

# A STÁTUSTÖRVÉNY A JOGALKOTÁSBAN



## Jogalkotói töprengés a kedvezmény- törvényről a kodifikáció szakmai szabályai tükrében

JAKAB ANDRÁS

Az Országgyűlés 2001. június 19-én nagy többséggel elfogadta a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvényt, amely a köznyelvben „státustörvény”, illetőleg – a tartalmát jobban kifejező – „kedvezménytörvény” elnevezéssel honosodott meg. A kedvezménytörvény már 2002. január 1-jei hatályba lépését megelőzően is politikai és nemzetközi jogi viták keresztüzébe került. Szabályait többek között elemezte az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése Jogi és Emberi Jogi Bizottsága, az Európa Tanács Velencei Bizottsága, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet illetékes testülete. Írásomban – a jelen helyzetben rendhagyó módon – *nem az említett viták során megfogalmazódottakkal kapcsolatos álláspontomat kívánom kifejteni, hanem a törvény megalkotása során a jogalkotót vezérlő általános kodifikációs szempontok néhány aspektusának elemzését tűztem ki célul.*

### *A kodifikáció jelentősége*

A kodifikáció nem egyszerű jogszabályalkotás, hanem az a jogalkotói tevékenység, amelynek során meghatározott jogterület hosszabb idő alatt kialakult szabályai egységes logikai rendbe foglalva, a megismert, elemzett és értékelt tapasztalatok birtokában átfogóan újraszabályozásra kerülnek. Ez a „hosszabb időszak” a legendás francia polgári törvénykönyv, a Code Civil des

Français esetében – a római jogi alapokra figyelemmel – több mint ezer, a középkori Európa kodifikációjának egyik csúcspontját jelentő Werbőczy Hármaskönyve félezer, az „Anglo-Indian Codes”, amely India – mint angol gyarmat – számára a hindu jog és a kikristályosodott angol precedens jog tudatos ötvöztetésével, a végrehajthatóság gyakorlati szempontjainak figyelembe vételével készült (1881) néhány száz év alatt kialakult szokásjog és írott jog tapasztalataira támaszkodva készült el.

Felgyorsult világunkban nyilván e „tapasztalatgyűjtő időszak” rövidülhet, azonban egy jogterület kodifikációját ma sem lehet elvégezni szokásjogi vagy szabályozási előzmények és azok elemzése nélkül. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a kodifikáció nem pusztán jogalkotói (és a mögötte meghúzódó nélkülözhetetlen politikai) elhatározás kérdése, másrészt azt, hogy a sikeresen elvégzett kodifikáció eredménye – a megalkotott törvény – szükségszerűen magasabb rendű jogszabályt eredményez a mindennapi jogalkotásnál.

A kedvezménytörvény előkészítése során a jogalkotók a határon túli magyarsággal kapcsolatos rendelkezések átfogó áttekintésére, értékelésére és egységes logikai rend szerinti újraszabályozására törekedtek, egyúttal építve a nemzetközi jog vonatkozó szabályainak fejlődésére is. Nem véletlen, hogy erre a munkára hazánkban kerülhetett sor: a világ magyarságának mintegy 40%-a Magyarország határain kívül él. Ennek logikus következményeként a magyar jogszabályok sokasága tartalmazott rendelkezéseket velük kapcsolatban: az előkészítő munka során közel 100 ilyen jogszabály került számbavételre. Erre való tekintettel a kedvezménytörvény rendelkezéseinek tekintélyes része nem új, és az általa szabályozott jogintézmények többsége is már hosszabb-rövidebb múltra tekinthet vissza. Minek tulajdonítható hát az, hogy a többségében már eddig is létező, és az érintett államok által kifejezetten vagy hallgatólagosan elfogadott jogintézmények új jogi keretbe foglalása a tapasztalt heves reakciókat váltotta ki? A választ abban a hangsúlyozottan magánjellegű beszélgetés keretében elhangzott, külföldi nemzetközi jogász által feltett kérdésben látom, amely így hangzott: „Mondja uram, Magyarországon eddig nem

léteztek olyan jogszabályok, amelyek a határon túl élő magyarokkal kapcsolatban rendelkezéseket tartalmaztak? És ezek nem voltak kielégítőek? Nem léteztek élő emberi kapcsolatok az anyaországban és a határon kívül élő magyarok között? Ha igen, miért volt szükség e témakörben egy országvilág előtt zajló, a magyar Országgyűlés által minden elemében megvitatott és végül elfogadott nagy, átfogó törvény megalkotására?” A választ – ismét csak kifejezetten jogalkotói szempontból – a kodifikáció mint speciális jogalkotói tevékenység jelentőségében látom. Bizom abban, hogy a Magyarország határain kívül élő magyarság egy meghatározott részére – a szomszédos államokban élő magyarokra – vonatkozó joganyag kodifikációjára tett első kísérlet is más minőségű jogi normát eredményezett, mint az egyes részszabályok időben és politikai célokban eltérő körülmények között létrejött összessége, és így hatékonyabb jogi támogatást tud nyújtani az érintetteknek nyelvük, kultúrájuk, önazonosság-tudatuk megőrzéséhez. Az idézett kérdést feltevő nemzetközi jogász – távolról sem támogató hozzáállás mellett – felismerte a kodifikációban rejlő erőt.

Tisztában vagyok azzal, hogy a szóban forgó jogterület klasszikus értelemben vett kodifikációja csak megkezdődött. Nemcsak azért, mert a kodifikációra is vonatkozik a társadalmi viszonyok és az emberi életviszonyok örök változásának a szabálya és az ezekből fakadó, örökké megújuló szabályozási igények jelentkezése. A tárgyalt jogterület valódi és teljes kodifikációja érdekében még átfogó szabályozásra vár a nem a szomszédos államokban élő határon túli magyarokra vonatkozó részszabályok sokasága. Nyilvánvalóan módosításra, finomításra, adott esetben bővítésre szorul maga a kedvezménytörvény több rendelkezése is, a végrehajtása során szerzett gyakorlati tapasztalatok, a nemzetközi jog alakulása, az annak alakításában szerepet játszó politikai erők, szakmai szervezetek állásfoglalásai figyelembevételével. Meggyőződésem, hogy az említett folyamatokra egy részben kodifikált joganyag is – pusztán léténél fogva – jelentősebb befolyást gyakorolhat, mint a tárgykört érintő részszabályok összessége.

*„Jót s jól, ebben áll a nagy titok”*

A kodifikációs munka elválaszthatatlan részét képezik azok a szakmai szabályok, amelyek meghatározzák e jogalkotói tevékenység tartalmi követelményeit. A jogalkotás európai szabályainak kialakulására napjainkig ható befolyást gyakorolt a római jognak Justinianus alatt történt rendezése (529): a Corpus juris civilis a kodifikáció ősforrásává vált. Nagyot ugorva az időben, Montesquieu: A törvények szelleméről 1748-ban kiadott művének 29. könyvében már 19 fejezetben foglalta össze „a törvényszerkesztés módjáról” vallott nézeteit. A kodifikációval foglalkozó magyar jogászoknak azonban nem kell kizárólag más európai nemzetek neves fiainak műveire hagyatkozni munkájuk klasszikus szabályainak megismerése érdekében. Werbőczy István, korának – a 16. századnak – kiemelkedő kodifikátora hatalmas művet alkotott: az Opus tripartitum juris consuetudinarii regni Hungariae –, amely Hármaskönyv néven került be a jogi köznyelvbe – ötszáz év magyar szokásjogát foglalta egységes kódexbe. A mű témánk szempontjából különös jelentősége az, hogy alkotója a tételes jogi rendelkezések előtt részletesen kifejti az általa elvégzett kodifikáció jogfilozófiai, erkölcsi és törvényszerkesztési elveit. Ennek kapcsán rögzíti: „A törvénynek igazságosnak, tisztességesnek, mind a természet, mind a hazai szokások szerint lehetségesnek, helyhez és időhöz illőnek, szükségesnek és hasznosnak kell lennie, világosnak is, nehogy olyasmiket foglaljon magában, amikből homályossága miatt csűrés-csavarás, valamint előre nem látott dolog hozható ki, vagyis nehogy azt valaki csavarosan magyarázhassa.”

Az európai államokban a jogalkotás szakmai szabályai – építve a vázlatosan felvillantott előzményekre – kikristályosodtak és részben törvényi szabályozást is nyertek (hazánkban e szabályozást a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, a jogszabály-szerkesztésről szóló IM rendelet, illetőleg IM irányelv foglalja össze). E szakmai szabályok között szerepel például, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni, a jogszabálynak a szabályozandó tárgykörre is figyelemmel megfelelően tagoltnak, részletesnek,

továbbá a magyar nyelv szabályainak megfelelően világosan és közérthetően megszövegezettnak kell lennie. Pontosán meg kell határozni a jogszabály területi, személyi és tárgyi hatályát.

A kedvezménytörvény előkészítése során a kodifikációban közreműködők törekedtek arra, hogy e kritériumoknak eleget tegyenek. A törvény a tárgykör egy meghatározott részének átfogó szabályozására tett kísérletet, építve a hatályos magyar jogban a határon túli magyarokra vonatkozó szabályokat elszórtan már korábban is tartalmazó közel száz különböző szintű normára. A törvény négy fejezetre, azokon belül tizennyolc alcímre tagoltan, huszonkilenc paragrafusban tartalmazza a rendelkezéseket. Pontosán meghatározza területi és személyi hatályát, és részletesen rendelkezik a törvény által alanyi jogon biztosított egyes kedvezmények, valamint a pályázat útján elnyerhető támogatások biztosításában részt vevő szervezetekről, azok eljárásának rendjéről.

Első pillantásra – paradox módon – a kedvezménytörvény említett jellemzői a nemzetközi politikai és jogi viták során nem könnyítették, hanem megnehezítették a magyar álláspont védelmét. Az Európa Tanács Velencei Bizottsága által megvizsgált kilenc, a kedvezménytörvényhez hasonló tárgykörű, különböző európai államok által kibocsátott jogszabály közül a legkevesebb kritikát azok kapták, amelyek tárgyi és személyi hatályukat csak általánosságban határozták meg, tételes rendelkezéseket szűkkörűen tartalmaztak, és a rendelkezések végrehajtásának részleteivel sem foglalkoztak. Így például A támogatás nyújtásáról a nagyvilág román közösségeinek című, 150/1998. számú román törvény összesen tizenegy szakaszból áll, személyi hatályát tekintve pedig „szerte a nagyvilágban élő románok”-at jelöli meg [5. § (1) bekezdés]. Viszonylag részletesen „a más államok területén élő román közösségek támogatását célzó akciók finanszírozásának a biztosítása céljából” a miniszterelnök rendelkezésére álló pénzügyi alap létrehozásáról rendelkezik. További paragrafusaiban túlnyomó részben a támogatások intézésének céljából létrehozott „Nagyvilág Román Közösségeinek Támogatását Célzó Minisztériumközi Tanács” működésének adminisztratív szabályait tartalmazza.

A szabályozás részletességét és konkrétságát illetően hasonló jeleket mutat a „Görög származású albán állampolgárok részére a tartózkodáshoz és a munkavállaláshoz való jog megszerzésére vonatkozó eljárás, a tartózkodási és munkavállalási engedély időtartama” című, 4000/3/10. számú, hat görög szakminiszter együttes rendelete. A rendelet – a hatályba lépés időpontját tartalmazóval együtt – öt paragrafusból áll, melyek közül négy egy mondat terjedelmű. A jogalkotó tehát a rendelet címéből látható fontos témakörök szabályozására elegendőnek tartotta a jelzett terjedelmű norma megalkotását.

Az említett két jogszabály a nemzetközi szervezetek által végzett elemzések során a kedvezménytörvényhez képest a kritikai észrevételek töredékét kapta. E látszólagos „előny” álláspontom szerint csak rövidtávú: a klasszikus kodifikáció elveit követő jogalkotás hosszabb távon remélt pozitív hatásai érdekében érdemes vállalni a vitákat a lakonikus stílusban megalkotott jogszabályok nemzetközi elfogadtatásában jelentkező pillanatnyi előnyökhöz fűződő látszólagos érdekekkel szemben.

### *A „feszítő jogalkotás”*

A kedvezménytörvény már a hatályba lépését megelőző időszakban több kritikai észrevételt kapott abból a szempontból is, hogy az egyes rendelkezéseinek végrehajtásához szükséges tárgyi és személyi feltételek még nem állnak fenn. Tény, hogy a kodifikáció szakmai kritériumai között szerepel az a követelmény is, hogy a kibocsátandó új jogszabály reális legyen végrehajthatóságát illetően, mert ha az új szabályok elszakadnak a valóságtól, akkor szabályai végrehajthatatlanok, és mint ilyenek a kívánt hatást nem érhetik el.

Létezik azonban egy olyan kodifikációs gyakorlat is, amelyet szakmai körökben „feszítő jogalkotás”-nak neveznek. E kifejezés mögött az húzódik meg, hogy a jogalkotó tudatában van annak, hogy az általa alkotandó szabályok végrehajtásának minden feltétele még nincs meg. E szabályok rendeltetése, hogy olyan célelemeket tartalmazzanak, amelyek az elérendő társadalmi hatást tekintve pozitív folyamatokat generálnak, és a végrehajtás feltételei ezek hatására belátható időn belül megteremtődnek.

Hazai jogalkotásunk történetében a „feszítő jogalkotás”-ra jó példa a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény, amely megteremtette a különböző típusú magánvállalkozások létrejöttének átfogó jogi kereteit. E jogszabály a vállalkozások létrehozását cégbírószági bejegyzéshez kötötte. 1988-ban hazánkban négy személy működött cégbíróként abból a célból, hogy a kizárólag külkereskedelmi szempontok miatt Magyarországon mindvégig részvénytársaság formájában működő gazdasági vállalkozásokban (pl. IBUSZ Rt., MEDICOR Rt.) bekövetkező változásokat az 1975. évi XXXVII. törvénycikk részvénytársaságokra vonatkozó rendelkezésének megfelelően átvezessék.

Az 1988. évi VI. törvény hatályba lépése előtt – különböző okok miatt – nem sikerült kialakítani az új jogszabály előírásait figyelembe vevő, korszerű cégbírószág működésének személyi és tárgyi feltételeit Magyarországon. A jogalkotó ennek ismeretében is úgy döntött, hogy a gazdasági társaságok létrejöttét a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően cégbírószági bejegyzéshez köti, tudatosan vállalva ezzel azokat a tumultuózus jelenségeket, amelyek a kft-k, bt-k stb. megalakulásának cégbírószági bejegyzését igénylők sokasága miatt alakultak ki. Az éles kritikát kiváltó fennakadások tudatos vállalása nem volt eredménytelen: a hazai gyakorlathoz képest rendkívül rövid idő alatt kialakításra került egy korszerű, modern számítástechnikai eszközökkel ellátott cégbírószági szervezet, megfelelő létszámú kinevezett cégbíróval.

Bízom abban, hogy a kedvezménytörvény azon rendelkezései, amelyek végrehajtásának tárgyi és személyi feltételei teljes körűen még nem adóttak, inspirálni fognak azok gyors megteremtésére. Nem is beszélve a szélesebb értelemben vett végrehajtási feltételek alakulásáról...