

A TÖRVÉNYSZERKESZTÉS MŰVÉSZETE

A MINT minden foglalkozásnak betetőzése a művészi tökélyre való vitel, úgy áll ez bizonyos értelemben a törvényhozásnak külső megjelölési formájára, a törvényszerkesztésre is. Sőt talán annál inkább, mert a hevenyészett kontármunka itt bosszulja meg magát log. jobban, hiszen ezt az állampolgárok százezrei sínylik meg. Itt igazán áll, hogy forma dat esse rei. A rómaiak, a pandektisták, a nagy kodeksszövegezők igyekeztek e feltételeknek a lehető legnagyobb mértékben megfelelni, ami nekik sikerült is. A törvényhozói működésnek ezt a részét rendszeren a jogászság látta el. Amily mértékben kerültek e szerep helyébe nemjogászelemek, oly mértékben vesztett a törvényalkotás a szabatoságból és világosságból, az egyszerűségből, vagyis a művészetből. Itt is áll ennek általános szabálya, hogy a művészet is akkor nagy, „ha úgy elbú, hogy észre sem veszik.“ És itt áll legkevésbé az a tétel: hogy a törvényhozás nem a jogászság feladata.

A jogászságot megillető ez a művészet az utolsó két évtizedben sokat szenvedett. Külföldön és nálunk.

Schiffer volt német birodalmi igazságügyminisztertől, aki a múlt télen nálunk is járt és hazája igazságügyi viszonyairól s problémáiról a Jogászegyletben előadást is tartott — a magyar közönség eléggé tájékozott lehet a német állapotok felől. Justizkriseről szól, amit a törvények s rendeletek özönében lát, a perek szaporodásában és lassúságában. A német jog a jogszabályok „nagy tömege, az ebből folyó átnemtekintetőség, a zavarosság és hozzáférhetetlenség folytán értelmetlen, nehezen kezelhető, sőt visszataszító“ lett. A mai embert ha cselekedni és alkotni szeretne — panaszkodik tovább Schiffer— a be nem látható parancsoló és tilalmi szabályok dróthálója veszi körül, amelyből a legokosabb ügyvéd, vagy bíró sem talál kivezető utat. Egy korban, amelyben korlátlan nyilvánosság a jelszó, a jog — titkos tudomány lett. A jogszabályok tömegéhez — a bírói határozatok tömege sorakozik. Egyik munkájában — Die Deutsche Justiz, Grundrisse einer durchgreifender Reform — az orvoslás módjaival is foglalkozik. Schlegelberger pedig, a német birodalmi igazságügyminisztérium miniszteri igazgatója, egy füzetben — Zur Rationalisierung der Gesetzgebung — szintén azt állapítja meg, hogy sok a törvényhozói munka és a törvény. A panasz más államokban is hallható. De nekünk elég lehet a német, amelyhez bennünket a jogalkotásnak annyi hagyománya fűz.

A forradalmak utáni törvényhozásnak bősége és tökéletlensége miatt nálunk is sűrűn volt hallható a panasz, úgy a tudományos, mint a gyakorlati jogászörökben. De magában a törvényhozás termében is,

ahol az ellen e sorok írójával együtt többen és ismételten emelték fel szavukat. E panaszokhoz most a legelőkelőbb helyről szinte egy feljajdulás csatlakozik. Juhász Andor, a Magyar Királyi Kúriának elnöke tartotta immár szükségesnek, hogy a bajokra rávilágítson és ezekre első-sorban a törvényhozásnak irányítsa a figyelmét, ezeknek tápláló forrását a furor legislativus gyűjtőneve alá foglalván. „A szakadatlan törvénygyártás az oka annak, hogy ma már senki sem ismeri ki magát a tételés jogszabályok óriási tömegében. A sok törvény egyébként sem fokozza, hanem csökkenti a törvénytiszteletet. A törvényhozásnak a racionizálást bölcs önmérsékléssel önmagán kellene kezdenie. Csak komoly szükség esetén, annak keretén belül kellene régi törvényeinken mesteri kézzel változtatni és nem volna szabad ezeket s az ismeretlenség homályából többé-kevésbé kiemelkedett és főbb részeiben bevált jogszabálykomplekszumokat pusztá újítási lázból egészen halomba dönteni. Mivel a tételes jogszabályok áttekinthetlensége miatt minden új törvény egyelőre a jogi élet biztonságának és folytonosságának a megzavarását jelenti, csupán a rövid, tömör, világos és népszerű szerkezetért járhat elismerés.“ Legfelsőbb bíróságunk elnökének e szavai nemcsak a tekintély kiválóságánál, hanem a bennük rejlő tárgyi igazságnál fogva is minden tekintetben — szinte a tizenkettedik órában — megfogadásra méltók s kell, hogy azokra a legilletékesebb helyek felfigyeljenek, de mégis bizonyos kifejtésre és kiegészítésre szorulnak.

Nézzük mindenekelőtt nálunk a törvény túltermelés kérdését. 1867 óta, tehát 63 esztendő alatt — ide nem számítva a 43 néptörvényt — 2574 törvényt hoztunk, amiből tehát minden esztendőre — kikerekítve 41 jut. Az első pillanatban valóban azt hiszi az ember, hogy a forradalmak utáni új törvényhozás nálunk is gyártotta a törvényt. De közelebről vizsgálva az egyes évek termését, legalább is számszerűen ezt a feltevésünket az eredmény nem igazolja. A legmagasabb számot, ami messze meghaladja az évi átlagot, az 1912-ik esztendő nyújtja, amikor 71 törvény keletkezett, 1880-ban 66, 1907-ben 61, 1870-ben és 1913-ban 60, 1875-ben és 1908-ban 58. Látjuk tehát mindenekelőtt azt, hogy azok az évek, amelyekben a törvények száma messze felülhaladta az évi átlagot, legkevésbé sem esnek az utolsó tíz esztendőre, hanem békeidőkre. Az előbbieken a törvények száma 1920-tól kezdve a következő adatokat tartalmazza: 1920-ban 41, 21-ben 55, 22-ben 24, 23-ban 43, 24-ben 28, 25-ben 49, 26-ban 24, 27-ben 35, 28-ban 45 és 29-ben 48. Érdekes, de természetes is, hogy törvényeink száma mindig akkor szaporodott feltűnően, amikor az ország politikai életében nagyobb változás volt. Csak világos, hogy a 67-ik kiegyezést követően 1868-ban és 70-ben 58 és 60, a koalíció uralomrajutásával az 1907. és 8-ik esztendőben 61 és 58, az obstrukció letörése után az 1912—13-ik esztendőben 71 és 60, viszont a forradalmak bukása után az új Magyarország megalapozásakor az 1920. és 21-ik esztendőben 41 és 55 törvényt termelt a törvényhozó testület, a nélkül, — mint láttuk — hogy az utóbb annyira jelentős változás alkalmával a megelőző politikai fordulatok szülte nagy törvénytípusokat elértük volna. Ha vizsgáljuk most már azt, hogy az utóbbi évek törvényhozásában mennyi volt az úgynevezett nemzetközi jellegű törvényeink száma, ami tulajdonképpen államszer-

zódések egyszerű becikkelyezését jelenti, akkor meg éppen azt látjuk, hogy az utolsó 10 esztendő törvényhozási működésére a német „törvénygyártás“ bélyegét éppenséggel non lehet rásütni, sőt e tekintetben határozott javulásról számolhatunk be. Míg 1920-ban a 41 törvény között egyetlen egy ilyen vonatkozását sem találunk, addig 1921-ben a megalkotott törvényeinkből 10%, 1927-ben 35%, 1928 és 29-ben pedig egyenként már 40—40%, a nemzetközi jellegű törvényeink kikerített arányszáma. Azt lehetne talán mondani, hogy viszont ezekkel szemben a régi törvényhozásunk bővelkedik ugyancsak az úgynevezett sablontörvényekkel, amelyek között elsősorban a helyiérdekű vasutak becikkelyezéséről szóló nem kis számú törvényeinket kell érteni. A vizsgálat azonban itt is érdekes eredményekkel szolgál. A leggazdagabb termésű esztendőben, 1912-ben, 12 nemzetközi jellegű törvényen kívül csak 15 vicinális törvényt találunk, 1880-ban a három nemzetközi és 8 szintén különlegesnek tekinthető s a szegedi árvízzel kapcsolatos szegedi törvényen kívül csupán 2 olyan törvényt, amely helyiérdekű vasutak létesítését célozza. Hol van tehát az újidők — törvénygyártása?

És mégis igaza van azoknak, akik a magyar jogszabályoknak — közönséges nyelven szólva tehát törvényeinknek — sokasága, át nem tekinthetősége, zavarossága miatt panaszkodnak. És igaz az is, hogy mindezen nem csak a jogkereső közönség, hanem a jogszolgáltató bíróságok és hatóságok, az eljárás egyszerűsítése és gyorsasága érdekében segíteni kell. De az ide vonatkozó felhívás nem irányulhat kizárólag, sőt nem is elsősorban a törvényhozótestületekhez.

Az igazság kedvéért ki kell ugyanis emelni azt, hogy legújabb jogalkotásunk a kormányok részéről fenntartott „kivételes hatalom“ folytán a rendelet kibocsátási jogba takaródzott. És itt — különösen egyes igazgatási ágakban — ijesztő látvány tárult s részben tárul ma is még szemeink elé. A pénzügyi közigazgatásban például az 1927-ik évet bezárólag 1803-ra szaporodott azoknak a rendeleteknek a száma, de csupán a 26 adó- és illetékágbán, amiket a kormányok kiadtak és amelyek még 1927-ben túlnyomó részben érvényben voltak! Magánál az általános forgalmi adónál az 1921: XXXIX. t.-c. óta 282 rendelet látott napvilágot, az adókezelésnél az 1923: VII. t.-c. óta 175 különböző módosító s *kiegészítő* rendelet s utasítás, a bélyeg és jogilletékek-nél pedig az 1914: XLIII. t.-c. óta szintén 180 darab és így tovább. Megjegyzendő, hogy a rendeleteknek előbb feltüntetett száma csak hozzávetőleges, mert a kevésbé fontos, vagy rövid életű átmeneti rendeletek figyelmen kívül vannak hagyva. A kormányzat többi ágai sem panaszkodhatnak, de bizonyára az igazat mondjuk, ha megjegyezzük, hogy a rendeletgyártás még az igazságügyi tárcánál volt viszonylagosan a legtűrhetőbb. Aminek oka abban rejlik, hogy nagy igazságügyi törvényeink — aránylag mégis legkevesebb változáson mentek át s hogy 1925 óta a különböző eljárásokat legérzékenyebben érintő rendeletek is a valuta állósága folytán lényegesen apadtak. De ha például a német jogot nézzük, akkor örömeinkből szinte még fel kell kiáltanunk. Blo-mayer professzor szerint (Deutsche J. Z. 1928 február 1.) a birodalmi törvénygyűjtemény az 1927. év végén 60 kötetre terjedt, de ehhez járultak még a tartományi törvényhozások, amelyek között maga a

porosz törvénygyűjtemény 120 kötetre rúgott. Igaz lehet tehát egy kimutatás, hogy 1867-től 1925-ig Németország területén 11.140 törvényt hirdettek ki, amelyből 8228 fölöslegesnek találtak. Tudjuk, hogy a Reichstag foglalkozott a német törvények leépítésével, amit sokan úgy kívántak megoldani, hogy a törvényhozás egy kiküldendő szakbizottságra bízta már eleve a selejtezés feladatát, mert abban nem mertek bízni, hogy egy erre irányuló törvényjavaslat a birodalmi gyűlésen keresztül menjen. De a Reichstag nem volt hajlandó szuverenitását átruházni, aminek folytán tudomásom szerint ez a megoldás a mai napig sem vezetett sikerre.

NÁLUNK a törvénytúltermelést — figyelmen kívül hagyva most már a rendeletek idevonatkozó óriási anyagát — más értelemben kell felfogni s azt hiszem, hogy ebben egyetértenek mindazok, akik a magyar „törvénygyártás” miatt panaszkodnak. Nem a törvények száma sok, mint azt az előbbi statisztika mutatja, hanem sok az a felesleges változtatás, bőbeszédűség, hosszadalmasság, ismétlés, részletezés, amit egyszóval tulkodifikálásnak lehetne mondani s ami megzavarja a bírót, az ügyvédet, a laikus közönségről nem is szólva. És itt rikító példákat hozhatunk fel, de sajnálattal fogjuk látni azt is, hogy e betegséget tapasztaljuk azon törvényeknél is, amelyeket éppen a mindenkori igazságügyminiszterek terjesztettek elő; itt tehát érvényesülhetett volna a törvényalkotásnak az a művészete, ami a jogalkotást világossá és klasszikussá teszi, de ahol úgylátszik zavaró ellenerők — más tárcák — hatottak kártékonyán. Tekintsük az utolsó tíz évnek csak legfontosabb törvényalkotásait.

Itt van mindenekelőtt a földbirtokreform, amely három törvénynek adott életet s a törvénykezésnek mindenkor hosszú és izgalmas munkát: az 1920. az 1924. és 1928-ik években (az alaptörvény, a novella és a pénzügyi megoldás). Mennyi zavar e törvények számos helyén, hogy többet ne említsünk pl. a haszonbérieretek átvételénél, a birtokok visszajuttatásánál s a vagyoni előny megosztása körül, a híres 91. §, ami egész ötletszerűen az utolsó pillanatban került beléjük, mennyi hiábavaló apróság pl. a különböző eljárások legrészletesebb szabályozása, hogy a bíró a felek nyilatkozatait, a szakértő véleményét az adatokat jegyzőkönyvbe foglalja, hogy javaslatát indokolja stb., aminek törvényben mind nincs helye, részben mert felesleges, részben mert mindez a végrehajtási utasításra tartozik; mennyi ismétlés a felsorolásoknál vagy a büntetésekénél. Azután a mammut-szakaszok, amik 50—80 sorból állanak, valóságos kis novellák. La Fontaine vagy Andersen meséi, Turgenyev költeményei prózában mindenesetre jobbák és rendszeren rövidebbek, noha azokba gyakran egy egész viág van beledifikálva. Van az 1920-as alaptörvénynek egy szakasza, — a hírhedt 12. §. 10 bekezdéssel és 94 sorral, amit egy jobb korban bátran mutogathatnak mint az ősvilág egy kihalt példányát. Házassági törvényünk, egyik legmélyrevágóbb és legfontosabb törvényalkotásunk, 150 szakaszból áll, de ennek az I. és II. fejezete huszonöt szakaszával nem több, mint maga ez a hírhedt 12-ik §. Négy ilyen mammut-szakaszból ki lehetett volna állítani az egész házassági törvényt, mind a 150 szaka-

számai. De nézzük az 1928: XII. t.-c.-et — röviden: egyes magánjogi pénztartozások átértékeléséről — ez sem az utolsó, pedig jó példa lebeghetett szemünk előtt, a két német szabatos valorizációs törvény képében. E törvényünkben is a különböző átértékelések fokozását — a híres 14—15. §-ok — bizony szerencsésebben lehetett volna összefoglalni s világosabban szövegezni az átértékelésnek a jelzálogra való kihatását, a külföldieknek idevonatkozó igényeit, hogy csak néhány példát ragadjak ki. A földbirtokreform és az átértékelés azonban erősen politikai s gazdasági kérdés volt, rájuk nyomta bélyegét az új idők társadalmi s gazdasági megmozdulása, a legkülönbözőbb ilyen nemű egyesületek s az összes politikai pártok vonultak fel s így az idők rovására is lehet írni azt a sok silányságot, amit azokba beleszerkesztettek s amivel a törvényszerkesztés művészetét sértették. Ilyen jellegű alkotásokra igazán áll az, amit Schiffer modott, hogy a háború és a forradalom után a népek hosszú ideig hánykolódnak, mint súlyos betegek, jobb oldalukról a baloldalukra és ismét a másik oldalukra.

Ámde például a nemrég alkotott 1927: XXXV. törvénycikkünk a jelzálogról már kizárólag igazságügyi munka. És mégis nehézkes, túlterhelt és jóval rövidebbre fogható lett volna. Terjedelemre legnagyobb törvényalkotása az utolsó 10 esztendőnek a betegségi és baleseti kötelező biztosításról szóló 1927: XXI. törvényünk a maga, gyakran szintén jól feltáplált 227 szakaszával; dicséretére legyen mondva, hogy a Szerényi-féle 1907-ik évi elődjét sem lehet törvényszerkesztési szempontból sikerültebbnek mondani. Büntető jogunk anyagi és alaki részében körülbelül egy tucat törvénnyel lett módosítva, vagy kiegészítve. A polgári eljárás módosításait a kormányok az 1925: VIII. t.-c. kivételével inkább rendeleti úton oldották meg.

Külön cikket lehetne írni a magyar törvények címeiről. Széchenyi morbus hungaricus-a — a szónoklás — mintha már itt is embrionális állapotában volna felfedezhető. Mintha a hosszadalmas címekkel takami akamánk törvényeink tartalmatlanságát. Példák: „A királyi bíróságok és ügyészségek tagjainak az igazságügyminisztériumban való ideiglenes alkalmaztatásáról szóló 1899: XXXVIII. t.-c. hatályának további meghosszabbításáról.“ (1920: XXXIX. és 1925. évi XXXV. t.-c.) És ez a törvény összesen két szakaszból áll! A cím hosszabb mint maga az egész törvény. Az 1921: XVIII. t.-c. sem akart hátrább maradni: „A katonai büntető jogszabályokban megállapított értékeléseknek, valamint a pénzbüntetések és értékhatárok ugyanezen jogszabályokban meghatározott mértékének ideiglenes felemeléséről“, így! Persze, hogy ez a törvény is kiadta a szuszát már a címében, a többire nem maradt, csak két szakasz. Fontos törvényünk az 1923. évi XXXIX-ik is, aminek tökéletlen és hosszadalmas címe szintén említést érdemel: „A pénztartozás késedelmes teljesítése esetében a hitelezőt megillető kártérítésről“. Miért ez a kitekert fogalmazás? Miért nem lehetett volna egyszerűen, érthetően és magyarosan ezt a címet adni: a késedelmes adós különös kártérítéséről. Ezt mindenki könnyen megértené, még a jogászok is ... Nem igaz azon esetleges ellenvetés, hogy e törvény csak a pénztartozások kártérítését szabályozná. (Lásd a törvény 3-ik §-át.) Kedves szóhasználat lett legújabb törvény-

hozásunk címeiben az „egyes“ szócska, például: egyes pénztartozások ártértékeléséről, vagy a büntető igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek szabályozásáról. Hiábavaló szószaporítás, ezenkívül semmit sem mond, mert hogy mik azok az egyes esetek, úgyis csak a törvényből olvasható.

Jellegzetes a földbirtok-reformról szóló törvényünk i-ső §-ban a törvény célzatának kodifikálása, ami nem szokásos és szintén az idők jelére vall. A célzatnak magába a törvénybe való beleszerkesztése azután vissza-visszatér, bár kisebb mértékben, más újabb törvényeinknél is. Látszik, hogy a rossz kezdet mire visz. A törvény célzatát kodifikálni nem szabad, mert ez csak félreértésekre adhat okot, amit a földbirtok-reform törvényénél is tapasztalhattunk. A törvény célját legjobban annak tételes tartalma határozza meg.

A forradalmak utáni törvényalkotásunk nyelvére vonatkozólag a már felhozottakon kívül szintén sok kívánni való volna. Dagályos és erőltetett. Azokra az írói munkákra emlékeztetnek, amelyeket olvasva, szinte magunk előtt látjuk a rímkovács poétát vagy a mindenáron újat kereső, a nagyotakarásban az izzadságtól csepegő írómunkást. Mintha egy új jogásznyelvvel találnánk magunkat szembe, amely azonban nem erőteljesebb és nem szabatosabb, mint a régi s így Ady Endre költői nyelvújításának érdemeivel legkevesébbé sem illethetjük. Ellenkezőleg: hosszadalmas és homályos és átírva egyéb írói művek kritikai nyelvére, azt lehetne mondani, hogy unalmas.

Sok idegen szóval is találkozunk, amire nincs szükség. A nemzetköziség befurakodott a magyar törvények irányába is, a törvényjavaslatok indokolásáról nem is beszélve. A középiskolákról szóló 1924: XI. t.-c. indokolása erre elrettentő példa volt. De azért a törvényben is bennmaradtak az ilyen szavak, mint filozófia, kémia, stb., holott ezekre jó magyar kifejezéseink vannak, amik teljesen átmentek a közhasználatba.

MINDEZEK UTÁN az a kérdés, hogy mi volna a teendő, miután azt hisszük, hogy a minisztériumoknak és a törvényhozásnak figyelme már eléggé fel van hívva törvényszerkesztésünk most tárgyalt rákfenéire.

Németországban Baumbach tanácselnök a birodalmi igazságügy-minisztériumot törvényhozó hivatallá — Gesetzgebungsamt — kívánná átszervezni, Schegelberger idézett munkájában az igazságügy-minisztérium feladatává kívánja tenni a jogszolgáltatáson kívül a törvényalkotás munkáját is. Olyformán, hogy az összes törvények az igazságügyminiszterium egy külön osztályán mennének keresztül, amelynek feladata volna a többi minisztériumokat a törvényszerkesztésről adott esetekben módszertanilag is kitanítani, hasonlóképpen a birodalmi gyűlést és ennek bizottságait. Egyik sem nekünk való. Mindegyik újabb, különleges feladatú tisztviselői állások szervezésével járma, amire ma gondolni sem lehet. De nem is szükséges.

Igazságtalanok volnánk, ha legújabb törvényszerkesztési panaszainkat nem íránk egyúttal azoknak az időknek a rovására is, amelyekben élünk, sőt részben ma is élünk s amelyekből mindenki küepni kíván. Az úgynevezett modem parlament egyik hibája az, hogy min-

denbe bele akar szólni. Látjuk miképpen akarja összekavarni a három állami működést: a törvényhozásit, kormányzatit és a bírót. Igaza van Faguetnak, hogy e szerepében gyakran a törvényhozó testület nem az, amelyik törvényeket hoz, hanem olyan, amelyik az interpellációk szakadatlan sorozata által előírti szeretné a kormánynak azt, amit annak tennie kell, vagyis kormányoz. Látjuk hányszor teszik szóvá a törvényhozás termében a még függőben lévő bírói eseteket és mondanak időelőtti bírálatot tisztára a pártpolitika szemüvegén át. Tisza István még felkiálthatott a rutén mozgalom tárgyában hozzáintézett interpellációra: hallatlan, a magyar parlamentarizmus történetében példátlan eset, hogy egy folyamatban lévő per érdemére vonatkozóan a parlamentben — vádbeszédbe illő nyilatkozatok történjenek. Ha ma egy képviselőnek nem tetszik valamelyik bíróság ítélete, feláll a Házban és valamely formában szóvateszi az ügyet. Hasonló törekvéseket látunk a törvényjavaslatok bizottsági vagy teljesülési tárgyalásánál. Mindenki hozzá akar szólani vagy módosítani, aki nem is ért a dologhoz. Nem a szakértelem, hanem a politikai erő játsza a főszerepet. És — fájdalom — a miniszterek gyakran gyöngéek, hogy elhárítsák avatatlan kezek kártékony kontárkodását. Bizony sok igazság van abban, hogy a törvények olyanok, mint a törvényhozók. De utóvégre ezek is koruknak gyermekei.

Azt hisszük azonban, hogy elérkezett végre az idő, amikor nyugodtabb gazdasági és politikai idő következvén be, immár hozzá lehet fogni az ország érdekében ahhoz, amit itt tenni kell.

A legelső a javaslatoknak gondos és alapos előkészítése. Mert utóvégre ez mindennek a kiindulási pontja. Mert itt is nagyon sok kívánni való volt. A javaslatokat szövegező minisztériumok mindenképpel rostálják meg az anyagot. Lökjék ki belőle azt, ami nem a törvénybe, hanem a rendeletbe való lesz. A bizottságok se kívánjanak mindent beleszövegezni, rájuk is áll ugyanez a szabály. Bízni kell a kormányzatban, de legalább is a bíróságban, amelyet intézményes függetlenség vesz körül.

A megmaradt szöveg pedig legyen rövid és magyaros.

Ennyiből áll az egész tudomány s ha hozzátesszük még, hogy szükséges mindazon törvényjavaslatoknak az igazságügyminisztérium törvényszerkesztési osztályán való keresztül menetele, amelyek igazságügyi kérdéseket a legkisebb mértékben is érintenek, akkor azt hisszük, hogy körülbelül megteszünk mindent, ami e pillanatban megtehető. Embereken múlik tehát ez is és nem papíron vagy paragrafusokon. Ezért mondta Carlyle a napról-napra alkotmányokat gyártó francia konventre: mit ér mindez az írás, ha nincs a nemzet idegeiben és izmaiban?

ÖSTÖR JÓZSEF