.%20sz%C3%A1m (2017. 12. 29.)

28 MNL OL XIX – A – j – X – 479 – 1949. Miniszterelnökség iratai.

ságok megalakítása a pénzügyminiszter feladata lett. A benyújtható panasz határidejét a javaslat tizenöt napban állapította meg.

A javaslat indokolása szerint az előbbieken felsorolt adózási és illetményi esetekben „különösen fontos” ügyekről van szó, amelyek „közvetlenül érintik az állampolgárok anyagi érdekeit”. Annak ellenére, hogy az előterjesztő ezt így fogalmazta meg, a javaslat mégsem biztosította a bírósághoz való fordulás jogi garanciáját.

A törvényjavaslat polgári peres útra két ügycsoportot terelt. Az egyikbe tartoztak az adókimutatás során okozott károkból eredő ügyek. A javaslat itt úgy fogalmazott, hogy „az állami vagy községi (városi) közegek által az államkincstárnak, helyhatóságnak vagy magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítése tárgyában a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága által hozott másodfokú, illetőleg a közigazgatási bizottság által hozott elsőfokú határozat ellen – az eddigi panasz helyett – mind a károsult, mind a marasztalt közeg a határozat kézbesítésétől számított tizenöt nap alatt polgári perúton kereshet orvoslást”. A másik eset arra vonatkozott, amikor a „felelős számadót elmarasztaló határozat ellen” a számadó az addigi panasz helyett polgári bírósághoz fordulhat.

A javaslat 8. §-ában említett, addig a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt (a törvényjavaslatban külön nem nevesített) ügyekre nézve a panaszjog megszüntetését azzal indokolták, hogy ezek az ügyek „olyan természetűek, amelyek a demokratikus fejlődés” akkori „fokán aggály nélkül utalhatók közigazgatási útra, közelebről a kormány, illetőleg az illetékes miniszter végső döntésére”.

A törvényjavaslat a közigazgatási bírósággal egyidejűleg a hatásköri bíróság megszűnését is kimondta, a megszűnéssel egyidejűleg pedig hatásköri döntőbizottság felállítását írta elő. A hatásköri döntőbizottság elnöke a javaslat értelmében az igazságügy-miniszter (vagy általa kijelölt helyettese), továbbá egyik tagját a belügyminiszter jelöli ki, másik tagja pedig a Kúria tanácselnökei és bírái közül a Kúria elnöke által („akadályoztatása esetén törvényszerű helyettese által”) kijelölt ítélembíró. [11. § (1) – (5) bekezdések.] Ezt a szakaszt²⁹ kiegészítették azzal, hogy ha a „hatásköri összeütközés egyik részen katonai bíróságot érint, aszerint, hogy az összeütközés a másik részen a rendes bírósággal vagy más hatósággal merült fel, a döntőbizottság egyik tagjaként az előbbi esetben a belügyminiszter által kijelölt tag helyett, az utóbbi esetben pedig a Kúria ítélembírája helyett a honvédelmi miniszter által kijelölt hadbíró jár el”.³⁰

29 A törvényjavaslat 11. § (3) bekezdését érintette a módosítás.

30 MNL OL XIX – A – j – X – 479 – 1949. Miniszterelnökség iratai.

A törvényjavaslat indokolása azzal kezdődik, hogy a „múlt (értsd XIX. – KSZ.) század – mintegy az azt megelőző korszak visszahatásaként – a politikai fejlődés betetőzését az ún. jogállam kiépítésében látta”, amelynek „fogalmához hozzátartozott a közjogi bíraskodásnak az a rendszere, amelyben a közhatalom és a jogkeresők között felmerülő közjogi jellegű jogviták eldöntése egy, a végrehajtó hatalmon kívül álló bírói szerv hatáskörébe tartozik”. Az igazságügy-miniszter által jegyzett indokolás ezzel szembeállította a „népi demokrácia” rendszerét, amely „az állampolgári jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja”, és „maga a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt”. „Ilyen felfogás mellett”, folytatja az indokolás, „külön közigazgatási bíraskodásra nincs többé szükség”. Ezt azzal is alátámasztotta az előterjesztő, hogy a „magyar közigazgatási bíraskodást a jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte, ami sok esetben nem felelt meg” a végbemenő „rohamos fejlődésnek”, sőt „nem egy esetben keresztezte is” a „népi demokráciának bizonyos államcéllok megvalósítására irányuló törekvését”. Lényegében ez volt a magyarázata annak, hogy szerintük „szükségessé vált a közigazgatási bíróság megszüntetése”, és addig a hatáskörébe tartozó „ügyek elbírálásának gyökeres új szabályozása”.³¹

A törvényjavaslat parlamenti vitáját Hebelt Ede³² felszólalása nyitotta, aki az alkotmányjogi és közjogi bizottság részéről a javaslat előadója volt. A vitában – az előadóval együtt – hatan szólaltak fel: Székely Imre Kálmán, Antall József, Tóth Endre és Vészy Mátyás képviselők, valamint végül Ries István igazságügy-miniszter. Érdemes részletesebben idézni a felszólalásokból, mivel hat jogász politikai és dogmatikai vitájának lehetünk utólag a tanúi.

31 *Országgyűlési irományok, 1947. III. kötet, 159-219. sz. 1947-217, Törvényjavaslat a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.* Forrás: https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KI-1947_03/?pg=385&layout=s&query=k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g (2017. 12. 30.)

32 Hébelt Ede (1879-1961): szociáldemokrata politikus, ügyvéd, nemzetgyűlési képviselő. 1905-től az SZDP tagja. 1922-től 1926-ig Sopron szociáldemokrata nemzetgyűlési képviselője. A Horthy-korszak első éveitől kezdve mint ügyvéd védelmezte a politikai üldözötteket, s védőügyvédként szerepelt a kommunisták elleni perekben. Részt vett a Vörös Segély munkájában. 1945 után támogatta a két munkáspárt együttműködését és a munkásegység létrehozását. 1954-től 1956-ig tagja volt az MDP Központi Bizottságának. Forrás: *Arcanum, Magyar Életrajzi Lexikon.* <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/h-75B54/hebelt-ede-75CD1/> (2017. 12. 31.)

Hebelt Ede a felszólalásában az indokolással összhangban folytatta az javaslatot támogató elvi alapozást. Azt taglalta, hogy a „jogállam ideálját előbb a szociális állam ideálja váltotta fel”, ami azt jelentette, hogy „a kapitalista állam a szociálpolitika olajcseppjeivel igyekezett enyhíteni” a „kizsákmányolást”. Az előadó szerint azonban „további fejlődés következett be”, a „népi demokrácia” korszaka, „amikor a néptől függ az, hogy milyen az ország kormánya, és amikor a kormány a nép érdekében gyakorolja a főhatalmat”. Azzal folytatta, hogy a „szocializmus”, mint az új „államideál” korában „az a természetes, hogy *amit a népi demokrácia kormánya helyesnek ítél, azt semmiféle bírói határozattal, formai, jogi határozattal ne lehessen megváltoztatni*”. Ez súlyos mondat volt, mert egyértelművé tette a végrehajtó hatalomnak szánt omnipotens pozíciót. A felszólalásában ezt követően a közjog és a magánjog viszonyának a változására tért rá, ami abban állt, hogy a népi demokráciában „a közjog egyre jobban behatol a magánjogba, a magánjog visszaszorul a közjoggal szemben”. Kifejtette, hogy „nem engedhető meg, hogy a közjogi jogosítványok egyéni érdekeket tápláljanak és hogy a közjogi jogosultak egyéni érdekeik érdekében mehessenek bírói hatóság elé és ott a közérdekkel ellentétesen, egyéni érdekből érvényesíthessék közjogi jogosultságaikat”.

A fenti elméleti okfejtés leglátványosabban a javaslat 8. §-ában realizálódott. Hebelt a 8. § kapcsán azzal érvelt, hogy „rendkívül sok olyan ügy volt, amelyben a közigazgatási bírósághoz lehetett panasszal fordulni”, amikor „az érdekelt fél valamilyen közjogi jogosítványt azért érvényesített, mert ez az ő magánérdekét szolgálta”. Ezekben az esetekben tehát hidegvágással szüntették meg a panaszjogot, még döntőbizottsági fellebbviteli lehetőség sem maradt, mert a miniszter döntése kezébe tette le a „végérvényes” döntés jogát. Itt visszacsatolhatunk Magyary Zoltán felállított tételére, miszerint „*közigazgatási fellebbevitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad*”.³³

A bizottsági előadót követően Székely Imre Kálmán³⁴, a Demokrata Nép-

33 MAGYARY i. m. 624-625.

34 Dr. Székely Imre Kálmán ügyvéd (1893-1980): Középkolai tanulmányait Budapesten, a piaristáknál végezte, majd beiratkozott a Pázmány Péter Tudományegyetemre, ahol állam- és jogtudományi doktorátust szerzett. Az első világháború idején besorozták katonának. Az orosz fronton harcolva esett hadifogságba. Egész életében elutasította a bolsevizmus eszméjét és gyakorlatát. 1947-ben az általa is vallott politikai katolicizmus modern eszmeiségét hirdető Demokrata Néppárt indult a választásokon. A parlament feloszlása után visszavonult a politikától. Életkörülményeik egyre nehezebbé váltak, miután az ötvenes évek elejére a magánügyvédi tevékenység előtt minden kapu bezárult. 1956-ban részt vett a Demokrata Néppárt újjászervezésében. 1958-ban az ügyvédek felülvizsgáló bizottság alkalmatlannak nyilvánította az ügyvédi pályára. Forrás: Ke-

párt képviselője szólalt fel. A szintén jogász végzettségű képviselő Hebelt Ede érveit „érdekes jogpolitikai és jogfilozófiai” szempontoknak nevezte, ám azonosulni nem tudott vele. Azzal egyetértett, hogy „a magánérdeknek háttérbe kell szorulnia a közérdek előtt”, de szerinte „amikor a magánérdek jogos magánérdek, akkor egyben közérdek is az, hogy érvényesülhessen”. Székely felidézte azt, hogy amikor „a közigazgatási bíróság megkezdte munkáját, a nemzet egyeteme lelkes örömmel üdvözölte, mint a jogállam épületének betetőzését, és mint megbízható eszközt arra, hogy az állam és polgárai között felmerült vitás ügyeket nem a végrehajtó hatalom funkcionáriusai, tehát végeredményben nem az állam, vagyis az egyik peres fél, hanem a pártatlanság és függetlenség minden lehető emberi attribútumával felruházott külön szerv, mint az állam feletti szerv: a közigazgatási bíróság dönti el”. Szerinte az idő igazolta a bírósággal szembeni reményeket. A képviselő rámutatott két tényezőre, ami viszont „panasz” lehetett a bíróság működését illetően. Az egyik az, hogy az 52 év alatt „nem lett belőle alkotmánybíróság, amely a legszélesebb körben őrködhetett volna a végrehajtó hatalom ténykedéseinek törvényessége felett”. A másik az, hogy a nagy apparátussal működő bíróság egészen apró peres ügyekben is döntött, és így túl költséges volt a működése. Székely Imre Kálmán azonban ezeket nem a közigazgatási bíróság hibájaként rótta fel, hanem úgy érvelt, hogy a bíróságot tehermentesíteni kellett volna középfokú vagy alsó fokú közigazgatási bírósággal.

Székely Imre Kálmán szerint a közigazgatási bíróság megszüntetésének „gyér indokolása” az egyfelől, hogy „az államhatalmat maga a nép gyakorolja”, másfelől pedig az, hogy a bíraskodást „a maga jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte”. A művelt jogász kifejtette ezekkel szembeni érveit. Az előbbivel azért nem értett egyet, mert szerinte a „nép maga sem csálthatatlan, funkcionáriusai még kevésbé, és a legdemokratikusabban szervezett társadalomban is számolni kell tévedésekkel, mulasztásokkal, sőt sok esetben túlkapásokkal”. Arra hívta fel a figyelmet, hogy „félni kell az állami túlkapástól, az államhatalom túltengésétől is, amely az állampolgárok szabadságát, jólétét, emberi jogait veszélyeztetheti”, a közigazgatási bíróság pedig „az állami önkényuralom ellen volt hathatós eszköz”. Érvelésében kidomborodik, hogy éppen a „nép érdeke, a demokrácia érdeke” egy olyan „fórum, amely bizonyos vonatkozásban az állam felett is áll, amelyhez a nemzet minden tagja teljes megnyugvással apellálhat”. A törvényjavaslat

reszténydemokrácia Tudásbázis, Barankovics Alapítvány honlapja. <https://barankovics.hu/kereszténydemokracia-adatbazis/ki-kicsoda/szekely-imre-kalman-dr> (2017. 12. 31.)

indokolásának másik elemét illetően röviden úgy foglalta össze, hogy azért nincs szükség közigazgatási bíróságra, „mert az a törvény szerint ítélezik”. Székely ezt egyenesen „sikamlós talajnak”, „veszedelmes megállapításnak” tartotta. Logikusan levezette a jogállamiság tételét, miszerint ha „valamely törvény a változott viszonyok folytán többé nem megfelelő, új törvényt kell hozni”, de „amíg a törvény törvény, addig mindenkinek tiszteletben kell tartania, és mindenekelőtt a bíróságnak. Majd így folytatta: „[h]a ez az elv érvényesül, hogy a törvény alkalmazása hibának minősül, akkor valójában már a parlamentre is alig van szükség, hiszen a parlament által hozott törvények sem betartandó normák, hanem kinek-kinek tetszésére van bízva, hogy a törvényt betartja-e, vagy pedig eltér-e tőle”. Székely Imre Kálmán tehát a jogbiztonságra hivatkozva utasította el a törvényjavaslat indokolását.

A Demokrata Néppárt képviselője górcső alá vette azt is, hogy a javaslat milyen megoldást képzel el a közigazgatási bíróság helyett. Annak ellenére, hogy a javaslat szerint „bírósági jelleggel szervezett hatóságoknak” kell tekinteni a döntőbizottságokat, Székely álláspontja az volt, hogy „a bizottságok összeállításának mikéntjéből nyilvánvaló, hogy ezek nem bírói szervek lesznek, hanem a mindenkori kormány szervei”. Ez azt jelentette a képviselő számára, hogy nem fog megvalósulni az a „nagy szempont”, amely miatt a közigazgatási bíróság létrejött, „hogy az állam és az állampolgárok közötti vitát független bíróság döntse el”. A törvényjavaslat legaggályosabb rendelkezésének azt a szakaszt tekintette, amely a panaszjogot megszünteti, és a miniszternek ad végérvényes döntési hatáskört. Érvelését arra alapozta, hogy „a miniszterek politikusok, pártemberek”, és „az ő személyük kétségtelenül nem garancia arra nézve, hogy ha vita merül fel az állam, vagy a kormányhatalom és egy-egy állampolgár között, megnyugvással lehessen a miniszter döntésére bízni ezt a vitát”. Kifogásolta, hogy ezáltal éppen a „leglényegesebb esetekben” lesznek elzárva az állampolgárok a jogorvoslat lehetőségétől.

Székely – ismét a jogbiztonság érvei mentén – fogalmazta meg azt a kritikát, hogy a törvényjavaslat a hatásköri bíróságot is megszüntetni rendeli, miközben ezt a törvényjavaslat címében nem tüntették fel. Holott „a hatásköri bíróságot törvény létesítette, törvény módosította”, és ha már ezt temetik, „akkor legalább törvény rendelkezze felette is” – mondta Székely.

Összegzőképpen Székely Imre Kálmán azt mondta, hogy ha „ez a törvényjavaslat törvénné válik, az alkotmánynak hatalmas bástyája omlik össze”, és „óriási lépést” tesznek „az állami onnipotencia felé. A Demokrata Néppárt döntését így foglalta össze: „[m]ivel pedig pártom azt vallja, hogy

az állam nem öncél, hanem csak eszköz az egyes polgárok boldogulására, olyan törvényjavaslatot, mint az előttünk fekvő, amely az állampolgárok idáig tiszteletben tartott alkotmányjogának igen jelentős és értékes részét veszi el, nem szavazhatunk meg”.

A kisgazdapárti jogász, Antall József³⁵ közvetkezett felszólalásra. A képviselő támogatóan érvelt a közigazgatási bíróság megszüntetése mellett. Úgy értékelte, hogy ez a törvényjavaslat „folytatása azoknak a törvényes rendelkezéseknek, amelyek mind szükségesek ahhoz, hogy a dolgozók demokratikus államát, a nép államát” kiépítsék. Antall „jogpolitikai” álláspontja az volt, hogy a közigazgatási bíróság nem „gyűlöletes ellensége a népi demokráciának”, hanem azért kell megszüntetni, mert „a népi demokrácia rendező elve, állam-eszméje egészen más, mint azoké az időké volt, amikor a közigazgatási bíróság megalakult”. Szerinte a közigazgatási bíróság „elavult”, és a kisgazdapárt a „törvényhozási úton való megszüntetése mellett” foglalt állást. Antall érvei alátámasztására a „jogtörténeti fejlődés” szempontját hozta fel. Szerinte a közigazgatási bíróság felállítása „nem a francia forradalom eszmevilágából táplálkozott, hanem annak inkább már egy későbbi kivirágzása volt”, tehát „a liberalizmus idejéből eredt, amikor a jogállam eszméje lett az uralkodó”. Antall Józsefnek az volt a véleménye, hogy a közigazgatási bíróság azért „nem tudott megizmosodni, nem tudott gyökeret verni a magyar társadalomban, mert már a megalkotásánál degradálták azzal, hogy egyfórumúvá állapították meg”, ennél fogva a „tudós emberek apró-cseprő ügyekkel” foglalkoztak. Beszédében – reflektálva Hebelt Ede gondolataira – arra is utalt, hogy a XIX. század végén „már a szocialista gondolat, a szociális eszme kezdett jelentkezni”. Kifejtette, hogy a liberalizmussal szemben, amely passzivitást várt el

35 Id. Antall József (1896-1974): A gimnáziumot Lőcsén kezdte, majd tanulmányait a pesti piaristáknál folytatta. 1914-ben tett érettségi vizsgát, majd bevonult katonának. 1915-ben Oroszországban fogságba esett. Az orosz fogságból visszatérve a budapesti tudományegyetemen jogi tanulmányokat folytatott, ezek befejeztével köztisztviselő lett. Az 1930-s évek végétől a menekültügy megszervezése és irányítása az ő hatáskörébe került. A német megszállás után, 1944. március 22-én megalakult a Sztójay-kormány, Antall József benyújtotta lemondását. Börtönbe került, ahonnan a Lakatos-kormány megalakulása után Horthy közbenjárására szabadult ki. 1931-ben alapító tagja volt a Független Kisgazdapártnak, 1945 nyarától itt kezdett el ismét aktívan dolgozni. A párt képviselőjeként újjáépítési államtitkár, majd újjáépítési miniszter lett, 1946. április-májusban pénzügyminiszeri funkciót is betöltött. 1948-ig az FKgP pártigazgatója volt. Forrás: *Archívnet. XX. századi történeti források*. http://archivnet.hu/hetkoznapok/volt_politikusok_levelei_kadar_janoshoz_megvont_nyugdijuk_ugyeben.html?oldal=3 (2018. 01. 01.)

az államtól az emberi jogok vonatkozásában, a szociális állam a végrehajtó hatalomnak aktív, „pozitív”, segítő szerepet szánt, és „tele lett a közigazgatási élet ezer és ezer feladattal”. Szerinte a törvényjavaslat tárgyalásának napjaiban történt az „átalakulási folyamat”, a „szociális állam” kiteljesedése. Egyetértően utalt Szabó Imrének „*Az emberi jogok mai értelme*”³⁶ című könyvére, amelyben a szerző azt állította, hogy akkori társadalmi rendszernek „döntő jogi dokumentuma már nem a magánjogi törvénykönyv, közjogi vonatkozásban pedig az emberi jogok deklarációja, hanem az a tény, hogy az államhatalom minden igazgatási megnyilatkozásával a népi elveket szolgálja és a szociális jogok gyakorlati megvalósítására törekszik”.

Antall József beszédében külföldi példákkal támasztotta alá azt, hogy miért „nem nélkülözhetetlen” szerv a közigazgatási bíróság. Idézett egy svájci jogász professzort, aki szerint „ha sikerül a közigazgatási szervezetben olyan ellenőrző berendezéseket beépíteni, amelyek a közigazgatási funkciók törvényességét és következetességét biztosítják anélkül, hogy a közigazgatás egységét megtörnék, akkor ez a közigazgatási bíráskodás mesterséges eszközével szemben mindenképpen előnyösebb lenne”. Antall kifejezte, hogy – Székely Imre Kálmánnal szemben – neki nincs aggálya az iránt, hogy a felállítandó pénzügyi és illetményügyi döntőbizottság „bírói jelleggel rendelkező bírói szerv” lesz, és lényegében a közigazgatási bíróság megmarad, csak beépül a közigazgatásba, és a különbség annyi lesz, hogy „olcsóbban” fog működni. Szerinte „a jogbiztonságot ez a szervezési mód sokkal jobban előmozdítja” a „gyors intézkedés szempontjából”. Felszólalását Antall József így fejezte be: „[m]egállapítom, hogy az állampolgárok, az érdekelt egyének közigazgatási jogvédelme éppen olyan biztosan, sőt sokkal biztosabban és célszerűbben fog érvényesülni e törvényjavaslat törvényerőre emelkedése esetén az új bíráskodási szervek révén. Éppen ezért pártom nevében ezt a törvényjavaslatot általánosságban, a részletes tárgyalás alapjául megnyugvással fogadom el”.

A következő szónok Tóth Endre³⁷ volt, a Nemzeti Parasztpárt képviselője.

36 SZABÓ Imre: *Az emberi jogok mai értelme*. Budapest, Hungária Könyvkiadó, 1948. 240.

37 Tóth Endre (1902-1962): 1925-ben Debrecenben jogi doktorrá avatták. Budapesten, majd Debrecenben ügyvéd mellett vállalt munkát, közjegyző feladatokat végzett. Az 1930-as évek óta szoros kapcsolat fűzte a népi írókhoz. 1945-ben belépett a Nemzeti Parasztpártba (NPP), majd a párt független pártfunkcionáriusa lett, ezért lemondott közjegyzői állásáról. 1947-ben országos listán jutott be a parlamentbe. Mandátumát 1949. május 15-e után is megőrizte. Parasztpárti tagsága 1951-ben szűnt meg, de a Magyar Dolgozók Pártjába nem lépett be. Később tanácsstag, VB elnökhelyettes volt, majd jogtanácsosként vállalatnál dolgozott. Forrás: *Országgyűlés Almanachja, 1947-1949*.

Hivatásának megfelelően a felszólalását a jogdogmatika szempontjai mentén indította. Leszögezte, hogy a „jog a mindenkori társadalmi berendezés hű tükre”, annak „változásával, módosulásával, fejlődésével szükségszerűen meg kell változnia a jognak, a jogrendszernek és intézményeinek is”. A jog – folytatta – „a hatalmon levő osztály uralmának megszervezője, a bíróság pedig ennek az uralmi rendnek az állandóságát hivatott biztosítani”. Ezután azt magyarázta, hogy „a népi demokrácia útján kialakuló szocialista társadalmi rendnek megfelelően és annak szükségéhez képest ki kell fejlődnie annak a jogrendszernek, amely a szocialista társadalmi rend kifejezője és egyben fejlesztője is”, és „ezzel egyidejűleg el kell sorvadnia, el kell tűnnie a polgári jogrendszernek és minden intézményének is”. Ezen elvi bevezető után a képviselő azt taglalta, hogy „annak idején a közigazgatási bíróság megalakításának” a „célja az emberi alapjogok, az állampolgári jogok biztosítása volt”, mivel ez az „intézmény hatásosan megvédeheti az egyént a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben”. Figyelmeztetett azonban arra, hogy „a közigazgatási bíróság nem öröktől fogva van”, ennél fogva „nem is maradhat örökké”. Hebelt Edéhez és Antall Józsefhez hasonlóan Tóth Endre szintén aköré építette fel a további argumentációját, hogy az emberi jogok rendszerében – a hagyományos személyi szabadságjogokhoz képest – előtérbe kerültek a szociális és gazdasági jogok, „nemcsak az egyének, hanem az emberi csoportok számára is”, és ez a sorrendváltás a „polgári rend lassú elmúlásával és a szocialista társadalmi rend kialakulásával” következett be. A beszédében itt azt a kérdést fogalmazta meg, hogy „ezzel a feladattal meg tud-e birkózni a polgári jogrend közigazgatási bírósága”. „Naivitás lenne azt hinni”, válaszolta meg Tóth Endre a saját kérdését, „hogy a közigazgatási bíróság képes megbirkózni az államhatalommal, ha rendszeréből kifolyólag szemben áll az emberi jogokkal”. „Alig tehető fel”, folytatta, „hogy közigazgatási úton lehetne panaszt érvényesíteni például a nélkülözéstől mentes emberi élet megsértése vagy a munkához való jog megsértése miatt”, mert ha a bíróság erre orvoslást tudott volna nyújtani, akkor sem a munkásság, sem a parasztság „nem sínylődött volna és nem vérzett volna úgy el, ahogyan elvérzett a polgári rend alatt”. Tóth Endre szerint az „emberi és állampolgári jogok érvényesítése csak az államapparátus és a közigazgatás alapvetően demokratikus, jogszerű működésének lehet természetes következménye”. Utalt még Szladits Károly álláspontjára, miszerint a „demokratikus közvélemény” jelentheti a jogok legfőbb biztosítékát. Tóth

Endrének nem volt kétsége afelől, hogy „népi demokrácia ennek a feladatnak eleget tud tenni”, mert az „állam többé nem egy kizsákmányoló kis osztály tulajdona, hanem az államhatalmat a munkásosztály és a dolgozó parasztság veszi a kezébe”, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy e két osztály „fogalja el az államhatalom minden jelentősebb pozícióját”. A Parasztpárt képviselője azzal zárta a beszédét, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat egy lépés a szocializmus megvalósításra felé, ezért örömmel üdvözli és elfogadja a javaslatot maga és pártja nevében.

Vészy Mátyás³⁸ képviselő szintén felszólalt a vitában. Vészy korábban a Polgári Demokrata Párt (PDP) képviselője volt, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló törvényjavaslat vitájában már párton kívüli képviselőként vett részt. Az ügyvéd Vészy Mátyás az előtte szólók érveire reagálva azt mondta, hogy „a nép hatalomátvétele” nem jelenti azt, hogy a kormányzatnak „már nem kötelessége a tisztviselők packázásaival szemben biztosítani” az emberi jogokat. Felhívta a figyelmet arra, hogy az 1946. évi I. törvénycikk deklarálja ugyan „a minden embert egyformán megillető emberi jogokat”, amelyek most már nemcsak a „kiváltságosokat” illetik meg, ez azonban nem teszi feleslegessé a közigazgatási bíróságot. Vészy a közigazgatási bíróságot ugyan „csenevész” intézménynek titulálta, de mindjárt hozzátette, hogy ez nem a bíróság „saját hibája”, hanem a törvényhozóé. Vészy azt várta volna kormányzattól, hogy „a közigazgatási bíróságot megfelelően kifejleszti és alkalmassá teszi az adóztatás kérdésében, a közigazgatás problémáiban és a

38 Vészy Mátyás (1892-1959): Hódmezővásárhelyen érettségizett a református főgimnáziumban. 1914-ben fejezte be Budapesten jogi tanulmányait, majd bevonult a frontra. 1927-től az Ügyvédek Reformszövetsége helyettes elnöke, majd 1931-től az Országos Ügyvédszövetség társelnöke. Belépett a Nemzeti Demokrata Pártba. 1943-ban csatlakozott a fasiszta ellenállási mozgalomhoz. 1944 novemberében hazaárulással vádolva a nyilasok elfogták, 1945 februárban a német csapatok tartóztatták le. A visszavonuló németek fogságából a nyugati határszélen a szovjet csapatok szabadították ki. A háború után Budapest II. kerületében ellátta a református egyházközség gondnoki teendőit is. 1947-ben mandátumát a Somogy megyei választókerületben szerezte. 1947. október 28-án kilépett a pártból. 1948. november 18-án a parlamentben helyet foglaló hetvenkét pártonkívüli képviselő szóvivőjévé választották. Több jelentős politikai perben vállalt feladatot (Hóman Bálint, Kelemen Gyula). Mindszenty József védelmére is ő készült fel, de felkérését a kommunista hatalom megakadályozta. Utolsó védenca a Matheovits-perben vád alá helyezett Gróh József, a Keresztény Női Tábor mandátumától megfosztott országgyűlési képviselője volt. 1949. október 1-jén családjával Ausztriába menekült, majd Londonban politikai menedékjogot kaptak. Forrás: *Országgyűlés Almanachja, 1947-1949*. http://mpgy.ogyk.hu/mpgy/alm/almanach_1947-49/1947_ogy_a_t459.htm (2018. 01. 02.)

nagy emberi jogok védelmében”. A közigazgatási bíróság munkájának megítélésével kapcsolatban emlékeztette a képviselőtársait arra az esetre, amikor a bíróság bátor volt semmisíteni „a Gömbös-féle időkben a választásokkal szemben benyújtott petícióknál 80-90%-ban kormánypárti mandátumokat”, valamint annak is hangot adott, hogy „a szegény embereknek egy-két forintos adóügyben is ez a közigazgatási bíróság igyekezett igazságot találni”. Szerinte ez a törvényjavaslat nem változtat a bíróság eddigi hibáin, mert nem iktat be egy közép fokú döntési fórumot, ugyanis a közigazgatási bírászkodásnak ez volt az egyik nagy hiányossága. Vészy Máttyás a döntőbizottságokat sem tudományos, sem gyakorlati szempontból nem tekintette „bírászkodásnak”. Úgy érvelt, hogy nem bíróság az, „amelynek elnökét a miniszter az ítélelbírák sorából jelöli ki”. További kritikája a pénzügyminiszter által kijelölendő pénzügyi szakembert érintette. „A pénzügyi adminisztrációban sohasem jó az a rendszer, hogy a finánc a saját ügyében végső fokon dönt” – állapította meg. Felidézta, hogy a közigazgatási bíróság gyakorlatában is gondot okozott az, amikor a tanácsban a pénzügyi szakemberek egyoldalúan képviselték a „financiális és fiskus-szempontokat”. Szerinte ezt a döntőbizottság laikus tagja nem tudja majd ellensúlyozni, mert nem fogja ismerni, „nem is ismerheti azt a matériát, amelyet ott ismerni kell”. Ezt követően felhozta azt a szempontot, hogy a szociális állam „végeredményben csökkenti az adókérdés jelentőségét, hiszen a végcélja kizár minden magángazdálkodást”, ebből következően szerinte a pénzügyi döntőbizottságnál „legtöbbször az állami vállalatok adójáról és illetékéről lesz szó, amikor az állam érdekét kell majd látszólag védeni”, sőt még azt is hozzátette, hogy „a konstrukció végső célja az adózás kiküszöbölése”. Vészy Máttyás azt az álláspontot képviselte, hogy a pénzügyi rendszer előbb vázolt változása miatt elég lett volna, ha a közigazgatási bíróságon belül egy jogegységi fórumot létrehoznak a helyzet kezelésére. Ő tehát nem is a pénzügyi kérdéseket tekintette a legnagyobb bajnak, hanem az emberi jogok biztosítását látta veszélyben. Egyszerű szavakkal oszlatta el azt a téves nézetet, miszerint a népi demokráciában „mindenkire egyforma mennyiségű hatalom” jutna. Azzal magyarázta ezt meg, hogy „a népi demokrácia is csak annyit tud elérni, hogy a népuralom biztosítására fent vannak azok, akik intézkednek, és a nép a maga nagy tömegében várja – és joggal várja – a számára igazságos, jószándékú kormányzatot”. Gondolatmenete logikusan azzal folytatódik, hogy ezt a kormányzatot „csak akkor lehet biztosítani, ha a kormányzatnak valóban van olyan független szerve, amely ennek biztosítására alkalmas”. Fájjalta nagyon, hogy a kormányzat ilyen szervet nem kíván létesíteni.

Vészy Mátyás az emberi jogok féltését történelmi tapasztalatra alapozta, mert ahogyan a múltban támadták és az akkori „jelenben” is támadás alatt voltak a jogok, szerinte a jövőben is ez volt várható. Ügyvédi hivatása mellett Vészy az egyik budai református egyházközség gondnoki tisztségét is betöltötte, és óhatatlanul is arra gondolunk, hogy hitéből fakadóan tért ki a beszédében a döntések mögötti emberi tényező szerepére. Úgy fogalmazott, hogy az emberi jogokat sértő „hibás intézkedések” oka az ember „bűnös vagy esendő” volta, mert „az igazság nagyon szép gondolata talán el van oltva” az ember lelkében, „de nem mindig olyan könnyű megállapítani, hogy mi az igazság”, merthogy az ember nem mentes a személyes részrehajlásról, és nem beszélve az „utálatos pénzről, amely felé sajnós hajlik az emberiség”.

Mondanivalóját Vészy Mátyás akként összegezte, hogy „igenis kellene, hogy az 1946. évi I. tc. értelmében szankciója is lenne az emberi jogok megsértésének”. Azért lenne szükség a közigazgatási bíraskodás kiterjesztésére, hogy „a legelemibb szabadságjogok megsértésével szemben legyen egy fórum, ahova fordulni lehet”, hogy az 1946. évi I. törvény ezáltal mindenki „kincsévé” váljék. Vészy úgy nyilatkozott, hogy nem azért nem fogadja el a törvényjavaslatot, mert az megszünteti a közigazgatási bíróságot, hanem sokkal inkább azért, mert a kormány nem gondoskodik olyan „bíraskodásról, amely az emberi szabadságjogokat valóban biztosítani tudja”.

A képviselői felszólalásokat Ries István³⁹ igazságügy-miniszter záróbeszéde követte. Elmondta, hogy készült arra, hogy az ellenzék a vitában a mellének „fogja szögezni a jogállam tipikusan német konstrukcióját”. Ries azonnal kijelentette: „[m]i nem a jogállam, hanem a népi demokratikus állam alapján élünk, amely nem ellentéte a jogállamnak, hanem tökéletesebb formája”. Idejétmúlt elméleti fejtegetésnek nevezte mindazt, amit a javaslat ellen fel-

39 Ries István (1885-1950) jogi tanulmányait Budapesten végezte. 1912-ben ügyvédi irodát nyitott. Az I. világháború alatt orosz hadifogságba került, hazatérte után, a Tanácsköztársaság idején a közoktatásügyi népbiztosság pártiskola előadója volt, majd mint a Vörös Hadsereg katonája vett részt a felvidéki hadjáratban. 1924-ben belépett a Szociáldemokrata Pártba. Ügyvédi tevékenysége során többször védte a munkásmozgalom üldözötteit. 1945 után tagja lett az ideiglenes nemzetgyűlésnek. 1945. július 21-től 1950. július 17-ig igazságügy-miniszter. 1948-tól 1950-ig az MDP Központi Vezetőségének tagja. Minisztersége idején szavazta meg az országgyűlés az új alkotmányt (1949. évi XX. tc.), s ebben az időszakban születtek meg azok az új jogszabályok, amelyek a nagy társadalmi és gazdasági változásokat tükrözték. 1950. július 7-én koholt vádak alapján letartóztatták. A börtönben halt meg. 1956-ban rehabilitálták. Forrás: *Arcanum, Magyar Életrajzi Lexikon*. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/r-775E4/ries-istvan-777D4/> (2018. 01. 02.)

szóalók a közigazgatási bírászkodásról mondtak.

„Én az egész mai vitát leegyszerűsíténém” – mondta Ries, majd így folytatta: „a t. túloldal vegye tudomásul azt, hogy mi igenis a népi demokratikus államon keresztül a szocializmust akarjuk megvalósítani. Mégpedig forradalmi úton. Ebből okszerűen következik az, hogy irgalom nélkül eltávolítunk az útból minden olyat, ami törekvéseink akadályaként jelentkezik. Márpedig nem vitás, hogy a közigazgatási bíróság az elmúlt három és fél év alatt azt bizonyította, hogy minden módon szembehelyezkedik a demokratikus fejlődéssel. Minden ítélete azt bizonyította, hogy ami akadályt csak tudott volna utunkba állítani, azt meg akarta csinálni. Szerencsére – megmondom nyíltan és őszintén – nem nagyon figyeltünk arra, hogy ők mit csinálnak budai magányukban.”

Az igazságügy-miniszter szerint a közigazgatási bíróságnak „semmi köze sem volt semmiféle állampolgári joghoz, ugyanis a törvényben meghatározott hatásköre „kigúnyolása minden bírósági hatáskörnek”. Azzal érvelt, hogy a „dolgozó embert” érdeklő ügyek közül egy sem tartozott a hatáskörébe, sőt „a legtöbb kisember az sem tudta, hogy egyáltalán létezik ilyen bíróság”. A Vészy által említett mandátumok megsemmisítését „házi perpatvarnak” nevezte, mert szerinte a közigazgatási bíróság „Horthy bírósága volt”, és az „akkori kormány pedig már jobban közeledett a Horthy-ellenes irányzathoz, nem jó értelemben, hanem még rosszabb értelemben véve”, és ezt a „perpatvart” a „közigazgatási bíróságon keresztül akarták elintézni”. Egyetértett azokkal, akik a közigazgatási bíróság túl költséges működését vetették fel. Ries István álláspontja szerint azért nem lesz szükség közigazgatási bíróságra, mert „a kormány gondoskodik arról, hogy a közigazgatás minden ágába bekerüljenek a dolgozó nép képviselői és már a maguk jelenlétével átalakítóan hassanak a közigazgatás szellemére”.

Ries a közigazgatási bíróság német példája ellen is szólt. Beszédében azt panaszolta, hogy „a mi törvénytárunk tele van a német törvények fordításával”, és a „Verwaltungsgerichtshof tipikus német intézmény, amely Európában ebben a formában sehol sincs meg, és amelyet azért csináltak meg, hogy egy csomó embert ott el tudjanak helyezni”. Ezzel szemben a magyar kormány megoldási módja az, hogy „de facto” nem is szüntetik meg a bíróságot, hanem ennek a „fiktív bíróságnak a hatáskörét” átruházzák „olyan hatóságokra, amelyek közelebb állnak a népi demokratikus Magyarországhoz”. Szerinte amiatt sem volt értelme a közigazgatási bíróságnak, mert vitatott volt a bíróság ítéletének jogereje a közigazgatási hatóságokra nézve. Az igazságügy-miniszter ezt azzal a példával érzékeltette, hogy hiába marasztalt el a

bíróság valakit illetékügyben, ha a pénzügyminisztériumnál az illetőnek jó összekötése volt, akkor el tudta engedtetni az illetéket. Megjegyezte, hogy ezért „semmi különbség nem lesz jogilag” a régi és a jövőbeni helyzet között. Utalt arra, hogy már működnek is egyes döntőbizottságok, és azt igazolják, hogy „gyorsabban, jobban, az életnek megfelelőbben intézik az ügyeket”, ami a feleknek is jó, mert „néha még a nyerésnél is fontosabb a gyorsaság, hogy végre tudja: mi van az ügyében”. A „demokratikus kormány” pedig, ígérte a miniszter, „nem ad utasításokat” a bizottságoknak. Ries István azzal zárta a beszédét, hogy „a törvényjavaslat megfelel a népi demokratikus értelemben vett jogeszmének”, ami után gondolatjelben a következőt toldotta be: „hogyan ezt az egészen visszataszító szót használjam.”⁴⁰

5. A közigazgatási bíróság szerepfelfogása

Mindezek után nézzük meg, hogy miként tekintett a Közigazgatási Bíróság a második világháború alatt és azt követően a maga rendeltetésére. Ehhez fontos támpontot nyújtanak a bíróság saját kiadványai, különösen „*A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947)*” című összeállítás, amely a Közigazgatási Bíróság kiadásában 1947-ben látott napvilágot.⁴¹

A bíróság 1942. január 12-én tartott teljes ülésén Rakovszky Iván⁴² elnök előadást tartott „A közigazgatási bíráskodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya” címmel. Rakovszky a bevezetőben utalt az akkoriban készülő átfogó magyar közigazgatási reformra, amely „kétségtelenül

40 A fentiekben idézett felszólalások forrása: *Országgyűlési napló, 1947. V. kötet, 1948. december 14. - 1949. április 12.* 179-206. https://library.hungaricana.hu/hu/view/OGYK_KN1947_05/?pg=92&layout=s&query=k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20b%C3%ADr%C3%B3s%C3%A1g (2017. 12. 30.)

41 MÁRFFY Albin (szerk.): *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947.

42 Rakovszky Iván (1885–1960): politikus, miniszter. Jogi tanulmányok után pályáját Turóc vármegye szolgálatában kezdte. 1910-től 1918-ig munkapárti és 1920-tól 1935-ig egységes párti országgyűlési, illetve nemzetgyűlési képviselő volt. 1922. június 16.-1926. október 15. között belügyminiszter Bethlen István kormányában, majd 1928-tól 1935-ig a Fővárosi Közmunkák Tanácsának elnöke. 1941. április 28-tól volt a Közigazgatási Bíróság elnöke és felsőházi tag. 1944. augusztus 29-től 1944. október 16-ig válás- és közoktatásügyi miniszter a Lakatos-kormányban. Nevéhez fűződik a rendőrség újjászervezése, a vármegyei törvényhatóságok reformja és az 1925. évi választójogi törvény. Forrás: *Magyar Életrajzi Lexikon*. <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-eletrajzi-lexikon-7428D/r-775E4/rakovszky-ivan-776A0/> (2018. 01. 08.)

érinti a közigazgatási jogszolgáltatást is”. Az elnök fontosnak tartotta nemzetközi összehasonlításban felvázolni a különböző rendszerekben, és eltérő történelmi alapokon működő közigazgatási bíróságokat. Azt fejtegette, hogy az „újabb alkotmányfejlődés” vajon „milyen álláspontot foglal el a közigazgatási bírászkodás elvével szemben”, és számára az volt a nagy kérdés, hogy vajon „a tekintély elvén alapuló kormányzatok meghagyják-e a közigazgatási bírászkodás intézményét, vagy olybá tekintik-e, amely hatalmukat korlátozza”. Megállapította, hogy „elavult” lett az a felfogás, miszerint a közigazgatási bírászkodás „az egyes személy jogait védi az államhatalommal szemben”, és „győzelemre jutott az a nézet”, hogy ennek az intézménynek az a célja, hogy „az objektív, a tárgyi jog minél tökéletesebben érvényesüljön, nem az egyes, de a közösség érdekében”. Rakovszky Iván három pontot fogalmazott meg előadása végén: 1) a közigazgatási bírászkodás a modern államban nélkülözhetetlen, 2) a fejlődés a külön szakbíróságok irányába mutat, 3) az a törekvés, hogy a középfokú bíróságokat is „magas szellemi felkészültségű komoly külön bíróságokká fejlesszék ki eddigi elhanyagolt állapotukkal szemben”.⁴³

A második világháborút követően Csorba Jánost,⁴⁴ Budapest háború utáni első polgármesterét választották meg a Közigazgatási Bíróság elnökévé. Az új elnök 1945. június 10-én mondta el székfoglaló beszédét a bíróságnak a Képviselőház üléstermében tartott teljes ülésén. Szenvedélyes, szókimondó beszédében Csorba János kísérletet tett arra, hogy az akkori zavaros közjogi állapotokat a jogállami konstrukció megoldásai felé orientálja. Mondanivalójának központi témája volt a hatalmi ágak egymáshoz való viszonya, és az volt az álláspontja, hogy egy „demokratikus államban a törvényhozás a legerősebb faktor s ennek van alárendelve a végrehajtó hatalom”. Nevén nevezte azt, hogy Magyarországon „ez a viszony megfordult és a törvényhozás lett alárendelve a

43 RAKOVSZKY Iván: *A közigazgatási bírászkodás történelmi és elméleti háttere, valamint fejlődésének iránya*. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság elnökének a Közigazgatási Bíróság 1942. január 12-én tartott teljes ülésén elmondott előadása. Budapest, 1942.

44 Csorba János (1897–1986): ügyvéd, politikus. Az egyetem elvégzése után Makón folytatott ügyvédi gyakorlatot. 1931-től tagja a Független Kisgazdapártnak, a párt makói, majd Csanád megyei vezetője. 1941-től parlamenti képviselő, 1944. március 19-től részt vett az ellenállási mozgalomban. 1944 novemberében a Magyar Nemzeti Felkelés Felszabadító Bizottságának alelnöke. 1945. január 19-től 1945. május 16-ig Budapest első polgármestere, majd 1948-ig a Közigazgatási Bíróság elnöke. 1951. június 11-től 1953 őszéig Dévaványára telepítették ki. 1953-tól ügyvéd, 1970-ben nyugdíjba vonult. 1956. október 30-tól november 4-ig az újjászervezett Független Kisgazdapárt Intézőbizottságának tagja volt. Forrás: *Magyar Életrajzi Lexikon*. <http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/ABC02469/02873.htm> (2018. 01. 08.)

végrehajtó hatalomnak, miután a végrehajtó hatalom visszaélései segítségével jött létre különösen Gömbös Gyulától kezdve a törvényhozásban domináló többség, amely azután csak formailag állt a végrehajtó hatalom fölött, a valóságban azonban függőségi, alárendeltségi viszonyba került vele”. Csorba itt rámutatott a harmadik hatalmi ágának, egy legfelsőbb bírói fórumnak a lehetséges szerepére, „amelynek joga lett volna szavát felemelni” a törvények védelmében és „ítélkezni a törvénysértések fölött”, amikor „a választásoknál meghamisították a nemzet akaratát”. A nemzeti „szerencsétlenség” okát Csorba János abban látta, hogy a „közjogi bírói fórum nem volt egyenrangú fél a végrehajtó hatalommal”, és nem tudott „az államélet megnyilvánulásának minden vonalán őrködni a végrehajtó hatalom működésének törvényessége fölött”, így a „végrehajtó hatalom egészségtelen túlsúlya” katasztrófát hozott. Székfoglalójában Csorba Magyarország jövőbeni államberendezkedését annak mentén képzelte el, hogy „az egyéni szabadság legyen az alappillére”, és a szabadságnak „csak az állampolgárok közös érdekei szabjanak korlátot”. A korábbi „öncélú” bürokráciát szerinte fel kell, hogy váltsa a francia mintájú „service public”, ami annyit jelent, hogy „az államhatalom gyakorlása az alattvalók felett nem uralmi jellegű, hanem közérdekű társadalmi tevékenység”. A magyar közigazgatás „egyetlen” célját abban jelölte meg az elnök, hogy „segítségére legyen az állampolgároknak a mindennapi életükben előforduló bajok, nehézségek, kontroverziák eliminálásában”. Ezzel támasztotta alá Csorba a közigazgatási bíróság létjogosultságát, amely az állampolgárok és a közigazgatás között felmerülő jogvitákban teljesen független, minden befolyástól mentes szervként tud dönteni. Utalt Concha Győző jogi álláspontjára, miszerint az egyéneknek a „közigazgatási tények megtámadására adott jog nemcsak az egyes jogalanyok érdekét szolgálja, hanem egyúttal az állami törvényhozó hatalom fölényének a biztosítása a végrehajtó hatalom fölött, a jogrend biztosítása”. Így vezette fel Csorba János azt, hogy szükség lenne a közigazgatási bíróság taxatív hatásköreinek generális klauzulával történő kiegészítésére, amely azt mondaná ki, hogy mindazok a jogsérelmek a közigazgatási bíróság elé tartoznak, amelyek nem tartoznak a rendes bíróság hatáskörébe, illetve nincsenek kivonva a közigazgatási bíróság hatásköréből. Ezáltal a közigazgatási bíróság megkerülésének kikapuit szándékozott bezárni. Beszédében a „közigazgatást végző tisztviselőknek” a szabadságára is kitért azt hangsúlyozva, hogy „a köztisztviselőnek a pártérdekeket szem előtt tartó miniszterrel szemben” biztosítani kell a független bíróság előtti jogvédelmet. Csorba János a beszédében a közigazgatási bíróságnak „rendeletvizsgálati”

jogot is igényelt, mégpedig absztrakt normakontroll formájában, ami által a végrehajtó hatalom rendeleteinek vizsgálatát „minden konkrét panasz nélkül is” elvégezheti. Előrevetítette tehát a „közjogi bírósággá” válás jogfejlődési perspektíváját, ami akkor valósulna meg szerinte, ha törvény kimondaná, „hogyan az alkotmányjog, közjog és a közigazgatás terén felmerülő minden vitás ügyben végső fokon a Közigazgatási Bíróság dönt”, és „ha szükségesnek látja, a közszabadságok, valamint államérdek szempontjából vitás kérdéseket panasz nélkül is hatáskörébe vonhatja és elbíráhatja”. Végül pedig patetikusan azt fogalmazta meg, hogy a „Justitia est regnorum fundamentum” („Az igazság az államok alapja”) talaján állva a közigazgatási bíróság „olyan legyen, mint a tenger hullámaiból kiemelkedő világítótorony, amelyet sem vihar, sem a hullámok ereje nem rendíthet meg és amely jó és rossz időben, szélcsendben és viharban egyaránt mutatja fényével az igazsághoz vezető utat, amely biztosan elvezet az erős, szabad, független, demokratikus Magyarországhoz”.⁴⁵

A székfoglaló beszédében meghirdetett – lényegében – alkotmánybíró-sági fejlődési irányelvekre erősített rá Csorba János a közigazgatási bíróság 1947. évnnyitó teljes ülésén elhangzó megnyilvánulásával, amelyről a Jogtudományi Közlönyben is megjelent összefoglaló. A bíróság elnöke méltatta az 1946. évi I. törvény jelentőségét, „mint amely hivatva van gátat vetni újabb parancsuralmi irányzatok érvényesülésének azáltal, hogy az állampolgárok elidegeníthetetlen tulajdonává teszi a *személyes szabadságot* és biztonságot, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítását, az egyesülési és gyülekezési szabadságot, a nélkülözéstől mentes életet.” Szorgalmazta a közigazgatási bíróság hatáskörének a kiterjesztését, és hangsúlyozta, hogy az átalakuló rendszer „különösen nélkülözhetetlenné teszi a Közigazgatási Bíróság kiegyensúlyozó, az állampolgárok jogait biztosító szerepét”, és ezért a bíróság „vezérelvévé” tette az 1946. évi I. törvényben biztosított „emberi jogok védelmét”.⁴⁶ Csorba János arra számított, hogy a jövőben az alapjogoknak vagy egyenként lesz bírói jogvédelme, vagy pedig a közigazgatási bíróság hatáskörét a jogok vonatkozásában „elvi alapon” állapítják majd meg, ami lehetővé fogja tenni, hogy „az alapjogaikban sértett állampolgárok a bírósághoz forduljanak orvoslásért”.⁴⁷ A „4634/1897. M. E. rendeletben biztosított jog alapján tett elnöki javaslatra” a

45 CSORBA János: *A közigazgatási bíróság, mint alkotmányvédő bíróság*. A Közigazgatási Bíróság elnökének elnöki székfoglalója. Budapest, 1945. 14. pp.

46 *Jogtudományi Közlöny*, 1947. március 20.

47 Ifj. MÁRFFY Albin: *Tallózás a Közigazgatási Bíróság teljes ülési jegyzőkönyveiben*. In: MÁRFFY Albin (szerk.): *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947)*. Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947, 365.

teljes ülés határozatot fogadott el az 1946. évi I. törvényben foglalt „jogelvek érvényesítése tárgyában, és kimondta, hogy minden olyan esetben, amikor a törvényes korábbi jogszabályok ellentétesek az ember elidegeníthetetlen és természetes jogait biztosító 1946. évi I. törvény rendelkezéseivel, az említett törvényben megnyilatkozó szellem az irányadó”. Felhívta arra a figyelmet, hogy a jogvédelem csak akkor válik „teljessé”, ha a jogrendszer minden szintjén a törvény elveit követik.⁴⁸ Láthatjuk tehát, hogy a törvények alkotmányossági vizsgálatának meghirdetésével a normakontroll hatáskör további szintjére léphetett volna a közigazgatási bíróság.

A közigazgatási bíróság 50 éves tevékenységéről a fentiekben említett, 1947-ben megjelent átfogó kötet igen részletesen, elvi és gyakorlati oldalról, az egyes ügyekre lebontva nyújt áttekintést. Csorba János a kötet bevezető írásában – összhangban a korábbi álláspontjával – úgy jellemezte a közigazgatási bíróság öt évtizedes útját, hogy az „állandóan felfelé vezetett, hogy mint alkotmányjogi bíróság elfoglalja a helyét a törvényhozó és a végrehajtó hatalom mellett annak az erkölcsi piramisnak a csúcsán, melyet minden nemzet saját alkotmányában önmaga fölé épít”.⁴⁹ Csorba itt utalt arra, hogy már a garanciális panaszjogot biztosító 1907. évi LX. törvény⁵⁰ indokolásában a kormány megállapította, hogy a közigazgatási bíróság „alkotmányjogi bírósággá fejlődött”. Hangsúlyozta az elnök a közigazgatási bíróságnak a választások tisztasága fölötti őrökös körében kifejtett tevékenységét, és egyúttal kifejezte, hogy csak „átmenetinek kell tekinteni azt az állapotot, hogy a választások feletti bíráskodást az 1945. évi VIII. tc. kivonta”⁵¹ a hatásköréből. Ezt a megállapítását Csorba arra alapozta, hogy az időközben megszületett 1946. évi I. törvénycikk „biztosítja az emberi jogokat”, amely a „legnagyobb biztosító a magyar demokrácia fejlődésének”, és a közigazgatási bíróság feladata lett, hogy „érvényt szerezzen ezen törvény szellemének”.⁵²

Az 50 éves évfordulóra készített kötetben – többek között – a következő témakörökről olvashatunk: az ítéletalkotás munkájáról, a közigazgatási bíráskodásról, a pénzügyi közigazgatási bíróságról, a közigazgatási bíróság előtt eljárásról, közjogi jelentőségű ügyekről, a közigazgatási bíróság feladatköréről vallási és népokta-

48 *Jogtudományi Közlöny*, 1947. március 20.

49 CSORBA János: *A hegyoldalról*. In: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897-1947)*. (szerk.: MÁRFFY Albin) Budapest, Magyar Közigazgatási Bíróság, 1947, 3.

50 A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk.

51 A nemzetgyűlési választásokról szóló 1945. évi VIII. törvénycikk 53. § (1) bekezdés.

52 CSORBA (1947) i. m. 3-4.

tási ügyekben, községi és törvényhatósági ügyekről, az állami és önkormányzati alkalmazottak járandóságai ügyében hozott elvi határozatokról, a közigazgatási bíróság hatáskörébe utalt különféle ügyekről, adóügyekről (általános jövedelem- és vagyonadó, közadók, földadó és házadó, kereseti adó, társulati adó, forgalmi adó, illetékek), a közigazgatási bíróság hatáskörét érintő jogszabályokról, az ítélőbírákról és irodalmi munkásságukról, a működés statisztikai adatairól.⁵³

Csorba János még 1948-ban is – miközben politikai szinten már a megszüntetéséről tárgyaltak – publikálta a bíróság működését. „*Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság*” című 14 oldalas tanulmányát az elnök azzal a céllal írta, hogy „az illetékesek”, valamint „a közvélemény” előtt felvázolja, hogy milyen panaszok kerülnek a bíróság elé, és bemutassa, hogy „milyen komoly érdek fűződik ezek szakszerű eldöntéséhez”. Csorba János rövid írását olvasva az az érzésünk támad, mintha ezzel az elnök elébe kívánt volna menni a későbbi parlamenti vitában elhangzó érveknek, és egyfajta védőbeszédnek is beillik. Mottóul *Descartes*-idézetet választott: „[a] dolgokat meg kell ismerni, még a legjelentéktelenebbeket is, hogy igazi jelentőségükről meggyőződjunk és tekintetükben ne csalódjunk.” Csorba János fontosnak tartotta tisztázni, hogy a sajtó általában a politikai természetű ügyeket emelte ki, holott ezek 1945-1948 között az ügyforgalomnak alig 2-3 ezrelékét tették ki. Igyekezett tehát a bíróság munkájáról kialakult téves képet eloszlatni, és részletesen elmagyarázta a bíróságnak a háború utáni új helyzetben folytatott tevékenységét. Ebben kitért arra, hogy pl. a földreform következtében „új egzisztenciák” keletkeztek, amelyeknek az adófizetésbe való bekapcsolódásuk során új panaszok keletkeztek. Úgyszintén a házadóval kapcsolatban is bonyolulttá vált a jogi környezet. Csorba János úgy látta, hogy a kormány rendeleteinek értelmezésében a bíróságnak fontos szerepe lenne, mert szerinte a „pénzügyi hatóság” az ügyek intézése során az „állam finánc érdekeit” tartja szem előtt. Csorba hangot adott annak, hogy a bíróságnak „különleges feladata” az, hogy őrködjön „az újjáépítés szempontjából olyannyira fontos adóerkölcs érvényesülése felett”. Kitért a közigazgatási osztály munkájára is, amelynek a legnagyobb részét a tisztviselők fizetési osztályba való besorolásával kapcsolatos panaszok tették ki. Igazán kényes területnek számított ez a háború után zajló igazolási eljárások és B-listázások idején. Csorba megjegyezte, hogy a sajtó több esetben kritika tárgyává tette a közigazgatási bíróságnak „a községek, városok, törvényhatóságok előjáróinak és tisztviselőinek újraválasztásával vagy megerősítésével kapcsolatban felmerült panaszok” elintézését. Az elnök

53 MÁRFFY (1947) i. m. Tartalomjegyzék.

itt tisztázta, hogy „a 30.000 újraválasztott vagy megerősített tisztviselőből a Közigazgatási Bíróság mindössze 27-nél semmisítette meg az eljárást, ami az összes tisztviselőnek egy ezrelékét sem teszi ki”. Csorba János elhárította, hogy a bíróság politikai célzattal hozta volna meg a döntéseket, illetve azt is leszögezte, hogy ezek a döntések – éppen a csekély számuk miatt – semmilyen befolyással nem bírtak „a demokrácia tisztviselőinek összeállítására”, és az „ítéletnek pedig semmi kihatása nem lehetett arra, hogy újabb választás esetén milyen pártállású tisztviselőt jelöljenek az illetékesek”. Hozzátette: „[a] bírót nem csak esküje, de belső meggyőződése is arra kötelezi, hogy a demokrácia által alkotott szabályokat mindenkiel betartassa”.

Csorba egyértelműen azon az állásponton volt – összhangban Magyar 1942-ben publikált jogelvével –, hogy a „kormányzat szempontjából nézve, a Közigazgatási Bíróságnak az a hivatása, hogy a kormány intencióit érvényre juttassa olyan esetekben, amikor a végrehajtó apparátus egyes tagjai ettől eltérnek”. Érvelt a bíróságnak azon fejlődési iránya mellett, hogy az elvi jelentőségű ítéleteinek, döntéseinek az alkalmazását a közigazgatás végrehajtó szerveire nézve kötelezővé tegyék, ugyanis egy-egy ítélete csak abban a konkrét ügyben volt kötelező, amelyben hozta. Szerinte ez a „gazdaságilag gyengébbekre nézve súlyos hátrány”, mert sokaknak nem áll módjában jogorvoslatot érvényesíteni. Reményét fejezte ki, hogy „az erkölcsi igazság felé törekvő demokratikus” kormányzat teljesíteni fogja az adófizetőknek ezt a „régóta kívánságát”. Csorba János ezzel az írásával szerette volna cáfolni azt az „alaptalan” elképzelést, hogy „a Közigazgatási Bíróság tagjai elefántcsonttoronyban ülnek és nem látják meg az élet fejlődését”. Mintha így előre üzent volna Ries István igazságügy-miniszternek, aki az elnök idézett tanulmányát követő évben a parlamentben arról beszélt, hogy a kormány nem foglalkozott azzal, hogy a bíróság tagjai mit is csinálnak „budai magányukban”.

Csorba János végül ezekkel a szavakkal zárta tanulmányát: „[a]zt remélem, hogy aki ezt a kis füzetet olvassa, tiszta képet nyer a munkánkról és ezt a munkát helyesen tudja értékelni. Az állampolgárok millióinak megnyugvására szolgálhat az a mindentől független, csak a jog, az igazság szolgálatában álló munka, amelyet a Közigazgatási Bíróság végez, és megnyugtatóra szolgálna egész társadalmunknak, ha mindazok a vitás kérdések a Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utaltatnának, amelyek elintézésére megfelelő elfogulatlan szervek még nincsenek alkotva.”⁵⁴

54 CSORBA János: *Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság?* Budapest, Hernádi Árpád Adó-, Illetékügyi és Közigazgatási Szakkönyvkiadó, 1948.

6. Konklúzió

Mindezek után idézzük fel Ries István szavait: a közigazgatási bíróság „szembehelyezkedik a demokratikus fejlődéssel”. A kormányzat számára a „független, csak a jog, az igazság szolgálatában álló munka” nem volt kívánatos jelenség, így a közigazgatási bíróság sorsa a szervezetének, hatásköreinek fejlesztése helyett a megszüntetés lett. A közigazgatási bíróság elnöke a végrehajtó hatalom túlsúlya ellen emelte fel szavát, miközben a bíróság megszüntetése már a végrehajtó hatalom hatalmi megnyilvánulása volt, és annak további erősödését jelentette.

