

III

(Farius)

Kongressus arylus!

XII. / 7.

Racionalizálás a törvényhozás terén.

A törvényhozás terén racionalizálás alatt azoknak a módzatoknak keresését, megállapítását és alkalmazását értjük, amelyek lehetővé teszik, hogy a törvényhozás az élet változó szükségleteivel időben és tartalomban lépést tartson, az érdekeltek pedig a hatályos törvények tömegében könnyen és gyorsan tájékozódhassanak.

Magyarországnak parlamentáris alkotmánya van. Az országgyűlés két kamarás: képviselőházból és felsőházból áll, amelyek közül a képviselőháznak van nagyobb hatásköre. A törvényjavaslatok tárgyalását mindkét házban bizottságok készítik elő, ezt követi <sup>a képviselőházi értekezlet a felsőházi</sup> ~~magukban a házakban~~ a tárgyalás. Ezzel a helyzettel, mint adottsággal, a törvényhozással kapcsolatos magyar racionalizáló törekvéseknek számolniuk kell és az idevágó javaslatoknak és tervezéseknek ebben a keretben kell mozogniuk.

A végrehajtó hatalom által kidolgozott törvényjavaslatokat az országgyűlési tárgyalások során két veszedelem fenyegeti. Egyrészt <sup>meg</sup> törvénné válásuk ~~a kívánatosnál~~ hosszabb időbe kerülhet, ami különösen gyors intézkedést igénylő gazdasági vonatkozású kérdéseknél az államnak és a társadalomnak gyakran helyrehozhatatlan károsodást okozhat; másrészt kellően át nem gondolt, ötletszerű, esetleg véletlenül alakuló alkalmi többség <sup>javasolt és</sup> által elfogadott módosítások a javaslat egységes szempontjait érvényesíteni nem en-

gedik, a törvénybe ellentmondó rendelkezéseket juttatnak bele, <sup>s ezzel</sup> vagyis a szakszerűség érvényesülését <sup>esetleg</sup> megghiusithatják.

A javaslatok gyors letárgyalását elsősorban az egyes házak ügyrendi szabályai: a házszabályok vannak hivatva biztosítani. A mai magyar házszabályok e tekintetben kielégítőnek mondhatók és módot nyújtanak annak meg<sup>akadályozás</sup>gátlására, hogy a parlamenti vita a kelletténél hosszabb <sup>ra</sup>időre nyuljék. A tárgyalás gyors befejezése természetesen valószínűbb a rövid törvényjavaslatoknál, ezért az u.n.kerettörvények ebben a vonatkozásban (is) előnyösek. De a kerettörvények, valamint még ennél is továbbmenően, az egész anyag rendeleti szabályozására adott törvényi felhatalmazások, a másik veszély : a szakszerűtlenség elkerülésére is alkalmasak, mert a részletek megállapítását a végrehajtó hatalomra bízák, ennek pedig inkább van módja a szakszemponatok érvényesítésére.

Annak elkerülése végett azonban, hogy a kormányzat a parlamentet a szükségesnél nagyobb mértékben háttérbe ne szorítsa, kerettörvények és törvényi felhatalmazások csak valóban indokolt esetekben kívánatosak. Elsősorban a gazdasági természetű kérdések türik meg, sőt követelik a törvényhozásnak ezt a módját, mert a gazdasági viszonyok belföldi és külföldi események (rossz termés, elemi csapások, egyes államoknak önellátási törekvése okozta elzárkózása a bevitel elől és más hasonló okok) hatása alatt oly rendkívül gyorsan változhatnak, hogy e

változások ütemét a törvényhozás a maga nehezkesebb gépezetével nem tudja követni.

A kormány tulhatalmát mérsékelheti a felhatalmazás alapján szerkesztett rendeleteknek előzetes vagy utólagos bemutatási kötelezettsége. A bemutatás történhetik a parlamentben, vagy annak e célra alkotott bizottságában is.

Az utóbbira a magyar törvénytárban példát szolgáltat az 1924: IV., de különösen az 1931: XXVI. törvénycikk<sup>a</sup> gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról. Ezt az utóbbi törvényt a ma is tartó gazdasági válság kényszerítette ki. A törvény a címében jelzett célból széleskörű felhatalmazást ad<sup>tt</sup> a kormánynak, egyúttal azonban ellenőrzésére az országgyűlés két házá-  
nak tagjaiból alakuló országos bizottságot létesített. Ez a bizottság, amelyet tagjainak számáról 33-as bizottságnak is szokás nevezni, az országgyűlés elnapolása, sőt feloszlata idejében is működik. Hatásköre arra terjed ki, hogy a miniszterium által tervezett - elkerülhetetlen sürgősség esetében már meg is tett - intézkedés helyességét és célszerűségét megvizsgálja és arra vonatkozóan véleményét nyilvánítsa. A miniszteriumtól felvilágosításokat kérhet, amelyeket a miniszterium köteles megadni, a bejelentett intézkedések körén túl is figyelmeztetheti mind a miniszteriumot, mind az országgyűlést a tapasztalt hiányokra, és javaslatokat tehet a kívánatos és célszerű intézkedésekre; végül javasolhatja az országgyűlésnek a miniszterium felelősségre vonását.

Ez a bizottság, amely tehát a kormány intézkedéseit nem hiusithatja meg, de nagy erkölcsi súlyával az intézkedéseknek helyes irányát biztosítja, már ötödik esztendeje teljes eredménnyel működik. Tagjaiból alakított hat főből álló albizottság útján az állami és önkormányzati igazgatás minden ágát, különösen az államháztartást és a közüzemeket vizsgálat alá vette és tapasztalatai alapján mélyreható, azóta részben már meg is valósított javaslatokat tett.

A szakszerűségnek a törvényhozásban érvényesülése szempontjából nagyon figyelemre méltó és említést érdemlő az 1931: XXII. törvénycikk Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének törvényhozási tárgyalásáról. A törvénykönyvet tartalmazó, több mint félszázados előkészítés után benyújtott törvényjavaslat az eddig tulnyomó részben szokásjogon alapuló magyar magánjogot foglalja egységes codexbe. A javaslatot már csak nagy terjedelme miatt is - 2.171 §-t tartalmaz - különösen fenyegette a szöveg és szerkezet összhangjának az országgyűlési tárgyalások módjából folyó megzavarása. E veszély elkerülése végett a magyar törvényhozás e törvényjavaslat tárgyalását a rendestől eltérő módon szabályozta. A szabályozás lényege a következő:

A törvényjavaslat tárgyalásának előkészítése az országgyűlés két házában nem külön-külön bizottságokban, hanem erre a célra alakított közös országos bizottságban történik. A javaslat egyes részletei kü-

lön előadókat kapnak. Egyes kérdéseknek vagy a kérdések egy-egy csoportjának tárgyalására albizottságok küldhetők ki. Az országos bizottság a tanácskozásain részvételre oly jogtudósokat és a magánjog terén kiváló gyakorlati férfiakat is meghívhat, akik az országgyűlésnek nem tagjai. A bizottságtól megállapított szöveget a képviselőház, a felsőház nem §-onként, hanem nagyobb részenként összefoglalva veszi tárgyalás alá. A szavazás elsősorban a tárgyalt rész változatlan elfogadására történik. Ha valamelyik ház módosító indítványt fogadott el, a határozatot ki kell adni a bizottságnak, hogy a törvénykönyvnek a határozattól érintett részeit a határozatban megjelölt irányban átdolgozza és a törvénykönyv egyéb rendelkezéseit az átdolgozott rendelkezésekkel összhangba hozza. A miniszter vagy az előadó bármikor indítványozhatja, hogy a ház a törvénykönyv egyes részleteit újabb megfontolás, szövegezés vagy a rendelkezések összhangba hozása végett a bizottságnak visszaadja. Az utóbbi két esetben a ház a bizottság jelentése, illetőleg javaslata felett határoz és ennek nem áll útjában az, hogy korábban már határozott.

E törvény tehát a tárgyalások súlypontját a szakemberekkel megerősített bizottságba helyezi át. A törvénykönyv tárgyalására eddig még nem került sor, a gyakorlatnak tehát még nem volt módjában a törvény rendelkezéseinek célszerűségét igazolni, illetve hiányát megmutatni.

Ezeknek előrebocsátása után a törvényhozás terén érvényesíthető racionalizálással kapcsolatos kérdésekre az alábbiakban válaszolunk. Megjegyezzük hogy véleményünk megalkotásánál a gyakorlatilag megvalósítható javaslatokat előnyben részesítettük az egyébként tetszetős, de nem, vagy alig kivihető elméleti elképzelésekkel szemben.

Ad 3.

Amint a bevezető részben is rámutattunk, kerettörvénynek helye lehet és alkotása hasznos, ha a szabályozandó életviszonyok gyors változása a jogszabályok állandó és hasonlóan gyors ütemű változtatását teszi szükségessé. Rendszerré tenni azonban a törvényhozásnak ezt a módját nem kívánatos, mert egyértelmű volna azzal, hogy a törvényhozó testület jogkörét a kormányra ruházza át. Ez pedig a parlamentáris rendszer alapelveivel ellenkezik. A törvényhozó testületek nehezkesebb működéséből eredő hátrányokat a tárgyalás rendjének megfelelő szabályozásával, egyes nagyobb terjedelmű törvényjavaslatoknál pedig különleges eljárás alkalmazásával lehet elkerülni.

Ad 4.

A törvények végrehajtását és alkalmazását lényegesen megkönnyíti, ha a joganyag egyidőben készült egységes szerkezetben áll rendelkezésre. Ezért lehetőleg kerülni kell az alaptörvénynek u.n. novellákkal /: Kodizillen :/ való módosítását és inkább a korábbi törvény teljes hatályon kívül helyezésére és a régi szabályok megmaradó részeit is felölelő új törvény alkotására kell törekedni. Ez az eljárás különö-

sen akkor indokolt, ha a módosítás nagyobb arányu. Kisebb módosításokra a törvényhozó testület működéséből folyó nehézségek miatt a novella továbbra is alkalmasabb.

Ad 5-6.

A szabályozás alá kerülő viszonyok természete határozza meg, mikor célszerű merev és mikor rugékonnyabb jogszabályokat tartalmazó törvényeket alkotni. Mindkét módszernek van előnye és hátránya. A merevebb, félre nem érthető szabályok az egyénnek a hatóságok önkénykedésével szemben nagyobb biztosítékot nyújtanak, viszont a rugalmasabb szabályozás lehetővé teszi, hogy a kormány végrehajtó rendeleteiben, a bíróságok és a közigazgatási hatóságok pedig az egyes ügyek elintézésénél a különböző és változó életviszonyokhoz a felek érdekeinek is megfelelő módon alkalmazkodhassanak. Általánosságban az eljárási szabályok inkább a merev, az anyagi jogi szabályok az egyéniesítést és a méltányosság elvének érvényesítését lehetővé tevő rugalmasabb szabályozást kívánják.

Az alkalmazónak tágabb kört biztosító törvények egyuttal azt is lehetővé teszik, hogy a törvényhozó testület ugyanabban a kérdésben ne vessék újból és újból igénybe.

Ad 7.

Már előbb rámutattunk arra, hogy valamely jogterületnek egyidőben történő, egységes szabályozása a kívánatosabb. Egyes részeknek külön-külön szabályozása az áttekintést és az összefüggések fel-



ismerését megnehezíti és azzal a veszéllyel is jár, hogy a külön törvények különböző idők eltérő jogi felfogását és szóhasználatát /: terminológiáját :/ tükröztetvén vissza, ellentmondó rendelkezések és eltérő gyakorlat keletkezésére vezetnek.

Ad 8-9.

Világszerte, így Magyarországon is, egyre gyakrabban megismétlődő kivánság, hogy a jogalkalmazó hatóságok kezébe olyan törvény- és rendeletgyűjtemény adassék, amely csak a hatályban levő jogszabályokat foglalja magában. <sup>de</sup> Amennyire <sup>urán</sup> majdnem egyhangú ~~azonban~~ ez az óhaj, annyira elágazók a vélemények a megvalósítás lehetősége, módja és terjedelme tekintetében. E kérdés részleteibe, amelynek nagy nemzetközi irodalma van, ezuttal nem bocsátkozhatunk. Megemlítjük, hogy Magyarországon újabbán és behatóan dr. Magyary Zoltán, a budapesti Pázmány Péter tudományegyetem tanára, egyideig a magyar közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa foglalkozott e kérdéssel. A vezetése alatt álló Magyar Közigazgatástudományi Intézet több kiadványa nyújt ebben az irányban kimerítő tájékoztatást. Az eddig szerzett nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az egész törvénytár hatályos részeit magában foglaló közhitelű gyűjtemény létrehozása - nem utolsó sorban a törvényhozó testületnek hatáskörét féltő ellenkezése miatt - alig legyőzhető nehézségekkel jár. E törekvésnek az észak-amerikai Egyesült Államokban elért sikerét az állam rövid múltja és az a körülmény magyarázza, hogy a gyűjtemény csupán a szövetséges törvényhozás által al-

kotott, tehát valamennyi tagállamra vonatkozó törvények hatályos részeit foglalja össze, amely törvények tehát a viszonyoknak aránylag kisebb körét szabályozzák.

Ha azonban a teljes hatályos törvénygyűjtemény létrejötte akadályokba ütközik is, könnyebben megvalósítható<sup>az</sup> egyes részleteiben. Valamely körülhatárolt jogterületre vonatkozó törvények hatályos részeinek egységes szerkezetbe foglalása történhetik a szöveg változatlanul hagyásával, de keresztülvihető a szöveg módosításával is. Utóbbi esetben a módosítás lehet csupán formai, az egymásba illesztendő rendelkezések szabatos mondatokba foglalása céljából, de lehet érdemleges is.

Az egységes szerkezet elkészítésére a végrehajtó hatalom van hivatva; a nehézkesen mozgó törvényhozó testület erre nem alkalmas. Befolyását biztosítja azonban egyrészt az, hogy<sup>o</sup> adja a felhatalmazást a kormánynak meghatározott törvényeknek egységes szerkezetbe foglalására, egyúttal megszabja azt is, hogy az esetleges változtatások milyen terjedelműek és természetűek lehetnek. A kormány a kész munka bemutatására is kötelezhető, esetleg az összeállítás hatályosságát valamely más független testület jóváhagyásától lehet függővé tenni.

A magyar törvényhozás több ízben adott ilyen felhatalmazást. Az 1924: IV.<sup>x</sup> és az 1927: V. törvénycikkek egyes pénzügyi vonatkozású törvényeknek " Hivatalos Összeállítás " elnevezéssel egységes szerkezetekbe foglalására adtak<sup>az a törvényhozó testület</sup> a pénzügyminiszternek felhatalmazást. E felhatalmazás a korábbi

jogszabályok minden olyan módosítására /: változtatás, hozzáfűzés vagy elhagyás :/ is kiterjed, amely a szabályoknak a változott viszonyokhoz való hozzá alkalmazása, továbbá a szabályok összhangja, különösen az eljárási és a büntető szabályok egységesítése, a zavart keltő hiányok pótlása, a már kialakult joggyakorlatnak kifejezett /: írott :/ jogszabállyá emelése, az elavult vagy az összeállításba bele nem illő szövegezésnek ujjal helyettesítése, végül az eljárás gyorsítása vagy egyszerűsítése érdekében szükséges. Az összeállításokat a pénzügyminiszter az országgyűlésnek bemutatni köteles. <sup>will</sup>

E felhatalmazások alapján több hivatalos összeállítás elkészült és hatályba is lépett. A gyakorlati tapasztalatok ezeknek az összeállításoknak célszerűségét teljes mértékben igazolták.

Az 1912: LIV.t-c. a végrehajtási eljárás, továbbá a birói és ügyészi tervezet, az 1930: XXXIV.törvénycikk pedig a polgári peres eljárás szabályainak egységes szerkezetbe foglalására adott az igazságügyminiszternek felhatalmazást. Az egységes szerkezeteket az országgyűlésnek be kell mutatni, a végrehajtási és a polgári peres eljárás szabályainak egységes szerkezetére vonatkozóan azonban előzőleg a legfelsőbb bíróság: a magyar királyi Kuria teljes ülésben határoz a felett, hogy az megfelelő-e a törvényes rendelkezéseknek.

E felhatalmazásokkal, amelyek a pénzügyminiszternek adottaktól eltérően a szöveg módosításá-

ra jogot nem adnak, az igazságügyminiszter ezideig nem élt.

Ellenkező véleményekkel szemben annak bizonyítása végett, hogy az egységes szerkezetbe foglalás más jogterületen is sikerrel alkalmazható, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet külön kiadományban magánmunkálatkép közrebocsátotta a közegészségügyi törvények egységes szerkezetét. E munkálat, amely a hatályos jogszabályokat érdemi módosítás nélkül foglalja össze, a szakkörök elismerését kivívta és újabb érvet szolgáltatott azok mellett, akik a törvények tömkelegében való eligazodás megkönnyítését ezen az uton vélik elérhetni.

A hatályos rendeleteknek általános vagy részleges gyűjteménybe foglalása elvileg jóval egyszerűbb, bár itt is különböztetni<sup>szemel</sup> kell a törvényhozás felhatalmazása alapján kibocsátott, de újabb felhatalmazás nélkül nem módosítható, felhatalmazás alapján kibocsátott és bármikor módosítható, végül a kormány eredeti rendeletalkotási hatáskörében kibocsátott rendeletek között. A nehézséget ezen a téren inkább a rendeletek nagy tömege okozza, ami különösen rosszabb pénzügyi viszonyok között levő államokban költségvetési okokból is meggyújtja ily gyűjtemény létrejöttét. Kisegítő módszerként ezen a téren is alkalmazni lehet részleges szakgyűjtemények elkészítését, amelyek esetleg később egy általános gyűjtemény létrejöttét is előkészítenék.

Ad 10-18.

A törvényeknek a tizesrendszer /:Dezimalsystem:/ alapján való osztályozása olyan teljes törvénygyűjtemény készítésénél birna ~~valamely~~ jelentőséggel, amelyben a hatályos törvények nem keletkezési idejük rendjében, hanem tárgyuk alapján volnának csoportosítandók. Teljes gyűjtemény készítésének alig leküzdhető nehézségeire előbb már rámutattunk. Ezért a tizesrendszerre vonatkozó bővebb fejtegetéseket mellőzhetőnek véljük és pedig annál is inkább, mert ha létrejönne is néhány államban ilyen gyűjtemény, nincs nagyobb jelentősége annak, vajjon e gyűjtemények beosztása azonos alapon készült-e vagy nem. Ugyanebből az okból a tizesrendszeren alapuló beosztási tervezet elkészítését is mellőztük.

Ad 14.

Magyarországon a törvények kihirdetése az Országos Törvénytár című hivatalos gyűjteményben történik, amelynek füzetek a szükséghez képest jelennek meg. Egy füzet egy vagy több, az államfő által kihirdetési záradékkal egyidőben ellátott törvényt tartalmaz. A füzeteket külön-külön is meg lehet szerezni. A rendeleteket a Budapesti Közlöny című hivatalos lapban vagy az érdekelt igazgatási ág külön szaklapjában, esetleg mindkettőben teszik közzé. Nagyobb terjedelmű vagy fontosabb rendeletekből különlenyomatok is készülnek és kerülnek forgalomba. Ezenfelül a belügyminiszter egy-egy év törvényeit külön kötetben, a rendeleteket pedig összegyűjtve a

Magyarországi Rendeleték Tára című hivatalos kiad-  
mányban is közléteszi.

A jogszabályok közzétételénél kö-  
vetett ezt az eljárást eddig kifogás nem érte. Minden-  
esetre kívánatos, hogy a jogszabályokhoz az érdekel-  
tek minél könnyebben és olcsóbban juthassanak hozzá  
és ezt a célt az egyes jogszabályoknak külön lapokon,  
illetve füzetekben való közzététele lényegesen meg-  
könnyíti. A használt papiros alakja véleményünk sze-  
rint csekély jelentőségű, ezért ennek nemzetközi sza-  
bályozását nem tartjuk feltétlenül szükségesnek.)