

A jogforrási rendszer és a jogalkotás alkotmányos szabályozásának néhány kérdése

I. Az elképzelésekről – a "hagyaték" tükrében

1. A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló munkaanyagban viszonylag bőven olvashatunk a jogforrási rendszert és a jogalkotást érintő elképzelésekről.

A koncepció mindenekelőtt kívánatosnak tartja, hogy "az új alkotmányban a hatályos szabályozáshoz képest egy helyen összegyűjtve, jóval bővebb és konkrétabb tartalommal szükséges szabályozni a jogrendszer és a jogalkotás kérdéseit. A jogrendszer és a jogalkotás mint szabályozási tárgy az államhoz hasonlóan önálló részben helyezendő el, az államra vonatkozó szabályokat megelőzően."

Közelebbi támpontokat is találhatunk ugyanitt, hiszen az elképzelések értelmében:

- a Magyar Köztársaság jogrendszerének alapja az alkotmány;
- az alkotmány és az alkotmányos jogszabályok minden, a magyar állam joghatósága alá tartozó személyre és szervezetre kötelezőek;
- jogalkotási hatáskört csak az alkotmány adhat, azaz állami szerv csak olyan elnevezéssel és tartalommal adhat ki jogszabályt, amilyenre az alkotmány jogosítja fel;
- a jogszabályok alkotmányosságának a vizsgálata az Alkotmánybíróság feladata és csak az alkotmányellenesség megállapítása és a jogszabály megsemmisítése oldja fel a jogszabályok általánosan kötelező erejét;
- a jogszabály a kihirdetését megelőző időszakra kötelezettséget nem állapíthat meg, és nem nyilváníthat valamely cselekményt vagy mulasztást jogszabályellenessé (a visszaható hatály tilalma);
- a jogszabályokat a Magyar Köztársaság hivatalos lapjában kell kihirdetni, kivéve a helyi önkormányzatok rendeleteit, amelyeket a helyben szokásos módon hirdetnek ki."

A koncepció – *expressis verbis* – "jogszabálynak" tekinti a törvényt, a kormányrendeletet, a miniszteri rendeletet és az önkormányzati rendeletet, de ugyanide sorolja a Magyar Nemzeti Bank elnöke által kibocsátható rendelkezéseket is. Magától értetődik persze, hogy a törvényhozást, a törvényalkotási eljárást külön kezelendőnek ítéli, kiemelten hasznosítva itt mindazokat a felvetéseket, amelyek vele kapcsolatban az elmúlt 4–5 esztendőben a jogirodalomban megjelentek.

Az Európához csatlakozás vágya és igénye természetesen veti fel a nemzetközi jog és a belső jog közötti viszony egyértelmű rendezését. Mindez –

legalábbis az elképzelések szintjén – egészen odáig elvezet, hogy mára már a résztémakör önálló törvényi szabályozásának is komoly szószólói akadtak.

2. A Közigazgatás Korszerűsítésének Kormánybiztosa által összeállított "A kormányzás és a közigazgatás reformjának tervezete" című munkaanyag két vonatkozásban szól a jogalkotás körüli teendőkről: egyrészt a *jogszabály-előkészítő* munkával kapcsolatos teendőket részletezi, másrészt pedig a *dereguláció* időszerű tennivalóit foglalja össze.

A *jogszabály-előkészítő* munkával kapcsolatban: "minisztériumokként el kell készíteni a jelentősebb jogalkotási feladatok 1998 májusáig terjedő ütemtervét. A tervekben szereplő jogszabályok előkészítését időben meg kell kezdeni, biztosítva a jogszabály-előkészítés minőségét javító két követelmény érvényesülését. A jogszabály tervezetek jogi-alkotmányjogi szempontból történő véleményezésében a jelenlegi hét központi szerv helyett egy szervet kell kijelölni. A jelentősebb kormányrendeletek és törvények tervezeteinek előzetes normakontrolljára a kormány mellett létrehozható és annak folyamatos segítségét nyújtó független testületet lehet felkérni."

A *deregulációval* összefüggésben: "folytatni kell a több mint négyezer hatályos jogszabály már megkezdett és 1998-ig tartó deregulációs célú felülvizsgálatát. Ennek során időszakonként és nagyobb témakörönként javaslatot kell tenni: a felesleges, a túl bonyolult, illetve túl költséges szabályozás felszámolására; indokolt esetben a szabályozó állam beavatkozásának (szerepvállalásának) csökkentésére vagy helyettesítésére; a szabályozás révén korlátozott állampolgárok és szervezeteik önszervező önállóságának növelésére. A szisztematikus minisztériumi jogszabály-felülvizsgálat mellett össze kell gyűjteni az indokolatlan szabályozást elszenvedő állampolgárok, gazdasági és társadalmi szervezetek, helyi jogalkalmazók kritikai megjegyzéseit és javaslatait..."

3. Az imént megfogalmazott elvárások és követelmények gyakorlatilag évtizedek óta jelen vannak a szakirodalomban, sőt a jogalkotásban is.

Akár az is elmondható, hogy a felesleges, természetes és jogi személyeket szükségtelenül terhelő, mennyiségében túltengő, minőségében alapos okkal kritizálható jogalkotási gyakorlat jelentős mértékben a rá vonatkozó regulációban leli eredetét. Önmagában már az a tény sokat mondó, hogy *a jogalkotás az elmúlt közel 40 esztendő folyamán legalább 20 alkalommal volt tárgya önmagának*. Mi volt a cél és mi lett az eredmény? A válasz megadásához elengedhetetlenül fontos a lényeges előírások és feladatjelölések katalogizálása.

A jogalkotás problémái a magasszintű jogi normákban viszonylag korán érzékelhetők voltak: az 1038/1951. (XII. 19.) Mt. h. számú határozat nyitotta a sort, amely sommás összefoglalását adta a felmerülő nehézségeknek. "Az államigazgatás legfelsőbb szervei különféle formákban adják ki rendelkezéseiket és ezek a formák nincsenek kielégítően szabályozva, nincs egységes gyakorlat arra vonatkozóan, milyen esetekben kell rendeletet kibocsátani, határozatot hozni, utasítást adni." A korabeli helyzet különösen ateintetben hagyott kételyeket, hol húzódik a rendeletalkotás és a normatív utasítások közötti határvonal. Mindenesetre teljes felelősséggel állítható, hogy

ebben az időszakban e két jogforrás szabályozási tárgykörét illetően még nem sikerült megjelölni az elhatároló ismérveket.¹

Az 1954. évi 26. sz. tvr. ("a jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről") kísérletet tett a jogforrások hierarchikus rendjének egyértelműbb felrakására. Megpróbálkozott a normatív utasítások tartalmának meghatározásával is, elhatárolva ezt a csoportot a Magyar Közlönyben kihirdetendő jogszabályoktól.

A most citált törvényerejű rendelethez szervesen kapcsolódó 1072/1954. (IX. 4.) Mt.h. számú határozat reálisan számbavette a jogalkotás mechanizmusát nehezítő tényezőket. Különösen a következők írhatók a javára:

a) Rámutatott a központi jogforrások kibocsátása során alkalmazandó koordinációs munka fontosságára.

b) Meghatározta a normatív utasítások helyét a jogforrások rendszerében.

c) Állást foglalt a jogszabályok fontosabb tartalmi kellékei, valamint a jogalkotási eljárás néhány sarkalatos kérdése tárgyában.

Az aktivizálódó jogszabályalkotás szükségképpen felvetette annak szükségességét, hogy a számarányában duzzadó normaanyag kellő publicitásáról is intézkedés történjék. Ezt az igényt ismerte el a 2135/1954. (XI. 3.) Mt.h. számú határozat azzal, hogy hangsúlyozta a jogismeret biztosítására szolgáló eszközök igénybevételének a fontosságát. Ebben az időben már a magyar jogélet jellemző ismérvévé vált, hogy a kihirdetett (tehát a hivatalos lapokban publikált, illetőleg közölt) jogszabályanyag mellett tömegesen jelentek meg olyan normák is, amelyeknek a végrehajtására a kormányzat anélkül tartott igényt, hogy azok tartalmát nyilvánosságra hozta volna. Ezért külön gondoskodott a jogszabály ezek "rövid úton" történő közléséről. E szabályok rögzítését a 2136/1954. (IX. 3.) Mt.h. számú határozat vállalta fel.

Az 1956-os népfelkelést követő években a jogalkotással szemben határozottabb megfogalmazást kaptak a minőségi követelmények. Ezek érdemi "kodifikációját" a 2030/1964. (XI. 10.) Korm. számú határozat végezte el. Ebben az Igazságügyi Minisztérium a központi jogalkotás elsőrendű koordinátorának kijáró feladatköröket kapta meg azzal, hogy köteles kialakítani – az érdekelt szervek bevonásával – a jogszabályok szerkesztésének és a kodifikáció módszereinek az általános irányelveit.

A magyar jogforrási rendszerben 1968-ban jelent meg az *államtitkári rendelkezés*. A vele szemben felállítandó követelményeket az 1968. évi 5. tvr. határozta meg, hangsúlyozva, hogy e forma a miniszteri rendelet és utasítás között foglal helyet. Tartalmát tekintve ezt erősítette meg a 2024/1968. (VII. 28.) Korm. számú határozat is.

Az 1960-as évek végén – feltehetően az egyre aktivizálódó jogi szabályozásra figyelemmel – lényegesen megélnkült a jogszabályelőkészítés rendjét reguláló normaalkotás azzal az újszerű vonással kiegészülve, hogy zászlajára tűzte a jogszabályok egyszerűsítésének a kérdését is. Ez a törekvés érhető tetten a 2004/1969. (II. 23.) Korm. számú határozatban.

A jogalkotás terén mutatkozó késedelmek felszámolása tárgyában sürgetett hatékony, gyors intézkedéseket a 2045/1971. (XII. 30.) Mt.h. számú határozat.

A jogszabályok kihirdetése és közzététele tárgykörében megjelent 1954-es szabályozás általános felülvizsgálata az 1970-es évek elejére egyre sürgetőbb igényként

¹ Szamel Lajos: A szabályozási tendenciák a felszabadulás utáni magyar államigazgatási jogban. Állam és Igazgatás, 1975. évi 4. szám.

merült fel. Az addig elmúlt 15–20 évben a jogalkotás mind mennyiségében, mind pedig minőségében olyan problémákat hozott felszínre, amelyek kellő absztrahálása elodázhatatlanná vált. Mind az elméleti kutatások, mind pedig a jogalkalmazási gyakorlat tömegesen vetett fel olyan megoldásra váró teendőket, amelyekre ismét csak kellően megalapozott, átfogó jellegű központi szabályozással lehetett reagálni. Ezt a feladatot az 1974. évi 24. tvr., valamint a végrehajtására kiadott 1063/1974. (XII. 30.) *Mt.h. számú határozat* végezte el. Az utóbbi törekedett hűen tükrözni azokat a jogalkotásban bekövetkezett lényegi változásokat is, amelyek 1954 óta bukkantak fel jogéletünkben. Nem tartotta azonban szükségtelennek azoknak a régtől fogva ismert szabályoknak a megismétlését sem, amelyek a jogforrások hierarchiájának, illetőleg a kibocsátó alanyi körnek a meghatározása tekintetében segítettek az eligazodást.

Az 1960-as évek második felétől tömegesen jelentek meg olyan *instrukciók*, amelyek – anélkül, hogy jogforrási erejüket e témakör rendezésére hivatott magas szintű jogszabály elismerte volna – gyakorlatilag mégis jogi normákként befolyásolták a jogalkalmazó szervek gyakorlatát. A jogirodalom valójában már megjelenésük időpontjától kezdődően felhívta a de facto megítélésükben rejlő veszélyekre a figyelmet, s a jogi szabályozás alighanem e hangoknak is köszönhetően tett kísérletet kiadási rendjük regulálására.

Az említettek szerint az Igazságügyi Minisztérium kulcsszerepet kapott a legmagasabb szintű normaalkotás tekintetében. E megbízatásának e szerv akként is eleget kívánt tenni, hogy a jogszabály-alkotási eljárás rendezettebbé tétele érdekében 1977-ben *irányelveket* adott ki.

Az 1970-es évek végére érzékelhetően megélnékültek a jogirodalomban azok a hangok, amelyek a jogi túlszabályozást ostorozták. A jogi reguláció maga is felfigyelt erre a jelenségre, ami a 2004/1980. (I. 18.) *Mt.h. számú határozatban* öltött testet. A jogszabály hangsúlyozta: "Kerülni kell a túlszabályozást. Ezért jogi eszközökkel a társadalmi viszonyokba csak indokoltan – kellő mérlegelés után – avatkozzanak be. A jogalkotó szervek fokozott gondot fordítsanak arra, hogy a jogszabály-módosítást nem lehet-e elkerülni a hatályos jog szabályainak megfelelő értelmezésével." (2. pont.)

Az Igazságügyi Minisztérium és a Minisztertanács Titkársága a 2004/1980. (I. 18.) *Mt.h. számú határozatban* ismételten áttekintették a jogalkotási mechanizmus korszerűsítésével összefüggő időszerű feladatokat. Vizsgálódásaik eredményei a 2024/1980. (XII. 16.) *Mt.h. számú határozatban* öltöttek testet, amely átfogóan meghatározta az 1981–1985 közötti időszak jogalkotási feladatait is. Ismételten felhívta a figyelmet a túlszabályozásból fakadó, az egész jogéletet károsan befolyásoló veszélyekre is.² Hangsúlyozandó e jogszabály jelentősége az alábbiakra figyelemmel is:

- a) Rámutatott a jogtudomány eredményei hasznosításának a fontosságára.
- b) Hangoztatta a jogszabálytervezetek előzetes szakmai és társadalmi véleményezésének (vitájának) a szükségességét.
- c) Szorgalmazta a jogalkalmazás tapasztalatai felhasználásának fontosságát a jogalkotás mechanizmusában.

A többszöri reguláció ellenére a jogi iránymutatások mennyisége továbbra is lehetetlenné tette e matéria megfelelő áttekintését. Nem véletlen tehát, hogy ez a terület ismételten a szabályozás homlokterébe került. Ezúttal az 1002/1980. (I. 16.) *Mt.h.*

² "A jogszabályok előkészítésénél gondosan mérlegelni kell a szabályozandó életviszonyokat. Határozottan fel kell lépni a túlszabályozás, a jogi eszközök felesleges, indokolatlan, öncélú alkalmazása, valamint a párhuzamos, bonyolult ellentmondásos jogi szabályozás ellen." (I. a–b) pont).

számú határozat vállalkozott a feszítő gondok feloldására. Az új reguláció értelmében a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői általános jellegű jogi iránymutatást csak feltétlenül indokolt esetben bocsáthattak ki. Ismételten és határozottan kifejezésre juttatták azt az elvet, amely szerint az iránymutatások nem tartalmazhatnak jogot és köteleességet megállapító magatartási szabályokat.

Látható, hogy a jogalkotás rendjére vonatkozóan hosszú ideig törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi határozatok tartalmazták az alkalmazandó szabályokat. Ez alóli egyetlen kivételnek számít a jogalkotásról szóló *7/1980–1985. számú Országgyűlési határozat*. Ebben kétségekívül lényeges irányok és tennivalók megfogalmazására került sor. Pl.:

a) Fokozni kell az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét; a törvények jelentős vagy átfogó módosításáról is az Országgyűlés döntsön.

b) Gyakoribbá, szélesebbé és tartalmasabbá kell tenni a társadalmi vitákat, eredményeiket pedig jobban kell hasznosítani. A jelentősebb jogszabályok előkészítésébe be kell vonni a jogalkalmazó felső szintű tanácsi szerveket is.

c) Törekedni kell a stabilitás megőrzésére.

d) Következtesebben fel kell lépni a túlszabályozás, a jogi eszközök felesleges, indokolatlan, öncélú alkalmazása, valamint a párhuzamos, ellentmondásos jogi szabályozás ellen. El kell kerülni, hogy a magas szintű jogszabályok végrehajtására indokolatlanul sok ágazati szabályozás jelenjék meg.

e) Meg kell gyorsítani az alacsonyabb szintű joganyag rendezését, ide értve a jogi iránymutatásokról, a műszaki technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről szóló kormányzati döntések következetes érvényre juttatását is.

f) Nagy figyelmet kell fordítani a jogalkotás tervszerűségének, tudományos megalapozottságának és szakszerűségének a javítására, a jogszabály-előkészítésben résztvevő állami és tudományos szervek egybehangolt munkájára.

g) A jogszabályok szövegezését világosabbá, közérthetőbbé és áttekinthetőbbé kell tenni.

A 80-as évek elejének joganyagát az *1044/1982. (XI. 26.) Mt.h. számú határozat* zárja, amely lehetővé tette a közlemények, hirdetések közzétételét is a Magyar Közlönyben, amennyiben ahhoz "esetenkénti" hozzájárulását adta a Minisztertanács elnöke.

Kétségekívül a jogalkotással összefüggő kérdések fontosságát jelzi az a tény, hogy az e témakörben összesűrűsödő problematika 1987-ben törvényi szabályozás tárgyává vált. A jogalkotásról szóló *1987. évi XI. törvény* kísérletet tett az addigi szabályozások progresszív elemeinek egybegyűjtésére, s azok alapulvételével, a jogszabálytípusok meghatározására. A jogszabályfajták számának radikális csökkentését tűzte ki céljaként, amely – szándékát tekintve – kétségekívül dicsérendő. Elválasztotta egymástól a jogszabályokat és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit, az utóbbiak körébe sorolva az évtizedeken át "problemátikus" normatív utasításokat is.

Az a tény, hogy a kormányzat csaknem négy évtizede újra meg újra kénytelen volt a jogalkotás tartalmi és eljárási kérdéseit szabályozni, *két körülményre* vezethető vissza.

Az *egyik* üdvözölendő és abban áll, hogy miként a társadalomban, úgy a kormányzatban is erősödött a törvényesség iránti igény, ami párosult azzal a felismeréssel, hogy a törvényesség nemcsak a jogszabályok végrehajtásához és alkalmazásához kötődő fogalom, hanem ezt megelőzően a jogalkotás törvényességéhez

tapad.³ A jogalkotás és a jogvégrehajtás, illetve jogalkalmazás törvényessége egymással feltételezettségi viszonyban áll, a jogalkotás törvényessége nélkül a jogvégrehajtás, jogalkalmazás törvényessége nem érvényesülhet. Ez az állítás egyértelműen alátámasztható a jogon belüli ellentmondások szerepével, hiszen ezek fennforgása esetén a jogot végrehajtók, illetve a jogot alkalmazók végtére abba a helyzetbe kerülnek, hogy a formailag érvényes és hatályos, de egymással ütköző jogszabályok bármelyikének alapul vételével végzett cselekvésük, illetve meghozott döntésük más szabállyal vagy szabályokkal ellentétes lesz.

A *másik* körülmény sajnálatos, annál is inkább, mivel az egyáltalán nem volt sem végzetserű, sem pedig elkerülhetetlen. Ez abban fejeződött ki, hogy a jogalkotás azért volt tárgya rendszeresen önmagának, mert részben nem sikerült megtalálnia a megfelelő megoldásokat, részben pedig a kormányzat képtelennek bizonyult érvényesíteni jogszabályokban kifejezett akaratát. Arra lehet magyarázatot találni és annak nyomán elméleti felmentést adni, hogy egy-két esztendővel az Alkotmány kibocsátása után az azzal megteremtett új jogforrási rendszer valamennyi elemét nem tudták pontosan egymáshoz illeszteni. Arra is, hogy az alkotmányos szabályozás elkészítésekor nem látták előre további (az Alkotmányba fel nem vett) szabályozási formák, jogforrások létezésének indokoltságát. Arra azonban már nem, hogy újabb meg újabb jogforrások, jogi szabályozások keletkeztek illegitim módon, s a jogalkotás ismételt szabályozásakor létjogosultságuk többnyire kritikátlanul el lett fogadva, sőt némelyikről a jogalkotás szabályozása tudomást sem vett. Ennél is erőteljesebben kifogásolható, hogy a jogalkotás szabályozásában témák folytonosan visszaköszöntek azért, mert miniszteriális és egyéb központi szervek a jogforrási rendszerre vonatkozó kormányzati jogszabályoknak nem engedelmeskedtek, azokat egészen egyszerűen nem hajtották végre. Számos témakörben (így különösen a normatív utasítások, az iránymutatások, a többlépcsős szabályozás, a tömeges jogszabály-módosítás, a hatályos jog áttekinthetővé tétele stb.) a konok újraszabályozások vajmi kevés ténylegesen újat hoztak, hanem – esetleg más szövegezéssel – megismételték azt, amit korábbi szabályozás félreérthetetlenül elrendelt vagy megtiltott, mert a kormányzat számos forrásból jelzéseket kapott, hogy az előző szabályozás nem hozta meg a kívánt eredményt, s azon – főleg a központi – szervek túltették magukat.⁴

4. Részletesebben szólva:

a) A jogalkotás rendjét érintő központi szabályozások tartalmából egyértelműen kitűnik, hogy a magas szintű jogszabályokban szinte évtizedeken keresztül változatlan tartalommal került megfogalmazásra az *alap-, illetőleg a végrehajtási* karakterű jogszabályok közötti összhang igénye, amelynek előfeltétele, hogy ezeknek a jogforrásoknak nagyjában-egészében időben egybeessék az előkészítő eljárása. Az ide vonatkozó jogi szabályozás tartalmának újból és újból történő megismétlése⁵ azt az aggályt támasztja, hogy e vonatkozásban a korszak végéig nem sikerült érdemben előbbrelépni.

³ 3. Kiss László – Szamel Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők, különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata. Budapest, 1983. 65. p.

⁴ uo. és következő pp.

⁵ 1954. évi 26. tvr. 5. § (2) bek.; 2004/1969. (II. 23.) Korm. számú hat. 2/d) pont; 2045/1971. (XII. 30.) Mt. h. számú hat. i) pont 1974. évi 24. tvr. 5. § (1) bek.

b) A *normatív utasítások* jogforrási helyét illetően, a jogalkotás rendjét érintő vissza-visszatérő szabályozások⁶ egyértelműen jelzik, hogy helyüket, szerepüket illetően a gyakorlat súlyosan kifogásolandó volt. Nem változott a vele kapcsolatos bizonytalanság a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény nyomán sem, amely e normatartalmú formát az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorozta. Adott előírás (itt: utasítás) mikénti érvényesülése persze nem a törvényi besorolásától, hanem a gazdasági-társadalmi gyakorlatban betöltött tényleges szerepétől függ. S ez utóbbi alapos kételyeket támaszt a törvényi helykijelölés megalapozottságát illetően.

c) Már a 60-as évek közepétől tesznek sikertelen kísérletet a magas szintű jogszabályok az ún. *tűlszabályozás* visszaszorítására. Azt, hogy e téren sem sikerült lényeges eredményeket elérni, mutatják a majdhogynem korábbi szabályozásokat változtatás nélkül megismétlő újabb és újabb keletű normák.⁷

d) Nem sikerült rendet teremteni a *jogi iránymutatások* terén sem. Jóllehet rendezési kísérletekről itt is számot adhatunk,⁸ helyük és szerepük a gyakorlatban jelenleg is nyitott kérdésnek számít.

e) Viszonylag korán megjelent a jogalkotás rendjét szabályozó normákban az az igény, hogy lehetőség szerint *kerülni kell a módosító és kiegészítő jogi szabályok kiadását*. Lényeges változást azonban itt sem sikerült elérni.

f) A jogszabályalkotó és előkészítő munka kellő színvonalon történő végzéséhez szükség van a jogalkalmazói gyakorlat ismeretére is, hiszen:

fa) itt mutatkoznak meg a rendezést igénylő területek;

fb) a gyakorlati jogalkalmazás során kerülnek elő a jogszabályok fogyatékségei;

fc) a jogalkalmazásban történő jogfejlesztés ösztönzés a jogalkotásra.⁹

Vitán felül szükséges tehát a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek közötti kapcsolatok erősítése.¹⁰ Ennek ellenére ez a magától értetődő igény csak viszonylag későn fogalmazódott meg a jogalkotás mechanizmusát érintő felsőbb szintű szabályozásokban.¹¹

g) A jogszabályok tartalma (az esetek zömében) két elemet hordoz: *szakmai és társadalompolitikai* megfontolásokat. Kérdéses azonban, hogy ez a szempont miként kerülhet szőnyegre akkor, ha ezek formáiról a magas szintű szabályokban szó sem esett.¹²

Ismételten hangsúlyozni kell: nem elég egyértelmű követelményrendszert felállítani, hanem gondoskodni kell annak a végrehajtásáról is. A végrehajtás felróható

⁶ 1038/1951 (XII. 19.) Mt. h. számú hat.; 1954. évi 26. tvr.; 1072/1954 (IX. 4.) Mt. h. számú hat.; 1968. évi 5. tvr.; 2024/1968. (VII. 28.) Korm. számú hat.; 2004/1969 (II. 23.) Korm. számú hat.; 1974. évi 24. tvr.

⁷ 2004/1969. (II. 23.) Korm. számú hat.; 1974. évi 24. tvr.; 1063/1974. (XII. 30) Mt. h. számú hat.; 2004/1980. (I. 8.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–1985. számú OGY. határozat

⁸ 1063/1974 (XI. 30.) Mt. h. számú hat.; 2004/1980. (I. 18.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 1002/1982. (I. 16) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. számú OGY. hat.

⁹ Zoltán Ödön: A jogszabály-előkészítés szervezeti kérdései. Jogtudományi Közlöny, 1973. évi 7–8. szám.

¹⁰ uo.

¹¹ 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. számú OGY. hat.

¹² Legfeljebb halvány utalások voltak erre nézve. Lásd: 2004/1980. (I. 18.) Mt. h. számú hat.; 2024/1980. (XII. 16.) Mt. h. számú hat.; 7/1980–85. OGY. hat. – A rendszerváltást követően pedig a jogalkotásról szóló törvény erre vonatkozó teljes fejezete hatályon kívül került.

elmaradása esetén a mulasztókat el kell marasztalni, a szükséges államjogi-alkotmányjogi konzekvenciákat le kell vonni. Ennek elmaradása esetén számolni kell az előírások hatástalanságával, tehát azzal, hogy a jogalkotás anomáliái újratermelődnek és tetemes súlyukkal jelentősen terhelik a jogéletet.

5. Persze mindehhez egy reális viszonyokból kiinduló, ellentmondásoktól megtisztított, jogalkotásról szóló magas szintű jogi szabályozás szükséges. Az 1987. évi XI. törvény nem felel meg maradéktalanul ezeknek a kívánalmaknak. Korszerűsítésénél egyrészt jogrendünk *jelen állapotából*, másrészt a vele szembeni *új kihívásokból* kell kiindulni, s ezekre kell a mainál hatékonyabb válaszokat megtalálni.

Kiindulásként ismételten azt kell hangsúlyoznunk, hogy jogi rendünk mára főképpen azáltal vált beteggé, hogy abban igen sok szükségtelen, egymással is ellentmondásban álló, nagy terjedelmű és gyorsan változó jogszabályanyag vált uralkodóvá. Ezt a matériát is döntően az *állami beavatkozás*, s nem pedig a gondoskodó-feladatmegoldó-szolgáltató államra jellemző joganyag karakterizálja. Ebből következően *a magyar jogszabályalkotás "hatósági" tartalmú lett*, ahol a tilalmak, az engedélyezések, a különböző igazolások megkövetelése a lakosságot érintő joganyag egyik lényeges vonásává vált. Mindez összegésében odavezetett, hogy jószerivel az állampolgárok összes cselekménye a jog kontrollja alá esett, magatartásukat minden részletében az állam előírásai határozták meg.

A jogállami lét a jogalanyok közötti, a jogok és kötelezettségek széttelepítésének az újragondolását is feltételezi, ahol különösen az állampolgárt az állammal szemben védő garanciarendszer kimunkálására kellene a fő hangsúlyt helyezni. Mindenesetre *tarthatatlannak látszik, hogy egy magát korszerűnek tartó jogrendben az alakító jogoknak olyan tömege egyszítájon, amely abban ma is jelen van.*

Ma *a szükséges stratégiát, koncepciót* (különösen a gazdasági-pénzügyi viszonyok területén) gyakran *a központi jogszabályok kísérelik meg pótolni*. Ez egyértelműen a jog félreértelmezéséből fakad, hiszen az önmagában nem teremthet társadalmi viszonyokat, legfeljebb "megtalálhatja" azokat. A hiányt sem pótolhatja a jog, de semmiképpen nem vállalhatja fel a "pótszer" szerepét sem, amire ugyancsak gyakran kárhoztatták és kárhoztatják. Mindez előkészítetlenséggel, kiérleletlenséggel, ötletszerűséggel párosul, ami a dolog természeténél fogva fosztja meg a jogot a stabilitás esélyétől. Az ezzel rokon jelenségnek tekinthető *túlpolitizált jognak* hasonlóképpen nincs esélye arra, hogy a társadalmi viszonyokat érdemben regulálja. Ezt ezúttal is szóvá kell tenni, hiszen még a mai központi joganyag el nem hanyagolható részénél is állítható, hogy esetükben a *politikai dokumentumok és döntések tömkelege bújt bele a jog kényszerzubbonyába*. Révükön a jog elveszítette és elveszíti a normativitását, részben a remények, ábrándok, illúziók tárházává vált és válik. Mindemellett állandó forrásává lett az újabb és újabb szabályozásoknak is, s vele együtt egy olyan belterjes szemlélet kialakulásának, amely a bajok és gondok gyökerét a jog világában vélte és véli megtalálni.

S ami a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt illeti: az jó szándékú kísérletet tett a magyar jogalkotást terhelő hibák és fogyatékoságok felszámolására. Ennek ellenére mégis *konzervált egy alapelemeiben elavult struktúrát*, nem törvénybe illő szóhasználataival [12. § (3) bek.; 31 § (1) bek.; 35 § (3) bek.] lehetetlenné tette és teszi azt is, hogy rendelkezéseit komolyan vegyék a címzettek.

A jogalkotásról szóló törvénnyel összefüggésben azonban *súlyosabb kifogások* is emelhetők:

– "Az állami irányítás egyéb jogi eszköze" kategóriájával olyan intézményt konstruált meg, amely világosan példázza, miként lehet fából vaskarikát csinálni, miként lehet kifundálni az előírások ama csoportját, amely anélkül hat normaként, hogy egyúttal jogi kötelező ereje is elismerhető lenne. Ahelyett, hogy részleteiben belebonyolódnánk a megoldás kritikájába, idézzük *Kelsent*: "A jogi normák és a nem jogi normák közötti különbség, amely utóbbiak ugyanakkor egyformán relevánsak jogilag – esztelenség." Ez – írja – nem más, mint az "uralkodó elmélet groteszk következménye".¹³ Nos, ezt a kategóriát ültettük be a magyar normarendszerbe, amely – mint jogszabálynak el nem ismert forma – nem esik a törvényességi felülvizsgálatok körébe sem. Mindez külön bátorítást jelent arra, hogy az állami akarat-kijelentéseket ezekbe a formákba csúsztassák át, hiszen itt eleve nincsenek az előkészítésnél sem olyan szigorú követelmények, mint amelyek – elvileg – a jogszabály-előkészítésnél jelen vannak. Nem véletlen tehát, hogy pl. a jogi iránymutatások száma mára alig felmérhető nagyságrendet ért el.

– Miközben az ún. "igazgatási rendeletek"-nek jogforrásokkénti elismerése (pl. az osztrák és a nyugatnémet jogban) éppen az elmúlt évtizedben következett be, nálunk éppen ebben az időszakban sikerült azokat a törvény által onnan kitessekélni. Ezzel ez a forma (normatív utasítás) is "kiúszott" a jogforrási rendszerből, ugyanazokat a veszélyeket idézve fel, amelyekről éppen az imént szóltunk.

II. Az újraszabályozás módjáról és tartalmáról

Az elmondottak summázataként megállapítható, hogy *a jogi normaalkotás rendje* – főképpen a jogállamiság elvárásainak megfelelő jogi matéria mielőbbi megjelenítése végett – *új, törvényi szintű regulációt kíván*, amelynek során hasznosíthatók az előremutató megoldások, valamint mindazok a követelmények, amelyek a minőségében átalakuló jogrendből egyenesen következnek.

Nézzük hát közelebről milyen tennivalók akadnak itt, mit és hogyan lenne érdemes közelebbi megfontolás tárgyává tenni!

1. Mindenekelőtt határozottan el kellene döntenie, hogy a jogrendszert és a jogalkotást csak az alkotmány érinti-e egyedüli forrásként. (Az indokolás is bizonytalankodik ebben a kérdésben). Úgy tűnik, *nem spórolható meg a jogalkotásról szóló külön törvény*; s ha ebben egyetértés alakulna ki, rögtön világosabban meghatározható lehetne, mi kerüljön az *alkotmányba*, s mi a *külön törvénybe*!

A további, külön törvényi szabályozás mellett szól az, hogy ma – az előző fejezetben bizonyítottak szerint is – olyannyira *sok probléma* halmozódott fel a jogalkotással és jogforrási rendszerrel kapcsolatban, hogy azok *kizárólag nem kezelhetők az alkotmányban*!

A jogforrási rendszert érintők közül néhány:

a) A jogforrás *fogalma*; tartalmi körülírásuk.

b) A jogforrások *érvényességi* kellékei. (Az érvénytelenség alkotmányjogi konzekvenciái.)

¹³ Hans Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtlehre. Stuttgart, 1911. 560. p.

c) A jogforrások *hatályossága*. (Rendezésre szorul itt pl.: az egyik miniszter rendelete hatályon kívül helyezheti-e egy másikat? Korábban több miniszter által alkotott rendeletet hatályon kívül helyezhet, módosíthat-e a korábbi jogalkotók egyike? A kétszer is hatályon kívül helyezett jogszabály mikortól nem alkalmazható? "Ezres" minisztertanácsi határozatokat hatályon kívül helyezhetnek-e "kétezsresek", "háromezsresek" és fordítva? stb.)

d) A *törvényhozási eljárás* főbb elemei. (Főbb tárgykörök; fajtáik; törvényi kikötések stb.)

e) A *rendeleti jogalkotás* kritériumai. (Esetleg szétválasztásuk *jogi és igazgatási* rendeltetése; az utóbbi mellőzhetővé tenné az állami irányítás egyéb jogi eszközeit.)

f) A *határozat*. (Tartalmi körülhatárolása; kibocsátóinak felsorolása.)

g) Az *önkormányzati rendelet*. (Tartalmi-tárgyi körülhatárolásuk, viszonyuk egyértelmű tisztázása az országos jogszabályokkal.)

h) A *szokásjog*. (Van-e, s ha van, hol; érvényesülési területének precíz körülhatárolása.)

i) A *bírói jog*. (Maradunk a mai struccpolitikánál, vagy végre kísérletet teszünk arra, hogy a helyére tegyük?)

j) A *nemzetközi szerződések*. (Nem önálló, külön törvényt kell a tárgyban alkotni, hanem a jogalkotásról szólóban kell neki külön fejezetet szánni.)

A *jogalkotást* érintő teendők közül néhány:

a) A jogalkotás során figyelembeveendő és alkalmazandó *jogelvek* és a hozzájuk kapcsolódó *jogkövetkezmények*. (Lex specialis derogat.... stb.) Ma ezek következmény nélküli bárgyú elvárásokként vannak jelen.

b) A jogalkotás *tervszerűségének* biztosítása. A jogalkotási program. (Egyáltalán: kell-e mindezekre figyelmet fordítani?)

c) A *jogalkotási eljárás* főbb intézményei. (Az eljárási rend főbb elemei.)

ca) Az *előzetes szükségességi vizsgálat* rendje. (Pl. tervjátékok, kérdőívek, gyakorlati tesztek készítése; gazdaságossági elővizsgálatok kikötése stb.)

cb) *Felelősség* a jogszabály *előkészítéséért*.

cc) A jogszabálytervezetek *véleményezése*.

– a *szakmai véleményezés* rendje (szakértők, szakértő testületek bevonása).

– a *társadalmi közreműködés* rendje és szabályai.

d) A *végrehajtási jogszabályok* kiadásának a rendje.

e) A jogszabály *kihirdetése*.

ea) A jogszabály *hatálya* (A visszaható hatály részletezve!)

eb) A Magyar Köztársaság *hivatalos lapjai*. (Szólni kellene pl. a *jogszabálygyűjteményekről*. Ki kellene mondani, csak azok a jogszabályok, amelyeket a hivatalos gyűjtemény tartalmaz.)

Egyébként abszurdum: ma az országnak nincs *hiteles és teljes* jogszabálygyűjteménye. Márpedig valóban okkal megkérdendő: *milyen jogállam az, amelynek nincs hiteles és teljes jogszabálygyűjteménye?* (A KERSZÖV CD-lemezes jogszabálygyűjteménye tölti be ma ezt az űrt, de tülekednek a helyért különböző kft-k és magánvállalkozók is. Valóban rájuk vár ennek a hiteles és teljes jogszabálykataszternek a felrakása?)

f) A jogszabályok *hatályosulásának vizsgálata*.

g) A jogtisztítás (dereguláció) intézményes rendje. (Elég-e az ötvenkénti alkalmi nekibuzdulás, vagy pedig szükség lenne egy szűk létszámú *Deregulációs Hivatalra*?)

h) A *semmiss jogszabályok*. (A jogalkotási hibák korrigálásának a rendje.)

i) A *jogi tájékoztatás*. A jogismeretet biztosító eszközök.

Miért szoltunk mindezekről ilyen részletesen? Azért, mert bizonyítani (nem csak illusztrálni) szeretnénk volna azt, hogy ma a jogforrási rendszert és jogalkotást illetően *olyan sok probléma halmozódott fel, amelyek feltétlenül megkívánják a külön törvényi szabályozást is*. Magától értetődik persze, hogy a felsoroltak közül az *alkotmányba csak azokat kell felvenni, amelyek valóban odaillők*. A többi viszont érdemes lehet az önálló törvényi szabályozásra!)

2. A koncepció 5 jogforrást nevesít kifejezetten. Mi legyen azonban pl. a *közársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedésekkel*, vagy pl. a *Honvédelmi Tanács rendeleteivel*, valamint olyan "egyéb különleges intézkedéseivel", amelyekről szól a hatályos alkotmány? [19. § (3) bek. a)–b) pont]. Elvonjuk-e továbbá a *miniszterelnök rendeletalkotói jogkörét*?

Itt tehát feltétlenül pontosítani kellene az "elveket", mert jelenleg a jogforrások egy részének sorsa a levegőben lóg. (Később ugyan kitér burkoltan ezekre a koncepció, mégis egyértelműbb lenne, ha itt foglalnánk állást felőlük).

A *Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelkezés-kibocsátási joga* új jogforrást eredményez(ne). Efelől még feltétlenül külön is állást kellene foglalni.

3. A jogszabályok közötti *kollízió feloldása* – az elvek szerint – továbbra is a *hierarchia rendjén képzelhető el*. Szerencsésebb lenne, ha abból indulnánk ki, hogy a jogalkotásra felhatalmazott állami szervek csak a *feladatkörük és hatáskörük keretein belül adhatnak ki jogszabályokat*. Amennyiben tehát a különböző jogszabályok közötti összeütközés amiatt következne be, mert valamely jogalkotó szerv nem a hatáskörében maradván alkotott jogszabályt, úgy annak (s nem pedig automatikusan az "alacsonyabb szintű" jogszabálynak) az érvénytelenségét kellene megállapítani. Ez ma a gyakorlatban közvetlen problémát is okoz, hiszen pl. az önkormányzati rendeletalkotásnál "magasabb szintű"-ként kell tisztelni azt a miniszteri rendeletet is, amely – dacolva az önkormányzati törvény szabályozásával – önkormányzati ügyet szabályoz! (Ezt a gyakorlatot maga az Alkotmánybíróság is "segítette" kialakulni).

4. *Merevnek tartom* azt az előírást, hogy "az Országgyűlés saját kizárólagos törvényalkotási jogkörét még rendkívüli helyzetben sem ruházhatja át más állami szervezetre". Erre a kérdésre majd akkor kell külön visszatérni, ha már a tételes alkotmányi rendelkezések konkrétan is rögzítik az Országgyűlés kizárólagos törvényhozási jogkörét. Mindenesetre úgy tűnik, hogy *ennyire nem lehet kategorikus kinyilatkoztatást tenni!*

5. Az "elvek" szerint "a nemzetközi szerződések megkötésének részletes eljárási szabályait törvény tartalmazza". Ezeket a rendelkezéseket célszerű lenne a jogalkotásról külön alkotandó törvény önálló fejezetében szabályozni. *Semmiképpen nem külön, önálló törvényt kell róla alkotni!* Az "egészet" (jogalkotás), s nem a "rész" (nemzetközi szerződések...) kell tehát önálló törvényi szabályozás tárgyává tenni.

Semmiképpen nem állítható, hogy e rövid tanulmányban minden – a jogalkotást közelebbről érintő – kérdés megválaszolásra került. Azt azonban reméljük, hogy

közülük a fontosabbakat sikerült exponálnunk. Külön örömrökre szolgál, hogy minderre Szentpéteri István köszöntése adott számunkra alkalmat.

LÁSZLÓ KISS

Einige Fregen der Neuregelung der Rechtssetzung in der Verfassung

(Zusammenfassung)

Die überkommene ungarische Rechtsordnung krankte hauptsächlich daran, daß es sehr viele unnötige, auch einander widersprechende und sich schnell verändernde umfangreiche Rechtsnormenmaterialien gab. Auch dieses Material wird entscheidend von einem für den staatlichen Eingriff und nicht durch das die Bedürfnisse befriedigende Leistungsverwaltung kennzeichnende Rechtsmaterial charakterisiert. Infolgedessen bekam die ungarische Rechtssetzung einen »behördlichen« Inhalt. Dabei wurden die Verbote die Genehmigungen und die Erfordernisse verschiedener Legitimierungen zu einem Charakterzug des die Bevölkerung betreffenden Rechtsmaterials. All dies führte insgesamt dazu, daß alle Handlungen der Staatsbürger und der wirtschaftlichen Spähre größtenteils unter die Kontrolle des Rechts fielen und die staatlichen Verhaltensvorschriften Regelungen bis in alle Einzelheiten trafen.

Die Existenz des Rechtsstaates setzt auch die Neuinterpretation der Verlagerung der Rechte und Verpflichtungen unter den Rechtssubjekten voraus. Dabei müßten Hauptschwerpunkte auf die Ausarbeitung der Gewährleistung des Schutzes der Normadressaten vor dem Staat gesetzt werden. Allerdings scheint es unhaltbar zu sein, daß eine Menge des "bildenden Rechtes" in einem sich für modern haltenden Rechtssystem existiert, die darin auch heute noch anwesend ist. Dieses einseitig verpflichtende Eingriffsrecht schufen praktisch die Spitzenorgane der Verwaltung (hauptsächlich die Ministerien). Allgemein gesprochen: das Recht kam eher aus den Gießformen der Exekutive, als vom Gesetzgeber.

Es läßt sich aber nicht verschweigen, daß die Steigerung der Aktivität der Gesetzgebung für sich allein nicht ausreichend ist. Dabei wichtigste von ihnen ist vielleicht das Apercu, daß die zentralen Rechtsnormen – oft gerade das Gesetz selbst – auch heute noch die notwendige Strategie, Konzeption (besonders auf dem Gebiet der wirtschaftlich-finanziellen Verhältnisse) zu ersetzen versuchen. Dies entsteht eindeutig aus der falschen Interpretation des Rechts, denn es kann keine gesellschaftlichen Verhältnisse schaffen, es »kann« sie höchstens »finden«. Sogar den Mangel kann das Recht nicht ersetzen, auf keinen Fall kann es aber die Rolle des »Ersatzmittels« übernehmen, wozu wir es oft genug verdammen. All das ist mit Unvorbereitung, Unausgereiftheit und Systemlosigkeit verbunden, was aus der Natur der Sache heraus dem recht alle Chancen der Stabilität nimmt.

Das damit verwandte überpolisierte Recht hat aus ähnlichen Gründen keine Chance, die gesellschaftlichen Verhältnisse der Sache nach zu regeln. Dies ist durchaus erwähnenswert, denn schon im Recht vor dem Systemwechsel wurde offensichtlich, daß eine Vielzahl der politischen Dokumente und Entscheidungen die Zwangsjacke des Rechts anzog. Dadurch verlor und verliert das Recht seine Normativität, es wurde bzw. wird teilweise eine Fundgrube der Hoffnungen, Träumereien und Illusionen. Dennoch ist es die ständige Quelle der immer neuen Regulierungen und zugleich auch der Ausgestaltung einer solchen intensiven Anschauung, die die Wurzel des Übels und der Sorgen ausschließ-lich in der Welt des Rechts sucht und auch dort zu finden vermutet.

Die Neuregelung der Rechtssetzung ist also sehr aktuelle Frage in Ungarn. Die Abhandlung probiert diese Frage ans Tageslicht zu bringen.