

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A kodifikáció folyamata és alapfogalmai

Szerző:

dr. Udvardi-Wéber Krisztina

Kézirat lezárása:

Tatabánya, 2018. december 8.

I. Bevezetés

Kodifikációs és szabályozásszerkesztési szakjogász hallgatóként nem volt nehéz dolgom, amikor a jelen tanulmány témaválasztásáról kellett döntenem. Az elmúlt években számos új anyagi és eljárásjogi jogszabály született. Megújult a polgári perrendtartás, a közigazgatási rendtartásról szóló törvény és végül a büntető perrendtartás is. Ebben a megújult jogszabályi környezetben úgy érzem nem haszontalan vállalkozás általánosságban bemutatni magát a kodifikációs folyamatot, amelynek eredményeként megszületik a jogszabály.

Előljáróban a jogalkotás alapfogalmait mutatom be, hiszen akkor látható át leginkább a jogalkotás folyamata, ha annak alapfogalmaival, módszereivel, eszközeivel tisztában vagyunk. Ezt követően térek rá a kodifikáció egyes fázisainak ismertetésére.

II. Alapfogalmak, a kodifikátor feladatai, eszköztára, kompetenciái és a kodifikáció szakaszai

1. Alapfogalmak

A kodifikáció fogalmának meghatározásához a latin *codex* szóból kell kiindulnunk, amely köztudomásúan könyvet jelent. A kódex ezen kívül jelenthet még gyűjteményt, tudást, egységességet, lexikont. A szó etimológiai jelentése fatönc. A fatönc a legstabilabb pont, a fa alapja, lényege. A kódex elsődleges rendeltetése a tudás átadása, másodlagos rendeltetése a jogrendszer valamely területén az alapvető jogi szabályok rendszerezett egységbe, törvénykönyvbe foglalása. A kódex nem pusztán paragrafusok gyűjteménye, hanem azok rendszerbe foglalása is egyben. A kódex lehet teljes, vagyis az alaki, az anyagi és a végrehajtási jogszabályokat felölelő törvénygyűjtemény. Ilyen a szabálysértési törvény. Létezik egy olyan vélekedés is, hogy a valódi kódex anyagi jogszabályok gyűjteménye, míg a pusztán eljárási szabályokat tartalmazó törvénykönyvek inkább csak amolyan „játékszabályok”, kódexnek nem nevezhetők, hiszen anyagi igazságot önmagukban nem szolgáltatnak.

A kodifikációt érdemes elhatárolni a kompilációtól, amely a fennálló szabályok rendszerbe foglalása, annak érdekében, hogy a különféle időpontokból származó, szétszórt és vitatható hatályosságú rendelkezések között a gyakorlati jogalkalmazás könnyebben eligazodhasson. Erre példa a törvényeknek a módosításaikkal egységes szerkezetbe foglalása és közzététele.

A kodifikáció több, mint pusztán jogszabályírás. Szűkebb értelemben a kodifikáción az új jogi tételek rendszerbe foglalását értjük. Tágabb értelemben a kodifikáció egyfelől termelőtevékenység, amely a jogszabály előkészítésétől annak megalkotásáig tart, másfelől történelmi-társadalmi jelenség, hiszen a jogszabály különböző társadalmi csoportok együttes munkája, folyamatos egyeztetése során jön létre. A kodifikáció sosem egy ember produktuma, hanem egy jól megszervezett csapatmunka.

A gyakorlati jogszabályszerkesztői tevékenység és a jogtudomány művelése inspiratív és korrekatív kapcsolatából jött létre a jogalkotástan, akként, hogy a jogtudomány művelői elkezdtek vizsgálni a jogszabályszerkesztői munkát, míg a jogszabályszerkesztők az elméleti magyarázat szintjén kezdték el vizsgálni saját munkájukat: non nova, sed nove.¹ Ebből a szintézisből jött létre a jogalkotástan, először Ausztriában és Németországban, Gesetzgebunglehre megjelöléssel. ²

A jogalkotástan ³ (legistica) tárgya egy egységes fogalomkészlet kialakítása és egy-egy műveletrendszer bemutatása. A fogalmak többnyire jogintézményeket, a műveletek eljárási módot és feltételeket jelentenek. Alapjai különféle jogi szaktudományokból erednek: elsősorban az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a polgári jog, a büntetőjog, valamint a jog- és állambölcselet elvi tételeire és dogmatikájára vezethetők vissza, de hozzátartoznak a nem-jogtudományok is, például a szociológia, a közgazdaságtan, az etika, a filozófia, a pszichológia, a szervezélmélet és a logika is.

A jogalkotástan főbb tartalmi összetevői Tamás András értelmezésében a következők: a jogszabálytan, a jogalkotás technológiája és a jogalkotás technikája.⁴

¹ GYÖRKÖSY ALAJOS: *Magyar-Latin szótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011. latin kifejezés, jelentése: Nem újat, de újszerűen.

² TAMÁS ANDRÁS: *Legistica*, Budapest, Osiris Kft., 1999. 6.

³ TAMÁS i.m .5.

⁴ Uo.6.

A jogalkotás technológiája a teljes folyamatot felöleli. A folyamat kiindulópontja a társadalmi szükséglet kielégítése. Ezek a szükségletek igények, követelések, javaslatok formájában jelennek meg, melyekből érdekek, az érdekekből pedig célok formálódnak. Elsőként az értékek, érdekek és célok kerülnek megfogalmazásra, majd ezután következik a tulajdonképpeni jogszabályelőkészítés, melyben az elsődleges szempont a jogi kivitelezhetőség. Tamás arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogalkotás nem a döntéshozónál kezdődik, hiszen a jogalkotás alapját az alkotmány és a jogalkotásról szóló törvény adja. Az alkotmányjog szabályozza részletesen a jogforrások rendszerét és a jogalkotásra jogosultak hiererchikus felépítését. A döntéshozói eljárásnak ezek a részei kötöttek. A döntéshozói eljárás másik része, a jogalkotás taktikája és stratégiája, már korántsem annyira kötött. Ide tartoznak mindazon módszerek, amellyel a jogszabály megalkotására irányuló célok elérhetőek. A jogalkotástannak ez a része egyfajta szintetikus ismeret, amelyben a nem jogi tudományoknak legalább akkora szerepük van, mint a tételes jogtudománynak.

A jogalkotás technikája a jogalkotás egyes műveleteinek rendszeréből áll. Tamás rámutat arra, hogy a jogalkotástan területén azok a szerzők mutattak fel jelentős munkákat, akik tudományos kutatóként a tényleges jogalkotásban is aktívan közreműködtek. Mindezek eredményeként jött létre a végeredményben inkább általános, mint szakma-specifikus jogtudomány, a *iuris prudentia*.⁵Tamás álláspontja szerint „a jogszabályszerkesztő mesterségbeli jártassága különleges jogászi ismeret, de nem tan.”⁶ Tamás rávilágít arra is, hogy Magyarországon az egyetemi oktatásban önálló tantárgyként a jogalkotás és a jogalkalmazás soha nem jelent meg. ⁷

A jogalkotás eredménye a jogszabály. A jogszabály⁸ az erre feljogosított szerv vagy személy által megállapított, kötelező emberi magatartási szabály (norma), amelynek megszegése valamilyen szankciót, jogkövetkezményt von maga után, és amely ennek folytán mindenki által megismerhető, vagyis kihirdetésre, közzétételre kerül. Kivételnek minősülnek az ún. szervezeti jogszabályok, hiszen ezek közvetlenül nem emberi magatartásokra vonatkoznak, továbbá az ún. deklaratív jogszabályok, amelyek nem tartalmaznak szankciót. Kampis György *Kodifikáció, Elmélet és gyakorlat* című művében olvasható, hogy nem szabad túl tágra értelmezni az „emberi magatartás” kifejezést.⁹ Helytelen az a

⁵ GYÖRKÖSY ALAJOS :*Magyar-Latin szótár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011. latin kifejezés, jelentése: jogtudomány

⁶ TAMÁS i.m. 5.

⁷ Uo. 8.

⁸ KAMPIS GYÖRGY: *Kodifikáció, Elmélet és gyakorlat*, Budapest, Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.,1994. 16.

⁹ KAMPIS i.m. 16.

gyakorlat, amikor szakmai (technikai) szabályokat, előírásokat, módszereket jogszabályba foglalnak. Elrettentő példaként említi Kampis az állat-egészségügyi szabályzat kiadásáról szóló 28/1981. (XII. 30.) MÉM rendeletet, amely részletesen „szabályozza”, hogy melyek a legfontosabb állatbetegségek, azokat hogyan kell az állatorvosnak kezelnie stb.

A kodifikátor a jogszabály szövegét előkészítő illetékes minisztérium. A jogalkotó az a szerv vagy személy, amelyet (akit) az alkotmány vagy a jogalkotásról szóló törvény a jogalkotásra feljogosít. Az Alaptörvény szerint a jogalkotó az Országgyűlés. A kodifikátor pedig az a jogász, aki a törvényeknek és más jogszabályoknak az előkészítésével foglalkozik. Gerencsér Balázs a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának egyetemi docense szerint, „a kodifikátor művész ember, akinek a személyén keresztül átszűrődik valami egy parancsba.”¹⁰

A jogszabályokat sokféle szempont szerint lehet osztályozni. Az osztályozás nem pusztán elméleti jelentőségű, hiszen a kodifikátornak tudnia kell, hogy a rendelkezésére álló választékból a szabályozni kívánt életviszony jellegét tekintve melyik megoldást válassza.

A tamási rendszerben a jog osztályai a következők: a jogalkotás által alkotott jogszabály, amely a jogalkotói tevékenység (legislatio) eredménye; az alkotmánybíróság döntései nyomán keletkező szabály, amely a negatív jogalkotás (cassatio legis) eredménye; a bírói gyakorlatban a jogszabály alkalmazása során kialakított szabály, amely a törvénykezés (iudicatura) eredménye; a jogtudomány által kifejtett jogi szabályosság, amely a tudomány művelésének (iuris prudentie) az eredménye; végezetül a jogalanyok gyakorlatában, a jogviszonyokban használt szabályosság.¹¹

Kampis a jogszabályok 26 csoportját állította fel 7- féle szempontból.¹²

A jogalkotó jogalkotási hatalma szempontjából létezik eredeti és származékos jogszabály. Eredeti jogszabály a törvény, mert az Országgyűlés, a szuverenitás hordozója bocsátja ki. A többi jogszabály származékos, mert vagy az alkotmányból vagy más törvényből ered. Miniszteri szintű jogszabály és

¹⁰GERENCSÉR Balázs: Bevezetés a jogszabályszerkesztés tanba című előadása, Budapest, 2018. február

¹¹TAMÁS i.m. 43.

¹²KAMPIS i.m. 17.

önkormányzati rendelet bármely más magasabb rendű jogforrásból is eredhet. Az eredeti jogszabály tartalmát csak az alkotmány és a jogállamiság elve korlátozhatja, ezzel szemben minden származékos jogszabály tartalmi vagy területi hatókör szempontjából korlátozott. Ennek az az oka, hogy az alkotmány vagy más törvények határozzák meg azt a területi vagy tartalmi kört, illetve mindkettőt, amelyen belül az alacsonyabb szintű jogforrás kibocsátható. Szélsőséges esetként említhető, hogy a Magyar Nemzeti Bank Elnöke csak egyetlen tárgykörben bocsáthat ki jogszabályt. Kampis kiemeli, hogy maga az alkotmány is korlátozott tartalmilag.¹³ Korlátozzák a nemzetközi szerződések, amelyeket a kormány kötött vagy amelyekhez csatlakozott és amelyek tartalma a kihirdetés vagy közzététel révén a belső jog tartalmává vált.

A jogszabályok jellegük szempontjából lehetnek normatív és deklaratív jogszabályok. A normatív jogszabály normákat, azaz emberi magatartási szabályokat, parancsokat tartalmaz. A deklaratív jogszabály ugyanakkor csak formáját tekintve jogszabály, mert a jogszabályra jellemző tartalmi ismérveket nem meríti ki. Ilyen törvény az 1956. októberi forradalom és szabadságharc jelentőségének törvénybe iktatásáról szóló 1990. évi XXVIII. törvény, a Szent Koronáról szóló 2000. évi I. törvény, Sztálin halálának megemlékezéséről szóló 1953. évi I. törvény. Ezek az úgynevezett emléktörvények úgy is felfoghatók, mintha időkapszulák lennének, melyekkel valamit mondani szándékozunk a jövőnek, arról ami velünk történik.¹⁴ Felmerülhet a kérdés, hogy miért nem országgyűlési határozatban teszi meg az országgyűlés az ilyen jellegű nyilatkozatait. Kampis szerint erre az a válasz, hogy a törvényalkotás az Országgyűlés legfőbb tevékenysége, ezért kell a legfontosabb politikai nyilatkozatait is törvényben megtennie.¹⁵

A jogszabály személyi hatóköre szempontjából létezik általános (erga omnes) és egyedi jogszabály. Az egyedi jogszabálynak egyetlen címzettje van. A régi jogban ezt nevezték privilégiumnak. Ilyen jogszabályok a mai jogban is előfordulnak. Ezek az ún. szervezeti jogszabályok. Például az állami számvevőszékről szóló törvény vagy az egyéni vállalkozókról szóló törvény. Ezek a jogszabályok létrehozhatnak vagy megszüntetnek valamely szervezetet valamint meghatározzák a hatáskörét és feladatait.

¹³Uo. 17.

¹⁴GERENCSÉR Balázs: Bevezetés a jogszabályszerkesztés tanba című előadása, Budapest, 2018. február

¹⁵KAMPIS i.m. 18.

A területi hatókör szempontjából megkülönböztetünk országos és helyi jogszabályt. Ez utóbbi körbe tartoznak a települési önkormányzatok által kiadott rendeletek, illetve minden olyan jogszabály, amely nem az ország egész területére, hanem csak meghatározott részére vonatkozik.

Az időbeli hatókör szempontjából létezik időben nem korlátozott hatályú és időleges jogszabály. Az általános eset az, hogy a jogszabály időbeli érvényesülése korlátlan, illetve addig van érvényben, amíg egy új jogszabály fel nem váltja vagy hatályon kívül nem helyezik. Abban az esetben azonban amikor a jogalkotó előre látja, hogy a jogszabályra meddig lesz szükség, az időbeli hatályt eleve meghatározott időtartamra korlátozza. Ezek a határozott időtartamú, ún. időleges jogszabályok. Az időleges jogszabályok másik csoportját az ex lege korlátozott időtartamra szóló jogszabályok képezik. Ezek olyan jogszabályok melyeket az alkotmány által eleve időleges jogalkotási hatáskörrel felruházott jogalkotók bocsátanak ki. Ilyenek a Honvédelmi Tanács és a köztársasági elnök rendeletei.

Az alkalmazott kodifikációs módszer szempontjából létezik keretjogszabály és részletező jogszabály, másfelől alapjogszabály és végrehajtási jogszabály. Ezek a kategóriák az 1949-től 1988-ig terjedő időszakban léteztek. A kerettörvény vagy törvényerejű rendelet csupán általános tételeket tartalmazott, azt közvetlenül alig lehetett alkalmazni. Minden lényeges és konkrét szabályt a közigazgatás szervei által kibocsátott részletező szabályok, az ún. végrehajtási rendeletek tartalmazták. Kampis rámutatott arra, hogy ez a megoldás a jogállamiság követelményeinek nem felelt meg, ezért a jogalkotási törvény hatályba lépése óta nem is alkalmazták ezt a módszert.¹⁶

E körben kell megemlíteni az ún. többlépcsős kodifikációt, amely szintén nem felel meg a jogállamiság kritériumainak. Egy-egy nagyobb témakört egyszerre szabályoztak törvény, kormány és miniszteri rendeleti szinten. Ez a módszer a joganyagot bonyolulttá és nehezen alkalmazhatóvá tette, mivel a több jogforrási szint tartalma nem mindig illeszkedett egymáshoz.

A keretjogszabály ellentéte az ún. részletező vagy végrehajtási jogszabály, amelynek legszélsőségesebb formája az ún. kazuisztikus jogszabály. E körben a kodifikátor legfontosabb

¹⁶KAMPIS i.m.20.

feladata a helyes arányok megtalálása. Minél aprólékosabb ugyanis egy jogszabály, annál több benne a joghézag is, ami jogalkalmazási problémákhoz, értelmezési nehézségekhez vezet.

A végrehajtási jogszabálynak két változata is van. Az egyik változat az, amikor a törvény vagy kormányrendelet teljeskörű felhatalmazást ad a kormánynak vagy a miniszternek a magasabb szintű jogszabály részletezésére, általános végrehajtására. Ez a megoldás főként a keretjogszabályokhoz kapcsolódott és Kampis szerint nem helyeselhető.¹⁷ Sokkal inkább helyeselhető az az alkotmányos megoldás, amikor a magasabb szintű jogszabály konkrét témák szabályozására ad felhatalmazást az alacsonyabb szintű jogalkotó számára. Ezek a témák általában technikai vagy adminisztratív jellegűek, melyek gyakori változtatásra szorulnak. Lehet ugyanis a téma olyan speciális vonatkozású vagy olyan nagy terjedelmű is, amelynek a magasabb szintű jogszabályba foglalása eltorzítaná a jogszabály szerkezetét.

Az alkalmazott szabályozási mód szempontjából létezik a tárgyat közvetlenül szabályozó és utaló jogszabály. Az előbbi a szokásos, a tipikus, amely megmondja, hogy az adott tényállásra mi a követendő szabály és az egyes tényállásokhoz milyen joghatások jogi aktusok fűződnek, illetve a jogi aktus elmaradásának mi a következménye. Az utaló szabályban közvetlen szabályozást nem találunk, az utal egy másik, már meglévő jogszabályra, amelyet az adott életviszonyra alkalmazni kell. Az utaló szabály alkalmazásának indokai lehetnek a háttérjog (anyagjog) megjelölése, az ismétlések elkerülése és a szabályozás leegyszerűsítése. Az utaló szabályok másik csoportjába az ún. kollíziós normák tartoznak, amelyek több nemzeti jog összeütközése esetére adnak eligazítást az alkalmazandó jogra vonatkozóan. A nemzeti jogok akkor ütközhetnek össze, amikor a tényállásban külföldi elem is van. Ezekben a szabályokban az utalások egy-egy teljes nemzeti jogrendszerre történnek. Ide tartozik elsősorban a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény.

A polgári jog területén leggyakrabban alkalmazott szabályozási mód a diszpozitív, eltérést engedő jogszabály. Lényege az, hogy a törvény ad ugyan szabályt, de ezzel egyidejűleg fel is hatalmazza az érdekeltet, például a szerződő felet, hogy attól eltérhessen. Kampis hangsúlyozza, hogy a bíróság vagy más hatóság ebből a szempontból soha nem lehet érdekelt.¹⁸ Az eltérésnek azonban a hatályos

¹⁷KAMPIS i.m. 21.

¹⁸KAMPIS i.m 24.

jog jelöli ki a kereteit. Például szerződés esetében eltérésre csak a szerződő felek egyező akaratával van lehetőség. Ez a fajta szabályozási mód tiszteletben tartja a felek autonómiáját, abból indul ki, hogy a felek tudják a legjobban, hogy mi kell nekik. Erre a szabályozásra éppen azért van szükség, mert ha a felek az adott kérdésről nem rendelkeztek, mert nem akartak vagy éppen elfelejtkeztek róla, akkor lép elő a jogszabály, még akkor is, ha a felek erre még csak nem is utalnak. Mindez azt eredményezi, hogy az adott életviszony nem marad szabályozás nélkül. A diszpozitív szabályozás másik esete az, amikor az érdekeltek kétséges vagy homályos rendelkezését értelmezi a jogszabály. A jogalkotó ebbéli szándékát a „kétség esetén”fordulattal fejezi ki.

A kógens (eltérést nem engedő) jogszabály lényege az, hogy az adott szabálytól eltérni nem lehet, még akkor sem, ha a jogszabály az érdekeltek magánautonómiáját is érinti.

Ezt a megoldást a jogalkotó akkor alkalmazza, ha valamely szabály egyöntetű érvényesülését nyomós érdek követeli meg. Probléma akkor adódik, amikor a diszpozitív jellegű szabályon belül kógens rendelkezések helyezkednek el. Kampis szerint túlzás a jogalkalmazók részéről az a gyakorlat, hogy ilyen esetben minden olyan szabályt diszpozitívnak minősítenek, amit a törvény kifejezetten nem nyilvánít kógensnek.¹⁹Kampis rendszerében a helyes felfogás az, ha kifejezett utalás nélkül is kógensnek tekintjük azokat a rendelkezéseket, melyek tárgya a hatáskör, feladatkör, illetékesség, eljárás, szervezet, összecszerűség, határidő, időtartam és a fogalommeghatározások. Sajátos eset az ún. féloldalas kógencia, amely a gazdaságilag gyengébb fél védelmét szolgálja a gazdasági erőfölénnyel rendelkező másik féllel szemben, azzal, hogy a felek- közös megegyezéssel- csak a gazdaságilag gyengébb fél javára térhetnek el valamely szabálytól.

Az imperatív (feltétlen alkalmazást kívánó) jogszabályok csoportjába tartozik a jogszabályok túlnyomó része. Ezekről a szabályokról nem lehet eltérni. Ide tartoznak, a közjogi, közigazgatási anyagi jogi, büntetőjogi, pénzügyi jogi szabályok, a polgári, a büntető és a közigazgatási jog eljárási szabályai valamint a szervezeti jellegű szabályok. Az imperatív szabályozás szigorát a jogalkotó

¹⁹Uo. 25.

bizonyos esetekben azzal enyhíti, hogy a hatóságot vagy a bíróságot feljogosítja arra, hogy mérlegelés alapján méltányosságot gyakoroljon.

A szigorú és a méltányos jogszabály. Az imperatív jogszabály egyben mindig szigorú is, ugyanakkor az életviszonyok rendkívüli változatossága miatt biztosítani kell bizonyos mozgásteret a jogalkalmazónak. Ilyen jogkört - hangsúlyozza Kampis - csak a hatóság és a bíróság kaphat, állampolgár vagy más jogalkalmazó nem.²⁰ A bíróság és a hatóság ezen jogkörében eljárva mérlegelés útján gyakorol méltányosságot, azaz felmentést ad az előírások alól, kivételt tesz, mellőz valamely jogkövetkezményt. Kampis arra figyelmeztet, hogy a méltányosságra való felhatalmazás megadásánál a kodifikátornak nagyon körültekintően kell eljárnia.²¹ A kodifikátornak egyfelől a jogszabályban minél több tipikus tényállást kell szabályozni, minél egyediesítettebb megoldásokkal. Másfelől a mérlegelésre adott felhatalmazásban meg kell határozni a jogalkalmazó törvényes mozgásterét, ugyanis a kivételek tételére adott korlátlan felhatalmazás jogbizonytalanságot eredményez.

A jogszabályok osztályozását követően szükséges megvizsgálni a jogforrás fogalmát. A jogforrásnak háromféle jelentése van. Jogforrás fogalmán elsősorban a jogalkotó szervet vagy személyt értjük, amit/akit az alaptörvény és a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.) jogszabály kibocsátására felhatalmaz. Másodsor jogforráson értjük a jogszabályokat és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Harmadszor a jogforrás az amiből a jog megismerhető.

Az Alaptörvény T. cikkének (2) bekezdése szerint jogszabály: a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki és a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, az önkormányzati rendelet és a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

Az Alaptörvény T. cikk (2) bekezdésének megfelelően jogalkotók²²: az Országgyűlés, a kormány, a kormány elnöke és tagjai, a Magyar Nemzeti Bank Elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, a helyi önkormányzat, a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején.

²⁰KAMPIS i.m. 27.

²¹Uo. 27.

²²KAMPIS i.m. 29.

Léteznek olyan jogforrások is, melyek nem jogszabályok. Ide tartoztak korábban azok a jogforrások amelyeket a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban: régi Jat.) 46-56. §-ai az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként foglalt össze. Ezek a határozat, az utasítás, a jegybanki rendelkezés a pénzügyi tevékenységről, a bankfelügyeleti rendelkezés, az elvi állásfoglalások, irányelvek, tájékoztatók. Az új Jat.-ban ezek a szabályok az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök, melyeket a törvény 23-24. §-ai sorolnak fel. A Jat.-on kívüli szabályozó eszközök másik csoportjába tartozó jogforrásokat a Jat. 24. § (3) bekezdése határozza meg: ezek az ún. más jogi eszközök. Ezek közös vonása, hogy az érdekeltek számára jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg és magát a szankciót is a címzettek, érdekeltek határozzák meg és alkalmazzák. Ilyenek: a jogi személyek (kamarák, szövetkezetek) és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek alapszabálya, alapító okirata, legfőbb szervük határozatai, a felek által megkötött szerződések valamint a bíróság ítélete és a közigazgatási szerv határozata. Ezeket hívja Kampis belső jognak.²³

Az előzőekben szó volt arról, hogy a jogszabályok a jogalkotó jogalkotási hatalma (puvoárja) szempontjából két csoportba oszthatók: az eredeti és a származékos jogszabályok csoportjába. Az Országgyűlés jogalkotási hatalma korlátlan és feltétlen, ehhez képest minden más jogalkotó jogalkotási hatalma korlátozott. A származékos jogalkotást korlátozza a jogalkotó feladatköre, a részére adott felhatalmazás és végül a jogszabályi hiererchia. Ahhoz, hogy megértsük, hogy a jogalkotó milyen elvek mentén készíti el a jogszabályt, ezeket a korlátokat is szükséges megvizsgálni.

A feladatkör, mint korlát. Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 15. cikkének (1) bekezdése szerint a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős. Ugyanezen cikk (3) bekezdése kimondja, hogy feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. Az Alaptörvény 32. cikkének (1) bekezdése értelmében a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot,

²³Uo. 44.

határozatot hoz, önállóan igazgat, meghatározza szervezeti és működési rendjét. A (2) bekezdés szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. A (3) bekezdés kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Fentiekből következik, hogy a kormány, mint a végrehajtó hatalom általános szerve, valamint a helyi önkormányzatok, mint a végrehajtó hatalom területi szervei két esetben alkothatnak rendeletet: feladatkörükben eljárva a törvény által nem szabályozott esetekben valamint törvényben kapott felhatalmazás alapján. A 15. cikk (3) bekezdésében és a 32. cikk (2) bekezdésében használt „illetve” szó miatt felmerülhet a kérdés, hogy a származékos jogalkotói hatáskörrel bíró jogalkotó saját jogán adhat-e ki jogszabályt, vagy minden esetben felhatalmazásra szorul. A helyes felfogás az, hogy nem halmozott feltételekről van szó. A jogalkotó a saját jogán adhat ki jogszabályt és ezt a jogát a feladatköre alapítja meg vagyis nincs szüksége törvényi felhatalmazásra ahhoz, hogy feladatkörének ellátása során rendeletet alkosson. Másképpen fogalmazva a jogalkotó a jogszabály alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merül fel.

A felhatalmazás, mint korlát. ²⁴ Az Alaptörvény 15. cikkének (3) bekezdése szerint a kormány a feladatkörében eljárva a törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot. Az Alaptörvény 18. cikkének (3) bekezdése értelmében a Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény 41. cikk (5) bekezdése értelmében a Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti. Az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése szerint feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi

²⁴KAMPIS i.m. 45.

viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.

A Jat. 5. § (2) bekezdése értelmében a jogalkotásra való felhatalmazás tovább nem delegálható. A Jat. 5. § (3) bekezdése kimondja, hogy a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni.

A jogalkotásra irányuló felhatalmazással kapcsolatban kiemelendő, hogy az nemcsak jog, hanem kötelezettség is, vagyis a jogalkotónak nincs szabad mérlegelési joga abban a tekintetben, hogy alkosson-e jogszabályt a felhatalmazás alapján, vagy mellőzze a jogalkotást. A Jat. 5. § (4) bekezdése kimondja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. Ha a felhatalmazás jogosítottja úgy véli, hogy központi szabályozásra nincs szükség, kezdeményezheti a felhatalmazás hatályon kívül helyezését. Amennyiben erre nem kerül sor, a jogalkotás elmaradása mulasztásban megnyilvánuló törvénysértésnek minősül.

A jogszabályok hierarchiája is korlátot jelent a származékos jogalkotás számára. Kampis rámutatott arra, hogy a jog hierarchikus rendszer. ²⁵ Ez azt jelenti, hogy a jogszabályok egymással alá- és fölérendeltségi viszonyban vannak. A hierarchikus rendben előrébb álló jogszabály „erősebb,” mint a hátrább álló. Negatív értelemben a jogszabályok hierarchiájának tétele azt jelenti, hogy a hierarchikus rendben előrébb álló jogszabállyal nem lehet ellentétes az alacsonyabb szintű jogszabály, végső soron pedig az alkotmánnyal semmilyen más jogszabály nem lehet ellentétes. Pozitív értelemben a jogszabályok hierarchiájának tétele annyit tesz, hogy a magasabb szintű jogszabály módosíthat és hatályon kívül helyezhet alacsonyabb szintű jogszabályt. Kampis rámutatott arra, hogy a kodifikációs gyakorlatban a jogszabályok hierarchiája tételének egy egészen sajátos vonatkozása szokott felmerülni és vitákat okozni. Ez pedig az a kérdés, hogy az azonos szintű jogszabályok

²⁵KAMPIS i.m. 48.

egymással milyen viszonyban állnak. Az ezzel kapcsolatos viták főleg a törvények előkészítése során szoktak kiéleződni. A problémának két vetülete van. Az egyik úgy fogalmazható meg, vajon a törvényt (vagy bármely más jogszabályt) csak külön törvénnyel, kizárólag erről szóló törvénnyel lehet-e módosítani, vagy lehet más tárgyú törvényben is. A problémának ez a vonatkozása a törvényszövegekből úgy ismerhető fel, hogy amikor a törvény kivételeket, eltéréseket kíván engedni, amelyek utóbb más törvényben is megjelenhetnek, a szövegben hol „e törvény”, hol pedig „a törvény” vagy „törvény” kifejezés szerepel a kivételekre (eltérésekre) vonatkozóan. A probléma másik vetülete úgy fogalmazható meg, vajon korlátozhatja-e a törvény (vagy más jogszabály) más, későbbi törvény (azonos szintű más jogszabály) tartalmát. Kampis szerint a helyes választ 26 az a tétel adja meg, hogy az azonos szintű jogszabály korlátlanul eltérhet a korábbi ugyanolyan szintű jogszabálytól, tekintet nélkül arra, hogy a korábbi jogszabályban van-e e tekintetben valamilyen korlátozás. Ha a törvény (vagy más jogszabály) kivételt, eltérést enged azonos szintű jogszabály számára, ezt a következő fordulattal teszi: „ha törvény (rendelet) másként nem rendelkezik,” vagy „ha törvény (rendelet) eltérően nem rendelkezik.” Ez a fordulat nem felhatalmazás, hanem utalás valamely meglévő vagy várható kivételre, eltérésre. Annak pedig nincs jelentősége, hogy valamely törvényt (más jogszabályt) azonos tárgyú, külön arról szóló törvénnyel (más jogszabállyal) vagy más tárgyú, de tartalmilag összefüggő törvényben (más jogszabályban) módosítunk. A módosító törvény (jogszabály) így is, úgy is külön, önálló törvény lesz és nem az „alaptörvény” része. Az alaptörvény részévé kompiláció útján válhat, amikor egységes szerkezetben a Magyar Közlönyben vagy más kiadványban közzéteszik. Ez azonban csak szerkesztés kérdése, és ettől a későbbi törvény nem válik az alaptörvény részévé. Ettől független kérdés az, és ez már a kodifikációs technika körébe tartozik, hogy valamely törvénynek (más jogszabálynak) nagyobb arányú módosítása lehetőleg egy erről szóló külön törvényben (jogszabályban) és nem más tárgyú törvénynek (jogszabálynak) a végén történjen. Célszerű megoldás az is, hogy a kisebb módosítások is olyan törvényben (jogszabályban) történjenek, amelyek tartalma összefügg a módosított törvény tartalmával. Ez a megoldás megkönnyíti a jogalkalmazó szervek és a jogkövetők munkáját.

A jogszabályok hierarchiájával kapcsolatban Kampis tévhitnek tartotta azt az elég széles körben elterjedt nézetet, hogy a jogrendszernek van ún. „öntisztító mechanizmusa,”²⁷ amely biztosítja a

²⁶KAMPIS i.m.. 52.

²⁷Uo. 53.

jogrendszer belső koherenciáját, a változások dinamikus folyamatában is. Ilyen mechanizmus: „a később hozott szabály lerontja a korábbi”; „a magasabb rendű jogszabály lerontja a vele ellentétes alacsonyabb rendűt”; „a speciális szabály elsődleges az általános rendelkezéssel szemben” stb.

Kampis szerint az öntisztító mechanizmus illúziója a római jogi műveltségéből származik, ezek a tételek a prétori jog korszakában valóban léteztek, szükségesek is voltak, és valószínűleg élnek az olyan jogrendszerekben, amelyek inkább esetjogon alapulnak, mintsem részletes kódexeken. A magyar jogban - vélekedik Kampis - ilyen tételek nem voltak és ma sincsenek, legfeljebb jogelméleti szinten. Kampis hozzáteszi, egyik-másik ilyen tétel az értelmezést segítő szempontként esetleg szóba jöhet. Álláspontom szerint azonban ezek az értelmezési szempontok nem tévhitiek. A saját bírósági titkári gyakorlatomban is gyakran hívom segítségül ezeket a rendező elveket, hogy irányt mutassanak a jogértelmezésben.

Az alapfogalmak tisztázását követően vizsgáljuk meg a kodifikátor feladatait, eszköztárát és kompetenciáit, a kodifikáció folyamatát és mindazon követelményeket, melynek egy kodifikátornak meg kell felelnie.

2. A kodifikátor feladatai

Előljáróban fontosnak tartom rögzíteni, hogy a kodifikátor alatt a jogszabály szövegét előkészítő illetékes minisztérium szakembereit értem és nem a jogszabályt elfogadó jogalkotót.

A Kampis szerinti csoportosításban^{28a} kodifikációs tevékenység legfőbb lépései az absztrahálás, a tételek felállítása és rendszerbe foglalása.

Az absztrahálás (elvonatkoztatás) a kodifikáció legfontosabb eleme. Az absztrahálás latin eredetű szó, jelentése elvonatkoztatás a valóságtól. Kampis szerint a jogalkotásra vonatkoztatva ez azt jelenti, hogy a „szabályozni kívánt életviszony valamely vonatkozása, vagyis a kiinduló alapként vett tényállás

²⁸Kampis i.m. 105

tekintetében az előkészítésben részt vevők által kialakított, nyers, előzetes jellegű, de kellően konkrét gondolatokat oly mértékben kell elvonatkoztatni az alapul vett tényállástól, hogy minél több tényállás férjen az absztrakció alá.”²⁹ Gerencsér arra figyelmeztet, hogy a jogalkotás nem a normaszöveg első tervezetének megírásánál, hanem a tervezésnél, a szabályozandó életviszony pontos felmérésénél kezdődik.³⁰ Az absztrahálás az egyik legnehezebb feladat. Ha az absztrakció a szükségesnél alacsonyabb szintű, a jogszabály bőbeszédű lesz, több lesz a joghézag. Ha túl magas az absztrakció szintje, akkor sok kivételt kell tenni, ami pedig a közérthetőség, az áttekinthetőség rovására megy. A túl magas absztrakciós szint bizonytalanságot is eredményez egyben a jogalkalmazásban. Ugyanakkor a kellően absztrakt szabály „megfelelő mozgásteret biztosít a jogalkalmazó számára, aki az értelmezés útján a jogszabályt az olyan tényállásokra is tudja alkalmazni, amelyek a jogszabály előkészítői számára nem voltak ismertek.

Az absztrahálás során a jogalkotó - ha nyersen is - már elkezd megfogalmazni a normaszöveget is, vagyis „formálódik a jogi tétel, a rendelkezés.”³¹ A tételek felállításánál azokat a hasonló, mégis eltérően megítélendő tényállásokat, amelyek az absztrakcióba nem férnek bele, a fő tételek alóli kivételként kell megfogalmazni.

Az egyes tételeket pedig el kell helyezni egy rendszerben, mind a jogszabályon belül és mind a jogrendszerben. Mindezekből is jól látszik, hogy a kodifikáció egyfajta szellemi tevékenység. Kampis e körben mutat rá arra a paradoxonra, hogy „a kodifikátor tevékenysége az egyetlen olyan szellemi alkotó- tevékenység, amelyet a szellemi alkotások joga nem véd.”³² A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (1) bekezdése kimondja, hogy ez a törvény védi az irodalmi, tudományos és művészeti alkotásokat. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése értelmében nem tartoznak e törvény védelme alá a jogszabályok, az állami irányítás egyéb jogi eszközei, a bírósági vagy hatósági határozatok, a hatósági vagy más hivatalos közlemények és az ügyiratok, valamint a jogszabállyal kötelezővé tett szabványok és más hasonló rendelkezések.

²⁹Uo. 105.

³⁰GERENCSÉR Balázs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról - A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán- Budapest, Iustum Aequum Salutare, X.2014.4. 48.

³¹KAMPIS i.m. 106.

³²Uo. 106.

Kampis hangsúlyozza, hogy nem helyes a kodifikációt törvényszerkesztésnek fordítani. A kodifikáció törvény előkészítés, nem pedig más szakemberek gondolatainak összerendezése, és paragrafusjelekkel való feldíszítése. A kodifikáció csapatmunka. „A tollat a kodifikátornak kell a kezében tartani, de amit leír, abban sok ember tudása tükröződjön. Zenei hasonlaltal élve: a kodifikáláshoz zenekar kell, ahol a kodifikátor a karmester és/vagy a koncertmester.”³³

3. A kodifikátor eszköztára

A feladat elvégzéséhez a kodifikátornak *eszközökre* van szüksége. A kodifikátor eszközeit Gerencsér három olyan csoportba sorolja, melyek minden esetben a kodifikátor rendelkezésére kell, hogy álljanak.³⁴ Ezek a csoportok a következők: jogi ismeretek, egyéb szakmai ismeretek, személyes tapasztalatok és műveltség.

A kodifikátornak a generális és a szakterületére vonatkozó jogi ismereteken túl egyéb szakmai ismeretek is a rendelkezésére kell hogy álljanak, hiszen a tudományok legkülönbözőbb területére vonatkozóan kell jogalkotási tevékenységet végezni, legyen az a társadalom, gazdaság vagy műszaki tudományok területe. Ha a jogász-kodifikátor nem rendelkezik a szabályozandó szakterületre vonatkozó szaktudással, akkor egy másik a szakterületen jártas szakemberrel párban dolgozik. A kodifikátor eszköztárához lehet sorolni az etikai ismereteket is.³⁵ A kodifikátornak továbbá kellő ismerettel kell rendelkeznie az őt körülvevő világról. Mindez egyfajta kulturális, szociológiai, vallási és egyéb műveltséget feltételez. Mindezek mellett a kodifikátor személyes élettapasztalata is a kodifikátor eszköztárának a része.

4. A kodifikátor kompetenciái

³³KAMPIS i.m. 106.

³⁴GERENCSÉR i.m. 49.

³⁵KAMPIS i.m. 49.

A kodifikátor feladatainak és eszköztárának számbavétele után elérkeztünk a kompetenciák kérdésköréhez, vagyis annak megvizsgálásához, hogy milyen tulajdonsággal kell rendelkeznie egy jó kodifikátornak.

Ezek a tulajdonságok, kompetenciák a következők: beleélési készség(empátia), vitakészség és rugalmasság, döntési készség, absztrahálási készség és fantázia, rendszerezési készség és végül fogalmazási készség.

Mint azt a korábbiakban is érintettük, a kodifikátornak elsődlegesen tisztában kell lennie a szabályozandó életvisztonnyal. Ehhez pedig az szükséges, hogy bele tudja magát képzelni azoknak a helyzetébe, akiket az általa készítendő jogszabály érint. A beleélésre azért van szükség, hogy a kodifikátor ne teljesen kívülről és ne csak jogi szempontból lássa a szabályozandó életvisztonyt. A kodifikátornak nem csak a jogalkalmazó, hanem a jogalany fejével is tudnia kell gondolkodni, továbbá ahhoz, hogy bele tudja élni magát a szabályozandó élethelyzetbe a személyes élettapasztalataira is szüksége van. Kampis szerint: „Ez a beleélés nem korlátozódhat az előkészítés valamely szakaszára. Ha biztosítva van a szabályozandó terület szakembereinek, érdekeltjeinek a kodifikációs bizottságban való részvétele, ők menet közben is tudnak konkrét információkat nyújtani az élet valóságáról.”³⁶

A kodifikátornak rendelkeznie kell vitakészséggel és rugalmassággal is. A kodifikátornak legyen határozott álláspontja az adott kérdésben, de ezzel egyidejűleg nyitottnak kell lennie mások véleményének megértéséhez, elfogadásához. A vita a szabályozás helyes tartalmának kilakításában nélkülözhetetlen. A kodifikáció csapatmunka, mely elképzelhetetlen lenne folyamatos információ-visszacsatolás nélkül. A rugalmasság egyben kompromisszumkészséget is jelent, melynek azonban vannak határai, hiszen „ezen a címen nem lehet felborítani a kialakult szabályozási módokat, hatályos jogszabályok bevált megoldásait mellőzni, helyesnek bizonyult jogintézmények felhasználása, adaptálása helyett a mindenáron újat akarásból eredő szükségtelen újításokat bevezetni stb...”³⁷

A jogszabály előkészítés a kodifikátor részéről döntések sorozata. A végső döntést a jogalkotó hozza ugyan, a részletkérdésekben azonban a kodifikátornak kell döntenie. A döntési készség azt jelenti, hogy adott kérdésben egyszerre több megoldás lehetséges. Különösen jelentős súlyú kérdés esetében

³⁶KAMPIS i.m. 107.

³⁷Uo. 108.

előfordul, hogy a kodifikátor a döntést a jogalkotóra bízta. A kodifikátornak kellően absztrakt döntést kell hoznia. Ezt úgy érheti el, hogy beleéli magát a jogalanyok helyzetébe, ennek köszönhetően előre látja, hogy hogyan reagálnak a tervezett szabályra az érintettek, és ennek megfelelően alakítja ki a szabályokat. A kodifikátornak előre kell látnia, hogy a tervezett szabálynak mi lesz a hatása, és a megvalósításhoz milyen feltételek szükségesek. Mindezek eredményét a kodifikátor visszacsatolja a döntéshez és szükség esetén korrigálnia, pontosítania kell.

Az absztrakciós készség mellett a kodifikátornak koncepciózus szemléletre is szüksége van, törekednie kell arra, hogy minden tervezett szabályt összefüggéseiben szemléljen és azt is szem előtt kell tartani, hogy hogyan illeszkedik a szabályozás egészébe a tervezett szabály.

A rendszerezési készség azt jelenti, hogy a rendszert mind a tematikában, mind a kodifikációs koncepcióban előre fel kell állítani. Ez a rendszer az előkészítés előrehaladtával finomodhat. Rendszerzés nélkül az eredetileg kialakított rendszer szétesne és követhetlenné válna.

A jó kodifikátornak a magyar nyelvet tökéletesen ismernie kell ahhoz, hogy úgy tudjon fogalmazni, hogy a jogszabályokat mindenki megértse. „A kodifikátornak mindig szem előtt kell tartania, hogy a jogalkalmazó az ő szövegezésében ismeri meg a jogot.”³⁸

Kampis nem veszi bele a fenti felsorolásba a jogi felkészültséget, mint követelményt. Ennek az az oka, hogy a kompetenciák körében ez alapkövetelmény. A kodifikátornak ismernie kell a szakterületére vonatkozó joganyagot valamint a bírósági gyakorlatot.

Alapkövetelményként említi Kampis a nyelvtudást is. Kampis hangsúlyozza azt is, hogy a kodifikátor számára a külföldi jogi irodalom tanulmányozása, a külföldi kollégákkal való tapasztalatcsere feltétlenül szükséges a kodifikációs munka során.

³⁸KAMPIS i.m. 110.

5. A kodifikáció szakaszai

A kodifikátortól elvárható készségek bemutatása után rá kell térnünk a kodifikáció szakaszainak bemutatására. Az első szakasz a tematika szakasza, mely a témajegyzék (tartalomjegyzék) felfektetésével kezdődik. Ha a tervezett szabályozás tárgya korábban szabályozatlan volt, szükség lehet problematika kidolgozására. A problematikát ugyanúgy végig kell futtatni az előkészítés fázisain, mint a jogszabálytervezetet, melynek során a problémák egy része megoldódik, más részük esetében kialakul a többségi álláspont. A problematika végső konklúziója lehet az is, hogy nincs szükség szabályozásra.

Ha nincs szükség sem témajegyzékre, sem problematikára, a jogszabály előkészítés a tematika kidolgozásával kezdődik. Ezért hívja Kampis a kodifikáció hosszabb, bevezető szakaszát a tematika szakaszának. A tematika nem más, mint a tervezett szabályozásnak ún. folyó szövegbe, kötetlen szövegbe foglalása, konkrét tézisek gyűjteménye, vagyis a szabályozás részletes koncepciója. Kampis arra figyelmeztet, hogy ügyelni kell arra, hogy a kötetlenség ne csapjon át parttalanságba, azokat a gondolatokat kell rögzíteni, amelyeket utóbb majd „át kell írni a jogba.”³⁹ A tematika szakasza, vagy Gerencsér meghatározása szerint a kodifikáció előkészítő fázisai⁴⁰ megelőzik a tényleges normaszöveg írást, de még a hatásvizsgálatot is. Erre a szakaszra nem vonatkoznak szabályok, hiszen ez a munkafolyamat nem standardizálható, ezek inkább „mesterfogások”⁴¹, amiket csak ellesni, megtanulni lehet.

A tematika szakaszában, nagyobb lélegzetű szabályozás esetén, szükség lehet kodifikációs koncepció kidolgozására. A koncepciót a kodifikátor dolgozza ki, előfeltétele a tematika megléte. A koncepciónak tartalmaznia kell a következőket: ha vannak a témakörben hatályos jogszabályok, az új szabályozás megoldható-e azok módosításával vagy teljesen új szabályozásra van szükség; „ez utóbbi elsősorban akkor indokolt, ha koncepcionális változásokról van szó, továbbá ha a módosítás olyan mértékű, ami már jelentős mértékben megnehezíti a joganyagban való eligazodást, figyelemmel a korábbi módosításokra is”⁴²; a fennálló szabályozást teljeskörűen hatályon kívül kell-e helyezni, vagy egyes elemei megtarthatók és melyek ezek; ha teljesen új jogszabályt kell alkotni, milyen

³⁹KAMPIS i.m. 112.

⁴⁰GERENCSÉR i.m. 43.

⁴¹Uo. 43.

⁴²KAMPIS i.m. 113.

jogforrási szintet igényel az; van-e szükség általános végrehajtási jogszabályra vagy csak bizonyos kérdésekben kell ilyen, ügyelve arra, hogy a szabályozás ne legyen indokolatlanul többszintű [Jat. 18. § (3) bek.]; hogyan illeszkedik az új szabályozás a jogrendszerbe, melyek a kapcsolódási pontok más jogterületekkel és azokon hol kell módosításokat végrehajtani; kell-e a hatálybaléptetésről és az átmenet szabályozásáról külön jogszabályt alkotni.

Ha a jogszabály előkészítésének időtartama a hat hónapot meghaladja, ütemtervet kell készíteni, mely biztosítja, hogy minden fázisra sor kerüljön és legyen rá elegendő idő, másfelől áttekintést ad az elvégzett munkálatokról és a még elvégzendő feladatokról.

A kodifikáció első munkafázisát első vizsgálatnak hívjuk, ebben a szakaszban történik meg a kodifikáció szükségességének megítélése. A második munkafázis az ún. második vizsgálat. Ebben fázisban zajlik a kodifikáció tervezése. Ezt a két munkafázist nevezi Kampis a tematika szakaszának.⁴³ A tematikai szakaszt követi, a már normatív szabályokba is foglalt hatásvizsgálat, a normaszöveg szerkesztés és a döntéshozatal. Ezt a szakaszt Kampis a normaszöveg szakaszának nevezi.⁴⁴

5.1. Az impulzus és az első vizsgálat

A kodifikációt az impulzus indítja el, mely érkezik politikai, szakmai és nemzetközi oldalról. A politikai impulzus esetén a kiindulópont a közigazgatási döntéstípusok megkülönböztetése. Ismerünk politikai döntést, szakértői döntést és a kettő ötvözetét. A politikai impulzust a politikai döntéshozó státusza határozza meg. A jogalkotó felé politikai impulzus származhat legitim politikai döntéshozótól és a közösségi embertől.⁴⁵ A legitim politikai döntéshozótól a jogalkotó kötelező feladatot, parancsot kap: Hozz törvényt! Ekkor a jogalkotó nem mérlegelheti, hogy elkezd-e a kodifikációs munkát. A közösségi embertől származó impulzus azonban nem köti a kodifikátort, az ilyen impulzus alapján a jogalkotónak nem kötelező a munkafolyamatot megkezdeni, ugyanakkor érdemes a felvetésre

⁴³Uo. 112.

⁴⁴KAMPIS i.m. 116.

⁴⁵GERENCÉS i.m. 44.

odafigyelni, hiszen egyszer a felvetés még választ adhat aktuális kérdésekre. Ilyen közösségi embertől származó impulzus az elnúlt évek számos népszavazási kezdeményezése is.

A politikai impulzus az elérendő célt fogalmazza meg. Ekkor a kodifikátor feladata az, hogy beleélje magát a szabályozandó helyzetbe és megtalálja a szakmai és kodifikációs szempontból is odavezető utat. Nehezebb a kodifikátor dolga, amikor a politikai döntéshozó az utat is kijelöli számára. Ekkor a kodifikátor számára pusztán az a lehetőség marad, hogy a hibás elvárásokat visszacsatolja a politikai döntéshozó számára a helyes alternatíva megjelölésével. A szakmai impulzus érkezik a jogalkotás kezdeményezésére jogosult közjogi szervektől, szakmai háttérszervektől (pl. dekoncentrált intézményektől) illetve civil szakmai szervezetektől. ⁴⁶ A szakmai impulzus, szemben a politikaival, nem az elérendő célt, csak a megoldandó problémát fogalmazza meg. A kodifikátor feladata ebben az esetben az, hogy először megtalálja az adekvát megoldást és utána az ahhoz vezető utat. Fentiekből jól látható, hogy a szakmai impulzus esetén nagyobb a kodifikátor mozgásteret, mint a politikai impulzus esetén.

Magyarország az Alaptörvény E)cikkének (2) bekezdésében és Q)cikkében ad lehetőséget saját szuverenitásának korlátozására, akkor amikor az egyes hatáskörök átruházását lehetővé teszi. A nemzetközi és az európai uniós impulzus általában kötelező feladatot irányoz elő a jogalkotó számára, mégis van lehetősége a jogalkotónak a mérlegelésre is. Jellemzően ezek a döntések is egy célt határoznak meg és ezt kell a jogalkotónak átültetni a magyar pozitív jogba.

Miután áttekintettük, hogy honnan érkehetnek impulzusok a jogalkotó számára, elérkeztünk az első vizsgálathoz. A fenti impulzusok kötelezővé teszik vagy csupán javasolják a jogalkotónak a jogalkotást. Ekkor a jogalkotó első lépésként megvizsgálja, hogy egyáltalán szükség van-e a jogalkotásra, ezt nevezzük első vizsgálatnak. A jogalkotó a következő kérdéseket teszi fel elsőként: Melyek az előzmények? Honnan származik az impulzus? Mi a megoldandó élethelyzet? Majd megkérdezi: Mi a cél? Hová tartunk, mit akarunk a jogalkotással elérni? Milyen megoldásra van lehetőség, mi az elvárás és mi a jogszerű? Kik a jogalanyok? Kik fogadják el és kik alkalmazzák a születendő jogszabályt? Az első vizsgálat háromféle eredményre vezethet. Nincs szükség kodifikációra, szükség van a kodifikációra és az a jogszabályalkotás lesz vagy szükség van

⁴⁶Uo. 44.

kodifikációra, de az nem jogszabály lesz.⁴⁷ Ha már létezik szabályozás, akkor nem lehet ugyanazt az életviszonyt újra szabályozni, hiszen a Jat. 3. §-a egyértelműen fogalmaz abban a tekintetben, hogy „az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételt meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.”

A kodifikátornak először tehát meg kell győződnie arról, hogy valóban nincsen még azonos szabályozás. Persze akkor sem lehet jogszabályt alkotni, ha lehetetlen célt fogalmaz meg a döntéshozó. Ezekben az esetekben a kodifikátor feladata az, hogy a vizsgálat eredményéről megfelelő visszacsatolást adjon a döntéshozó felé. „Ellenkező esetben kommunikációs zavar keletkezik és bekövetkezhet a legrosszabb: más úton készül el a hibás szabályozás.”⁴⁸ Amennyiben az első vizsgálat során kiderül, hogy szükség van jogalkotásra, következő lépésként a kodifikátornak arról kell döntenie, hogy új jogszabályt kell-e létrehozni vagy a már meglévő szabályt kell módosítani. A választás attól függ, hogy mi a szabályozandó tárgy, melyek a szabályozandó életviszony jellemzői és milyen a már rendelkezésre álló szabályozás.

Harmadik lehetősége a jogalkotónak, hogy szabályoz ugyan, de a szabályozás nem jogszabály lesz. Attól függően, hogy a szabályozás egy szervezetre vonatkozik-e vagy egy már létező jogszabály alkalmazásának elősegítését szolgálja, beszélhetünk közjogi szervezetszabályozó eszköz megalkotásáról és egyéb Jat.-on kívüli szabályozásról. A közjogi szervezetszabályozó eszköz lehet normatív határozat [Jat. 23. § (1)-(3) bekezdés] és normatív utasítás [Jat. 23. § (1)-(3) bekezdés]. Legfőbb jellemzőjük, hogy normatív, azaz kötelező szabályozó eszközök. A határozat a kibocsátó szerv működését, szervezetét, tevékenységét, cselekvési programját szabályozza, az utasítás a kibocsátó szerv felügyelete, vezetése alá tartozó szervek szervezetét, működését, tevékenységét határozza meg. Az egyéb, Jat.-on kívüli szabályozó eszközök pontos meghatározása „nehéz feladat”.⁴⁹ A Jat. 24. § (3) bekezdésében csupán annyi utalás található erre, hogy: „Állami szerv vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó - törvény alapján kiadható - más jogi eszköz jogszabállyal és

⁴⁷GERENCSÉR i.m.45.

⁴⁸Uo. 46.

⁴⁹GERENCSÉR i.m .46.

közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.” Mindez azt jelenti, hogy léteznek olyan „nem definiált egyéb szabályozások”⁵⁰ is, melyet a tételes jogunk elismer. Ezen szabályok közös jellemzője, hogy egy már létező normatív szabályozás (általában jogszabály) értelmezését és alkalmazását segítik elő. Ezek az irányelvek, iránymutatások, körlevelek, belső szabályzatok, útmutatók. De ide tartoznak a szabványok is. Közös jellemzőjük, hogy ugyanolyan szakértelmet, felkészültséget igényel a megszerkesztésük, mint egy jogszabályé.

5.2.A kodifikáció tervezésének szakasza, avagy a második vizsgálat

Az első vizsgálatot követi a második vizsgálat, a kodifikáció tervezésének szakasza. Ekkor a kodifikátor már megállapította, hogy szükséges a kodifikáció, ezért meghatározza a szabályozás típusát, pontosítja a feladatát, felméri az eszköztárát, tudatosítja a szükséges kompetenciák körét. Mindezekről a tanulmány bevezető részében már szó volt. Végezetül amikor a fentiekben bemutatott két vizsgálati szakasz is lezajlott, elérkezik a kodifikátor a tényleges normaalkotási munkálatokhoz, amit Kampis a normaszöveg szakaszának hív. A normaszöveg szakasza, ha ábrázolni kellene egy idővonalon, lényegesen rövidebb időintervallumot ölel fel, mint a tematika, azaz a kodifikáció bevezető szakasza. A normaszöveg szakaszának két elemét különböztetjük meg: a normaszöveg előkészítése és a normaszöveg szerkesztése. A normaszöveg előkészítésének fázisában zajlik a hatásvizsgálat valamint a norma dogmatikai egységeinek (hipotézis, diszpozíció, szankció) megtervezése. A szerkesztés fázisa a normaszöveg tényleges lefektetését, a jogszabály technikai értelemben vett kialakítását jelenti⁵¹. Ezt követi végezetül a döntéshozatal.

⁵⁰Uo.46.

⁵¹TAMÁS i.m. 106.

III. Összefoglaló

A fentiekből jól látszik, hogy mennyi mindent kell tenni ahhoz, hogy a normaszöveg (a törvény) elnyerje végső tartalmát, formáját. Kampis szerint a jogszabály úgy jön létre „mint ahogy a szobrász vésője nyomán a márványtömbből kibontakozik a szobor.”⁵² Kampis akként vélekedik, hogy rossz kodifikátor az, aki mindjárt kifogástalan eredményre törekszik és már az első paragrafusnál leragad. Éppen ezért a normaszöveg minden egyes változatát célszerű keltezéssel ellátni.

Kampis figyelmeztet arra, is, hogy „a legelső, nyers tervezetet a kodifikátor soha ne adja ki a kezéből. (A gépeknél sem hozzák forgalomba a prototípust.) Mások számára az első tervezet az legyen, amely a nyers tervezet alapos átdolgozása eredményeképpen létrejött!”⁵³

Végszó

Kodifikációs és szabályozásszerkesztési szakjogász hallgatóként nem volt nehéz dolgom, amikor a jelen tanulmány témaválasztásáról kellett döntenem. Az elmúlt években számos új anyagi és eljárásjogi jogszabály született. Megújult a polgári perrendtartás, a közigazgatási rendtartásról szóló törvény és végül a büntető perrendtartás is. Ebben a megújult jogszabályi környezetben úgy éreztem, hasznos lenne általánosságban bemutatni magát a jogalkotási (kodifikációs) folyamatot. A tanulmány bevezető részében Tamás András, Kampis György és Gerencsér Balázs írásai nyomán ismertetem a kodifikáció alapfogalmait, a jogszabályok különböző elvek mentén elhatárolt csoportjait. Ezt követően számba veszem mindazon készségeket, képességeket, és kompetenciákat, amelyekkel egy kodifikátornak rendelkeznie kell ahhoz, hogy megfelelő színvonalú jogszabályokat alkosson. A kodifikáció olyan csapatmunka, amelynek során a jogász - kodifikátor a szabályozandó területen jártas szakemberekkel együtt dolgozik. A különböző szakmák és hivatásrendek folyamatos egyeztetése és rendszerező tevékenysége eredményeként lát napvilágot a jogszabály „ mint ahogy a szobrász vésője nyomán a márványtömbből kibontakozik a szobor.”

⁵²KAMPIS i.m. 115.

⁵³Uo.115.

Felhasznált irodalom jegyzéke

- Györkösy Alajos: Magyar-Latin szótár. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2011.
- Tamás András: Legistica, Budapest, Osiris Kft., 1999.
- Kampis György: Kodifikáció, Elmélet és gyakorlat, Budapest, Unió Lap-és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., 1994.
- Gerencsér Balázs: Bevezetés a jogszabályszerkesztés tanba című előadása, Budapest, 2018.

február

- Gerencsér Balázs: A kodifikáció munkafázisairól és a kodifikátor kelléktáráról - A jogalkotás bevezető lépései Tamás, Kampis és Vida alapvetései nyomán- Budapest, Iustum Aequum Salutare, X.2014.4.

Felhasznált jogszabályok jegyzéke

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény
- A jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009.(XII.14.) IRM rendelet