

ADALÉKOK A JOGI NORMATAN ÉS A JOGFORRÁSTAN ELMÉLETÉHEZ*

PRUGBERGER TAMÁS**

I.

A jogalkotás zavarai

A hazai és a nemzetközi jogirodalom egyaránt komoly problémaként veti fel, hogy a jogéletben eluralkodott a jogszabály infláció. Szinte minden ország egy vagy kétkamarás parlamentjének házelnöke év végi beszámolójában az év során meghozott törvények nagy számával dicsekszik. Ez alól Magyarország sem kivétel, ahol az akkori házelnök nem kis büszkeséggel számolt be arról, hogy a magyar egykamarás országgyűlés 1997-ben 264 törvényt alkotott meg. Hogy ezek mennyire jók vagy rosszak, illetve mennyire teljesek vagy hiányosak, arra már a házelnöki tudósítás nem tért ki.¹ Napjainkban a jogszabály alkotási mechanizmus nemcsak hogy felgyorsult, hanem ömlesztve ontja az új jogszabályokat, aminek gyakori átgondolatlansága következtében jelentős joghézagok, kiskapuk, gyakran pedig ismétlések állnak elő. Igen gyakori ezáltal az újrászabályozott jogintézmények a jogfejlődés folyamán kialakult dogmatikai rendszerének és szerkezetének a széttörése.

Csak néhány példa utalásul minderre: A tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990.: LXXXVI. tv. értelmében az ún. „de minimis” regúla két irányból is védte a piacot és ezen keresztül a fogyasztót, mivel a fúziókontroll tekintetében két ismérve volt releváns. A fúzióval a piacon történő uralkodóvá válás kritériuma egyrészt az volt, hogy a fuzionálni kívánó vállalatok piaci részesedése a fúzióval ne haladjon meg egy bizonyos százalékot (5%), másrészt évi összjövedelmük ne haladja meg egy bizonyos összeget (2 chiling ECU, ill Ft)². Ezt az 1984. évi versenytörvényt az 1996.: LVII. tr.-el felváltó új versenytörvény 24. §-a e két kautéla közül az elsőt elejtette és csak az utóbbit tartotta meg.³ Ezt a fellazítást az EU új

** DR. PRUGBERGER TAMÁS

tanszékvezető egyetemi tanár

Miskolci Egyetem, Munka- és Agrárjogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

* A cikk az OTKA 22023, és az OTKA 25034 nyilvántartási számú pályázata keretében készült

¹ Gál Zoltán évzáró beszéde az Országgyűlés 1997. évi munkájáról

² 1998.: VI. tv. LXXXVI. tv. 16. § (1) bek. és 17. § (3) bek.

³ 1990.: LXVII. tv. a tisztességtelen piaci magatartásról és versenykorlátozás tilalmáról 24. § (1) bek.

versenyjogi irányelve tette lehetővé, amellyel azonban a vállalkozás szabadságát a vállalkozás dominanciája irányába taszította el a termelő, és kereskedelmi vállalkozói szektornál jóval csekélyebb gazdasági és szociális erőt jelentő fogyasztók hátrányára. Ezáltal a versenyjog egy érdekegyensúly felbomlás reális veszélyét idézte elő. A vállalkozói szférának a fogyasztói szféra terhére történő pozitív diszkriminálása ugyanis áttételesen, részben e kör, részben pedig a kis- és középvállalkozók gazdasági és szociális kiszolgáltatottságát idézi elő. Ily módon tehát ellentétes az Európai Szociális Chartával. Emellett az 1996. évi versenytörvény csak kis részben jelent módosulást a korábbihoz képest, úgyhogy részmodifikáció (novella) is elegendő lett volna a teljes kodifikáció helyett.

Ugyanez mondható a kötelező nyugdíjbiztosításról szóló 1997.: LXXXI. tv.-ről, valamint a kötelező egészségbiztosításról szóló 1997.: LXXXIII. tv.-ről, mely két törvény teljesen hatályon kívül helyezte a társadalombiztosításról szóló 1975.: II. tv.-t, holott a normák tartalmát érintő érdemi változásokra szintén csekély mértékben került sor, viszont megbontotta a korábbi szabályozás egységét és részben a rendszerét. A Ptk. esetében a szerződést biztosító mellékkötelemeknél a zálogjog 1996-ban az 1996.: XXXVI. tv.-vel történt újraszabályozás során igaz életszerűen lehetővé vált az ingatlanoknak birtokba bocsátással egybeköthető, azaz quazi kézi zálogba adása, miközben azonban az új szabályozás teljesen „felrúgta” az intézmény alapvető jogdogmatikai rendszerét, a zálogjognak kézi és jelzálogra történő kézi és jelzálogra történő felosztását.⁴ A munkajog terén azzal, hogy főszabályként sem az Mt., sem a Kjt., sem pedig a Ktt. nem kapcsolódik egymáshoz és a Ptk.-hoz, ennél fogva a Ptk. nem háttérjogforrása az említett törvényeknek és ugyanígy csak az Mt. háttérjogszabálya Kjt.-nek, a Ktt. viszont nem. Ezért egyenként, külön törvényszakaszokban kell kimondani azt, hogy milyen jogintézményeknél alkalmazható a Ptk. (pl. az Mt. esetében a munkaszerződésben a munkaviszony megszüntetését követő meghatározott időre ellenérték fejében vállalt foglalkozásgyakorlás lemondása) és a köztisztviselői jogviszonynál mely esetekben a Ktt. mellett az Mt. egyes szakaszai minden a jogalkalmazást nehezítik, egyben pedig mechanikussá teszi.

Más esetekben a jogalkotás öletszerűsége a következmények végig gondoltságának a hiánya jelent problémát. Eklatáns eset erre a Ptk. 338. §-ának az 1996. évi CXI. tv.-el az Értékpapírtörvényt (1990.: VI. tv.) is kihatással történt módosítása, amely bevezette az értékpapírnak „denaturizálódását” vagyis azt, hogy az értékpapír egyidejű bevonása és megsemmisítése mellett az értékpapírból fakadó jogosítványokat és az értékpapír tulajdonosát komputer-adatbankban helyezik el és tartják nyilván.⁵ Nincs azonban megnyugtatóan megoldva a denaturalizálásra kerülő értékpapír tulajdonosát az értékpapír feletti jogainak védelme az olyan számítógép-katasztrófa esetekre, amikor területi, országos vagy nemzetközi méretekben valamennyi adatnyilvántartás megsemmisül és a hálózat valamennyi lehívható pontjáról eltűnik. A hálózatok nemzetközi méretű összeköttetése következtében éppen úgy bekövetkezhet az adatbankok összeomlása, mint ahogy a gazdasági életben

⁴ Értékelését lásd: Prugberger T.–Nagy Z.: Gazdaságjogi ismeretek II. Gazdasági magánjog. Kossuth Lajos Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi és üzleti képzés, 2. kiadás, KLTE Kiadó, Debrecen, 1997., 76. o.

⁵ L. ezzel összefüggésben Széchenyi László: Papír nélküli értékpapírok és a társasági jog. Gazdaság és Jog. 10. 1997. sz. 6-9. o.

világgazdasági válságok hatására a nemzetközi gazdaságnak előre sohasem tudható összeomlása. Komoly zavart okoz a kibocsátásra és alkalmazásra kerülő jogforrásfajták megszorodása és rendszertelen egyvelege. Azáltal, hogy a rendszerváltással egybekötött dereguláció egy időre lecsökkentette a miniszteri szintű jogforrások kiadását, és megszüntette az ez alattszintű központi normakibocsátást, lényegében semmi sem oldódott meg. Az addig alacsonyabb szinten kiadott jogforrások ugyanis magasabb szintre csúsztak fel. Az ami korábban kormányrendeleti formában jelent meg, most törvényi formában kerül a parlament által kihirdetésre, ami pedig korábban miniszteriális szintű jogforrásként került kiadásra, az a kormányfői és a kormánytestületi hatáskör növekedése következtében kormányrendeleti szintre emelkedett. A rendszerváltást követő egy-két év jogalkotásában ennek hatására – mint már szó esett róla – a törvényalkotás jelentősen megtöbbszöröződött, viszont a tárca szintű jogalkotás jelentősen csökkent. Az ebben az időszakban végrehajtott dereguláció is eredményesnek bizonyult. A következő években viszont nem csak a törvényalkotás és a kormányrendelet-alkotás növekedett tovább, hanem a szaktárca szintű is, ahol a miniszteri rendeletek mellett egyre több államtitkári rendelkezés is folyamatosan napvilágot lát.

Ezen kívül a reálszocializmus megnövekedett bürokrációjához hasonlóan ismét megjelent részétől közlemények, állásfoglalások és tájékoztatók formájában azok a hivatalos állásfoglalások, amelyek a jogszabályok végrehajtásával összefüggő magyarázatokat, alkalmazási módokat taglalják. Ezek jöttek a szocialista rendszer minisztériumi, országos főhatósági és szövetkezeti szövetségi irányelvei és ajánlásai helyébe. Az irányelvek és ajánlások korábbi rendszere a szövetkezeti országos szövetségek a társadalombiztosítási önkormányzat, valamint a kamarák gyakorlatában változatlanul fenn áll. E vonatkozásban lényegében bizonyos visszarendeződés tapasztalható a metajurisztikus szocialista normaalkotási modellhez. Ugyanakkor a polgári jogállamok jogalkotási mechanizmusával összhangban nálunk először is megnőtt az önkormányzati (területi és a települési) jogalkotás súlya (helyhatósági szabályrendeletek formájában).

II.

Rendteremtési és fogalom meghatározási kísérlet a jogi normák dzsungelében

1. Maradva a metajurisztikus, pontosabban a metajogforrási normaalkotás – intézményénél, az nemcsak a reálszocializmus sajátja, hanem a kapitalista társadalom gazdasági rendszeréé is. A nagyvállalatok belső szervezeti egységeit, valamint a vállalatok konzern egyesüléseit és egyéb kapcsolódást jelentő társulásait belső körlevelek, útmutatások és irányelvek segítségével irányítják. Mindez hasonlít azokhoz a „pro domo” jellegű normatív aktusokhoz, amelyeket minisztériumok és országos főhatóságok határozatok, rendelkezések és utasítások formájában a nekik alárendelt közigazgatási szerveknek címeznek, meghatározva azokban, hogy milyen gyakorlatot folytassanak a jogalkalmazás során. Hasonló szerepet töltenek be az igazságszolgáltatás terén a felsőbbíróságok kollégiumainak elvi döntései az alsóbíróságok számára, ahol kiemelkedő helyet foglalnak el a Legfelső Bíróság elvi döntései és kollégiumi határozatai.

Ezek a hasonlóságok azonban csak a felületre érvényesek, mivel a lényegét illetően komoly különbségek állnak fenn. Először is: az államhatalom és a közigazgatás szerveinek itt említett „pro domo” normatív aktusai valamint az alsó fokú bíróságok által követett felső bírósági elvi határozatok „jurisztikus” jellegű általános normái abban különböznek egymástól, hogy míg a közigazgatás ún. „pro domo” aktusai részben az adott szervezet belső működésére vonatkoznak, részben pedig a szervezeten kívüli külső viszonyokat érintő jogalkalmazást követett módon befolyásolják, addig a Legfelsőbb Bíróság elvi döntései és kollégiumi állásfoglalásai csak a jogalkalmazásra hatnak ki, a bírósági szervezet belső működését azonban nem érintik. Ezzel szemben a nagyvállalatoknak a belső egységeihez címzett körlevelei, igazgatósági leiratai csak az adott szervezet belső működésére és irányítására vonatkozik. Éppen azért, mert ezek a leiratok semmilyen hatósági jogalkalmazást nem befolyásolnak, nevezzük azokat nem jogi, hanem jogon túli, azaz metajurisztikus aktusoknak.

Összegzésképpen mindebből leszűrhető a megállapítás, hogy nem minden általános norma jogforrás, de a jogforrások túlnyomó többsége általános jellegű jogi normát tartalmaz. Ez alól a főszabály alól a gyakorlat azonban kialakított olyan kivételeket, amikor is egy konkrét aktust az azt meghozó szerv kiemelkedő jelentőségénél fogva jogforrási erővel ruház fel (ilyenek a körzeti és az egyetemi tanári kinevezések és felmentések stb.). Ez esetben tehát fikcióról van szó, amikor is egy eseti jogi aktust valami okból igen jelentős (vagy jelentősnek vélt joghatás folytán általános jogi normaként bocsát ki az arra jogosult állami szerv). Ez vonatkozhat szerződésekre is. Sőt, valamennyit ratifikálják, azaz jogforrási erővel ruházzák fel.

2. A jogforrások rendszerezésének másik lényeges terepe éppen a *szereződés, a szabályzat és a jogszabály közötti megkülönböztetés*. A szerződés főszabályként két egymással kapcsolatban álló jogalany egymás irányában a szerződés tárgyát képező kérdésben megnyilvánuló konkrét magatartásnormáit tartalmazza. Ennél már általánosabb a részvételi kör szélesebb jellege miatt a többoldalú szerződés. A többoldalú szerződés sajátos formája a társasági szerződés, amikor a szerződésben résztvevők valamennyien az egymással történő együttműködés érdekében ugyanolyan norma követésére kötelesek. A társasági szerződés sajátos formája az, amely a szerződést megkötő személyektől elvállaló jogi személyt hoz létre.

Ennek két esete ismert: Az egyik, amikor az alapítók arra szerződnek, hogy jogi személyt, egyesületet vagy jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaságot hoznak létre, de ezzel még nem történik meg az alapítás, mert arra egy külön eljárás hivatott, amelynek elvégzésére vállalnak egymással szemben kötelezettséget az alapítók. A másik az olyan társasági szerződés, amelyben ez a kötelezettségvállalás egybeolvad az alapítással. Ennek az esete forog fenn a kft.-nél. Ugyanez a helyzet áll fenn – csak bonyolultabb formában a rt.-nál és a szövetkezetnél, valamint az egyesületnél, azonban az alapítás eredménye egy, az alapítóktól és a később belépőktől elkülönülő jogi személy lesz. Ezért tulajdonképpen a kft. esetében is a rt.-hoz, a szövetkezethez, az egyesüléshez hasonlóan alapító okiratról kellene beszélni, mely alapító okirat „pro futuro” az alapítóktól való elkülönülés folytán alapszabályként funkcionál.

Jogdogmatikailag emiatt helytálló, hogy minden olyan jogi személy esetében, ahol a jogi személy személyegyesülésen alapul, alapító okirat helyett alapszabályt

említ a tételes jog, amely alapszabály általános normaként az adott jogi személy tagságára kötelező erővel hat ki. Ugyanakkor erre a körülményre visszavezetve helyes, hogy a tételes jog az egyszemélyi gazdasági társaságok (egyszemélyes kft. és rt.), valamint az alapítványok esetében alapszabály helyett alapító okiratról beszél, mivel tagság hiányában nem egy meghatározott kört kötelező normáról, hanem olyan normáról van szó, mely csak egy adott jogalanyt kötelez.

Ebből a tényből jogelméletileg az az általános megállapítás szűrhető le, hogy mind a két-, mind pedig a többoldalú szerződés, joghatást kiváltó szűkkörben általában konkrétan érvényesülő jogi norma. A társasági szerződésben azonban a többoldalú jogügyleten keresztül a kétoldali jogügyletre jellemző egyediség, konkrétság fokozatosan „általánosodóvá” kezd válni. Az alapító okirat esetében ez az általánosság az idődimenzió vonatkozásában jelenik meg, míg az alapszabály esetében az idődimenzió túlmenően a jogalanyok egy szélesebb körét, azaz egy tagsági kört is érint, ahol a tagsági kör az alapszabályon keresztül – mint az adott szervezet belső szabályzata alapján – a szervezet és egymás irányában meghatározott magatartásra joghatás kiváltása mellett kötelesek. Ennél fogva az *alapszabály egy olyan különös köztes jogi norma, amely főszabályként egyedi normát tartalmazó szerződés és az ugyancsak főszabályként általános normát tartalmazó jogszabály, illetve jogforrás között foglal helyet.*⁶

3. Hátra van még a *jogszabály és a jogforrás fogalmának a tisztítása*. Az elméleti és a gyakorlati szakzsargonban a két kifejezés alatt gyakran ugyanazt a fogalmat, vagyis az általános jogi normát értik. A két kifejezés azonban csak részben fedi egymást. A *jogszabály* kifejezés elsősorban a jogintézmény *tartalmára* utal, vagyis arra, hogy itt *általánosan követendő*, azaz általánosan érvényesülő normáról van.⁷ Hogy ez az általános norma, illetve magatartási szabály ne, vagy nemcsak kizárólagosan szakmai, erkölcsi jellegű elvárás, hanem jogi, arra a „szabály” kifejezés jelzője, a mellé illesztett „jogi” szócska utal. A „szabály” szó tehát a jogintézmény tartalmi oldalát, vagyis a norma, azaz az elvárás általános jellegét fejezi ki, míg a „jogi” azt, hogy ez a norma jogi jellegű, azaz a jogintézmények kategóriájába tartozik. A jogi jelző, mint formai oldalt jelölő kifejezés mögött a *jogforrás* szó áll. A generális norma, vagyis az általános elvárás az által válik jogi jellegűvé, hogy állami szerv, azaz jogforrás bocsátja ki vagy szentesíti azt.

Az állam és a jog szoros összefüggésének ez és az egyik megjelenési formája. Az állami mechanizmus intézményrendszerének egyik része szervezett hierarchikus láncolatban jogosult általános jogi normák meghozatalára, vagyis olyan magatartási szabályok kibocsátására, amelyek követését az államhatalom gyakorlója széles körben elvárja. A címzett kör tehát többnyire totális, vagyis konkrétan nem meghatározott. Ha ugyanis a címzetti kör egyedi, vagyis konkrét, akkor egyedi aktusban meghatározott

⁶ Bővebben erről *Prugberger T.*: A jogalanyiség, a dologi jog és a kötelmi jog kapcsolatának funkcionális elmélete. *Dissertationes Savarienses* 16. Savaria University Press, Szombathely, 1977., 37-40. o. E nézet jogelméleti alapját, lásd *Haus Kelsennél*: Az államelmélet alapvonalai. *Prudentia iuris*. 7. Bíbor Kiadó, 1997., 82-83. o.

⁷ *L. Kelsen*, 83; *U. ö.*: *General Theory of Law and Statl*, 1946. 38. p. (Citálja: *Solt*, 122.) *Somló Bódog*: *Jogbölcészwt. Prudent iuris*. 1. Bíbor K., Miskolc, 1995. 92. és 112. o.; *Szabó Miklós*: *A jogdogmatika előkészítéseiről. Prud. iuris*. 6. Miskolc, 1996., 249. o. *Solt Kornél*: *Valóság és jog. Prud. iuris*. 10. Miskolc, 1997., 122. o.

konkrét normáról van általában szó. Ha mégis ilyen egyedi aktust ún. „jogforrásként” bocsát ki az államnak arra jogosult szerve, akkor *csak a formája jogszabály, a tartalma viszont nem az.*⁸ Bár ezt a kérdést már érintettük, mégis érdemes visszakanyarodni hozzá, mivel ez is utal arra, hogy az állami mechanizmusnak kifejezetten jogalkalmazásra létrehozott szervei eseti aktushozatallal konkrét címzettet vagy címzetteket meghatározott egyedi tényállásban állítanak fel követendő elvárásokat. Az állami mechanizmus e két szélső pólusa között ugyanakkor létezik egy *közbülső* szervezeti rendszer is, amely egyfelől jogforrásként általános jogi normákat alkot meg, másfelől viszont eseti aktusok formájában az általános jogi normák eseti tényállásokra történő konkretizálásával jogalkalmazást is végez.⁹

Ezt figyelembe véve a jogalkotás és a jogalkalmazás e tekintetében sem választható mereven szét egymástól azaz a kettő között nem áll fenn éles határvonal. Ugyanis nemcsak a bírói ítéletalkotási gyakorlat alkot jogot és ez méginkább áll a felsőbbbíróóságok, különösen pedig a Legfelső Bíróság kollégiumi állásfoglalásaira és ez utóbbinak elvi döntéseire,¹⁰ hanem érvényes a magasabb szintű jogforrások végrehajtása tárgyában a központi és az önkormányzati közigazgatási szervek által kiadott normatív rendeletekre és határozatokra is.¹¹ Ennélfogva egy kormányrendelet vagy egy miniszteri rendelet a törvényhez hasonlóan viszonyul, mint ahogy a Legfelső Bíróság elvi döntése. A „pro domo” jellegű kormány- és miniszteri határozat pedig a Legfelső Bíróság kollégiumi állásfoglalásával, míg az önkormányzati, azaz a helyhatósági szabályrendelet bizonyos fokig a felső bírósági (leendő tábla) elvi állásfoglalással, míg a megyei főjegyző vagy a helyhatósági (polgármesteri) hivatal jegyzője által hozott normatív határozat a megyei bírósági kollégiumi állásfoglalással állítható párhuzamba. Ebben a kontextusban pedig a kontinentális európai jogrendszerekben – így Magyarországon is – az eseti bírósági döntés és az eseti államigazgatási határozat állítható egymással összefüggésbe, azzal a megjegyzéssel, hogy a jogi minőség szintjét tekintve a bírói döntés (ítélet) eggyel magasabban áll, mivel a közigazgatási döntést – ellentétben a bírónál – kevésbé a jogszerűség vezérli, hanem inkább a célszerűség.¹² Nem véletlen, hogy a jogállamok többsége az eseti közigazgatási határozatokkal szemben bírósági felülvizsgálatot enged.¹³

4. Most már lokalizálva vizsgálatunkat a *jogforrás formai problémakörére*, az két irányban nyilvánul meg. Belső *jogforrásként* jelölhető meg az állami

⁸ Kelsen, 82-83. Szabó, 249.; Szabó: A jogforrás. In: Bevezetés a jog- és államtudományokba. Prudentia iuris, 2. Miskolc, 1995., 65. o.

⁹ Kelsen, 82; Somló, 92. 97-98.

¹⁰ Kelsen (I), 83; és Kelsen (II), 38.; Somló, 116-119.; Ronald Duzorkin: A szabályok modellje. In: Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések. Prud iur. 5. Miskolc, 1996., 46-49. o.; Peschka Vilmos a hivatalos „szocialista” jogelmélet álláspontja miatt hasonló álláspontot annak idején csak árnyaltan fogalmazhatott meg (Jogforrás és jogalkotás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1965.) Ezért úgy vélem, hogy Solt Kornél félreérti Peschkát, amikor szembe állítva Kelsennel Peschkát azt írja, hogy Peschka kategorikusan elutasítja a bírói ítélet (elvi határozat) jogforrási jellegét. (Valóság és jog, 122-123. o.)

¹¹ Kelsen (I), 82.; Somló, 91-93 (elsődleges és másodlagos jogszabályok).

¹² Vö. Tomcsányi Móric A közigazgatási jogviszony, Bp., 1912.; Hasonló következtetés vehető ki Szamel Lajosnál is (A magyar közigazgatástudomány, KJK., 1977., II. és V. fejelet.)

¹³ Ifj. Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíróságról? Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1991., 25-40. o.

mechanizmuson belül az a szerv, ahonnan a jog ered, vagyis amelyek az adott jogszabályt kibocsátja. Az állami mechanizmusnak az általános jogi normák kibocsátására jogosult szervei vagy hierarchikus láncolatban fölé- és alárendeltségi viszonyban vagy mellérendelt helyzetben állnak egymással. Az alaptörvényhez, vagyis az alkotmányhoz viszonyítva a többi törvény, a törvényekhez viszonyítva a kormányrendelet, a kormányrendelethez viszonyítva pedig a miniszteri rendelet alárendelt helyzetben áll egymással.¹⁴ Ebből következik, hogy az alacsonyabb rendű belső jogforrás által kibocsátott általános jogi norma nem állhat ellentétben a magasabb rendűvel. Ezzel szemben az egymással mellérendelt viszonyban álló jogi normákkal szemben az az elvárás, hogy egymással koordinatív viszonyban álljanak, vagyis ne ütközzenek, hanem álljanak összhangban egymással és ne oltsák ki egymást, hanem éppen ellenkezőleg erősítsék egymást.

E törvényszerűségnek a jogbiztonság szempontjából kifelé és kifejezésre kell jutnia. Ezért van az, hogy az állam szervezeti hierarchiájának rendszerében a különböző fokon álló szervek különböző formában, azaz különböző megjelöléssel bocsátják ki az általános normáikat. Ezt nevezi a jogirodalom általánosan elfogadott külső jogforrásnak. A *külső jogforrás* ily módon *tükörképe a belső jogforrásnak* és lényegében ezáltal a *külső jogforrás fejezi ki a belső jogforrások jogalkotói tevékenységéből fakadó hierarchikus alá- és fölérendeltségi viszonyokat, másrészt pedig a jogszabályok közötti mellérendeltségi helyzetet.*¹⁵ Ennek megvalósítása érdekében az egyes hierarchikus szinteken az absztrakt jogi normát más megjelenési formában (törvény, kormányrendelet, és kormányhatározat, miniszteri rendelet és határozat stb.) jelennek meg, ami kifejezi az egy felőli alárendeltségi, másrészt a mellérendeltségi kapcsolatokat az egyes jogszabályok között.

*Konklúzióként mindebből leszűrhető, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás nem különíthető el mereven egymástól,*¹⁶ úgy, miként ezt a szocialista jogelmélet uralkodó irányzata vallotta,¹⁷ hanem a kettő között átmenetek léteznek. Tartalmát tekintve kifejezetten általános jogi norma a Legfelső Bíróság elvi döntése és a kormány-, valamint a miniszteri rendelet. Ugyan ez áll a nem miniszteri rangú, de tartalmát tekintve azzal egyenlő funkciójú országos és területi főhatóságok rendelkezéseire, valamint a területi és a helyi önkormányzatok (helyhatóságok) szabályrendeleteire, míg a jogalkalmazás területét képező konkrét norma irányában jelentenek átmenetet a felsőbbírási kollégiumi állásfoglalások (legfelső bírósági, táblai és megyei) és az ugyancsak inkább „pro domo”, azaz csak az alsóbb közigazgatási szervekhez nem pedig a jogalanyok széles köréhez címzett kormány-, és miniszteri határozatok, valamint államtitkári rendelkezések és megyei főjegyzői, továbbá települési jegyzői utasítások. Mivel pedig ezeket a tartalmukat tekintve egészen vagy részben általános jellegű normákat az állami mechanizmus részét képező és arra alkotmányjogilag feljogosított szervek bocsátják ki jogforrásnak tekintendők. Ennélfogva *jogforrás az olyan köztisztviselői (pl. kereskedelmi és szakmai kamarai, vagy társadalombiztosítási önkormányzati) határozat is, amely az adott köztisztviselői tagjaira kötelezettségeket állapít meg.*

¹⁴ Kelsen (I), Adolf Merkl ...

¹⁵ Kelsen (I.) 80-83.

¹⁶ Kelsen (I.) 83.

¹⁷ Kelsen (I.) 80.; Ez az álláspont vonul végig Peschka későbbi munkáiban: A jog sajátossága. Akadémiai K., Bp., 1987.; Appendix a jog sajátosságához. KJK. Bp., 1989.

5. Az utóbbiból kiindulva szükséges újból visszatérni és megvizsgálni a *magántestületek* – ide értve az egyesületek, a társadalmi szervezetek és a gazdasági társaságok – *alapszabályainak* tartalmi és formai alapon fennálló *jogforrási jellegét*. A magántestületi alapszabály tartalmi szempontból fennálló általános norma jellege – mint már erről korábban szó esett – vitán felüli. E tekintetben a közterületi alapszabállyal azonos a helyzet. Formai oldalról nézve azonban részben más helyzetmegítélés szükséges. Míg ugyanis a köztestületi állami felhatalmazás alapján közvetlen jogi normát bocsáthat ki, és ezért megsértése már eleve jogsértés, amelyet a jogalkalmazónak a konkrét eljárásban mintegy „megerősítés nélkül” kell csak deklarálni, addig egy magántestületi alapszabály-megsértés esetében a jogellenesség „nem automatikusan áll be”, hanem a jogalkalmazónak ezt „meg kell állapítania”. Az első esetben a jogszabály megsértéshez hasonlóan közvetlenül beáll a jogsértés, míg a második esetben a szerződésszegéshez hasonlóan csak akkor, amikor ezt az annak eldöntésére hivatott jogalkalmazó (bírótság vagy közigazgatási hatóság) konkrét határozatával (ítéletével) megállapítja.

E fejtegetés *összefoglalásaként* tehát rögzíthető, hogy a *köztestület bár közvetlenül és szorosan véve nem része az állami mechanizmusnak, alkotmányi felhatalmazás alapján mégis annak nyúlványa és így közbülső helyet foglal el az állami, önkormányzati, vagyis etatikus közszféra (publikuszféra) és a magán (privát)szféra között (mezoszféra)*. Így az állami szervek által hozott általános normákhoz képest, melyek elsődleges jogforrásként kezelendők, ez *utóbbiak által hozott határozatokat, mintegy másodlagos jogforrásként indokolt felfogni*.

Ugyanakkor a *magántestületek alapszabályai, vezetőségeiknek a tagokhoz intézett általános határozatai, csak úgy, mint a különböző gazdasági társaságoknak és vállalatoknak tagjaikhoz és munkavállalóikhoz címzett feljogosító vagy utasítás jellegű általános normákat tartalmazó körlevelei, leiratai stb. semmilyen formában nem minősülnek jogforrásnak*, mivel azok nem jogforrásként működni jogosult kibocsátó szervtől erednek. Ezek olyan általános normák, amelyek magántestületi, azaz egyesületi vagy gazdasági társasági alapszabályon nyugodnak és azok tartalmát vagy tartalmuk egyes részleteit konkretizálják általánosan címezve tagjaik részére. Ha pedig ugyanezt teszik alkalmazottaik irányában, akkor itt a kollektív szerződés és a munkaszerződés vagy együttesen a kettő alapján a munkaviszonyból fakadó jogok és kötelezettségek konkretizálódásáról, legtöbbször azonban a munkáltatói utasításadási jogkörnek az alkalmazottak nagyobb köréhez címezve történő gyakorlásáról van szó.

6. Ezzel összefüggésben azt a kérdést is szükséges megvizsgálni, hogy a korporatív-neokorporatív rendszerekben az érdekvédelmi szervezetek által az érdekegyeztetési fórumain megkötött hosszabb időre szóló és egy szélesebb szakmai-gazdasági körre hatályos (neo-koeporativ, illetve *kollektív szerződéseknek van-e általános normatív tartalma és ha igen, e szerződések jogforrásnak minősíthetők-e, vagy sem?* Ebből a szempontból először is az egyes államokon belül valamennyi munkáltatóra és munkavállalóra vagy valamely ágazatra vagy területre kiterjedő *kollektív szerződések* jogforrási jellege vizsgálandó meg. E kérdés gyakorlati jelentőségét az adja meg, hogy míg az EU tanácsa által meghozásra kerülő munka- és szociális jogi tárgyú irányelveit bipentid érdekegyeztetési (koalíciós) rendszert követő államokban törvényi, kormány-, vagy miniszteri rendeleti szintű jogforrással kell a jogrendszer testébe beültetni, addig ez a BENELUX államok jogában szükségtelen. Ezekben az államokban elegendő, ha a szociális és koalíciós partnerek a tripentid

érdekegyeztetés során az országos gazdasági, szociális és munkatanácsban, valamint az ugyancsak tripartid képvisellel működő ágazati és területi érdekegyeztető bizottságban kollektív szerződést kötve megállapodnak egymással.¹⁸ E tripartid érdekegyeztetés során megkötésre kerülő kollektív szerződések ugyanis nemcsak a frankofon-latin, hanem az európai uniós jogelmélet és jogszabálytan szerint jogforrásnak tekintendő.¹⁹ A munka világának és a gazdasági életnek, valamint a szociális kérdéseknek egy szélesebb, azaz területi, ágazati, szakmai, valamint országos általános körben megjelenő szereplőinek érdekeit képviselő szervezeteken (szakszervezetek, munkáltatói érdekképviseleti szervezetek, fogyasztóvédelmi szervezetek, termelői és kereskedői érdekképviseletek) kívül a három- és többoldalú érdekegyeztetéseken az állma is a többi partnerrel egyenrangú félként részt vesz és a többi partnerrel együtt köti meg az érdekegyeztetési tárgyaláson megszületett kollektív szerződést.

E kollektív szerződés munkajogi, társadalombiztosítási, termékgazdálkodási, fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi és még sok más egyéb lehet a kollektív szerződést megkötő szervezetek jellege szerint.²⁰ *E kollektív szerződések* – ellentétben a germán jellegű kollektív szerződésekkel, amelyek ugyancsak általános normatív tartalmúak – *azért minősíthetők „quazi” és így szintén másodlagos jogforrásnak, mivel az érdekegyeztetésben és a kollektív szerződés megkötésében az állam a többi féllel egyenjogú partnerként vesz részt.* A germán rendszerű érdekegyeztetésben és a kollektív szerződés kötésében „ex lege” soha nem vesz részt.²¹ Ennél fogva a kollektív szerződés még akkor is, ha az egész ország valamennyi gazdasági és szociális partnerére kiterjed és ezáltal tartalmilag még ha rendelkezik is az általános norma összes ismérével, mégsem jogforrás, mert annak létrehozásában az állam semmilyen szerve ex lege felhatalmazásával nem vesz részt.

Ezzel szemben Magyarország az Mt. 17. §-a értelmében az Országos Érdekegyeztetési Tanácsban megtárgyalásra kerülő ügyek közül a minimálbér, a munkaidő és a szabadság, valamint a gazdasági okból történő tömeges felmondás kérdésében megkötött megállapodást köteles csak az állam jogszabályként kihirdetni. Az egyéb kérdésekben megkötött megállapodások csak ajánló jellegűeknek minősülnek, amit sem az állam, sem a többi koalíciós partner a jelenlegi joghelyzetben nem köteles betartani. A megállapodás megszegésének ugyanis semmiféle jogkövetkezménye nincs.²² Ez teljesen ellentétben áll a BENELUX államok jogával, ahol az államot képviselő szerv az országos ÁT-ben és az ágazati bizottságban

¹⁸ Jura Europae (Droit du travail-Arbeitsrecht) Édition juridique technique, Paris-H. C. Beck Verlag, München-Berlin, I. Vol-Band. 20., 50-57. (Belg.); II. 60., 50-8.12 (Niederl.); II. 50. 50-4 (Lux) *Borbély Szilvia*: A Spanyol érdekegyeztetési etalon. Európa Fórum. 1994/4. sz. Összefoglaló elemzését I. *Prugbergernél*: A munkaügyi érdekegyeztetés rendszerének jogi szabályozása az Európai Közösség tagállamaiban és Magyarországon. (Értékesítés és javaslatok). In: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Secto Iuridica et Politika. Tomus XII. Egyetemi Kiadó, 1996., 97-108. o.

¹⁹ YLO 144. sz. konvenció a tripartid érdekegyeztetésről

²⁰ Wörterbuch des Agrarrechts, Agrarverlag, Berlin, 1974., I-II. kötet. Agrarpolitik der EWG und die Agrarstruktur der einzelnen Staaten címszó alatt; Jura Europae I-IX. 10-90.50.; *Schulin*, Bertram: Sozialrecht, 3. Aufl. Wenner Verlag, Düsseldorf, 1989. s. 1-29.; *Zecher*, Hans: Einführung in das Sozialrecht. 3. Aufl. 1985

²¹ Jura Europae I. 10.50

²² L. 18. sz. jegyzet

megkötött minden megállapodás jogszabályi (törvényi, kormányi, vagy szaktárca szintű) kihirdetéséről gondoskodni köteles.²³ Minthogy a BENELUX államoknak ez a többi frankofon-latin és angolszász hasonló neokorporatív állami közreműködésű multipartid érdekegyeztetési rendszere az európai uniós jogban általános elismerésre került, az itt bemutatott magyar munkajogi érdekegyeztetés és annak jogforrási vetülete nem áll összhangban az EU jogi norma rendszerével. Az EU joggal fennálló ezt a diszkrpanciák a munkaügyi és munkajogi magyar irodalomban Héti Lajos, Kiss György és e cikk szerzője is hangsúlyozott éllel veti fel, sürgetve az itt bemutatott frankofon-latin modell átvételét.²⁴

Hasonlóképpen jogforrásnak kellene tekinteni az Agrárpiaci Rendtartás alapján az Országos Mezőgazdasági Terméktanácsban létrejövő megállapodásokat, amelyekben meghatározásra kerülnek az egyes termékekre vonatkozó a termelési és felvásárlási kvóták, minőségi paraméterek, valamint átvételi árak, továbbá a termelésre, feldolgozásra, a termeléssel kapcsolatos beruházásra vonatkozó állami szuibvenciók.²⁵ Az egyes mezőgazdasági termékek termelésére, értékesítésére vonatkozó ezeket a kérdéseket ugyanis a terméktanácsban szereplő mezőgazdasági termelők és termékforgalmazói érdekképviseleti szervezetek a Mezőgazdasági Minisztérium, az Ipari-kereskedelmi Minisztérium és a Pénzügyminisztérium képviselőiből álló Tárcaközi Bizottsággal tárgyalják meg és kötik meg az adott termékekre az egész ország területére érvényes megállapodást az adott termékkel foglalkozó Termékhivatalban.²⁶ Az állam csúciszervei tehát részt vesznek a lakossági közlelmezést biztosítani hivatott országos megállapodásokban. Éppen ezért, mint ahogy az Európai Unió tagállamaiban és az Európai Unióban kialakult.²⁷ Magyarországon is ezeket az országos kihatású általános jogi normákat tartalmazó „kollektív megállapodásokat” jogforrásként indokolt kezelni. Jogforrásként indokolt kezelni, mert – éppen úgy, mint a multipartid érdekegyeztetési tárgyalásokon megkötött munkajogi kollektív szerződések – szintén az állami képviseletet jelentő tárcaközi bizottság közreműködésével jönnek létre és annak szentesítésével hatályosulnak.²⁸ Az EU tagállamaiban az ország mezőgazdasági termelésének és termék forgalmazásának a fent már említett mennyiségi, minőségi és árparamétereit a terményhivatalokban a minisztérium vagy az országos agrárkamara közreműködése mellett a szakmai és a fogyasztói érdekvédelmi szervezetekkel együtt állapítják meg multipartid tárgyalásokon.²⁹ Az ennek során létrejött megállapodások képezik az alapját az Európai Tanácsnak e vonatkozásban a tagállamok mezőgazdasági és élelmezésügyi miniszterei által meghozott határozatainak, irányelveinek és

²³ L. M. T. 16-17. §-át

²⁴ Wörterbuch des Agrarrechts, 20. sz. jegyzetbe

²⁵ L. Prugberger T.–Olajos I.: Das ungarische Agrarfinanzierungssystem isn stadinger Veranderung

²⁶ Luis Zorvellec: A termékhivatalok létrehozása. Revue de droit rural. 11/1983; Magyar feldolgozását adja Prugberger T.–Zsuhár A.: A versenyvállalati gazdaságirányítás és felügyelet néhány rendszertani és tartalmi kérdésének reformjához. MTA Államtud. Kut. Programiroda kiadása. Bp., 1986., 31-37. o.

²⁷ L. Wörterbuch des Agrarrecht, 20. sz. jegyzet

²⁸ Magyar Agr.ip. rendtartás tárcaközi biz. megáll.

²⁹ L. Wörterbuch des Agrarrechts. 20. jegyzet

ajánlásainak.³⁰ Jogforrási jellegük ennél fogva az Európai Unió területén az európai jog és a nemzeti jog tekintetében egyaránt fenn áll. Minthogy ez a szituáció jogelméletileg megalapozott, indokolt lenne, ha a magyar jogelmélet is jogforrásként kezelné a termék tanácsokban állami közreműködéssel létrejövő mezőgazdasági érdekegyeztetési megállapodásokat.

III.

Összefoglalás, következtetések

E munkák summázata a következő: A jogszabály és jogforrás részben szinonim fogalom, részben viszont nem. A jogszabály kifejezés az általános jogi normát a tartalmi oldala felől ragadja meg, vagyis azt domborítja ki, hogy az adott jogi norma nem eseti, hanem általános jellegű, tehát nem egyedi, illetve szűk területen, hanem széles területen hatályos. Ezzel szemben a jogforrás kifejezés a formai oldalt hozza előtérbe és az adott jogszabály hierarchikus elhelyezésére utal. E két kritérium együttes megléte vagy hiánya alapján lehet megítélni azt, hogy a nem kifejezetten jogforrási formát öltő szabályzatok általános jogi normatív tartalmukra tekintettel mikor minősíthetők jogforrásnak és mikor nem. E vonatkozásban nem hagyható figyelmen kívül az állami mechanizmus szerveinek a rendszeren belüli szerepfelosztása. A kifejezetten eseti jogalkalmazásra hivatott szervek által hozott normák szintén a jog forrásai, de nem a jog általános forrásai. Az, hogy melyek a jognak az általános forrásai, azt az általános körben történő közvetlen vagy közvetett érvényesülés kritériuma, vagyis a jogszabályjelleg határozza meg. Ennél fogva a felsőbb szervek „pro domo” határozatai, éppen úgy, mint a felső bíróságot elvi döntései általános jogforrásnak minősülnek, még ha nem is jogszabályok a szó formális értelmében. Ugyanígy funkcionális szempontból jogszabály és a jognak általános forrása az érdekegyeztetési fórumokon állami közreműködéssel létrejövő (neokorporatív) megállapodás, illetve kollektív szerződés, mivel szerződési formája ellenére funkcionálisan jogszabály módjára általánosan érvényesül.

Mindez arra utal, hogy a jogszabály, vagyis az általános jogi norma és a konkrét eseti norma, azaz a jogalkotás és a jogalkalmazás között nem áll fenn éles határvonal. A kettő között közbülső átmeneti intézmények is léteznek. Tipikus esete ennek egyfelől a felsőbb rendű jogforrás végrehajtásáról szóló alsó szintű jogalkotás, amely a jogalkalmazásra orientál és felülről lefelé vonul, másfelől az az alulról felfelé vonuló bírósági ítéletalkotás, amely felsőbírósági elvi szinten, elvi döntéshozatallal egyfelől lefelé irányt mutat a bírói jogalkalmazásnak, másfelől felfelé a jogfejlesztést segíti elő, mivel részben maga az elvi döntés és quazi általános jogforrásként funkcionál, részben pedig irányt mutat a klasszikus jogalkotásnak, beleértve a törvényalkotást is.

³⁰ L. előbbi jegyzetet és mélyrehatóbb magyar feldolgozását Prugberger: Az érdekegyeztetés rendszere a fejlett polgári államokban, Középkélet-Európában és Magyarországon. Magyar Jog, 1995/12. sz.; U. ö.: Az érdekegyeztetés mint alkotmányjogi szabályozható közjogi és szakjogágazati problematika. In Acta Universitatis Szegediensis. Acta Iur. Pol. Tom. XLIX. Fasc. 32. Szeged, 1996., 473-489. p.