

SZABÓ ISTVÁN

A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvénycikkben*

I. A bírói normakontroll eredete

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása a polgári átalakulás egyik melőzhetetlen feltétele volt, tényleges megvalósítása azonban nem volt egyszerű. A teljesen „hermetikus” elkülönítés nem volt megvalósítható, a két hatalmi ág között maradtak érintkezési pontok, s az ezekből eredő problémákat valamilyen módon fel kellett oldani. Ebből a legismertebb talán a közöttük kialakuló hatásköri viták eldöntése volt. A bírói hatalomról szóló 1869:IV. tc. ezt ideiglenesen a minisztertanácsra bízta,¹ de ez semmiképpen sem volt jó megoldás. A megnyugtatóbb szabályozást jelentő Hatásköri Bíróság felállítására azonban csak közel négy évtized múlva került sor.²

Legalább ilyen fajsúlyos kérdés volt a közigazgatás jogalkotó tevékenységéből eredő probléma. Az államműködés szabályait a törvényhozó hatalom állapítja meg, ennek keretei között azonban az egymástól szintén elválasztott közigazgatás és igazságszolgáltatás működteti azt.³ Mindkettő a törvényeknek van alárendelve, s döntéseiket a törvények alapján hozzák. Az egyedi ügyekben hozott döntések (közigazgatási, illetőleg bírói határozatok) mellett viszont a közigazgatás a saját szervezetén kívül is érvényes általános normaalkotási joggal is bír. Ezen utóbbiak lennének a rendeletek, amelyek a törvények mellett a jogforrási rendszer fontos elemét képezték és képezik ma is. A bíróság jogalkalmazó szerv, a közigazgatás viszont szervezetén kívül is érvényes jogalkotást végez, vajon ezzel befolyásolhatja-e a tőle elválasztott igazságszolgáltatást?

A kérdés megválaszolás nem egyszerű. Konzekvens gondolkodás esetén rögtön adódna a nemleges válasz, a közigazgatás, ha az igazságszolgáltatástól el van választva, annak működésébe ne avatkozzon bele. Igen ám, de a rendeletek a törvények végrehajtását segítik. A kifejezetten ezt szolgáló rendeleteket pedig célszerű, ha a bíróságok is alkalmazzák, hiszen ez pontosabbá és átláthatóbbá teszi a törvények végrehajtását. Ennek megvalósítása pedig a bíróságoknak is feladata. De vajon van-e garancia arra, hogy a közigazgatás teljes egészében, önkéntes törvénykövető magatartást folytat. Erre a kérdésre sem tudunk megnyugtató igent válaszolni, hiszen a közigazgatási bíráskodás kiépítésének éppen ez lesz az indoka. A közigazgatás alapvetően törvénykövető magatar-

* A tanulmány az OTKA K76472 sz. kutatási program támogatásával készült.

¹ 1869:IV. tc. 25.§ (1) bekezdés

² 1907:LXI. tc.

³ HANS KELSEN: *Allgemeine Staatslehre. Österreichische Staatsdruckerei, Wien 1993. (Nachdruck 1993)* 229–230. pp.

tást folytat, de előfordulhatnak törvénytörtő intézkedések, amellyel szemben egy elhárító mechanizmust kell kiépíteni.

A közigazgatási bíróságok hatásköre azonban kezdetben csak a közigazgatási hatóságok egyedi határozatainak felülvizsgálatára terjedt ki, az általános normák (rendeletek) törvényességét nem vizsgálhatták. Ennek elvi akadályja nem lett volna, hiszen a rendelettel a közigazgatás ugyanúgy törvénytörtést valósíthat meg, mint egyedi határozatával. Hazánkban a garanciális panasz intézményének bevezetésével 1907-től a Közigazgatási Bíróság kapott rendelet megsemmisítési jogot,⁴ de még ez sem volt általános jogkör. A törvényhatóságok a rájuk vonatkozókkal szemben élhettek panasszal, más rendeleteket azonban nem lehetett a Közigazgatási Bíróság elé vinni.

A közigazgatási bíráskodás azonban feltételezi az önálló bírói hatalom létét, annak hiányában hogyan tudná független szervként vizsgálni a közigazgatás működését. Így a bírói hatalom függetlenedése szükségszerűen megelőzi a közigazgatási bíráskodás létrejöttét, vagyis még ennek hiányában kell a rendeletek kötő erejéből eredő problémákra valamiféle megoldást találni.

Ez a megoldás szinte minden európai államban a bírói normakontroll bevezetése volt. Ez tartalmilag annyit jelentett a bíró számára, hogy a törvényeket minden körülmények között köteles volt betartani, a rendeletek törvényességét azonban vizsgálhatta. Ha azt valamely törvénnyel ellentétesnek találta, alkalmazását mellőzhette.

A jogszabályok alkotmányossági vizsgálatának megjelenésével ez az intézmény okafogyottá vált. Az alkotmánybíráskodás ugyanis, az alkotmánytörtő törvények mellett, a törvénytörtő rendeleteket is kiszűri a jogrendszerből. A törvényekkel összhangban álló rendeletek alkalmazása alól pedig a bíróságok sem mentesülhetnek. Ha a bíró valamely általa tárgyalt ügyben alkalmazott rendeletet törvénytörtőnek véli, akkor felfüggesztheti az eljárást, s a rendelet megsemmisítésére jogosult közjogi bírósághoz fordulhat. Ha ez megsemmisíti a rendeletet, akkor már nincs törvénytörtő jogszabály. Ha viszont elutasítja a megsemmisítést, akkor a rendelet törvényes, vagyis a bírónak alkalmazni kell.

Csak érdekességként röviden arra is kitérnék, hogy később a rendeletek törvényességének vizsgálatára mely közjogi bíróság kapott felhatalmazást. Nemrégem említettük, hogy ezt a funkciót a közigazgatási bíróságok is elláthatnák, hiszen a törvénytörtő rendeletek megsemmisítése a közigazgatás működésének törvényességét biztosítja. Láthatuk, hogy 1907-ben hazánkban a Közigazgatási Bíróság korlátozottan kapott is ilyen felhatalmazást. Az alkotmánybíráskodás kialakulásával azonban ez a hatáskör hozzájuk került. Erre az első példa Ausztria lehet. A bírói hatalomról szóló 1867. december 21-i törvény itt is tartalmazta a bírói normakontroll intézményét.⁵ Az 1920-as alkotmány azonban már úgy rendelkezett, hogy ha a rendes bíróság egy rendeletet törvénytörtőnek vél, akkor az Alkotmánybírásnál kezdeményezheti annak megsemmisítését, majd a nevezett bíróságot fel is hatalmazta annak megsemmisítésére.⁶ A hatályos magyar rendelkezés ezzel teljesen megegyezik.⁷ Érdekes, hogy 1920-ban, Ausztriával szinte párhuz-

⁴ 1907:LX. törvénycikk 16.§

⁵ Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich 1867/144.] 7. cikkely 2. mondat.; EÖTTEVÉNYI NAGY OLIVÉR: *Osztrák közjog*. Hornyánszky Viktor kiadása, Budapest, 1913. 204. p.

⁶ Ausztria 1920. évi Alkotmánya 89. cikkely (2) bekezdés, 139. cikkely (1) bekezdés [Bundesgesetzblatt für Republik Österreich 1/1920.]; LUDWIG ADAMOVICH: *Grundriss des österreichischen Staatsrechts (Verfassungs- und Verwaltungsrechtes)* Österr. Staatsdruckerei, Wien, 1927. 343. p.

⁷ 1989:XXXII. törvény 38.§

zamosan, Csehszlovákiában is szerveztek Alkotmánybíróságot. Ennek a testületnek azonban az egyetlen kompetenciája az alkotmánysértő törvények megsemmisítése volt,⁸ így a törvénysértő rendeletek miatt nem lehetett előtte panaszt tenni. Ebben a körben az alkotmány meghagyta a régi bírói normakontrollt.⁹

Elvi indokot persze az alkotmánybíróságokhoz való tagoláshoz is találunk. Így ugyanis a jogszabályok alkotmányossági kontrollja egy kézbe összpontosul. Meg kell azonban jegyezni, hogy a bírói normakontroll és az alkotmánybíráskodás között lényegi különbség van. Az alkotmánybíráskodás célja ugyanis az, hogy a hierarchikus rendszert sértő jogforrásokat kiiktassa a jogrendszerből. A rendes bírói normakontroll azonban nem adott felhatalmazást a rendelet megsemmisítésére, csupán az alkalmazásának a mellőzését tette lehetővé. A rendelet érvényes és hatályos jogszabály maradt, amelyet például a közigazgatási hatóságok azt követően is kötelesek voltak alkalmazni.

Összefoglalva tehát az alkotmánybíráskodás kiiktatja a jogrendszerből a törvénysértő rendeleteket, a bírói normakontroll teljes mentességet nem ad, csak a bíróságokat veszi ki az alkalmazási kötelezettség alól.

II. Az eredeti rendeletalkotási hatáskör

Az előző pontban felvázolt rendszer logikája azonban azt feltételezi, hogy a rendelet csak ún. végrehajtási rendelet lehet. Ebben az ideális esetben a rendeletek kizárólag a törvények végrehajtására szolgálnak, s mindig van törvény, amivel a bíró a rendelet összhangját meg tudja vizsgálni. Ez egy olyan jogalkotási rendszert feltételez, ahol bármilyen jogterület szabályozásánál először mindig törvényt kell kibocsátani, s amíg ez nincs, abban a tárgykörben rendelet sem születet. Ha azonban ez a megkötés nem létezik, akkor kibocsáthatók olyan rendeletek is, amelynek tárgykörében törvény nincs, vagyis a rendelet a szabályozás alapforrása (eredeti rendeletalkotási hatáskör). Ebben az esetben a rendelet törvénysértő voltának megállapítása elnehezedik, adott esetben fogalmilag is kizárt lehet.

A rendeleteknek ez a szigorúan törvényhez kötöttsége azonban csak a 20. századra, annak is inkább a második felére vált jellemzővé. Ausztriában az 1920-as alkotmány kimondta, hogy rendeletet csak kifejezett törvényi felhatalmazás alapján lehet kibocsátani,¹⁰ s az 1949-es Grundgesetz Németországban is hasonlóan járt el.¹¹ Ezek a rendeletek a közigazgatás rendeletalkotási jogát jelentősen behatárolták. Ebben a rendszerben nincs is szükség külön törvényhozási tárgyak felsorolására, hiszen önálló jogalkotási kompetenciája csak a parlamentnek van. A törvény általában pontosan megmondja, hogy a végrehajtási rendeletnek mit kell szabályoznia. A törvény-rendelet viszony mindössze a statikus-dinamikus szabályok szétbontását jelenti. Ami kevésbé változó szabály, az a törvénybe kerül, amit gyakrabban kell módosítani, azt tartalmazzák a végrehajtási rendeletek.

⁸ Gesetz vom 9. März 1920 über das Verfassungsgericht 7.§ (forrás: deutsche Ausgabe der Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Tschechoslowakischen Republik Jahrgang 1920 Nr. 162)

⁹ A Csehszlovákia 1920. évi Alkotmánya 102.§ [forrás: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band XI.) 1922. 362. p.]

¹⁰ Ausztria 1920. évi Alkotmánya 18.§ (1)–(2) bekezdés; Adamovich 285–286. pp.

¹¹ A Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. évi Alaptörvénye GG. 80. cikkely (1) bekezdés; BRUNO SCHMIDT-BLEIBTBAU – FRANZ KLEIN: *Kommentar zum Grundgesetz* (9. Auflage), Luchterhand Verlag: Neuwied und Kriftel, 1217–1218. pp.

Ez a szisztéma azonban napjainkig sem vált általánosan jellemzővé, elég, ha a hatályos magyar alkotmányt hozzuk példaként. Hazánkban a Kormány az Alkotmányban ráruházott hatáskörökben külön törvényi felhatalmazás nélkül is alkothat rendeleteket.¹² A kormány tagjai (miniszterek) viszont erre már nem jogosultak, ők csak törvényben, vagy kormányrendeletben kapott konkrét felhatalmazás alapján bocsáthatnak ilyet ki.¹³ Emellett azonban az Alkotmány azt is kimondja, hogy „...az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg,¹⁴” Ez a rendszer tehát úgy működik, hogy megállapítanak törvényhozási tárgyakat, ezt rendelettel akkor sem szabad szabályozni, ha törvény még nincs rá. Ha azonban az adott szabályozás nem érint alapjogokat, akkor a Kormány külön felhatalmazás nélkül jogosult alapnormák megállapítására is, vagyis eredeti rendeletalkotási hatáskörrel bír.

A kontinensen a XVIII. század végétől kialakuló alkotmányos monarchiákban azonban még ettől is megengedőbb szabályok uralkodtak, ugyanis nem voltak előre meghatározott törvényhozási tárgyak. Azon felfogás uralkodott, hogy a parlament bármilyen tárgykörben szabadon hozhat törvényeket, amellyel az a jogterület törvényhozási tárgygyá válik. Ezeken a területeken csak végrehajtási rendeletek szülehetnek. Ahol azonban nincs törvény, ott teljesen szabad, eredeti rendeletalkotási hatáskör van. Magyarországon még a két világháború között is ez a felfogás érvényesült,¹⁵ így az 1869. évi IV. törvénycikknek a bírói normakontrollra vonatkozó szabályait is ennek alapulvételével kell megvizsgálnunk.

Az azonban ez nem csak Magyarország kapcsán volt így. A széles eredeti rendeletalkotási hatáskör Európa legtöbb államára jellemző volt, az alkotmányos monarchiákban szinte minden uralkodót megilletett.¹⁶ A polgári átalakulással a bírói normakontrollt is mindenhol bevezették, vagyis a hazai környezet ebben a kérdésben különösebb specialitást nem mutatott, a környezetet a többi európai államhoz hasonló volt.

Ami azonban mégis rendhagyóvá tette hazánk helyzetét, az a kodifikáció hiánya, s ennek következtében a szokásjog kiterjedt szerepe volt. A törvényi szabályok szűkebb területe az eredeti rendeletalkotási hatáskört igen kiterjedté tette. Emellett a neoabszolútizmus által teremtett viszonyok is bonyolították a helyzetet: hogyan viszonyuljunk az 1867 előtti alkotmányon kívüli állapotból ránk maradt joganyaghoz? Erdély jogrendszerének speciális volta pedig már a harmadik rendhagyó tényezőzt jelentette.

III. A szokásjog jogforrási ereje

Az első probléma tehát a kodifikáció hiánya, s ebből eredően a szokásjog kiterjedt szerepe. A bírói normakontroll elméleti háttérét a törvény és a rendelet viszonya képezi, abból indul ki, hogy az életviszonyokat alapvetően törvények szabályozzák. Ha a közigazgatás ezt megpróbálja rendelettel felülírni, a bírót mentesítik az alól, hogy ennek betartására kényszerüljön.

¹² Magyar Köztársaság Alkotmánya 8.§ (2) bekezdés

¹³ Magyar Köztársaság Alkotmánya 35.§ (2) bekezdés

¹⁴ Magyar Köztársaság Alkotmánya 37.§ (3) bekezdés

¹⁵ BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyarország közigazgatási jogja* II. kötet, Budapest, 1943. 265–266. pp.

¹⁶ MAX VON SEYDEL: *Kommentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich* (2. Auflage) Freiburg, und Leipzig, 1888. 852. p.

Amennyiben nincsenek kódexek, akkor az életviszonyoknak nagyobb részére nincs törvényi szabály, mint más, a kodifikációt már megvalósító államokban. Ha pedig a törvényi szabályozás által lefedett jogterületek szűkösebbek, annak természetes következménye az eredeti rendeletalkotási hatáskör [lásd II. pont] kiterjedése. Kevesebb a törvény, így több a szabadon maradt szabályozási terület, ahol az alapszabályokat is rendelet állapítja meg.

A kódex hiánya azonban nem hagy maga után tényleges joghézagokat. A szokásjog ugyanis ezeket a fehér foltokat kitölti, hiszen a törvénytől szokásnak kifejezetten ez a funkciója. S itt adódik a következő kérdés, milyen lesz a rendeletnek a szokásjoghoz való viszonya? A szokás törvényt pótol, ezért sokan a törvénnyel azonos erőt tulajdonítottak neki. Ennek az álláspontnak markáns képviselője volt Tisza Kálmán későbbi miniszterelnök, aki a törvényjavaslat képviselőházi vitájában világosan kijelentette: „a törvényes gyakorlat más szóval: törvény.”¹⁷ Vagyis a szokásjog az a törvénnyel egyenértékű. Ezt természetesen csak úgy értelmezhetjük, hogy amíg nincs törvény, annak feladatát a szokásjog látja el. Ezen utóbbit azonban a törvény felválthatja, s bár Werbőczy a törvényrontó szokásról is értekezik,¹⁸ az nem merülhet fel bennünk, hogy a szokásjog a törvényi kodifikációt is blokkolhatná. A kérdés az, hogy amíg nincs törvény, az eredeti rendeletalkotási hatáskörre támaszkodva, rendelettel felváltható-e a szokásjog?

A szokásjog természeténél fogva annyira átszötte a törvény által hagyott hézagokat, hogy olyan jogterületet, amit se törvény, se szokásjog nem szabályozott volna, csak elvétve találunk. Ha a szokás a törvénnyel egyenértékű, s így rendelet nem ütközhet vele, az eredeti rendeletalkotási hatáskör elhal. Nem lesz ugyanis olyan szabályozási terület, ami fehér foltot jelentene, s önállóan, csak rendelettel szabályozható lenne.

A kompromisszumos megoldásra azonban voltak lehetőségek. A szokásjogot legelősebben az védi, ha kifejezetten csak törvénnyel lehet felváltani. Ha a törvényhozás kifejezett felhatalmazásával rendelet is a szokásjog helyére léphet, az már csökkenti a szokásjog védeltségét, de még nem ad lehetőséget a teljes rendeleti áttérésre. Itt nem végrehajtási rendeletről van szó. A törvény kifejezetten csak felhatalmazást tartalmaz, anélkül hogy a szabályozott kérdésben bármilyen tételes szabályt megállapítana, amit a rendelet végrehajtana. Tehát a szabályozott területen az alapszabályokat is a rendelet állapítja meg. Ugyanakkor nincs szabad rendeletalkotási jog, ahhoz kifejezett törvényi felhatalmazás kell. További engedmény, ha a rendeletalkotáshoz távolabbi törvényi felhatalmazás is elegendő. Itt nincs kifejezett felhatalmazás, de valamely törvényből levezethető a rendelet kibocsátásának joga. S van a teljesen szabad rendeletalkotás, amikor a szokásjog lerontásához valamiféle távolabbi törvényi felhatalmazást sem kell felmutatni.

A probléma lényege tehát az, hogy milyen mértékben léphet a rendelet a szokásjog helyére. Ha az utolsó verziót vesszük alapul, ahol lényegében semmilyen korlát nincs, az sem elképzelhetetlen, hogy egy szinte teljes magánjogi kódexet bevezetnek rendeleti úton. Korlát csak az lehet, ha elvétve valamilyen törvényben találunk magánjogi rendelkezéseket. Amennyiben az ITSZ törvényi erejét elvitatjuk, akkor nem túl nagy terület marad meg. Teljes kódexeknek rendelet általi kibocsátását azonban nem lehet elfogadni. Látni fogjuk, hogy a kormány előterjesztése és az ahhoz fűzött módosító indítványok is a kompromisszumos változatok között mozogtak.

¹⁷ Képviselőházi Napló (1869–1872) 489. p.

¹⁸ Hármaskönyv Prológus, 12. Cím 2.§

IV. A neoabszolútizmus joganyagából, illetőleg az Erdélyben hatályos joganyagból eredő problémák

A helyzetet tovább bonyolította a kiegyezés előtti alkotmányon kívüli állapot, illetőleg Erdély korábbi különállásának a kezelése is. A neoabszolútizmus idején nyíltparancsokkal bevezetett joganyag az 1867-ben helyreállított alkotmányos szabályok szerint érvénytelen volt. Azzal kapcsolatban felvetődik a szokásjog és a rendelet előző pontban érintett viszonya is, mármint hogy rendeletekkel mindenféle korlátozás nélkül eltörölhető-e a szokásjog? Még jobban megingatta a helyzetet viszont az, hogy Ferenc József nem volt alkotmányos uralkodó. V. Ferdinánd még élt 1867-ben, amíg az országgyűlés a lemondását nem fogadta el, ő volt a törvényes magyar király. A neoabszolútizmus joganyagának semmisségét tehát könnyű lett volna kimondani, de a kormányzat ennek nem jelentéktelen részét meg akarta hagyni. Ez ugyanis sok esetben a jogrendszer működésének fenntartásához nélkülözhetetlen volt. De hát hogyan álljunk az egésznek neki? Hogyan lehet szelektálni köztük? Azt azért nem tették, hogy egy törvényben felsorolták volna, hogy mely joganyag marad hatályban, s mely nem.

Ez azonban csak az egyik probléma, ugyanis a hatályban tartott joganyag jogforrási típusával is gond volt. A pátensek hovatartozását az alkotmányosság helyreállítása után nehéz volt elhelyezni. Az rendelet volt, de célszerűbbnek tartották törvénnyel azonos szinten kezelni. Hogy a bírák például a telekkönyvi pátens alkalmazását bármikor félretegyék, ez valóban kemény felhatalmazás lett volna. De még nehezebb volt a helyzet Erdély kapcsán, ahol kiterjedt módon alkalmazták az osztrák jogot, amelynek azonban a jogforrási gyökerei azonosíthatatlanok voltak. Horváth Boldizsár a képviselőházi vitában is kiemelte, hogy ezt a joganyagot sem törvény, sem miniszteri rendelet nem erősítette meg.¹⁹ Még elvileg maradna a szokásjog, de az osztrák jogot régi jó szokásnak tekinteni, elég cinikus hozzáállás lenne. Ezt a verziót az igazságügy-miniszter nyilvánvalóan fel sem vetette. Erdélyben tehát az akkori joganyag az „csak úgy volt”. Ha erre kiterjesztik a normakontrollt, a bíró azt fog csinálni, amit akar. Nincs olyan joganyag, ami kötné, bárminek az alkalmazását mellőzheti. Mindezekből az következett, hogy az alkotmányosság 1867-es helyreállítása előtt és után keletkezett joganyagot a bírói normakontroll szempontjából markánsan szét kellett választani. Az 1867 előtti joganyagra, annak nehezen tisztázható jogforrási gyökerei miatt, a normakontrollt nem lehetett teljes egészében kiterjeszteni.

V. A kormány által benyújtott törvényjavaslat szövegváltozata

Az előbbi okfejtéseket összefoglalva a bírói normakontroll lényege, hogy a bíró a törvénysértő rendeletek alkalmazását mellőzheti. A bírói hatalom szabályozása kapcsán tehát a magyar országgyűlésnek is ezt kellett volna törvénybe foglalni. Az előző két pontban felvázolt problémák miatt azonban ez nem volt ilyen egyszerű. Ha a kezünkbe vesszük a vonatkozó, s már korábban is érintett 1867-es osztrák törvényt, abban a következő rendelkezést találjuk: „A megfelelő módon kihirdetett törvények érvényességét a bíróságok nem vizsgálhatják. De ezzel ellentétben a rendeletek érvényességéről – a

¹⁹ Képviselőházi Napló (1869–1872) 487. p.

törvényes fellebbviteli utat betartva – a bíróságok döntenek.”²⁰ Ezen rendelkezés szerint a bíróságok bármely rendelet érvényességét vizsgálhatták, nem voltak kivételek megszabva.

Magyarországon azonban egy ilyen szabály beiktatása a bírák számára túl széles szabadságot jelentett volna. Egyrésztől nem ad iránymutatást a szokásjog helyzetére, így a bírák a szokásjoggal ütköző rendeleteket is szabadon mellőzhették volna. Ez pedig jelentős hatalom a bíróságot, hiszen a szokásjogot nagyrészt ő formálja. Emellett a neoabszolutizmusból megmaradt joganyag alkalmazása is saját belátásán múlt, Erdélyben pedig szinte semmilyen szabály nem kötötte volna őket. Hazánkban tehát a bírói normakontrollra vonatkozó szabályokat úgy kellett megfogalmazni, hogy bizonyos mértékben a rendeletek is kössék a bírót. Ennek mértéke azonban különböző lehetett.

A kormány által megfogalmazott, és az országgyűlés elé terjesztett normaszöveg igyekezett mindkét speciális problémát feloldani, amelyek tehát: a szokásjog és a rendelet viszonya, valamint az 1867 előtti joganyag leválasztása. A törvénytervezet első változatának 18.§-a²¹ az alábbi szöveget tartalmazta: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.”²²

A normaszöveg elemzése kapcsán három lényeges pontra kell figyelemmel lennünk. Az első, hogy a törvény és a szokás egyaránt említést nyer benne. Ez azt jelenti, hogy a két jogforrás nem olvad össze, azok nem képeznek magától értetődően azonos jogi kötelet. Bár a normaszöveg „törvényerejű” szokásról beszél, ez azonban nem azt jelenti, hogy a szokás törvényerővel bírna. Ez inkább csak a szokásjog funkciói közül a törvénytörő szokásra történő utalás. Törvény alatt tehát csak az országgyűlés által elfogadott, s a király által szentesített, majd kihirdetett jogforrásokat érti. Ezt az érvelést támasztják alá a képviselőház plenáris ülésén a szokásjog védelmében fellépő képviselők javaslatai is. Ők ugyanis a szokásjognak a normaszövegből történő elhagyását javasolták, mert ekkor válna a szokásjog a törvénnyel azonos erejűvé. Tisza Kálmán, a már korábban is említett „a törvényes gyakorlat más szóval: törvény”²³ kijelentésével éppen ezt javasolta. [lásd III. pont] A szokásjogot ki kell hagyni a szövegből, hiszen az is törvény. Ha csak ezen utóbbi szerepel a normaszövegben, akkor az alatt az országgyűlés által elfogadott majd a király által szentesített és kihirdetett jogforrások mellett a szokásjogot is érteni kell. Közvetlenül Tisza Kálmán után Deáky Lajos képviselő hasonló álláspont-ra helyezkedett, miszerint: „... a törvény kifejezés alatt mind az írott, mind szokásból merített törvények értetnek.”²⁴ Az ő álláspontja szerint is, a szokásjogra való utalás elhagyása azt jelentette volna, hogy az írott törvény, és a szokás teljesen azonos jogforrási erővel bír. Egy ilyen normaszöveg világosan tisztázta volna a rendelet és a szokásjog viszonyát, az előbbi az utóbbit nem ronthatta le. Az egyik probléma tisztázása azonban egy másik ponton zavaros helyzetet teremtett volna. Ha a szokásjogot a törvénnyel azonosná nyilvánítjuk, annak megállapítása, hogy pontosan mi minősül törvénynek, nehezebbé válik. Emellett a rendeletek alkalmazását nem csak az országgyűlés által hozott

²⁰ „Die Prüfung der Giltigkeit gehörig kundgemachter Gesetze steht den Gerichten nicht zu. Dagegen haben die Gerichte über die Giltigkeit von Verordnungen in gesetzlichem Instanzenzug zu entscheiden.” Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, über die richterliche Gewalt. [Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich 1867/144.] 7. cikkely

²¹ A végleges szövegben a bírói normakontroll végül a 19.§-ba került.

²² Képviselőházi Irományok (1869–1872) 20. szám [59. p.]

²³ Képviselőházi Napló (1869–1872) 489. p.

²⁴ Képviselőházi Napló (1869–1872) 489. p.

törvényekkel összevetve utasíthatta volna el, erre a saját maga által keletkeztetett szokás is jogalapot nyújtott volna. Ezek a javaslatok azonban a képviselői hozzászólások szintjén maradtak, azok szövegtervezetekbe sem kerültek bele. Abból a szempontból azonban lényegesek, hogy bizonyítják: a tervezet a szokásjogot nem ruházta fel törvényerővel. A kormány által benyújtott törvényjavaslat szövegének elemzéséből levezethető három lényeges pont közül tehát ez volt az első.

A második lényeges pont a három jogforrástípusnak a javaslat szövegében lefektetett sorrendje. Az első világosan és vitathatatlanul a törvény, a második azonban a rendelet, s a szokásjog csak a harmadik. Ez egy hierarchikus viszonyt is kifejez a három jogforrás között, amellyel a rendeletet a szokásjog elé helyezi.

A kormányjavaslat szövegbeli elemzésének harmadik lényeges pontja a rendeletek mögött álló törvényi felhatalmazás szorossága, vagy távolabbi volta. Azt már elemeztük, hogy a magyar jogrendszer sajátosságai, különösen a kodifikáció hiánya miatt, a rendeleteket részben ki kellett vonni a bírói normakontroll alól. Ha korlátlan a felhatalmazás, akkor a szokásjog megsértése esetén is mellőzhetnék volna a bírák a rendeletek alkalmazását. Viszont a másik véglet sem volt elfogadható, mármint hogy a rendeletek abszolút kötőerőt jelentsenek a bírák számára. A szokásjog jogforrási erejének elemzése kapcsán már érintettük [lásd III. pont], hogy valamiféle törvényi felhatalmazást meg kell hozzá kívánnunk. Ez a felhatalmazás azonban lehet közvetlen, vagy távolabbi felhatalmazás. Az első erősebben megköti a rendeletalkotó szerv kezét, a második megoldás nagyobb mozgásteret ad neki. A „*törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek*” kifejezés inkább a távolabbi felhatalmazás felé hajlott, az nem tartalmazta a „*közvetlen felhatalmazás*” kifejezést.

A távolabbi felhatalmazás konstrukciója a neoabszolutizmus joganyagát, s az Erdélyben hatályos joganyagot sem tette abszolút semmissé. A közvetlen felhatalmazás már sokkal nehezebb helyzetet szült volna, amire a következő pontban hamarosan ki is térünk.

VI. A központi bizottság módosító javaslata.

A bizottsági tárgyalás folyamán azonban a központi bizottság a bírói normakontrollra vonatkozó rendelkezéseket az alábbiak szerint fogalmazta át: „*A bíró a törvények, a törvényerejű szokás, és a törvényhozás külön meghatalmazása alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek szerint tartozik eljárni és ítélni*”²⁵

A két szövegváltozat a szokásjog jogforrási helyzetének megítélésében annyiban azonos, hogy azt nem tekinti a törvénnyel azonosnak. Ugyanis itt sem hagyják el a szokásjogra történő utalást, vagyis az nem olvad össze a törvénnyel. A hierarchikus rendet közvetítő sorrend azonban változik, a felsorolásban a szokásjog a rendelet elé kerül. Emellett a „*törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek*” megfogalmazás helyére a „*a törvényhozás külön meghatalmazása alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek*” szövegváltozat kerül. A „*külön meghatalmazás*” pedig azt jelenti, hogy a rendelet csak akkor köti a bírót, vagyis csak akkor írhatja felül a szokásjogot, ha kibocsátására egyedi, konkrét felhatalmazása van a kormánynak.

²⁵ Képviselőházi Irományok (1869–1872) 45. szám [125. p.]

A két változtatás mindenképpen azt közvetíti, hogy a központi bizottság a szokásjogot jelentősen védeni akarta a rendelettel szemben. Az egyedi felhatalmazás előírásával a minisztérium lényegesen kevesebb esetben tudta volna a szokásjogot rendelettel felülmúlni.

A kormány és a központi bizottság szövegtervezete közötti különbség azonban – mint az előző pont lezárásaként is említettük – a másik hazai specialitással, az 1867 előtti és utáni, s az erdélyi joganyag helyzetével is kapcsolatos. Az 1867 előtti joganyagnál „a törvény alapján keletkezett” kifejezéssel távolabbi, akár hallgatolagos elismerés is elegendő volt egy rendelet hatályban tartásához, „a törvényhozás külön meghatalmazása alapján keletkezett” kifejezésnél azonban a hatályban tartásról tételes törvényi említés kellett volna. Erdély tekintetében így a szokásjog szinte teljesen dominánssá vált volna. S arról se feledkezzünk meg, hogy a központi bizottság a szokásjog és a rendelet hierarchikus viszonyát is meg akarta fordítani, összegezve: a jogrendszer a szokásjogon nyugszik, a rendelet pedig a szokásjoggal nem ütközhet. Ezzel Erdélyben a bírói normakontroll korlátlanul vált volna, törvények nincsenek, a bírák pedig a szokásjoggal való ütközésre hivatkozva bármely rendelet alkalmazását mellőzhették volna.

Persze a központi bizottság álláspontja is érthető, hiszen a kormány javaslatában ez a távolabbi felhatalmazás nem csak a múltat érintette, hanem a jövőre is. A közeli felhatalmazást megkívánó szabály a törvény hatályba lépése előtti joganyagra semmiképpen sem vonatkozhatott, mindez az igazságszolgáltatás lebénulásához vezethetett volna. A jövőre vonatkozóan éppen elképzelhető lett volna, de a szokásjog túlzott szerepe talán itt sem töltött volna be pozitív szerepet.

VII. Az 1869. évi IV. törvénycikkből bekerült végleges szövegváltozat

A központi bizottság javaslatát a kormány nem tudta elfogadni, így új, kompromisszumos javaslatot tett. Ebben az eredetileg előterjesztett szövegváltozatát az alábbi (2) bekezdéssel egészítették ki: „A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes esetekben a bíró ítélt”²⁶ A teljes szöveg tehát így hangzott: „(1) A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. / (2) A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes esetekben a bíró ítélt”

Az új (2) bekezdés azonban alapvetően nem változtatta meg az (1) bekezdésben megtartott eredeti szöveg tartalmát. Bár úgy tűnne, hogy a (2) bekezdés korlátlan kontrolljogot ad a bírónak a rendeletek felett, ez azonban csak akkor lett volna igaz, ha van törvény, amellyel a rendelet összhangját vizsgálni tudja. Ha a rendelet törvénnyel ütközik, annak alkalmazását az (1) bekezdés alapján is mellőzheti, hiszen az nem „törvény alapján keletkezett” rendelet.

Az alapvető kérdés azonban most is a szokásjog és a rendelet viszonya. Ebben a kérdésben viszont az új (2) bekezdés nem hoz változást. Először is a törvény és a szokás nem olvad össze [lásd III. pont], így a (2) bekezdés „törvény” kifejezése egyértelműen csak a valódi, az országgyűlés által elfogadott, s a király által szentesített és kihirdetett törvényekre vonatkozott. Emellett az (1) bekezdés a három jogforrási típus (törvény,

²⁶ Képviselőházi Irományok (1869–1872) 86. szám [241. p.]

rendelet, szokásjog) hierarchikus viszonyt is kifejező felsorolásában [lásd III. és VI. pont] a rendeletet a szokásjog előtt említi, vagyis annak a szokásjoggal szemben primátust biztosít. Így a bíró a szokásjoggal ütköző rendeletek alkalmazását a (2) bekezdés betoldása után sem mellőzhette, vagyis a rendeletekhez való viszonyán ennek az új bekezdésnek a betoldása valójában nem változtatott.

VIII. Befejezés

A magyar törvényhozás tehát a bírói normakontroll szabályainak kialakításakor, az általános európai modellt követve, annak alkalmazását csak a szoros értelemben vett, „valódi” törvényekkel szembenálló rendeletekkel kapcsolatban tette lehetővé. A szokásjogot nem emelte a törvénnyel egyenértékű szintre, így azt a rendelet felülírhatta. Mindez pedig az eredeti rendeletalkotási hatáskörrel [lásd II. pont] együtt lehetővé tette, hogy a szokásjog helyére az átfogó kódexek megjelenése előtt is alkotott jog kerüljön. S azt is meg kell jegyezni, hogy a rendeleteknek a szokásjog felé történő helyezése az 1867 előtti időszak fontosabb joganyagainak hatályban tartását sem veszélyeztette. Erre talán a legjobb példa az 1855-ös telekkönyvi rendtartás lehet.

Az eredeti rendeletalkotási jogkörön nyugvó törvénytörölő rendeletek pedig el is szaporodtak a magyar jogrendszerben, s hosszú évtizedekig meg is maradtak. Ha a két világháború közötti időszakból elővesszük a Térfy-féle igazságügyi zsebtörvénytarat,²⁷ az ott fellelhető joganyagban több tucat olyan rendeletet találhatunk, amelyek nem konkrét törvényi felhatalmazáson alapultak. Vagyis ezekben az esetekben valójában törvénytörölő rendeletekről van szó, amelyeket az eredeti rendeletalkotási hatáskör alapján bocsátottak ki. Fontos azonban az is, hogy ezek a rendeletek a magánjog területét érintették. A büntetőjog területén kódex is hamarabb született, de a „nullum crimen sine lege” elve az itt elmondottakat természetesen felülírta, ami az eredeti rendeletalkotási hatáskört is kizárta. A közjog területén azonban, bár a magánjognál korlátozottabb számban, de szintén találhatunk törvénytörölő rendeleteket.²⁸

²⁷ TÉRFY GYULA és TÉRFY BÉLA: *Igazságügyi zsebtörvénytar* (III. kiadás), Grill Kiadó, Bp. 1936.

²⁸ Lásd pl. a gyülekezési jog kapcsán a 7430/1913. BM rendeletet, illetőleg az 5159/1945. BM rendeletet.