

Jogalkotásunk szabályozásának fordulópontjai

A kezdetektől a 2010. évi CXXX. törvényig

I. A JOGALKOTÁS ÉS SZABÁLYOZÁSA 1987 ELŐTT

A történeti meghatározottságnak, mint Magyarországon valamennyi társadalomtudományi kérdésben, így a címben vizsgált tematikát illetően is van szerepe. Azt előre le kell szögeznünk, hogy magára a korábbi, az Alkotmánybíróság által megsemmisített,^[1] de az új jogalkotási törvény^[2] szövege szerint 2010. december 31-ig hatályban lévő, A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényre (Jat.) és a hozzá kapcsolódó IM rendeletet^[3] már korábban felváltó új szabályozási rezsimre^[4] (valamint az 1987-et megelőző szabályozásra) vonatkozó konkrét elemzéseket a jogalkotás, vagy kodifikáció szót címükben viselő monográfiák mellőzik, ez nem tekinthető feltétlenül feladatuknak, valamint az újabb (2010-től hatályos) reguláció vonatkozásában a szűk időhatár okán menthető a hiba. Az 1987 előtti korszak két részre osztható. Az 1945 előtti időszakban túlnyomóan nem volt konkrét szabályozás (kivéve bizonyos szokásszerű elemeket, kisebb, jogalkotás körébe tartozó kérdéseket), e helyütt néhány elvi tételt és tudományos problémát elemzünk. Az első korszakban külön vizsgáljuk a törvény, és külön a szabályrendelet (az országos jogalkotás és a helyi jogalkotás) kérdéseit. A második vizsgálendő tárgykört az 1945 utáni (1945 és 1987 közötti) korszak teszi ki, ahol már a jogalkotásra vonatkozóan találkozhatunk jogszabályi szabályozással. Ezután külön-külön vizsgáljuk az 1987-es és a 2010-es szabályozás problémáit.

1. A jogalkotás és szabályozása (szabályozásának hiánya) 1945 előtt

a) Történeti kiindulópontok: az országos jogalkotás

Az 1987 előtti állapotokat illetően a jogalkotással kapcsolatos jogszabályok megjelenésének tömeges voltával 1949-től kell számolnunk. Gyakorlatilag 1945 előttről nem ismert olyan kifejezett jogszabály, amely a jogalkotást, avagy a

[1] A Jat.-ot a 121/2009. (XII.17.) AB határozat 2010. december 31-i hatállyal megsemmisítette.

[2] A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 2011. január 1-jétől hatályos.

[3] A jogszabályszerkesztésről szóló 12/1987. (XII.29.) IM rendelet 2008. január 1-jén veszítette hatályát.

[4] A jogszabályszerkesztés kérdését 2010. március 1-jétől a 61/2009. (XII.14.) IRM rendelet szabályozza.

jogszabályszerkesztést regulálná. Valamennyire mégis szükséges megmutatnunk, mennyiben feltárt a magyar jogi szabályozás története? Valamint felmerül az is, miként gondolkodtak a régiek a törvény és a rendelet természetéről a korábbi hazai jogunkban.

Az első kérdésre az a válasz, hogy imponáló mennyiségű és minőségű szakirodalom foglalkozik a hazai törvényhozás történetével. A legjelentősebb hazai törvényhozás-történeti művet a mai napig Kovách Pál és Kovách Sándor jegyzi.^[5] Maga a kifejezett jogalkotás-történet tudomásunk szerint kifejezetten feldolgozva nincsen. Ha jobban meg akarjuk vizsgálni a kérdést, szükséges utalni a hazai törvénygyűjtemények kérdésére. Az ELTE ÁJK MÁJT Tanszék szerzői munkaközössége szerint^[6] (Iványi nyomdokain haladva)^[7] az első magyarországi nyomtatott törvénygyűjtemény Zsámboki János nevéhez fűződik.^[8] Azonban ennél szélesebb tárgykört célba véve mondhatjuk, hogy az első magyar vonatkozású jogi kötet (hazai katolikus zsinati határozmányok gyűjteménye) 1484-ből való,^[9] illetőleg I. (Hunyadi) Mátyás 1486-os Decretum Maius-a is megjelent nyomtatva (két kiadásban is), amely kötet bár nem gyűjtemény, de az első nyomtatott hazai törvénykönyvünk.^[10] A második magyarországi törvénygyűjtemény a Mossóczi-Telegdi-féle nevezetes mű 1584-ből,^[11] melynek 1696. évi Szentiványi Márton által gondozott kiadása ismeretes elsőként Corpus Juris Hungarici néven.^[12] E körben helyesen mutat rá Iványi arra a kérdésre, hogy a XV-XVI. századi törvényeink kihirdetése hasonlóan zajlott, mint a cseh, lengyel, és német jogi kultúrákban. (Többnyire problémák voltak a törvények megküldésével, ha volt, akkor is legfeljebb egy kéziratós példány volt, ami gyakorlatilag azt jelentette, hogyha valaki nem volt jelen az élőszóban történő kihirdetésen, és ott jól-rosszul meg nem jegyzett egyes elemeket, akkor a dolog természetére nézve bátran állítható, hogy a törvények ismeretlenek és hozzáférhetetlenek

[5] Kovách - Kovách, 1861.

[6] Beliznay - Mezey - Horváth - Révész T., 1997, 30-31.

[7] Iványi, 1926. A témakőről szóló egyéb munkák: Bátyka - Párniczky, 1936; Illés, 1935; Kérészy, 1935.

[8] Ez csak akkor igaz, ha a törvénygyűjteményt szoros értelemben vesszük, hozzátéve, hogy törvénykiadványunk már volt 1488-ban, zsinati határozmányszövegünk 1484-ben. Az első magyar gyűjteményes törvénykiadás: Zsámboki, 1581. Nem önállóan, hanem a Zsámboki által szerkesztett Bonfini mű (*Rerum Ungaricarum Decades*) függelékeként jelent meg. Az előszóban Zsámboki felhívja a figyelmet, hogy a törvénykiadvány anyaga Mossóczi Zakariás váci (1578-tól) és nyitrai (1583-tól) püspöknek köszönhető, és az ő bővebb munkája kiadás előtt áll. Azaz gyakorlatilag a kiadvány Mossóczi gyűjtése, Zsámboki által kiadva. Némileg árnyalja ezt a képet Frank Ignác, aki Jony Jánosra hivatkozva állítja, hogy az 1581-es kiadás alapszövege Telegdi Miklós (1579-től pécsi püspök) műve, amelyet Mossóczi jegyzetei segítségével kibővítve adott ki Zsámboki. Erre ld.: Frank, 1987, 28. Illetve a kibővített magyar munka eredetijét képező latin alapszöveg: Frank, 1829, 18. Telegdi egyébként az első magyar nyelvű katekizmus és az első magyar földön nyomtatott magyar nyelvű római katolikus könyv szerzője.

[9] *Constitutiones Synodales...*, 1484.

[10] A két hivatkozott kiadás: *Constitutiones...*, 1488; *Constitutiones...*, 1490.

[11] *Decreta...* 1584

[12] *Corpus Juris Hungarici*, 1696.

maradtak az emberek számára.^[13] Ezért kezdődött meg mind a négy jogi kultúrában már a 15. századtól a jogi szövegek kiadása. Ennek eredményeképpen jelent meg nálunk a XV. században több mint fél tucat jogi ősymotvány, 1517-ben Werbőczy (Verbőczy) István (1458–1541, latinus névformában-humanista nevén: Stephanus de Werbewcz/Werbewczy) ítélmester, személynök, később kancellár és a Magyar Királyság nádorispánjának Tripartituma,^[14] 1581-ben Zsámboky, 1583-ban Mossóczy és Telegdi törvénygyűjteménye. Csehországban az 1499-ben cseh nyelven megjelent legjelentősebb jogkönyv Viktorin Kornel Vsehrd^[15] (1460–1520, humanista nevén: Victorinus Cornelius), jogtudós, a prágai Károly Egyetem dékánjának munkája.^[16] A címe csehül: *Knihy devatery: O právěch, o súdach i dskách země české*;^[17] magyarul: *Kilenc könyv Csehország jogairól, bíróságairól és tábláiról*^[18] címet viseli. A Jan Lasky által összegyűjtött statútumokat a lengyel Sejm 1505-ben erősítette meg.^[19] Jan Lasky egyébiránt Gniezno érseke, Lengyelország prímása volt, mindemellett a Korona nagykanclárja, és jeles jogtudós is.^[20] Statútumgyűjteménye latin nyelven jelent meg.^[21] Jan Lasky (1456–1531, humanista neve feltehetően: Johannes Alasco/Alascus) Vsehrdhez és Werbőczyhez hasonlóan népe érett középkori jogának legjelentősebb produktumát alkotta meg.

Mi mondható el általánosságban hazai jogalkotásunkról? Minden szokásjog, így a hazai szokásjog jellemzője is az esetlegesség, a bizonytalanság, a következetesség hiánya volt. A középkorban a törvények, szokásjogi gyűjtemények mellett a

[13] Így ír a német birodalmi törvények kihirdetéséről a német jogirodalom: „Die Publikation der Reichsgesetze war eine sehr mangelhafte. Vielfach blieben sie ganz unbekannt. Eine Gesetzssammlung in der Art der Kapitulariensammlung des Ansegis gab es nicht.” (Schröder, 1907, 637. Idézi: Iványi, 1926, 56.) Nemhiába tanúskodik nagy erudícióról az a mondat, mely szerint is a törvények érvényessége és állandósága tekintetében „a legnagyobb szolgálatot a könyvnyomtatás feltalálása tette.” Erre ld.: Ferdinandy, 1899, 158 skk. Hozzátehetjük, az idegölő és hosszas keresés lerövidítését a DVD jogtárak segítik ma.

[14] Werbőczy, 1517. Tudomásunk szerint Közép-Európában a *Tripartitum* volt az egyik legkésőbbben megjelent jogkönyv. Ebből is látható, hogy az iratlan (publikálatlan) szokásjoghoz való tagaszkodás, és a szerves fejlődést igénylő történeti alkotmány kéz a kézben jártak.

[15] Horváth, 1994, 141–155., ld. különösen: 143.

[16] „Viktorin Kornel von Vsehrd war tschechischer Schriftsteller, Rechtsanwalt, Meister der Universität und Dekan der Prager Universität. [...] 1484 ernannte man ihn zum Dekan der Karls-Universität...” http://de.wikipedia.org/wiki/Viktorin_Kornel_ze_Vsehrd

[17] „Spisovatel, právník, univerzitní mistr (1483), od roku 1484 děkan Karlovy univerzity. [...] Původem byl měšťan, ale byl povýšen do šlechtického stavu. Formuloval program českého humanismu.” Vshrd tehát jogász és jogi író volt, aki polgári sorban született, majd nemességet kapott. Ő volt a cseh humanizmus megformulázója.

http://cs.wikipedia.org/wiki/Viktorin_Kornel_ze_Vsehrd

[18] Horváth, 1994, 143.

[19] Horváth, 1994, 146.

[20] „Arcybiskup gnieźnieński i prymas Polski w latach 1510–1531, kanclerz wielki koronny od 1503, sekretarz królewski od 1501, polityk i kodyfikator prawa. Był jednym z najwybitniejszych polityków i mężów stanu I Rzeczypospolitej.” http://pl.wikipedia.org/wiki/Jan_Laski_prymas

[21] Lasky, 1506.

privilegium, a rendelet, a szabályrendelet volt a jog megjelenési formája.^[22] Egyes közlések szerint az 1572. évben jelent meg az ez évben kiadott törvény egyidejűleg nyomtatva (az 1484-es zsinati gyűjteményt és az 1486-os törvénykönyvet követte).^[23] Szokásos volt a városi jog városi jogkönyvekben történő rögzítése. A tárnoki jog (lat. *ius tavernicale*) a városi polgárok peres ügyeinek eldöntését szolgálta. A király ezen perek vitelét a tárnokmesterre bízta. A joghatóság a leggazdagabb, tárnoki vagy tárnokszéki városokra vonatkozott (melyek egyben a szabad királyi városok is voltak), ezek a 15. században az itt következők: Bártfa, Buda, Eperjes, Kassa, Nagyszombat, Pest, Pozsony, Sopron voltak.^[24] Az ELTE ÁJK MÁJT munkaközösségének jogtörténeti tankönyve tévesen állítja, hogy az 1602-es tárnoki cikkelyek gyűjteménye 1602-ben jelent volna meg,^[25] mert ez csak 1610-ben történt meg.^[26] A tárnokszéki cikkelyek egyéb kiadásai: Kassa, 1676 körül, ez a bártfai *editio* utánnyomása,^[27] illetve ismert egy 1694-es nagyszombati megjelenése is.^[28]

Elmondható, hogy a rendi dualizmus korában a törvény nem az uralkodó egyoldalú akaratkijelentése, hanem a törvényalkotás valamiféle törvényhozó (rendi) gyűlésen, Magyarországon esetében a Diétán zajlik.^[29]

Ezek után tekintsünk át két, kiválasztott, 1945 előtti munkát, hogy milyen következtetés vonható le az ezen művekben lévő általános jogforrástani ismeretekből. Az első munka a már idézett Frank Ignác mű. A közigazgatás törvénye Magyarországon című munka első kötetének tárgyunkba vágó alapismereteit vesszük vizsgálat alá. Frankot úgy tartják számon, mint a sír szélén álló magyar nemesi magánjog utolsó nagy összefoglalóját, werbőczyánus jogtudóst. Állítható, hogy ez a munka a magyar feudális (magán)jog legnagyobb terjedelmű összefoglalása. Azonban a jelzett mű részben közjogi is. Különösen áll ez az *Alapisméreték* című első fő részre (I. kötet 7–94.), amely a következő témákat vizsgálja: bevezetesként az országos hatalom eredetét; az igaz, az igazság, és a törvény fogalmát; a törvénytudományt és annak részeit; a törvénytantitást. A második fő rész a magyar (osztó) törvény (itt ma a jog szót használnánk) kútfejeiről, azaz a megismerési értelemben vett (gnoszeológiai) jogforrásokról. Első tag címen a közön-

[22] Beliznay Kinga-Horváth Attila-Mezey Barna-Révész T. Mihály, 1997, 30–35.

[23] Az 1572-es törvénykiadásra vonatkozó közlésre: Kiss (szerk.), 1999, 4–5. A világhálón ld.: <http://www.mhk.hu/Archiv/public/cdjogasz/PDF/mm.pdf> Ilyen nyomtatványt egyik bibliográfiában sem találtunk, esetleg az RMK III. 619-ről lehet szó, amely a Tripartitum 1572. évi bécsi, Zsámboki János általi kiadása, illetve az RMNy 317 (=RMK II. 130), a Tripartitum kolozsvári, 1572. évi *editio*ja is szóba jöhet, azonban egyik mű sem tartalmazza az 1572. évi törvényeket pl. melléklet gyanánt. Az 1573. évi nyomtatványok között sem találunk szóba jöhető. Az országgyűlési törvények egyidejű kinyomtatása Magyarországon 1595-ben kezdődik. Erre az adatra, valamint a későbbi fejleményekre: Fazakas, 1967, 158–167.

[24] Pest csak Ulászló király korában nyolcadikként lépett be e körbe. Erre: Eckhart, 1946, 74–75., itt a tárnokszéki városok kérdéséről is bővebb információk találhatóak.

[25] Beliznay-Horváth-Mezey-Révész, 1997, 35.

[26] *Articuli Iuris Thavernicalis...*(1610). A tárnoki cikkelyekről olasz nyelven: Bónis, 1967. 407–408.

[27] *Articuli Iuris Thavernicalis...* (1676).

[28] *Articuli Iuris Thavernicalis...* (1694).

[29] Mezey, 1996, 48–56., különösen ld. az 53. lapon írtakat.

séges törvényeket tárgyalja. Az első szakasz az írott törvények világát tárja elénk. Itt az első címben „magyar törvénykönyvről” értekezik a szerző (azaz a *Corpus Juris Hungariciról*: eredetéről, kiadásairól, tartalmáról, toldalékairól), a második címben „A különféle törvényekről különösen” név alatt megadva a 11^[30]-12. század, a 13. század, a 14. század, 15. század, 16. század, valamint az utóbbi századok (17-18. század) törvényeire, és a törvények idézésére vonatkozó ismereteket. A harmadik címben a törvények ereje (a törvényerő) és magyarázata (benne a megszorító és kiterjesztő értelmezéssel). A második szakasz a szokásokat veszi vizsgálat alá, itt tárgyalva az első címben a *Tripartitum* eredetét, hatását, törvényes tekintetét (tekintélyét), alkotórészeit, felosztását, a kijavítására tett kísérleteket, kiadásait, és Werbőczy életét. A második cím a királyi Curia ítéleteit mutatja be. A harmadik cím a szokás eredetét, erejét, minőségét tárja fel; és megismertet a magyar törvény keletkezésével. A második tag a külön törvények kútfejeiről: (1) a megyei és helybéli rendszabásokról (vagyis a statútumokról); továbbá (2) a királyi kegyelemlevelekről (azaz a privilégiumokról) szól.

Magát a korabeli jogforrási rendszert külön ismertetni nem áll módunkban. Kifejezetten a jogalkotás módjáról csak a korai időkben, és nem túl világosan szól Frank. Az információ magja az, hogy az egyes jelentősebb középkori törvényeink: IV. Béla 1267-es jogalkotása; a papi Aranybulla (1298); az Aranybulla 1351. évi megerősítése I. (Nagy) Lajos által csak alakjukra nézve törvények; valójában királyi kegyelemlevelek.^[31] A továbbiakban a törvények idézésének módjáról szólunk. A törvényeket az esztendő és a törvénycikk számának megjelölésével volt szokás idézni (pl. 1492-iki törv. 38. cz. rövidebben: 1492, 38.^[32] (Később: 1492:38. tc. a bevett rövidítés.) Bár az 1514 előtti törvények idézése során szokás volt a király nevére, törvényére, és ennek cikkére hivatkozni (II. Ulászló I. Törv. 38. cz.). Figyelembe kell venni, hogy a Frank által írottak sokban módosultak az idők során.

Frank Ignác professzor munkájában olvashatunk még a törvények hirdetése (mai szóval: kihirdetése) kérdéséről. A fejtegetések legfőbb eszmei mondanivalója a következőkben összegezhető. A törvény erőtlen kihirdetés nélkül. A kihirdetés után, ha eltérő rendelkezés („egyéb rendelkezés”) nincs, a törvény tüstént kötelez. A szerző szerint szükséges a törvény kihirdetése, mert e nélkül annak tartalmát csak kevesen tudhatnák, az pedig nem lehetséges, hogy ha valaki valamit nem tud, vagy nem tudhat, hogy azt a valakit mégis kötelezzék. (Azaz itt még nem él a „törvény nem tudása nem mentesít” fikciója.)^[33] A kötet írója úgy vélekedik, hogy a kihirdetés helyét, idejét, és módját úgy kell megválasztani, illetve magát az eljárást intézni, hogy a törvény mindenkinek, akit illet, a tudomására jusson. A 19. század közepén a törvények kihirdetése az ország-

[30] A 11. századi hazai törvényeinkre: Erdélyi, 1907. Nagy hazai középkori törvénytörténeti összefoglalása ugyanezen szerzőnek, aki egyébiránt bencés szerzetes volt: Erdélyi, 1942. Megjegyzendő, hogy egyes Tripartitum-kiadások tartalmaztak kifejezetten legkorábbi, azaz 11. századi törvényeinkből válogatást melléklet gyanánt.

[31] Frank, 1987, 39-40.

[32] Frank, 1987, 52.

[33] A mai napig nem rendezett megnyugtatóan a probléma.

gyűlésen, ezt követően királyi leirat kiadása mellett az egyes törvényhatóságok nagygyűlésein történt.^[34]

Térjünk rá ezután, hogy a magyar törvény természetét ismertető művében^[35] Joó Gyula kecskeméti jogakadémiai tanár hogyan vélekedik a tárgykörünkbe eső kérdésekről. Megállapítható, hogy a szerző a jogelmélettel foglalkozók körében^[36] is csak *attangentivus* idézett. Azonban a tárgykört ilyen mélyen körüljáró más munkát 1945 előttről nem ismerek. A szerző művére vonatkozó összefoglalása tanulságos mindannyiunknak a jogszemléletet illetően. Figyelemre méltóak a magyar törvény történetére vonatkozó fejtegetései, amelyet a 14. századig,^[37] illetve a 14. századtól napjainkig^[38] vizsgál. Kétségtelen, hogy ekkor, és még sokáig, a közismert közjogi tan értelemben a magyar állam főhatalmának alanya a magyar Szentkorona.^[39] Ebből a főhatalomból kiindulva (annak tartalmát azonban most nem vizsgálva) a törvény szó jelentését, fogalmát, a törvény lényeges tartalmának törvénybe iktatását, a szentesítést, a kihirdetést, a törvény hatályba lépését, és a törvénytár közhitelességét vizsgálja. Mi itt csak a kihirdetést vizsgáljuk, mert az vethető össze a Franknál mondottakkal, és a középkori előzményekkel.

Nézzük Joó Gyula nézeteit a kihirdetésről. A kihirdetést 1868 előtt törvény nem szabályozta, hanem a régi gyakorlatnak megfelelően az egy országgyűlésen alkotott, és együttesen szentesített törvények ünnepélyesen átadottak, 1848 után pedig a miniszterelnök által bemutatottak az Országgyűlés mindkét táblájának, ahol felolvasva kihirdették. Ez a forma joghatállyal bírt. Szokásban volt a törvénycikkekét a törvényhatóságoknak hiteles másolatban megküldeni, további kihirdetés és mihez tartás végett, ez az eljárás azonban csak a hiteles tudomásra hozatal jelentőségével bírt. A tárgykört először A törvények kihirdetéséről szóló 1868. évi 3. tc. szabályozta, akként, hogy a törvény az e célra létesített törvénytárba beiktatott, és a törvény jogi hatálya ezzel kezdetét vette. Egyebekben meghagyta az Országgyűlésen való kihirdetés processzusát, de jogi jelentőségétől megfosztotta azt. A törvények kihirdetéséről szóló 1868:3. tc. 4. §-ának módosításáról szóló 1870. évi 13. tc. Joó szerint azt a változtatást eszközölte, hogy a jogi hatály kezdetét ismét az országgyűlésen való kihirdetéstől számította.^[40] Ezt azonban az egy szakaszból álló törvénysszövegből nem is olyan egyszerű kiolvasni.^[41] A törvény tehát visszaállította a régi gyakorlatot. A törvények kihirdetéséről szóló 1881. évi LXVI. törvény 1882. január 1-jével lépett

[34] Frank, 1987, 53.

[35] Joó, 1908.

[36] Az újabb irodalomból Jakab András PhD doktori dolgozatának könyv alakban megjelent szövege a mű ismeretéről tanúskodik a hivatkozott helyeken: Jakab, 2007, 68²¹⁰, 138⁴⁰⁶.

[37] Joó, 1908, 121–143.

[38] Joó, 1908, 144–172.

[39] Joó, 1908, 174. skk.

[40] Joó, 1908, 213–214.

[41] „Amennyiben az időpont: amelyben valamely törvény hatálya kezdődik, magában a törvényben megállapítva, vagy ezen időpont megállapítása a ministeriumra bízva nincs: minden törvény kötelező ereje, annak az országgyűlésen lett kihirdetését követő 15-ik napon kezdődik.”

hatályba (és 1942. december 31-én még hatályban volt).^[42] Ez újból a törvénytár általi kihirdetést léptette életbe.^[43] Gyakorlatilag a törvénykihirdetés joga megszűnt a király és az Országgyűlés között. Jó helyesen mutat rá Paul Laband abbéli tévedésére, amellyel a korábbi *solennis editio*-t német eredetűnek tudja a magyar jogban, ugyanis már az 1471. évi decretumok megtartásáról szóló 1471. évi 31. tc. elrendeli a törvények leírattatását, és a megyéknek való szétküldést,^[44] azonban ez nem ment kihirdetésszámba, ennek jelentősége a szöveg megismerésének lehetővé tételében áll. A magyar törvények kihirdetése 1526 előtt az országgyűlésen történt. Azonban 1526 és 1791 között egyetlenegy törvényt sem mutattak be az országgyűlés előtt kihirdetés céljából. (A részletek a Fraknoi-féle *Magyar országgyűlési emlékek* című gyűjtemény megfelelő kötetében olvashatóak Joó hivatkozása szerint.)^[45] A törvényhatóságok számára történő törvény-szöveg-megküldés azonban ebben az időben is kihirdetésszámba ment.^[46]

b) Történeti kiindulópontok: a helyi jogalkotás

Amennyire hosszasan kellett szólnunk az országos jogalkotásról, annyira röviden el lehet intézni a helyi jogalkotás kérdését. A helyi jogalkotásunk középkori emlékei a városi jogkönyvek, melyek a zömmel idegen eredetű városjogokat foglalták magukban. Ismert a legkorábbi városi jogkönyveink közül a budai jogkönyv, a nagyszőlősi jogkönyv,^[47] a selmebányai jogkönyv, a székesfehérvári jogkönyv, a zágrábi jogkönyv. Ezek közül a selmebányai jogkönyv németül, a többi latinul íródott.^[48] Kései szerveződésre mutat, hogy a városi jogok végül is csak későn láttak napvilágot németül,^[49] illetve latin címlappal, de latin-magyar bilingvis kiadásban.^[50] Utóbbinak eltérő címlapváltozata is ismert.^[51] Ismeretes még a tárnoki városok 15. századi jogkönyv-kódexének kritikai forráskiadása is, ennek a kézírata is a 15. századból hagyományozódott ránk.^[52] A legkorábbi városi jogkönyveink

[42] Erre ld.: Vladár (szerk.), 1943, 605–606.

[43] Joó, 1908, 214.

[44] „Továbbá, hogy a jelen decretumot az abban cikkelyenként meghatározott büntetések terhe alatt, mindenki tartsa meg, és hogy ezt a decretumot minden egyes vármegye számára le kell írni és egyes vármegyék törvényszékének helyére el kell küldeni, a mely is a nemesek egyes gyűléseiben kéznél legyen.” (Szakaszszámozás nélküli *praefatio*.)

[45] Joó, 1908, 215².

[46] Joó, 1908, 216².

[47] Ugocsa vármegye székhelyéről van szó, amely jelenleg Ukrajnához tartozik, gyakoribb, a 'Nagyszőlős' névforma, de forrásunk ezzel az ortográfiával hozza.

[48] Beliznay – Horváth – Mezey – Révész, 1997, 35.

[49] *Jus Civile und...* 1700.

[50] *Jus Civile, sive...* 1701a.

[51] *Jus Civile, sive...* 1701b.

[52] Kovachich, 1803, 87–236. Kovachich Márton György és fia, Kovachich Miklós József forráskutató jogtörténészek hűsznál is több, terjedelmes latin és német forráskiadványt készítettek kézíratos, előtte soha ki nem adott hazai jogi forrásokból, és kiadtak 19, a Corpus Juris Hungaricibe fel nem vett törvényt, bár az újonnan felfedezett törvények szövege nem került be a CIH milleniumi emlékkiadásába sem, a CIH csonka dekrétumait kiegészítő szövegek pedig lábjegyzetben kaptak helyet.

közül a budai jogkönyv maradt fenn legkorábbi, 15. századi kéziratban (de 14. századi szabályokat is rögzítve), ez a példány ma az *Univerzitna kniznica* gyűjteményében található Pozsonyban.

Jelentősebb forrás a statútum, vagy rögzült magyar nevén (helyhatósági) szabályrendelet.^[53] Az ELTE ÁJK MÁJT munkaközössége által írt, többször idézett tankönyv szerint a statútum magyar neve eredetileg helyhatósági szabály,^[54] majd az 1870. évi 42. tc. 5-7. §§ bevezetett szóhasználat szerint helyhatósági szabályrendelet (a továbbiakban az egyszerűség kedvéért szabályrendeletként hivatkozunk rá). A statútumalkotás joga a városok megerősödésével tett szert jelentőségre. A 14-15. században kifejlődött a hazai városok, ideértve a kiváltságos területeket, az erdélyi, és a horvát városokat,^[55] éltek a statútumalkotás lehetőségével. A 16. századtól a vármegyék és a céhek is alkottak statútumokat. Növeli a zavart, hogy a 15–18. század között az országgyűlési törvényeket is statútumnak nevezték (ezek neve decretum). A szabályrendelet érvényességének anyagi jogi kelléke volt, hogy az országos joggal, így törvénnyel, kormányrendelettel, és országos szokással nem ellenkezhetett. A szabályrendelet rendeltetése az olyan helyi viszonyok szabályozása, melyeket nem lehet az egész országra kiterjedő hatállyal regulálni, mert itt helyi viszonyokra kell tekintettel lenni. 1886 előtt a szabályrendeletek kötelező erejének forrása a királyi privilégium,

[53] A statútum elnevezés elsődlegességére helyesen utal Illés, 1910, 62. alapján Jakab, 2007, 172. utóbbi azonban adós marad a rögzült magyar elnevezéssel. Egyértelműen rá kell mutatni, hogy ebben a körben az a lényeges, hogy 1848-ig statútum elnevezés, ezt követően (jogszabályilag csupán 1870-től, azonban lásd az 1843. évi javaslatról lentrebb írottakat is) a (helyhatósági) szabályrendelet (mai kifejezéssel: önkormányzati rendelet, korábban: tanácsi rendelet) a szokásos. Az már csak nyelvtörténeti kérdés, hogy a 19. század közepéig a magyar jogi szaknyelven író szerzők (Czövek István, Frank Ignác, Szlemenics Pál) gondban voltak a magyarítással. (Gyakorlatilag a 17. században Kitionich János művének fordításakor Kászoni János került ilyen választás elé, amikor a szót végzésnek magyarította.) Czövek a kistörvény, Szlemenics a különrendelés kifejezéssel élt. Téves az a közlés, mely szerint Frank a törvényszerű rendszabás kifejezést a jogforrás megnevezésére használta volna (az inkriminált mondatot alább ismertetni fogjuk). Frank ugyanis megyei és helybéli rendszabásokat említ jogforrásként az adott szakasz címében. A nyelvtörténeti kérdéseket sorra veszi: Béli, 1987. Idézi: Fábián, 2008, 36. Megjegyzendő, hogy a Tripartitum 1565-től kezdve megjelenő magyar fordításainak vizsgálata, illetve az 1840-es évektől kiadott korai magyar nyelvű, hazai közjogi művek átfogatása tenné teljessé a képet, ugyanis a felsorolt művek magánjogiak és perjogiak.

[54] Ezen tény forrását a munka nem közli, magunk ilyen elnevezéssel csak a később ismertetendő 1843. évi javaslatban találkoztunk, azonban nem világos, hogy ez a kifejezés mennyire vált közhasználatúvá.

[55] Érdekes, hogy a dalmáciai Raguzza (ma: Dubrovnik) már 1272-ben kiadott statútumot, bár ekkor nem volt Magyarország része. 1358 és 1526 között a magyar Szentkoronához tartozott, és lakosai őszinte szívvel kötődtek hozzánk, mivel Velence hatalmának és a török uralom szorításának enyhülésével megnyílt a békés fejlődés lehetősége. A statútum szövegkiadása: *Liber statutorum...* (1904). Világghálós hozzáférhetőségére nézvést lásd az alább közölt webhely adatai alapján: http://openlibrary.org/books/OL17262667M/Liber_statutorum_civitatis_Ragusii_compositus_anno_1272. Értékelése: Bogisic, 1893. Megjegyezzük, hogy a horvát és dalmát városok statútumainak nyomtatott kiadásai a 17. században kerültek ki a sajtó alól. A teljes gyűjtemény a 20. század elején a bécsi cs. és kir. Legfőbb Törvényszék könyvtárában volt egyedül megtalálható. Különösen Kattaró (Kotor) és Trau (Trogir) joganyagát bemutató kötetek ritkák. A statútumra és értékelésére ld.: Sufflay, 1906, 813–824.

vagy az ősi szokás volt. 1848 előtti jogunkban pedig a helyhatósági jog körébe számították a megyék, a szabad királyi városok, a kiváltságos kerületek, a széke-lyek, az erdélyi szászok, és a kapcsolt részeken élőkre nézve alkotott helyi-terü-leti önkormányzati szabályozások.^[56] E törvényhatósági jogforrások legjelentő-sebb gyűjteményét a 16–18. századi emlékekre vonatkozólag Kolosváry Sándor és Óvári Kelemen adta ki.^[57]

Frank Ignác szerint a megyei és helybéli rendszabások törvényesek, hogyha – mai kifejezéssel élve – (1) kötelező rendszabások kibocsátására felhatalma-zott közösségtől (Frank az ezen értelemben használva régies ’közönség’ kifeje-zést használja) származnak: a vármegye, a szabad királyi város,^[58] és a szabad kerület erre feljogosított szervétől származnak. (2) Törvényes gyűlésben illő tanácskozás után közmegegyezéssel, vagy a többség akaratát elfogadva hozzák meg a szabályozást. Ehhez vagy a közösség egészének jelenléte szükséges, vagy azoké a képviselőké, akik a közösség bizalmát bírják. A törvényszerű rendsza-bás alá esnek azok a lakosok, akik a rendelkezést hozó hatóság illetékességi területén élnek; valamint azok a fekvő jószágok (ingatlan dolgok – K.Gy.), ame-lyek a rendelkezést hozó hatóság tulajdona.^[59]

A törvényi szabályozás körében az 1843. évi javaslat állapította meg a sza-bályrendeletek fogalmát és alkalmazási körét. Eszerint: „Szabályoknak nevez-tetnek olyan végzések,^[60] melyek minden hasonló esetre nézve zsinórmértékül hozatnak.” A szabályrendeletek által felölelt tárgykör lett volna a városokról szóló törvény alkalmazása, illetve a törvényben nem szabályozott helyi kérdé-sek szabályozása. Törvénytöltő lett volna a szabályozás azokban a kérdések-ben, melyekben a törvény ezt megengedi. Szabályozhatók lettek volna az adott város belügyei annyiban, amennyiben a tárgykörrel az ország törvényei nem, vagy csak szüksézként rendelkeznek. A szabályok az ország élő törvényeivel nem ellenkezhetnek, és az adott város belviszonyain nem terjeszkedhetnek túl. A 63–64. §§ tartalmazták a határozat fogalmát: „Határozatnak azon végzés neveztetik, mely egyes [egyedi – K.Gy.] eset elintézésére a törvényt vagy sza-bályt alkalmazza.”^[61]

[56] Beliznay - Horváth - Mezey - Révész T., 1997, 34.

[57] *Corpus statutorum...*, 1885–1904. Sem Fábrián, sem Jakab nem idézi ezt a kiváló gyűjteményt. Lásd a műről: Beliznay - Horváth - Mezey - Révész T., 1997, 35. A munka öt részben, és nyolc kötetben teljes. 1885-ben jelentek meg az erdélyi törvényhatóságok jogszabályai, 1890-ben a tiszáninneni törvényhatóságok jogszabályai, 1892-ben a tiszántúli törvényhatóságok jogszabá-lyai, 1896–97-ben a dunáninneni törvényhatóságok jogszabályai. Azaz 1897-ig négy rész jött ki. 1903–1904-ben a dunántúli törvényhatóságok jogszabályai adtak ki az V. részben, V/1. és V/2. alkötetekben.

[58] A 17. századtól kezdtek megszorodni a szabad királyi városok. A történelmi Magyarország legkisebb szabad királyi városa, melynek lakossága soha nem érte el a 2.000 főt, a jelenleg Ausztri-ához tartozó Ruszt 1681-ben, a soproni országgyűlésen nyerte el kiváltságát.

[59] Frank, 1987, 85–86. Némileg szükséges volt a szöveget a mai olvasók számára érthetőbbé tenni.

[60] Emlékezzünk vissza, Kászoni is a végzés szót használta a statútumra 1650-ben, lásd az 54. lábjegyzetet.

[61] Csizmadia, 1941, 144–145.

Az 1848-as április törvények az 1825 óta érlelődő reformkorszak végső jogi produktumai voltak. A szabad királyi városokról szóló 1848. évi 23. tc. foglalkozott a városi jog kodifikálásával, azonban ez csak a legalapvetőbb kérdéseket rendezte, a szabályrendeletek alkotására, egyéb kapcsolódó kérdésekre nem tért ki.^[62]

A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi 42. tc. 2. §-a^[63] a következőkben szabályozta a szabályrendelet-alkotási jogot: „Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz, és szabályrendeleteket (statútumokat)^[64] alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzati közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.”

Ugyanezen törvény 5. §-a megvonja a szabályrendelet-alkotási jog határait: „Szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai között alkothat. A szabályrendeletek a törvénnyel, s a kormánynak hatályban lévő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek (faluk, mezővárosok) önkormányzati jogait nem sérthetik, és csak a szabályszerű kihirdetéstől számítandó 30 nap után hajtathatnak végre.”

Mind a törvényhatósági joggal felruházott, mind a rendezett tanácsú városokat megillette a szabályrendelet-alkotási jog, Nagy vélekedése szerint még a kormány jóváhagyási és felülvizsgálati joga által megnyirbáltan is a városok önkormányzati jogának egyik legkiválóbb megvalósulási formája. A szabályrendeletek (1) irányulhatnak a lakosság magán- vagy közérdekű életviszonyait szabályozók; (2) általános végrehajtási utasítások; (3) a közigazgatási szervek ügyrendjét, ügyvitelét rendező szabályok; utóbbiak jellemzője, hogy új tárgyi jogot nem alkotnak. Tipikusan lehet a szabályrendelet: (4) a városi szervezet rendezésére irányuló; (5) a városi költségvetést érintő; (6) rendészeti tárgyú.^[65]

Jogalap vonatkozásában a szabályrendeletek kétféleképpen voltak: (1) A törvényhatósági joggal felruházott és a rendezett tanácsú városok a törvényhatósági törvény alapján alkothatják meg; (2) A törvényhatósági joggal felruházott és a rendezett tanácsú városok a kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvény alapján alkothatják meg.^[66]

[62] Fábrián, 2008, 39.; Csizmadia, 1941, 167–171.; Nagy, 1912, 7–8. A reformkori törvényhozás történetére ld.: Sándorfy, 1936.

[63] Vö.: Fábrián, 2008, 39.

[64] Több, mint figyelemreméltó, hogy a középkori jogforrás-megnevezést még az 1870-es törvény sem hagyta el.

[65] Ezen felül ismeretes még a közigazgatási jog különös része szempontjából: szervezeti, számviteli, pénzkezelési; nyugdíj; építési; közrendészeti, tűzrendészeti; közegészségügy, köztisztaság; piacrendtartás, ebtartás tárgyában hozott szabályrendelet. Nagy, 1912, 91–92. A közigazgatási jog általános és különös része dichotómiájának kérdéséhez és kritikájához, az egyes szakigazgatások tartalmának rövid kifejtésével: Koi, 2011, 4–12.; valamint Koi, 2009, 259., 304–305.

[66] Nagy, 1912, 92.

Éppen az 1870. évi törvény képviselőházi tárgyalásakor hivatkozott Kerkápoly Károly pénzügyminiszter a szabályrendelet-alkotási jog széles voltára, szemben azokkal, akik egy városi törvény mielőbbi meghozatalát sürgették.^[67]

A középkorból is ismert községi falutörvények továbbélését, a községi szabályrendelet-alkotás elismerését elsőként kodifikálta a községek rendezéséről szóló 1871. évi 18. tc. A községi szabályrendelet a jogszabályi hierarchia legalsóbb fokán helyezkedett el, és végrehajtása a törvényhatóság jóváhagyásához volt kötve.^[68]

A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvény újraszabályozta a szabályrendelet-alkotási jogot is. Fenntartotta a magánfelek fellebbezési lehetőségét (8.§) és annak a miniszternek, akihez az adott szabályrendelet tárgyköre tartozott, a szabályrendeletet bemutatási záradékkal kellett ellátnia, csak ennek megtörténtével volt kihirdethető, és a kihirdetést követő 30. napon végrehajtható.^[69] A szabályrendeletek lehettek még olyanok is, amelyek megalkotását törvény rendeli el (a felhatalmazás törvényi), csak a szabályrendelet tartalmának megállapítása tartozik az önkormányzati hatáskörbe:

- (1) Az ipartörvényről szóló 1884. évi 17. tc. 10. §-a alapján a zsidókról szóló;
- (2) A közutakról és a vámokról szóló 1890. évi 1. tc. alapján az útügyekről szóló;
- (3) A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. tc. által megjelölt ügytípusokban;
- (4) A mezőgazdaságról és a mezőrendőrségről szóló 1894. évi 12. tc. alapján egyes mezőgazdasági kérdésekben volt lehetséges szabályrendeletet alkotni.^[70]

A bemutatási záradék körében egy érdekes differenciára hívja fel a figyelmet a gyakorlati közigazgatási jogász, Nagy Ferenc. A saját kezdeményezésből alkotandó szabályrendeleteket a miniszternek bemutatási záradékkal, a törvényrendelete folytán alkotandó szabályrendeletet pedig, akárcsak a kihágást megállapító szabályrendeletet, a miniszternek megerősítéssel kellett ellátnia az érvényesség beállta végett. Ez a különbség a valóságban feledésbe merült, és a felterjesztett szabályrendeletet a miniszterek különbségtétel nélkül „jóváhyom” záradékkal látták el.^[71]

A vármegyei szabályrendeletek kihirdetéséről rendelkezett a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901. évi 20. tc. 33. §-a: „Az ügyviteli szabályzatban megállapítandó módon minden vármegyében vármegyei hivatalos lap létesítetik. A vármegyei szabályrendeletek és közérdekű határozatok a vármegyei hivatalos lap útján közlendők, s az illető lappéldány megjelenését követő nyolcadik napon kihirdetettnek tekintendők. Rendszerint a vármegyei hivatalos lapban tételnek közzé a középfokú hatóságok általános jellegű rendelkezései

[67] Képviselőházi Napló 1870. évi 211. sz. 291. Idézi: Nagy, 1912, 92.

[68] Fábán, 2008, 40.

[69] Fábán, 2008, 41.

[70] Nagy, 1912, 92-93.

[71] Nagy, 1912, 93-94.

és közleményei is.”^[72] A kihirdetés, akárcsak a legtöbb korszakbeli szerzőnél, ebben az esetben is centrális jelentőségre tett szert.

2. A jogalkotásra vonatkozó szabályozási rezsim 1945 és 1987 között

Eza rész talán kevésbé alapozható megszakirodalmi hivatkozásokkal, mivel a jelzett időszakban kilenc olyan jogszabály, vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze volt hatályban, amely a jogalkotás egy-egy részproblémáját szabályozta (ugyanis kifejezett jogalkotási törvény csak 1987-től ismeretes), és erről a monografizáló jogirodalom (amely csak a hatvanas évektől kapott újra lábra) nem igazán vett tudomást. Az előző korszak áttekintéséből is kiviláglik, hogy a témakörben a magyar jogélet a jogszabályok kihirdetésének kérdésére fókuszált leginkább. Rákfeneként előzetesen is nevesíthető két tény. Az egyik politikaelméleti. Mivel egy marxista állam (és politikai berendezkedés) került kiépítésre 1949-től, ezért ez a rendszer nem volt sem demokratikus, sem megkülönböztetésektől mentes. A hivatalos államideológia szerint a dolgozó osztály volt a nép hatalmának letéteményese, akiket nem ide soroltak, azok közül számosan megbélyegzéssel, üldöztetéssel, rosszabb esetben vagyonuk, szabadságuk, de akár életük elvesztésével is számolhattak. A másik rákfene, mely jogi természetű, mindebből következően a demokratikus centralizmus talaján álló marxista-leninista berendezkedésű államot kevésbé a jogszabályok, mint az MDP, később az MSZMP vezető pártfunkcionáriusainak akarata irányította, különös tekintettel a megszálló Szovjetunió politikai-hatalmi érdekeinek kiszolgálására. A jogforrások a maguk külsődleges jegyeiben fennmaradtak tehát. E kor kedvezett az állampárt pártállamának kiépítésére, ahol a feltárhatatlan, és utólagosan rekonstruálhatatlan pártakarat volt a genetikai és szociológiai értelemben vett jogforrás, a szocialista jog forrása.

A témakörben az általunk ismert első szabályozás 1949-ből való. Ez *A jogszabályok kihirdetése, hatálybalépése, és gyűjteménye tárgyában* címet viselő 4217/1949. MT rendelet. A rendelet élén annak veleje, lényegi mondanivalója áll az 1. §-ban: „A törvényeket, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának törvényerejű rendeleteit, valamint a Magyar Népköztársaság minisztertanácsának és az egyes minisztereknek a rendeleteit és azokat a határozatokat, amelyeknek közzététele kötelező, a Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.”^[73] Ezen felül a következő főbb szabályokról rendelkezett még a fentebb idézett anyag:

[72] A jogszabályszöveg forrása: Némethy, 1903, 23. Értékelése: Fábián, 2008, 43–44.

[73] A korábbi hivatalos lapok Magyarországon a következők voltak: (1) Közlöny (1848. június 8.–1849. augusztus 11.); (2) Magyar Koronaországot Illető Országos Törvény-és Kormánylap (1850–1859); (3) Sürögöny (1860. december 1.–1867. február 19.); (4) Országos Törvénytár (1868. április 30.–1944), és vele párhuzamosan a Budapesti Közlöny (1867. március 12.–1944. december 31.); (5) Magyar Közlöny (1945. január 4.–).

Az utolsó, király által szentesített törvényünk a Gyöngyös város újjáépítéséről szóló 1918. évi 23. tc. volt, 1918. október 25-én szentesítette az uralkodó, és 1918. november 7-én jelent meg. A kommunista rezsim idején, 1919. március 26-a, és 1919. augusztus 1-je között jelent meg a Tanácsköztársaság

„(1) A Magyar Közlönyben az 1. §-ban említett jogszabályokat és határozatokat – egymástól elkülönítve – az alábbi sorrendben kell közzétenni:

- a) az I. részben a törvényeket és a Népköztársaság Elnöki Tanácsának törvényerejű rendeleteit,
- b) a II. részben a minisztertanács és az egyes miniszterek rendeleteit,
- c) a III. részben a Népköztársaság Elnöki Tanácsának, minisztertanácsának és az egyes minisztereknek azokat a jogszabály természetével nem bíró határozatait, amelyeknek közzététele kötelező.

(2) A törvényeket kihirdetésük évével és római sorszámával, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának törvényerejű rendeleteit kihirdetésük évével és arab sorszámával kell megjelölni.

A minisztertanács rendeleteinek megjelölése folyó sorszámával történik, amelyet a kihirdetés évének számával kell törni és „MT” betűkkel kell jelezni. A sorszámval való megjelölést az 1950. évvel kezdődően kell bevezetni.

Az egyes miniszterek rendeleteit ügyszámukkal és az illető minisztérium kezdő betűivel kell megjelölni.

Az 1949. év folyamán kihirdetett és arab számmal ellátott törvények megjelölése és idézése a jövőben római számmal történik.

Amennyiben a törvény vagy a rendelet másként nem rendelkezik, az kihirdetésének napján lép hatályba.”

Ez a reguláció iktatta be a magyar jogba (transzformálva a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 20. § (5) bekezdését) a legfeljebb ideiglenes jelleggel, rendkívüli viszonyok között alkalmazható törvényerejű rendeletet. A törvényerejű rendelet volt a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET)^[74] által hozható jogszabályok közül az egyetlen, alkotmányban rögzített forma. Azon kívül a NET hozhatott határozatot is.^[75] Szokásba jött a törvények helyett a törvényerejű rendeletekkel való kormányzás, irányítás, a törvények száma igen lecsökkent.

- című lap, mellette a Budapesti Közlöny is. 1919. augusztus 1-jén betiltottak minden napilapot és folyóiratot, kivéve a kormány hivatalos lapját, a Budapesti Közlönyt. A Szálasi-rezsim hivatalos lapja a Hivatalos Közlöny volt, ez 1945. január 6. és 1945. március 23. között Sopronban jelent meg. Minderre ld.: Kiss (szerk.), 1998, 9., 16., 20–21., 26., 28. A tanácsköztársaság hivatalos lapját világhálósan nem tudtam fellelni, azonban megtalálható jelzésszerűen a Pongrácz Jenő-féle gyűjtemény, az úgynevezett *Tanácsköztársasági Törvénytár* (adatait ld.: Pongrácz (szerk.), 1919.) melynek borítója itt látható: <http://www.regikonyvek.hu/data/22000/22129/borito.jpg>. A Szálasi-rezsim által jegyzett Hivatalos Közlöny elérhető: <http://betiltva.com/new/hivatalos-kozlony-c-ujtag-pdf/>.

[74] Rövid neve: Elnöki Tanács. Az államfő jogkörében eljáró testületi szerv, amely összetételében ugyan még a nyolcvanas években is valóság közelien reprezentálta szociálisan a magyar társadalmat (egy elnök, két helyettes elnök, tizenhét tag), azonban az MDP, később annak jogutóda, az MSZMP egypárti hatalomgyakorlásának a megjelenítője volt.

[75] Szamel, 1958, 50–51. A törvényerejű rendeletre vonatkozó jogelméleti ismeretek a kor egyik vezető hazai marxista, jogelmélettel foglalkozó szerzőjének tollából: Peschka, 1965, 201–204., 468–470., 484. Néhai Takács Imre alkotmányjogász említette egy nyilvános egyetemi alkotmányjogi előadásán (ELTE ÁJK) 1997-ben, hogy nem rendkívüli helyzetekben hosszasabban törvények helyett (törvényerejű) rendeletekkel kormányzás a magyar példán kívül egyedül Mexikóban volt szokásos.

Különösen érdekes az a szabályozás, amely arra utal, hogy az 1949. év folyamán kihirdetett törvényeket arab számozással látták el, de a rendelet visszatért ahhoz a régi történeti gyakorlathoz, hogy a magyar törvények római számozásúak. Fontos megemlíteni, hogy a rendelet 1949. szeptember 6-án lépett hatályba, és 1954. szeptember 3-án helyezték hatályon kívül. 1950. július 1-gyel az általunk az (1) pontban felsorolt 2. § a Magyar Közlöny tartalmára vonatkozólag módosult.

A módosítást *A jogszabályoknak, továbbá az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei határozatainak közzététele tárgyában* címet viselő, 1950. évi 22. tvr. fogalmazta meg 1. § (1)-(3) bekezdéseiben:

„1. § (1) E törvényerejű rendelet hatálybalépésétől kezdve a Magyar Népköztársaság hivatalos lapja, a Magyar Közlöny két fő részből áll:

(2) Az első fő rész tartalmazza:

A) „Személyi rész” felirat alatt

a) a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a minisztertanács kinevezéseit és megbízásait,

b) a kitüntetések és címadományozásokat,

B) a „Személyi rész”-től és egymástól elkülönítetten

a) a törvényeket, a Népköztársaság Elnöki Tanácsának törvényerejű rendeleteit és azokat a határozatait, amelyek közzététele kötelező,

b) a minisztertanács rendeleteit és azokat a határozatait, amelyek közzététele kötelező,

c) a Legfelsőbb Bíróság irányelveit és elvi döntéseit.

(3) A második fő rész a miniszterek rendeleteit tartalmazza.”

Jelentős volt még a tvr. 2. § (1) bek. is: „Az 1. §-ban meghatározott közleményeken kívül a Magyar Közlönyben egyéb közlemények nem tehetők közzé.”

A következő, tárgykörbe tartozó szabályozást *A jogszabályok közzétételéről és hatálybalépéséről* szóló 1954. évi 26. tvr. tartalmazza. Az 1954. szeptember 4. és 1974. december 29. között hatályban volt szabályozás bár szintén nyúlfarknyi, akárcsak a fentiekben idézett regulációk, azonban számos nagy jelentőségű szabályozás lelhető fel benne:

„1. § (1) A Magyar Népköztársaság hivatalos lapjában, a Magyar Közlönyben kell közzétenni mindazokat a jogszabályokat, amelyekből az állampolgárokra közvetlenül jogok származnak, amelyek az állampolgárokra kötelezettségeket rónak, egyébként széles körben közvetlen befolyással vannak az állampolgárok jogviszonyaira, vagy amelyek széles körben való ismerete az állampolgárok jogai és jogos érdekei védelme szempontjából jelentős.

(2) A Magyar Közlönyben kell közzétenni a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak azokat a határozatait, amelyek meghatározott kérdésben az állami vezetés irányvonalának sokoldalú, hosszabb időre szóló meghatározását tartalmazzák.

2. § (1) Az előző szakasz rendelkezéseihez képest a Magyar Közlönyben kell közzétenni

- a) a törvényeket,
- b) a törvényerejű rendeleteket,
- c) a minisztertanácsi rendeleteket,
- d) a miniszteri rendeleteket.

(2) A Magyar Közlönyben kell továbbá közzétenni a Népköztársaság Elnöki Tanácsának és a Minisztertanácsnak azokat a határozatait, amelyek az előző szakaszban foglalt tartalommal rendelkeznek, vagy amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét az Elnöki Tanács, illetőleg a Minisztertanács egyébként elrendeli.

3. § (1) Új büntettet csak törvény vagy törvényerejű rendelet állapíthat meg. Annak megállapítása azonban, hogy valamely jogszabállyal ellentétben álló cselekmény már meglévő büntető rendelkezés alá esik, minisztertanácsi rendeletben vagy határozatban is kimondható.

(2) Új szabálysértést csak törvény, törvényerejű rendelet vagy minisztertanácsi rendelet állapíthat meg.
4. § Miniszteri utasításban az 1. §-ban érintett rendelkezéseket kimondani nem lehet; ezért miniszteri utasítás a Magyar Közlönyben nem kerülhet közzétételre.
5. § (1) A jogszabály hatálybalépésének napját a jogszabályban kifejezetten meg kell állapítani. A hatálybalépés napját megállapíthatja maga a jogszabály vagy külön jogszabályra bízhatja a hatálybalépés napjának megállapítását.

(2) Ha a jogszabály vagy annak egy része nem hajtható végre a végrehajtásról rendelkező külön jogszabály nélkül, az egész jogszabály vagy a végrehajtási rendelkezésekre szoruló rész hatálybalépésének napját úgy kell megállapítani, hogy a hatálybalépéssel egyidőben a végrehajtási rendelkezések is hatályba lépjenek.

(3) A (2) bekezdésben foglalt esetben a végrehajtási rendelkezéseket a jogszabály kihirdetésétől számított tizenöt napon belül ki kell bocsátani. E rendelkezés alól a Minisztertanács kivételt tehet.
6. § A jogszabály végrehajtásáért felelős szervet a jogszabályban csak akkor lehet feltüntetni, ha e szerv részéről külön végrehajtási rendelkezések kibocsátása szükséges. Ezt a rendelkezést a Minisztertanács határozatain nem kell alkalmazni.
7. § A helyi tanácsok szabályrendeleteiről külön jogszabály intézkedik.”

Ez a szabályozás tovább finomította és változtatta a közzététel szabályait. Az emberi jogias fogalomhasználat irányába történő elmozdulást jelent az „állampolgárok jogai” és az „állampolgárok kötelességei” fogalom pár használata. Az 1. § (2) be.-2. § (2) bek. szabályozta a közzététel részleteit. Jelentős a büncselekmény („büntett”^[76]) és a szabálysértés vonatkozásában, hogy ilyen új cselekményeket a jövőben mifajta reguláció útján lehet megállapítani [3. § (1)-(3) bek.]. Nem *expressis verbis* bár, de a 4. § kimondja, hogy miniszteri utasításban

[76] Ezt a kifejezést a mai értelemben vett vétségekre is érteni kell.

alapvető jogokat korlátozni nem lehet, és a miniszteri utasítás eleve nem tehető közzé a Magyar Közlönyben. Az 5. § a hatálybalépés szabályait tartalmazza, míg a 7. § a helyi tanácsok szabályrendeleteire (még a régi szó!) nézve külön jogszabály intézkedését (rendelkezési kötelezettségét) írja elő.

További szabályozást jelentett a Magyar Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 2030/1964. (XI.10.) számú határozata a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről.^[77] A határozat érdemi részét a 1-4., valamint a 6. pont tartalmazza. A tervgazdálkodás jegyében a jogra vonatkozóan is behatolt a marxista fogalmiság a kodifikációba, és annak előkészítésébe. Ezt bizonyítja, hogy a határozatban a következő olvasható: „A jogszabály-előkészítő munka tervszerűségének és hatékonyságának fokozása érdekében az igazságügy-miniszter az érdekelt szervek bevonásával alakítsa ki a jogszabályok szerkesztésének és a kodifikáció módszereinek általános irányelveit; tegyen kezdeményező lépéseket a kodifikáció során levő feladatainak megalapozásához szükséges államjogi és jogelméleti kérdések kidolgozására.”

Az 1. pont szövege érthető igényt jelenít meg: az igazságügy-miniszter legyen az a személy, aki az érdekelt szervek bevonásával a jogalkotást a tervszerűség, valamint a régi nagy közigazgatási varázsszó: a hatékonyság felé tereli. Azonban szerintem a hatékonyság (minimálisan) kettős természetű. Ugyanakkor leszögezném, hogy ami jogellenes, azt véleményem szerint eleve ki kell zárni nemcsak a hatékony megoldások, de egyáltalán a megoldások köréből is.

A kodifikáció tervszerűségének és összhangjának biztosítása érdekében a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői, akikre a határozat a szakminiszterek összefoglaló elnevezést használta, megfelelő időben kötelesek voltak az igazságügy-minisztert tájékoztatni, hogy milyen törvényt és törvényerejű rendeletet kívánnak a jövőben előterjeszteni (2. pont). A 2. pontban említett résztvevők között az együttműködés fokozására szólított fel a 3. pont. Ugyanakkor a határozat minuciózusan szabályozta, hogy milyen esetben és miért felelős az igazságügy-miniszter, illetve a szakminiszter, azonban eltekintünk a részletezéstől (4. pont). Fontos felügyeleti jellegű szabály, hogy a [szak]miniszteri rendeletek közzétételéhez az igazságügy-miniszter előzetes véleménye szükséges (6. pont). Elmondható, hogy a rövidke szabályozásban az a legmeglepőbb, hogy egy törvényt kívánó regulációt – mai kifejezéssel éve – kormányhatározatban hoztak meg, bár maguk a szabályozások részben csak technikaiak, részben nagyon is lényegesek (miniszteri rendeletekre vonatkozó szabályozás).

A következő, tárgyunkba vágó jogszabály A jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. tv., amely hatályon kívül helyezte elődjét, az 1954. évi 26. tvr.-t. Gyakorlatilag a szabályozás az 1949-től jellemző *lapidáris* jellegű maradt (nyolc szakasz, mint korábban), azonban nem kívánunk az összes *lappália* elemzésébe belemenni, mivel a szabályozás szövege számos helyen azonos maradt. Ámde a leglényegesebb változtatás ismertetjük. A Magyar Közlönyben való közzététel szempontjából pontosítást, új megfogal-

[77] Közzétéve: Határozatok Tára, XIII. évf. (1964) 41-42. (megjelent: 1964. november 10.).

mazást testesít meg az 1. § (1) bek. b) pontja: „[azok a jogszabályok,] amelyek az állampolgárok jogait vagy kötelezettségeit közvetlenül érintik;” – itt jelenik tehát meg az állampolgárokra nézve közvetlenül jogot adó, vagy kötelezettséget rozó jogszabályok, és azon jogszabályok közötti megkülönböztetést, ahol az állampolgárok jogait és kötelezettségeit a jogszabály csupán érinti. A Magyar Közlönyben történő kihirdetést illetően a 2. § (1) bekezdés d) pontja az 1954-es „minisztertanácsi rendeletek” kifejezést (2. § (1) bek. c) pont) a következőképpen cizellálta: „a Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese és tagja által kiadott rendelet” formában nevesítve-pontosítva a kifejezést. A törvényerejű rendelethez a végrehajtására vonatkozó minisztertanácsi határozat^[78] kapcsolódott, melyet később módosítottak.^[79]

A következő vizsgálandó reguláció a jogi iránymutatásokról, a műszaki-technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről szóló 1002/1982. (I.16.) minisztertanácsi határozat. Ez a szabályozás három kisebb fontosságú kérdést szabályozott. Jogi iránymutatásokat csak feltétlenül indokolt esetben, a határozatban írtak szerint bocsáthatott ki a miniszter, vagy az országos hatáskörű szerv vezetője. Iránymutatásnak számított az elvi állásfoglalás, az irányelv, és a tájékoztató. Az iránymutatás nem tartalmazhatott jogot, vagy kötelezettséget megállapító magatartási szabályt. Iránymutatást bocsáthatott ki a miniszter, kivételesen a miniszterhelyettes, a minisztériumi államtitkár, vagy az ezek valamelyike által felhatalmazott magasabb vezető állású minisztériumi dolgozó. Nézetünk szerint ez a megoldás széles delegálási jogkört adott, és ez semmi esetre sem szolgálta a koncentrált irányítást. A műszaki-technikai normák főként a szabványosítás körében tűntek fel. A mennyiségi vagy adatjellegű rendelkezéseket a jogszabály mellékletében kellett feltüntetni.

A további szabályozási folyamat már az 1987. évi XI. törvény előszobáját jelenti. Ebben a körben egy minisztertanácsi határozatot, és egy országgyűlési határozatot szükséges kiemelni. A jogszabály-rendezési és jogalkotási feladatokkal kapcsolatos további teendőkről szóló 2004/1980. (I.18.) számú minisztertanácsi határozat lényegi rendelkezése abban állott, hogy a jogszabály-rendezési folyamatot tovább kell folytatni, és céltudatosabban kell törekedni a jogalkotásra vonatkozó előírások betartására. Szükséges az anyag szerint a túlszabályozás elkerülése (2. pont). A miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetőinek folytatniuk kellett a jogszabálynak nem tekinthető jogi iránymutatások felülvizsgálatát (4. pont). Ez a határozat már a kezdődő túlszabályozás válságjelenségeire utal, bár hangulatában néhol olyan, mintha jogalkotással foglalkozó tankönyvet olvasna az ember. Ennek ellenére a prognosztizált veszélyek, illetőleg részben a társadalmi változásokból, részben a jogalkotási törvény hiányából eredő fokozódó válságjelenségek valóságok voltak.

[78] 1063/1974. (XII.30.) számú minisztertanácsi határozat a jogszabályok kihirdetéséről és hatályba lépéséről szóló 1974. évi 24. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról.

[79] 1044/1982. (XI.20.) számú minisztertanácsi határozat a jogszabályok kihirdetéséről és hatályba lépéséről szóló 1974. évi 24. számú törvényerejű rendelet végrehajtása tárgyában kiadott 1063/1974. (XII.30.) Mt. h. számú határozat módosításáról.

A következő, igen fontos politikai lépés volt az Országgyűlés 7/1980-85. számú határozatának elfogadása (megjelent 1982. április 2-án). Ebben az országgyűlési határozatban több fontos elhatározást is találunk. Az anyag azonban lingvisztikailag az ötvenes évekből ismerős, normaszövegi, patetizáló, marxista politikai nyelvhasználatot tükrözi. A II. pont (2) bekezdés a) pontja kimondja, hogy fokozni kell az Országgyűlés törvényalkotó tevékenységét,; és hogy a törvények jelentős vagy átfogó módosításáról is az Országgyűlésnek kell döntenie. Napjainkra nézvést sem elvetendő, hogy „gyakoribbá, szélesebbé, és tartalmasabbá kell tenni a társadalmi vitákat, eredményeiket pedig jobban hasznosítani kell”. Fontos gondolat, hogy a határozat a tanácsi szervek feladatát, szervezetét, vagy működését érintő jelentősebb jogszabályok előkészítésébe be kell vonni a jogalkalmazó felső szintű tanácsi szerveket is (II. pont (2) bekezdés c) pont). Itt is hangsúlyozott a jogi túlszabályozás elleni fellépés (II. pont (4) bekezdés). Ugyanakkor az állampolgárok jogismerete és kötelezettségeik ismerete vonatkozásában a határozat a felvilágosító és nevelő tevékenység hatékonyabbá és szervezettebbé tételét tűzi ki.^[80]

Fontos röviden számot adnunk a tanácsrendszerre vonatkozó jogalkotási kérdésekről is.^[81] 1945 és 1950 között a szabályrendelet-alkotás lehetősége fennállt, azonban a helyi igazgatás a fokozódó szovjet típusú centralizált állammodell erősödése miatt kevésbé élt a kínálkozó lehetőségekkel. A helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (I. tanácstörvény) lehetőséget biztosított arra, hogy a tanácsok illetékességi területükön az állandó szabályozást igénylő kérdésekben szabályrendelet elnevezéssel helyi rendeleteket alkossanak. A tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (II. tanácstörvény) értelmében lehetővé vált a tanácsrendeletek^[82] és a tanácsi határozatok kiadása. Ezek nem lehettek ellentétesek a felsőbb államhatalmi szervek és államigazgatási szervek által alkotott jogszabályokkal. A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (III. tanácstörvény) 33–34. §§ foglalkoztak a helyi jogalkotással, gyakorlatilag a II. tanácstörvény szövegét ismételve.^[83] Jelentős a szerepe *A tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény végrehajtásáról* szóló 11/1971. (III.31.) Korm. sz. rendelet kéreşkörre vonatkozó 31–32. §§-ainak. A tanácsi rendeletet és határozatot együttesen „a tanács rendelkezései” névvel illették.^[84] A fővárosi, megyei, és megyei városi tanács hivatalos lapot tartott fenn „...Tanácsának Közlönye”^[85] (pl. Budapest Főváros Tanácsának Közlönye) címmel. Ez nem volt azonos a Tanácsok Közlönyével.^[86] A tanácsren-

[80] Fontos figyelmeztetni, hogy a hatályon kívül helyezett bíróságokról szóló 1972. évi V. törvény a bírák számára lehetővé tette, hogy az állampolgárok jogi nevelését elősegítendő járjanak el a peres és bírósági nemperes eljárások során.

[81] Két alpmű a korszakra: Beér, 1962.; Verebélyi, 1987.

[82] A „tanácsrendelet” kifejezés itt jelent meg először.

[83] Fábíán Adrián munkájában *A helyi jogalkotás története 1945-től 1990-ig* című fejezetben elemzi a kérdést a 45–55. oldalakon. Anyagunk szempontjából lásd: Fábíán, 2008, 45, 47–48., 52.

[84] 1976-ban látott napvilágot a tanácstörvény első nagykommentárja. Ld.: Fonyó (szerk.), 1976. A tanács rendelkezéseire ld.: Fonyó (szerk.), 1976, 387–404.

[85] Fonyó (szerk.), 1976, 403–404.

[86] *A Tanácsok Közlönye* 1950 és 1989. december 31. között jelent meg. Másodközlésként – olykor

deletek, és tanácsi határozatok, azaz a helyi szervek jogforrásainak megjelölése tételesjogilag szabályozva nem volt.^[87]

II. A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ 1987. ÉVI XI. TÖRVÉNY

Az előző áttekintés bizonyítja, hogy igen hosszú időnek kellett eltelnie, míg bizonyos részletszabályozásokon túlmutatóan megszülethetett a jogalkotás egész folyamatát szabályozó törvény. A tárgykör slágertémája a történetiségben bizonyíthatóan a jogszabályok kihirdetése, közzététele volt már a középkor óta Magyarországon az országos jogalkotás körében. Ezt a kérdést már 1868-ban és 1881-ben is szabályozta törvény. A helyi jogalkotás szintjén statútumokra és a szabályrendeletekre nézve az 1843. évi javaslaton túlmenően 1870-ben és 1886-ban született törvényi szabályozás, de az 1901-es egyszerűsítési törvénynek is voltak idevágó rendelkezései. 1949-től lesz a szabályozás dúsabb. Itt főleg a kihirdetés, hatálybalépés, és a jogszabálygyűjtemények regulálása kerül előtérbe (1949, 1950, 1954, 1964, 1974). Jelentős az ebbe a sorba kevésbé illeszkedő a jogi iránymutatásokról, a műszaki-technikai normákról és a mennyiségi rendelkezésekről szóló szabályozás (1982). A helyi jogalkotást a tanácstörvények és végrehajtási rendeleteik szabályozták (1950, 1954, 1971). A jogalkotási törvény megalkotásának megelőlegezése volt, főként a mennyiségében *proliferálódó* jogszabályok tették ezt szükségessé, a mindinkább megkerülhetetlenné váló jogállami követelmények mellett (az 1980-as minisztertanácsi határozat, valamint az 1982-es országgyűlési határozat sorolható ide). A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt 1987. december 29-én hirdették ki,^[88] és 1988. január 1-jén lépett hatályba. Hatálybalépésekor 5 fejezetből (négy érdemi fejezetből, és egy zárófejezetből) és 64 §-ból állott. Kilenc alkalommal módosult kifejezetten,^[89] de az alkotmánymódosító törvények is hatással voltak a joganyagra.^[90] Mi több, más törvényi és kormányrendeleti szabályozások is formálták a textust.^[91] Ma gyakorlatilag eldönthetetlen, és vitatott, hogy mi a Jat. hatályos szövege,^[92] erre

- * kivonatos formában – közölte a tanácsok számára irányadó jogszabályokat, illetve a tanácsigazgatás szempontjából lényeges közleményeket, utasításokat, határozatokat. Első közlésként, tehát kihirdetésként közölte a Minisztertanács elnöke és elnökhelyettese vonatkozó utasításait. Az *Önkormányzatok Közlönye* indult meg helyette 1995-től kísérleti, 1996-tól rendszeres jelleggel. Ld. minderre: Kiss (szerk.), 1998, 37–38.

[87] Erre a tényre ld.: Beér – Kovács – Szamel, 1969, 98.; Beér – Kovács – Szamel, 1972, 98.

[88] Erre ld.: Hársfalviné – Komáromi – Tamásné (összeáll.), 1987, 503.

[89] A módosító jogszabályok az alábbiak: 1990. évi XXXI. törvény; az 1990. évi LXXXVII. törvény; az 1991. évi LIX. törvény; az 1991. évi LXVIII. törvény; az 1994. évi I. törvény; az 1995. évi XXVIII. törvény; az 1996. évi CXII. törvény; az 1996. évi CXXIX. törvény; az 1997. évi LXXIX. törvény.

[90] Ezek a jogszabályok a következők: 1989. évi XXXI. törvény 38. § (1)-(2) bek.; 1990. évi XXIX. törvény 4. § (2) bek.; 1990. évi XL. törvény 51. § (2) bek.

[91] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény; 19/1988. (IV.1.) MT rendelet 18. §; 2/1990. (VII. 5.) Korm. rendelet 11. § (2) bek.

[92] A Wolters Kluwer-féle Complex Jogtárban 23 időállapota, valamint 9 érdemibb módosítása ismert. A módosító törvényeket lásd fentebb.

a már idézett, a Jat.-ot hatályon kívül helyezett alkotmánybíróági határozat is rámutat. Ez a helyzet önmagában nem egyszerű. Az utolsó, közlönyből megismerhető szöveg a 2007. április 6-tól hatályos szöveg,^[93] melyről azonban az alkotmánybíróági határozat azt állapította meg, hogy szövege nem aggálytalan.

A 2007-es szöveg alapján a Jat. főbb tartalmi elemei az alábbiak:

- (1) Jogszabályok (I.fejezet, 1-16. §§),^[94]
- (2) A jogszabályok megalkotása (II. fejezet, 17-45. §§),^[95]
- (3) Az állami irányítás egyéb jogi eszközei (III. fejezet, 46-56. §§),^[96]
- (4) Hivatalos lapok (IV. fejezet, 57-60. §§),^[97]
- (5) Záró rendelkezések (V. fejezet).^[98]

A Jat.-tal kapcsolatos probléma gyökere kettős: 1989–1990 óta több, mint 20 év állt rendelkezésre a törvény módosítására, vagy új törvénnyel való felváltására. Azonban pontosan annak a szabálytömegnek a rendezésében nem volt érdekelt a mindenkori politikai elit, amely a jogalkotásra jelentősen kihat. Nem menti a helyzetet az sem, hogy a Jat. kétharmados törvény, ugyanis két évtized alatt bizonyára lett volna lehetőség a konszenzusra. Valami hasonlót figyelhetünk meg itt is, mint a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény esetében, ahol a rendszerváltás után az égetőbb módosításokat elvégezték, azonban messze nem hiánytalan a szabályozás (és a törvény éve és száma változatlan...). A Jat. a 2007-es szöveg szerint a fejezetek száma és a szakszám nem változott, azonban egyes jogintézmények már nincsenek, vagy megváltozott tartalommal vannak/voltak hatályban, azonban ez a törvény szövegébe nem

[93] Közli: Magyar Közlöny XLII. évf. (2007) 106. sz. 8081–8088. Világháltn elérhető a szöveg az alábbi linken: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07106.pdf> Az Alkotmánybíróóság megkeresésére (mivel a kompiláció eredményeképpen közzétett új hivatalos törvény-szöveg jelentősen eltért az 1991 óta a gyakorlatban általánosan használt törvénytövegtől) a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter a 2007. augusztus 9. napján megjelent „módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt új hatályos szöveg” vonatkozásában megjegyezte, hogy a Hatályos Jogszabályok Gyűjteménye 1990. december 31-i lezárású kiadásának szerkesztői jó szándékkal, mintegy bepótolandó az Országgyűlés mulasztását, maguk végezték el a Jat. hatályos szövegének az Alkotmánnyal össze nem egyeztethető rendelkezésektől való megtisztítását. Bár erre a miniszter szerint sem volt hatáskörük. Ezzel szembenáll Trócsányi László alkotmánybíró párhuzamos indokolásában kifejtett véleménye, mely szerint a Magyar Közlönyben közzétett, egységes szerkezetbe foglalt szöveg „cinikus kompiláció”.

[94] Alapvető rendelkezések; a különféle jogszabály-fajtákra vonatkozó rendelkezések az egyes fajták megnevezései szerint; a jogszabály kihirdetése; felhatalmazás végrehajtási jogszabály alkotására; nemzetközi szerződés.

[95] Általános rendelkezések; Jogalkotási program; A jogszabálytervezetek véleményezése; A jogalkotási eljárás; A jogszabályok hatályosulásának vizsgálata. A jogalkotási eljárásról egy jelentős publikáció: Szamel, 1994.

[96] Az egyes állami irányítás egyéb jogi eszközök fajta szerinti megnevezései a vonatkozó rendelkezésekkel.

[97] Magyar Közlöny; Határozatok Tára; A minisztérium és az országos hatáskörű szerv hivatalos lapja; Jogszabálygyűjtemények.

[98] Hatálybalépés; Felhatalmazás; Hatályukat veszítő és módosuló rendelkezések.

lett átvezetve (bár a jogalkotás megalkotta a megfelelő törvényeket). A 2007-es szöveg a helyes terminológiákat lábjegyzetben közölte, utalva a megváltozott jogszabályi környezetre a megfelelő jogszabályhelyek felhívásával.

Az 1987. évi XI. törvény belső koherencia-problémák és külső koherencia-problémák által szabdalt. A legsúlyosabb 1988–1990 közötti módosítás, amely a belső koherencia megtörőjének bizonyult, nézetem szerint a társadalmi vita (33–36. §§) eltörlése volt.^[99] A társadalmi vita jogintézményét ugyan eltörölték, de más törvényhelyek a szövegben utalnak/utaltak rá (a törvényjavaslat tervezetének társadalmi vitája megszervezéséről a kormány gondoskodik 38. § (3) bek.; a tanácsrendeletek társadalmi vitájának szabályait a tanácsokról szóló törvény és végrehajtási rendelete, valamint a tanács szervezeti és működési szabályzata tartalmazza). Ez is az egyik példája volt a belső koherencia-problémának.^[100] Belső koherencia-zavart okozott a köztársasági elnök törvényerejű rendeletalkotási joga, melyet a Jat. 1.§ (1) bek. b) pontja említ (ezzel szemben az Alkotmány 19/C. § (3) bek. a szükségállapot idején bevezetendő intézkedések esetében a köztársasági elnök rendeletét említi csupán; kiegészítő szabályként még ide kívánczik az is, hogy az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bek. mondta ki, hogy ahol jogszabály Elnöki Tanácsot, vagy annak elnökét említi, ezen eltérő rendelkezés hiányában köztársasági elnököt kell érteni). A Népköztársaság Elnöki Tanácsa, mint a jog genetikus értelemben vett forrása (kibocsátója) megszűnt az 1989. évi XXXI. törvény rendelkezése alapján. Azonban a helyébe lépő köztársasági elnöknek nincs és nem is volt jogi felhatalmazása törvényerejű rendelet nevű gnoszeológiai értelemben vett jogforrás kibocsátására, azonban ezt a változtatást a Jat.-on nem vezették keresztül.

Külső koherencia-zavarnak tekinthető az az eset, amikor a Jat. által említett jogintézmény már megszűnt, de az adott megnevezés a Jat. szövegében megmaradt. Ilyen a Jat. 4. §-ának d) pontja, amely középtávú népgazdasági tervet említ.^[101] Ez ma anakronizmus.

A továbbiakban két kérdést szükséges vizsgálnunk. Az egyik, hogy a Jat. mely jogszabályokat nevesíti/nevesítette szövegében. (A kompilációs szöveget alapul véve a még hatályban lévő normafajtákat álló, az 1988-as állapothoz képest hatályban nem lévőköt dőlt betűkkel jelezzük. Az anakronisztikus elnevezések mögé zárójelben csillagot teszünk.)

Jogszabályok

- (1) Törvény (Jat. 1. § (1) bek. a) pont);
- (2) Törvényerejű rendelet /*/ (Jat. 1. § (1) bek. b) pont);

[99] Eltörölte a jogalkotási törvény módosításáról szóló 1990. évi XXXI. törvény 1. §-a.

[100] Gyergyák, 2009. <http://www.earkh.hu/.../288-valtozasok-a-helyi-jogszabaly-szerkeszteszabalyozasaban-diasor>

[101] A népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvényt hatályon kívül helyezte a kormányzati munkamegosztás megváltozásával összefüggésben egyes törvények módosításáról szóló 1990. évi LXVIII. törvény 7. §-a. Utal e tényre: Gyergyák, 2009, 7.

- (3) Kormányrendelet^[102] (Jat. 1. § (1) bek. c) pont);
- (4) Miniszteri rendelet^[103] (Jat. 1. § (1) bek. d) pont);
- (5) Államtitkári rendelkezés/*/^[104] (Jat. 1. § (1) bek. e) pont);
- (6) Tanácsrendelet/*/^[105] (Jat. 1. § (1) bek. e) pont).

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei

- (1) Határozat (Jat. 46-48. §§);^[106]
- (2) Utasítás (Jat. 49. (1)-(2) bek.);
- (3) Szabvány;^[107]
- (4) Ármegállapítás;^[108]
- (5) Jogi iránymutatás (53-56. §§).

Jat.-on kívüli szabályozás

(1) Az Alk. 32/D. § (4) bek. felhatalmazása alapján külön törvény állapította meg, hogy a Magyar Nemzeti Bank elnöke jegybanki rendelkezést adhat ki.^[109]

Felmerül a kérdés, hogy a Jat.-ot hatályon kívül helyező (megsemmisítő) 121/2009. (XII.17.) AB határozat szövege alapján mely jogintézmények voltak érintve az indítványozók által.^[110] Ezek felsorolása (a teljes körűség mellőzésével) a főbb fogalmiságok érintése mellett a következő:

[102] A szövegben eredetileg Minisztertanács szerepelt.

[103] Az eredeti szöveg: „A Minisztertanács elnöke, elnökhelyettese, és tagja (a továbbiakban együtt: miniszter) rendeletet.” A 2007-es szövegben a Minisztertanács elnöke helyett miniszterelnök szerepel.

[104] A 2007-ben hatályos szöveg megegyezik az eredetivel: „Az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkár (a továbbiakban: államtitkár) rendelkezést...”.

[105] A 2007-es törvényszöveghez fűzött 2. lábjegyzet szerint: „A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 103. §-ának kihirdetésekor (3) bekezdése szerint a megszűnő tanács és szervei jogutódja a helyi önkormányzat.” A helyi önkormányzati jogalkotásra: Fogarasi – Ivancsics-Kiss, 1997, 155-161.; Fogarasi – Kiss, 1999, 105-141.

[106] A tanácsok határozataira vonatkozó szövegrész idejétmúlt.

[107] Az 50. § tartalmazta a szabványra vonatkozó szabályozást. Hatályon kívül helyezte: A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 38. §-a (1995. szeptember 28-tól).

[108] Az 51-51/B. §§-ok tartalmazták az ármegállapításra vonatkozó szabályozást. Hatályon kívül helyezte: Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény 22. § (3) bekezdése (1991. január 1-től).

[109] Vö.: A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2001. évi LVIII. törvény 71/A. §-al. Korábban a Jat. 51/A. § (1)-(2) bek. szabályozta a kérdést, de Az alkotmánymódosításról szóló 2002. évi LXI. törvény rendelkezései folytán ezek a szakaszok hatályon kívül kerültek. A hatályos szabályozáshoz ld. még az Alk. 7/A. §-t is.

[110] Az alkotmánybírói határozattal foglalkozó irodalmak: Kocsis, 2010, 61.; A jogalkotási törvény megsemmisítése, 2009...http://fk.sze.index.php?option=com_docman&task=doc...gid=643...

- (1) A „törvényerejű rendelet” (Jat. 1. § (1) bek. b) pont; 6-9. §§-ában;^[111] 21. § (1) bek.; továbbá a 24. § (2) bek.; 28. §; 40. § (2) bek.; 41. § (2) bek.); valamint a „törvényerejű rendelet tervezete” kifejezés (Jat. 39. §);^[112]
- (2) Továbbá az „illetőleg köztársasági elnök” szövegrész (Jat. 46. § (1) bek.; 47. § (1) bek.; 53. §; 54. §; és 56. § (1) bek.);^[113]
- (3) A „minisztertanácsi rendelet” kifejezés (Jat. 1. § (1) bek. d) pont; 7. §; 8. § (1) bek.; továbbá a 21. § (1) bek.; 24. § (2) bek. b) pont; 28. §; 41. § (1) bek.);^[114]
- (4) A Jat. egésze sérti az Alk. 2. § (1) bek.-t [jogbiztonság alkotmányos elve];^[115]
- (5) Alkotmányellenes a kizárólagos törvényhozási tárgykörök Jat.-ban való meghatározása, mivel az Országgyűlés nem jogosult arra, hogy az Alkotmányon kívül törvényben határozzon meg általános jelleggel törvényhozási tárgyköröket;
- (6) A „normatív utasításra” vonatkozó rendelkezések [a Jat. csak „utasítás”-t ismer, feltehetően a 49. § (1)-(2) bek.-ről lehet szó];^[116]
- (7) A Jat. 51/A. § (1) és (2) bekezdései is alkotmányellenessé váltak indítványozó szerint azért, hogy a 2002. évi LXI. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás eredményeként az Alkotmány 32/D. § (4) bekezdése rendelkezik a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási jogáról;^[117]
- (8) Az irányelv-kibocsátás (Jat. 53. §) alkotmányellenes;^[118]
- (9) A jogszabályok értelmezésére kiadott elvi állásfoglalások (Jat. 54. §) sértik a jogbiztonság alkotmányos elvét;
- (10) A jogi iránymutatások között a miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője által kibocsátható irányelvek és tájékoztatók azért alkotmányellenesek indítványozó szerint mivel azok nem jogszabályok, így az Alkotmány 7. § (2) bek. szerinti, a jogalkotás rendjét szabályozó törvénynek nem lehetnek tárgyai.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat a szoros tartalmi összefüggés okán egyesítette, és ez okból együttesen bírálta el.^[119] Az ügy előadó bírása Bragyova András volt.^[120] Az alkotmánybírósági határozat kiemelte a Jat. történelmi sze-

[111] Az elbíráláskor a 2007-es Jat. kompiláció szerint a 9. § már hatályon kívül volt.

[112] Az (1) pontban felsoroltak ellentétesek az indítványozó szerint az Alk. 2. §(1) bek., 25. § (2) bek., valamint 29. § (1) bek., továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1989.évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Alkm. I.) 38. § (2) bek.-ekkel.

[113] A (2) pontban felsoroltak ellentétesek az indítványozó szerint az Alk. 29. §-ával.

[114] A (3) pontban felsoroltak ellentétesek az indítványozó szerint az Alkotmányban foglalt jogállamiság követelményével; valamint az Alkm. I. 38. § (6) bek.; továbbá az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény (a továbbiakban: Alkm. II.) 51. § (2) bek.-ével.

[115] *A jogalkotási törvény megsemmisítése...* 1.

[116] A (3) pontban felsoroltak ellentétesek az indítványozó szerint Alkotmány 37. § (3) bek.-sel [ez a miniszteri rendeletről szól]. Indítványozó szerint ez a megsemmisítés lehetővé tenné „a hazai jogforrástan több művelője által [...] javasolt »belső közigazgatási rendelkezés« elnevezésű jogi norma intézményesítését”.

[117] A 2007-es Jat. kompiláció szerint a jelzett szakaszok nem hatályosak, így ez az indítvány ennél korábbi.

[118] Alk. 19. § (3) bek.; 24. §; és 35. § (2) bek. szövegével ellentétes.

[119] Kocsis, 2010, 61.

[120] *A jogalkotási törvény megsemmisítése...*, 2009, 2.

repét, lévén, hogy „elfogadása jelentős politikatörténeti esemény volt” és „a Jat. megalkotása egyik első lépés volt a szocialista alkotmányos berendezkedésből a parlamentáris demokratikus alkotmányos berendezkedés felé vezető úton. Ebből a szempontból a legfontosabb a Jat. 2.-5. §-a; e szabályok valójában a NET hatáskörét vonták el az Országgyűlés javára.” [...] „A Jat. megszületése 1987-ben – a szocialista államberendezkedés keretei között – komoly alkotmányjogi változást hozott. Létrejöttének közvetlen jogpolitikai indoka az volt, hogy gyakran nem volt megállapítható a jogszabályok és a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek köre, nem volt egyértelmű, hogy a különböző jogi szabályozási eszközök kikre nézve állapíthatnak meg jogokat és kötelezettségeket. Különösen szembeszökő volt a rendeleti jogalkotás túlnyomó szerepe, a törvények csekély száma, illetve jelentősége.”

A felmerült kérdések érdemi eldöntésében kiemelkedő szerepe volt a lentebb olvasható érveléseknek: „Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerint: »a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, amelynek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges«. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmányban tárgy szerint megjelölt törvényeket önálló törvényben kell szabályozni, így a »jogalkotás rendjét« is.” Az Alkotmánybíróság a további fejtegetések során megjegyzi, mintegy a céltételezés kifejtéseképpen, hogy „Az Alkotmánybíróságnak a Jat.-tal kapcsolatos indítványok elbírálása előkérdéseként tisztáznia kellett, hogy mit kell a »jogalkotás rendje« fogalmán a mai Alkotmány szerint érteni. Ehhez a jogalkotás és eredménye, a jogforrás definíciójából indult ki. A jogforrás fogalma egyrészt magát a jogszabályt jelenti, másrészt a jogalkotó hatáskört és annak gyakorlását, a jogalkotási eljárását, a jogalkotó tényét. A jogforrások szabályozása kizárólag az Alkotmány feladata; az Alkotmány éppen attól a jogrendszer alapja [Alkotmány 77. § (1) bekezdés], hogy a jogszabályok kötelező erejét és fajtáit maga határozza meg. Az Alkotmányban felsoroltakon kívüli jogforrás nem létezhet, ezekhez a Jat. sem hozzá nem adhat, sem el nem vehet, mert mindkét esetben Alkotmányba ütközne. A jogszabályok kötelező erejének jogi forrása az Alkotmány. A Jat. így nem a jogforrásokat szabályozza, hanem, mint az Alkotmány mondja, a »jogalkotás rendjét«.”

Az Alkotmánybíróság különös súllyal hivatkozik arra, hogy a „jogalkotás rendje” terminusnak, ma egész más a jelentése, mint 1987-ben.^[121] A határozat ezen egyik vezérérvén túl szükséges rámutatni arra, hogy a határozat szerint „megjegyzendő, hogy a Jat.-ban »állami irányítás egyéb jogi eszközeinek« nevezett jogi szabályok létezése – elnevezésüktől függetlenül, mint pl.: közigazgatási rendelkezések – nem alkotmányellenes, sőt alkotmányos jogállamban nélkülözhetetlen, mert a közigazgatás vezetése, az egyes szervek közötti kap-

[121] Egyébiránt a Jat.-ot alkotmánybírósági határozat érintette, ezek közül azonban egy köthető közvetlenebbül a Jat.-hoz: a 7/2005. (III. 31.) AB határozat [ABH 2005. 83, 101.]. Ennek tárgya 2005. évi L. törvény, a nemzetközi szerződések megkötésével kapcsolatos eljárásról. Ez részben az Alkotmány 7. § (1) bek. végrehajtása, de jelentősen érintette a Jat.-ot is, amely foglalkozik a nemzetközi szerződésekkel (Jat. 16. §).

csolatok szabályozása csak jogi eszközökkel megengedett.” Ezt a passzust az indítványokkal kapcsolatos nemleges érvelése okán idéztük.^[122]

Az irányelvekkel kapcsolatos indítványi érv (vö.: pl. az általunk jelölt (10) ponttal) elfogadásra talált: A jogi iránymutatások azonban jogi kötelező erő hiányában is, mint a felettes szervtől származók, kötelező szabály módjára viselkednek, mivel az alárendelt szervnek minden oka megvan a felettes szerv „ajánlásainak” követésére. Az ilyen jogi iránymutatások létezése – bár jogi kötelező erővel nem bírnak, a gyakorlatban elkerülhetetlenül kvázi jogi szabályokként viselkednek – sérti a jogbiztonságot. A jogi iránymutatások egy része létrehozásának tényleges és jogi indoka mára már megszűnt. Mindez indokolttá teszi a Jat. jogi iránymutatásokra – amelyek jelenleg pseudo-jogszabályokként vannak jelen a jogrendszerben – vonatkozó rendelkezéseinek (Jat. 53.-56. §) a megsemmisítését a közigazgatás joghoz kötöttségének a jogállamiság alkotmányos elvében foglalt követelménye sérelme miatt. Ez az elv ugyanis megkívánja, hogy a közigazgatási szervek irányítása jogi eszközökkel történjen.

A köztársasági elnök – a Jat. 2007-ben közzétett hatályos szövegében szereplő – joga (hatásköre) normatív határozat, irányelv, illetve elvi állásfoglalás alkotásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy „a Jat. 46. § (1) bekezdésének, 47. § (1) bekezdésének, 53. §-ának, 54. §-ának, valamint 56. § (1) bekezdésének »köztársasági elnök« szövegrésze a Jat. 2007-es szövegébe nem tekinthető a hatályos jogot tartalmazó jogszabályszövegnek.”

A mai alkotmányos berendezkedés az Alkotmány elsődlegességén alapul, ezért alkotmányellenes, ha a törvényhozási tárgyköröket törvény tartalmazza. A Jat. kizárólagos törvényhozási tárgykörökre vonatkozó rendelkezései részben megismétlik, részben egyéb, ma már jórészt elavult tárgykörökkel egészítik ki az Alkotmány alapján kizárólag törvényben szabályozható kérdésköröket. Amint azt az Alkotmánybíróság már fentebb, a jelen határozat IV. részében megállapította, kizárólagos törvényhozási tárgyat csak az Alkotmány határozhat meg, ezért a Jat. 2-5. §-ai tartalmuktól függetlenül formai okból alkotmányellenesek.

A Jat. öt éves jogalkotási programra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányellenessége tárgyában az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Jat. megalkotása idején az Országgyűlést öt évre választották, tehát az akkori alkotmányos rendelkezésekkel a szabályozás összhangban állt. Kétségtelen ugyan, hogy ésszerű az indítványozó felvetése, azonban a jogszabályi rendelkezés célszerűtlensége önmagában alkotmányellenességet nem alapoz meg. Az alkotmányellenesség annál is kevésbé lenne bizonyítható, mivel az előző ciklusban benyújtott törvényjavaslatok az Országgyűlés megbízatásának megszűnése után már nem számítanak indítványnak.

A Jat. 45. § (1) bekezdésében írt „Központi Népi Ellenőrzési Bizottság

[122] A szerző közigazgatási jogi érdeklődése okán jegyzi meg, hogy az Alkotmánybíróság ezen határozat VII. 1. pontjában az „irányítás” és a „vezetés”, illetve más közigazgatási jelenségek okán is figyelemreméltó érveket tesz közzé (persze ezek közül nem minden hat újdonságerővel).

Elnöke^[123] kifejezés az alkotmánybírósági határozat megállapította, hogy a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságra, mint nem létező szervre és annak elnökére utalás nem írottak (pro non scripto) tekintendő.

Az Alkotmánybíróság, összegezve a fentebb kifejtetteket rögzíti, hogy a törvényalkotó a Jat. rendelkezéseit nem hozta összhangba az Alkotmányban szabályozott jogforrási rendszerrel, a jelenleg fennálló alkotmányos berendezkedéssel, aminek következtében a Jat. mai alakjában nem az a törvény, aminek az Alkotmány 7. § (2) bekezdése szerinti „jogalkotás rendjéről” szóló törvénynek a mai alkotmányos berendezkedésben lennie kellene. A Jat. nagy része – az Alkotmány elsődlegessége alapján álló rendszerben törvényben nem szabályozható kérdéseket szabályoz, így ezért sincs összhangban az alkotmányos berendezkedéssel.

Az alkotmánybírósági határozat veleje abban összegezhető, hogy „a Jat. egyes rendelkezései önmagukban véve nem feltétlenül alkotmányellenesek, azonban az alkotmányellenes részek megsemmisítése után a Jat. Alkotmányba nem ütköző rendelkezései már nem alkotmánynak értelmezhető és alkalmazható jogszabályt, így a fennmaradó – önmagukban nem alkotmányellenes – jogszabálytörödékek megsemmisítését a jogbiztonság alkotmányos elve követelte meg.”

Így az Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján az alkotmányellenes jogszabályt teljes egészében – a jogbiztonságra való tekintettel – pro futuro hatállyal semmisítette meg.

III. A JOGALKOTÁSRÓL SZÓLÓ 2010. ÉVI CXXX. TÖRVÉNY

A jogalkotást a kormány két törvényben szabályozta: jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben,^[124] valamint a jogszabályok társadalmi előkészítésében való részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvényben^[125] vannak a tárgykörre vonatkozó szabályok.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (továbbiakban: Jtv.) az Országgyűlés 2010. november 22-i ülésnapján fogadta el. A törvény 8 fejezetből és 53 szakaszból áll. Ebből csupán 29 szakasz tekintendő érdemi rendelkezést tartalmazónak. A törvény főbb tartalmi elemei az alábbiak:

[123] A 2007-es kompilációban a 16. lábjegyzet világosan utal arra jogszabályi hivatkozással, hogy ez egy megszűnt jogintézmény.

[124] Kihirdetve: Magyar Közlöny 181. szám (2010. november 29.) 26060–26075.

[125] Kihirdetve: Magyar Közlöny 181. szám (2010. november 29.) 26076–26080. Hatályos: 2011. január 1.

Részleteiben ennek a törvénynek nem foglalkozunk az ismertetésével. Gyakorlatilag a Jat. 33–36. §§-ban szabályozott társadalmi vitához közelálló jogszabályok társadalmi előkészítését szabályozza. A jogszabály célja, hogy a társadalmi szervezetek, illetve a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok előkészítésébe. A törvény 4 fejezetből és 20 §-ból áll. Az I. fejezet tartalmazza a törvény hatályát és az alapelveket. A II. fejezet vizsgálja a jogalkotás tervezésének kérdéskörét (ezen belül: a kormány jogalkotási tervét, és a miniszter jogalkotási tájékoztatóját). A III. fejezet a társadalmi egyeztetéssel foglalkozik (a társadalmi egyeztetés közös szabályaival, formáival, az általános egyeztetéssel, és a közvetlen egyeztetéssel. A IV. fejezet a záró rendelkezéseket tartalmazza).

- (1) Általános rendelkezések (I. fejezet, 1. §);
- (2) A jogalkotás alapvető követelményei (II. fejezet, 2-5. §§);
- (3) A jogszabály hatálya és módosítása (III. fejezet, 6-15. §§);^[126]
- (4) A jogszabályok előkészítése (IV. fejezet, 16-20. §§);^[127]
- (5) A jogrendszer folyamatos felülvizsgálata (V. fejezet, 21-22. §§);^[128]
- (6) A közjogi szervezetszabályozó eszközök (VI. fejezet, 23-24. §§);^[129]
- (7) A kihirdetés, a közzététel, és a Nemzeti Jogszabálytár^[130] (VII. fejezet, 25-29. §§);^[131]
- (8) Záró rendelkezések (VIII. fejezet, 25-53. §§).^[132]

Maga a Jtv. – ellentétben a Jat-tal – nem tartalmazza a jogszabályok felsorolását,^[133] ez az Alkotmány 7/A. §-ának (2) bekezdésében^[134] van nevesítve az alábbiak szerint:

A) Jogszabályok (Alk. 7/A. § (2) bek.)

- (1) Törvény;
- (2) Kormányrendelet;
- (3) Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete;
- (4) Miniszterelnöki rendelet;
- (5) Miniszteri rendelet;
- (6) Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendelete;
- (7) Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendelete;
- (8) Önkormányzati rendelet;^[135]
- (9) A Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején kibocsátott rendelete;
- (10) A köztársasági elnök szükségállapot idején kibocsátott rendelete.

[126] A jogszabály területi és személyi hatálya; A jogszabály időbeli hatálya, módosítása, és hatályon kívül helyezése; A szabályozási átmenet.

[127] A jogszabály szakmai tartalmának és jogrendszerbe illeszkedésének biztosítása; Előzetes hatásvizsgálat; Indokolási kötelezettség; A jogszabálytervezetek véleményezése; A jogszabálytervezetek egyeztetése az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival. Utóbbi témakörre, de a jogalkotás problémáinak egészére vezérfonalul ld.: Szamel, 2007, 207-220.

[128] Utólagos hatásvizsgálat; A jogszabályok tartalmi felülvizsgálata.

[129] Ezek a normatív határozat és a normatív utasítás.

[130] A Nemzeti Jogszabálytárra vonatkozó rendelkezések csak 2012. január 1-jétől hatályosak.

[131] A Magyar Köztársaság hivatalos lapja; A jogszabályok kihirdetése; A jogszabályok megjelölése a kihirdetés során; Helyesbítés; Nemzeti Jogszabálytár.

[132] Felhatalmazó rendelkezések; Hatálybalépés; Átmeneti rendelkezések; Módosító rendelkezések; Hatályon kívül helyező rendelkezések.

[133] Azonban a közjogi szervezetszabályozó eszközöket igen.

[134] Az Alkotmány 7/A. § (2) bekezdésének szövegét megállapította A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CLXIII. törvény 1. §-a. Kihirdetve: Magyar Közlöny 2010. évi 197. szám (2010. december 23.) 30.127.; hatályos: 2011. január 2.

[135] Helyesebb lett volna a „helyi önkormányzati rendelet” megnevezést alkalmazni, mivel nemcsak területi, hanem testületi önkormányzatok is vannak (pl. kamarák), és az elnevezés akár félrevezető is lehet, mindenesetre közigazgatási jogi dogmatika tekintetében nem helyénvaló.

B) Közjogi szervezetszabályozó eszközök (Jtv. 23-24. §§)

- (1) Normatív határozat;
- (2) Normatív utasítás.

Terjedelmi okokból csak röviden áll módunkban értékelni az új törvényt. A Jtv. praeambulumban írt céltételezése egyszerű, nyilvánvaló, és világos. Szerkezete trichotomikus jelleggel bír. Egyfelől az új jogalkotási törvény létrejöttének alkotmánytörvényi háttere az Alkotmány 7/A. § (4) bekezdésében foglalt, a jogalkotásról szóló törvény elfogadásának szavazatarányára vonatkozó szabály.^[136] A konkrét célok két kört képeznek. Az első cél, hogy a jogalkotó által kitűzött szabályozási célokat hatékonyan szolgáló, megalapozott jogszabályokat kell kidolgozni, illetve ezek kidolgozását kell elősegíteni. A második cél, hogy a jog megismerhetőségét (a gnoszeológiai jogforrások kihirdetett szövegének érzékelhetővé tételét kell ezen érteni) a XXI. század adta (technikai) lehetőségekkel kell összhangba hozni.

Fontos szabálynak tartjuk a Jtv. 3. §-át,^[137] amely az egyes életviszonyok szabályozási szintjéről, illetőleg a jogszabályokban a korábbiakban észlelhető párhuzamosságok kiküszöbölését rendeli el, némileg tankönyvívű nyelvi formában. Garanciális szabály az előzetes hatásvizsgálatról (Jtv. 17. §); valamint az indokolási kötelezettségről (Jtv. 18. §); illetőleg a jogszabálytervezetek véleményezéséről (Jtv. 19.§).^[138]

Amint kitűnik, a korábbi állami irányítás egyéb jogi eszközei közjogi szervezetszabályozó eszközök néven ismeretesek (Jtv. 23-24. §§). A normatív határozat és normatív utasítás alkotja a két közjogi szervezetszabályozó eszközt. A közjogi szervezetszabályozó eszköz jogszabállyal nem lehet ellentétes, és a jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg ilyesfajta szabályozási instrumentumban (Jtv. 24. § (1) bek.). Normatív határozati formában az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a testületi központi államigazgatási szerv, és az Alkotmányban megjelölt más testületi szerv; normatív utasítás formájában a miniszterelnök, a központi államigazgatási szerv vezetője, a nemzetbiztonsági szolgálat vezetője, és az Alkotmányban megjelölt egyszemélyi, vagy egyszemélyi vezetés alatt álló szerv vezetője adhat ki közjogi szervezetszabályozó eszközt. Mely kérdéskörök szabályozhatók normatív határozatban? A normatív határozat kiadására jogosított szerv saját, továbbá az

[136] „A jogalkotásról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

[137] „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 ismételhető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az alkotmány alapján nem lehet ellentétes.”

[138] A Jtv. 19. § (2) bekezdése a jogszabály-tervezetek megismerhetőségének és véleményezhetőségének biztosítása érdekében történő gondoskodási kötelezettséget a jogszabályok társadalmi előkészítésében való részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvényben meghatározott szabályok alapján rendeli el.

által irányított szervek tevékenysége, működése, szervezete, továbbá a normatív határozat kiadására feljogosított szerv saját cselekvési programja szabályozható ezzel a jogi eszközzel. Mely kérdéskörök szabályozhatók normatív utasításban? A normatív utasítás kiadására feljogosított személy a vezetése, irányítása, vagy felügyelete alá tartozó szervek tevékenységét, működését, szervezetét szabályozhatja eképpen.

A Jtv. 25. § (1) bekezdése megállapítja, hogy a Magyar Köztársaság hivatalos lapja a Magyar Közlöny.^[139] A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni. A Jtv. 25. § (2) bekezdése szerint a Magyar Közlönyben nem tehető közzé a jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat veszített rendelkezésekkel egységes szerkezetbe foglalt szövege. (Ez a mondat bizonyára a Jat. kompilációs szövegének közzététele okán levont tanulságok miatt került ide.) A jogszabályokat az önkormányzati rendelet kivételével a Magyar Közlönyben kell közzétenni (Jtv. 26. § (1) bek.). A minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt, a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata kivételével a Magyar Közlönyben közzé kell tenni (Jtv. 26. § (2) bek.). Némileg furcsának érezzük, hogy a Jtv. 27. § (1)–(2) bek. elfelejtí említeni, hogy a törvények sorszáma csak római szám lehet, míg az egyéb jogszabályoké csak arab szám, ez a töretlen történeti gyakorlat hazánkban hosszú idő óta.

A leginkább alakító jellegű szabály a 29. §, a Nemzeti Jogszabálytár létrehozatala, amely a kormányzati portálon, elektronikus közszolgáltatásként működve, bárki számára térítésmentesen hozzáférhetően, egységes szerkezetű jogszabályszovegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjteményként fogja tartalmazni a jogra vonatkozó szabályokat. Ez a szabályozás alkalmas arra, hogy a modern európai Magyarország jogalkotása megfeleljen az elvárásoknak.

Az Országgyűlés 2011. április 18-i ülésnapján 262 igen, 44 nem, 1 tartózkodás szavazataránnyal elfogadta Magyarország Alaptörvényét, mely számozás nélküli, és 2012. január 1-jétől hatályos (kihirdette: Magyar Közlöny 2011. évi 43. szám, 2011. április 25., 10665–10681.). Az ennek következményében beálló jogi helyzet megkívánja, hogy jelen tanulmány szerzője egy következő munkájában foglalkozzék az Alaptörvény és a Jtv. részletesebb szabályozási problematikájával, különös tekintettel a gyakorlat részéről felmerülő kérdésekkel is.

IRODALOM

- Bátyka János – Párniczky Mihály (1936): *A magyar Corpus Juris. Az első kiadások forrásai*. Budapest, Általános Nyomda.
- Beér János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Beér János – Kovács István – Szamel Lajos (1969): *Magyar államjog* (szerk. Beér János). Budapest, Tankönyvkiadó.

[139] A hivatalos lapok történetére ld. a 74. lábjegyzetet.

- Beér János – Kovács István – Szamel Lajos (1972): *Magyar államjog* (szerk. Beér János). Budapest, Tankönyvkiadó.
- Beliznay Kinga – Horváth Attila – Mezey Barna – Révész T. Mihály (1997): A jogforrások. In: Beliznay Kinga et al.: *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris.
- Béli Gábor (1987): Vármegyei statútumalkotás a XVI–XVIII. században. In: *Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből, XVIII.* (szerk.: Ádám Antal). Pécs, JATE.
- Bogisic, Valtasar (1893): *Le statut de Raguse. Codification inédite du XIII. siècle*. Paris, (Különlenyomat a *Revue historique de droit français et étranger*ből.)
- Bónis György (1967): *Articuli iuris thavernicalis*. In: *Repertorium fontium historiae Medii Aevii primum ab Augusto Potthast digestum, nunc cura collegii historicorum e pluribus nationibus emendatum et auctum II*. Roma, Instituto Storico Italiano per il Medio Evo. 400–410. p.
- Csizmadia Andor (1941): *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár.
- Eckhart Ferenc (1946): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer Zsigmond.
- Erdélyi László (1907): *Magyarország társadalma XI. századi törvényeiben*. Budapest, Stephaneum Nyomda.
- Erdélyi László (1942): *Magyarország törvényei Szent Istvántól Mohácsig. Művelődéstörténeti és összehasonlító fejezetekbe írta - -*. Szeged, Eggenberger Könyvkereskedés-Rényi Károly.
- Fazakas József (1967): Egykorú törvénykiadványok 1595–1688. In: *OSZK Évkönyv 1965–66.* (szerk.: Dezsényi Béla) Budapest, OSZK. 158–167. p.
- Fábián Adrián (2008): A magyar helyi jogalkotás története. (A helyi jogalkotás története 1945-ig.) In: Fábián Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó-PTE ÁJK.
- Ferdinandy Gejza (1899): *Az Aranybulla: közjogi tanulmány*. Budapest, MTA.
- Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László (1997): Az önkormányzati rendelet. In: Fogarasi József – Ivancsics Imre – Kiss László: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Budapest, Unió. 155–161. p.
- Fogarasi József – Kiss László (1999): Az önkormányzati rendeletalkotás elvi és gyakorlati kérdései. In: *Önkormányzati kézikönyv. Jogértelmezés, joggyakorlat* (szerk. Fogarasi József). Budapest, HVG-Orac. 105–141. p.
- Frank Ignác (1829): *Principia Juris Civilis Hungarici* Tomus I. Pest, Eggenberger-Wigand.
- Frank Ignác (1987): *A közigazság törvénye Magyarhonban I. kötet*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Horváth Pál (1994): *A nyugati szláv jogterület*. In: Horváth Pál et al.: *Általános jogtörténet I*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 141–155. p.
- Illés József (1910): *Bevezetés a magyar jog történetébe. A források története*. Budapest, Rényi Károly.
- Illés József (1935): *Ünnepi beszéd a Corpus juris Hungarici első kiadásának 350-ik évfordulóján*. Budapest, K.n.
- Iványi Béla (1926): *Mossóczy és a magyar Corpus Juris keletkezése*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- Jakab András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Joó Gyula (1908–1910): *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Első részlet-második részlet*. Kecskemét, Sziládi László Könyvnyomdája.

- Kérészy Zoltán (1935): *A Corpus Juris Hungarici, mint írott jogi kútfő*. Pécs, Dunántúli Pécsi Egyetemi Nyomda.
- Kiss Elemér (szerk.) (1998): Bevezető a törvénycikkek 1848 előtti kihirdetéséről. In: *A magyar hivatalos közlöny 150 éve 1848-1998* (szerk. Kiss Elemér). Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 4-5. p.
- Kocsis Miklós (2010): Alkotmányellenes a jogalkotási törvény. In: *Közjogi Szemle* Vol. 3. No. 1., Január, 61.
- Koi Gyula (2009): *Gazdasági igazgatás; Humánigazgatás címszavak*. In: *Jogi Lexikon* (főszerk. Lamm Vanda). Budapest, Kluwer Complex Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 259, 304-305. p.
- Koi Gyula (2011): *Rendészeti igazgatás. (Ideiglenes egyetemi tansegédlet)*. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Bolyai János Katonai Műszaki Kar, Vegy- és Katasztrófavédelmi Intézet, Védelmi igazgatás tanszék (megjelenés alatt).
- Mezey Barna (1996): A rendi-képviselési monarchia. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 1996.² 48-56.
- Nagy Ferenc (1912): *A magyar városi jog*. Budapest, A rendezett tanácsú városok polgármestereinek országos egyesülete.
- Peschka Vilmos (1965): *Jogforrás és jogalkotás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Sándorfy Kamill (1936): *Törvényalkotásunk hőskora: az 1825 és 1848 közötti reformkor-szak törvényeinek története*. Budapest, Szerzői kiadás.
- Sári János (1998) : A jogforrások. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris. 45-74. p.
- Schröder, Richard (1907): *Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte*. Berlin, Veit und Comp.
- Sufflay Milán (1906): Raguza statutuma. In: *Századok*, Vol. 40. No. 9. Szeptember, 813-824. pp.
- Szamel Katalin (1994): A jogalkotási eljárás problémái Magyarországon. In: *Állam- és Jogtudomány*, Vol. 36. No. 3-4. Szeptember-December, 269-298. pp.
- Szamel Katalin (2007): A jogalkotó közigazgatás. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-Orac. 207-220. p.
- Szamel Lajos (1958): *Jogforrások*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Verebélyi Imre (1987): *A tanácsi önkormányzat*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

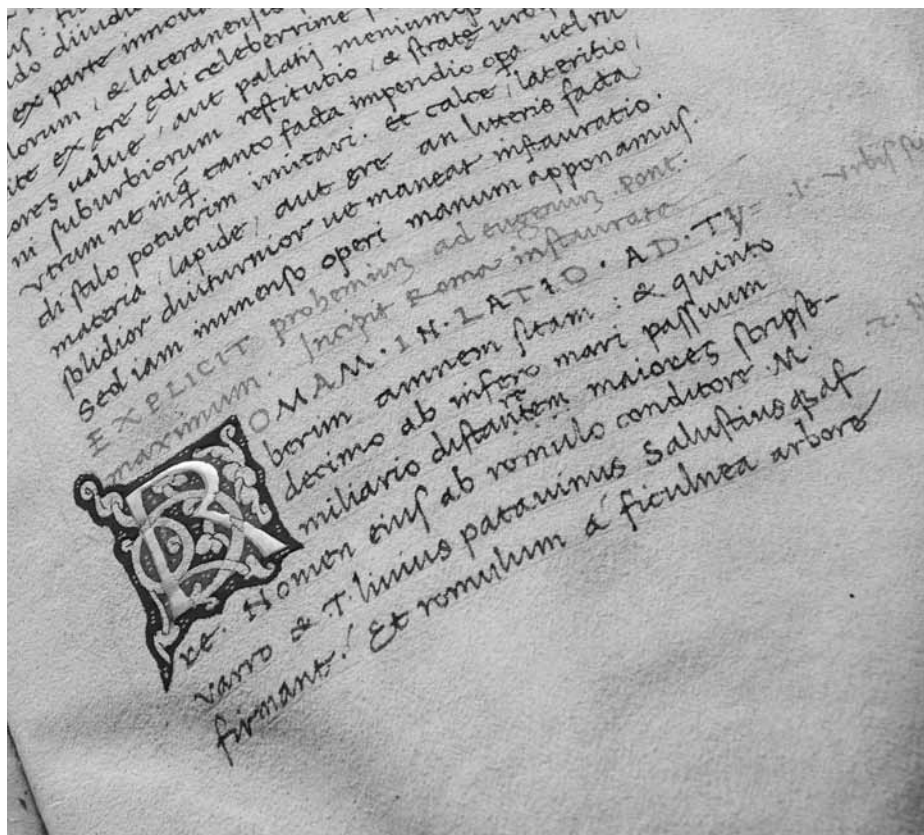
FORRÁSJEGYZÉK:

- *Articuli iuris thavernicalis...* (1610): *Articuli iuris thavernicalis, post tristem amissae Budae*. Bártfa, Klöss.
- *Articuli Iuris Thavernicalis...*(1676): *Articuli Iuris Thavernicalis, Post tristem, amissae Budae*. Kassa, Johannes Sieberlich.
- *Articuli Iuris Thavernicalis...* (1694): *Articuli Iuris Thavernicalis, Olim Post Tristem Amissae Budae*. Nagyszombat, Akadémiai Nyomda.
- *Constitutiones Synodales...* (1484): *Constitutiones Synodales Ecclesiae Strigoniensis*. Venezia, Nicolaus von Frankfurt.
- *Constitutiones...*(1488): *Constitutiones incliti regni Hungariae (25. Jan. 1486.)*. Leipzig, Moritz Brandis.
- *Constitutiones...*(1490): *Constitutiones incliti regni Hungariae (25. Jan. 1486.)*. Leipzig, Konrad Kachelhofen.

- *Corpus Juris Hungarici...*(1696) *Corpus Juris Hungarici, Seu Decretum Generale, Incltyi Regni Hungariae, partiumque Eidem Annexarum.* Nagyszombat, Akadémiai Nyomda-Johannes Andreas Heormann.
- *Corpus statutorum...*(1885-1904): *Corpus statutorum Hungariae municipalium. A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye.* I.-V. [8 kötetben] (szerk. Kolosváry Sándor-Óvári Kelemen). Budapest, MTA. Monumenta Hungariae juridico-historica. Magyarországi jogtörténeti emlékek.
- *Decreta...* (1584): *Decreta, constitvtiones et articvli regvm incltyi regni Vngariae.* Nagyszombat, Telegdi.
- Fonyó Gyula (szerk.): *A tanácstörvény magyarázata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Hársfalvi Rezsóné – Komáromi Gábor – Tamás Andrásné (összeáll.) (1987): *Hatályos jogszabályok gyűjteménye 1945-1987* I. kötet (szerk. Kiss Elemér – Révész Péter). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- *Jus Civile und...* (1700): *Jus Civile, und gewöhnliche Bvrgerliche Ordnvngen.* Bártfa, Thomas Scholtz.
- *Jus Civile, sive* (1701a): *Jus Civile, Sive Statua, Privilegia, Praerogativaequae ac Consuetudines Municipales Regiarum ac Liberarum Incltyi Regnii Hungariae Civitatum.* Bártfa, Thomas Scholtz.
- *Juscivile sive* (1701b): *Juscivile sive Statua, Privilegia, Praerogativaeque ac Consuetudines Municiplaes Regiae ac Liberae Civitatis Cassoviensis.* Bártfa, Thomas Scholtz.
- Kovachich Márton György (1803): *Codex authenticus Iuris Thavernicalis statuarii communis complectens monumenta vetera et recentiora partim antea vulgata, partim hactenus inedita.* Buda, Egyetemi Nyomda.
- Kovách Pál – Kovách Sándor (1861): *A magyarhoni törvényhozás történeti vázolata. Törvénytárunk és a pótgyűjtemények nyomán, Árpád korától fogva mostanáig, évsor és a nevezetesebb pontok szerént készítve, és egy törvénykönyvi szótárral felvilágosítva.* Szeged, Burger Zsigmond.
- Lasky, Jan (1506): *Commune incliti Polonie Regni priuilegium constitutionum et indultuum publicitus decretorum.* Krakkó, Johannes Haller.
- *Liber statutorum...*(1904): *Liber statutorum civitatis Ragusii compositus anno 1272.* Zágráb, Societas Nyomda.
- Némethy Károly (1903): *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése. A Belügyminisztérium Törvényelőkészítő Osztálya tagjainak közreműködésével összeállította - -.* I. kötet. *Az egyszerűsítési törvény, a jogorvoslati és kézbesítési utasítás magyarázata.* Budapest, Pesti Könyvnyomda.
- Pongrácz Jenő (szerk.) (1919): *Tanácsköztársasági törvénytár.* Budapest, Magyarországi Szocialista Párt.
- Vladár Gábor (szerk.) (1943): *Magyarország hatályos törvényei kiegészítve a törvényeket módosító jogszabályokkal. Készült a m. kir. Igazságügyminiszter hozzájárulásával.* II. kötet 1878-1884. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- Werbőczy István (1517): *Tripartitum opus iuris consuetudinarij incltyi regni Hungarie: per magistrum Stephanum de Werbewcz personalis presentie regie maiestatis locum tenentem: acuratissime editum.* Bécs, Johannes Sigreiner.
- Zsámboki János (1581): *Decretum, seu articulorum aliquot priscorum Ungariae regum, ad contextum Bonfini illustrandum, forique Pannonici usum necessariorum.* Frankfurt, Andreas Wechel.

HONLAPJEGYZÉK

http://de.wikipedia.org/wiki/Viktorin_Kornel_ze_Vsehrd
http://cs.wikipedia.org/wiki/Viktorin_Kornel_ze_Vsehrd
http://pl.wikipedia.org/wiki/Jan_Laski_prymas
<http://www.mhk.hu/Archiv/public/cdjogasz/PDF/mm.pdf>
http://openlibrary.org/books/OL17262667M/Liber_statutorum_civitatis_Ragusii_compositus_anno_1272
<http://www.regikonyvek.hu/data/22000/22129/borito.jpg>
<http://betiltva.com/new/hivatalos-kozlony-c-ujsag-pdf/>
<http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/mk07106.pdf>
<http://www.earkh.hu/.../288-valtozasok-a-helyi-jogszabaly-szerkesztes-szabalyozasaban-diasor>
http://fk.sze.index.php?option=com_docman&task=doc...gid=643...



A győri corvina első könyvének iniciáléja.