

TÖRVÉNY ÉS RENDELET

EGY MAGYAR BÍRÓSÁGOK előtt lefolyt sajtóper adataiból értesült a magyar közvélemény arról, hogy az ország egyik volt miniszterelnöke a kormány rendeletalkotó hatalmának olyan kiterjesztését tervezte, amely a törvényhozás szerepének jóformán teljes visszaszorítását jelentette volna; a vád tárgyává tett újságcikk e törekvést alkotmányellenesnek minősítette, viszont a volt miniszterelnök hivatkozott arra, hogy a reformot törvényhozási úton gondolta megvalósítani, s az ilyen alkotmányreform épp úgy nem lehet alkotmányellenes, amint nem voltak azok alkotmányunk régebbi módosításai (pl. 1848). Az a nagy érdeklődés, amelyet a sajtóper a közvéleményből kiváltott, indokoltá teszi, hogy a kérdést a tudomány szempontjából tárgyilagosan megvizsgáljuk. Tehetjük ezt annál inkább, mert időközben a per a legfelsőbb bíróság előtt eldőlt és így az igazságszolgáltatás befolyásolásának szándéka sem róható terhünkre.

A törvényhozó és a végrehajtó hatalom az államhatalom két ága, amelyeket a múlt század klasszikus alkotmányai szerint az államfői hatalom hoz rendszerint működésbe és tart összhangban. Az államfőt ebből a célból megilleti egyrészt az országgyűlés összehívásának és feloszlításának, másrészt a kormány kinevezésének és felmentésének a joga. A törvényhozó és végrehajtó hatalom egyensúlyát a parlamentáris kormányzat rendszere oly módon biztosítja, hogy a kormánynak az országgyűlési többség bizalmát kell bírnia. Tehát a kormány egyrészt az országgyűléstől függ, az által feleletre vonható és elbocsátható, másrészt mint a parlamenti többség vezére az országgyűlés működését irányítja.

Ezt az egyensúlyt az utóbbi évek eseményei számos államban alaposan megzavarták. Az államfő és kormány függetlenítése az országgyűléstől, valamint a jogalkotás hatalmának a kormányra való átvitele ennek a fejlődésnek a leginkább szembeszökő tünetei. A parlament — ha egyáltalán meg is maradt — több államban inkább csak az ellenőrzés szerepét játssza, de a folyamatos törvényhozás jogát és a kormányzatra való közvetlen befolyását elvesztette.

A parlamentarizmus a nemzet uralmát jelenti a törvényhozásban és a végrehajtásban. A tekintélyi kormányzat ezzel szemben a vezér (Führer, Duce, stb.) irányító és vezető szerepét domborítja ki az államhatalom mindkét ágában és egész a diktatúráig fokozódhatik. A tekintélyi kormányzat előtérbe lépését egyrészt a parlamentáris kormányrendszernek sok helyt jelentkező beteges tünetei, másrészt és főleg az 1914 óta állandósult rendkívüli válságos viszonyok (háborúk és gazdasági válságok) mozdították elő.

A jogszabályok alkotásának elsőrangú formája a törvényhozás. A törvényekben éppúgy, mint különösen régebben a szokásban is, a nemzet akarata nyilvánul, az a nemzeti akarat, amely végeredményben egyedül lehet az állami élet legfőbb irányítója. Jogszabályok azonban nemcsak a törvényekben vannak; a törvények mellett mindig nagyobb mértékben és szélesebb körben érvényesülnek a kormányrendeletek, amelyek túlnyomó részben szintén jogszabályokat tartalmaznak. Ezekben a jogszabályokban nem a nemzetnek arra a megállapított módon kifejezett akarata nyilvánul, hanem a végrehajtó hatalom legfőbb szervéé. A rendeletben kifejezett jogszabály

tehát csak esetleg fejezi ki a nemzeti akaratot, — az alkotmányos kormányé a parlamenti felelősség következtében valószínűleg, az abszolutisztikus kormányé (diktatúráé) kevésbé biztosan.

Az kétségtelen, hogy a végrehajtó hatalom fő hivatása nem a jogi szabályok alkotásában, hanem azok alkalmazásában áll; a modern állam» berendezés azonban mégsem nélkülözheti a rendeleti jogalkotást. Az országgyűlés az általa alkotott törvényekben nem mehet el az aprólékos részletek szabályozásáig, hanem gyakran csak a főbb elvek kifejezésére szorítkozik. A törvényhozó testületnek rendszerint nincs is ideje arra, hogy kisebb jelentőségű jogszabályok alkotásával foglalkozzék; de nem is lenne helyes és gazdaságos, ha az országgyűlés tekintélyes testületé elmerülne a jelentéktelen részletek szabályozásában vagy a törvényalkotásra még nem érett, ki nem forrott kérdések rendezésével bajlódnék. A törvényhozás üteme továbbá lassúbb; a törvényalkotás munkája nagy megfontolást, alapos megbeszélést kíván, minthogy a törvény hosszú időre hivatott a viszonyokat rendezni; az élet lüktető árja, váratlan fordulatai azonban sokszor gyorsan kívánják az új szabályokat és azoknak egyszerűbb formák között való folytonos és sürgős módosítását. A végrehajtó hatalom teljességéhez hozzátartozik, hogy annak ne kelljen megállania a törvénybe foglalt jogszabályok egyszerű alkalmazásánál, hanem a törvényeket a maga általános akaratkijelentéseivel az élethez közelebb vigye, rendelkezéseiket magyarázza, hézagaikat kitöltse, hiányait pótolja és ilyen módon a törvényes rendelkezéseket könnyen alkalmazhatókká tegye. A honvédelmi törvény (1939: II. t.-c.) például aránylag nagyobb terjedelme ellenére (235 §.) csak a honvédelmi ügy főbb szabályait tartalmazhatja és e szabályokat a rendeletek (az ú. n. szolgálati szabályok) kötetekre menő hatalmas tömege egészíti ki.

Akár mennyire kívánatosnak látszanék is tehát elméleti szempontból a jogalkotás munkájának a törvényhozó testületben való összpontosítása, azt nem lehet teljesen keresztülvinni. Az államhatalmak merev elválasztása e tekintetben épp oly nehézségekbe ütközik, mint más vonatkozásokban (pl. az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztására nézve); a végrehajtó hatalom szerveitől, elsősorban a minisztériumtól tehát még normális viszonyok között sem lehet bizonyos jogalkotási hatalmat megtagadni.

Amennyiben azonban a jogalkotás hatalma így meg van osztva a törvényhozó és végrehajtó hatalom szervei között, természetesen felmerül az elhatárolás kérdése; mely ügyek szabályozása tartozék feltétlenül a törvényhozásra (tehát az országgyűlésre és államfőre) és melyeké történhessék rendeletileg is (a minisztérium által). A jogalkotás két területének elhatárolását nem lehet a véletlen alakulására vagy az önkényre bízni; rendezett viszonyok között nem lehet megengedni, hogy ugyanabban a tárgyban úgy törvény, mint rendelet rendelkezessék. A törvény és rendelet ható területének mikénti szétválasztása ugyanis nem kis jelentőségű. Ha — amint láttuk — a rendeletben foglalt jogszabály nem feltétlenül fejezi ki a nemzeti akaratot, nagy alkotmányos jelentősége van annak, hogy a rendeletalkotás megmaradjon bizonyos korlátok között és ne veszélyeztethesse a nemzeti akarat fölényét.

Szinte az alkotmány jellegét adja meg a rendeletalkotási hatalom mikénti szabályozása és azért ez a szabályozás minden alkotmány leglényesebb rendelkezései közé tartozik. A törvényhozó és végrehajtó hatalom jelentőségét, egymáshoz való helyzetét mi sem fejezi ki jobban, mint a törvény és rendelet viszonya s aszerint beszélünk alkotmányosságról vagy diktatúráról, amiképpen a törvény és rendelet egyensúlya valamely államban kialakul.

A jogszabályalkotó hatalomnak átengedése a kormány részére természetesen nagyobb méreteket szokott venni rendkívüli viszonyok között, pl. háborúban, forradalmak és nagy gazdasági válságok idején. Azonban alkotmányos államban szükséges, hogy a törvényhozó hatalom a maga elsőbbségét és fölényét a jogalkotás tekintetében ilyenkor is megőrizze és fenn-

tartsa. A parlamentarizmus rendszerét éppen az ilyen válságok teszik próbára és nem egészséges vagy nem kiforrott az olyan nemzeturalom, amely ezt a próbát nem tudja kiáltani. Ha a jogszabályalkotás teljesen vagy nagyobb-részt, még az alkotmányos fontosságú kérdések szabályozása tekintetében is áthárulna a kormányzatra, a nemzeturalom és parlamentarizmus lényegében megszűnik s a kormány diktatúrájának bevallott vagy burkolt, erősebb vagy gyengébb formájával állunk szemben. S ezen a diktatúrán mit sem változtat az, hogy a kormánynak formailag van felhatalmazása a jogszabály-alkotásra és hogy az országgyűlés vagy népszavazás a kormány jogszabályait utólag általánosságban időnként jóváhagyja.

A mai idők kedvenc kifejezőmódja az átruházott törvényhozás, az egyszerűsített törvényhozás (leggi delegate, legislative Delegationen); beszélnek törvényrendeletekről, szükségrendeletekről, stb. E kifejezések azt mutatják, hogy egyes államokban már nem csupán szűkebb vagy tágabb körű rendeletalkotási hatáskör illeti a kormányzatot, hanem a kormányra szállt a törvényalkotás, tehát az állami akarat kifejezésének a hatalma a legfontosabb kérdésekben is. A törvényalkotás hatalmának a kormányra való átszállása különben megfelel a tekintélyt kormányzat ma népszerű jelszáva-nak; kétségtelen azonban, hogy ez a rendszer az államhatalmak rendes viszonyának a megzavarását, a parlamentarizmus bukását mutatja, a nemzeti akarat uralmának a megtagadását jelenti s magasabb politikai szempontból legfeljebb átmenetileg lehet menthető.

Az írott alkotmányok túlnyomórészt pontosan szabályozzák azt a kér-dést, hogy mely ügyeket kell törvényben szabályozni és melyeket lehet rendeletileg is. A magyar alkotmány íratlan szabályai szerint — törvényi felhatalmazás esetét nem számítva — csak törvénnyel lehet szabályozni az alkotmányt, megállapítani a költségvetést, igénybe venni az állampolgárok természetbeni és pénzbeli szolgáltatásait, meghatározni a büntetteket és vétségeket, kimondani a magánjogi jogszabályokat, megállapítani a bírósá-gok szervezetét és eljárását, stb. és általában törvény kell minden korábbi törvény módosításához. Az 1790: XII. t.-c. világosan kijelenti, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének és magyarázásának hatalma... a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybe-gyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti s rajtok kívül nem gyakorol-ható“.

Magyarország a törvényhozás szupremáciáját mindig alkotmánya alap-elveül tekintette. „Executive potestas non nisi in sensu legum exercebitur. . — mondja az idézett 1790: XII. törvénycikk. Tehát a végrehajtó hatalmat csak a törvények értelmében és szellemében lehet gyakorolni és nem a törvények ellenére. A törvénytelen rendeletet sem a bíróságok nem alkalmazták, sem a közigazgatási hatóságok nem hajtották végre (passzív rezisztencia). Az 1848-ban bevezetett felelős kormányrendszer következményeképpen nálunk is kifejlődött a minisztérium rendeletalkotó hatalma, de az is megmaradt a maga törvényes korlátai között.

Alkotmányunk értelmében a minisztérium rendes (normális) rendeletalkotó jogköre kiterjed minden olyan ügyre, amelyet 1. a törvény vagy országos szokás nem szabályozott, 2. a törvényhozás magának fenn nrm tartott, vagy 3. amelynek szabályozását törvény nem utalta az ország-gyűlés házának vagy valamely önkormányzati testületnek (törvényhatóság, község) jogkörébe (pl. házszabály, szabályrendelet). E korlátok között a magyar minisztérium állandóan és minden külön törvényi felhatalmazás nélkül jogosult rendeletet alkotni.

E jogkörön túlmenőleg a minisztérium csak külön törvényi felhatal-mazás alapján bocsáthat ki rendeletet. Ilyenkor a minisztérium már á t r u-

h á z o t t hatáskörben jár el, az ilyen jogalkotó hatalma tehát kivételes természetű. Az e csoportba tartozó rendeletek bevezető része mindig utal is a törvény felhatalmazására. A törvényhozás egyes életviszonyok szabályozását már a múlt században is gyakran engedte át a minisztériumnak. A rendeletalkotásra vonatkozó törvényi felhatalmazás megszorítólag lévén értelmezendő, az rendszerint csak az ügynek egyszeri szabályozására vonatkozik, és a felhatalmazás alapján kiadott rendelet nem tartalmazhat törvénnyel ellentétes rendelkezést.

Más a helyzet természetesen akkor, ha a törvény többszöri szabályozásra vagy törvénnyel ellentétes szabály megállapítására is felhatalmazást ad. A felhatalmazásnak minősített, **rendkívüli esete** különösen, ha az törvénytől eltérő szabály megállapítását is lehetővé teszi.

Az 1914—18. évi világháború előtt általában a legtrikábban került a sor arra, hogy a törvény korábbi törvényekkel ellentétes jogszabályok rendeleti alkotására is felhatalmazást adjon; hiszen a törvény országgyűlési módosításnak rendszerint semmi komolyabb akadály nem állta útját. Az utolsó három évtizedben azonban rendkívüli mértékben szükségessé vált a kormány e kivételes jogkörének a bővítése. Egyrészt az első világháború, az azt követő forradalmak és gazdasági válságok az átmeneti jogszabályok olyan új tömegét tették szükségessé és a jogszabályok alkotásának olyan lázas ütemét diktálták, hogy a törvényhozás e munkával nem tudott volna megbirkózni, másrészt a törvényhozás működését a háború, a forradalmak, sőt sokhelyt diktatórikus törekvések erősen bénították. Ha a jogalkotásban az országgyűlés és kormány mai viszonyát a háború előtti helyzettel összehasonlítjuk, kétségtelenül meg lehet állapítani a kormány javára való erős hatalmi eltolódást.

Amíg számos állam alkotmánya a nehézségek elkerülésére általános szükségrendeleti jogot biztosított, a diktatórikus berendezésű államok pedig a törvényhozás hatalmát egyenesen a kormányra ruházták át, a magyar állam törvényhozása esetenként adott különleges felhatalmazást a kormánynak törvénnyel ellentétes rendeletek kibocsátására.

Egyrészt a honvédelmi törvény (1939: II. t.-c.) kivételes hatalomról szóló részében, másrészt a gazdasági és hitelélet rendjének biztosításáról szóló 1931: XXVI. t.-c.-ben a magyar kormánynak ezidőszert úgy békében, mint háború esetére a legszélesebb körű felhatalmazásai vannak a törvényhozástól, hogy egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdéseket rendeletileg is szabályozhasson. A béke és a háború esetére szóló ezek a rendkívüli felhatalmazások kétségtelenül olyan irányba terelik alkotmányunk fejlődését, amilyent a szükségrendeletet is ismerő alkotmányok mutatnak; kétségtelen továbbá, hogy ezek a felhatalmazások közelebb viszik a mi alkotmányunkat a tekintélyi kormányzat elvei alapján berendezett alkotmányokhoz, amelyek szerint a minisztériumot a törvényalkotás joga teljesen korlátlanul illeti meg és legfeljebb utólag van módja a nemzet képviselőinek a rendeletileg szabályozott kérdésekhez hozzászólni.

A magyar alkotmányosság megóvása szempontjából mégis több döntő körülményre kell felhívni a figyelmet. Elsősorban is a felhatalmazások ideje korlátozott, amennyiben vagy évenként nyer meghosszabbítást vagy csak a háború (háborús veszély) idejére szól. Másodsorban a felhatalmazás alapján tett rendelkezés csak átmeneti jellegű és a rendes viszonyok visszatérésével hatályát veszti. Harmadsorban a felhatalmazás csak megállapított körben érvényesül és egyes kérdések szabályozása, különösen pedig az alkotmány rendeleti módosítása egyenesen ki van zárva. Végre negyedsorban az országgyűlés hatékony ellenőrzése a két országos bizottság működése folytán biztosítva van, lehetséges a minisztérium felelősségre vonása és megbuktatása. Ezek a korlátok és biztosítékok adnak alapot arra, hogy Magyarországon a parlament fölényéről, parlamentáris kormányzatról és egyáltalán alkotmányosságról beszélhetünk.

Azokban az államokban, amelyekben a törvényi és rendeleti jogalkotás határát tárgyak szerint maga az alkotmány pontosan megállapította, e határ

eltolása természetesen tulajdonkép csak az alkotmány módosításával lett volna mindig lehetséges. Ennek a nehézségnek elkerülésére különösen az újabb alkotmányok ú. n. szükségrendeleti jogot adtak a kormányoknak, amelynek erejénél fogva bizonyos rendkívüli helyzetekben a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében törvénnyel ellentétes rendelkezéseket tehetnek, az alkotmányban biztosított szabadságjogokat átmenetileg felfüggeszthetik. Szükségrendelet alatt szélesebb körben az állam szükséghelyzetében kiadott törvényellenes rendeletet szokás érteni, még ha a kiadás törvényes felhatalmazás alapján történt is; szűkebb körben azonban csak azokat a törvényellenes rendeleteket, amelyek kiadására nem volt felhatalmazás, amelyek tehát kizárólag a szükséghelyzettel menthetők.

Az eddigiekből meglehetősen állapítani, hogy a magyar alkotmány nem biztosított a minisztériumnak úgy, mint egyes külföldi alkotmányok, állandó jelleggel kivételes rendelkezési jogot, hanem a törvényhozás, ha szükségesnek mutatkozott, esetenként adott a minisztériumnak törvénnyel ellentétes rendeletek kibocsátására kivételes felhatalmazást. Ilyenkor azonban mindig megállapította pontosan egyrészt a felhatalmazás időtartamát és tartalmi terjedelmét, másrészt biztosította a törvényhozó testület ellenőrzését.

Az 1848: III. t.-c. 32. §-ának c) pontja szerint a minisztereket felelősségre lehet vonni a törvények végrehajtásában vagy a közcsend és bátorág fenntartásában elkövetett mulasztásokért, amennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók voltak. A törvény e rendelkezéssel a minisztereknek kötelességévé tette a közrend fenntartását és ez a célból szükséges eszközöknek az igénybevételét. Sokan ebből a rendelkezésből vezetik le a kormány szükségrendeleti jogát is; szerintük ugyanis a kormánynak kötelessége minden eszközzel (tehát esetleg törvénytelen eszközzel is) biztosítani az állami élet zavartalanágát, a biztonságot és a nyugalmat.

Azonban a törvény kifejezetten csak a törvényes eszközök igénybevételére jogosítja fel a kormányt. Természetesen lehet vitatni, hogy a kormánynak a közrend fenntartása esetleg még törvénytelen eszközökkel is kötelessége, minthogy a magasabb érdekekkel szemben az alacsonyabbat fel kell áldozni; azonban egyrészt a törvénytelen eszközök igénybevételére nincs felhatalmazása, másodsorban törvénytelen eszközök igénybe vétele miatt a törvény értelmében nem lehet felelősségre vonni. Ebből következik, hogy ha a kormány magasabb állami érdekből mégis túllépi a törvényesség korlátait, a felelősség a fennálló törvények rendeletének megsértése miatt az 1848: III. t.-c. 32. §-ának a) pontja alapján érvényesül. Tehát a kormány rendkívüli esetekben tekintheti ugyan szükségesnek a törvényesség áthágását, de erre vonatkozó jogot a magyar alkotmány nem ismer; a kormánynak az ilyen törvénytelen rendeletet az országgyűlésnek haladéktalanul be kell jelentenie s az határoz a kormány felelősségrevonása és esetleg a rendelet sorsa tekintetében.

Törvényhozó hatalmunk túlsúlyának megőrzését igazolja, hogy az országgyűlés általánosságban és állandó tartalommal nem mondott le a jogalkotás legfőbb hatalmáról, hanem csak az elkerülhetetlen esetekre korlátozva, átmenetileg és ellenőrzésének fenntartása mellett adott a kormánynak a törvényektől eltérésre is kiterjedő jogalkotó hatalmat; törvényhozásunk mindig fenntartotta azt az elvet, hogy a rendkívüli viszonyok lezárásával a kormány jogalkotó hatalmának vissza kell szorulnia a törvények keretei közé.

Ha a kormány állandó jelleggel és korlátozás nélkül lenne feljogosítva jogszabályok alkotására, ez a törvényhozó hatalom teljes feleslegessé válását és minden hatalomnak egy kézben való összehalmozását, azaz diktatúrát jelentene. Ha a nemzeti akarat szabad megnyilvánulását hosszabb időre lehetetlenné tesszük, a kormányzat könnyen elveszti a nemzeti közvéleménnyel

való kapcsolatot, ezzel hitelét és tekintélyét. A kormányzat parlament nélkül könnyen juthat szélsőséges csoportok kezébe, amelyek azt önző, céljaik szolgálatába állítják.

A végrehajtó hatalom teljes túlsúlyba jutása éppen olyan csíny az államhatalmak egyensúlya és a társadalmi erők összhangzatos működése ellen, mint a forradalom vagy osztályuralom. A felülről jövő forradalom épp annyira kifogásolható, mint az alulról jövő; nálunk egyik forradalomra sincs szükség.

A diktatúrák és az ú. n. tekintélyi kormányzatok rendszereinek korszakában a magyarságot az alkotmányosság és parlamentarizmus útján megtartotta nagy alkotmányos érzéke és az ősi alkotmányhoz való ragaszkodás. Az „alkotmányhűség“ Magyarországon olyan közszellem, amellyel tartósan semmiféle kormányzat nem képes dacolni. A nemzet érzi, hogy történeti alkotmányában olyan hatalmas erkölcsi érték és erő van, amelyet soha nem nélkülözhet.

Az kétségtelen, hogy a mai helyzet a rendeleti jogalkotásnak kedvez; de az is bizonyos, hogy ez a helyzet az állami, társadalmi és gazdasági élet elfajulása. Természetes, hogy a jogalkotás mai rendszere is mutatja e válságos élet egészségtelenségét. Vigyázni kell azonban arra, hogy a beteges állapot ne váljék megszokottá vagy egyenesen eszménnyé; hogy a közvélemény ne veszítse el hitét az alkotmányosság teljes visszaállításában, a jogállamiság győzelmében. A kormány mai kivételes rendeletalkotó hatalma megtartsa kivételes és átmeneti jellegét s ne lépje át a feltétlen szükséges mértéket.

A tekintélyi berendezésű államok nem is emelnek igényt az alkotmányosság jellegére, sőt azt határozottan megtagadják és büszkén beismerik, hogy a régi demokratikus alkotmány félretételével jártak el. A magyar nemzet azonban mindeddig ragaszkodott és ezentúl is ragaszkodni akar alkotmányunk örök elvéhez: a nemzeti akarat érvényesülését biztosító alkotmányossághoz; úgy érezzük, hogy a rendeletalkotó jogkör kiterjesztésében eljutottunk az alkotmányossággal egyáltalán összeegyeztethető határvonalhoz, amelyen túl minden reform — még ha törvényesen nyerne is megvalósulást — történeti alkotmányunkat alapjlegéből forgatná ki és így valóban alkotmányellenes lenne. Mert a súly nemcsak az alaki jogfolytonosság (azaz a törvényes úton való keresztülvitel) megtartásán van, hanem épp úgy, vagy sokkal inkább az anyagi jogfolytonosságon: a történeti szellemhez való ragaszkodásban. Alkotmányunk eddigi reformjai, akármily széleskörűek voltak is (pl. 1848-ban), ezt a szellemet mindig figyelembe vették, az alkotmányosságot nemhogy megszüntették volna, de erősítették, biztosították; az alaki jogfolytonosság kényszerű megszakítása esetében a megoldást az ősi elvekhez való visszatérésben keresték (pl. 1920-ban). Az alkotmányosság nem az alkotmány részletkérdése, hanem a mi alkotmányunk lényege; és hogy e lényeg az országos érdekek kockáztatása nélkül még a háborús viszonyok között is fenn lehet tartani, azt az utolsó évek és a mai idők eseményei teljesen igazolták.

EGYED ISTVÁN