

351.51

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET
INSTITUT HONGROIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES
BUDAPEST, IV., EGYETEM-TÉR 1.

NO. 13. SZ.

IGAZGATÓ:
MAGYARY ZOLTÁN
EGYETEMI TANÁR.

KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK

VLADÁR GÁBOR

A HATÁLYOS JOGSZABÁLYOK HIVATALOS ÖSSZEGYÜJTÉSE

MAGYARY ZOLTÁN

KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK A JOGPOLITIKA TÜKRÉBEN

MÁRTONFFY KÁROLY

A JOGISMERÉS MÓDSZERE

OSWALD ISTVÁN

ELNÖKI ZÁRSZÓ

490/1933.
~~120/1936~~

Különlenyomat
a Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok c. kiadvány
1933. évi 3. számából.

A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése

Irta és a Magyar Jogászegylet 1933. évi április hó 20. napján tartott teljes
ülésén előadta:

DR. VLADÁR GÁBOR

kir. kuriai tanácselnök.

I. Mindgyakrabban hallatszik panasz a jogszabályalkotásnak a
háború óta fennálló — amint mondják — „túltengése“ miatt.

A magyar jogélet legmagasabb csúcsáról is hallottuk a panaszt a
kir. Kúria 1932. évi évnitő teljes ülésében, kicsendült a panasz az egy-
pár hónappal ezelőtt elhangzott igazságügyminiszteri kormányzati mun-
katervből, állandó tárgya az ügyvédi kamarák közgyűléseinek, foglal-
kozott vele az 1931. évi miskolci Országos Ügyvédgyűlés Medvigy Gábor
kítűnő előadmánya kapcsán, gyakran felmerülő tárgy a jogi szaklapok-
ban (legutóbb a Jogállamban olvastunk e kérdésről igen figyelemre-
méltó cikket Ruhmann Emil tollából) s a parlamenti és nyilvános tár-
gyalások során. A panaszok egy része mind a megjelenési forma komoly-
ságánál, mind a tartalmi súlynál fogva legnagyobb figyelem felkeltésére
alkalmas, másik része azonban terméketlen kritika.

A panasz — hogy úgy mondjam — nemcsak mennyiségi, hanem
minőségi is.

Halljuk, hogy nem lehet lépést tartani a nap-nap után kihirdetésre
kerülő jogszabályok áradatával, nincs idő megtanulásukra, mert figye-
lembe kell venni, hogy a tanulás nemcsak a jogszabálynak megismeré-
séből áll, hanem egyszersmind és főképpen abból, hogy az új jog-
szabályt beleillesztjük a fennálló jogrendszerbe, összekapcsoljuk a fenn-
álló többi jogszabállyal, megvizsgáljuk összefüggésüket, egymásra hatá-
sukat. Nem egyszer még alig hogy elkészültünk ezzel a munkával, már
is megjelenik az újabb módosító vagy kiegészítő jogszabály s a munkát
újra kezdhethetjük. De nemcsak a tanulás, a megismerés munkája szem-
pontjából súlyos a helyzet, hanem abból a szempontból is, hogy a jog-
szabályok nem tudnak átmenni az életbe, mert mire meggyökeresed-
nének, máris módosulást szenvednek, vagy hatályukat veszítik.

Amint említettem, a panasz nemcsak mennyiségi, hanem minőségi
is. Kifogás hallatszik az újabb jogszabályalkotás ellen mind az alak,
mind a tartalom tekintetében. Kifogást hallunk, hogy a jogszabályok
rendszere nem áttekinthető, szövege nem világos, nehezen érthető, nem
egyszer pongyola, egyszóval az újabb jogszabályok híjával vannak
annak a szabatoságnak, amely a jogszabályok szerkesztésében annyira
fontos követelmény. Hát még a tartalom! Tövel-heggyel hordatnak össze
a jogszabályok; az új jogszabály nem törődik a fennállóval, nem hatá-

rozza meg viszonyát a fennálló jogszabályhoz, nem lehet tudni, hatályban maradt-e a régi, vagy csak módosult és mennyiben módosult. Az új jogszabály nem illeszkedik bele szervesen a jogrendszerbe. A jog ugyanis szerves egész. A „szerves“ jelző itt nemcsak szóvirág, hanem valóság. Az új jogszabályt valóban szervesen kell beleilleszteni a fennálló jog testébe, hogy az anyagi jogi rendelkezések az anyagi jog nagy területének összhangját meg ne zavarják, az eljárási jog fennálló szabályai az új joganyag tekintetében is megfelelően működjenek, a végrehajtási eljárás, a csődjog, a büntetőjog, a közigazgatási jog, egyszóval fennálló jogrendszerünknek összes szabályai a beillesztett új jogszabályra megfelelően reagáljanak. Az újabb jogalkotások — hallatszik a panasz — figyelmen kívül hagyják a jogszabályalkotásnak ezt a főkövetelményét, azért az új jogszabály nem tud bekapcsolódni a meglévő test vérkeringésébe, idegen test marad, maga is élettelenül senyved, de megrontja a jog testét is. Egyébként is bonyolult jogrendszerünkben az eligazodást a jogszabályok rengetegén átvonuló jogelvek teszik lehetővé, a szerteágazó ezer meg ezer jogszabály között ezek teremtik meg a rendet. Újabb jogalkotásaink — hallatszik a panasz — az elrendező, eligazító jogelveket figyelmen kívül hagyják s az útjelzőket kidőngetve, irány nélkül, eltévedten bolyongunk a §-ok rengetegében.

A túlzó panaszokat hallva és olvasva, jogrendszerünket chaosnak kell látnunk, amelyre elmondhatjuk Ovidiussal, hogy:

.....rudis indigestaque moles,
Nec quicquam nisi pondus iners, congestaque eodem
Non bene junctarum discordia semina rerum.

De íme, amikor így egész jogrendszerünk chaosba süllyedt, megjelenik „Deus“ és „hanc litem diremit“. Ez a rendező hatalom a: „Racionalizáció“. Ez a racionalizáció lesz igénytelen előadásom tárgya, amivel szíves türelmüket próbára teszem. Mielőtt azonban magára a fő tárgyra rátérnék, méltóztassanak megengedni, hogy egynéhány szerény észrevétellel az imént vázolt panaszok túlzásainak a letompítását megkíséreljem.

II. Bizonyos szemléleti tévedés van abban, hogy a jogszabályok bonyolultak. A jogszabályok az életviszonyokhoz igazodnak, amelyeket rendeznek. Előbb alakul ki az életviszony, utóbb keletkezik a jogszabály. Kivétel az, hogy a jogszabály megelőzi az életviszonyt; ez az eset példának okáért akkor, amikor a jogszabály — hogy úgy mondjam — indukálni akar bizonyos életviszonyt. Példa erre egyebek között az 1930:VIII. tc-nek a gabonajelzálagra vonatkozó rendelkezései, amelyek a mezőgazdasági hitelezésnek ezt az új lehetőségét kívánták életre kelteni. A kísérlet eredménytelen maradt, de éppen ez az eredménytelenség is tanúsítja, hogy mennyire szoros a jogszabály és az élet kapcsolata. A gabonajelzálójog intézménye a rendes mederben folyó gazdasági élet-

nek arra az állandó jelenségére támaszkodott, hogy aratás után a nagy kínálat következtében a gabonaárak alacsonyok, később emelkednek; ha az árkülönbözetben elérhető nyereség nagyobb, mint a kölcsön kamata, a gazdának érdemes az eladást elhalasztania és szükségletét időközben kölcsönpénzből fedeznie. A törvény életbelépte után a gazdasági élet úgy alakult, hogy a gabonaár állandó eső, a kamat állandó emelkedő irányzatot vett, majd a hitel akadt meg teljesen, így a törvény nem mehetett át az életbe.

Ha igaz az, hogy a jogszabályok az életviszonyokhoz alkalmazkodnak, nem tűnhetik fel érthetetlennek, sőt természetes jelenség, hogy a jogszabályok a korábbi idők jogalkotásaihoz hasonlítva bonyolultabbak. Az életviszonyok lettek ugyanis bonyolultabbakká. A gazdasági életnek hatalmas arányú kibontakozása, a szükségletek mértékét messze túlhaladó termelés, az akadályokat nem ismerő forgalom, a hiteléletnek minden képzeletet meghaladó kifejlődése nem élhet meg a még csak egy félévszázaddal ezelőtt fennállott jogszabályokkal sem. Vegyünk csak egy példát, az ingatlan elzálogosításának intézményét a magyar jogban.

1840 előtt sok-sok évszázadon keresztül, szinte odáig visszamenően, ahol jogtörténelmi emlékeink ködös homályba vesznek, az ingatlan meghitelezésének — városi ingatlanokat nem tekintve — egyetlen formája ingatlanak kézizálogul átadása, amint Werbőczy mondja: ama szenny és istentelen uzsoráskodás (*usus iste perniciosus*), a *bonorum pignorat*io volt. A hitelezésnek ez az intézménye megfelelt azoknak a gazdasági állapotoknak, amelyek a magyar földbirtokot hosszú évszázadokon át jellemezték. A külterjes, parlagi gazdálkodásnak az úrbériség rendszere mellett termelési hitelre nincs szüksége. A hitelszükséglet nem a termelési szükségletből fakad, hanem többnyire családi okokból, osztály, kiházasítások vezetnek a birtok megterhelésére vagy a hadviselésből eredő terhek, *castra*, *castella*, *fortalicia* építése, fogságból kiváltáshoz szükséges váltságpénz megszerzése, feldult birtok helyreállítás, közszereplésben eladósodás, pazarló élet, sorscsapások. Széchenyi a hitel csodás erejét tagadó birtokos nemeseinknek maró gúnnyal veti szemükre nemzetgazdasági bölcsületüket, ami abban csúcsosodik ki: „Ugy sem lehet jól eladni mostani természetményeinket s így nagyobb cultura után végkép zsirunkba fulladunk“ (*Stadium* 2. kiad. 59. l.).

A *bonorum pignorat*io kézzel fogható valóság, valóságos kézizálog volt: az ingatlant a hitelező követelésének biztosítása végett birtokba vette, kamatok fejében használta. Itt bonyolult helyzetek alig adódtak. Werbőczy két rövid titulusban (I. 80. és 81.), Frank Ignác hat szakaszban, négy és fél lapon tárgyalta ezt a jogintézményt. Nem így a jogrendszerünkbe Széchenyi lelkes agitációjára az 1840. óta bevonult jelzálogjog. Találók Széchenyi jellemzése a hitelnek erről, a fogalmáról: „Én ezen kifejezést Hitel“ — úgymond — „azon értelemben veszem, amelyet közéletben a Creditum jelent, ami nem egyéb, mint bizonyos lekötélések által más kezében lévő, ingó vagy ingatlan vagyonunkról nyer-

bizalom és bátorság. Mennél nagyobb bizodalmat és bátorságot nyújthat valaki az ő kezei között lévő vagyonunkról, annál több Hitele, Credituma van“ (Hitel. Tudnivaló, VIII. 1). Ez már nem kézzelfogható valóság, a valóságban csupán rövidre fogott nyilvánkönyvi bejegyzés, egyébként pedig elvont elképzelés. Az adós továbbra is birtokban marad, használja az ingatlanl, tulajdonosi rendelkező joga a jelzálogjoggal terheltén épségben marad. Csak természetes, hogy ezt az intézményt nem lehet olyan rövid két titulusból elrendezni, mint ahogyan Werbőczy a szennyos és istentelen zálogbirtokot elrendezte. S amint a hitelélet fejlődésével, finomulásával a hitelélet viszonyai bonyolultabbakká lettek, úgy sokasodtak és bonyolodtak a jelzálog szabályai is. A hitelszerzés megkönnyítésének, illetőleg a hitelezett összeg mobillá tételének szükséglete vezetett a záloglevél, majd a jelzálogadóslevél és a részjelzálogadóslevél intézményéhez; állandó hitelezési viszony biztosításának a szükségessége vezetett a biztosítási és keresetbiztosítási jelzálogjogra, a ranghelyben mutatkozó fedezeti biztonság értékelésének felismerése vezetett a ranghellyel rendelkezés jogának szabályozására; minthogy a jelzálogjog nem testet öltött valóság, hanem elvont elképzelés, mind a hitelezők számát, mind a követelés mennyiségét tekintve elvileg korlátlan mennyiségben nehezedhetik az ingatlanra, ebből állanak elő a bonyolult rangsori és elsőbbségi kérdések, a viszonylat a be nem jegyzett ú. n. törvényes zálogjogok és a bejegyzett jelzálogjogok között, a jelzálogjogok és egyéb jogok között; a személyes adós a dologi adóstól külön válhatik, rendezni kell tehát mind a kettőnek viszonyát a hitelezőhöz és egymáshoz; az ingatlan állaga és haszonvétele külön-külön vagyoni értéket jelentenek, a jogosult személyt tekintve különválhatnak, szabályozni kellett tehát a jelzálogjog viszonyát a haszonélvezettel, illetőleg az ingatlan haszonvételével szemben; végrehajtás tárgya lehet külön-külön mind az ingatlan, mind a haszonvétel, mind az ingatlantól elvált termény, a különböző végrehajtók kielégítési lehetőségeiben összhangot kellett létrehozni; ha még csak úgy futólag odavetjük az aljelzálogjog, az egyetemleges jelzálogjog, a telekadósság, az ipari jelzálogjog, a gabonajelzálogjog, a termelési hitelek, zöldhitel biztosításának az intézményét, azt hiszem, szükségtelen bővebb magyarázása annak, hogy a jelzálogjogról alkotott 1927 : XXXV. törvények miért ölel fel 117. §-t s a vele összefüggő, telekkönyvi, végrehajtási és egyéb jogszabályok miért alkotnak testes kötetet. Pedig ez a törvény, még a hiteléletet alapjaiban megrendítő gazdasági válság nyomait nem tükrözi vissza. Azóta is újabb és újabb súlyos problémák merültek fel és merülnek fel a jelzálogjoggal kapcsolatban. A moratórium, de különösen az úgynevezett transfermoratórium körül csoportosuló kérdések, a jelzálogjognak, mint biztosítéknak a hitelezők trusteeje javára kezelése, a kamatleszállítás kedvezményének a jelzálogjogra átvitele, az ú. n. transferletétben lévő pénzek fokozatos átváltásával mentesülő kibocsátó intézettel szemben a jelzálogadás helyzetének a rendezése, ú. n. intézvényhitel esetében a

külföldi hitelező pénzét kihelyező belföldi intézet mentesülésének a belföldi adós javára átvitele, a záloglevelekkel visszafizetés kérdése, a kamatváltó, a mobilizációs váltó, a termelési hitelek, a gabonavételi előlegek jelzálogjogi biztosítása stb., szinte megoldhatatlan kérdéseket vetnek fel. Ha a jelzálogjog a bonorum pignoratitiohoz úgy aránylik, mint az abstractio a realitáshoz, az utóbb említett problémák már az abstractio fölé, a transcendentiák közé emelkednek.

De nemcsak a magánjog köréből, hanem a közigazgatási jog köréből is bőven lehet példát felhozni az életviszonyok bonyolulására. Schwartzner írja statisztikájában, hogy a XVIII. században a marhavész száz év óta dühöng az országban; Széchenyi a Lovakról írott művében panaszkodik, hogy lovas nemzet létére a magyar nem sok gondot fordít a lótenyésztésre; ma az állattenyésztési és az állategészségügyi közigazgatás egyik leghatalmasabb ága a gazdasági közigazgatásnak, az állattenyésztés, az apaállatok tartása, az állattenyésztéssel összefüggő legelőügy, az állatforgalom, állategészségügy, a tejtermelés, az állati termékek márkázása, stb., stb. mindmegannyi tárgya a közigazgatásnak, ennél fogva szabályozásra szorul. Az állategészségügyi törvény (1928 :XIX.) 124 szakaszával és az 1933. évi január havában kiadott végrehajtási rendelete 615 szakaszával szinte megdöbbentő képet adnak az anyagnak mai terjedelméről.

Egyoldalú tehát az a felfogás, mintha a jogszabályok sokasodását egyedül valami jogszabályalkotási láz eredményezné; megvan ennek a dolgok természetes rendjében, az egyszerűnek a tökéletesebbé, összetettebbé fejlődésében gyökerező magyarázata, amiből viszont az következik, hogy a jogszabályalkotástól elzárkózás egymagában kellő fékező erő nem lehet.

Nézzük tehát ezek után miképp kíván segíteni a „racionalizáció”.

III. Előttünk fekszik két füzet, az egyik Magyary Zoltánnak a m. kir. miniszterelnök úr (t. i. gróf Károlyi Gyula volt miniszterelnök úr) elé terjesztett javaslata „A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosításáról”, a másik Mártonffy Károlynak „A szabatos törvény” címmel megjelent tanulmánya.

Magyary Zoltán javaslatában a következőket olvassuk: „.....a jogszabályok közül még a törvények is aránylag gyorsan elévülnek és különösen tisztában kell lennünk azzal, ami eddig kellő figyelemben nem részesült, hogy az ország feldarabolása következtében jogszabályaink igen nagy része elantikválódott. Ezért a közigazgatás racionalizálásának hálás területe az érvényes közigazgatási vonatkozású jogszabályok új kiadásának akként való előkészítése, hogy az ugyanegy kérdésre vonatkozó érvényes törvényes rendelkezések egységes szerkezetbe foglalassanak, amint ez az egyenesadókra vonatkozó hivatalos összeállítások alakjában az 1924:IV., illetve 1927:V. tc. által adott felhatalmazás alapján már megtörtént és teljes mértékben bevált. A kormánybiztos ennek a munkának megszervezésére vonatkozó tanulmányo-

kat már megindította. A rendeleti anyag nagy részére is érdemes lesz ugyanezt a munkát elvégezni."

Ez a javaslat ugyan még csak a közigazgatás körébe vágó jogszabályok összegyűjtését tervezi, de úgy látszik, hogy időközben kibővült a program, mert Mártonffy Károly tanulmányában, közelebbről annak a 64. lapján azt olvassuk, hogy e javaslat, tehát Magyar Zoltánnak a fentebb ismertetett javaslata alapján a hatályos magyar jogszabályok hivatalos gyűjteménye tárgyában tervezet készült, amely javaslat alakjában az 1932. év folyamán a minisztertanácshoz felterjesztetett, ez a javaslat pedig már az összes, tehát a szorosabb értelemben vett közjogi és a magánjogi tárgyú jogszabályaink összegyűjtését is tervbe veszi. E javaslat a már említett tanulmány szerint a következő főbb rendelkezéseket tartalmazza.

„A jogszabályok megismerésének és alkalmazásának megkönnyítése végett a hatályban levő jogszabályokról hivatalos gyűjtemény készül. A gyűjtemény a hatályban levő törvényeket és rendeleteket, illetőleg azoknak hatályban levő részeit, teljes szövegükkel, a helyhatósági szabályrendeleteket tárgyük megpelölésével közli. A gyűjtemény címe: A hatályos magyar jogszabályok gyűjteménye, hivatalos kiadás, közzéteszi a m. kir. minisztérium. A gyűjtemény három részből áll: a törvényeket, a rendeleteket és a helyhatósági szabályrendeleteket tartalmazó részekből.

Werbőczy István Hármaskönyvének és az 1861. évi országbírói értekezlet által kiadott ideiglenes törvénykezési szabályoknak még hatályban lévő részeit, valamint a törvényhozás felhatalmazása alapján törvényeket is magukban foglaló hivatalos összeállításokat (1912:LIV. tc. 104. §., 1927:V. tc. 38—40. §., 1930:XXXIV. tc. 145. §.) a törvények gyűjteményébe fel kell venni. A törvények időrendben, a Hármaskönyv, az ideiglenes törvénykezési szabályok és a törvények gyűjteményébe tartozó hivatalos összeállítások a törvények után ugyancsak időrendben következnek, a rendeletek és a szabályrendeletek tárgyük szerint csoportosítva.

A törvények gyűjteménye függelékké a hatályukat vesztett törvények címeit is felsorolja, de szövegüket nem közli.

A törvények gyűjteményét tárgyük alapján készített rendszeres (csoportos) mutató, a rendeletek és szabályrendeletek gyűjteményét időrendes mutató, mindenik részt ezenfelül még betűrendes mutató egészíti ki. Az egyes törvényeknél jegyzet alakjában utalás történik a kapcsolatos törvényekre és rendeletekre. Ha több törvény szól ugyanarról a tárgyról, a rendeleteket csak az egyik törvénynél kell felsorolni, a többinél erre a felsorolásra utalni kell. A gyűjteményt az újabb jogszabályokkal addig, míg az egész gyűjteménynek új kiadása lehetségessé válik, időnkint kiadott pótkötetek egészítik ki. E pótkötetek táblázatok és beragasztható szelvények úján a gyűjteményben felvett, de időközben hatályukat vesztett jogszabályokat is felsorolják, hogy megfelelő bejegyzé-

sekkel, illetőleg beragasztásokkal a gyűjtemény állandóan használható maradjon. A pótkötetek tartalmazzák az esetleg szükséges helyesbítéseket is. A gyűjteményt bizottság szerkeszti, amelybe minden miniszter két tagot küld ki, elnökét, elnökének helyettesét és titkárát pedig a miniszterelnök nevezi ki. A bizottság tagjait munkájukban az egyes miniszterek által kijelölt vagy a miniszterelnök által felkért nem tagok is támogatják.

Eddig az írás! A gondolat tehát — ha jól értem az ismertetett javaslatokat — az, hogy írásba foglalt jogszabályainkat és azokon felül Werbőczy Hármaskönyvét, továbbá az Országbírói Értekezlet által alkotott Ideiglenes törvénykezési szabályokat rostára teszik, hogy kiostálják belőlük azokat a szabályokat, amelyek hatályukat veszítették, illetőleg az egyes jogszabályokból is kiostálják a hatályukat veszített paragrafusokat, illetőleg ezekből is a hatályukat veszített mondatokat vagy egyébként körülhatárolható szövegrészeket. Nem világos a javaslatokból, hogy a rostálás után a rostán maradó, vagyis azokat a jogszabály-foszlányokat, amelyek hatályos jogunkat fogják alkotni, egységes szövegbe fogják-e foglalni, avagy megmaradnak a rostálás utáni töredékes állapotukban. A minisztertanács elé terjesztett javaslat úgy szól, hogy a gyűjtemény a hatályban levő törvényeket és rendeleteket, illetőleg azoknak hatályban levő részeit teljes szövegükkel tartalmazza, ez azonban nem jelenti egyszersmind azt, hogy azok a jogszabályok vagy jogszabály-töredékek, amelyek a rostán maradtak, változatlan szöveggel kerülnek bele a gyűjteménybe; a teljes szöveg ugyanis a javaslatban azzal áll szemben, hogy a szabályrendeletek a gyűjteménybe nem teljes szövegükkel, hanem csupán tárgyuk megjelölésével kerülnek bele. Minthogy azonban a javaslatok ebben az irányban világos rendelkezést nem tartalmaznak, abból indultam ki, hogy a gyűjtemény a hatályos jogszabályokat, illetőleg a jogszabályok hatályban lévő részeit nem kívánja új, egységes szövegbe önteni.

Egyelőre mellőzöm a tervbe vett rendszer kritikáját, s megkísérlem a tervbe vett feladat végrehajtását.

IV. Előveszem törvénytárunknak azt a kötetét, amely az 1865/1868. évi országgyűlési törvénycikkeket tartalmazza. Azért veszem elő ezt, mert ez az első kötete annak a törvénytári új sorozatnak, amely az 1848 utáni jogalkotást tartalmazza.

Az első ebben a kötetben az 1867:I. törvénycikk, amelynek címe a következő: Főlséges I. Ferenc József Ur Magyarország és Társországai királyává avattatik és koronáztatik. Hatályban van-e ez a törvény vagy nincs s ehhez képest felvétessék-e a gyűjteménybe vagy ne. Hogy a kérdést eldönthessük, meg kell állapítanunk, mit értünk az alatt, hogy a törvény vagy általában valamely jogszabály hatályban van.

Valami egyszerű felelettel nem lehet elintézni a kérdést. A jogszabály hatályban léte nem abszolút fogalom vagy állapot, amint ez a következőkből ki fog tűnni.

Féltékenyen igyekszünk megőrizni azt az elvet, hogy az új jogszabálynak a régi jogszabály hatályosságának időszakára visszaható ereje nincsen. Mindig nagy jogi viták kísérik az olyan törvényjavaslatot, amely egyik-másik jogszabályt visszaható erővel kívánja felruházni. Mit jelent a visszaható erő kizárásának az elve? Nem más ez az elv, mint a meghalt jogszabály sírontúli élniakarása, a jogszabály sírontúli élete. A jogszabályt — igaz, hogy az új jogszabály erejénél fogva — alkalmazni kell még azután is, miután az élő jogszabályok köréből kilépett, azokra a jogviszonyokra, amelyek életének időtartama alatt keletkeztek. Ha különleges szempontok — rendszerint közrendi szempontok — indokolják, hogy a jogszabály ettől a sírontúli életétől is megfosztassék, külön rendelkezést kell aziránt az új jogszabálynak tartalmaznia. Úgy, amint pl. az uzsoráról szóló 1932:VI. tc. 20. §-a külön is kimondja, hogy „a jelen törvény magánjogi rendelkezéseit alkalmazni kell a hatályba lépése előtt kötött szerződésre is, ha.....“. De még ebben az esetben is, amelyben az új jogszabály a korábbi jogszabályt teljesen és tökéletesen meg akarja fosztani az élettől, nem tudja elérni ezt a szándékolt hatást, mert minden időben fennmarad a régi jogszabálynak az a hatálya, hogy az életben létének ideje alatt — hogy úgy mondjam — magát kiélt, vagyis keletkezett és bevégződött jogviszonyt, a jogviszony életének az idejében életben volt jogszabály szerint kell elbírálni, bármily későn merüljön is fel a szükségessége.

Azt természetesen nem lehet időtartam szerint határozni meg, hogy meddig lehet gyakorlati jelentősége az életből kilépett jogszabálynak, vagyis meddig merülhet még fel olyan eset, amelyben az életből kilépett jogszabály alkalmazást nyer. Ez kiszámíthatatlan. Mennél távolabb jutunk időben a jogszabály uralkodásának idejétől, annál ritkábban fog természetesen a jogszabály ilyen értelmű alkalmazására sor kerülni. De még akkor is, ha teljes bizonyossággal meg tudnók állapítani, hogy az életből kilépett jogszabály alkalmazására immár nem kerülhet sor, mert az uralmának ideje alatt keletkezett jogviszonyok immár teljesen lezáródtak és ezekre a jogviszonyokra többé visszatérni sem lehet, még ebben az esetben is volna tere az életből bármily régen kilépett jogszabály alkalmazásának. Méltóztassanak lapozgatni a döntvénytárakban. Szokásjogon alapuló bíráskodásunknak legszebb esetei azok, amelyekben a hiányzó jogszabályt a bíró úgy pótolja, hogy synthezis útján eljut az általános jogelvhez, hogy az így felállított általános jogelvet alkalmazza a jogesetre. A synthezis elemei között ilyenkor életre kelnek régen kimúlott, régen elfelejtett jogszabályok, mert hiszen annak megállapításában, hogy a magyar jog rendszerének mik az alapelvei, az életből kilépett régi jogszabályok egyenlő rangot méltán követelnek az élő jogszabályokkal éppen úgy, mint amikor a nemzet jellemvonásainak megállapításáról van szó, a régen letűnt nemzedékek egy sorban állanak az élő nemzedékkel. Utalok pl. a kir. Kúriának 40. számú teljes ülési határozatára, amely kimondotta, hogy az állam kártalanítással tartozik

akkor, amidőn törvényszerűen fennálló rév közelében, nevezetesen egy mérföldön belül, állandó hidat épített és ezzel a rév-vámjog értékelenné válik (Polgj. Határozatok Tára, I. k. 165. szám). A kir. Kúria a királyi adománylevelek és privilégiumok „salvo tamen jure alieno” záradékáig visszamenve s az életből régen kilépett törvényekből, egyebek között az 1886:XXV. törvénycikkből, amely többek között a Pestről a magyar tengeri révpartokig, Pestről Morva és Szilézia széléig, Pestről Galicia széléig, Pestről Erdélyig Kolozsvár felé, Pestről Erdélyig Nagyszében felé, Béctől, illetőleg Ausztriának határszéleitől egyrészt a magyar tengeri révpartig, másrészt Eszékig s így tovább Törökországig, Béctől s illetőleg Ausztriának határszéleitől Magyarországon keresztül Krakóig, Nagyszombattól—Kassáig, Kassától—Krakóig, Miskolctól Galicia s Oroszország felé, Sziszecktől a magyar tengeri révpartokig az ország kereskedésének előmenetelét eszközölő vízforsátornák, vasutak, hidak, megkésztését vállaló magános személyeknek vagy társasági egyesületeknek adandó kedvezésekről és oltalomról szól, az 1836:XXVI. törvénycikkből, amely „Egy állandó hídnak Buda és Pest közötti építéséről” rendelkezik s más efféle régiségekből vett synthézis útján jutott arra a tételre, hogy „a kártalanítás elve bennfoglaltatik hazai jogunkban, amelyen mindenütt végigvonul a legrégibb kortól a legújabb időkig a magán vagyoni jogok tisztelete”. Ez a teljes ülési határozat az 1888. évben kelt. Hasonló jelenségekre akadunk az 1917. évben kelt 84. sz. polgári döntvény indokolásában, amely régi, már életben nem lévő törvényekre is támaszkodva állítja fel azt a tételt, hogy kártérítési jogunk a megbízó vétkességén alapuló jogelven épül fel. Azt mondhatná valaki, hogy a mai racionális gondolkodás korába az efféle kenetteljes döntvények nem illenek bele. Örömmel állapítom meg ezzel az ellenvetéssel szemben, hogy újabb döntvényeiben mind gyakrabban tér vissza a kir. Kúria régi jogunknak kimeríthetetlen kincses tárába, hogy a magyar jognak hamisítatlan forrásaiból merítsen.

Az előrebocsátott fejtegetésekből tehát leszűrhetjük azt a tanulságot, hogy a jogszabály hatályban léte nem abszolút, hanem relatív fogalom; az a jogszabály is, amelyre azt szoktuk mondani, hogy hatályát veszítette, alkalmazandó:

a) azokra a jogviszonyokra, amelyek hatályának ideje alatt keletkeztek s még le nem zárultak, amennyiben a jogviszony elbírálására már az új jogszabály hatálya alatt kerül a sor s amennyiben a korábbi jogszabály alkalmazását az új jogszabály ki nem zárja;

b) azokra a jogviszonyokra, amelyek hatályának ideje alatt keletkeztek s még abban az időben le is zárultak, de a jogviszonyra utóbb bármely okból vissza kell térni;

c) azokban az esetekben, amelyekben az egyes jogszabályokból kell jogunk alapelveit megállapítani s a már hatályát veszített jogszabály is bele kerül a synthésisbe.

Ha tehát merész kézzel hozzá is nyulnak Corpus Jurisunkhoz, hogy

abban nagytakarítást tegyenek, a takarításnak áldozatul esett jogszabályok csak vissza-vissza fognak járni, mint az éjféli kísértetek. Hiába hagyják ki a jogszabályt a hatályos jogszabályok gyűjteményéből, az a tény, hogy egyszer helyet foglalt a jogszabályok között, kitörülhetetlen nyomot hagyott a jogszabályok világában, aminek hatásai a jogszabály életét túlélnek. Úgy lehetne mondani: hogy a jogszabály élete örök, nem korlátozódik csupán az életbelépésétől a hatályvesztésig terjedő időre, ez az idő csak a legvirulensebb szaka életének. Két kivételt tudnék ez alól a megállapítás alól; az egyik a régen multi időkből, a másik a közelmultból.

Ismeretes a két Kovachichnak, Márton Györgynek az atyának és József Miklósnak a fiúnak fáradhatatlan és nagy tudományos értékű munkája, amellyel a Corpus Jurisból a leírók, a másolók tévedéséből, vagy sokszor talán tudákoskodásából kimaradt törvényeknek a felvételét sürgették, de sikertelenül; a Corpus Jurist a gyakorlat úgy fogadta el, amint volt, hiányaival, hibáival, tévedéseivel, az abba fel nem vett jogszabályok a jogalkalmazás szempontjából örök feledésbe merültek. Az újabb korban pedig az efajta tisztító munkára öntudatos példát találunk az 1920:I. törvénycikkben, amelynek 9. §-a elrendeli, hogy az Országos Törvénytárból az oda beiktatott úgynevezett néphatározat és néptörvények töröltessenek. Szükségtelen kiemelnem, hogy ámbár egymás mellett szóltam a két Kovachich által felkutatta, a Corpus Jurisból kimaradt törvényekről és az 1918., illetőleg 1919. évi ú. n. néphatározatról és néptörvényekről, a kettő nem esik azonos elbírálás alá; amazok tisztas, de feledésbe ment valóságos törvények, emezek csak bitorolták a törvény nevet s megérdemelt sorsukat vették el, amikor a törvénytárból ki-dobattak.

Ezekből a fejtegetésekből az következne, hogy a Corpus Jurisba felvett törvények közül hatályvesztés címén alig lehetne csak egyet is mellőzni, mert hiszen az előbb említett hármas szempontból a törvény azután is megtartja hatályát, miután élete egyébként megszűnt. De hagyjuk most figyelmen kívül a törvénynek ezt a másodlagos hatályát s vizsgáljuk a kérdést az elsősorban latba eső hatály szempontjából.

A törvény hatályba lép, hatályban van, majd hatályát veszti.

Hatályban van, hatályos, annyit jelent, hogy az életviszony, amelyet szabályoz, ez alá a jogszabály alá esik. Példának okáért az 1876:XVI. törvénycikk hatályban létének ideje alatt valaki végrendeletet készít, a végrendelet érvényességét eszerint a törvény szerint kell elbírálni; az 1923:X. törvénycikk hatálybanlétének ideje alatt valaki tehenet elad, szavatossága eszerint a törvény szerint igazodik; az 1922:XII. törvénycikk hatályban létének ideje alatt ipart kíván kezdeni, eszerint a törvény szerint kell elbírálni, kell-e képesítés, engedély, telepengedély stb. Látható megnyilvánulása a törvény hatályosságának az, hogy a bíróság vagy más hatóság azt az életviszonyra — amint mondani szoktuk — alkalmazza, az életviszonyt a törvény alá vonja. Ez a hatályosság az,

amelyet Grosschmid a törvény materiális hatályának nevez (Jogszabálytan, 112. lap). Úgy hiszem, hogy a minisztertanács elé terjesztett s fenntebb bőven ismertetett javaslat ilyen értelemben beszél „hatályban lévő jogszabályokról” s ezek szerint azokat a jogszabályokat kívánja felvenni a hatályban lévő jogszabályok hivatalos gyűjteményébe, amelyeknek a gyűjtemény kiadása vagy közhírrététele vagy életbeléptetése idejében materiális hatályuk van.

A vállalkozás nagy fába vágja a fejszéjét. Nem minden esetben egyszerű annak a megállapítása, hogy valamely törvény materialiter hatályban van-e vagy nincs.

Törvény hatálybalépése nem igen lehet vitás; e tekintetben vagy maga a törvény különös rendelkezése, vagy ilyen különös rendelkezés hiányában a közjog szabályai eligazítanak. Nehezebb azonban annak a megállapítása, hogy valamely törvény hatályban van-e, nem szűnt-e meg a hatálya. A törvény hatályának a megszűnése ugyanis sokféleképpen állhat be s a megszűnésnek nem minden esete kétségtelenül megállapítható tényállás. A legegyszerűbb eset az, amelyben maga a törvény megállapítja hatályának időtartamát, amint pl. az ú. n. indemnítási törvény, amely felhatalmazza a kormányt, hogy a költségvetést megállapító törvény hatálybalépéséig az adókat és egyéb állami jövedelmeket beszedhesse és a kiadásokat a korábbi költségvetési évre megállapított költségvetésnek megfelelően teljesíthesse. (A legutóbbi efajta törvény ú. m. az 1926:III. tc. 3. §-a kimondotta, hogy a törvény hatálya az 1925/1926. évi állami költségvetésről megállapítandó törvény életbelépésével megszűnik.) Egyszerű eset az is, amelyben a törvényt újabb törvény napjászerűen meghatározott nappal vagy hatálybalépésének napjával helyezi hatályon kívül. Az egyszerűbb esetek közé tartozik az is, amelyben a törvény hatályának időtartama azzal van korlátozva, hogy az életviszonyok, amelyek szabályozása alá esnek, múló viszonyok. Nehezebb a döntés a hatályvesztés kérdésében akkor, ha az új jogszabály nem határozza meg viszonyát a korábbi jogszabályokhoz tüzetesen, hanem annyit mond csupán, hogy a tárgyra vonatkozó fennálló jogszabályok annyiban, amennyiben a jelen törvénnyel ellenkeznek, hatályukat veszítik, vagy még ennyit sem mond, hanem egyszerűen belép a társaságukba csakúgy parasztosan: itt vagyok, aki nem tud velem megfézni egy tető alatt, távozzék, lépjen ki a hatályos jogszabályok köréből. Óvatosan kell az ilyen törvény helyét, hatását meghatározni. Hogy az új törvény kimerítően kívánta-e szabályozni azokat az életviszonyokat, amelyeket felőlelt, vagyis kodifikálni akart-e, avagy csak módosítani kívánta a fennálló jogot, vagyis reformálni akart, ennek az eldöntése nem mindig könnyű. De nem is tekintve a jogalkotási szándékot, az új jogszabály annál az általános jogelvnél fogva, hogy lex posterior derogat priori, belépésével mindig több-kevesebb nyugtalanságot kelt, a hatályban lévő jogszabályok komoly társaságában még annál a jogszabálynál is, amelyet pedig távolról sem kívánt hatályában érinteni. Így pl. az árdrágító

viSSzaélésekről szóló 1920:XV. tc. 1. §-ának 3. pontja, amely a munkabéruzsorát vétséggé teszi, csupán az östermelés, az ipar és kereskedelem terén tapasztalt visszaélések megszüntetését célozta, mégis alkalmazni kezdték az orvosi hivatásból folyó munkateljesítésre is, úgy, hogy a jogegységi tanács 11. számú döntvényével szemben a kir. Kúria teljes ülési határozatával szorította vissza a munkabéruzsoráról szóló rendelkezéseket az említett szűkebb körbe. Ugyancsak a bírói gyakorlat szorította meg az 1874:XVIII. tc. alkalmazásának körét úgy, hogy rendelkezései csak azokra az esetekre vonatkoznak, amelyekben a vasút vagy más veszélyes üzem nem veszélyes üzemmel áll szemben, ha azonban a kárt két veszélyes üzem (pl. villamosvasút és automobil) működése az üzem körében idézte elő, ebben az esetben a felelősség az általános magánjog szabályai szerint igazodik (Kúria 7084/1917., Polgárjogi Hat. Tára, II. k. 551. szám). Ugyancsak a bírói gyakorlat szorította szűkebb körbe az 1880:XXXIV. tc. alkalmazását is akként, hogy csupán gőzmalom állítható fel a már meglévő földesúri malomjogra tekintet nélkül. De szinte vég nélkül lehetne folytatni a hasonló természetű esetek felsorolását. Ezen a téren hatékony a szokásnak törvénymagyarázó ereje.

S ha már a szokásnál tartunk, meg kell említenünk a szokásnak két másik irányú, ú. m. a törvénykiegészítő és törvényrontó erejét, aminek következtében különösen bonyolulttá válik annak a megállapítása, hogy valamely törvény hatályban van-e, mert hiszen mindenkor szem előtt kell tartani a szokásjognak egész nagy területét is s meg kell állapítani, nincs-e valamely jogszabállyal szemben azt kiegészítő, módosító vagy lerontó szokás.

A tornyosuló nehézségeket látva, bizony nagy és komoly elhatározás kell ahhoz, hogy valaki ebbe a munkába belefogjon. De ideje is, hogy a megkezdett munkához visszatérjünk.

Itt van tehát előttünk az 1867:I. törvénycikk, amely arról szól, hogy Főlséges I. Ferenc József Ur Magyarország és Társországi királyává avattatik és koronáztatik. Mit tegyünk ezzel a törvénycikkkel. Felvegyük a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe vagy kihagyjuk abból. Hatályos törvény-e vagy nem. A fentiekben elég sok oldalról volt szerencsém megvilágítani, hogy mit kelljen a jogszabály hatályossága alatt érteni s most mégis megakadok. Lehetne talán arra az álláspontra helyezkedni, hogy ezzel a törvénycikkkel nem kell törődni, mert ebben nincsen jogszabály, már pedig csupán a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményének az összeállításáról van szó. Valóban, legalább is első látásra — ebben a törvényben nincsen szabály. Werbőczy szerint: *Quadruplex est autem officium Legis; quia omnis Lex aut permittit, aut vetat, aut punit, aut imperat* (Prol. 7. tét. 3. §.). A szóbanlevő törvény sem nem enged meg valamit, ami egyébként tilalmas volna, nem is tilt valamit, ami egyébként szabad volna, nem is büntet, nem is parancsol. Egy tény, egy történelmi eseményt iktat törvénybe, amely már a múlté. De mikor lett a múlté? Másnap a koronázás után, vagy főlséges I. Fe-

renc József úr halála után, vagy miután utódja megkoronáztatott? Igen kíváncsi vagyok, hogy a hivatalos gyűjtemény szerkesztő bizottsága mit fogna tenni, ha időközben sikerülne királyt koronáznunk s a „szerencsés“ megkoronáztatásáról törvényt iktatnánk be a törvénytárba. Felvenné-e ezt a törvényt a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe? De — amint mondtam — a szóban levő törvény, t. i. az 1867:I. törvénycikk csak első látzatra szűkölködik szabály nélkül. Ha figyelmesen olvassuk, iratlan alkotmányunknak egész sereg tétele élénkül meg benne. Benne van az a tétel, hogy a trónutódlás törvényes rendjében a hátrább állóra csak úgy kerülhet sor, ha az előbb álló lemondott; aki az előtte álló lemondása következtében a trónutódlás törvényes rendje szerint következik, az uralkodást „tettleg“ átveheti; a koronázást a kegyelmes hitlevél kiadásának és a koronázási eskü letételének meg kell előznie; a királyt Magyarország apostoli szent koronájával kell megkoronázni; a koronázásnak az ünnepélyes szertartás szerint kell végbemennie. Grosschmid mondja Jogszabálytanában, hogy „közjogunk ereje azon nyugszik, hogy az nincs codificálva“ (257. l.). Reméljük nem is fog eszébe jutni semmiféle racionalizációnak, hogy közjogunk tételeit hivatalos gyűjteménybe foglalja össze. De ha közjogunk a gyakorlatban, a tradíciókban él, akkor nem szabad kivetnünk törvénytárunkból mint fölösleges ballasztot azokat a törvényeket, amelyekben a gyakorlat, a tradíció megnyilvánul, életre kel. Ha a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményéből az eféle törvények kimaradnak, ez — különösen, ha az említett hivatalos gyűjtemény valamiféle törvényhozási elismertséget is nyerne — olyan valamit jelenthetne, hogy régi közjogi tradícióinkkal szakítottunk. Lehetne esetleg arra az álláspontra is helyezkedni, hogy a szóbanlevő hivatalos összegyűjtés ne terjeszkedjék ki az alkotmányjogi vagy közjogi jogszabályokra. Ennek az álláspontnak azonban két nagy nehézsége van. Először is nem lehet megvonni a határvonalat egyrészt az alkotmányjogi és közjogi jogszabályok között, másrészt az egyéb tárgyú jogszabályok között, mert az utóbbiak között különösen a közigazgatási és büntetőjogi tárgyú jogszabályok többnyire öllekeznek a szűkebb értelemben vett alkotmányjoggal, de a magánjog területén is vannak szabályok, amelyek az alkotmányjog területére is átnyulnak, pl. a kiséjázítási jog, egyesületi jog, munkajog, stb. De egyébként alig lenne összeegyeztethető a racionalizációval, hogy egy helyett három gyűjteményt adjon kézbe, ú. m. az eddigi Corpus Jurist, a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményét, kirekesztve abból az alkotmányjogi szabályokat, végül az alkotmányjogi szabályokat külön, vagy benne hagyva a Corpus Jurisnak a hatályban lévő egyéb jogszabályok kivonása után megsoványodott testében. (Jellemzők e tekintetben azok a fejtegetések, amelyeket a Magyar Törvénytárnak a milleniumi emlékkiadásához frott előszavában Márkus Dezső a gyűjtemény szerkesztője közöl. Sorából élénk tárul az a vívódás, habozás, bizonytalanság, amelyen a szerkesztő a Corpus Juris hatályban lévő jogszabályainak kiválogatásában keresz-

tül ment. Pedig ez a gyűjtemény csak tájékoztatást szolgáló magánmunka volt!)

Tegyük föl, hogy mindezek az aggodalmak arra fogják késztetni a szerkesztő-bizottságot, hogy az 1867:I. törvénycikket felvegye a hivatalos gyűjteménybe. Ezután következnek a szövegnek a megfelelő átalakítása, mert hiszen, amint Mártonffy Károly tanulmányából megtudjuk, nem a törvények egyszerű lenyomtatásáról van szó, hanem annak az eljárásnak a követéséről, amely az egyenes adókra vonatkozó törvények egységes szerkezetbe foglalásával jól bevált. Tehát át kell szövegezni, tömör egységbe kell foglalni s módosítani kell a jogszabályokat úgy, amint szükségesnek fog látszani (62. és 63. lap). Ebben a munkában különösen figyelemmel kell lenni Magyary Zoltánnak gróf Károlyi Gyula miniszterelnök úr elé terjesztett javaslata értelmében (9. lap) arra, ami eddig kellő figyelemben nem részesült, „hogy az ország feldarabolása következtében jogszabályaink igen nagy része elantiquálódott“. Ezeknek a követelményeknek megfelelően mindjárt a címen kell kezdenünk. A cím szerint Fölséges I. Ferenc József Ur Magyarország és Társországai királyává avattatik és koronáztatik. Kétségtelen, hogy a „Társországekra“ utalás elantiquálódott, tehát kihagyandó. Tűnjék el a magyar jogszabályok hivatalos gyűjteményéből mindaz, ami arra emlékeztet, hogy ennek az országnak a sorsa csaknem egy évezreden át közös volt Horvátország, Szlavónia és Dalmátország sorsával, hogy a magyar és horvát vér együtt folyt a déli közös határok védelmében, hogy a nagy dalmát városok versengtek a magyar király oltalmáért, hogy az ország határait egykor az Adriai tenger mosta. Ezek már elantiquálódtak, ami reájuk emlékeztetne ne kerüljön a szolgabíró szeme elé, hogy amikor egy útlevélügy elintézése végett a hatályos törvények hivatalos extraktumában keresgél, el ne kalandozzék lelke a nemzet egykori nagyságán s így több időt ne pazaroljon arra az útlevélügyre, mint amennyi rationabilis.

A társországekkel és Fiume városával és kerületével egyébként is meg fog gyűlni a baja a szerkesztő-bizottságnak azokkal a törvényekkel kapcsolatban, amelyeknek felvétele a hivatalos gyűjteménybe nem lehet kétséges. Például az 1875:XXXVII. törvénycikkbe iktatott kereskedelmi törvény 566. §-át is át kell szövegezni, mert ki kell hagyni belőle azt a rendelkezést, hogy a törvény végrehajtásával Horvát- és Szlavonországban a Horvát-Szlavon és Dalmátországi bán bízatik meg. Mindenestre érdekes lesz az az eltérés, amely a szóbanlevő kereskedelmi törvénynek a volt Horvát- és Szlavonországek mai területén érvényes szövege között leend, mert ott azzal a szöveggel marad hatályban, amint a magyar Corpus Jurisban helyet foglal, Magyarországon azonban azzal a szöveggel, amelybe a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe — természetesen a társországekra utalás nélkül — fog felvételt. Szaggasuk csak szorgalmasan azokat a szálakat, amik a multtal összekapcsolnak s igekezzünk serényen alkalmazkodni a békediktátumhoz. Min-

denesetre érdekes, hogy a társországok nem sietnek annyira, hogy a trianoni szerződés következtében „elantiquálódott” régi magyar törvényeket módosítsák, mint a magyar racionalizáció.

Módosításra szoruland a törvénycikknek a hivatalos gyűjteménybe kerülő szövegében az a kijelentés is, hogy I. Ferenc József Úr Öfelsége, mint a most tisztelt édes atyjának (t. i. a lemondott Ferenc Károly főherceg úrnak elsőszülöttje) és az 1723:I. és II. törvénycikk által megállapított örökösödési rend szerint Magyarországon és társországaiban törvényesen jogosult örökös, tetteg át is vette az uralkodást. Ki kell hagyni az 1723:I. és II. törvénycikkre utalást, mert hiszen ezek az 1921. évi LXVII. tc. 2. §-a értelmében hatályukat veszítették, sőt még ezeknek kihagyása esetében is nem lehet tudni nem fog-e diplomáciai beavatkozásra vezetni, ha a hatályos jogszabályok hivatalos összeállításába felvéteik olyan jogszabály, amely az Ausztriai Ház trónöröklési jogáról szól.

Sokáig időzhetnék még ennél a törvénycikknél. Holmi apróságokra azonban nem terjeszkedem ki, mint pl. efélékre, hogy módosulást kell szenvednie annak a szövegrésznek is, amely arról szól, hogy az ország hű főrendei és képviselői koronázták meg Öfelségét a mindenható Isten segítségül hívásával, egyhangú örömyilvánítások és őszinte üdvözlések között; ezt — az 1926:XXII. törvénycikk figyelembevételével — úgy kell majd átszövegezni, hogy az ország hű felsőházi tagjai és képviselői cselekedtek a törvénycikkbe iktatott koronázást.

Haladjunk tovább a munkában. A következő, vagyis az 1867:II. törvénycikk a királyi hitlevélről és a királyi esküről, az ezután következő, vagyis az az évi III. törvénycikk V. Ferdinánd és Ferenc Károly főherceg lemondásának becikkelyezéséről, a IV. és V. törvénycikk a királynak, illetőleg a királynénak a koronázás alkalmából felajánlott tiszteletdíjról szól. Mellőzöm ezúttal ezeknek a tárgyalását, hiszen a koronázással kapcsolatban túlon-túl sokat beszéltem az I. törvénycikkkel összefüggésben. Szintén csak röviden érintem az ország szent koronája őreinek megválasztásáról alkotott VI. törvénycikket is. Ha arra az álláspontra helyezkednénk, hogy a jogszabályt nem tartalmazó törvényt ki lehet hagyni a hatályban lévő jogszabályok hivatalos gyűjteményéből, első látszatra ezt is ki lehetne hagyni, de ha alaposabban tekintünk bele, úgy látom, hogy ebben is van jogszabály elrejtve, nevezetesen az, hogy abban az esetben, ha — amint a törvényben tárgyalt esetben — az egyik koronaőr meghalt, a másikat pedig másnemű hivatalos rendeltetése gátolja koronaöri teendői végzésében, ideiglenesen a király adhat megbízást a koronaöri tisztt ellátására. Ugyhiszem, hogy ezt sem lehetne kihagyni a hatályban lévő jogszabályok hivatalos gyűjteményéből.

Következik az 1867:VII. tc. a nádori jogkörről és a nádorválasztás elhalasztásáról. Ezzel vajjon mit fog kezdeni a szerkesztő bizottság? Átugorva egy-két törvénycikket eljutunk az 1867:XII. törvénycikkre. Erre már csak igazán rá lehetne mondani, hogy „elantiquálódott”, hi-

szen Ausztriával fennállott kapcsolatunk megszakadt. Mégis megfontolásra ajánlanám a szerkesztő bizottságnak, hogy kihagyja-e és ezzel hatályon kívül helyezze-e, mert hiszen a közös igazgatás és az udvartartás céljait szolgáló vagyon megosztása kérdésében ennek a törvénynek, valamint általában az Ausztriával fennállott viszonyainkat szabályozó törvényeknek ma is jelentőségük van.

De kezdjünk egy másik kötetet; ugorjunk át 50 évet, nyissuk ki az 1917. évi kötetet.

Az 1917:I. törvénycikk dicsőült I. Ferenc József emlékének törvénybeiktatásáról szól. Megint nincs szerencsénk, mert ha az 1867:I. törvénycikkkel bajba jutottunk, ezzel meg egyenesen megakadunk. A nehézség azon elvi kérdésen kezdődik, hogy az efajta törvények, amelyek jogszabályt nem tartalmaznak, felvétesse-e a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe. Eféle törvény sok van. Ilyen többek között a gróf Széchenyi Ferenc nagylelkű adományának törvénybeiktatásáról alkotott 1807: XXIV. törvénycikk (de bibliotheca Hungarica Széchenyiano regnicolari), a dicsőült József nádor emlékének törvénybeiktatásáról alkotott 1848:I. törvénycikk, az Erzsébet királyné, Deák Ferenc, gróf Andrássy Gyula, gróf Széchenyi István, Kossuth Lajos, Rákóczi Ferenc és bujdosó társai, a Millenium, a háború hősei emlékeztet, úgyszintén Sopron város hűségét megőrköltő törvények. Alig hiszem, hogy ezeket a törvényeket a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményéből ki lehetne hagyni; még a racionalizáció sem szabhat határt „az el nem muló hálás emlékeztetnek“, vagy „a késő utókor hálás kegyeletének“ azzal, hogy ezeket a törvényeket, nem lévén bennük jogszabály, a hatályos hivatalos gyűjteményből kihagyja s ezzel hatályukat veszítettnek jelenti ki.

De van ebben a most elővett 1917:I. törvénycikkben jogszabály is, parancs, amely így szól: Elhatározta — t. i. a törvényhozás, — hogy a székesfővárosban a megdicsőült király emlékéhez méltó emlékmű állíttatik fel. Az evégből szükséges intézkedéseket az országos bizottság közreműködésével haladéktalanul meg kell tenni. Ezen azután törheti esztét a szerkesztő bizottság, hogy hatályban van-e vagy nincs, ennél fogva felveendő-e hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe vagy nem.

Gyerünk át egy egészen új keletű kötetre az 1932. évi kötetre. Vegyük elő az egyizben már említett 1932:VI. törvénycikket az uzsoráról. Ennek a 20. §-a a régi uzsoratorvénynek, vagyis az 1883:XXV. törvénycikknek az 1—18. §-át hatályon kívül helyezte. Az 1883:XXV. törvénycikknek ezeket a §-ait tehát nem kellene felvenni a hatályban levő jogszabályok hivatalos gyűjteményébe. Igen ám, de ugyancsak az említett 20. §. értelmében a törvény hatálybalépése előtt keletkezett szerződésre az eddigi, vagyis az 1883:XXV. tc. szabályai irányadók, kivéve, ha szerződés teljesítését a törvény, vagyis az 1932:VI. törvénycikk hatályba lépése után követelik; s ugyancsak az új törvény előbb említett

20. §-a értelmében az 1883:XXV. tc. büntetőjogi rendelkezései is alkalmazást nyerhetnek, mert a büntetőjogi következmények alkalmazása szempontjából az 1878:V. tc. 2. §-ának rendelkezése irányadó. Ennélfogva az 1883:XXV. törvénycikket a hatályban lévő jogszabályok hivatalos gyűjteményéből aligha lehetne mellőzni, a hivatalos gyűjteményben tehát mind a két uzsora-törvény helyet foglalna.

Kíséreljük meg, talán több szerencsével dolgozhatunk a régi törvényekkel. Vegyük elő Szent István dekretumait. Ne törjük rajta fejünket, hogy az első decretum in quo Rex hortatur Ducem ad capessanda paterna monita et praecepta, vagyis a Szent Imre herceghez intézett intelmek belekerüljenek-e hivatalos gyűjteménybe. Ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy csakis jogszabályokat kell felvenni a hivatalos gyűjteménybe, ezt a dekretumot ki lehetne hagyni a gyűjteményből, bár egyik-másik intelem valóságos kormányzati szabályként hat s ma is megszívlelést érdemel. Így példának okáért a 8. fejezet, amely arról szól, hogy az uralkodásban az utódnak követnie kell az elődök dicsőséges szokásait: Quis Graecus regeret Latinos Graecis moribus, aut quis Latinus Graecos Latinis regeret moribus? Nullus. Id circo consuetudines sequere meas, ut inter tuos habearis praecipuus et inter alienos laudabilis.

Térjünk rá a második decretumra. Megakad a szemünk a következő rövid szabályon: Decem villae Ecclesiam aedificent (34. fejezet). Egy pár évvel ezelőtt — az 1927. évben — egyik városunktól ennek a jogszabálynak alapján követeltek hozzájárulást templomépítéshez. Senki sem vonta kétségbe, hogy az idézett jogszabály hatályban van, csakhogy nem abban a szó szerinti értelemben, amint az egyház hivatkozott rá, t. i. „villa“ alatt nem magát a községet mint testületet kell érteni, hanem a lakosságot. Szent István király idejében ugyanis, de még hosszú ideig ő utána is, községekről mint szervezetekről nem lehet beszélni. Az ország politikai és közigazgatási szervezete abban az időben egyedül a vármegyei szervezet volt, ebben a községek (villae) legfeljebb csak mint gazdasági szervezetek foglaltak helyet. Közjogi testületi jelentőségre a községi szervezetek csak jóval későbbben kezdtek jutni. Szent István dekretumát tehát csak úgy lehet érteni, hogy tíz-tíz község lakói együttesen tartoznak templomot építeni, a kötelezettséget tehát nem a községre, hanem a község lakóira rőtta, ami akkor egyértelmű volt azzal, hogy a templomépítés a hívőket terhelte. Ilyen értelemben újíttotta meg a szabályt Szent László király I. dekretumának 7. fejezete, kimondván, hogy Ecclesias propter seditionem desolatas, aut combustas jussu Regis parochiani restaurent. Szent István király dekretumának keletkezése idejében Nyugat-Európában már igen kifejlett községi és városi szervezetek voltak, mégis Nyugat-Európában sehol sem találunk olyan jogfejlődést, amely a templomépítésre a községet vagy a várost kötelezte volna. A frank birodalomban érvényben volt jogszabályok értelmében a templomépítés elsősorban a templomi va-

gyont, azután a templomi vagyon javadalmasát, végsősorban pedig a hívőket terhelte. Ez általánosán követett szabály lehetett, mert a tridenti zsinat is ezt a szabályt állapította meg és ez a szabály került bele épen a tridenti zsinat határozata alapján a Codex Juris Canonice is. Alig lehetne feltételezni, hogy Szent István király, aki az egyház szervezésében a nyugateurópai mintát vette alapul; eltérően szabályozta volna ezt a kérdést, különösen amikor — amint fentebb említettem — Hazánkban akkor még nem is volt olyan községi vagy városi testület, amelyre a templomépítés terhét rá lehetett volna hárítani. A jogszabály ma is azzal a tartalommal él, amint annak a végrehajtásáról az 1865. évi február hó 3-án 4320. szám alatt kiadott kir. helytartótanácsi rendelet is gondoskodik, hogy templomépítés esetében a hívőket kézi- és fuvarszámmal terhelje.

Túláságosan hosszasan foglalkoztam Szent István királynak ezzel a dekratumával, de tanulságosnak tartom a hivatalos gyűjtemény szempontjából. Rámutat ugyanis arra, hogy a jogszabályt, különösen a régebbit nem lehet szó szerint venni át újabb gyűjteménybe. Sokszor már rövidebb idő alatt is, de több évszázad eltelte után csaknem mindig, a jogszabályban használt szavak, kifejezések értelme megváltozik. Más volt az értelme a „villa“, a község kifejezésének Szent István király idejében s más az 1886:XXII. törvénycikkben. Ez rámutat arra is, hogy a jogszabály nem merevedik meg, hanem az idők során a viszonyok változása más, új tartalommal tölti meg azt, s bizony nagyon sok ismeret, sok tanulmány kell ahhoz, hogy egy-egy régi jogszabály mai jelentőségét meg tudjuk állapítani vagy hogy az ezeréves jogszabályban a mai is élő jogszabály magját fel tudjuk fedezni.

Nem lesz talán érdektelen, ha ezzel kapcsolatban felhívom a figyelmet Savigny a „System des heutigen Römischen Rechts“ című nagyszerű művének azokra a fejtegetéseire, amelyek a régi jogforrásnak a kompilációval való viszonyára vonatkoznak. Kimutatja pl., hogy a szolgálomakkal kapcsolatban a *cessio*-t milyen más értelemben használták a források, mint a justinianusi gyűjtemény. A forrásokban *cessio* alatt ebben a vonatkozásban *in jure cessio*-t értettek, mint a szolgálomnak a *jus civile* szerinti szerzés módját. *In jure cessio* helyett röviden *cessio*-t mondtak és írtak. Így vették át a kompilátorok is, csak hogy Justinianus idejében az *in jure cessio*, ez a formalitásokhoz kötött szerzés mód teljesen eltűnt, a gyűjteményben a *cessio* tehát már nem jelenthetett *in jure cessió*-t, hanem a szónak általános értelmében *cessió*-t, átruházást, tekintet nélkül az átruházás formájára. Egy másik érdekes esete a hasonló természetű áttételnek, a *Publiciana actio* az *usufructus*-sal kapcsolatban, amit ugyancsak Savigny említ a már idézett művében. Ulpianusnál olvassuk: *Si de usufructu agatur traditio, Publiciana datur*. Ulpianus idejében ennek a tételnek az volt az alapja, hogy *usufructus* védelmére a *confessoria actio* csak annak állott rendelkezésére, aki *in jure cessio* útján szerezte az *usufructust*, ha csupán *traditio* volt a

szerzésmód, a szerző csak *Publiciana actio*t vehetett igénybe. Amint fentebb említettem, Justinianus korában az *in jure cessio* teljesen eltűnt a jogrendszerből, tehát nem volt többé helytálló az a megkülönböztetés, hogy *in jure cessio* útján szerzett haszonélvezet védelmére a *confessoria actio*, a *puszta traditio* útján szerzett haszonélvezet védelmére pedig a *Publiciana actio* szolgál. Ulpianus említett tételének tehát a justinianusi gyűjteményben csak az az értelme lehetett, hogy *Publiciana actio* szolgál a haszonélvezet védelmére akkor, ha a haszonélvező jogát nem a tulajdonostól szerezte (Savigny említett műve I. kötetének 258. és 259. lapján).

Ezekből a példákból egyúttal az is kitűnik, hogy mennyire megváltoztatja valamely jogtétel vagy kifejezés értelmét és szerepét az, hogy az eredeti keretéből új keretbe tétetik át. Jó példákat lehet erre felhozni a hazai jog köréből is. A Hármaskönyvben a bona aquisita vagy aquisititia csakis a királyi adományt jelentette és szemben állott vele a bona emptitia. Így például — amint Frank Ignác rámutat — a Hármaskönyv I. rész 6. §-ának 3. és 4. titulusaiban a nemesség bizonyításáról szólván és említvén, hogy arra elégséges a leánynegyed kiadásáról levelet mutani, az okát így fejtí: Nam quartalitia non nisi de iuribus possessionariis aquisitionis solvuntur; de iuribus autem emptitiis non quartalitium, sed portiones congruentes puellis... dantur (Frank. A közigazság törvénye Magyarhonban I. R. 197. és 198. lap). A Hármaskönyvön kívül a bona aquisita a bona aviticával állott szemben, vagyis értették alatta a szerzeményi vagyont szemben az ősi vagyonnal; az Országbírói értekezlet által alkotott Ideiglenes Törvénykezési szabályokban öröklési jogi szempontból a szerzeményi vagyon szemben áll az ági vagyonnal (10. §., 14. §.), s végül a házassági vagyonjog körében a szerzeményi vagyon szemben áll a külön vagyonnal. Ime ugyanaz a kifejezés négy-öt különféle értelemben aszerint, hogy melyik jogforrásban, illetőleg a jog melyik részében fordul elő.

Térjünk azonban vissza munkánkhoz.

Vegyük elő Szent László királyunknak dekretumait. Az I. dekretum 37. fejezete elrendeli Szent István király napjának megünneplését.a venerabili Rege Ladislao statutum est, et ab universis episcopis collaudatum et canonisatum, ut vigiliae celebrentur beati Stephani regis. Ebben a rendelkezésben Szent István király napja mint tisztán egyházi ünnep jelentkezik. II. Endre dekretumának I. artikulusaiban már kibontakozik a nemzeti ünnep jellege: Statuimus, ut annuatim in festo sancti regis, nisi arduo negotio ingruente vel infirmitate fuerimus prohibiti. Albae teneamur solemnisare. Et si nos interesse non poterimus, palatinus procul dubio ibi erit pro nobis, et vice nostra causas audiet. Et omnes servientes qui voluerint, libere illic convenient. Az ünnepnek különös jelentőséget adott a király részvétele az ünnepségben és az, hogy ezen a napon tartott a király törvényt napot, amelyen abban az időben a legfőbb bíráskodást gyakorolta. IV. Béla király idejéből is találunk királyi ren-

delkezést, amely a Corpus Juris némely kiadásában mint az 1267. évi IX. dekretum van felvéve, amelyben a király ismételten elrendeli, hogy Szent István napjára vagy a király, vagy az ifjabb király Székesfehérvárra menjenek. Még az 1453:VI. tc. 2. §-a is említi a szentistvánnapit ünneppel kapcsolatos törvényt. Századok múltával, amikor a bírászkodási szervezet lassan kialakult, a szentistvánnapit ünnep veszített nagy nemzeti jelentőségéből, amit bizonyára az is befolyásolt, hogy az idegen uralkodóházból származott királyok nem helyeztek annyi súlyt a nemzeti hagyományok ápolására. Ezek után az előzmények után alkották meg az 1891:XIII. törvénycikket, amely Szent István király napját ipari munkaszüneti napnak rendeli. Csak az előzmények együttlévé adják meg Szent István-nap jogi jellegét, azért alig hiszem, hogy csak az utolsó törvényt kellene felvenni a hatályos jogszabályok hivatalos állításába.

Azt hiszem nem tévedek abban a megállapításban, hogy bármelyik királyunk dekrétumait vesszük boncolókés alá a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményébe felvétel vagy kihagyás szempontjából, mindenütt sok és nagy nehézségbe ütközünk, mert nagyon természetes, hogy a sok évszázad során megváltozott viszonyokra a régi jogszabályok változatlanul alig alkalmazhatók, de viszont kiküszöbölni sem lehet ezeket a jogszabályokat anélkül, hogy az érvényben levő jogot meg ne hamisítanók.

És mit szólunk Werbőczy Hármaskönyvének a megreformálásához. Ha a miniszterelnökhöz intézett s fentebb már hőségesen ismertetett javaslatban nem volna benne expressis verbis, hogy Werbőczy István Hármaskönyvének még hatályban lévő részeit a törvények gyűjteményébe fel kell venni, el sem hinnők, hogy ez is szóba jöhet.

Hát lehet-e feldarabolni egyes tételeire ezt a kodexet, amelyet a rendiség és azzal összefüggő királyi adományrendszer és ősiség fűzött szétbonthatatlan szoros egységbe. Közjogi, magánjogi és perjogi szabályai mint tételes jogszabályok többnyire a történelmi múlté lettek azoknak az intézményeknek a megszűntével, amelyekben gyökereztek, de a Hármaskönyv azért mégsem veszítette el jelentőségét a ma érvényes jog szempontjából. Amint Grosschmid tanítja:

a) némely jogintézményünk tekintetében — természetesen mutatis mutandis — ma is közvetlen kútforrás, így különösen a házassági vagyoni jog alaptételei (hítbér, női szabad vagyon), az özvegyi öröklés, a törvényes származás, a törvényesítés, az elévülés tekintetében;

b) sok mai jogintézményünknek genetikai előzménye van a Hármaskönyvben; így pl. a mai törvényes öröklési rendben uralkodó családiasság elvét az Országbírói Értekezlet egyenesen a Hármaskönyv ősisége intézményéből merítette s ennek következtében nagyon helyes, hogy a kir. Kúria az ősiségből vett impulzusok alapján fejleszti tovább;

c) az egész magyar jog tekintetében meg van a doktrinális jelentősége annyiban, hogy sok helyes tétel hasznosítható mai jogintézmé-

nyeink kiépítésében; így példának okáért a hűtlenség intézményéből építette ki a Kúria az öröklési jogi érdemtelenséget, a revocatio intézményéből az ügyletnek helybenhagyás által konvalidációját stb., stb.

Úgy, amint van, a Hármaskönyv felbecsülhetetlen értékű kincse Corpus Jurisunknak, fragmentumaira szétszaggatva és e fragmentumok is egy mai jogszabálygyűjtemény követelményeinek megfelelően átformálva, értéktelenek lesznek.

V. Megkísérlettem immár, több oldalról, hogy megkezdjem a munkát, nevezetesen a hatályban lévő jogszabályok megállapítását és a hivatalt gyűjteménybe beillesztését. Mindegyik kezdés kudarccal járt. Magától vetődik fel ezután a kérdés, hol van a hiba, mi okozza azt, hogy a valóban fennálló helyzet állapot megszüntetésére kigondolt, jószándékú munka nem vezet helyes eredményre.

Szerény véleményem szerint a hiba egyik forrása az, hogy a miniszterelnök úr elé terjesztett s előbb már ismételten említett javaslat nem vetett számot azzal, hogy a magyar jog — úgy, amint legtöbb állam joga — nem paragrafusoknak pusztá halmaza, hanem szerves, élő test. Ha jogunk csak paragrafusok pusztá halmaza volna, akkor el lehetne végezni a rostálást s az érvényben lévő paragrafusokat mint tiszta búzát az egyik, a hatályukat veszített paragrafusokat pedig mint ocsút, a másikat garmadába lapátolhatnók. Jogunk azonban nem pusztán paragrafusok tömege, hanem évezredek történelmi fejlődés során kialakult szerves test. Azt hiszem ma már nem lehet vitás a történelmi iskola álláspontjának a helyessége, amely szerint a jog — úgy, mint pl. a nyelv is — állandó fejlődés, soha nyugvópontra nem jutó folyamat. „Denn wie in dem Leben des einzelnen Menschen“ — mondja Savigny — „kein Augenblick eines vollkommenen Stillstandes wahrgenommen wird, sondern stete organische Entwicklung, so verhält es sich auch in dem Leben der Völker, und in jedem einzelnen Element, woraus dieses Gesamtleben besteht. So finden wir in der Sprache stete Fortbildung und Entwicklung, und auf gleiche Weise in dem Recht. Und auch diese Fortbildung steht unter demselben Gesetz der Erzeugung aus innerer Kraft und Nothwendigkeit unabhängig von Zufall und individueller Willkühr, wie die ursprüngliche Entstehung“ (System des heutigen Römischen Rechtes I. k. 7. §. 17 lap).

A jognak történelmi felfogása, amelyet a nyugateurópai jogi műveltség a XIX. század elején öntött tudományos elmélet formájába, már a XVI. század elején tisztán és világosan állott Werbőczynek szeme előtt, sőt szerény véleményem szerint Werbőczy szemlélete még elevenebben fejezi ki a történelmi iskola álláspontját, mint maga Savigny. Werbőczy ugyanis — amint hozzá méltó nagy interpretatora Grosschmid kifejti — a jogot nem paragrafusok halmazának tekintette, hanem élő, szerves testnek, amelynek lelke a szokás, a consuetudo. „Werbőczy a jogot a maga valóságában szemlélte mint objectumot. S jelesül, amint az hazánkban jogvilágában tényleg jelentkezett, S ezen szemlélet adta nyíl-

ván tollára: a II. rész 6. titulusának 9. §-ában foglalt azt a megállapítást, hogy . . . ex omnium fere ipsorum Divorum Regum Constitutionibus, per longum usum aliquid Legis in Consuetudinem nostram, plus quam per centum annos iam approbatam, derivatum, traductumque esse dignoscitur. S illetőleg azt a diagnózist, hogy a mi valóságos jogunknak közvetlen megtestesítése és megtestesítője, egyedül a szokás. Vagyis az a *jus vigens*, ami *in usda* foglalva nincs. S hogy ezen *jus vigens* mint közvetlen tükrre a valóban élő jognak, ez az, aminek létesítésében a meghozott országos törvényeknek szerepük van. Vagyis, amely szokás egyetnást, többet, kevesebbet, átvett ugyan a törvénykönyvből. De a törvények nem mint ilyenek önmagukban alkotják a jogot, hanem csak az átszűrésen keresztül, amellyel őket a *Consuetudo* magába felszívta (Grosschmid Jogszabálytan 743. l.).“

Hazai jogunknak ilyen felfogása mellett csak természetes, hogy Frank Ignác attól, aki számot tart arra, hogy törvénytudónak tekintésék, megkívánja, hogy ne elégedjék meg „a jelenben élő törvény eszméretével; hanem annak eredetét vizsgálván a multa is visszatekintsen“. (A közigazság törvénye Magyarhonban I. rész, 16. l.) Ha jogunk a szokásban állandóan mozgó, alakuló, fejlődő anyag, akkor valóban hiábavaló törekvés keresztmetszetben szemléltetni az érvényes jogot. Az eféle keresztmetszeti kép nem lehet hű képe jogunknak. Helyesen mondja Grosschmid a már ismételt idézett Jogszabálytanában, hogy jogintézményeket hosszmetsetükben kell szemlélni, közelit s távolit egybekapcsolni, századokon végigláttni, ez adja a jog igazi szemléletét (256. l.).

Az egyik, még pedig főhibája a javaslatnak tehát abból ered, hogy nem vet számot azzal, hogy a jog történelmi alakulat, amelyet nem lehet multjától elszakítani; a jelen keresztmetsete csak átmeneti fázis, egymagában nem ad hű szemléletet.

A másik hibaforrása a javaslatnak az, hogy a hatályban lévő jog szabályoknak pusztá egymás mellé helyezésével akarja rekonstruálni a hatályban lévő jogot. A jog éppen azért, mert szerves test, ilyen túlságos technikai elbánást nem tűr. Jogszabályok pusztá egymás mellé helyezése, összegyűjtése nem fogja adni a hatályos jogot. Egy konglomerátum lesz ez a gyűjtemény, amelyre ráillik Ovidiusnak már idézett meghatározása: *non bene iunctarum discordia semina rerum*.

A Corpus Jurisban békés egyetértésben vannak a jogszabályok, egykét eligazító elv fenntartja közöttük a rendet. A *lex posterior derogat priori*, a *lex specialis derogat generali*, illetőleg a *lex generalis posterior non derogat priori speciali*, alsóbbrendű kútfői szabály nem ellenkezik magasabbrendűvel stb. stb., összhangot teremt a jogszabályok között. Mindez veszendőbe megy, ha a hatályban lévő jogszabályok hivatalos gyűjteménybe foglaltatnak s ezzel valamennyi *uno ictu* nyer hatályt azzal, hogy a gyűjteménybe felvételett, tehát nincs közöttük hatálybalépés tekintetében időbeli különbség s nincs közöttük rangbeli különbség sem.

Más volna természetesen a helyzet, ha a hivatalos gyűjtemény nem pusztán összegyűjtése lenne a jogszabályoknak, hanem kompiláció, olyan, mint Justinianus Corpus Juris, vagy a Codex Juris Canonici. Ezek között és a tervbevett hivatalos gyűjtemény között ugyanis lényeges különbség van. A kompiláció ugyan szintén nem új jogot alkot, hanem a meglévő jogot gyűjti össze, de nem úgy, hogy az élő jogszabályokat egymás mellé írja a gyűjteménybe, hanem rendszerbe foglalva feldolgozza. Anyagát a fennálló jogszabályokból meríti, ezért azzal kezdi, hogy az élő joganyagot összegyűjti. A bíboros hercegprímás úr Ő Eminenciájának a folyó évi március havában a Pázmány Péter tudományegyetem jogi és államtudományi karán tartott pompás előadásaiból plasztikusan alakult ki szemünk előtt az a hatalmas méretű munka, amely a Codex Juris Canonici megalkotását megelőzte s amelynek kézzelfogható eredménye a Codici Juris Canonici Fontes vaskos kötetének hatalmas sorozata. Mikor ez a gyűjtőmunka befejeződött, csak azután került a sor a Codex megalkotására. Rendszerbe szedték az anyagot, a kánonokat tárgyuk szerint csoportosították, a változott viszonyoknak megfelelően módosították és egységes szempontok szerint átszövegezték, kiküszöbölték az ellentmondásokat, a hézagokat kitöltötték, a hiányokat pótolták. Bár bölcsen megtartották a régi jogot, de új törvénykönyvet alkottak. Hasonlóan ment végbe a justinianusi kompiláció is, mégis azzal a különbséggel, hogy a justinianusi kompilációk szerkezete kevésbé felel meg rendszeres törvénykönyv követelményeinek. Lényegében kompiláció szembe megy Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének javaslata is, mert — amint tudjuk — megalkotásában az volt a vezérelv, hogy az élő magyar magánjog foglaltassék rendszeres törvénykönyvbe.

Azzal, hogy a kompilációt a jog összegyűjtésére alkalmasabb formának tartom, mint a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményét, nem állítom azt, hogy a kompiláció a jog egész területére kiterjedően keresztülvihető volna. Igaz, hogy a justinianusi komplikációk felölelték a jog egész anyagát; akkor még el lehet végezni ezt a munkát, mert a közjog, a közigazgatási jog, peres és nem peres eljárás és a büntetőjog szembeállítva a magánjoggal aránylag kisebb anyagot tettek ki, ma már azonban ki gondolna egy, a jog egész területét átfogó, egységes, rendszeres és kizárólagos gyűjteményre. Azt lehetne felhozni ezzel szemben, hogy hiszen a Codex Juris Canonici is ilyen, az egyházjog egész anyagát felölelő egységes és rendszeres gyűjtemény. Ez igaz, de nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az egyházjog területe mégis csak szűkebb, mint a világi jogé. Összehasonlítás kedvéért említem meg, hogy a Codex Juris Canonici, amely felöleli az egyház szervezetét, úgymint a klérus, a szerzetesek és a laikusok helyzetét az egyházban, a szentségeket, az istentiszteletet, az egyház tanító hivatását, az egyházi vagyont, a peres és nem peres eljárásokat s a büntetőjogot, ezt a szerteágazó hatalmas anyagot 2414 kánonban szabályozza, ezzel szemben a magyar jogban csupán a magánjog törvénykönyvének javaslata 2171. §-t ölel fel. De

azonfelül a Codex Juris Canonici — bár az egyházjognak csaknem egész anyagát felöleli —, nem kizárólagosan tartalmazza az egyházjogot úgy, hogy más jogforrásra hivatkozás egyáltalában ne foglalhatna helyet. Ilyen kizárólagos jellege csupán a büntetőjogi résznek van, mert a codexbe fel nem vett minden néven nevezendő büntető törvény hatályát veszti, egyébként azonban — legalább is elvileg — helye lehet mind a régi tételes, mind a régi szokásjog alkalmazásának is azok között a korlátok között, amelyeket az 5. és 6. kánon tüzetesen megállapít. Ez egyúttal okulást nyújt arra is, hogy a legnagyobb gonddal és körültekintéssel szerkesztett gyűjtemény, mint a Codex Juris Canonici sem arrogálta magának azt, hogy teljesen szakítson a jog múltjával, hogy csaknem 2000 év alkotását ezentúl mint felesleges, holt anyagot tegye félre.

VI. Az említett két hiba, nevezetesen annak figyelmen kívül hagyása, hogy a jog történelmi fejlődésfolyamat és az a tévedés, hogy a hatályban lévő jogszabályok egyszerű egymás mellé helyezésével fel lehetne építeni az élő jogot, kellően megmagyarázza, hogy a jó célú törekvés miért nem vezethet kellő eredményre. Magyarázata ez egyúttal annak is, hogy miért nem vezettek számottévvő eredményre a hasonló célú külföldi kísérletek sem. Mártonffy Károlynak már idézett kitűnő munkája igen behatóan ismerteti a német, az amerikai, az angol és a francia ezirányú törekvéseket, ezekre tehát nem terjeszkedem ki. Abban, azt hiszem, igazat fog adni nekem a kíváló tanulmány szerzője, hogy a sikerelenséget az egész vonalon meg lehet állapítani, sőt meg lehet állapítani azt is, hogy erős idegenkedés, talán túlzás nélkül mondhatnám itt ott felháborodás kísérte az idevágó terveket. Talán még legmesszebb jutottak a hasonló irányú munkákkal az Amerikai Egyesült Államokban, ahol a munka eredménye „United States Code“ néven az 1928. és az 1929. év folyamán valóban létrejött, de anélkül, hogy materiális törvényerővel ruházták volna fel, ellenben kifejezetten fenntartották az eredeti törvények jogforrási jellegét, úgyhogy a codexet jóformán csak eligazító tájékoztató gyűjteménynek lehet tekinteni. Mindenesetre nagyon tanulságos, hogy az annyira gyakorlati érzékű Amerikában, ahol a bajok hatványozott mértékben jelentkezhetnek, mert az Unión belül az egyes államok mind megannyi külön jogterületet alkotnak, s ahol a történelmi érzék és a hagyományok tisztelete sem gyökeresedhetett meg olyan mélyen mint az európai államokban, a jogszabályalkotás racionalizációja ilyen felúton megállott.

Németországban, ahol a bajok szintén hatványozottabb mértékben jelentkeznek annál fogva, mert a Reich és a Länder egyaránt ontják a jogszabályokat, a tudomány és a gyakorlati jogalkalmazás egyaránt felfemelte tiltakozó szavát. Tudomásom szerint egyedül Bajorországban jutott el a munka odáig, hogy a Justizministerialblatt 69 évfolyamából háromkötetes kivonatot készítettek. Ez a munka „die Bereinigung des Justizministerialblatts“ címmel folyt. Nem régen a Juristische Wochenschriftben olvastam Spannenberger államtanácsosnak (Staatsrat) egy

közleményét, amely szerint: Heuer (t. i. az 1923. évben) wurde die systematische Sammlung, Lichtung und Zusammenfassung des in dem Gesetz- und Verordnungsblatt und seinen Vorgängern enthaltenen Landesrechts in Angriff genommen. A gyűjteményt a közzététel előtt be kell mutatni a Landtag alkotmányjogi bizottságának, amelynek a tervszettel szemben három hónapon belül vétőjoga van. Nem nehéz ítéletet alkotni arról, hogy vajjon lehet-e sikere ennek a munkának éppen Németországban, ahol az állami és gazdasági élet valóságos vulkanikus forrongásban van, szinte egy tollvonással, egyik-napról a másikra változtatják meg papiros-alkotmányuk sarkalatosnak hitt tételeit, felfüggesztik, vagy eltörlik az egyes országok külön jogát, autonómiáját. Ilyen körülmények között szinte mosolyt kelt az olyan törekvés, amely alkotmányos úton igyekszik rendet teremteni a jogszabályok között.

Az angol viszonyokat illetően, bármily szomorúnak festi is azokat Mártonffy Károlynak ismételtén idézett munkája, azt hiszem, nem sok eredményre fog jutni a jogszabályok racionalizációjára irányuló törekvés mindaddig, amíg az a felfogás marad uralkodó, amelyet Phillimore a következőkben fejez ki: „valóban örülnünk kell, hogy az angol jognak sikerült elkerülnie a modern jogalkotás prokrustes-ágyát és hogy a gondviselés megengedte, hogy minden része olyan szép harmoniába egyesülhessen a tudomány közreműködésével, amely a lelkiismeret, az ész és a tapasztalat alapvetésén oldja meg a jog és az igazság nagy problémáit”. (It is a matter for rejoicing that it has escaped the Procrustean treatment of modern legislation and has been allowed to grow to its fair proportions under the influence of that science which works out of conscience, reason and experience the great problems of Law or Civil Justice. Phillimore: International Law. Vol. 4. p. 11.)

A francia álláspont ismertetésére szó szerint idézem Mártonffy Károly találó megállapítását: „...a francia jogtudósok nagyobb része a revíziót s ezzel kapcsolatban a kodifikációt szükségtelemnek tartja, mert a gazdasági s általában a társadalmi élet olyan gyors változásokat mutat, a szükségletek oly megkapó módon gazdagodnak, elmúlnak, majd új szükségletek születnek, hogy a bírói gyakorlat a francia jogot e változó tényekhez simulva jobban tudja fejleszteni és alkalmazni, mintha a bíró kezébe és értelmébe újabb jogi kódex korlátozná. Annál helyesebbnek ítélik a bírói gyakorlatban élő szokásjog érvényesülését, mert az egységes törvények a parlamentben a bizottságok és érdekcsoportok eltérő változásai folytán elvesztik egységüket és töredezett formában lépnek életbe (a már többször idézett tanulmány 43. lapján). Mártonffy Károly igen helyesen ítéli meg a francia felfogást, amely a jog terén konzervatív. Meglepő — Illés József munkájában (Bevezetés a magyar jogtörténetbe 45 l.) olvasom —, hogy Valette párisi egyetemi tanár megállapítása szerint a Code Civil megalkotói az akkori forradalmi forrongások idejében is azt a jogot használták fel, amelyet a századok tapasztalata és

logikája formált és amely a nemzetnek öntudatában és szokásaiban már meggyökeresedett.

Az osztrák felfogásról is helyesen állapítja meg Mártonffy Károly tanulmánya, hogy a jogszabályalkotás racionalizációja tekintetében semmit sem tettek. Nyilvánvalóan nem tartják alkalmasnak az időt arra, hogy a jog terén nagyobb szabású munkálatot kezdjenek. Schuschnigg Kurt igazságügyminiszterük az év elején az egyik német folyóiratban így jellemzi a helyzetet: „...das ständig fluktuierende Leben erzeugt täglich neue Bedürfnisse, von einem Sättigungs-, einem Ruhezustand in der Gesetzgebung sind wir leider noch weit entfernt, wir werden mit dem Rechte noch lange keinen Frieden schliessen (Juristische Wochenschrift 1933. évf. 1. szám).

Mártonffy Károly tanulmánya nem terjeszkedik ki a magyar jogéletben felmerült, a joganyag összegyűjtésére irányuló régebbi törekvésekre. Igen részletesen és tanulságosan ismerteti ezeket a törekvéseket Illés Józsefnek előadásom során már említett jogtörténeti munkája. Ezekből az 1439. óta fel-felmerülő törekvésekből két tanulságot meríthetünk. Az egyik az, hogy ezek a törekvések sohasem vezettek sikerre; sem a törvényhozás, sem a kormányzat nem alkotott hivatalos gyűjteményt, az összes efajta munka, Werbőczy Hármaskönyve, maga a Corpus Juris is magángyűjtemény; a második tanulság pedig az, hogy sohasem tervezték a hivatalos gyűjteményt másképpen, mint a *törvényhozás útján*. Ezzel rá is térek a közjogi aggodalomra, amely a tervbevett munkával szemben felmerül.

VII. A terv szerint a hatályos törvényekre vonatkozó hivatalos összeállítások készítéséhez és a hatályos törvények új kiadásához a törvényhozás általános felhatalmazását kérnék ki. Azonfelül különleges felhatalmazást is kérnének a különböző korokból való törvények egységes szerkezetbe foglalása kapcsán szükségesnek mutatkozó módosításokhoz.

Már az első helyen említett általános felhatalmazás is aggályos alkotmányjogi szempontból. Jól tudjuk ugyanis, hogy a törvényeket egységes szerkezetbe foglalni, belőlük hivatalos összeállításokat készíteni szerkezetük, szövegük megváltoztatása nélkül nem lehet. Már pedig a szerkezetnek, a szövegnek megváltoztatásával szükségképpen együtt jár a tartalom módosulása is. Aki csak egy keveset is foglalkozott jogszabály-szövegezéssel, annak tudnia kell, mennyire fontos a szöveg értelme szempontjából egymagában az is, hogy egy-egy szövegrész mely fejezetbe, mely cím alá kerül, külön szakaszban foglal-e helyet, ehhez vagy ahhoz a bekezdéshez csatlakozik, önálló mondat, vagy pontosvesszővel elválasztott mellérendelt mondat, pontokra szakadó felsorolás vagy folytonos szöveg, „és“ kötőszóval kapcsolt konjunkció, vagy „illetőleg“ szóval kapcsolt diszjunkció, etcetera, etcetera, ki tudná felsorolni a szövegszerkesztés ezernyi csínját-bínját. Tessék lapozgatni a bírói határozatok gyűjteményeiben, a bírói határozatokban bőségesen lehet tanulmányozni, hogy az ú. n. grammatikai magyarázás során mikép hatolnak

bele a szövegbe szinte a veséig s miképp helyeznek patika-mérlegre még olyan imponderabilitásokat is, amelyeknek a szöveggészítő valóban semmi jelentőséget nem tulajdonított. Az egységes szerkezetbefoglalás tehát szükségképpen új jogszabályalkotás. A Törvénytárunkban foglalt törvények ilyen átszerkesztése tehát lényegében nem volna más, mint a törvényalkotásnak rendeleti útra terelése, különösen ha valóra válnék a már ismételten említett javaslatnak az a terve is, hogy a jövőben alkotandó törvényeknek is át kell esniök ezen az átszerkesztésen avégből, hogy a hivatalos gyűjtemény pótköteteibe beleilleszkedve hatályos jogszabályként életben maradhassanak.

Mennyivel inkább megfeleltek a közjogi követelményeknek azok a régi törvények, amelyek a jogszabályok összegyűjtése tárgyában keletkeztek. Vegyük például az 1514: LXIII. törvénycikket, amelyik részletebben rendelkezik.

„1. §. Méltóztassék levelei útján az összes vármegyéknek megparancsolni, hogy arra a napra, amelyet Ő Felsége az ő leveleiben mondott vármegyék részére kijelölni jónak lát, minden egyes vármegyéből egy vagy más kiváló és a jogban járatos nemest küldjenek Ő Felségéhez.

2. §. Amely eképen kiválasztott nemeseknek és egyszersmind a melléjük adott főpap uraknak, báróknak, valamint az ország rendes bíráinak és ítélőmestereknek méltóztassék Ő Felsége meghagyni, hogy ezt a kiigazítási munkát vizsgálják és vitassák meg és a szerint, amint célszerűbbnek tartják, dolgozzák át, javítsák, igazítsák ki és mindazt, amit szükségesnek vagy a joggal megegyeztethetőnek tartanak, adják hozzá, vagy hagyják ki.

3. §. És azután, ennek megtörténtével és befejeztével hirdessen Ő Felsége az ország összes karainak közönséges országgyűlést és az ekképen kiigazított decretumokat tartalmazó, átvizsgált és elkészített munkát ezen a gyűlésen mutassa be, hogy az összesek előtt nyilvánosan felolvastassék és közzé tétessék.

4. §. És ha ekképen az így átvizsgált decretumokra nézve valaminek a hozzáadása, elhagyása vagy másféle változtatás látszanék szükségesnek, azt minden rendnek és karnak összes szavazataival, egyetértő beleegyezésével, akaratával és jóváhagyásával adják hozzá, hagyják el és változtassák meg, s a munkát egészen végezzék be, végre pedig, miután Ő Felsége megerősítette, küldjék el Ő Felsége pecsétje alatt az egyes vármegyéknek, hogy azt szigoruan és minden időkre állandóan megtartsák.“

Egyetlen egy sincs a sok között, amely másképpen tervezte volna a hivatalos gyűjtemény elkészítését, mint az országgyűlés és a király közreműködésével. Ennek az alkotmányosság szempontjából aggályoskodó álláspontnak — bár már csak gyengébb — visszhangja csendűl ki azokból a felhatalmazásokból, amelyet az igazságügyminiszter kért egyes igazságügyi vonatkozású törvényanyag egységes szerkezetbe foglalására.

Így az 1912:LIV. törvénycikkben a végrehajtási eljárás egységes szerkezetbe foglalására irányuló felhatalmazás akként szól, hogy az egységes szerkezetet az országgyűlésnek be kell mutatni. A polgári peres eljárás szabályainak egységes szerkezetbe foglalására vonatkozó felhatalmazás pedig (1930:XXXIV. tc. 145. §.) még ennél is tovább megy, mert amellett, hogy az egységes szerkezetet az országgyűlésnek bemutatni rendeli, még azt is elrendeli, hogy az egységes szerkezetet kibocsátása előtt a kir. Kúria megvizsgálja és teljes ülésében határozzon arról, hogy megfelel-e a törvényes rendelkezéseknek. Nem titkolom, hogy ezt sem tartom alkotmányos közjogi felfogással összeegyeztethetőnek.

Természetesen az eféle praecedensek mindig veszedelmesek. Látjuk például, hogy miféle szerencsétlen új csapást vágott a pénzügyi jogszabályok hivatalos összeállítása, amelyre annyiszor hivatkoznak azok, akik a jogszabályalkotásnak ezt az újszerű módszerét helyesnek tartják. Szerény véleményem szerint azonban ezt az esetet praecedensül el nem fogathatjuk. Az idevágó első felhatalmazást az 1924:IV. tc. 2. §-ához fűzött a., melléklet, A., fejezete, I. címe, 3. pontjának (2) bekezdése adta meg. Gazdasági lerongyolódásunk legmélyebb pontján keletkezett ez a felhatalmazás, abban a depressziós hangulatban, amelyben minden közjogi aggály eltörpült gazdasági talpraállásunk reményei előtt. De még akkor sem gondolt senki sem arra, hogy a jogszabályalkotásnak ez a kivételes és korlátolt időre engedett módja rendszerre tévessék. Szerény véleményem szerint nagy hiba volt, hogy az ú. n. szanálási időszak elmúltával a jogszabályalkotásnak ezt a módszerét az 1927:V. tc. 38—40. §-ai a pénzügyi közigazgatás terén tovább is fenntartották s a törvényhozás éppen azon a téren adta ki kezéből a jogszabályalkotást, amelyen az állampolgárok érdekei legsúlyosabban szenvedhetnek, ha ezt a rendeleti jogalkotást nem kellő jogérzéssel s az alkotmányos jogok nem kellő tiszteletével kezdik. Ezt a felhatalmazást semmi esetre sem szabad praecedensnek tekintenünk, hanem csak úgy, mint amely szerves része annak a kivételes pénzügyi hatáskörnek, amelyet a törvényhozás az államháztartás nagy nehézségeire tekintettel kivételesen és csupán átmenetileg engedett a pénzügyminiszternek.

Itt a közjogi aggályok körében mutatok rá még arra is, hogy mi csoda fonák, összekuszált helyzet áll elő a hivatalos összeállításuk rendszeréből. Természetes, hogy a hivatalos összeállítás is, mint minden a világon, alá van vetve a változásnak. Minthogy a benne felőlelt anyag a törvényhozás jogköréből nem vonható el, ugyanarra vonatkozóan új törvény is keletkezik, az új törvénnyel szabályozott anyag tehát a hivatalos gyűjteményből mint hatályát vesztt anyag egészen vagy részben kiesik, erre következik megint a hivatalos összeállítás pótkötete, amely az újabb törvényt beilleszti valami újabb egységes szerkezetbe. Tehát valamiképpen párhuzamosan fog folyni kettős jogszabályalkotás, akként, hogy egy ideig a jogszabály mint törvény önálló életet él addig, amíg bele nem kerül a hivatalos összeállításba, azután a hivatalos össze-

állítás részeként él tovább, majd megint újabb módosító törvény esetében kiragadtatik a hivatalos gyűjteményből, majd megint bele kerül. Ezt a fonákságot a pénzügyi jogszabályok hivatalos összeállítása körében már is érezzük.

VIII. Hátra van, hogy célszerűségi szempontból is megvizsgáljuk a tervbe vett munkát.

A munka célja az volna, hogy a jogkereső közönségnek és a jogalkalmazó bíróságnak vagy közigazgatási hatóságnak ne kelljen a törvénytár és a rendeletek tára sok és vaskos kötetében keresgélnie, hanem csupán abban az egy-két kötetben, amely a hatályos jogszabályokat tartalmazza.

Ami a jogkereső közönséget illeti, nem igen tapasztaltam, hogy a jogkereső közönség akár a Törvénytár, akár a Rendeletek Tára kötetében vagy különösen a Hármaskönyvben és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat tartalmazó gyűjteményben gyakran keresgélne. Azt hiszem, igen kevesen vannak a jogkereső közönség körében, akiknek könyvespolcát a Törvénytár, a Rendeletek Tára kötetei vagy különösen a Hármaskönyv és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok ékesítenék és azt hiszem, hogy nyilvános könyvtárakban sem nagyon keresik az efajta olvasmányokat. Még nagy vállalatoknál is megesk, hogy teljesen szütkölködnek efajta gyűjtemények nélkül. Úgy gondolom tehát, hogy a jogkereső közönség szempontjából meglehetősen közömbös, hogy a törvénytár ötvenkét, vagy tíz kötetből áll-e, 410 közigazgatási törvénycikk helyett 25—30 hivatalos összeállítás tartalmazza-e a hatályos jogot.

A jogalkalmazó bíróság, közigazgatási hatóság, ügyvédek, közjegyzők munkája szempontjából pedig hogyan áll a kérdés. A hatályukat veszített jogszabályok a jogalkalmazásban nem okoznak nehézséget. Az, hogy az 1868:LIV., az 1881:XLIX., s az 1893:XVIII. tc. vagyis a hatályukat veszített perrendtartási törvények ma is benne vannak a törvénytárban, azt hiszem, hogy a jogalkalmazásban egyikünknek sem okoznak nehézséget. Az sem okoz nehézséget, hogy a hatályukat veszített jogszabályok együtt vannak békés társaságban a hatályos jogszabályokkal. A jogalkalmazás menete nem az, hogy a bíró, a közigazgatási tisztviselő, az ügyvéd, a közjegyző a Törvénytárban vagy a Rendeletek Tárában keresgél, amíg végre reábukkan egy hatályban lévő olyan jogszabályra, amely az esetre alkalmazható; ennél fogva téves az az elgondolás, hogy ha sok jogszabály közül kell kiválasztania az alkalmasat, ez több időbe kerül, mintha kevés közül kell válogatnia. Nagyon szomorú volna, ha a bíró, a közigazgatási tisztviselő, az ügyvéd vagy a közjegyző mint egy ismeretlen rengetegnek váгна neki a Törvénytárnak és Rendeletek Tárának, hogy abban keressen valamit, ami neki megfelel. A jogalkalmazónak tudnia kell — mert különben nem jogtudó — hogy mit hol talál. A jogi tudás nem maguknak a tételes szabályoknak az ismeretében áll, hanem a jog rendszerének az ismeretében, amely képessé tesz arra, hogy a jog széles nagy területén tájékozódjunk, tud-

juk, hogy mit hol találunk meg. Ezt a tájékozottságot technikai eszközökkel, gyűjteményekkel, mutatókkal legfeljebb elősegíteni, de pótolni nem lehet. Az olyan szolgabíró, aki nincs tisztában azzal, hogy miként válik el a magánjog a közjogtól, a magánjogi igény a közigazgatási jogviszonytól, a bírói hatáskör a közigazgatási hatáskörtől, aki nem ismeri az államélet szervezetét, a szervek működésének rendjét, az, adjuk bár kezébe csupán a kis kötetbe összesűrített hatályos jogszabályokat, avagy a Törvénytár és a Rendeleték Tárának teljes sorozatát, egyaránt tanácstalan marad. Azoknak a számára pedig, akik otthonosak a jog rendszerében, nem fölösleges teher a Törvénytár és a Rendeleték Tárának sok kötete, meg a Hármaskönyv, meg a többi, hanem — amint fentebb már bőven kifejtettem — mind meg annyi alkalmas eszköz a jog helyes alkalmazására.

A jog megismerésének és helyes alkalmazásának tehát nem előfeltétele a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye. Az ezekből a szempontokból felmerülő praktikus követelményeket a magánvállalkozás körében keletkező gyűjtemények teljesen kielégítik.

IX. Gyakorlati szempontok is ellene szólnak a tervbe vett munka végrehajtásának és különösen a mai viszonyok nem alkalmasak praktikusság szempontjából a terv megvalósítására. A gazdasági helyzetnek napról-napra változó viszonyai között a jogszabályalkotásban nyugvópontra egyelőre nem juthatunk. Az élet követelményeihez képest a jogszabályok, úgy a régi jogszabályok, mint az újabbak, gyors egymásutánban kerülnek módosítás, kiegészítés alá. Ha tehát el is készülné a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye, előrelátható, hogy az hamarosan módosításra, kiegészítésre szorulna. Már magában véve az, hogy a bíróságoknak, közigazgatási hatóságoknak és hivataloknak egyszerre nagyobb tömegű gyűjteményt kellene kezükbe adni, s az előreláthatóan húsz-harminc kötetre terjedő gyűjtemény előállítása és szétosztása sokkal tetemesebb költségbe kerülne, mint a meglévő Törvénytárnak és Rendeleték Tárának egy-egy újabb évi kötettel kiegészítése, óvatosságra int, különös tekintettel az államháztartásnak és a közületeknek súlyos gazdasági helyzetére. Ha most még hozzávesszük azt, hogy az évenként megjelenő kiegészítő pótkötetek megszerzése, a lezárt mű kiegészítése akár csak szelvények vagy pótlékok beragasztása útján is szintén tetemes költségbe kerül, alig hiszem, hogy tisztán praktikussági szempontokból is indokolt lehetne a tervbevett reform.

X. Összefoglalva fejtegetéseim eredményeit, a következőket állapítom meg:

A hatályban lévő jogszabályok hivatalos összeállítása úgy, hogy az legyen hatályos jogszabályainknak egyedüli gyűjteménye és minden írott jogszabály, amely a gyűjteménybe felvéve nincs, hatályát veszítse, leküzdhetetlen akadályokba ütközik;

ha a gyűjtemény mégis elkészítenék, nem nyujtaná hatályban lévő jogunk hű képét, mert a jognak keresztmetszetében szemlélete figyel-

men kívül hagyja azt, hogy a jog élő, szerves folyamat, amelyet egy pillanatra sem lehet feltartóztatni;

a munkálat végrehajtása igen komoly közjogi aggályokba ütközik;

a jogkereső közönség és a jogalkalmazó jogtudók szempontjából szükségtelennek látszik; végül

a szorosan vett célszerűségi szempontok is ellene mondanak.

XI. Terméketlen kritika volna azonban fejtegetésem, ha azoknak a nehézségeknek leküzdésére, amelyeknek fennállását előadásom elején magam is beismertem, valamiféle orvoslást ajánlani nem tudnék. Az orvoslásnak igenis megvannak a hatályos eszközei. Csak egészen röviden foglalom össze azokat a gondolatokat, amelyeket ebből a szempontból célravezetőnek tartok.

1. Elsősorban önmérséklés szükséges a jogszabályalkotás tekintetében. Önmérséklés a parlament szempontjából, a kormányzat szempontjából, az érdekképviselések és a közönség szempontjából.

Önmérséklés a parlament szempontjából. Ez alatt azt értem, hogy ne kívánja a parlament, hogy szünet nélkül törvényjavaslatok tárgyalásával foglalkoztassák. Helyes volna, hogyha a parlament üléseit meghatározott időszakokra korlátoznák, p. o. évenként két ülészakot tartának, egy őszi és egy tavaszi ülészakot, amely elégséges volna arra, hogy a parlament a gondosan előkészített törvényjavaslatokat letárgyalja.

Önmérséklés a kormányzat részéről. Ez alatt azt értem, amit a jelenlegi kormány az összel közzétett programjába már fel is vett, t. i., hogy nem kívánja a munkásságát új jogszabályok alkotására koncentrálni. Szakít azzal a helytelen felfogással, amely a kormány munkásságának az értékét a kormányzásának ideje alatt alkotott jogszabályok tömegével méri. Valóban visszás helyzet volna, ha a kormányt az a felfogás vezetné és attól a felfogástól engedné magát irányíttatni, hogy tevékenységét és munkájának eredményét kicsinynek ítélik, ha a kormányzásának ideje alatt megjelenő törvénytári kötetek vagy a Rendeletek Tárának erre az időre eső kötetei nem elég vaskosak.

Önmérséklés az érdekeltségek részéről. Ez alatt azt értem, hogy ne kívánjanak a gazdasági érdekeltségek jogszabályalkotást, mihelyt valami átmeneti, muló érdekük kívánja. Tapasztaltuk, hogy ugyanaz az érdekeltség, amely a jogszabályalkotás túltengése címén és azon a címen, hogy nem szabad a gazdasági életbe erőszakosan belenyulni, tiltakozik a jogszabályalkotás ellen, de felmerülő esetben szinte elementáris erővel követeli a jogszabály alkotását. Így pl. állandóan tiltakoznak az ellen, hogy a mérleg mikénti szerkesztését jogszabályban állapítsuk meg és ime az utolsó két év alatt az üzleti év lezárása előtt mindig pontosan jelentkeznek s igen nagy nyomtatékkal kívánják a mérlegszerkesztésre vonatkozóan fennálló rendelkezések enyhítését. Vagy p. o. a kereskedő, akinek jelzálogjoggal biztosított vételárkövetelése van, erőlyesen tiltakozott az ellen, hogy a jelzálogjog a földteherrendezés során bármiféle

sérelmet szenvedjen, mikor pedig arról van szó, hogy a megvett gabonára adott előlegkövetelése biztosíttassék, minden aggodalom nélkül követeli, hogy a jelzálogjog rangsorát védő rendelkezések félretételével a vételárelőleg esetleges visszakövetelésére fennálló igényének elsőbbség biztosíttassék. Számtalan efféle példát tudnék felhozni, különösen az utóbbi évek válságos gazdasági viszonyaival kapcsolatban. De még az egyes embernél is tapasztaljuk, hogy amikor pere vagy más ügye a jogszabály helyes alkalmazása következtében reá nézve az első fokon balul végződik, mindent megmozgat, hogy a szerinte helytelen jogszabály még mielőtt ügye felülvizsgálat alá kerülne, módosíttassék.

De önmérséklés szükséges a hatóságok és különösen a minisztériumok részéről is. Ne akarjanak érdemeket szerezni a minisztériumok előadói, ügyosztályai azzal, hogy nagytömegű paragrafusokból álló jogszabályokat szerkesztenek.

2. A bajok orvoslásának további eszköze az volna, amit Mártonffy Károlynak többször említett munkája is kiemel, hogy a jogszabályokat nagyobb gonddal készítsék elő. Szövegezés, szerkezet, tartalom szempontjából egyaránt kíváncsok a nagyobb gondosság. Ez a kíváncsok természetesen csak úgy valósulhat meg, ha kellő időt engednek a jogszabályok előkészítésére. Az ilyenféle rendelkezések, mint p. o. a törvényvel ellenkező jogszabályok hatályukat veszítik, többnyire azért kerülnek bele a törvénybe, mert nincsen idő arra, hogy a szóbanlévő joganyagra vonatkozó összes fennálló törvények rendelkezései pontosan megvizsgáltassanak abból a szempontból, hogy melyek maradhatnak meg az új jogszabály mellett és melyeket kell mint ellenkezőket hatályon kívül helyezni. A jogszabály szerkesztőjének az óvatossága, az aggályoskodása vezet ilyen esetekben arra, hogy a kisebbik bajt választja, nevezetesen azt, hogy a jogalkalmazásban nagyobb munkát, nagyobb fáradságot okozó általános rendelkezés kerüljön bele a törvénybe, mintsem hogy a rendelkezésbe túlsokat vagy esetleg keveset foglaljon bele.

Helyesen mutat rá Mártonffy Károly tanulmánya arra, hogy helytelen az a rendszer, amely szerint egy-egy minisztériumnak bármelyik ügyosztálya foglalkozik jogszabály előkészítésével. Hiszen a jogszabály előkészítése, szerkesztése igen nehéz, nagy gyakorlatot, a jog minden ágában nagy tájékozottságot igénylő munka. Erre készülni, képezni, nevelni kell. Célszerű volna tehát, ha mindegyik minisztériumban hozzáértő, erre szervezett ügyosztály foglalkoznék a jogszabályok előkészítésével s még ezenfelül is biztosíttatnék az összhang a minisztériumok jogszabályalkotásaiban. Igen nagy súlyt kellene helyezni a jogszabályok előkészítése során a gyakorlati élet tapasztalatainak érvényesülésére. Nagyon helyesen írja Olchváry Zoltán, a debreceni kir. ítélőtábla elnöke „Tételes szabályaink a gyakorlat tükrében” című tanulmányában, amelyet a Debreceni Tisza István Tudományos Társaság mint kiadványai V. kötetének 6. számát éppen a napokban tett közzé, hogy „ne bizzék meg a törvényhozó minden feltétel nélkül a bürokratikus előkészítés

helyes és célszerű voltában, hanem közvetlenül és behatóan mérlegelje az esetleges újításokkal járó nehézségeket. Evégből közvetlenül kell ismernie a gyakorlati szakemberek részéről előzetesen bekívánandó véleményeket és bírálatokat és csak azután kell megalkotnia a törvényt, ha már kellő tájékozást szerzett annak célszerű voltáról és biztosítottak látja, hogy a gyakorlati alkalmazásnak nem lesznek nehézségei s különösen olyan hátrányai, amelyek egyes társadalmi osztályok sérelmére és mások jogosulatlan előnyére szolgálhatnak.“ Igaza van Olehváry Zoltánnak. Íróasztal mellett jogszabályokat kigondolni nem lehet. A jogszabályokat az élet számára alkotjuk, az élet adja meg hozzá az impulzusokat s a gyakorlati élet szakértőinek kritikája, közreműködő munkája biztosíthatja azt, hogy a jogszabály csakugyan úgy alkottassék meg, hogy az élet szükségletét kielégítse.

Nincs szüksége semmiféle külön törvénykészítő bizottságra, vagy valamiféle külön tanácsra — (ezekből eleddig is túlon-túl sok van), hála Istennek van minden téren elég elméleti és gyakorlati hozzáértő szakemberünk, tanácsuk, támogatásuk mindig rendelkezésre áll. Nagyon célravezető volna, ha felújíthatnók a régi jól bevált rendszert, hogy a jogszabály tervezetek közzétételének (úgy amint korábban az Igazságügyi Javaslatok Tárában), hogy a szakajtó és értekezletek a tervezetekkel foglalkozhassanak. Ez lassítaná a tempót, de a lassúbb tempó a jogszabályalkotásnak sohasem vált kárára. Sajnos a tervezetek közzétételét egyelőre az államháztartás szűkös helyzete miatt nem valósíthatjuk meg.

3. Előadásom során állást foglaltam a hivatalos gyűjtemény s a hivatalos összeállításuk ellen. Állásfoglalásommal nem ellenkezik az a kívánságom, hogy törekedni kell egy-egy tárgykörnek egységes szabályozására. Ez alatt azt értem, hogy ha valamelyik tárgykör újabb szabályozásra szorul, lehetőleg mellőzzük a novelláris jogalkotást, hanem szabályozzuk kimerítően a témát. Természetesen itt is körültekintőknek kell lennünk. Régi, meggyökeresedett jogszabály helyébe ne tegyünk újat, ha csak komoly okok nem készítetnek a jogszabályban felölelt tárgykör új szabályozására. Ha a jogszabály tételes rendelkezései egyben-másban nem is kielégítőek, de a gyakorlat a hiányt pótolta vagy pótolni tudja, ne alkossunk új jogszabályt; bízzuk a gyakorlatra a hiányok kitöltését. A kormányszatnak különösen a közigazgatás körében módjában áll megfelelő gyakorlat kialakulására a kezdeményezést megtenni. Ha azonban új jogszabály alkotását nem lehet kikérülni, akkor gondosan mérlegelni kell, hogy novelláris módosítás helyett nem volna-e helyesebb az illető tárgykört kimerítő, összefoglaló új szabályozás.

4. Végül azt a hiányt, ami előállna abból, hogy a hatályos jogszabályokról hivatalos összeállítás nem készülne, pótolni lehetne azzal — amit egyébként mind Magyary Zoltán, mind Mártonffy Károly tanulmánya is helyesnek tart — hogy t. i. az egy-egy tárgykörbe tartozó joganyag gyűjtessék össze úgy, amint p. o. az állami anyakönyvvezetők

hivatalos kézikönyvébe össze van gyűjtve mindaz a joganyag, ami az állami anyakönyvvezetőket hivatalos teendőik ellátása körében érdekli. Nem úgy azonban, hogy az, ami ebbe a kézikönyvbe felvéve nincsen, az hatályban nem lévő jogszabálynak tekintessék, hanem csak úgy, hogy az egy-egy ügykörben működő tisztviselők a kézikönyvben, a gyűjteményben megtalálják mindazokat a jogszabályokat, amelyek annak az ügykörnek ellátásában őket elsősorban érdeklik. Ilyen kézikönyvet lehetne szerkeszteni a közigazgatás majdnem valamennyi többé-kevésbé elkülönülő ügyágazatára.

Nagy fontosságot tulajdonítok ezek mellett a kézikönyvek mellett annak is, amit egyébként az előbb említett mind a két tanulmány szintén programba vett, t. i. célszerűen szerkesztett betűsoros mutatók készítésének. Azt hiszem, mindenki egyetért velem abban a véleményemben, hogy az 1928. évben megjelent Ladik-Térffy-féle tárgymutató rendkívüli mértékben megkönnyítette a tájékozódást az egész hatályban lévő magyar joganyagban. Inkább arról kellene tehát gondoskodni, hogy ezek a kézikönyvek és tárgymutatók egészítsék ki és folytassanak az idők kívánalmaihoz képest, ezekkel több eredményt és kevesebb aggodalmat érhetünk el, mint a hivatalos gyűjtemények összeállításával.

Igénytelen véleményem szerint ezen a téren a nem hivatalos munkák, a magánvállalkozás produktumai általában kielégítőek. A hivatalos munkának csak azokra a területekre kellene kiterjeszkednie, amelyen a magánvállalkozás nem elég serény, nevezetesen a hivatalos kézikönyvek szerkesztésére.

Csak nagyjából kívántam rámutatni az orvoslásnak egyes eszközeire. A kimerítő tárgyalást mellőznöm kell, mert minden egyes pont kimerítő tárgyalása magában véve egy-egy tanulmányt jelent. Megengedem, hogy a felsorolt négy pontba foglalt program szerényebb, mint egy hatalmas, hatályos jogunk egészét felölelő gyűjtemény készítése, de keresztül vihető, nem rombol le nemzeti értékeket, nem ütök közjogi felfogásunkba s gyakorlatibb.

XII. Előadásom célja az volt, hogy rámutassak azokra a nehézségekre és veszélyekre, amelyek a hatályos jogszabályok tervbe vett hivatalos összeállításával felmerülnek.

Ha azoknak a lelkébe, akik a racionalizációval foglalkoznak, sikerült kétséget támasztanom abban a tekintetben, hogy az ész, a ratio egymagában nem képes mindent megoldani, nem képes különösen — úgy, mint a francia forradalom idejében elgondolták — vallást, alkotmányt, jogot teremteni és sikerült felkeltenem azt az aggályt, hogy az évszázadok alatt kialakult s nemzeti hagyományokban gyökerező jog olyan birtokállománya a nemzetnek, amelyről egyesek, kormányok, de még egyes nemzedékek sem rendelkezhetnek: célokat elértem.

Kodifikációs törekvések a jogpolitika tükrében

Irla és a Magyar Jogászegylet 1933. évi június 9. napján tartott teljes ülésén előadta:

DR. MAGYARY ZOLTÁN

egyetemi ny. r. tanár.

I. Vladár Gábornak a hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtéséről tartott előadása a magyar jog multjáról és a kodifikáció mai problémáiról tanulságos és gazdag anyagot és sok tapasztalat eredményét élvezetes formában nyújtja. Nyeresége szakirodalmunknak, hogy tudását ily módon gyümöleszteti és kodifikáló műhelyét elhagyva, szempontjait közli. Jogi irodalmunk nem oly gazdag erős logikájú és önálló felfogású gondolkodókban, hogy ilyen gyarapodás ne volna örvendetes nyereség. A magam részéről azonban további érdemének tartom azt, hogy polémiaira vállalkozott, és arra törekedett, hogy eszméket és javaslatokat, amelyekkel nem ért egyet, megcáfoljon és a saját felfogásának helyességéről meggyőzni igyekezzék. Ez nálunk ritka eljárás, hiszen Magyarországon hozzá vagyunk ahhoz szokva, hogy sokan szeretnek felületes nézeteket kritika nélkül követni, máskör pedig komoly tudományos törekvéseket könnyelműen figyelmen kívül hagyni, nehogy a szak tudás alkotó fantáziájuk szárnyalását korlátozza.

Amikor most felszólalok, hogy Vladár Gábor előadását ugyanabban, az eszmék tisztázására törekvő szellemben több vonatkozásban helyreigazítsam és vele több vonatkozásban szembeszálljak, erre a *Magyar Jogászegylet* iránti tisztelet is indít, mert tudom, hogy ellenkezniék annak nemes tradícióival, hogy egyoldalú megvilágításban, a másik fél megnyilatkozása nélkül hagyjon fontos kontroverz kérdéseket.

Az előadás azt a kijelentésemet veszi alapul, amelyet mint a magyar közigazgatás racionalizálására kinevezett kormánybiztos *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* címmel a m. kir. miniszterelnök úr elé 1931-ben terjesztett egyik memorandumomban¹ a jogszabályok tömegének áttekinthetetlenségére és az érvényes közigazgatási vonatkozású törvényes rendelkezéseknek egységes szerkezetbe való foglalására nézve teszek.

A másik alapja az előadásnak, a *Mártonffy Károly* által *A szabatos törvény* címmel írt beható tanulmány,² amely az igazgatásom alatt álló

¹ Athenaeum. 1931. 30. I.

² Kir. M. Egyetemi Nyomda. 1932. 108. I.

Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai sorában jelent meg. Ebből különösen kiemeli és idézi azt a 64. oldalon közölt kormányrendelettervezetet, amelyet a hatályban levő jogszabályokról hivatalos gyűjtemény készítésére vonatkozólag felkérésemre *Farnos Dezső* igazságügyi miniszteri tanácsos úr készített.

Erre a két idézetre építette fel egész okfejtését, amelynek főmegállapítása az, hogy javaslatom két főhibában szenved: az egyik abból ered, hogy nem vet számot azzal, hogy a jog történelmi alakulat, amelyet nem lehet multjától elszakítani, a másik pedig az, hogy a hatályban levő jogszabályoknak pusztá egymásmellé helyezésével akarja rekonstruálni a hatályban levő jogot.³ Nem kell ismertetnem érveit, amelyeket a magyar törvénytárból és a szakirodalomból vett gazdag példákkal illusztrált, azokat ismertnek vehetem. Csak végkövetkeztetésére utalok, amely az, hogy törvénytárunkhoz ne nyuljunk, legfeljebb célszerű magánkiadványokkal és mutatókkal igyekezzünk a jogszabályokban való eligazodást megkönnyíteni.⁴

Aki a racionalizálási kormánybiztos működéséről és a jogszabályok tömegében való eligazodás megkönnyítésére irányuló javaslatairól egyebet nem tud, mint amennyit Vladár Gábor idéz, és amire egész kritikája is szorítkozik, az az előadást talán megrendülve hallgatta és csak abban találhatott vigasztalást, hogy ez a kormánybiztos már lemondott és így vésszes terveit tovább nem követheti.

Az első megjegyzésem az előadásra azonban az, hogy olyant cáfol, amit nem mondtam és figyelmen kívül hagyja olyan nyilatkozataimat és munkásságomnak olyan részeit, amelyek nélkül a tényállás nem teljes.

Azt mondja, nem vettem számot azzal, hogy a jog történelmi alakulat, amelyet nem lehet multjától elszakítani. Kérem az előadó urat, higgye el, hogy ezt előadása előtt is tudtam és ennek bizonyosságául hivatkozom arra, hogy jogi szigorlataimat sikerrel letettem. Az ellenkezőjét pedig nem állítottam. Kevésszámú javaslatában, amelyet előadása végén tesz, többek közt azt ajánlja, hogy a hatályos jogszabályok újra rendezése helyett csináljunk mutatókat. Ezeknek a jelentőségét is ismerem, és felhívom az előadó úr szíves figyelmét arra, hogy a magyar törvényeknek és egyéb jogszabályoknak a m. kir. kormány megbízásából 1928-ban kiadott mutatója készítésének munkatársa is voltam, a vallás- és közoktatásügyi minisztérium anyagát én dolgoztam fel. Éppen ez a munka hívta fel először a figyelmemet arra, hogy a jogszabályoknak milyen rendkívül nagy része nem élő jog többé.

A tényállás kiegészítéséhez tartozik viszont az, hogy az előadó úr által idézett néhány sor ki van szakítva a magyar közigazgatás egészének vizsgálata alapján tett megállapításaim és javaslataim keretéből, amelyek *A magyar közigazgatás racionalizálása*,⁵ *A magyar közigazgatás*

³ Lásd 309. lap.

⁴ Lásd 321. lap.

⁵ Kir. M. Egyetemi Nyomda. 1930. 184. l.

*területi alapjai,*⁶ *A magyar közigazgatás tükre*⁷ c. és más előterjesztéseimben jelentek meg és foglalkoznak többek közt a közigazgatási tisztviselők szakképzettségének, vezetésüknek és elfoglaltságuknak kérdésével, amely kérdés annak eldöntésénél, hogy a jogszabályokban való eligazodás megkönnyítésére milyen intézkedések lesznek célravezetők, nem közömbös.

Ugyancsak a tényállás kiegészítéséhez tartozik, hogy a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye tárgyában nemcsak az az egy rendelettervezet készült, amelyet az előadó úr Mártonffy könyvéből idézett és amely a kiadni tervezett gyűjtemény szerkezetére, hanem egy másik is, amely annak szerkesztésére, a szerkesztőbizottságra és annak eljárására vonatkozik. Erről egyébként Mártonffy könyvének 63. oldalán beszél és javaslatomat tárgyalva, többek közt ezt mondja: „A hatályos törvényekre vonatkozó hivatalos összeállítások készítéséhez és a hatályos törvények új kiadásához a törvényhozás felhatalmazására van szükség. Az idevonatkozó törvényhozási felhatalmazás kikérése azonban legcélszerűbben akkor történhetik, amikor a munka már megindult és annak tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a különböző korokból való törvények egységes szerkezetbe foglalásához milyen természetű módosításokhoz kell a törvényhozás felhatalmazását kikérni. A módosítás tárgyilag elkerülhetetlen lesz, megadása azonban a törvényhozás részéről elvi akadályba nem ütközhetik, mert az 1924:IV. és 1927:V. tc. az adóügyi törvényekkel kapcsolatban hasonló felhatalmazást már adott.” Ez az idézet mutatja, hogy a hivatalos gyűjtemény nem pusztán összegyűjtése lenne a jogszabályoknak, hanem rendszerbe foglalása és a törvényhozás közreműködésével történne, mert az nem kvalitatív, hanem csak kvantitatív különbség, hogy a kész munkálat az országgyűlés plénuma elé kerül-e, mint az 1514:LVIII. tc. kívánta, amit Vladár Gábor helyesnek tart, vagy a törvényhozás az 1924:IV. tc.-ben foglaltaknál sokkal határozottabban fogalmazott és szűkebb felhatalmazást ad-e, ha neki úgy tetszik, az egységes szerkezetbe foglalás más módozataira. Ha tehát Mártonffy könyvének nemcsak 64., hanem 63. oldalát is figyelembe vesszük, akkor nem állhat meg az, amit az előadó úr javaslatom második főhibájának nevezett, hogy t. i. „a hatályban levő jogszabályoknak pusztá egymásmellé helyezésével akarja rekonstruálni a hatályban lévő jogot“.

Azonkívül felhívom az előadó úr szíves figyelmét arra, hogy ez a két szóbanforgó rendelettervezet még nincs előbbre, mint hogy a minisztertanács elé való terjesztés előtt hozzászólás végett megküldettek az összes minisztériumoknak, köztük az igazságügyminisztériumnak. Amennyire az igazságügyminisztérium ügybeosztását ismerem, annak éppen

⁶ Irta Hantos Gyula. Előszóval ellátta Magyar Zoltán. 1931. Athenaeum.

⁷ M. Kir. Állami Nyomda. 1932. XXXIV. és 718. l.

az előadó úr vezetése alatt álló ügyosztályba kellett kerülnie, tehát arról hivatalból tudomásának kellett lennie.

Végül rá akarok még arra mutatni, hogy ha mindez a különféle adat nem vallott volna is arra, hogy azt nem állítom, amit az előadó úr cáfolt, a közszolgálat két aránylag magas állást betöltő tisztviselőjének, van és helyénvaló is, közvetlen érintkezéssel tisztázni, hogy a másik mit is mond és hogyan gondolkozik. Ezáltal elkerülhető lett volna az is, hogy azt a szemrehányást kelljen elfogadnia, hogy a tényállás megállapításában önkényesen és felületesen járt el.

mielőtt az egyik a másikkal a nyilvánosság előtt vitába száll, módjában

II. Áttérve az előadás érdemére, annak tartalmából a következőket óhajtom megállapítani:

1. A jelenlegi állapot ki nem elégítő voltát az előadó úr is elismeri. Nem mondja ki ugyan kifejezetten, de közvetve ezt jelenti, ha az elején azt fejtegeti, hogy az életviszonyok lettek komplikáltabbak és ez az oka annak, hogy a jogszabályok folyton szaporodnak és szintén komplikáltabbak lesznek, a végén pedig pozitív javaslatok közt ilyeneket ajánl: önmérséklés kell a jogszabályalkotás tekintetében; a jogszabályokat nagyobb gondnal kell előkészíteni, a sietős kodifikációból származnak olyanféle rendelkezések, mint pl. az, hogy a törvénnyel ellenkező jogszabályok hatályukat veszítik; nagy súlyt *kellene* helyezni a jogszabályok előkészítése során a gyakorlati élet tapasztalatainak érvényesülésére stb. Ezek olyan kritikáját jelentik a mai helyzetnek, hogy a tények tekintetében felfogásunk közt alig van különbség.⁸ Különböző a nézetünk arról, hogy szerintem a jogszabályok elsokasodása az utolsó félévszázadnak olyan arányú új jelensége, amely a közérdek kára és maga a jogbiztonság terén való visszaesés nélkül orvosolatlanul nem maradhat és az orvoslásra olyan közjogi eszközöket is el kell fogadnunk, amelyeket a múltban perhorreskáltunk, az előadó úr pedig az ilyenektől elzárkózik, ahol ilyenre példa van, azt szeretné meg nem történné tenni és magánmunkálatokkal szeretné beérni.

2. Sok érdekes törvényidézet található az előadásban, de azoknak igen kis része közigazgatási vonatkozású. Szép fejtegetést olvasunk az ingatlanelzálogosításról, hivatkozást a gabonajelzálogra (1930:VIII.), az uzsorára (1932:VI.), a jelzálogjogra (1927:XXXV.), a végrendeleti jogra (1876:XVI.), két kúriai döntvényre a révvámjogért való kártalanításról, az állatszavatosságra (1923:X.), a veszélyes üzemek felelősségére (1874. évi XVIII.), a kereskedelmi törvényre (1875:XXXVII.), a végrehajtási törvényre (1912:LIV.), a polgári peres eljárásra (1930:XXXIV. és a korábbi törvényeire: 1868:LIV., 1881:XLIX., 1893:XVIII.), egész tanulmányt az in jure cessioról, az usus fructusról, a bona acquisitáról, utalást újabban a mérlegkészítésre; azután egy csomó alkotmányjogi törvényre, az 1514:LXIII. tc-re, az 1867:I-VII., XII., az 1927:I., a

⁸ Lásd 289. és 318. sk. l.

detronizációról szóló 1921:XLII., a felsőházzal szembeni 1926:XXII. tc-re, a büntetőjogból az áldozati jogokról szóló 1920:XV. tc-re. Ezzel szemben a közigazgatási jogból nem hoz fel más példát, mint az állategészségügyi törvényt (1928:XIX.), s csak éppen említi az ipartörvény novelláját (1922:XII.), a közszolgálati törvényt (1886:XXII.), egy indemnitást (1926:III.), és az útlevéltörvényt. A jogi szerzők közül idézi *Ulpianust, Werbőczyt, Frank Ignácot, Savignyt és Grosschmidet*, akik mind nem a közigazgatási jogi irodalom tekintélyei.

Mivel, mint kimutattam, a Magyar Törvénytárba 1867-től 1930 végéig 2559 törvénycíkket iktattunk be, és ezek közül közigazgatási vonatkozásúnak véve mindazt, ami nem alkotmányjogi vagy igazságügyi (magánjogi, perjogi, büntetőjogi) vonatkozású, közigazgatásnak kell vennünk körülbelül 2200-at, tehát 86 százalékot — az előadás argumentációjával a kérdést eldöntöttnek nem találom.

3. Egyúttal azonban nem tagadom, hogy ez az aránytalanság, amely a fellelt példákban a közigazgatás kárára bizonylatlanul kialakult, újabb erősítés abban a nézetemben, hogy Vladár Gábor, amilyen kitűnő civiljogász és alkotmányjogász, a közigazgatást éppannyira nem szereti. Mint *Otto Mayer* mondja, „Die Verwaltungsrechtswissenschaft ist eine junge Wissenschaft, ganz im Gegensatze zur Zivilrechtswissenschaft, die in sicherem Besitze steht“. (Deutsches Verwaltungsrecht, I. Band, 2. Aufl. 117. l.) Vladár Gábor ebben a harcban, amely nálunk sincs még nyugvóponton, kétségtelenül a Zivilrechtswissenschaft pártján áll. Ezt kormánybiztosi működése alatt is megfigyelhettem. Kérem, hogy ezeket a szavaimat ne vegye személyeskedésnek, ami távol áll tőlem, hanem csak olyan őszinteségnek, amely nélkül a vita a kérdés tisztázását nem mozdíthatja elő.

4. Miben látom én azt, hogy az előadó a közigazgatással mostohán, megértés nélkül bánik? Több dologban. Elsősorban abban, hogy a közigazgatás bajait nem veszi figyelembe.

A közigazgatás racionalizálása, amelynek kapcsán a szóban forgó kérdéssel foglalkoztam, azért szükséges, mert a közigazgatás mai állapota költségesség és eredményesség szempontjából nem kielégítő. Ennek főoka a közigazgatásnak az a nagy megnövekedése, amelynek egyik tünete a jogszabályoknak nagy elszaporodása is. A jelenség egyáltalában nem magyar specialitás, hanem az egész világon foglalkoztatja a tudomány embereit és a felelős tényezőket egyaránt. Kétségtelen, hogy új szükségletekkel állunk szemben, új fejlődésben vagyunk benne, amelyet megállítani, vagy visszafordítani, akármilyen antipatikus is egyeseknek, nem tudunk. Mint Amerikában mondják, a szellemi fejlődésre moratoriumot elrendelni nem lehet.

Az új fejlődésnek egyik jelensége az is, hogy a közigazgatás komplikáltabb és így benne a hivatásos szakképzett tisztviselők szerepe nagyobb lett. A közigazgatás ma ott tart, hogy a laikus közönség alig ismeri ki benne magát. Ezért vannak külföldi államok, ahol közigazgatás-

tudományi intézetek létesülnek azért, hogy összekötő kapocs legyenek a nem tájékozott közönség és a hatóságok közt. De kétségtelen, hogy a közigazgatási szervezet, hatáskör és területi beosztás oly zavaros, hogy abban maga a közigazgatás is alig igazodik el és mindenestre sokkal zavarosabb, mint ami a közigazgatás gazdaságosságával összeegyeztethető és védhető. Ugyanez vonatkozik azonban a jogszabályokra is, amelyek zavarosságát, a hatályos jogszabályok meghatározásának nehézségét egyikünk sem vonta kétségbe. És az előadó úr téved, ha hisz abban, amit mondott, hogy elég, ha a közigazgatási tisztviselő tudja, hogy mit hol, mely jogszabályban keressen, mert különben nem jogtudó.⁹ Legfeljebb mutatókra van tehát szerinte szükség, s akkor a jogszabályokkal és jogszabálygyűjteményekkel szemben senkinek más jogos kívánni valója nem lehet. Jól tudjuk, hogy a gyakorlat ezzel szemben az, hogy teljes jogszabálygyűjtemények kevés közigazgatási hatóságnál és kevés tudományos intézetben vannak. Nincs is minden minisztériumnak, nincs minden egyetemnek, nincs minden vármegyének, még kevésbé a nagyszámú alárendelt hatóságnak és hivatalnak. Ha van is, a jogszabályok tömege olyan megfélemlítő, hogy a közigazgatási tisztviselők nagy része nem bízik abban, hogy azt ismerheti és így erkölcsi igazolást talál arra, hogy ne alkalmazza. Ugyanez az eset méginkább akkor, amikor magával a jogszabályok gyűjteményével sem rendelkezik. Az eredmény sokszor az, hogy olyan ügyeket, amelyekben az alkalmazandó jogszabály meghatározása nehézséggel jár, sokszor évekig nem intéznek el. Ilyen ügyekben gyakran elkezdnek levelezni, a legkülönbözőbb szerveket meghallgatják, újból meghallgatják, ötletes közbevető intézkedéseket tesznek a jogszabályokban való bizonytalanság miatt, s így születik egy több kilós írástömeg, ami újabb ijesztő tényező, s végül előáll az aktatárgyalásnak olyan szomorú példája, amelyet védeni, igazolni valóban nem lehet. Ennek az ódiuma rászáll az ú. n. bürokráciára, és annak minden tagjára, köztük nagyon sok kiváló tisztviselőre, és látjuk, hogy ennek az állapotnak okai közt ott van a jogszabályok zavarossága, amit leküzdeni sem egyik, sem a másik önmagában nem tud, mert a szervezési kérdés, a kormányának egyik eminens feladata. Vagy pedig az a másik eset lehet az eredmény, hogy a közigazgatás elintézi az ügyet a jogszabály pontos kikutatása nélkül, esetleg egy helytelen, vagy elavult jogszabály alapján, aminek az eredménye a jogbizonytalanság, a jogorvoslatok, bírósági panaszok szaporodása, a közigazgatási hatóság iránti bizalmatlanság növekedése, a közigazgatás önbizalmának csökkenése stb., csupa olyan súlyos baj, amelyek mindegyike komoly gondot adhat a kormánynak, ha rajtuk gondolkozik.

Hogy pedig milyen nehéz a közigazgatási jogszabályok közt a hatályosnak meghatározása, arra kormánybiztosi tapasztalataim közül idézem azt, hogy amikor az 1929:XXX. tc. módosításáról az országgyűlés

⁹ Lásd 316. l.

által már letárgyalt újabb törvény javaslata készült, nyomatékosan ajánl-
tam azt, hogy ne újabb novellát készítsenek, hanem egységes kodexet a
a törvényhatósági és községi jogról, amely már az 1876:VI., az 1886:XXI.,
XXII., az 1929:XXX. tc. s több más törvénycikk közt van szétteredezve.
A válasz az volt, hogy ez nem lehetséges, mert olyan nehéz a hatályos
rendelkezések meghatározása. Innen vannak ilyen rendelkezések az új
törvény szövegében: „15. §. Azokban az ügyekben, amelyekben az 1929.
évi XXX. tc. életbeléptetése előtt elsőfokú ügyintéző hatóság a közigaz-
gatási bizottság volt, elsőfokon a törvényhatóság első tisztviselője hatá-
roz.” Tudni kell, hogy az 1929:XXX. tc. előtti állapot nehezen rekon-
struálható, tehát ez a rendelkezés meglehetősen rébuszt tartalmaz.

De ha a belügyminisztérium törvényelőkészítő osztályának főnöke
ilyen rendelkezést szövegez és azt mondja, hogy nehéz az eligazodás a
közigazgatási jogszabályokban, akkor az igazságügyminisztérium tör-
vényelőkészítő osztályának főnöke ne áltassa magát azzal, hogy mu-
tatók kiadásával és magángyűjtemények szerkesztésével a közigazgatás
problémái ebben az irányban megoldhatók.

Ezek a problémák igen súlyosak. Be kell vallanunk, hogy a bajok
nagyok. Ez a *fact finding*-hez, a tények megállapításához hozzátartozik.
Erre kötelességemnek tartottam kormánybiztosi működésemben is kiter-
jeszkedni. És egyúttal rámutattam arra, hogy mint a közigazgatás racio-
nalizálásának legtöbb problémájánál, itt is az organizáció hibáiról van
szó, amelyeket a kormánynak kell kiküszöbölnie.

Megoldási mód gyanánt hivatkoztam az egyenesadókra vonatkozó
Hivatalos Összeállításokra. Sajnálom, hogy ebben a kérdésben is ellen-
tétet az álláspontom az előadó úrral. Ő komplementet mond a pénzügy-
minisztériumi kodifikáció vezetőjének törvénytisztelőtéért,¹⁰ de sajnála-
tosnak tartja, hogy ilyen összeállításokra a háború utáni időeknek egy
válságos pillanatában sor került, és tiltakozik a gondolat ellen, hogy ez
ismétlődhessek. Én a magam részéről fordítva, tudnék kifogásokat tenni
ezek ellen a Hivatalos Összeállítások ellen kodifikációs szempontból, így
pl. azt, hogy meg sem említik, milyen törvényes felhatalmazás alapján
bocsátotta ki azokat a pénzügyminiszter, sem nem tartalmazzák azok-
nak a törvényhelyeknek a megjelölését, amelyekből a rendelkezéseket át-
vették stb., de ezeket legyőzhetőeknek tartom és ilyen hivatalos összeállí-
tások kiadását a jogbiztonság, a közigazgatás munkájának megkönnyí-
tése és csökkentése, a közigazgatás és az állam tekintélyének biztosítása
érdekében a legalkalmasabb útnak tartom. Kérdezem az előadó urat, is-
meri-e ezeknek a pénzügyi hivatalos összeállításoknak gyakorlati hasz-
nát, a közigazgatási bíróság által való alkalmazását és elképzelhetőnek
tartja-e pl., hogy ezek valaha hatályon kívül helyeztessenek és vissza-
álljon a korábbi zűrzavar? Mert ha nem gondolja ezt ő sem lehetséges-
nek, akkor bizonyítva is van nagy hasznosságuk.

¹⁰ Lásd 315. l.

Ezek az előnyök vezettek Olaszországban is arra, hogy ott az egy-egy jogterületre vonatkozó törvényeket egységes szerkezetbe foglalják. Bemutatom az egyetemekre vonatkozó olasz törvények *testo unico*-ját, amely legújabbán készült el több évi munka után. Ezt a kiadást megelőzte egy másik, amely nyomtatásban mutatja az eljárás egész menetét. Négy párhuzamos hasábjára van. Az elsőben vannak az egybefoglalandó összes törvényhelyek eredeti szövegükben, témánként csoportosítva. A másodikban az eddigi §-ok pontos megjelölése, a harmadikban a javasolt új egységes szöveg és a negyedikben a megjegyzések. A munka a törvényhozás felhatalmazása alapján készült és az államtanács vizsgálja felül. És ez a felhatalmazás ott nemcsak erre az egy témára vonatkozik.

A másik nagyarányú példa szintén a legújabb időből a *Codex Juris Canonici*. És bármily büszkéek vagyunk történelmi alkotmányunkra és törvénytiszteltünkre, azt hiszem nehéz volna bizonyítani akár azt, hogy a római katolikus egyház konzervativizmusban mögöttünk van, akár azt, hogy radikálizmusban túltesz a francia forradalom nacionalistáin.¹¹ És törvénygyűjteményének egyszerűsítését mégis szükségesnek tartotta és bár óriási munka volt, el is végezte.

Bizonyos az, hogy ilyen jogszabályrendezés azonnal újból kezd elavulni és mellette újabb pótkötetek fognak megjelenni, ami Vladár Gábor szerint hamarosan újból a régihez hasonló zavarra fog vezetni. Engedje meg, hogy ezzel szemben ne régi tekintélyek száz éves nézeteire, hanem mai külföldi példára hivatkozzam, és felmutassam az *United States Code*-hoz kiadott V. pótkötet kísérő lapját, amely felhívja használóját, hogy az I., II., III. vagy IV. pótkötetet távolítsa el a könyvtárból, mert azokat feleslegessé teszi. Ott tehát mindig csak egy pótkötet kell használni. Tehát ezt a kérdést is meg lehet oldani, még pedig nem a törvényhozás kikapcsolásával. Ez a mi jogfejlődésünknek is az útja. Az említett egyenesadóügyi Hivatalos Összeállításokra az első felhatalmazást az 1924:IV. tc. adta meg. Ezt a felhatalmazást az aranykoronaértékeket tartalmazó 1925. évi Hivatalos Összeállítások kimerítették. Ezért, amikor a pengőérték bevezetése következtében a Hivatalos Összeállításoknak új kiadása vált szükségessé, arra a törvényhozástól új felhatalmazást kellett kérni. Ezt az 1927:V. tc. meg is adta, de az 1927. évi összeállítások kiadásával ez is ki van merítve, és az 1927. évi összeállításoknak azóta szükségessé vált módosításait mindig törvények végzik, pl. az 1929:II. tc. Nem helytálló tehát az az ellenvetés, hogy az ilyen fajta hivatalos összeállításokkal a törvényhozás hatásköre átmegy a rendeletalkotási útra.

Vladár Gábor főleg a magánjog kisebb területéről vett példákkal akarta megcáfolni a jogszabályrendezés szükségességét és lehetőségét a közigazgatás sokkal szélesebb és más természetű területére. Eltekintve attól, hogy ez nem alkalmas bizonyítási eljárás, kérdezem, nem érez-e ki-

¹¹ V. ö. 321. lap utolsó bekezdést.

nos ellenmondást abban, hogy éppen a magánjogunk területén a Polgári Törvénykönyv elvégezte azt a munkát, aminek a közigazgatási jog területén szükségességét vallom. Hát miért tiltakozik éppen csak ez ellen? És miért nem hajlandó a közigazgatási jog területén a jogszabályrende-zést megengedni, amikor még hozzá itt a munka kétségtelenül könnyebb, mint a magánjog területén, ahol a bíróságok szabadon bírálhatják el minden jogszabály törvényességét. És nem érez igazságtalanságot abban, hogy megtámadja javaslatomat, amely arra vonatkozott, hogy keressük az egységes szerkezetbe foglalás munkájának megkezdése útján azt, hogy milyen felhatalmazást kérjünk a törvényhozástól, hogy a célt a törvényhozás elsőbbségének minél messzebbmenő kimélésével érjük el, amikor az ő közreműködésével készült az 1931:XXII. tc., amely a magánjogi törvénykönyv letárgyalására iktat törvénybe különleges eljárást? Ő maga idézi az 1930:XXXIV. tc-et, amely a végrehajtási eljárásról rendeli el egységes szöveg készítését. Bár ő ezt megtagadja, csak azért, hogy merev orthodoxiájában következetes maradjon, kérdezem, miért szabad mindez a magánjog és a polgári per jog területén és miért nem szabad csak éppen a közigazgatási jog területén? És nem jogosult-e ilyen körülmények közt a közigazgatás bizalmatlansága az igazságügyminisztériumban koncentrált kodifikáció mai vezetésével szemben? A magánjog és a közigazgatási jog két önálló jogterület, és a közigazgatás szükségleteinek és a közigazgatási jog sajátos természetének figyelembevétele veszélynek ki nem tehető. Ezért alapos megfontolásra ajánlom a kormánynak azt a tervezetét is, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságokat a királyi táblákkal szerves kapcsolatban óhajtja megoldani és a közigazgatási bíróságokat az igazságügyi minisztérium hatósága alá helyezni. Nem tudom, hogy elérkezett-e már ennek az ideje? Közigazgatási bíráskodásunknak, mint különös bíráskodásnak megerősödését ezáltal nem tesszük-e ki éppen fejlődésének kényes korszakában súlyos veszélynek? És nem áldozzuk-e fel más irányban azt, amit az alsófokú bíráskodás megszervezésével haladni akarunk? Nagy felelősség fogja azokat terhelni, akik ezt eldöntik.

5. Tény, amelyet nem szabad szem elől tévesztenünk és amelyből a vita is kiindult, az, hogy a jogszabályok elszaporodtak és bonyolultakká lettek, úgy, hogy köztük nehézzé vált az eligazodás. Lehet-e ez ellen hatékony intézkedést tenni? Az új szükségletnek az új megoldását külföldön és itthon egyaránt leginkább törvényhozási felhatalmazás alapján készített hivatalos összeállításokban keressük, akár kompilációnak nevezzük azt, mint Vladár, akár revíziónak, mint Mártonffy? És az előadó úr ezzel a megoldással szemben tartotta egész előadását anélkül, hogy helyette más ekvivalens javaslatot tenne. A kérdés az, hogy ha az igazságügyminisztérium törvényelőkészítő osztályának ezidőszerinti vezetője így gondolkodik, ez elég-e arra, hogy Magyarország ettől a problémától megszabaduljon? Világosabban feltéve, a kérdés az, hogy a magyar állampolgárok és adófizetők kénytelenek-e azzal beérni, amire a köz-

igazgatás azt mondja, hogy hajlandó megtenni, vagy pedig köteles a közigazgatás mindazt produkálni, amit az állampolgárok és adófizetők tőle joggal elvárhatnak.

Az előadó úr arra hivatkozik, hogy a jogszabályok rendezésére vonatkozó külföldi kísérletek sokfelé nem vezettek, legalább eddig, eredményre. A közigazgatást azonban nem ez érdekli, hanem az, hogy megvalósultak-e valahol? Ha igen, ez mutatja, hogy megvalósíthatók és akkor ő is felelős érte, mert egyébként a közigazgatás öncellá lesz. A közigazgatás célja és reformálásának rugója nem lehet más, mint a polgárok érdeke. A közigazgatás és az állampolgár érdekösszeütközése esetén az állampolgárénak kell döntenie. A jogszabály-rendezésnél is ez a helyzet. A kérdésnek ugyanis van egy másik oldala is, nemcsak a kodifikációnak az előadó úr által kizárólag érvényesített jogi szempontja. És ez az, hogy a jogszabályrendezés megoldása óriási munkát jelent és azt a közigazgatásnak kell elvégeznie. A mi jogszabályaink rendezése nem lesz nagyobb munka, mint az egyházi törvénykönyv elkészítése volt és az 14 év alatt megvolt. Hogy nálunk az egyenes adók hivatalos összállításai készültek el, abban része van annak, hogy a pénzügyminisztérium munkaapparátusa teljesítőképesebb a többinél. Látszott a jogszabályok rendezésére vonatkozó kormányrendeletek tervezetére vonatkozó miniszteri válaszokból, hogy azokba is belejátszott az, hogy annak elrendelése igen nagy munkát hátrítana a minisztériumok legelfoglaltabb, java munkaerőire, azok tehát emberileg érthető módon minden érvet igyekeztek felhozni ellene. Tehát munkáról van szó, de ha ez a munka a polgároknak, nekünk magunknak kell, akkor a közigazgatás kényelme, vagy rossz szervezettsége nem elég ok arra, hogy azt meg ne kapjuk.

Nézetem szerint a vita is köztünk valójában nem a kodifikációval kapcsolatos jogi kérdések körül folyik, mert azzal lényegében tisztában vagyunk, hogyha jogszabályrendezést csinálunk, az milyen feltételek mellett felel meg a jogi követelményeknek, hanem akörül a *jogpolitikai* kérdés körül, hogy a jogszabályrendezést megcsináljuk-e? Nyilvánvaló, hogy Vladár Gábor ezt nem akarja, de ezt nem mondja, hanem arra az útra téved, hogy ennek jogi szempontból megoldhatatlanságát akarja bizonyítani. Nem a közigazgatás kényelmét, hanem a közigazgatás szakszerűségének szempontját tölja mereven az előtérbe. Nem veszi észre, hogy így önmagával is ellenmondásba jut. Azt mondja, hogy „olyanféle rendelkezések, mint például, hogy a törvénnyel ellenkező jogszabályok hatályukat veszti”, többnyire azért kerülnek bele a törvénybe, mert nincs idő arra, hogy a szóbanlévő joganyagra vonatkozó összes fennálló rendelkezések pontosan megvizsgáltassanak abból a szempontból, hogy melyek maradhatnak meg az új jogszabály mellett és melyeket kell mint ellenkezőket, hatályonkívül helyezni. A jogszabály szerkesztőjének óvatossága, aggályoskodása vezet ilyen esetekben arra, hogy a *kisebbit* választja, nevezetesen azt, hogy a jogalkalmazásban *nagyobb* mun-

kát, nagyobb fáradságot okozó általános rendelkezés kerüljön bele a törvénybe, mint az, hogy a rendelkezésbe túlsokat, vagy túlkeveset foglaljon bele.¹² Tehát nyíltan mondja, hogy a kodifikátor ilyen esetekben és pedig igen gyakran, kompromisszumot köt. Az általam javasolt hivataltos összeállítások is kompromisszumot jelentenek a törvénytár változtatlan fenntartásával szemben. A jogot nem, de a jogszabályokat alakilag meg kell változtatni. A kompromisszum azért kell, mert, mint Vladár kimutatja, ez az alak megváltoztatás az anyagi jog bizonyos érintését is elkerülhetetlenül magával hozza. De azt mégis meg kell tenni, mert veszélyesnek és ellenmondásnak tartom azt a tételt, hogy kompromisszum a jogszabály szerkesztője javára meg van engedve, de az állampolgárok, a közösség előnyére nincs.

Feltéve azonban, hogy Vladár Gábor gondolatmenete hibátlan, jogászai logikája tökéletes volna, ebből sem következnek, hogy neki igaz van. Mert az élet nemcsak logika és az állampolgárok nemcsak tökéletes jogászai szakszerűséget kívánnak. Az angolszászoknál látjuk azt, hogy azok mindig az összeredményt nézik: az embernél az egész egyéniséget, a kormánynál a józanságot, minden szociális működésnél, a közigazgatásnál is az emberközelséget. Hatásos mondás, hogy „a nemzeti hagyományokban gyökerező jog olyan birtokállománya a nemzetnek, amelyről egyesek, kormányok, de még egyes nemzedékek sem rendelkezhetnek”,¹⁴ de a közigazgatás vezetői egyrészt ne tévesszék össze a jogszabályt a joggal, másrészt pedig az ezeréves múlt dicső perspektívájában se felejtsek el a kortársaikat, a mai embereket, akiknek a ma és a holnap problémáinak megoldásával adósok. Akkor könnyű lesz a jogszabályrendezés újszerű problémájára is olyan megoldást találni, amely összeegyezteti a jogi technika és a gyakorlati élet szempontjait, és egyúttal sikerülni fog az új megoldások, többet mondok, a racionalizálás jogosultságát és értékeit is meglátni.

¹² Lásd 319. lap.

¹³ Lásd 321 lap.

A jogismerés módszere

Írta és a Magyar Jogászegylet 1933. évi június hó 9. napján tartott teljes ülésén előadta:

Dr. MÁRTONFFY KÁROLY
miniszteri titkár.

I. A magyar kodifikáció ügyének nagy szolgálatot tett Vladár Gábor kúriai tanácselnök úr azzal, hogy a közelmúltban, a Magyar Jogászegylet teljes ülésében a jogszabályalkotás nehéz kérdéséről előadást tartott. Az Elnök úr Önagyméltóságának viszont hálásak vagyunk azért, hogy a Jogászegylet ősi szokásához híven alkalmat adott ennek a nagyfontosságú kérdésnek alkotmányos tárgyalására, az ellenvélemények megnyilatkozására.

Az előadásnak a címe nem kifejezetten a kodifikáció, hanem „A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése“, lényegében mégis a kodifikációt tárgyalta. A kúriai tanácselnök úr a kodifikációra vonatkozó felfogását adta elő nagyértékű előadásában, a tételes magyar jog páratlan tudásával. Neki, mint az igazságügyminiszteri törvényelőkészítőosztály főnökének, módjában van betekinteni és a leghathatósabban belefolyani a magyar kodifikáció egész munkájába. Ezért az ő felfogása általános érdeklődésre tarthat számot, amit kifejezésre juttatott az előadására összegyűlt nagyszámú előkelő jogászközönség megjelenése és lelkes elismerése.

Nekem személy szerint Vladár Gábor kúriai tanácselnök úr előadásához hozzászólnom kötelességem. Kötelességemüné teszi ezt az a kitüntető figyelem, amelyben előadása folyamán a kodifikációról, a jogszabályok szerkesztéséről és közzétételéről szóló szerény dolgozatomat részesítette.¹

II. Az előadó nem tette magáévá azt a gondolatot, hogy a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményének elkészítése szükséges. Nem osztja azt a nézetet, hogy szabad volna a törvények és általában a jogszabályok életébe kívülről, mintegy erőszakos kézzel belenyulni. Ahogy én megértettem, az ő felfogása szerint a törvényeket és a jogszabályokat a parancsoló szükség hozza létre. Azok mintegy benne vannak a jogot alkotó és teremtő közösségben, a konkrét szükséglet csak életre hívja azokat. Ugyanúgy, amint Rodin örökéletű szobra: „A gondolkodó“, benne van abban a sziklatömbben, amelyből a művész teremtő

¹ A szabatos törvény, a jogszabályok szerkesztése és közzététele, Budapest, 1932.

zsenije életre hívta. Az előadó szerint a jogszabályokat nem szabad ki-
ragadni abból a környezetből, amelybe idő és tárgy szerint tartoznak.
A változó időknek az emberi élet számára értékes dolgokról más-más
a jogi felfogása; változik a forma, a jogszabályba öntés módja, más
szavakkal a jogi terminológia, amelyben a változó idők változó jogi
meggyőződése kifejezésre jut. Ez a felfogás a történeti iskola állás-
pontja. Az előadó idetartozó tanulságos példákat hozott fel a magán-
jog területéről. Szemléleti tévedésnek minősíti azt az állítást, hogy a
jogszabályok bonyolultak. „A jogszabályok az életviszonyokhoz iga-
zodnak, amelyeket rendeznek. Előbb alakul ki az életviszony, utóbb
keletkezik a jogszabály“. Továbbá, „ha igaz az, hogy a jogszabályok
az életviszonyokhoz alkalmazkodnak, nem tűnhetik fel érthetetlennek,
sőt természetes jelenség, hogy a jogszabályok a korábbi idők jogalko-
tásaihoz hasonlítva bonyolultabbak. Az életviszonyok lettek ugyanis
bonyolultabbakká. A gazdasági életnek hatalmas arányú kibonta-
kozása, a szükségletek mértékét messze túlhaladó termelés, az akadá-
lyokat nem ismerő forgalom, a hiteléletnek minden képzeletet meg-
haladó kifejlődése nem élhet meg a még csak egy félévszázaddal ez-
előtt fönnállott jogszabályokkal“. Egyoldalúnak minősíti tehát azt a
felfogást, mintha a jogszabályok sokasodását egyedül valami jog-
szabályalkotási láz eredményezné; megvan ennek a dolgok természetes
rendjében, az egyszerűnek a tökéletesebbé, összetettebbé fejlődésében
gyökerező magyarázata, amiből viszont az következik, hogy a jog-
szabályalkotástól elzárkózás egymagában kellő fékező erő nem lehet“. Megvizsgálta a kérdést a jogszabályok hatálybanléte, illetőleg a hatály-
banlétel megállapítása szempontjából és arra az eredményre jutott,
hogy a jogszabályok hivatalos gyűjteményének szerkesztői ezen a téren
leküzdhetetlen akadályokra bukkannak. Az a kérdés, hogy valamely
jogszabály hatályban van-e, vagy nincs, alig-alig dönthető el. Felhossa
alkotmányjogi aggályait az általános felhatalmazás ellen, amely fel-
hatalmazás alapján lennének a jogszabályok hivatalos összeállításai ki-
adandók. Nézete szerint célszerűségi és gyakorlati szempontok sem
szólnak a hivatalos összeállítások rendszere mellett. Ehelyett bizonyos
gondolatoknak a megvalósítását ajánlja, amelyeket a kodifikáció terén
mutatkozó nehézségek leküzdésére hatályos eszközöknek tart.

III. Az előadó jogász levezetése, szigorú logikája, meggyőző érve-
lése hatalmába keríti az embert. A tervbe vett munka (a hatályos jog-
szabályok hivatalos gyűjteménye) rendeltetését nagyon helyesen a kö-
vetkezőkben látja. „A munka célja az volna, hogy a jogkereső közön-
ségnek és a jogalkalmazó bíróságnak vagy közigazgatási hatóságának
ne kelljen a törvénytár és a rendeletek tára sok és vaskos kötetében
keresgélne, hanem csupán abban az egy-két kötetben, amely a hatá-
lyos jogszabályokat tartalmazza“. Ezzel a megállapítással ellentétben,
mivel egyrészt nem igen tapasztalta, hogy a jogkereső közönség akár a
Törvénytár, akár a Rendeletek Tára köteteiben vagy különösen a

Hármaskönyvben és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat tartalmazó gyűjteményben gyakran keresgélne, — másrészt a jogalkalmazó bíróságnak, a közigazgatási hatóságnak, ügyvédeknek, közjegyzőknek a hatályukat vesztett jogszabályok a jogalkalmazásban nem okoznak nehézségeket, mindezekből azt a következtetést vonja le, hogy a jog megismerésének és helyes alkalmazásának nem előfeltétele a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye.

Ha azonban arra a rengeteg panaszra gondolunk, amely a törvényhozásban, a napi sajtóban, a szaklapokban, tudományos fejtegetések közben, legfelsőbb bíróságaink elnökeinek ajkáról állandóan elhangzik, azt hiszem, nem túlzok, ha azt állítom, hogy az előadó ezzel a nézetével elszigetelten marad.

Azt a kérdést kell ezek után felvetni, vajjon megvédelmezhető-e az az álláspont, amelynek tudományos alapon való kifejtését „A szabatos törvény“-ről szóló dolgozat megkísérli, s amely alapja ennek az igénytelen felszólalásnak is. Meg lehet-e okolni a jogszabályok életébe, keletkezésébe² való, kívülről jövő, mondhatnók, erőszakos beavatkozást. Van-e olyan célszerűségi és gyakorlati szükségszerűség, amely ezt a belenyulást nemcsak megokolja, hanem egyenesen parancsoló szükséggé teszi? Vajjon az elmúlt idők kodifikációinak története tud-e olyan meggyőző példákat mutatni, amelyek tanubizonyságul szolgálnak arra, hogy hasonló események a jog életében már előfordultak, másrészt mintául szolgálhatnak egy ma végrehajtandó jogszabályrendezés számára. Szólni kell tehát a módszerről és a jogszabályberendezés legvégső okáról.

Mindenekelőtt leszögezzük, hogy a kodifikáció kérdésében nem egyes konkrét esetekből, nem a kazuisztikából, hanem általános tételtől kell kiindulni. Ez az állásfoglalás az elmélet elsőségének a hangsúlyozása a gyakorlati kérdések eldöntésében. A prius és posterius viszonyát kell helyesen megállapítani, mert helytálló eredményeket csak ily módon kaphatunk. Az a kérdés: a kodifikáció tudományos tárgyalásánál mi a prius és mi a posterius? A prius a jogismerés kötelessége és pedig az államoknak az a felfogása, hogy a jogot mindenkinek ismernie kell. „Ignorantia juris nocet“, volt már a rómaiak álláspontja. A modern államok ma is ezen az állásponton vannak. Ez kétségen kívül fikció, mert a jogszabályok óriási tömege mellett szinte képtelenség, hogy ma valaki teljes egészében ismerhetné a jogrendszert. Erre a fikcióra, amely nem ritkán méltánytalanságot, sőt kegyetlenséget eredményez, az államoknak a jogbiztonság érdekében szükségük van. A legnagyobb zavarokra vezetne, ha hivatkozni lehetne arra, hogy valaki azért tett valamit, amit a törvény tilt, vagy azért nem tett valamit, aminek megtevését a törvény parancsolta, mert nem ismerte a tiltó, vagy parancsoló jogszabályt. A magyar jogban a büntetőtörvénykönyv

² A német jogi frazeológia szerint: „Das geltende positive Recht“ és „das werdende Recht“.

81. §-a mondja ki, hogy a jog nem tudása nem mentő körülmény. Másutt ezt a tételt így, szavakkal kifejezve nem találjuk. Ennek oka az a felfogás, amit a királyi Kúria jogegységi tanácsa 1928-ban hozott B. I. 948—928. számú határozatában meggyőzően hirdet: „van-nak olyan jogi axiómák, amelyeket a törvényhozó annyira magától értetődőnek talál, hogy azoknak kifejezésére a törvényben különleges rendelkezést felveendőnek nem tartott.” Ha már most okoskodásunknak alapja és kiinduló pontja a jogszabályok ismerésének kötelessége és pedig mind az egyszerű jogot kereső állampolgárok számára, mind pedig a jogot alkalmazó bíróságok és hatóságok számára (*jura novit curia*), akkor a méltányosság követelménye szerint mindenkit abba a helyzetbe kell hozni, hogy a jogot valóban megismerhesse. Ha a jogszabályrendezés kérdését ebből a szempontból nézzük, meg is találjuk a módokat és eszközöket, hogy a jogszabályok megismerése elé tor-nyosuló nehézségeket legyőzzük.

IV. Ebbe a gondolkörbe tartozik a jogi oktatás kérdése is, nevezetesen a jogismerés lehetőségének a jogi oktatás szempontjából való fontossága. Ha a most működő bírákat és közigazgatási tisztviselőket abba a helyzetbe akarjuk hozni, hogy a jogot megismerhessék, ugyanakkor arra is törekednünk kell, hogy a leendő bírákat és a leendő közigazgatási tisztviselőket, tehát a jogtanuló ifjúságot is abba a helyzetbe hozzuk, hogy a jogot megtanulhassa. A jogszabályok rendezésének a szüksége mindig együtt jár azzal a gondolattal, hogy a jogot a jogtanuló ifjúság számára hozzáférhetővé kell tenni. Hivatkozhatunk Justinianus császárra, aki az *Institutio* ajánlásában „a jogot megismerni vágyó ifjúságnak” azt mondta: „meghívtuk Tribonianust, ezt a nagy férfiút, főudvarmesterünket és császári palotánk volt quaestorát, valamint Theophilust és Dorotheust, a kiténő férfiakat és jogtanárokat, kiknek szorgalmát, törvénytudását s parancsaink iránt tanúsított hódolatát már több alkalommal megismertük, s különösen meghagytuk nekik, hogy tekintélyünk alatt, utasításaink szerint *Institutiokat* készítsenek, hogy ti a jogtudomány alapfogalmainak ne elavult mesékből tanuljátok, hanem a császári felségtől ismerjétek meg, s se fületek, se szellemetek semmi haszontalan és helytelen ne vegyen be, hanem csak a dolgoknak igazi lényegét. És ami azelőtt alig volt keresztülvihető négyéves tanfolyam után, hogy t. i. a császári *constitutio*-kat olvashassák, ahhoz mi most azonnal hozzájuttatunk benneteket, méltónak tartván arra a kitüntetésre és érdemeseknek arra a szerencsére, hogy a jogi oktatásnak úgy kezdete, mint vége számotokra császári ajakról hangozzék el.” Ugyanezt a gondolatot megtaláljuk Werbőczyben is.³ Werbőczy ugyanis Hármaskönyvében, Ulászló királyhoz intézett ajánlásában a következőket mondja: „Érdemesnek tartottam pedig, Felséged kívánságához képest az országnak összes szokásait, va-

³ Kolosváry Sándor és Óvári Kelemen, Werbőczy István Hármaskönyve, Budapest, 1894. 11. l.

lamint törvényeit és végzeményeit tiszta, világos és mindenki számára könnyen érthető nyelven előadni és fejezetekre, címekre meg cikkekre osztani, hogy országunk törvényeinek első zsongéit ezentúl ne azokból a régi mesékből, melyekkel eddigelé más és más törvények kiadása által csaknem minden időt haszontalanul elvesztegettünk, hanem a tudás előcsarnokából és szentélyéből és magából a polgári tudománynak forrásából vegyék és hogy azok mindeniknek elméjében mélyebben megmaradjanak és szilárdabb gyökeret verjenek.“

V. A kodifikáció történetének folyamán sokszor találjuk példáját annak, hogy a jogszabályok — mint földünk történetében a különböző rétegek, a gyűrődések — egymásra torlódtak és egymást elfedték. Azonban a gazdasági és forgalmi élet minden időben követelte és az idők folyamán, ha küzdelmek árán is, mindig kikényszerítette, hogy a jog valóban az élet szabályozója legyen. Nem fogadhatjuk el tehát az előadónak a szemléleti tévedésre vonatkozó azt a megállapítást, hogy a jogszabályok nem bonyolultak, sem pedig azt, hogy a jogszabályok sokasodása a dolgok természetes rendjében, az egyszerűnek tökéletesebbé, összetettebbé fejlődésében gyökerezik. A mi korunk világosan mutatja az átmeneti korok minden tünetét, de egyébként nem különbözik más átmeneti koroktól. Baumbach,⁴ a berlini Kammergericht tanácselnöke a német törvényhozás „éjszakájáról“ elmélkedvén, erre a kérdésre így felel: „Vajjon mi okozza az állam tartó oszlopának leomlását? Az első tényleges ok abban rejtőzhetik, amivel ezt megokolni szokás, hogy a mai életformák igen sokfélék. Új életkorba siklunk át, iparosodás és gépiesítés mindjobban fokozódik. A régi biztos talaj ingadozik alattunk, lábunk biztosabb támaszt keres. Jó, ez megmagyarázza ugyan a törvényhozás változó munkáját, de nem menti gyenge értékét. A régi római jog, amelyet a polgári törvénykönyv örökérvényűvé tett, a mai munkás élet igényeinek nem felel meg többé. Kérdés, hogy ennek folyományaképpen, ez okok hatása alatt, vajjon a munkajog külön rendszerét, valóságos felhőkarcolót kell-e építenünk? Az igazi törvényhozó másként cselekedett volna: a jog ősi épületét mindannyiunk számára lakályossá tette volna.“

Már a görög világ visszhangzott ily panaszoktól. Platon szerint „törvényeket alkotgatnak, ... derűre-borúra javítgatnak abban a szent hitben, hogy elvégre is végét vetik a gonoszságoknak a kereskedelemben, ... és nem veszik észre, hogy valósággal csakis a hydra fejét vagdoszák.“⁵

Justinianus császár⁶ a római birodalom törvényeit rendezni akarván, 530-ban Tribonianus jogtudóshoz a következő szavakat intézte:

⁴ Baumbach, Deutsche Gesetzgebungsnacht, Deutsche Juristen-Zeitung, 32. Jahrgang, 1927. 20. l.

⁵ Platon állama. Ford. Simon József. Budapest, 1904., 4. könyv, V. fejezet, 269. l.

⁶ Idézi Barsi József, Codificatio, Budapesti Szemle, Új folyam 1869. 5. füzet, Pest, 1869. 33. l.

„Egybegyűjteni és megjavítani a római jogtudományt egész terjedelmében, és egy kötetbe összeszorítva adni azt, ami számtalan író munkájában szét van szórva, mihez előtte senkinek sem volt reménye vagy kedve. A vállalat magunknak is valóban nehéznek, sőt lehetetlennek látszik, de ég felé emelvén kezeinket, s az örökkévalóhoz esedezve segítségért, ezt a felelősséget is elvállaltuk. Meghagyjuk ennél fogva kegyednek, olvassa el a régi törvénytudók értekezéseit, kiket a szentséges császárok a törvények rendbeszedésére és magyarázatára felhatalmazának, válogasson bennök és gyűjtse egybe valamennyiből a szükséges anyagot, kihagyván, amennyire lehet, mind az ismétléseket, mind pedig az összeférhetlent.“

Bölcs Leó görög császárt⁷ három évszázaddal későbbben lényegében ugyanez a cél vezeti: „Felségünknek úgy látszott, hogy a törvény szétszórt forrásai okozzák megtanulhatása nehézségeit, mihez hozzájárulnak még szabatos szerkezetének és összeállításának hiányai, minél fogva mi a jog- és törvénykezési ügyek összességét egy testbe foglalva hatvan könyvben hat fejezet alatt állítottuk egybe.“

Magyarország szokásjoga Hármaskönyvének királyi jóváhagyásában azt mondja Ulászló király,⁸ hogy „mind azoknak a rendeleteknek, amelyeket mi adtunk ki, mind az ország ama jogainak különböző értelmezéséből többnyire igen sok kellemetlenség származott, mivel azokból ki-ki tetszése szerint más meg más értelmet és magyarázatot vont le; és mert némelyek a bíraskodásban vagy az igazságszolgáltatás keresésében az ország szokásait, mások meg az írott rendeleteket tartották szem előtt és vitatták, úgyannyira, hogy nemesek a peres felek között, hanem még maguk a bírák és az ország jogaiban legjáratosabbak és legtudósabbak között is, az ilyen törvények, szokások és rendeletek magyarázatára nézve néha olyan versengések támadtak, hogy olykor azok, akik inkább bíztak saját erejükben és hatalmukban, mint a törvényekben és az igazságban, párthíveiknek igen nagy seregével a törvényszékekre támadának, hogy amit az okosság és törvények útján el nem érhetnek, azt lármával és sokasággal megnyerni igyekezzenek és hogy kevesebb igazságuk mellett, nem a jog, hanem zajongás és sokaság által fe.ülkerekedni és győzni törekedjenek.“

A modern jogi életben hasonló példákra bukkan a kutató. „Még az angol ember sem fogja elhinni többé, hogy valamely törvényes rendszabálynak, melyről fölteszik, hogy azt minden polgárnak ismernie kell, megismerhetésére jobb mód nincs, mint az, melyet eddig követtek, midőn minden embernek szabadságában állott egy-egy kérdéses esetben vagy ötven szétszórt törvénycikkelynek és vagy húsz előzményes esetnek összehasonlításából hozzávetőleg találgatni, mi szabad, mi nem, mi tilos, mi nem az.“⁹

⁷ L. Barsi J. id. tanulmányát, 34. l.

⁸ Kolosváry Sándor és Óváry Kelemen id. m. 7. l.

⁹ Barsi J. id. tanulmánya, 49. l. — Mac Kinnon, a londoni High Court

Simons, a német birodalmi törvényszék elnöke a birodalmi jog összegyűjtésével foglalkozva kifejti,¹⁰ hogy „... ehhez járul a törvények túlméretezése és a törvények összevisszasága, amelyet elszenvadni kénytelenek vagyunk s ami annyi rettenetes bajt okoz. Manapság a cselekvő és alkotó embernek életét az áttekinthetetlen parancsoknak és tilalmaknak dróthálója veszi körül, amelyen a legokosabb ügyvéd vagy bíró sem tud eligazodni. Ezért oly népszerű követelmény a mi hatályos jogunknak egyszerűsítése és tisztázása, amely követelményt a szakjogász is magáévá tesz. A birodalmi törvényszéken széleskörű kérdézőkördéseim alapján egyetlen oly véleménnyel sem találkoztam, amely a javaslat alap gondolatát örömmel ne üdvözölte volna.“

A jogszabályok torlódására egyébként két ország viszonyait mutatom be számadatokkal.

Az egyik a német példa. Az adatokat a birodalmi jog gyűjteményéről szóló törvényjavaslat indokolásából veszem. „A birodalmi hivatalos lap szerkesztésére illetékes birodalmi belügyminisztérium egységes vezetése alatt, a birodalmi igazságügyminisztérium támogatásával, valamennyi 1867 óta a Bundesgesetzblatt-ban és a Reichsgesetzblatt-ban foglalt jogszabály az illetékes birodalmi minisztériumok által a mai joghatály szempontjából megvizsgálendő és rendezendő volt. Ez a rendezés, amely az 1925-ik esztendő végéig tényleg megtörtént, a Gesetzblatt 59 kötetére terjedt ki, s egyelőre befejezést nyert. Ennek a rendezésnek eredménye az, hogy a fent megjelölt időközben a Reichsgesetzblatt-ban és a Bundesgesetzblatt-ban közzétett 11.140 törvény és rendelet közül 8228 már tárgyalanná vált. A figyelembeveendő közlemények száma a rendező és szerkesztő munka további folyamán még jelentősebb mértékben fog csökkenni, mert a közlemények egy részénél a rendezés eredménye még nem áll előttünk, egy másik részénél pedig a függő, kétes kérdések megoldása ugyancsak jókora selejtezésre fog vezetni.“

Magyarországon jogszabályaink állására nézve két helyzetképet köz-

bírája egy vitás kérdés eldöntése során az 1929-ben kelt és egy előző évi törvényt módosító „Local Government Act“ (helyi önkormányzati törvény) egynemely fölöttébb homályos rendelkezéseivel bajlódván, a következő megjegyzést tette: „A törvény szövege rendkívül bonyolult és definíciói nem mondhatók tudományosoknak és logikusoknak. Végtelenül nehéz egyes rendelkezéseinek valódi értelmét kihámozni, úgy, hogy valóságos szellemi gimnasztika kell a kérdés eldöntéséhez. Bármily tisztelettel is viseltetik (a bíró) a parlament iránt, mégis ki kell jelentenie, hogy ez a törvény csak a parlament kollektív bölcsességének terméke lehet, mert ismételt átolvasása és előkelő ügyvédekkel való megvitatása után arra a meggyőződésre jutott, hogy nem akadna a parlamentnek egyetlen tagja sem, akinek halvány sejtelme lehetne arról, mi ennek a törvénynek voltaképpen a tartalma, vagy jelentősége“ H. K., Jogtudományi Közöny, 1933. május 27-iki 21. sz., 128. l.

¹⁰ Simons, Präsident des Reichsgerichts, Zur Sammlung des Reichsrechts, Deutsche Juristen-Zeitung, 32. Jahrgang, 1927, 18. l.

lők. Különböző időkben keletkeztek, egymást mégis teljesen fedik.

Dárday Sándor¹¹ szerint „kormányzatunkból teljesen hiányzik azon átfogó univerzális szellem, mely a jogalkotás összhangjának megalkotására multhatatlanul szükséges. A törvények végrehajtása tekintében a törvényeken és a Rendeletek Tárán kívül az egyes szakminisztériumok részéről kiadott külön hivatalos közlönyök valósággal kaotikus állapotot teremtettek, amelynél fogva nemcsak a jogszolgáltatás és közigazgatás összehangzott működése, hanem még az eligazodás is úgyszólván lehetetlenné vált. A Rendeletek Tárában megjelent szabályrendelet rendelkezéseit néha az egyes minisztériumok hivatalos közlönyeiben megjelent rendelkezések módosítják, sőt néha közre nem boesájtott nyomtatott körrendeletek útján eszközöltetnek oly módosítások, melyekről a kormányzottnak tudomásuk sem lehet. Az összhangnak teljes hiánya nem ritkán arra vezet, hogy az egyes szakminisztériumok egymás rendeleteit hatályon kívül helyezik. Ehhez járul még, hogy nálunk még a konkrét határozat, szabályrendelet és körrendelet terminológiája sincsen meghatározva. Könnyebb ezért valamely külföldi állam joganyagát megszerezni, mint a mienket, mert nálunk a közönségnak egy tíz-soros rendelet szövegének megszerzésére egész könyvet kell megvásárolnia, s jogérvényének megállapítására könyvtárra van szüksége.“

Magyary Zoltán másfél évtizeddel később megállapítja,¹² hogy „közigazgatásunk racionalizálásának kívánalma a közvélemény részéről elsősorban abban az alakban jelentkezett, hogy a jogszabályok tömege áttekinthetlenné vált és az abban való eligazodás alig lehetséges. Kétségtelen, hogy az Országos Törvénytár, a Rendeletek Tára és a különböző minisztériumok hivatalos közlönyei már olyan terjedelemre rugnak, hogy annak ismerete nem lehetséges. Az érvényes jogszabályok tömege azonban kisebb, mint általában hiszik. Így például az Országos Törvénytárba az 1867—1930. években összesen 2559 törvény-cikk került. Ezekből több mint 2000 közigazgatási vonatkozású, a ma is érvényes közigazgatási vonatkozású törvények száma azonban alig több, mint 400 és ezek közt az 1918. előtti időből valók száma kevesebb, mint 200.“

VI. Meg kell vizsgálni: igaza van-e az előadónak, hogy a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményének elkészítése terén „a sikertelenséget az egész vonalon meg lehet állapítani, sőt meg lehet állapítani azt is, hogy erős idegenkedés, talán túlzás nélkül mondhatni, itt-ott felháborodás kísérte az idevágó terveket“. Először is nézzük a klasszikus példákat, azután vegyük a modern jogok jogszabályrendezéseit.

Justinianus császár Tribonianus jogtudóst bízta meg 528-ban, hogy 16 társával vizsgálja felül a hosszú évszázadok folyamán felgyülemlett

¹¹ Dárday Sándor, Ötven év. Jogi dolgozatok, Budapest, 1916., 121. l.

¹² Magyary Zoltán, A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása, Budapest, 1931, 9. l.

körülbelül 3,000.000 jogtételt, amelyek mintegy 2000 könyvben elszór-
tan találhatók. Tribonianus és társai 529-ben készültek el munkájukkal.
A császár ezt a művet törvény erejével ruházta fel, egyben megtiltotta
a hivatkozást, vagy az összehasonlítást régi törvényekkel, vagy jog-
tétélekkel, amelyek az új műben nem szerepelnek. A kommentálás is
tilos volt s az ügyvédnek régi jogra hivatkozni többé nem volt szabad.

Ehhez hasonlóan Ulászló király Werbőczy Hármaskönyvének jó-
váhagyásában¹³ pontosan leírja e korszakalkotó mű keletkezését. „A
mi hívünket, nemzeti Werbőczy István mestert, országbíránk ítélő-
mesterét megbíztuk, hogy országunknak minden jogát, törvényeit, be-
vett és elfogadott szokásait és rendeleteit, melyeket tudniillik ebben az
országban és különösen királyi udvarunkban a peres ügyek bírói el-
intézésében, eldöntésében és az ítélethozásban követni és megtartani
szoktak, egybeszedje és (amint szokásos) címekre s fejezetekre ossza,
hogy azokat nekünk bemutatván, a többi ítélőmestereinknek és királyi
törvényszékünk hites bírának megvizsgálása, megvitatása és szorgal-
matos megrostálása után egy könyvbe foglalja.“ Az a körülmény, hogy
a Hármaskönyvből formailag törvény nem lett, a lényegen semmit sem
változtat, mert szokásjog útján a Hármaskönyv alkalmazásba került.

Idesorozható Napoleon nagyszerű törvényalkotása a XIX. század
első éveiben, amely mintául szolgált csaknem valamennyi latin állam-
nak, de több meghódított nem latin országnak is. Napoleon is felku-
tatta a hatályban lévő jogszabályokat és a szokásjogot, a joganyagot
újra rendeztette, újra kodifikáltatta és az ő híres öt könyvében kiadta.
Múltán mondhatta magáról a kodifikációs munka befejezése után, hogy
„törvénykönyvemmel megyek át az utókorra“.

Ehhez a nagyszabású jogszabályrendezéshez és kodifikációs mun-
kához méltán hasonlítható a XX. század második évtizedében, még a
világháború folyamán készült egyházjogi törvénykönyv, a Codex Juris
Canonici. Az előadó szerint „az egyházjog területe mégis csak szűkebb,
mint a világi jogé“ és a „Codex Juris Canonici, amely felöleli az egy-
ház szervezetét, úgy mint a klérus, a szerzetesek és a laikusok helyzetét
az egyházban, a szentségeket, az istentiszteletet, az egyház tanító hiva-
tását, az egyházi vagyon igazgatását, a peres és nem peres eljárásokat,
s a büntetőjogot, ezt a szerteágazó anyagot 2414 kánonban szabályozza,
ezzel szemben a magyar jogban csupán a magánjog törvénykönyvének
javaslata 2171 §-t ölel fel“ — szóval ezért könnyebb volt az egyházjogi
kódex megalkotása. Erre az ellenvetésre a következőt válaszolhatjuk.
A Codex Juris Canonici egyszerű, lapidáris, klasszikus latinsággal meg-
fogalmazott kanonjait az évszázadok hosszú során kiadott pápai bul-
lákból, dekretálisokból, nemcsak a különböző évszázadokban, de külön-
böző világrészekben tartott zsinatok határozataiból kihámozni oly ha-
talmas teljesítmény volt, amelyet csak a kodifikáció történetének isme-

¹³ L. Kolosváry Sándor és Óváry Kelemen id. m. 8. l.

rője — amilyen az előadó — láthat világosan és méltányolhat teljes értéke szerint.

Az egészen közelmúltból két példát szeretnék említeni. Az egyiket a Németbirodalom, a másikat az Egyesült Államok szolgáltatják.

Berlinben hatalmas munkát végeztek a birodalmi jog gyűjteményének szerkesztése céljából. Összegyűjtötték az egész birodalmi törvény- és rendeleti joganyagot. Törvényjavaslatot is készítettek, amelyet már a birodalmi gyűlés illetékes bizottsága, ezt megelőzőleg a birodalmi tanács (Reichsrat) elfogadott. A közbejött politikai zavarok következtében a törvényjavaslatból törvény nem lett. A tervezet a Reichsgesetzblatt 60 kötete helyett 5, esetleg 8 kötetben akarta összefoglalni az egész birodalmi jogot. Egy kötetbe került volna az államjog és a közigazgatási jog, másikba az igazságszolgáltatás törvényanyaga, a harmadikba a pénzügyi, a többi kötetekbe a gazdasági és munkajog, továbbá a külügyekre vonatkozó joganyag. A törvényjavaslat lényege szerint „a szavak változása, ha a tartalmat nem érinti, csak a fogalmazásra vonatkozhatik. Tartalmilag összetartozó közlemények összevonhatók és a szakaszok egymásutánja megváltoztatható. A birodalmi alkotmány és a szerződések szó szerinti szövegén változás nem eszközölhető“. A gyűjtemény hatályba lépéséről a törvényjavaslat 6. §-a rendelkezik.¹⁴ Ez ellen bizonyos aggályok merültek fel, amelyekre vonatkozólag Simons, a birodalmi törvénytörvényszék elnöke a következőket jegyzi meg.¹⁵ „Az aggályok érthetők, amelyeknek oka elsősorban az előterjesztett határozatokból derül ki. Nevezetesen abból, hogy e hatá-

¹⁴ „Dem Reichsrat oder einem von ihm bestellten Ausschuss, sowie einem vom Reichstag bestellten Ausschuss sind vor der Verkündung der Sammlung des Reichsrechts mitzuteilen:

1. die von der Reichsregierung in die Sammlung aufgenommenen Vorschriften in der Fassung, in der sie aufgenommen werden sollen; die Entscheidung von Zweifelsfragen und Fassungsänderungen, die sachliche Bedeutung haben können, sollen möglichst kenntlich gemacht werden;

2. ein Verzeichnis der im Bundesgesetzblatt und im Reichsgesetzblatt enthaltenen, in die Sammlung von der Reichsregierung nicht aufgenommenen Veröffentlichungen.

Geht binnen drei Monaten seit Ablauf des Tages, an dem die Mitteilung zugegangen ist, vom Reichsrat (Reichsratsausschuss) oder vom Reichstagsausschuss ein Widerspruch ein, so ist, falls zwischen Reichsregierung, Reichsrat (Reichsratsausschuss) keine Einigung erzielt wird, der bisherige Wortlaut oder die weggelassene Vorschrift, andernfalls der zwischen Reichsregierung, Reichsrat (Reichsratsausschuss) und Reichstagsausschuss vereinbarte Wortlaut aufzunehmen.

Der Widerspruch kann nur darauf gestützt werden, dass die beabsichtigte Fassung nicht dem geltenden Rechte entspreche oder dass die weggelassene Vorschrift geltendes Recht enthalte. Im Wege des Widerspruchs kann auch die Aufnahme einer Vorschrift verlangt werden, die nach §. 3. Abs. 1. Nr. 1 oder 2 weggelassen ist.

Die Reichsregierung kann die Frist für den Widerspruch auf Antrag verlängern. Auf das Widerspruchsrecht kann vor Ablauf der Frist verzichtet werden.“

¹⁵ L. Simons, id. fejtegetéseit, 17. l.

rozatok útján a törvényhozó a birodalmi közigazgatás részére felhatalmazást ad, amelynek jelentőségét a javaslat parlamenti tárgyalása folyamán egész terjedelmében alig lehet áttekinteni. Az 1923. évi felhatalmazási törvények óta széles körökben él a bizalmatlanság a törvényhozási jogkörnek illetően messzemenő átruházásával szemben. Bár a javaslat szerkesztői nyilvánvalóan gondos munkával vigyáztak arra, hogy a gyűjteményes munka életbeléptetésénél a szükséges biztonsági tényezőket megrögzítsék, még sem tagadhatjuk, hogy a birodalmi gyűlés és az országgyűlés bizottságai aligha lesznek oly helyzetben, hogy a parlamenti feladatok végeláthatatlan tömege mellett ily finom és időt rabló munkásságot fejtsenek ki, amit az előmunkálatok igen gondos felülvizsgálata megkövetel. Azokról az előmunkálatokról van szó, amelyeket az érdekelt szakminisztérium megbízott tisztviselői végeztek. A javaslat megokolása — a régi szövegnek szószerint való átvételén kívül — biztosítékokról szól ugyan, amelyek az eddigi törvények túlságos formai és tartalmi változtatásának elébevágna, sőt a megfelelő módosító javaslatok az országgyűlés jogi bizottsága elé is kerültek. Mindenképpen érthető azonban, hogy főleg a jogtanárok körében a tervezet keresztülvitele tekintetében kétségek és aggodalmak merültek fel.¹⁶ Ezek ellenére mondja Simons,¹⁶ hogy alaposabb megfontolás a törvénygyűjtemény céljáról meggyőzte őt, hogy minden aggodalmat, kétséget háttérbe kell szorítani. Nagyon sok szempont szól ugyanis amellett, hogy a munkát erőlyesen kézbe kell venni. Akinek szívéen fekszik — folytatja — hogy a német nép a külpolitikai nyomás alól való felszabadulás nehéz feladatát az ellenség mindig megújuló követelményeivel szemben nyugodt és határozott fellépéssel megoldja, az csak azt kívánhatja, hogy a nemzet belpolitikai megrázkódásoktól megőriztessék. Bár igaz a vád, hogy a jogszabályrendezés munkája alkotmányos úton nem valósulhatott meg a Németbirodalomban, a nagyszabású előkészítő munka mégsem veszett kárba, mert a jogszabályrendező és egységesítő törekvések üdvös hatást gyakoroltak a későbbi évek törvényalkotó munkájára.

A németbirodalmi jogszabályrendezési törekvésekhez sok hasonló-ságot mutat az Egyesült Államok kodifikációs munkája,¹⁷ amely azon-

¹⁶ L. Simons id. fejtegetéseit.

¹⁷ Schiller, Nordamerikanische Vorbilder für die Sammlung des Reichsrechts, német birodalmi parlamenti nyomtatványok, Reichstag, III. Wahlperiode 1924/27. Nr. 373. — Atkinson, Thomas E., Rechtsquellen, Gerichte, Gerichtsentscheidungen, Entscheidungssammlungen, die einzelnen Rechtsgebiete der Vereinigten Staaten, Rechtsvergleichendes Handwörterbuch, hrsg. v. Fr. Schlegelberger, Berlin, 1929. Bd. I. 672—709. I. — Hatschek, Julius, Englisches Staatsrecht, Tübingen, 1905, Bd. I., 94—162. I. (Das Common Law, das Gesetz, Statute Law. Die Equity, Kodifikations-versuche.) — Heymann, E., Englisches Recht, Hwb. der Rechtswissenschaft, Berlin 1927, Bd. I. 249—270 I.; — Higgins, Fremont A., Recht d. Vereinigten Staaten, Verfassung, Gerichtsgewalt, Einzelstaaten, Hwb. der Rechtswissenschaft, Berlin, 1929., Bd. VI., 360—373. I.

ban már alkotmányos szankciót nyert. Az amerikaiaknak ezen a téren már van tapasztalatuk, mert első törvénygyűjteményüket 1874-ben alkották meg. Azóta állandó volt a panasz a parlamentben és a gyakorlati életben, hogy a törvények rendelkezései a kibocsátott nagyszámú novellák következtében teljesen áttekinthetetlenekké váltak, jórészt pedig feledésbe merültek. Éppen ezért nagyon sok kísérlet történt a törvények újabb gyűjteményének kiadására. A kongresszusnak aggályai voltak a törvények gyűjteményének újabb kiadása ellen, mert az 1874-ik évi gyűjteménybe 250 tévedés csúszott be, amelyeket később rendes törvényhozás útján kellett kiigazítani. Azért is késett a gyűjteménynek újabb kiadása, mert egyes minisztériumok kísérletet tettek a törvények rendelkezéseihez fűzött felvilágosító hozzáadások, — tehát autentikus magyarázat — útján az érvényben levő törvényi jog megváltoztatására. Az a kísérlet, amely végül is eredményhez vezetett, ezekből a tapasztalatokból okulva, lemondott a revízióról és a gyűjtemény életbelépését olyan biztosítékokkal látta el, amely a szenátust megnyugtatta. A gyűjtemény életbelépésére vonatkozólag az életbeléptető törvény két időpontot állapított meg. A gyűjteménynek azokra a határozataira vonatkozólag, amelyek a régi törvénynek materiális határozataival teljesen azonosak, a hatálybalépés ideje 1925. december 7-iki napja volt. A jogszabálygyűjteménynek egyéb határozatai, amelyek a régi törvényekkel materiálisan nem egyeznek, a gyűjtemény hatálybalépésének ideje 1927. július elseje. Ez utóbbiakra vonatkozólag a gyűjtemény 1927. július 1-éig nem nyert föltétlen törvényerőt, hanem ez évben (úgynevezett Twilight Zone) törvényes, bár megeáfolható feltévként érvényesült. A bíró ez egy esztendőn belül minden további vizsgálat nélkül a gyűjteménynek ezekre a határozataira támaszkodott. Ha azonban a fél ellenveti, hogy a gyűjtemény nem pontosan és nem helyesen adja vissza a régi törvényt, akkor a bírónak a régi és új jog összehasonlításába kell belebocsátkoznia. Ha a régi törvény és a gyűjtemény intézkedése között megállapítja az eltérést, ez esetben a régi törvényt kell alkalmazni. Csak az átmeneti idő elteltével, tehát 1927. július 1-ével lépett a gyűjtemény teljes egészében hatályba.

Az amerikai jogszabályrendezés kérdésénél hosszabb ideig kíváncsi lenni, mert az előadó által figyelemre méltatott dolgozatot külföldi példái közül az amerikai jogszabályrendezés keltette a legáltalánosabb érdeklődést, amit a több oldalról hozzám intézett kérdések is tanúsítottak. Az érdeklődés teljesen jogosult, mert az amerikai jogrendszer idegen jogi világ számunkra, amely az angol Common Law hatása alatt keletkezett, majd az Egyesült Államok függetlenségének kivívása után a rohamosan fejlődő gazdasági élet hatása alatt egészen új utakon járt; ezért nem egységes és különösképpen bonyolult jogrendszer. Ennek megértéséhez az amerikai alkotmány alapfogalmaira van szükségünk.

Az Egyesült Államok szövetségi alkotmányát az 1787. évi szeptember

17-iki törvény alkotta meg. Az új alkotmány 1789. március hó 4-én írott életbe. Az 1787. évtől 1932-ig terjedő kb. másfél évszázad folyamán az alkotmányt 19 pótcikkelyel (Amendments) egészítették ki. E pótcikkelyek közül az első 10 az 1791. évben az alaptörvényeket állapította meg; 1798-ban és 1804-ben ezeket 2 új pótcikkely egészítette ki. Az 1861—1865. években a polgárháború következményeképpen életbelép a 13., 14. és 15. pótcikkely, amelyek a rabszolgaságot szüntetik meg és a politikai jogok gyakorlását teljesen függetlenítik a faji jellegtől, amelyet a déli államok súlyos négerkérdése az Egyesült Államok sürgősen megoldandó politikai problémájává tett. Az 1913. évi törvény az alkotmányt a 16. pótcikkellyel gazdagítja, amely feljogosítja az Egyesült Államok szövetségi kormányát arra, hogy jövedelemadót vethessen ki és szedhessen be. Szükségessé tették az alkotmánynak illetően kiegészítését az Egyesült Államok bíróságainak ítéletei, amelyek a kongresszusnak a jövedelemadót bevezető törvényhozási intézkedéseit az egész vonalon alkotmányelleneseknek nyilvánították. Az 1913. évi törvénnyel életbelépett 17. pótcikkely szabályozza a szenátus tagjainak a nép által történő közvetlen választását. Az 1919. évi 18. pótcikkely a prohibíciót rendeli el, a szesz italok előállításának és forgalombahozatalának eltiltásával. Vége az 1920. évi 19. pótcikkely a nők szavazati jogát biztosítja. Még megjegyezzük, hogy az alkotmánynak 1., 2., 3. cikkelyei szerint a törvényhozó testületet alkotó kongresszus két házból áll: a képviselőházból (House of Representatives) és a felsőházból (Senate). A képviselőház tagjait, — akiknek száma jelenleg (1933) 435, — a választókerületek kétévenként választják. A felsőházba a 48 állam mindegyike 2—2 tagot választ, úgyhogy ma a szenátusnak 96 tagja van.

Az alkotmány 1. §. 8. pontja szerint a kongresszusnak jogai a következők: az adók, a vámok megállapítása, pénzkölcsön nyújtása, pénzverés, háborúviselés, postahivatalok állítása, nemzeti védelem, a külföldi nemzetekkel és az Egyesült Államok tagállamaival a kereskedelem szabályozása, a szerzői és szabadalmi jog szabályozása.

A magánjog az egyes államok törvényhozásának van ugyan fenntartva, minthogy azonban a kongresszus az egyes államok közötti kereskedelmet szabályozza, nyilvánvaló, hogy a kongresszus közvetve befolyást gyakorol a magánjogi rendszerre is.

A kongresszus jogainak legélesebb korlátja a bíróságoknak az a széles mederben érvényesülő joga, amellyel a törvények alkotmányos keletkezését felülvizsgálják.

A bíróságok közül a szövetségi bíróságok elszórtan megtalálhatók az egyes tagállamokban és pedig első fokon a kerületi bíróságok (District Court), amelyekből néhány államban több is van. Középső bírói fokon ítélkező szövetségi bíróságok: „Circuit Court of Appeals“ a különböző tagállamokban. Ezek több ügyet végső fokon döntenek el. A legfelső fokon ítélkező szövetségi bíróság a Supreme Court, amely 9 tagból áll ugyan, az érvényes döntéshez azonban 5 bíró jelenléte szükséges.

séges. A szövetségi bíróságok tagjait élethossziglan nevezik ki. Nem így az egyes tagállamok külön bíróságának tagjai esetében, akik rendszeren néhány évre választatnak, s hasonlóan több fokon ítéelkeznek. A szövetségi bíróságok döntenek mindazokban az ügyekben, legyenek azok közjogi, közigazgatási, büntetőjogi, vagy kereskedelmi jogi, esetleg némely oly magánjogi kérdésben, amelyeket az alkotmány, mint az összes 48 államra vonatkozó általános jogszabályt a szövetségi állam általános joga gyanánt tekint. A jelen felszólalásom kapcsán felmerült, s hozzám intézett kérdések arra készítetnek, hogy ezeket az általános jellegű jogszabályokat felsoroljam. Annál könnyebben oldható meg ez a kérdés, mert az általános jellegű törvényeket az Egyesült Államok törvényhozása az 1926. évi június 3. törvényben „Code of the Laws of the United States of America” címen kodexbe foglalta, amely a hatályban levő törvényeket nem változtatta meg, csupán a hatályos törvények jó, megbízható áttekintését és könnyű feltalálását, hozzáférhetőségét biztosította. A kodex első folytatása 1928-ban jelent meg, amely a kodex néhány hibáját helyreigazította és az 1925. december 5-től 1927. március 4-ig terjedő időben hatályba lépett általános jellegű törvényeket tartalmazza. A kodex következetes kiegészítéséről a jövőben is gondoskodik a szövetségi törvényhozás.

Az itt következő címek mutatják a szövetségi állam általános jogrendszerét.

Az Egyesült Államok törvényeinek kodexe (Code of the Laws of the United States) a következő 50 címet tartalmazza:

1. Általános szabályok (General Provisions).
2. A kongresszus (The Congress).
3. Az elnök (The President).
3. Zászló és pecsét, a kormány székhelye, az egyes államok (Flag and Seal, Seat of Government, and the States).
5. Az államszövetség minisztériumai, kormányhivatalnokok és kormányalkalmazottak (Executive Departments and Government Officers and Employees).
6. A hivatalnoki óvadékok és biztosítékok (Official and Penal Bonds).
7. Mezőgazdaság (Agriculture).
8. Külföldiek, állampolgárság (Aliens and Citizenship).
9. Választott bíróság (Arbitration).
10. Hadügy (Army).
11. Csődjog (Bankruptcy).
12. Bankok és bankügyletek (Banks and Banking).
13. Népszámlálás (Census).
14. Partvédelem (Coast Guard).
15. Kereskedelem és ipar (Commerce and Trade).
16. Természetvédelem (Conservation).
17. Szerzői jog (Copyrights).

18. Büntető jog és bűnvádi eljárás (Criminal Code and Criminal Procedure).
19. Vámok (Customs, Duties).
20. Nevelésügy (Education).
21. Élelmiszerek, gyógyszerek (Food and Drugs).
22. Külföldi kapcsolatok és nemzetközi fogalom (Foreign Relations and Intercourse).
23. Közutak (Highways).
24. Kórházak, gyógyintézetek, ápolók, temetők (Hospitals, Asylums and Cemeteries).
25. Indiánjog (Indians).
26. Belföldi állambevételek (Internal Revenue).
27. Alkoholtörvényhozás (Intoxicating liquors).
28. Bírói szervezet, bíróság (Judicial Code and Judiciary).
29. Munkajog (Labor).
30. Bányajog (Mineral Lands and Mining).
31. Pénz és pénzügyek (Money and Finance).
32. Honvédség, nemzetőrség (National Guard).
33. Belső hajózás és vízjog (Navigation and Navigable Waters).
34. Tengerészet, flotta (Navy).
35. Szabadalmi jog (Patents).
36. Hazafias egyesületek és ünnepek (Patriotic Societies and Observances).
37. Illetmények, fizetések — hadsereg, flotta, tengerészet, partvédelem, parti és geodeziai felmérés, közegészségügy (Pay and Allowances — Army, Navy, Marine Corps, Coast Guard, Coast and Geodetic Survey, and public Health-Service).
38. Nyugdíjak, kegydíjak és hadastyánok ellátása (Pensions, Bonuses, and Veteran's Relief).
39. Póstatag (The Postal Service).
40. Középitkezés, közművek és a köztulajdon joga (Public Buildings, Property, and Works).
41. Szerződések az állammal (Public Contracts).
42. Közegészségügy (The Public Health).
43. Állami földterületek (Public Lands).
44. Államszövetség nyomdái és állami közlemények (Public Printing and Documents).
45. Vasútak (Railroads).
46. Tengeri hajózás (Shipping).
47. Táviró-, telefon- és rádióügy (Telegraphs, Telephones and Radio Telegraphs).
48. Territoriumok és szigetek (Territories and Insular Possessions).
49. Fuvarozási jog (Transportations).
50. Háború (War).

Ha elgondoljuk, hogy az Egyesült Államok hatalmas területe 784 millió négyszögkilométert tesz, amelynek 123 millió lakosa közül 112 millió fehér és 11 millió néger van, akik mindannyian más világrészekből eredtek, mert a benszült indiánusok száma mindössze 244 ezer, akkor megvilágosodik előttünk ezeknek az általános jellegű jogszabályoknak jelentősége. Ezek a jogszabályok szoros kapcsolatban vannak az alkotmánnyal, amely az amerikai szabadságjogokat tartalmazza. E szabadságjogok lényege az, hogy az állam az egyéneket munkájukban, életükben, tulajdonuk élvezésében ne korlátozza. Ha ezt a szabadságot törvény korlátozza, a bíróságok kimondhatják, hogy az új törvény nem felel meg az alkotmány szellemének. Ennek folyománya képen ilyen törvény érvénytelen. Az alkotmány illetén magyarázata útján, amely a bírói ítéletekben gyakran észlelhető, a bíróság nemcsak a szövetségi törvényeket, hanem az egyes tagállamok törvényeit is felülvizsgálja s valósággal a törvényhozás fölé kerekedik. Megjegyzendő, hogy a szövetségi kongresszus két házának — ellentétben az európai törvényhozásokkal — a törvényalkotás terén teljesen egyenlő szerepe van, mert bármelyik ház abszolút vétőjoggal megakaszthatja a törvény alkotását. Az Egyesült Államok elnökének vétőjoga csupán halasztó hatályú. — Némi eltérést a két ház törvényhozó szerepében a pénzügyi törvényhozás mutat, mert pénzügyi törvények csak a képviselőházból indulhatnak ki. Viszont a törvénykezdeményezés kizárólag a képviselőház vagy a szenátus tagjai részéről indulhat ki.

A bíró érvényesülése az alkotmányos szellem védelmében tehát a bíróságot valósággal a törvényhozással egyenlő rangú tényezővé teszi. A bíróságok álláspontja szerint ugyanis a XVIII. évszázad utolsó évtizedeiben a függetlenséget kiküzdő nép alkotta meg az alkotmányt, amelyben ennek a népnek akarata jutott kifejezésre. Ez az igazi szuverenitás, amelynek alapelveit Bodin rakta le s amely lassanként utat tört egész Európában, míhelyt a francia forradalom a demokrácia korlátait lerombolta. Minthogy a törvényhozással egyenrangú bíróságnak a feladata az, hogy a törvényeket, elsősorban az alkotmányt, amely szintén törvény, alkalmazza, nyilvánvaló, hogy az alkotmány szelleme az a lényeg, amelyet a bíróságok féltékenyen őriznek. Ez magyarázza meg, miért akadályozta meg a bíróság évtizedeken keresztül a szabadság szellemének ellentmondó, folytonos állami beavatkozást követelő szociálpolitikai törvényeket. Ne higyük, hogy e konzervatív ellenőrző munkában a szövetségi legfelsőbb bíróság, a Supreme Court egyedül állott, amelyet természetesen a szövetségi középfokú Circuit Courts of Appeals és az alsófokú District Courts követtek. Ugyanezt tapasztaljuk a 48 állam külön bíróságainak gyakorlatában, amelyeket európai értelemben vett kapcsolatok nem fűznek a szövetségi bíróságokhoz. Hiába függetlenek a tagállamok különböző alsó, középső és felsőfokú bíróságai, míhelyt az alkotmányról van szó, a tagállamok rövid időre választott bírái ugyanazt a konzervatív jogi munkát végzik az alkotmány

szellemének feltékeny biztosításában, mint a szövetségi bíróságok élet-hossziglan kinevezett tagjai.

A szövetségi bíróság ítélkezik minden jogi és méltányossági — (Equity) — kérdésben, amelyeknek keretében nemcsak az alkotmányról, hanem az Egyesült Államok törvényeiről és szerződéséről lehet szó. Idetartozik a tengeri jogszolgáltatás, a konzulokra és a követekre vonatkozó vitás jogesetek elbírálása, azok a perviták, amelyekben az egyik fél az Egyesült Államok szövetsége, vagy valamely tagállam — szemben egyik vagy több másik tagállammal; azok az esetek, amidőn egyik tagállam egy másik tagállam polgáraival áll szemben, a különböző tagállamok polgárai között felmerülő perviták, egyik tagállam vagy ennek polgára és valamely külföldi állampolgár (alattvaló) között felmerülő peres ügyek. A követek és konzulok ügyeiben a szövetségi legfelsőbb bíróság gyakorolja első, egyben végső fokon is az ítélkezést, — amennyiben valamelyik állam az egyik peres fél. A szövetségi legfelsőbb bíróság fellebbezési forum az egyes tagállamok bizonyos ítéletei ellen, bár ezt a kérdést az alkotmány nem szabályozza. Épen az alkotmány e szabályozásának hiánya okozta azt, hogy az egyes tagállamok egyideig nem ismerték el ezt a fellebbezési forumot, mindaddig, amíg egy konkrét esetben (Martin contra Hunter) 1816-ban elvi jelentőségű döntést teremtett, amely az alkotmány 6. cikkelyének 2. szakasza értelmében úgy tekintendő, mintha az alkotmányban gyökereznék. Hogy az egyes tagállamok bírói döntését a legfelsőbb bíróság felülvizsgálhassa, meghatározott feltételeket kell teljesíteni. Az első feltétel az, hogy az adott esetben az egyes tagállam oly bírósága döntsön, amely a kérdéses eset eldöntésére illetékes. E szerint az ítélkező bíróság nem feltétlenül az egyes tagállam legfelsőbb bírósága lesz, mert vannak peres ügyek, amelyeket végső fokon a középfokon ítélő állami bíróság intéz el jogerősen. A másik feltétel az, hogy a peres kérdés az Egyesült Államok szövetségi jogára vonatkozzék. Ha ezek a feltételek bekövetkeznek, akkor jogosult a szövetségi bíróság a döntésre.

Ami az egyes tagállamokat illeti, szervezetük nagyjában megegyezik a szövetséges unió szervezetével, bár az elnevezésekben bizonyos eltérések észlelhetők. Az egyes tagállamok törvényhozásai rendszerint ugyancsak két házból állanak, a képviselőházból, — amelyet némi államban gyűlésnek (Assembly) neveznek — és a felsőházból. A tagállamokban a bírói hatalmat állami, kerületi, gyakran városi bíróságok gyakorolják.

Az amerikai jogrendszerről az előadottak még nem adnak képet, mert eddigi vázlatunkban főleg az alkotmányjog és a közigazgatási jog területét érintettük.

A magánjogi terület megvilágítása, amely kibogozatlannak látszik, nehéz feladat elé állítja a szemlélőt. Az amerikai magánjog alapja a Common Law, amely 1776-ig, — ha az angol gyarmati jogtól eltekintünk, — úgyszólván teljesen egyezik az angol joggal. A Common Law-

nak három értelme van. — Az első lényege abban esúcsosodik ki, hogy a Common Law nem egyéb, mint az angol—amerikai jog, amely szemben áll a római joggal, illetve azoknak az államoknak a jogrendszerével, amelyek magánjogukat a római jogi alapra fektették. Ebből a római jogi alapú magánjogtanból fakadt az a tökéletes, egységes jogászat, amely pandektajog néven ismeretes. A Common Law második értelme szerint azokat a perjogi szabályokat foglalta össze, amelyeket a Common Law bíróságai alkalmaztak évszázadokon keresztül a polgári peres eljárásban, szemben az u. n. Equity (méltányosságot gyakorló) bíróságokkal, amelyeknek polgári törvénykezési szabályai nem voltak pontosan meghatározva, hanem az adott perta természetéhez alkalmazkodva csupán egy célt szolgált: miképen valószínűsíthető meg az igazság eszméje. Végre a Common Law harmadik, legáltalánosabbban elfogadott értelme szerint a törvényi jog hiányában a bíróságok ítéleteiben és egyéb határozataiban megnyilatkozó joggyakorlatból kifejlődött jogszabályokat tartalmazza. — Akármilyen a fontossága az alkotmánynak, meg a törvénynek, amelyek kétségtelenül elsőséget élveznek, a harmadik értelemben vett Common Law jelentősége, — amelyre a szokásjog elnevezés a legtalálhatóbb, — legnagyobb. Ez a Common Law az Egyesült Államokban 1776. óta nem egyezik többé az angol joggal, akár az angol törvényeket, akár az angol szokásjogot vesszük szemügyre.

Az eddigi adatokból nyilvánvaló, hogy az Egyesült Államok szövetségi kodexében az 50 cím alatt nem található a kodexben nem szabályozott magánjogi anyag, amely a 48 tagállam kizárólagos területe. Negyvennyolc független iurisdiction van tehát, nem szólva az államokon kívül álló territoriumokról és az Egyesült Államok egyéb birtokállományának (Panama, a szigetek, gyarmatok) magánjogáról.

A tagállamok helyi jellegű, esetleg időbelileg meghatározott, továbbá magánjogi természetű ügyeit, különösen, ami a pénztartozásokat illeti (appropriations), a szövetségi kodex nem kívánta egységesen szabályozni, hanem a kodex 1. címének 1. fejezetében, amely az életbeléptetési és átmeneti intézkedéseket tartalmazza, — a 2. §-ban — kifejezetten rendeli, hogy amennyiben a kodex ily jellegű magánjogi szabályokat tartalmazna, ez a tagállamok külön jogát nem érinti, tehát a tagállamok erre vonatkozó törvényei és egyéb jogszabályai hatályban maradnak¹⁸

A negyvennyolc tagállam közül csupán Californiának van polgári törvénykönyve. A többi a magánjognak csupán egyik vagy másik szű-

¹⁸ „That the incorporation in this code of any general and permanent provision taken from an act making appropriations, or from an act containing other provisions of a private, local, or temporary character, shall not repeal, or in any way affect any appropriation or any provision of a private, local or temporary character contained in any of said acts, but the same shall remain in force.

kebb vagy szélesebb területét foglalta törvénybe. Minthogy mindegyik állam — a másik államra tekintet nélkül — alkothat oly törvényeket, amelyek a gazdasági, főleg a kereskedelmi életre hátrányosak lehetnek, nyilvánvaló e törvények súlyos következménye, mert a gazdasági, főleg az üzleti életben alig van oly ügylet, amely pusztán a kérdéses törvényt hozó tagállam területére szorítkoznék. Ilyenkor érezhető az egységes magánjog hiányának káros következménye, de ezen segíteni nem lehet, mert az alkotmánymódosítás az amerikai viszonyok mellett leküzdhetetlen nehézségekkel járna.

Az igazságnak tartozom azzal, hogy az éremnek másik oldalát is megvilágítsam. Ez az oldal a következő tényeket mutatja. Abban az esetben is, ha az alkotmány változtatása nélkül keresztül lehetne vinni azt, hogy a 48 tagállam azonos magánjog alkotásával egységes jogot teremtsen, az egység nem maradna meg hosszabb időn keresztül, mert egyik vagy másik tagállam a helyi viszonyok és helyi érdekek nyomása alatt ezeket az esetleg létrehozott azonos szabályokat módosítaná. Ehhez a valószínű nehézséghez fűződik egy még ennél is komolyabb természetű tényező: az egyes államok külön bírósága. A törvények magyarázatára egyedül ezek a bíróságok illetékesek. A különböző tagállamok különböző bíróságai eltérően fogják fel a törvényeket, eltérően magyarázzák, ennél fogva különbözőképpen alkalmazzák a jogszabályokat. A jogegységről szó sem lehet, legfeljebb egyetlen állam különböző fokú bíróságainak joggyakorlatában. A 48 állam különböző felfogását, jogmagyarázását egységesíteni nem lehet, mert az Unió alkotmánya szerint a szövetségi legfelsőbb bíróságnak sincsen hatásköre az egyes tagállamok külön jogának magyarázatára.

Hiába követeli ezt egy félévszázad óta az amerikai ügyvédek szervezete, az American Bar Association, mely a jogegység megteremtése céljából az utolsó évtizedekben számos egységes szellemű törvényjavaslatot dolgozott ki. Hiába fogadott el Newyork állama ezek közül több törvényjavaslatot, pl. a vételi jogról, a váltójogról, a nyilvános kereskedelmi társaságok jogáról, a részvénytáruházásról, a tulajdonfenntartás mellett történő vételi szerződésről, stb. Az egységes szabályozás zátonyra került. Egyes államok buzgó törekvése nem talál visszhangra főleg a nyugati, földműveléssel és bányászattal foglalkozó államokban, amelyeknek egyszerűbb életviszonyai nem követelik az új jogszabályalkotást.

Hiába ígyekeznek „Restatements of Law“, „Contracts“ címen a hatályos jogot összeállítani, a magánjog bonyolult amerikai világában nem sikerül az a kodifikálás, amely az alkotmányjog, a közigazgatási jog és némely közös érdeket szolgáló gazdasági jog terén az „Egyesült Államok törvényeinek kódexében“ a fent ismertetett ötven cím alatt sikerült.

A jogrendszer a törvényeken kívül — mint láttuk — a joggyakorlaton nyugszik, amely a bírói határozatokban tükröződik vissza. A

bírói határozatokat egyes államokban az állam, másutt magánosok adják ki. A West Publishing Company által eddig (1933) kiadott ötven kötetre rúgó „Century Digest“ az 1658. évtől 1896. évig terjedő bírói határozatokat foglalja magában. A „Century Digest“ című bírói határozati gyűjteményekhez csatlakozik az 1896. évet követő 30 esztendő bírói határozatainak gyűjteménye, amely „Decennial Digest“ címen három sorozatban kb. harminc kötetben látott napvilágot. Az enciklopédiák közül említésre méltó a Corpus Juris, a Cyclopaedia of Law, a Procedure, Ruling Case Law című gyűjteményes munkák huszonnyolc kötetben és hét pótkötetben.

A bírói határozatok gyűjteményes feldolgozása annál nagyobb jelentőséggel bír, minél gyakrabban észlelhető az egyes államokban a törvényi jog (statutes) hiánya. Törvényi jog hiányában ugyanis a Common Law él ed újra életre, amely a fentiek szerint a bírói joggyakorlatból kifejlődött szokásjoggal azonos. Minthogy hiába keressük a római jog hatását a magánjogban, ahol még — az európai kontinensen oly tökéletesen kidolgozott egységes kötelmi jog területén sem észlelhető a római jogi alapú pandektajog befolyása, érthető ezeknek a bírói régi és új határozatoknak a jogrendszerben érvényesülő rendkívüli fontossága. Fokozza jelentőségét, hogy a jogtudományi irodalom egyáltalán nem hat sem a jogfejlődésre, sem a joggyakorlatra. Amit gyakran észlel az elméleti jogász Európában, hogy vitás jogi kérdést taglalnak a jogi folyóiratok, az Egyesült Államokban ennek a bírói gyakorlatra történt hatását hiába keressük. A Common Law, a szokásjog a döntő, ami a bírói határozatokban tükröződik vissza. Csak a szokásjogot kutatja a bírő, ha valamely jogi kérdés kidolgozatlan. A rendelkezésre álló analog bírói határozatokat keresi csupán a gyakorlati élet felmerülő eseteinek eldöntésénél. Ha amerikai bírói határozat hiányzik, csak akkor — ez is ritkán esik meg —, fordul az angol Common Law szokásjogi szabályaihoz, aminek legfőbb indító oka a nyelvnek azonossága és annak az amerikai-angol jogrendszernek alapos ismerete, amely szükségtelenné teszi reá nézve, hogy kétes esetekben az európai kontinens pandektajogi jogászatát és az ennek szellemében kifejlődött európai joggyakorlatot vizsgálja.

Hangsúlyoznunk kell, hogy ebben a joggyakorlatban mindig megvan a különbség a Common Law és az Equity között, amelyek kapcsolatáról van ugyan némely tagállamban törvény, de ez a kapcsolat tisztán formai jellegű. Materialis tekintetben független jogrendszert alkot a Common Law, s külön jogrendszert az Equity, úgyhogy a peres esetek eldöntésénél külön kutatja a bírő az első jogrendszer szabályát, amelyet az Equity jogrendszer szabályával állíthat szembe, ha a méltányosság jogának alkalmazásáról lehet szó. Az amerikai magánjogi rendszer jogforrásainak kutatása során nagy hiányt jelent az, hogy e két jogrendszer bonyolult területe feldolgozatlan. S ebből magyarázható az a körülmény is, hogy a magánjog általános részét, amelynek

kifejtése az európai jogrendszerekben értékes bevezető vezérfonál a bíró és az ügyvéd részére, Amerikában nem találjuk meg.

Magánjogként kezeli az amerikai jogrendszer a peres eljárást, mert ezt úgy tekinti, mint az egyének jogának érvényesítését célzó jogterületet. Külön jelentősége van a polgári perjog mellett a bizonyítási jognak (Law of Evidence), amelynek keretében ma is (1933) működő, nagyjelentőségű tényező az esküdtek intézménye. Mindegyik államnak külön polgári perjoga levén, az amerikai perjogi szabályok tarka bonyolultság képét adják. Közelebbről vizsgálva e perjogi forrásokat, három csoportot különböztetünk meg. Az elsőbe harminc állam tartozik, amelyek Newyork állam 1848. évi (perjogi) kodexéhez igazodtak. Ezeket nevezzük perjogi szempontból „Code-States“-nak. A másik csoport elnevezése: „Common Law-States“, mert az e csoporthoz tartozó államok törvényekkel módosították a Common Law alapján lefolytatott peres eljárás szabályait. Végre a harmadik csoportba a „quasi Code States“ tartoznak, tehát azok az államok, amelyek a Common Law alapján lefolytatott peres eljárási szabályoktól eltértek, bár a newyorki perjogi kodexhez nem csatlakoztak. A perjogi szabályok bonyolultságát még jobban fokozza a kapcsolat teljes hiánya az egyes államok bíróságai között, mert az elhangzottak szerint a szövetségi bíróságok és az egyes tagállamok bíróságai között összefüggés nincsen. Polgári perjogi kérdésekben tehát jogegységről az amerikai jogrendszerben szólni nem lehet. Ime, ez a következménye a kettős bírói rendszernek.

Sajátossága az amerikai jogrendszernek, hogy külön közigazgatási bíráskodást nem ismer. Amerikai felfogás szerint, amint egy az igazság, amely kétféle arcot nem ismer, úgy egy a jog, akár magánjogról, akár közigazgatási jogról folyik a peres vita. Ezt a jogot a pártatlan bíró szolgáltatja, ugyanaz a bíró, aki közel áll a való élethez, akár az egyének állanak szemben egymással, akár az egyén áll szemben az állammal. Az Egyesült Államokban külön bírói szervezetet nem ismernek akkor sem, ha az állam érdekei ütköznek az állampolgárok közigazgatási jogi természetű érdekével

Az amerikai jogterületről visszatérve az előadónak éles elmeéllével kifejtett, a szemléleti tévedésre vonatkozó, bár megvesztegető formában jelentkező arra a kiindulására, hogy a jogszabályok nem bonyolultak és hogy egyoldalú az a felfogás, mintha a jogszabályok sokasodását egyedül valami jogszabályalkotási láz eredményezné, kénytelen vagyok ezt a tételt tagadásba venni. Kiindulásul egyedül az a tétel szolgálhat, hogy minden polgárt a jogismerés kötelessége terhel. Felhozott példáink bőségesen igazolták, hogy a jogszabályok valóban bonyolultak és a fejlődés és a gazdasági élet folyvást fokozódó bonyolultsága mellett is, oktalanul elszaporodtak. A külföldi jogszabályrendezési példák beigazolták az előadó amaz állításának tévességét, „hogy a sikertelenséget az egész vonalon meg lehet állapítani, sőt meg lehet állapítani

azt is, hogy erős idegenkedés, talán túlzás nélkül mondhatni, itt-ott felháborodás kísérte az idevágó terveket“. Az ismertetett eredmények arra a következtetésre adnak biztos alapot, hogy ezeknek az állításoknak a tények ellentmondanak.

VII. Irányítsuk ezek után figyelmünket a magyar jogszabályok gyűjteményére vonatkozó tervezetre és „A szabatos törvény“-nek ezzel kapcsolatos részeire. Ezekre építette fel ugyanis az előadó a jogszabály-rendezés ellen elfoglalt álláspontját, nem egy helyen súlyos következtetéseket vonva le, jöllehet sem a tervezet, sem pedig a szerény tanulmány ilyen következtetések levonására alapul nem szolgált. Mindekelőtt hangsúlyozottan kell leszögezmem, hogy a tervezet első fogalmazvány, amely első kiindulásul, mintegy tárgyalási alapul kívánt szolgálni. A tervezetben lefektetett elgondolásokat nem is lehet véglegeseknek tekinteni. Az előadó ezeknek az elgondolásoknak a szöveg egyszerű jelentésén messze túlmenő fontosságot tulajdonított. Az elgondolásokat természetesen változtatni, módosítani, egyes rendelkezéseket kicserélni, a talán nem eléggé világos tételeket világos rendelkezésekkel helyettesíteni lehetett volna, vagy lehetne, mielőtt a tervezetből a kormány végleges elhatározása és állásfoglalása megszülethetett volna.

A Tervezet címe: „A magyar királyi minisztériumnak . . . M. E. sz. rendelete a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye tárgyában.“ E tervezet 1. §-a szerint „a jogszabályok megismerésének és alkalmazásának megkönnyítése végett a hatályban lévő jogszabályokról hivatalos gyűjtemény készül“. A 2. §. szerint „a gyűjtemény a hatályban levő törvényeket és rendeleteket, illetőleg azoknak a hatályban levő részeit teljes szöveggel, a helyhatósági szabályrendeleteket tárgyak megjelölésével közli“. A 4. §. szerint „a gyűjtemény három részből áll: a törvényeket, a rendeleteket és helyhatósági szabályrendeleteket tartalmazó anyagból. Werbőczy István Hármaskönyvének és az 1861. évi országbírói értekezlet által alkotott ideiglenes törvénykezési szabályoknak még hatályban levő részeit, valamint a törvényhozás felhatalmazása alapján a törvényeket is magukban foglaló hivatalos összeállításokat (1912:LIV. tc. 104., 1927:V. tc. 38—40. §., 1930:XXXIV. tc. 145. §.) a törvények gyűjteményébe kell felvenni.“

Mi tehát a lényeg? Az a gondolat, ami ennek az igénytelen hozzászólásnak is alapul szolgál: a jogszabályok megismerésének és alkalmazásának megkönnyítése. Ezt szolgálná a hivatalos gyűjtemény, amely egyszersmind hivatalos állásfoglalást jelentene abban a nehéz kérdésben, hogy valamely jogszabály hatályban van-e? A közigazgatás szervei ezáltal mentesülnének minden más hivatalos vagy magánjellegű gyűjtemény használatától. A bíróságokra azonban továbbra is érvényes marad az 1869:IV. tc. 19. §-a.“

Kérdés ezek után, megállhatnak-e az előadónak alkotmányjogi, közjogi és egyéb aggodalmai?

1. Az előadóval szemben megállapítható és igazolható, hogy

a hatályos jogszabályok gyűjteményét sohasem képzeltük másképpen megvalósíthatónak, mint törvényhozás útján és pedig teljesen az előadó által is kívánt módon, az 1514: LXIII. tc. szellemében. A feladat nagy jelentősége mellett teljes mértékben tudatában lévén a felelősségnek, amely a munka elvégzőire hárul és a rendkívüli nehézségeknek, amelyeket le kell győzni, a legmesszebbmenő gondossággal kívántunk eljárni. Felhasználtuk volna azokat a tapasztalatokat, amelyeket a külföldi sikeres példák nyújtanak (egyházi jogi, amerikai kodifikáció), de figyelemmel lettünk volna azokra a tanulságokra is, amelyeket azok a külföldi példák nyújtanak, amelyek a gondos előkészítés ellenére sem vezettek eredményre (németbirodalmi kísérletek). Éppen ezért, mielőtt a törvényhozás elé került volna a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményének ügye, a munka már el is lett volna végezve. Ez az elvégzés bekövetkezett volna az ismertetett Tervezet alapján. A hatályos jogszabályok így elkészült gyűjteményének hivatalos munkálat jellege lett volna és minden magánmunkálat felett azzal a felbecsülhetetlen haszonnal járt volna, hogy a minisztertanács (a kormány) hivatalos állásfoglalását jelentette volna abban a tekintetben, hogy mi a hatályos joganyag? Részben már a munka folyamán, de részben csak annak befejezése után derült volna ki, hogy hol kell és mily mértékben szükséges a törvényhozási felhatalmazás. Világosan kitűnik ez „A hatályos magyar jogszabályok gyűjteményét szerkesztő bizottság” működési szabályzatának 8. §-ából. „Hogy a bizottság a feladatának megfelelhessen, a szakcsoportok a teljes üléseken beszámolnak arról, hogy mely tárgykörre vonatkozó jogszabályok egységes szerkezetbe (hivatalos összeállításba) foglalását tartják célszerűnek és e célból esetleg mily terjedelmű törvényhozási felhatalmazásra van szükség. Ha a teljes ülés a szakcsoport véleményében osztozik és az egységes szerkezetbe foglaláshoz a törvényhozás felhatalmazása nem szükséges, rendeleti úton való egységes szabályozás iránt, ha pedig e jogszabályok törvények, vagy a törvényhozás hozzájárulása nélkül nem módosítható rendeletek, a megfelelő törvényes felhatalmazás kieszközlése iránt a miniszterelnökhöz javaslatot tesz.”

Ugyanez tűnik ki „A szabatos törvény”-nek nem egy megállapításából, amelyek közül csupán egyet idézek. „Az ellenvetések simán eloszlatathatók. A jogszabályok rendezésére való felhatalmazást a törvényhozás adja. A törvényhozás szabja meg a kereteket, egyidejűleg meghatározza az anyagot, amelynek jogi rendezését parancsolja.” (74. l.) A törvényalkotás tehát nem siklik át rendeleti útra, vagy ha átsiklanék, az csak annyiban történnék, amennyiben a törvényhozás ily rendeleti utat maga jónak lát. A szerkesztést illetőleg tévedésektől nem egészen mentes az előadó, mert egyik helyen azt állítja, hogy „ezután következnek a szövegnek megfelelő átalakításai, mert hiszen, amint Mártonffy Károly tanulmányából megtudjuk, nem a törvények egyszerű lenyomatásáról van szó, hanem annak az eljárásnak a követéséről,

amely az egyenes adókra vonatkozó törvények egységes szerkezetbe foglalásával jól bevált. Tehát át kell szövegezni, tömör egységbe kell foglalni, s módosítani kell a jogszabályokat úgy, amint szükségesnek fog látszani". Másutt viszont azt fejtegeti az előadó, hogy „más volna természetesen a helyzet, ha a hivatalos gyűjtemény nem pusztán összegyűjtése lenne a jogszabályoknak, hanem kompiláció, olyan, mint Justinianus Corpus Juris-a, vagy a Codex Juris Canonici". A két állítás szemben áll egymással.

2. Mindezekből következik, hogy a hatályos jogszabályoknak a minisztérium által tervezett hivatalos gyűjteménye semminemű zavart a jogforrások hierarchiájában nem okozna. Ez a hivatalos gyűjtemény még nem lett volna az, ami Justinianus törvényalkotása, a Codex Juris Canonici, az Egyesült Államok egységes törvénykönyve, vagy a „Sammlung der Reichsgesetze", amit a németek vettek tervbe. Egyszerűen előmunkálát akart lenni a kibocsátandó törvénygyűjteményéhez, vagy esetleg a jogszabályoknak több kötetben való gyűjteményéhez. Ehhez természetesen már vagy törvényi felhatalmazás kellett volna, vagy pedig egyes jogintézményekre vonatkozó és több helyen elszórtan levő törvényi rendelkezéseknek új törvényben való összefoglalása (inkorporálása). Ez esetben ugyanaz történt volna, mint amiről az előadó kijelenti, hogy állásfoglalásával nem ellenkezik egy-egy tárgykörnek egységes szabályozására való törekvés.

3. A tervbe vett jogszabálygyűjteménynek két jellemző vonása lenne. Az egyik, hogy a minisztériumnak hivatalos kiadványa lenne, a második az, hogy a gyűjtemény a minisztérium hivatalos állásfoglalását jelentené abban a kérdésben, vajjon valamely jogszabály hatályban van-e.

A bírói hatalom gyakorlásáról¹⁰ szóló 1869:IV. tc. 19. §-a teljesen sértetlenül megmarad. A közigazgatás szerveire is csak az az utalás olvasható a Tervezetben, hogy azok más, akár hivatalos, akár magánjellegű gyűjtemény használatától mentesülnek. A régi törvények érvénye, jogforrási jellege egyelőre nem változik. Megváltozni akkor fog, amikor a törvényhozás, vagy felhatalmazás alapján a kormány a hatályos jogszabályok új gyűjteményét kibocsátja. De a jogforrások hierarchiája ekkor sem változik, mert régi törvény helyébe új törvény, régi rendelet helyébe új rendelet lép. Mindenkör természetesen a törvényhozás kifejezett akaratának megfelelően csak azokra a tárgyakra vonatkozólag, amelyekre a törvényhozás az egységes szerkezetbe való foglalást szükségesnek látta. Így bármily érdekes is azoknak a régi magyar törvényeknek felsorakoztatása, amelyeket az előadó úr az ő széleskörű

¹⁰ 1869: IV. t. c. 19. „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokas szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt."

jogi tudásának kimeríthetetlenül gazdag kincsestárából felszínre hozott, a Tervezet alapgondolatának helyességét távolról sem érinti.

Nem hagyhatom azonban említés nélkül azt a nagyértékű gondolatát, amelyet az államjogi és közjogi törvényeknek figyelmen kívül hagyásáról mond: „Lehetne esetleg arra az álláspontra helyezkedni, hogy a szóban levő hivatalos összegyűjtés ne terjeszkedjék ki az alkotmányjogi vagy közjogi jogszabályokra. Ennek az álláspontnak azonban két nagy nehézsége van. Először is nem lehet megvonni a határvonalat — egyrészt az alkotmányjogi és közjogi jogszabályok között, másrészt az egyéb tárgyú jogszabályok között, mert az utóbbiak között különösen a közigazgatási és büntetőjogi tárgyú jogszabályok többnyire ölelkeznek a szűkebb értelemben vett alkotmányjoggal, de a magánjog területén is vannak szabályok, amelyek az alkotmányjog területére is átnyulnak, pl. a kisajátítási jog, az egyesületi jog, a munkajog. Alig lenne összeegyeztethető a racionalizációval, hogy egy helyett három gyűjteményt adjon kezébe, u. m. az eddigi Corpus Jurist, a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteményét, kirekesztve abból az alkotmányjogi szabályokat, végül az alkotmányjogi szabályokat külön vagy benne hagyva a Corpus Jurisnak a hatályban levő egyéb jogszabályok kivonása után megsoványodott testében“. Ez egyáltalán nincs ellentétben a racionalizáció elvével. Ez annyival könnyebben keresztülvihető, mert a magyar közjog anyaga egyáltalán nem oly terjedelmes és semmi esetben sem oly bonyolult, hogy annak tudását minden magyar embertől megkívánni ne lehetne.

4. Tárgyaltalannak kell kijelentenem mindazt, amit az előadó a tervezet ahistorismusa ellen mond, mert ezt az állítást nem támogatja a Tervezet egyetlen szakasza, „A szabatos törvény“ című tanulmány fejtegetései, különösen „A jogszabályrendezés ellenvetései és bírálatuk“ című fejezet (73-75 l.) annak kifejezetten ellentmondanak.

5. Felemlítette az előadó a történeti iskolát, illetőleg annak egyik előkelő képviselőjét, Savigny-t. A történeti iskola kifejezetten kodifikáció-ellenes volt, ami kitűnik már egyik legelső képviselőjének, Hugo Gusztávnak 1788-ban, a porosz törvénykönyv javaslata alkalmával tett nyilatkozatából. Hugo szerint „egy új törvénykönyv nemesak nélkülözhető, de épen létesíthetetlen; aki a jogot keresi, az feltalálhatja azt a pandektákban; a törvénytudományok s a törvénytudósok emlőin nagygyá nőtt bírásokra kell bízni a hézagok pótlását, nem rendszeres törvényhozásra; valamint például valamely nyelvtan vagy valamely dietetikai kézikönyv nem szorul az álladalom szankciójára, úgy nem szorul arra a jog; s végre az emberi erő nem képes általános törvénykönyvet szerkeszteni.“²⁰ A történeti iskola ez állásfoglalása után nemsokára elkészült a porosz Allgemeines Landrecht 1794-ben, majd a XIX. évszázad első éveiben Napoleon nagyszabású törvényalkotása; 1811-ben az osztrák polgári törvénykönyv, majd jóval később 1900-ban a német-

²⁰ Idézi Szalay László, Publicistai dolgozatok. I. köt. Pest, 1847, 36. l.

birodalmi polgári törvénykönyv. Tehát az egységes kodifikáció megvalósítható.

6. Ebben az összefüggésben kell megemlékezni mindarról, amit az előadó Werbőczy István Hármaskönyvével kapcsolatban mond. „És mit szólunk Werbőczy Hármaskönyvének a megreformálásához. Ha a miniszterelnökhöz intézett fentebb már bőségesen ismertetett javaslatban nem volna benne expressis verbis, hogy Werbőczy István Hármaskönyvének még hatályban levő részeit a törvények gyűjteményébe fel kell venni, el sem hinnők, hogy ez is szóba jöhet. Hát lehet-e feldarabolni egyes tételeire azt a kodexet, amelyet a rendiség és az azzal összefüggő királyi adományrendszer és ősiség fűzött szétbonthatatlan szoros egységbe. Közjogi, magánjogi és perjogi szabályai szerint tételes jogszabályok többnyire a történelmi múlté lettek azoknak az intézményeknek a megszűntével, amelyekben gyökereztek, de a Hármaskönyv azért mégsem veszítette el jelentőségét a ma érvényes jog szempontjából“. Ezekre vonatkozólag mindenekelőtt néhány gondolatnak óhajtok kifejezést adni. Azt, hogy a jogszabályrendezés kívánalma nem a mai kor találmánya és nem is a modern racionalizálási törekvések szüleménye, hanem régi és állandó, mint maga a jog, az eddig elmondottak világosan igazolják. Örökös a küzdelem a hatályos és a hatályukat veszített, az elavult, vagy tárgytalanná vált jogszabályok között. Az előadó veszélyesnek és kegyeletsértőnek tekinti Werbőczy Hármaskönyvének abból a szempontból való megvizsgálását, hogy egyes rendelkezései mennyiben vannak hatályban. Nincs ebben semmi kegyeletsértő és nem is tradícióellenes ez az eljárás. Minden jogszabálynak megvan a maga élete, a virulens kora, a hanyatlása és végül az elantíkválódása. Ez alól nem mentesek a legtökéletesebb kodifikációk sem. Mi az örök a jogban? Örök és változhatatlan az igazság eszméje. Vannak általános jogelvek, amelyek örökéletűek, de a tételes jog mindig átalakul, módosul, gyakran egészen elmulik. Nem csökken ezzel Justinianus jelentősége, vagy Werbőczy értéke, csak az a jelenség lép előtérbe, hogy a tételes jog az érvényes, a hatályos jog világából a történeti jog világába vándorol. Maga Werbőczy mondja, amikor munkáját befejezte: „ez ország törvényei és határozatai, melyeket ezelőtt a legsűrűbb homály és sötétség borított“, ²¹ tehát neki azt rendezni, újra szövegezni, megtisztítani, a hatályost a nem hatályostól és elavulttól, a tárgytalantól szétválasztani kellett. Néhány évszázaddal későbbben a másik nagy magyar, — akinek magyarságát és hazafiasságát senki kétségbe nem vonja, a nemzeti reformátor, — Széchenyi István ilyen nyilatkozatokat tett: „hát a rabulának tévetegéből, amelynek gazdag gyűjteménye a Corpus Juris, nemzetünknek soha ne lenne szabad kimenekedni?“ ²² Törvénykönyveink kitisztítása és mindazon tárgyaknak

²¹ Kolosváry S. és Óvári Kelemen, id. m. 15. l.

²² Beöthy Zsolt, Széchenyi és a magyar költészet, Budapest, 1893., 64. l. L. még Vécsey Tamás, Széchenyi és a magyar magánjog, Budapest, 1895., 4. l.

máshova illesztése, amelyek törvények közé nem illenek s ekép azokat csak össze-vissza zavarják, ...legsürgösb szükségünk közé tartoznak, és csak akkor fog a két roppant foliantnak becse kezdődni, mikor legalább is *kilenctizede el lesz égetve* és tüze felett újra felszentelve módosított, javított s rendbehozotti egytizede.”²³

7. Széchenyi István tüzes szavait olvasva azt lehetne állítani, hogy bár ő a legnagyobb magyar, mégis nemzeti forradalmár volt. Éppen ezért helyes, hogy kivüle másik példára is hivatkozzunk, amelynek szerzője oly konzervatív intézmény, amelyet nem lehet forradalmi veleltásokkal vádolni. Ez pedig nem más, mint a magyar igazságügyminisztérium. Van ugyanis az igazságügyminisztériumnak kitűnő gyűjteményes munkája, amely hosszú ideig nagy szolgálatot tett a magyar jogi életnek. Ennek a címe: „Hármas Mutató a magyar igazságügyi írott jog forrásairól. A m. kir. igazságügyminiszter megbízásából kiadja az Igazságügyi Közlöny szerkesztősége. Megjelent Budapesten 1907-ben.” Bár az előszó leszögezi, hogy a Hármas Mutató semmiféle irányban sem jelent hivatalos állásfoglalást, ez mégsem változtat azon a tényen, hogy az összes magyar igazságügyi vonatkozású törvényeket hatályosságuk szempontjából megvizsgálja. Tehát éppen azt teszi, ami ellen az előadó síkra száll. „El sem hinnők, ha a már ismertetett javaslatban expressis verbis benne nem volna, hogy Werbőczy István Hármaskönyvének még hatályba levő részeit a törvények gyűjteményébe fel kell venni, el sem hinnők, hogy ez is szóbjöhethet.” Az igazságügyminisztérium által kiadott Hármas Mutató éppen ezt teszi, mert a könyv azzal kezdődik, hogy feltünteti azokat a részeket, amelyek a Hármaskönyvből még hatályban vannak, nevezetesen „1514: Werbőczy Hármaskönyve. Előb. 2. 6. 7. 8. 9. 11. és 12. c., II. R. 2. 3. c., 5. c., III. R. 2. c.”

A törvényes öröklés fejezetében (Hármas Mutató 349. l.) olvassuk, hogy Szent István II. k. 24. fejezete: *de viduis et orphanis* (az özvegyekről és árvákról) szóló rész még hatályban van. Ugyancsak e helyütt tűnik ki, hogy Werbőczy Hármaskönyvéből a törvényes öröklésre vonatkozó következő részek vannak hatályban: „I. R. 16. c. 3. §. 30. c. 7. §. 40. 48. c. 1. 2. és 5. §.”

„A magyar jog — mint a legtöbb jog — nem paragrafusok pusztá halmaza, hanem szerves élő test”, — mondja az előadó, hozzátéve, hogy ez a hiba egyik forrása. Hozzáfűzi: „ha jogunk csak paragrafusok pusztá halmaza volna, akkor el lehetne végezni a rostálást s az érvényben levő paragrafusokat, mint tiszta búzát az egyik, a hatályukat veszített paragrafusokat pedig, mint ocsut, a másik garmadába lapátolhatnók.” Sehol semmi bizonyíték arra nincs, hogy bárki a jog lényegét így fogta volna fel. Ellenben az ellenkező nézet igazolására szolgálhat „A szabatos törvény”-ről szóló dolgozat egész gondolatmenete. Különösen tanubizony-

²³ Gróf Széchenyi István fennmaradt munkái, 1872., 2. kiadás, I. Hungaria, 79. l.

ságul hívható a tanulmánynak harmadik fejezete, amely a jogszabály-rende-zés megoldására tesz kísérletet. Ez a rész (a 49—76. l.) kisugá-rozza azt a féltő aggodást, amellyel a kodifikáció és a jogszabályrende-zés finom, érzékeny kérdéséhez hozzányulhatunk és ugyancsak ez a fe-jezet az egész jogszabályrendezési kérdést kiemeli a kodifikációnak tisztán technikai értelemben vett elgondolásából és a nemzetnevelés pieder-sz-táljára emeli. Már az első szakasz is etikai kérdést tárgyal: a törvények végrehajtásáért való felelősséget.

8. Az előadó elismeri, hogy „valóban fennáll a helytelen állapot“, de nézete szerint „a megszüntetésére kigondolt jószándékú munka nem vezet helyes eredményre“. Csakhogy a baj forrása az, hogy eddig mi-sem történt. Mint a fentiek élénken tanúsítják, az ismertetett Tervezet a munkának csak bevezetője lett volna. Hozzáfűzi ugyan az előadó azt is, hogy „más volna természetesen a helyzet, ha a hivatalos gyűjtemény nem pusztá összegyűjtése lenne a jogszabályoknak, hanem kom-piláció, olyan, mint Justinianus Corpus Juris-a, vagy a Codex Juris Canonici. Ezek között és a tervbe vett hivatalos gyűjtemény között ugyanis lényeges különbség van. A kompiláció ugyan szintén nem új jogot alkot, hanem a meglevő jogot gyűjti össze, de nem úgy, hogy az élő jogszabályokat egymás mellé írja a gyűjteménybe, hanem rend-szerbe foglalva feldolgozza. Anyagát a fennálló jogszabályokból meríti, ezért azzal kezdi, hogy az élő joganyagot összegyűjti“. Ha figyelme-sen végigolvassuk a Tervezetet és „A hatályos magyar jogszabályok gyűjteményét szerkesztő bizottság működési szabályzat“-át, meg kell álla-pítanunk, hogy a hatályos joganyagnak ilyen összegyűjtése volt tervbe-véve.

Elismerő szavakat talál a Codex Juris Canonici előkészítő munká-jára. „Rendszerbe szedték az anyagot, a kánonokat tárgyük szerint csoportosították, a változott viszonyoknak megfelelően módosították és egységes szempontok szerint átszövegezték, kiküszöbölték az ellentmon-dásokat, a hézagokat kitöltötték, a hiányokat pótolták. Bár bölcsen megtartották a régi jogot, de új törvénykönyvet alkottak. Hasonlóan ment végbe a justinianusi kompiláció is, mégis azzal a különbséggel, hogy a justinianusi kompilációk szerkezete kevésbé felel meg a rend-szeres törvénykönyv követelményeinek“. Ismét utalnunk kell a rendelet-tervezetre, amely ugyanezt a célt tűzte ki a gyűjtemény céljául és amennyiben ennek a célnak mögötte marad, az annak a következmé-nye, hogy a tervezett gyűjtemény csak előmunkákat akart lenni a jog-szabályok rendezésének törvényhozási úton leendő elvégzéséhez.

9. Hivatkozik az előadó Grosschmid Bénire, akinek megállapítása szerint „közjogunk ereje azon nyugszik, hogy nincs kodifikálva.“ Ezt a megállapítást készséggel elfogadva, hangsúlyoznunk kell, hogy köz-igazgatási jogunkat kodifikálni kell, magánjogunkat is, éppen úgy, mint büntetőjogunkat és perjogunkat már kodifikáltuk. Ezek a kodi-

fikációk korántsem ellenkeznek Grossschmid tételével, amely kizárólag a közjogra vonatkozik.

10. Az előadó kénytelen elismerni, hogy „valóban fennáll a helytelen állapot“, tehát a diagnózis megállapítása előtt nem térhet ki. Következnek a betegség elhárítása végett az eszközök megkeresése. Kérdés, vajjon azok az eszközök, amelyeket nagyértékű előadásának végkövetkeztetéseiben felemlít, valóban „az orvoslás hatályos eszközei-e?“ Igénytelen nézetem szerint nem eléggé hatályos eszközök, mert egy lépéssel tovább kell menni és a hatályos jogszabályok hivatalos összeállítását kell elvégezni. A magángyűjtemények évről-évre szaporodnak, már a címük felsorolása is több nyomtatott oldalt tesz ki. Bármilyen gonddal és lelkiismeretességgel készülnek, hiányoktól, tévedésektől nem mentesek és nem rendelkeznek azzal a tekintéllyel, amellyel a hivatalos gyűjtemény rendelkezik. És az előadó éppen ez előtt a lépés előtt hátrál meg. Annak a tételének igazolására, hogy az életviszonyok bonyolultságát szükségszerűen követi a jogszabályok hasonló bonyolultsága, mélyen szántó érvekkel fejtegeti a jelzalog kérdését. Fejtegetései annyira megkapók és annyira meggyőzők, hogy saját szavai szerint a „jogi problémák szinte már az absztrakció felé, a transcendentáliák közé emelkednek.“ Ezzel adja meg az előadó saját maga a komoly állapot annak a szükségnek a felismerésére, hogy a hatályos jogszabályok hivatalos összeállítása nélkül e nagyjelentőségű problémák alig oldhatók meg.

11. Kovacsics Mártonnak és Kovacsics Józsefnek nagyjelentőségű munkássága, amellyel a Corpus Juris-ből tévedésből, vagy tudatlanságból kimaradt törvényeknek felvételét kívánták, azért volt eredménytelen, mert a Corpus Juris-t nem állították össze gondosan és módszeresen. Utólag hiábavaló volt a két jogtudós tudományos igyekezete. Ez magyarázza meg legjobban a követelményt, hogy a jogszabályokat megbízható, pontos gyűjteménybe kell foglalni.

12. Előadó felemlíti, hogy a visszaállított alkotmányos életnek legelső kötelessége volt a forradalmi időkben keletkezett úgynevezett néptörvényeket a magyar törvénytárból kiirtani. Ez a valóságnak meg is felel. Azonban az úgynevezett népköztársasági törvényeknek a törvénytárból törlése az 1920:I. t. c. alapján csak ott sikerült, ahol az életviszonyok nem maradtak erősebbek. Mert például a VIII. néptörvény,²⁴ amely a tanítóknak és óvónőknek fizetési osztályokba való sorolását rendelte el, ma is érvényben van. Ugyanaz az eset ismétlődött meg, mint a szabadságharc bukását követő abszolutisztikus kormány rendelkezéseivel, amelyek közül az alkotmányos élet sokat átvett, illetőleg átvenni kényszerült és később törvényerőre emelt.

²⁴ 1918: VIII. néptörvény az elemi népiskolai tanítóknak és tanítónőknek, a kisebb képesítésű gazdasági szakitanítóknak (szakitanítónőknek), továbbá az óvónőknek az állami tisztviselői fizetési osztályokba való sorolásáról, valamint illetmény- és nyugdíjügyi viszonyainak rendezéséről szól.

13. Az előadó állítása szerint „a jogszabályok hivatalos gyűjteményének kezdeményezői jól tudják, hogy a mi valóságos jogunknak közvetlen megtestesítése és megtestesítője egyedül a szokás, a jus vigens, amely egyetmást átvett a törvényekből. Azt is tudják, hogy a törvények nem önmagukban alkotják a jogot, hanem csak azon az átszűrően keresztül, amellyel őket a consuetudo magába felszívta.” Ez azonban nem mond ellent a gyűjteménynek, amely megkönnyíti a jogalkalmazó munkáját.

14. Az előadó a leghatározottabban állást foglal a hivatalos összeállítás ellen és különösen szigorú bírálatban részesíti az úgynevezett szanálási törvények (1924:IV. t. c. és 1927:V. t. c.) alapján kiadott pénzügyi hivatalos összeállításokat. „A szabatos törvény” című tanulmány (57. l.) részletesen felsorolja a multban készült hivatalos összeállításokat, amelyek főleg az illetéki szabályokra vonatkoztak. Megemlíti a polgári perrendtartásról szóló 1911:I. t. c. életbeléptetéséről szóló 1912:LIV. t. c.-et, amely 104. §-ában felhatalmazza az igazságügyminisztert, „hogy a végrehajtási eljárásnak az 1881:LX. törvény-cikkben és a jelen törvény második címében megállapított szabályait, továbbá a bírói és ügyészi szervezetnek törvényi szabályait egységes szerkezetbe foglalja össze. Az egységes szerkezetet az országgyűlésnek be kell mutatni.” A szanálási törvények megalkotása után újabb törvény ismét az igazságügyminisztert hatalmazza fel bizonyos joganyag-nak az igazságszolgáltatás terén egységes szerkezetbe való összefoglalására. Ez a törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930:XXXIV. t. c.

Ez a törvény azért is figyelemreméltó, mert már nem elégszik meg a miniszternek adott felhatalmazással az egységes szerkezetbe való foglalásra, sőt azzal sem, amivel még az 1912:LIV. t. c. megelégedett, hogy az bemutatandó az országgyűlésnek, hanem a királyi Kuriára ruházza azt a jogot, hogy a törvényes rendelkezések szempontjából a hivatalos összeállítást felülvizsgálja. És csak e felülvizsgálat után lehet azt az országgyűlésnek bemutatni. Mindezek azt tanúsítják, hogy a hivatalos összeállítások, az egységes szerkezetbe foglalások kívánalma a multban éppen úgy megvolt, mint a jelenben és hogy a törvényhozó nagy gondnal kereste a törvényességnek mindig fokozottabb biztosítását. A hatályos magyar jogszabályok gyűjteményét szerkesztő bizottság működési szabályzata²⁵ erre vonatkozólag is tartalmaz rendelkezéseket. A 8 §. kimondja, hogy „a bizottság elsőrendű feladata azoknak a tárgyköröknek megállapítása, amelyeknél az idevonatkozó törvények és rendeletek nagy száma, áttekintésüknek nehézsége, vagy a különböző időben keletkezett jogszabályok között mutatkozó ellentmondások egységes szerkezetbe foglalásukat kívánatosá teszik. Hogy a bi-

²⁵ Tervezet „A hatályos magyar jogszabályok gyűjteményét szerkesztő bizottság működési szabályzata” tárgyában. E tervezet kiegészítője annak a rendelettervezetnek, amely „a hatályos jogszabályok hivatalos gyűjteménye tárgyában” készült.

zottság e feladatának megfelelően, a szakcsoportok a teljes üléseken beszámolnak arról, hogy mely tárgykörre vonatkozó jogszabályok egységes szerkezetbe (hivatalos összeállításba) foglalását tartják célszerűnek és e célból esetleg mily terjedelmű törvényhozási felhatalmazásra van szükség. Ha a teljes ülés a szakcsoport véleményében osztozik és az egységes szerkezetbe foglaláshoz a törvényhozás felhatalmazása nem szükséges, rendeleti úton való egységes szabályozás iránt, ha pedig e jogszabályok törvények, vagy a törvényhozás hozzájárulása nélkül nem módosítható rendeletek, a megfelelő törvényes felhatalmazás ki-
eszközlése iránt a miniszterelnökhöz javaslatot tesz.“ Arra vonatkozólag, hogy a jogszabályok hatályossága megállapításának nehéz kérdésében hogyan kell eljárni, a Tervezet 7. §-a a következőket rendeli: „ha valamely jogszabály hatályosságának kérdésében vita támad és azt megnyugtató módon a szakcsoporton belül, illetőleg több szakcsoport együttes tanácskozásán eldönteni nem lehet, a szakcsoport a vitás kérdést teljes ülés elé terjeszti. A teljes ülés esetleg a bizottság munkájában részt nem vevő szakférfiak véleményének megszerzése után a felmerült vitás kérdéssel a miniszterelnökhöz saját állásfoglalását is megismertető jelentést tesz a kérdésnek a minisztertanács döntése alá bocsátása céljából.“ Az természetesen mérlegelés tárgya lehet, hogy a jogszabályok hatályosságának megállapítására ez a mód jó-e és hogy ez a mód a legjobb eljárás-e. Azonban, mint már fentebb említettük is, a Tervezet csak mint első fogalmazvány jön számításba, amelyet módosítani, tökéletesíteni a szükséghez képest lehet.

A pénzügyi hivatalos összeállítások ellen kodifikációs, tehát szerkesztési és jogszabálytechnikai szempontból felhozható bíráló megjegyzések „A szabatos törvény“ című dolgozatban (59. l.) megtalálhatók. Ugyanott megtalálható az is, hogy e hiányok miatt a budapesti királyi törvényszék, mint felfolyamodási bíróság a közadók kezeléséről szóló 1927. évi 600. P. M. számú hivatalos összeállítást, mint törvénnyel ellenkezőt egy konkrét esetben nem alkalmazta (60. l.). Ebből nem az következik, hogy a hivatalos összeállítások, az egységes szerkezetbe foglalás módszere lenne rossz, hanem az, hogy a jogszabályokat a legnagyobb gondossággal kell szerkeszteni. A pénzügyminisztérium korszakos jelentőségű munkát végzett a háború után, mikor egész pénzügyi adminisztrációkat teljesen átalakította, új alapokra fektette és a megváltozott állami, gazdasági és pénzügyi viszonyokhoz idomította. Az államoknak a háború utáni nehéz pénzügyi és gazdasági helyzete mindenütt megteremtette a pénzügyminiszterek túlnyomó szerepét az államkormányzatban. Ennek a gazdasági és pénzügyi téren jogosult kiváltságos helyzetnek nem szabad átnyulnia a jogszabályalkotás terére is, mert a jogszabályalkotás már nem a pénzügyminiszterek feladata.

15. Idekapcsolódik mindaz, amit az előadó a jogszabályok hatályosságának megállapításáról, a megállapítás rendkívüli nehézségeiről,

általában a jogszabályszerkesztés művészetéről mond. Ezek a megállapításai oly kitűnőek, annyira minden vitán felülállók, megszívlelésre méltók, annyira magukon viselik a nagy tapasztalattal rendelkező, finoman elemző jogász gondolkodását, hogy minden kodifikátornak a kezébe kellene adni, mielőtt nagyfontosságú munkájához hozzáfogna. Minden szavát helyeselni kell, hogy a tisztviselőknek mérsékelniök kell magukat a jogszabályalkotásban és hogy nem minden tisztviselő alkalmas kodifikátori munkára. A kodifikációhoz előtanulmányok, elmélyedésre való hajlandóság és arra való készség kell. Ehhez csak azt lehet hozzáfűzni, hogy a jogszabályalkotás, a kodifikáció, a jogász magas iskolája, amely kevés kiválasztottnak lehet élethivatása. Nem minden tisztviselő kodifikátor is, de a másik igazság az, hogy mindegyik minisztérium nem foglalkozhatik hivatásszerűen kodifikációval. Ennek folyománya, hogy a kodifikációnak központja legyen. Ismeretesebbek a multból²⁰ azok a törekvések, amelyek ilyen központot akartak teremteni. Már Deák Ferenc 1871-ben nyújtott be ebben a kérdésben határozati javaslatot a képviselőházhoz. „Kodifikációs munkálatokra az összes minisztériumnak 50.000 forint akképp szavaztatik meg, hogy ezen összegekről a összes minisztérium rendelkezze, de abból valamely állandó s rendes évi fizetéssel ellátott államhivatali testület föl ne állíttassék.” Az 1872. évi június hó 4-én kelt legfelsőbb elhatározással a törvényelőkészítő bizottság fel is állíttatott, amely közvetlen közege lett az összes minisztériumnak, személyes tekintetben pedig a miniszterelnöktől függött. A szervezeti szabályzat szerint a bizottság feladata volt az illető miniszter utasítása szerint s az általa megállapított elvek alapján törvényjavaslatokat, azoknak végrehajtására vonatkozó utasításokat és organikus szabályrendeleteket készíteni, vagy pedig a szakminisztériumban készített ily munkálatokat a törvények elveinek összhangzatos fenntartása s a rendszer, valamint szerkezet és terminológia szempontjából átvizsgálni, ez iránt véleményt adni s ha az illető szakminiszter kívánja, a törvényjavaslatot, illetőleg szabályrendeletet újra szövegezni. Ezenkívül tartozik a bizottság, ha erre az illető miniszter által felhívatik, a nemzetközi szerződések s egyáltalán a nemzetközi jog körébe vágó kérdések iránt, úgyszintén az adminisztrációnál felmerült fontos jogkérdések iránt véleményt terjeszteni a miniszter elé. A miniszterelnökségen szervezett törvényelőkészítő bizottság néhány évi működés után megszűnt. Ugyanez a sors érte azt a törvényelőkészítő bizottságot, amely már szűkebb körre, nevezetesen a köztisztviselők szolgálati pragmatikájának megalkotására kapott az 1905. évi november 20-iki minisztertanácstól megbízást.

Amint a megfeneklett kísérletekből látható, ez a bürokrácián kívüli megoldási mód eredményre nem vezetett. A megoldást tehát a bürokrácián belül kell keresnünk. Erre a feladatra kínálkozik, — amint

²⁰ A szabatos törvény, Budapest, 1932. 72. 1.

több külföldi állam példája mutatja, — az igazságügyminisztérium törvényelőkészítő osztálya, amelynek feladatkörébe kellene utalni minden törvény és egyetemes jelentőségű jogszabály végleges formulázását. Ennek lenne feladata nem csupán a szabatos, egységes jogász kifejezőmódra ügyelni, de gondoskodni arról is, hogy a kodifikáció technikai szabályai pontosan érvényesüljenek. Így a szabatos utalások más jogszabályokra, a régi jogszabályoknak pontosan megjelölt hatályaikon kívül helyezése, semmitmondó, sőt zavart keltő általánosságok gondos kerülése, stb. Hogyan állapítsa meg az egyszerű jogalkalmazó bíró, vagy tisztviselő az ilyen kitétel tartalmát: „az ezzel ellenkező rendelkezések hatályukat veszítik“, ha maga a jogszabály szerkesztője sem tudja megállapítani, mert ez reá nézve is emberfeletti munkát jelent.

A közigazgatási vonatkozású jogszabályokat, ideértve a pénzügyieket is, még az igazságügyi kodifikáció retortája előtt át kell bocsátani a belügyminiszteri kodifikációs szűrőn. A belügyi igazgatás jelenti az általános igazgatást, szükséges tehát, hogy az egyes igazgatási ágak, amelyek részigazgatást jelentenek, összhangban legyenek és beilleszkedjenek az általános igazgatási elvekbe.

16. Moór Gyula a jogtudománynak a rokontudományokhoz való viszonyát kutatva és az állam fogalmát fejtegetve, mindenképpen a jog fogalmához jut el.²⁷ Megállapítja, hogy „az államot alkotó tényezők között kimagasló jelentőséggel bír a jog. Az állam valamely nemzeti jogrendszer egysége által összefogott társadalom. Mély igazság rejlik tehát Werbőczynek abban a mondásában, amely szerint: „a törvények alkotják az állam bástyáit és alapjait.“ Ez az oka annak, hogy minden időben nem csupán a jogszabályalkotás, hanem a jogszabályok hozzáférhetősége is különös gondoskodás tárgya volt. Ennek a történeti ténynek ellenére az előadó úgy aposztrofálja a racionalizálást, mint amely a jogszabályok sokaságában és bonyolultságában Deus ex machina-ként megjelenik és egy csapásra rendet akar teremteni. Szerény hozzászólásunk tényei és gondolatai, amelyek a magyar közszolgálat szellemével teljesen egyeznek, igazolják, hogy a jogszabályrendezés nem a racionalizálás találmánya, mert a racionalizálás a legújabb kor szükséglete és vajdó korunk szüleménye s a közszolgálat elsőrangú követelménye, ezzel szemben a jogszabályok rendezésének kérdése a történelem folyamán lépten-nyomon felmerült és igen sok esetben eredményre is vezetett. A jogszabályok rendezésének követelménye a gazdasági, jogi, társadalmi élet és a közszolgálat segítségkiáltása az életet gyakran guzsbakötő, túlnyomó részben elavult, vagy tárgytalanná vált jogszabályok ellen. Ismét jelentkezik a kérdés,

²⁷ Moór Gyula, A történettudomány s a társadalom-, állam- és jogtudomány viszonyáról. Klebelsberg Kuno születésének ötvenedik évfordulóján, Budapest, 1925., 8. l.

vajjon a jog az összevissza kuszált gazdasági életben, a hitel- és forgalmi életben rendező hatalom-e? A jogász marad-e ezentúl is a feltornyosuló, veszedelmes szakadékok között az az útmutató, aki szédülés, remegés nélkül vezeti embertársait. Vagy visszatér-e a római *sacralis szerződéseknek* az a mondata, hogy „*absit dolus malus et jurisconsultus*.” A jogtudomány titkos tudomány-e, amelyben a beavatott haszonélvezőkön kívül senki eligazodni nem tud és amely elszakad éltető elemétől, a való élettől, amelyet szolgálni egyedüli létjogosultsága.

DR. OSWALD ISTVÁN ELNÖKI ZÁRÓSZAVA

„A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése“ címen tartott előadásához 1933. június hó 9. napján *dr. Magyary Zoltán* egyetemi ny. r. tanár és *dr. Mártonffy Károly* miniszteri titkár részéről történt felszólalás után *dr. Oswald István*, a Magyar Jogászegylet elnöke, a teljes ülést a következő szavakkal fejezte be:

Dr. Vladár Gábor kir. kúriai tanácselnöknek „A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése“ címen tartott előadása mindnyájunknak még élénken emlékezetünkben van. Dr. Vladár Gábor előadásának befejezésekor bátor voltam azt mondani, hogy Vladár az előadásában a magyar törvényeknek, a magyar jog történeti fejlődésének szerelmeseként nyilatkozott ebben a kérdésben. Évezredre visszanyúló jogunk minden részecskéje becses és ezt a multat, ennek hagyományát meg kell őriznünk; ezért féltékenyen óvja az előadó úr annak folytonosságát és a jogszabályok tömegében való eligazodás megkönnyítése céljából a „hatályos“ és „nem hatályos“ részekre bontás helyett más eszközöket ajánlott.

A kérdés megoldásához becses anyagul szolgál a mai ülésen elhangzott két igen értékes felszólalás. Úgy *dr. Magyary Zoltán*, mint *dr. Mártonffy Károly* a hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtésének kérdését más-más szempontból állították eléink. *Dr. Magyary Zoltán* az előadása során megemlítette, hogy az összegyűjtés kérdésében fölmerült aggályokat Vladár Gábor és *Magyary Zoltán* hivatalos hatáskörükben rövid úton is, közvetlen tárgyalással megszüntethették volna. Én a magam részéről igen nagy veszteségnek tartanám, ha a felmerült ellenkező nézetek, álláspontok hivatalos alakban nyertek volna kifejezést és elintézészt, mert ebben az esetben a magyar jogászvilág megfosztatott volna a nyilvánosan, Jogászegyletünk teljes ülésében lefolyt előadás és a hozzászólások igen tanulságos és értékes vitájától. A hatályos törvények ismerete, a törvények és egyéb rendelkezések tömkelegében való eligazodás megkönnyítése általános óhaj. Hogy ez a feladat mikép oldassék meg, — ez oly fontos kérdés, hogy az abban egymással szemben álló nézeteknek megvitatása a jogászvilág nyilvánossága elé kívánczik és a vita anyagának ismerete nemcsak a jogászvilág érdekében áll, de az a megnyugtató megoldás lehetőségét is előmozdítja, mert ígyképp fehívja arra általában a magyar jogászok figyelmét, ettől pedig eredményes közreműködést is remélhetünk. A Magyar Jogászegylet és az általa képviselt magyar jogászvilág hálával

adózik úgy dr. Vladár Gábor kir. kúriai tanácselnök úrnak, mint dr. Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanár és dr. Mártonffy Károly miniszteri titkár uraknak, hogy ezt a kérdést nagy tudásuk és éles judiciumuk világításában úgy tárták elénk, hogy előadásukban minden magyar jogász gyönyörűségét találhatja. Én a három előadást a Magyar Jogászegylet folyó évi működése egyik legszebb tevékenységének tekintem és ezért mind a három előadó úrnak a Magyar Jogászegylet nevében őszinte köszönetet mondok.

TARTALOMMUTATÓ

KODIFIKÁCIÓS TÖREKVÉSEK

Vladár Gábor, A hatályos jogszabályok hivatalos összegyűjtése	3
Magyary Zoltán, Kodifikációs törekvések a jogpolitika tükrében	37
Mártonffy Károly, A jogismerés módszere	48
Oswald István, Elnöki zárszó	82