

12. fejezet

A minisztériumi jogszabály-előkészítés

Tóth Judit

12.1. Jogalkotás az államszocializmus idején

1989 előtt a politikai pluralizmus hiányában csak korlátozottan lehetett vitákat folytatni a *jogpolitika* alakításáról, működéséről, mert az állami monopólium és a társadalom totális ellenőrzésének érdekében az egypártrendszerben az MSZMP-nek az államszervezet volt ehhez a kiemelt célterülete. A pártirányítás a BM-re és szerveire is kiterjedt,¹ és a legfőbb politikai döntések [kongresszusi határozatok, a Központi Bizottság (a továbbiakban: KB), a Politikai Bizottsághoz (a továbbiakban: PB) és osztályaihoz kötődő párthatározatok] végrehajtását és ellenőrzését a minisztériumban működő pártbizottságok végezték (önálló pártbizottság a BM-ben és a Határőrségnél). Mivel a párt és az ágazatok közti együttműködést is biztosítani akarták, az úgynevezett *Koordinációs Bizottságban* a legfontosabb igazságügyi, belügyi, jogalkotási és jogalkalmazási feladatokat rendszeresen egyeztettek. Ennek tagja volt a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész is. A párt KB Közigazgatási és Adminisztratív osztálya indokoltan vélte a Konzultatív Bizottság működését az ellenzéki, illetve ellenségesnek ítélt csoportok működésének korlátozására a megfelelő vélemények egyeztetésével, állásfoglalások kialakításával, az ellenséges tevékenység visszaszorításával kapcsolatos konkrét kérdésekben. A testület tagja lett a KB titkára, a belügyminiszter és a minisztertanács elnökhelyettese is.² Az évtizedes működés iratai is bizonyítják, hogy a jogszabályok mellett az általános politikai irányvonal részét képező jogpolitikai határozatok, iránymutatások is normatív erővel rendelkeztek. A különbség a hozzáférhetőségben volt, hiszen a Koordinációs Bizottság vagy az KB döntései nem voltak sem elkészítésükben, sem a végeredményt illetően nyilvánosak. Ugyanakkor a formaságokra figyelemmel a szocialista törvényességre felhívást tartalmazó jogpolitikai irányelveket 1963-ban kormányhatározat,³ tíz évvel később pedig a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET-) határozat mondta ki.⁴ A *jogalkotás főbb*

¹ Révész Béla (2018): *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990). 2. kötet: A pártirányítás évtizedei.* Budapest, Magyar Közlöny- és Lapkiadó. 92–104.

² MSZMP KAO, 1986. aug. 25. 729/2/1986. Szigorúan bizalmas (1994-ig).

³ Kállai Gyula aláírásával a 3221/1963. (V. 30.) számú határozata a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről, amely kiemelte a jogalkotás demokratizmusának állandó szélesítését.

⁴ 14/1973. sz. NET-határozat a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveiről.

elveinek kidolgozását az Országgyűlés határozata nyomán csak 1982 után tűzték ki feladatként az igazságügyi tárcánál a célból, hogy abból majd kinőhessen egy jogalkotási törvény.

A fenti tárgyban kiadandó törvény előkészítése ugyancsak hosszú időt igényelt, fél évtizedig az előterjesztő igazságügyi miniszter „várakozott”. Ezt a hosszú utat jelzi, hogy 1987-ben még titkos minősítéssel készített előterjesztést a Koordinációs Bizottságnak a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás elveiről.⁵ Ebben többek közt a túlszabályozás (főleg a miniszteri rendeletek burjánzása), az indokolatlanul többszintű, redundáns szabályozás megelőzése, a párt döntések és vágyak helyett normatív eszközök alkalmazása, a tudományos megalapozás és demokratikusabb, a társadalmi és szakmai szervezeteket az előkészítésbe bevonó jogalkotás, valamint a következetesebb jogforrási rendszer szerepelt célként. A PB⁶ is jóváhagyta, hogy 1987 végéig a pártállami parlament fogadja el a beterjesztendő törvényt, amelyben „indokolt fenntartani azt a gyakorlatot, hogy a jogszabály-előkészítésért a szakminiszter és az igazságügy miniszter együttesen felelős. Ugyanakkor meg kell határozni az igazságügyi miniszternek a jogrendszer összehangolásával, a jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatait és felelősségét. A jogszabályok közérthetőségének biztosítása érdekében pedig kötelező érvényű jogszabály-szerkesztési szabályzat készítését indokolt előírni”.⁷

Kisvártatva megszületett a *jogalkotási törvény*,⁸ hogy „a jogalkotás a szocialista társadalmi viszonyok védelmét és fejlesztését, a szocialista demokrácia kiteljesedését szolgálja”, és azért, hogy „a jogrendszer egysége és áttekinthetősége fokozottan érvényesüljön”. A törvény a jogforrások (tv., tvr., MT r., miniszteri r., államtitkári rendelkezés, tanácsi r.) mellett megkülönböztette az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (normatív OGY, NET, MT, kormánybizottsági, tanácsi, tanács VB-határozat, normatív miniszteri, államtitkári / országos hatáskörű szerv vezetőjének utasítása, a szabvány, az ármegállapítás, a statisztikai közlemény, jogi iránymutatás). A törvény elsőként⁹ rendelkezett átfogóan a jogszabályalkotás egyes elemeiről (előkészítés menete és tervezése, társadalmi egyeztetés és vita, kihirdetés, utólagos hatásvizsgálat) és a hivatalos lapokról (*Magyar Közlöny*, *Határozatok Tára*, tárcalapok, jogszabály-gyűjtemények).

A törvényhozási tárgyak közé került társadalmi rendre és az egyéni jogokra, kötelességekre vonatkozó szabályok sürgették a rendészeti normák átalakítását, figyelemmel az olyan új követelményekre, mint:

- az azonos vagy hasonló életviszonyokat általában ugyanabban a jogszabályban, illetőleg azonos vagy hasonló módon kell szabályozni, hiszen a szabályozás nem lehet párhuzamos vagy indokolatlanul többszintű;

⁵ Igazságügyminiszter, 1987. febr. 16., 0010/4/1987. IM TÜK.

⁶ A jogalkotásról és a jogszabály-előkészítésről szóló törvény elvei. MSZMP Politikai Bizottság, 1987. május 19. (MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ö. e.).

⁷ A jogalkotásról és a jogszabály-előkészítésről szóló törvény elvei. MSZMP Politikai Bizottság, 1987. május 19. (MNL OL M-KS 288. f. 5/997. ö. e. 3. o.).

⁸ 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról, amely 1988. január 1-jén lépett életbe, és hatályban volt módosításokkal 2010-ig, azaz 22 évig.

⁹ A korábbi, hatályon kívül helyezett szabályozás e tárgykörben alacsony szintű normatív eszközöket jelentett [7/1980-85. sz. országgyűlési határozat; 1063/1974. (XII. 30.) MT határozat; 1044/1982. (XI. 26.) MT határozat; 1002/1982. (I. 16.) MT h.; 2030/1964. (XI. 10.) Korm. határozat; 2004/1969. (II. 23.) Korm. határozat; 2004/1980. (I. 18.) MT határozat], kivéve a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1974. évi 24. törvényerejű rendeletet.

- a jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének elkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik, a lakosság széles körét érintő törvényjavaslat előkészítése során társadalmi vitát kell szervezni, de társadalmi vita más jogszabály előkészítése során is szervezhető;
- a szakminiszter felelős a jogszabály előkészítéséért, így különösen azért, hogy a szabályozás szükséges, és a tervezett megoldások alkalmasak a kitűzött cél elérésére, míg az igazságügyi miniszter felelős azért, hogy a jogszabály összhangban álljon más jogszabályokkal, megfeleljen a jogpolitikai elveknek, illeszkedjen az egységes jogrendszerbe, és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek;
- az előterjesztő indokolást készít, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági és szakmai körülményeket, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi megoldás szempontjait, és ezt csatolja a tervezethez;
- a minisztérium és az országos hatáskörű szerv az utasítások és a jogi iránymutatások közzététele céljából hivatalos lapot adhat ki.

A törvény felhatalmazta az igazságügyi minisztert, hogy irányelvet adjon ki a jogszabályok szerkesztéséről, amelyben közérthetően, 55 pontban foglalta össze a kodifikációs tudnivalókat, valamint a mellékletében a kötelezően alkalmazandó rövidítéseket.¹⁰ A törekvés azt jelezte, hogy a nagyobb társadalmi nyilvánosság elé kerülő szabályozáshoz több igazgatási munkatárs kell, akiknek nincs idejük hosszú kodifikációs előtanulmányokra, mert nagyobb ütemre kapcsol a jogalkotás.

A NET helyett a törvényalkotás aktivizálódását segíthette, hogy az 1985–1990 közötti parlamenti ciklusban – a választójog korlátozott módosításával – feltűntek olyan képviselők, akik felhasználták az 1986-ban kiegészített *Házzsabály*¹¹ kínálta alábbi lehetőségeket:

- az MSZMP KB és a Népfront javaslatára a parlament választja a képviselők és egyéb személyek közül az Alkotmányjogi Tanács tagjait. E testület¹² tárgyalja azokat az indítványokat, amelyek jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességével kapcsolatosak, és ehhez szakértőt vehet igénybe, állami és társadalmi szerveket kérhet fel közreműködésre, esetleges alkotmányellenesség kérdésében az Országgyűlés dönt;
- a hatóságok, hivatalok és intézmények vezetői, valamint az állampolgárok kötelesek az országgyűlési bizottságok és az Alkotmányjogi Tanács által kívánt adatokat rendelkezésükre bocsátani, illetőleg előttük vallomást tenni: felvilágosítást adni, nyilatkozatot tenni;
- az Országgyűlés állandó bizottságainak joga és kötelessége a törvénytervezetek és -javaslatok tárgyalásának előkészítése, valamint az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és az Országgyűlés elnöke által eléjük terjesztett ügyek tanulmányozása és tárgyalása, a Minisztertanács felkérésére véleményezik a lakosság szélesebb körét érintő törvényerejű rendeletek és minisztertanácsi döntések tervezetét;

¹⁰ Az igazságügyminiszter 7001/1988. (IK 11.) IM irányelve a jogszabályszerkesztésről.

¹¹ MNK Országgyűlésének Ügyrendje (1956. évi 2. sz. határozat módosításáról és egységes szövegéről szóló 9/1985-1990. számú határozatával), amelyet az 1986. június 25-i ülésén fogadtak el.

¹² A PB 1983. június 21-i határozata, valamint az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény alapján.

- a benyújtott törvényjavaslatokat az ülés előtt lehetőleg huszonegy, de legalább tizen négy nappal, kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek;
- a törvényjavaslat általános és részletes vitáját együttesen folytatják le, de az Országgyűlés elhatározhatja, hogy a hosszú, illetőleg középtávú népgazdasági tervet és a jelentősebb koncepciókat két fordulóban tárgyalja; a tárgyalás módjára bármelyik képviselő tehet javaslatot, minden egyéb ügynek csak általános vitája van, és a képviselő a módosító indítványt a bizottságnak nyújtja be; kivételesen az Országgyűléshez is beterjesztheti;
- az Országgyűlés elrendelheti határozatának a hivatalos lapban való közzétételét (így például az ügyrend is ott jelent meg);
- a szó szerinti jegyzőkönyvet az ülést követő huszonegy napon belül kinyomtatva ki kell adni az országgyűlési képviselőknek;
- a zárt ülés elrendelését az elnökhöz írásban beadott indítványával 30 képviselő is indítványozhatja, az Országgyűlés e tárgyban vita nélkül határoz (egyébként zárt ülést kell tartani, ha azt az Elnöki Tanács vagy a Minisztertanács indítványozza).

Az államszocialista időszakban haladó szellemiséget viselő jogalkotásról szóló törvény alapján kellett végezni a belügyi tárca vezetőjének hatáskörébe tartozó jogalkotási teendőket.¹³ Így kellett eljárni különösen: a tanácsokkal és az államigazgatás fejlesztésével, az állami személyzeti munkával kapcsolatos feladatoknál; az állam- és közbiztonsággal, a határőrséggel és a tűzoltósággal kapcsolatos feladatoknál; egyéb feladatoknál, így az egyesületek (például tűzoltó- vagy éppen sportegyesületek) felügyeletére; a titokvédelemre, az államtitok és a szolgálati titok védelmére és az állampolgársági ügyekre vonatkozó jogszabály-előkészítési teendők ellátásakor.

A szorosan vett belügyi tevékenység a következő *főbb jogszabályok és irányítási eszközök* keretei között működött:

- az állam- és közbiztonság védelméről szóló 1974. évi 17. törvényerejű rendelet, miszerint e körbe tartozik az állam belső rendjének a védelme (állambiztonság), a bűnözés elleni harc, a közrend megóvása, a közlekedés rendjének a biztosítása, az igazgatásrendszert (személyi okmányokkal és útlevéllel ellátás, állampolgárok nyilvántartása, külföldiek tartózkodásának engedélyezése, közbiztonságra veszélyes tárgyak igazgatása), az államhatár őrzése, ellenőrzése, valamint az országos tűzvédelem;
- a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT rendelet;
- az államhatár őrizetéről szóló 40/1974. (XI. 1.) MT rendelet;
- a tűz elleni védekezésről és a tűzoltásról szóló 1973. évi 13. törvényerejű rendelet;
- az állambiztonsági kérdésekről MT által kiadott határozatok szóltak.

A 6000/1975. (június 2.) MT határozat alapján a BM szervezetében a miniszter közvetlen irányítása és alárendeltsége alatt működő Állambiztonsági Főcsoportfőnökség látta el az állambiztonsági feladatokat. A Minisztertanács elnökhelyettesének 1/1975. (június 2.) sz. utasítása részletezte, hogy az állambiztonság védelmében a BM Állambiztonsági Főcsoportfőnöksége milyen operatív eszközöket és módszereket alkalmazhatott a törvé-

¹³ A Minisztertanács 20/1988. (IV. 8.) MT rendelete a belügyminiszter feladatáról és hatásköréről.

nyeket nem tisztelő állampolgárokkal szemben. Vagyis a rendőrségre és a határőrségre vonatkozóan a kormány rendeleti úton szabályozott. De egyebekben a belügyi szervekre (Tűzoltóság Országos Parancsnoksága, valamint a rendőrség, határőrség), így azok működési területére, alá-fölé rendeltségi viszonyaira, részletes hatásköri rendszerére és ezen fegyveres szervek szinte minden belső működési-szervezeti ügyére a *belügyminiszternek kellett jogszabályokat alkotnia*, ideértve a minisztériumi állambiztonsági főcsoportfőnökség működésére vonatkozó belügyminiszteri parancsok és utasítások kiadását, együttműködve a honvédelmi miniszterrel (Vezérkari Felderítő Csoportfőnökségével). A parancsok és utasítások átrostálása a jogalkotási törvény hatására felgyorsult mind anyagi jogi, mind szervezeti, személyzeti, pénzügyi kérdésekben, ideértve a jogforrások és a nyilvánosság követelményeket is.

Néhány illusztráció ahhoz, hogy milyen heterogén normák voltak. A 41/1987. (BK 1/1988) BM. sz. utasítás a BM Vizsgálati Osztály, a megyei / budapesti rendőrkapitányságok állambiztonsági vizsgálati szerveinek, valamint bűnügyi osztályainak a nyomozati hatáskörébe tartozó bűncselekményekről rendelkezett. A 9/1986. sz. BM utasítás a belügyi szervek harckészültségbe helyezését szabályozta, amelynek alapján a konkrét készültségi tervet időközönként frissítették, és csak a címzettek kaphatták meg. A belügyminiszter 3. sz. parancsa a BM állambiztonsági szervek operatív nyilvántartási szabályzata kiadásáról szól (1984. febr. 23., 10-22/3/1984.), amely mintegy ötven oldalon és mellékletekben rögzítette a rendszer számára potenciálisan veszélyes emberek megfigyelése alapján történő nyilvántartási kérdéseket. A belügyminiszter 15/1988. (május 31.) utasítása a nem függetlenített párt-, szakszervezeti és KISZ-tisztségviselők munkaidő-kedvezményéről szól, amely 800 példányban készült, és eljutott a főcsoportfőnökségekre, a kormányőrség vezetőihez, a csoportfőnökökhöz, főosztályvezetőkhez, osztály / alosztály vezetőihez, a BM-iskolák parancsnokaihoz, a rendőr(fő)kapitánysági vezetőkhez, a határőrkerületi és FEP-vezetőkhez, az MSZMP-, a KISZ- és a szakszervezeti bizottságok titkáraihoz. Külön kategória volt az együttes utasítás, például a Legfőbb Ügyészség és a BM 5/1988 (dec. 7.) együttes utasítása az ideiglenesen hazánkban tartózkodó szovjet csapatok állományának és családtagjainak büntető, államigazgatási és polgári jogi ügyeiben követendő eljárásáról vagy a HM–BM–Munkásőrség országos parancsnokának 50/1988. (szept. 29.) számú közös parancsa a Fegyveres Erők Napja alkalmából (amelynek utolsó mondata: „Éljen a szocializmus és a béke!”).

A belügyi jogszabályok és állami irányítási eszközök többsége 1988-ra a belügyi intézmény- és tevékenységirányítás hagyományos rendészeti jellege miatt meglehetősen aránytalanságot mutatott: kevés törvény, néhány törvényerejű rendelet, kihirdetett nemzetközi szerződés, MT- és miniszteri rendelet tartozott e körbe, másfelől rengeteg (kétoldalú) megállapodás, utasítás, parancs, amelyek jelentős része nem nyilvános. Ebből következik, hogy a jogalkotási munkából az egyeztetés, a nemzetközi szabályokhoz alkalmazkodás, a társadalmi nyilvánosság, az alkotmányos kontroll és az utólagos szabályozási hatásvizsgálat nagyrészt hiányzott. Csak a nagyságrend érzékeltetésére: a levéltárban a BM belső normáinak gyűjteménye 1945–1990 között 23,8 folyóméternyi iratot jelent, és 1990-ben 20 miniszteri utasítás született, köztük olyan jelentős kérdésekről, mint a rendőr-főkapitányságok irányítási rendje, a rendőrség szolgálati szabályzata és annak oktatása, a ki- és bevándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvény, valamint a 12/1989. (XII. 29.) BM rendelet végrehajtási rendje vagy a a külföldre utazásról és az útlevélről szóló 1989. évi XXVIII. törvény, valamint

a 13/1989. (XII. 29.) BM rendelet végrehajtása.¹⁴ Az 1980–1990 közt keletkezett belső normák száma (BM vezetőinek utasítása, parancsa, [együttes] intézkedése, körlevele, állásfoglalása, ha a Határőrség Országos Parancsnoksága és az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőinek ilyen normáit is figyelembe vesszük) minimálisan 1931.¹⁵

A jogalkotás másik jellemzője volt, hogy évente kidolgozták a jogalkotásra vonatkozó terveket (munkatervet) a minisztérium, a kormány és a parlamenti szervezetek számára. Ezeket nem tartották be szó szerint, de a rutinszerű beszámolók (tájékoztatók) és a nagyobb jogalkotási feladatok időzítése előre látható volt, ellentétben a reformidőszakkal és a demokratikus választásokat követő évekkel. Például a Minisztertanács Honvédelmi Bizottságának 1988. második félévi munkatervében havi bontásban szerepelt a belügyminiszter előterjesztőként: a tűz elleni védekezésről és a tűzoltóságról szóló törvény téziseiről, a debreceni rendőrkapitányság épületének beruházásáról szóló előterjesztés felelőseként, másrészt tájékoztató benyújtásáért a határőrség tevékenységéről és a további korszerűsítési javaslatokról, a rendőrutánpótlásról és a kedvezményes nyugdíjba vonuló hivatásos állományról, illetve a számítógépes adatfeldolgozás titkosságának műszaki eszközökkel való megvédéséről (ipari miniszterrel közösen). Ugyanezen időszakra az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya munkatervében¹⁶ szerepel a fegyver nélküli katonai szolgálat szabályozása, a Néphadsereg fejlesztési terve a következő ötéves periódusra, az Országgyűlés ügyrendjének korszerűsítése, a nemzetiségi törvény koncepciója, az új tanácstörvény előkészítése, a választási törvény társadalmi vitájának követése, a tűzvédelmi és tűzoltósági törvény előkészítése, a határőrség működésére vonatkozó javaslatok és szabályozás áttekintése (figyelemmel a sorkatonai szolgálat és létszám változására és a megnövekedett kiutazás miatti útlevél-ellenőrzési feladatokra),¹⁷ valamint az alkotmányozás, a bírósági és ügyészségi szervezet reformjára vonatkozó jogszabályok előkészítésében közreműködés.

12.2. Az átmenet időszaka

Az ideologikus megközelítés, amely a szervezeti stabilitásra és a társadalmi kontroll rendészeti eszközökkel való fenntartására irányult, egyre erőteljesebben vegyült a reformjavaslatokkal. 1988–1989-ben akár azonos napon egyszerre volt jelen a két törekvés a jogi dokumentumok megalkotásakor. Vagyis a pártnak az államból kivonulása ellentmondásokkal teli időszakot jelentett. A Hazafias Népfront állásfoglalása, amely az *egyesülési és gyülekezési jog* törvényi szabályozásáról szóló vitát foglalta össze, egyben tapasztalatokkal is szolgált a nyilvánosság és a társadalmi (egyesületek, egyházak, szakmai fórumok megszólalásával járó) egyeztetés terén a katonai jellegű, zárt szervezetben dolgozó kodifikátorok számára, amikor ilyeneket hallottak: „az állami beavatkozás mértékét nem lehet bizonytalan jogfogalmakkal megadni. Az egyezségokmányokban az olyan általános fogalmak, mint az állam biztonsága, a közbiztonság, a közrend, szerepel egy nem elhanyagolható kitétel is, miszerint

¹⁴ 36/1989. (XI. 29.) BM utasítás, 40/1989. (XII. 27.) BM utasítás, 42/1989. (XII. 29.) BM utasítás, 43/1989. (XII. 29.) BM utasítás.

¹⁵ Levéltárba iratátadási jegyzéke alapján listázva (2011.)

¹⁶ KAO/523/1988., elküldte az MSZMP Csongrád megyei pártbizottságára tájékoztatásul, Varga Péter, 1988. július 7. KAO.23/3/1987-88.

¹⁷ A Honvédelmi Bizottság 1988. március 28-án tartott 386. üléséről készített jelentése.

ezek a viszonylatok egy demokratikus társadalomban jelentik a jogok korlátját.”¹⁸ Vagy arra kell választ adni, hogy megelőzhetik-e ezek a fontos törvények az alkotmányozást, nehogy az alkotmány elfogadása után módosítani kelljen ezeket: igen, mert a jelenlegi társadalmi, alulról jövő mozgásoknak gátja a magas szintű szabályozás hiánya, és ha a törvényi szabályozás betartja az alkotmányosság követelményeit, akkor nem merül fel az újraalkotásuk. Fontos megállapításuk, hogy e törvényekhez, mivel alapjogokat szabályoznak, nem kapcsolódhat az egyéni és a kisközösségi autonómia csökkentésére alkalmas alacsonyabb szintű vagy végrehajtási jellegű jogszabály.¹⁹ Persze a vita a kormányzaton belül is folyt, és arra jutottak, hogy az egyesülési és gyülekezési törvény éppen azért szükséges mielőbb, mert nélküle a belső társadalmi, gazdasági elégedetlenség, nyugtalanság, ellenzéki tevékenység és a nemzetközi kritikák hatására megélénkülő mozgalmak, rendezvények állami kezelése nem lesz sem jogszerű, sem hatékony, ami gátolja a demokratikus működést. Ezért az érintett minisztériumok képviselőiből álló tárcaközi konzultatív bizottság dolgozza ki e szabályozás koncepcióját, és nyújtsa be a minisztertanácsnak néhány héten belül.²⁰ A koncepciót megküldték az Alkotmányjogi Tanácsnak is, amelyben a gyülekezési jog alapjogi jellege miatt, a jogalkotási törvény szerint is, törvényben kell az alapjog lényegét és korlátait meghatározni, míg a törvény felhatalmazása alapján tanácsrendeletekben kell a helyi szervezési, jóváhagyási kérdésekkel foglalkozni.²¹

Szintén a jogalkotási törvényre hivatkozva sürgették a rendőrségről szóló törvényt a korabeli MT rendelet felülvizsgálatával, a tanácsokkal kapcsolatos irányítási feladatokra vonatkozóan vagy az állambiztonsági kérdésekre, legalább a törvényerejű rendelet kiegészítésével.²² A PB-nek készített javaslatban²³ a politikai pártokról, az alkotmánybírásról, valamint a közigazgatási bíráskodásról szóló törvényekkel kapcsolatos állásfoglalás szerepel, miszerint az egyesülési törvény alapján augusztusra elkészül a párttörvény, amelyet csatoltak a PB megvitatása céljából, akárcsak az Alkotmánybírásról és a közigazgatási bíráskodásról, amelyet a KB által létrehozott alkotmányozó bizottság is megtárgyalt. Szintén a PB vitatta meg²⁴ az egy- vagy kétkamarás Országgyűlésről, a köztársasági elnöki intézményről, a parlamenti képviselők és tanácsstagok választásáról szóló szabályozási koncepciót, és azt megfelelő átdolgozással nyújtották be a KB ülésére, majd annak alapján történik a kodifikáció, az érintett minisztériumi előkészítés és az Országgyűlésnek benyújtás.

A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság ülésére készített bel- és állambiztonsági kérdésekről szóló BM-jelentés²⁵ egyértelműen fogalmazott: „A jelenlegi politikai struktúra egyre gyengülő hatásfokú a nehézségek kezelésére, a válságból való kiút

¹⁸ *Hazafias Népfront Országos Elnöksége állásfoglalása a gyülekezési és egyesülési törvények tervezetéről* (1988. október 21.). 2.

¹⁹ *Hazafias Népfront Országos Elnöksége állásfoglalása a gyülekezési és egyesülési törvények tervezetéről* (1988. október 21.). 3.

²⁰ A Minisztertanács 3057/1988. (március 10.) határozata a belső ellenzéki, ellenséges személyekkel kapcsolatos egyes állami feladatok kidolgozását segítő tárcaközi konzultatív bizottság felállításáról.

²¹ Raft Miklós aláírásával, 6-XX/1988. Korom Mihály részére, Minisztertanács Titkársága, Államigazgatási Kollégium, 1988. március 22.

²² BM Titkársága, 10-293/1988. 1988. febr. 19.

²³ Alk/17/5/1989. március 14., MSZMP KB.

²⁴ Jegyzőkönyv a PB 1989. április 19-én megtartott üléséről.

²⁵ A Belügyminisztérium Jelentése a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatás-politikai Bizottság részére, 1989. június 9. (24. napirendi ponthoz: Bel- és állambiztonsági kérdések a jelenlegi belpolitikai helyzetben).

megtalálására. A hatalom és a társadalom nagy többségének korábban működő konszenzusa felbomlott. Társadalmi, politikai válsághelyzet alakult ki.” [Kiemelés jelen tanulmány szerzőjétől] A kiút megtalálása nehéz, mert „lassan alakulnak az új szocialista modell kontúrjai”. A vitában egyetértés volt arról, hogy a bel- és állambiztonsági szervekre a konzervatív visszarendeződés és a jobboldali veszély, az ellenséges tevékenységek miatt a jövőben is szükség van, de tevékenységüket nyílt jogszabályokban kell rendezni és biztosítani a megfelelő nyilvánosságot. Tehát elkerülhetetlen az állambiztonsági szervek átszervezése, valamint a szabályozási reform. Ez került tehát a PB elé. A határőrséget is érintette a sorkatonaságra vonatkozó modernizációs vita, így például a lelkiismereti okokból fegyveres szolgálatot nem vállalóknak a fegyver nélküli vagy az alternatív közösségi szolgálat bevezetése merült fel, amelynek előterjesztését 1989 februárjára ütemezte a Minisztertanács.²⁶

Az illusztrációképpen felsorolt átalakítási tervek keretezését az 1988–1989-es alkotmánymódosítási munkálatok²⁷ jelentették, amelyek önmagukban is monografikus feldolgozást igényeltek,²⁸ arra figyelemmel, hogy az átmenetnek nem született önálló alapjogi deklarációja, de a kodifikáció előre sorolta a politikai részvételt és az egyéni szabadságot garantáló ügyeket (választójog, népszavazás, gyülekezési, egyesülési jog, szólás- és sajtószabadság, vallás- és lelkiismereti szabadság).

Az 1988 végére elkészült első koncepció még népköztársaságról, köztársasági elnöki rendeletalkotásról, az MSZMP plurális rendszerben megőrzött vezető szerepéről, vegyes (listás és egyéni) választókerületekről, a nemzetiségek kollektív jogairól egy parlamentáris rendszerben szólt, ahol lenne helyi / tanácsi önkormányzat, alkotmánybíróság, ombudsman és számvevőszék a standard emberi jogok, önkormányzati jogok és az igazságszolgáltatási követelmények védelmében.²⁹

Mivel az Országgyűlés 1987. decemberi ülészakán határozott a kormányzati munka korszerűsítéséről, az eredményeket a *Belügyminisztérium Feladatterve a gazdasági-társadalmi kibontakozás elősegítésére* című dokumentumban³⁰ foglalta össze hat nagyobb tételben. Az 1988 februárjában a belső egyeztetésen a feladatterv merészebb pontjait érte csak kritika, de alapvetően támogatták a tanácsi munka összehangolását, a közigazgatási funkciók érvényesítését, a szocialista törvényesség, a belső rend, a hatékony határvédelem és tűzrendészet megvalósítását:

- az állambiztonsági feladatokról szóló rész a korábbi sablonokat ismételte meg a külső és a belső ellenségről, jogalkotási tennivalók megnevezése nélkül;
- a közbiztonsági feladatok közt megnevezték az igazgatásrendészet decentralizációját, az útlevéltörvény megfelelő végrehajtását és a lakosságot jobban kiszolgáló ügyintézés megszervezését;

²⁶ A Minisztertanács 3275/1988. határozata a katonai szolgálat teljesítésével összefüggő kérdésekről és további feladatokról.

²⁷ A Minisztertanács 2022/1988. (HT. 7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról, amely mögött ott állt az MSZMP KB és PB által létesített munkabizottságokban és az apparátusban folyó előkészítő tevékenység (lásd: 1988. nov. 22-i kibővített KB-ülés jegyzőkönyvét), nem csak az IM-ben.

²⁸ KUKORELLI István – TÓTH Károly (2018): *Az alapjogi jogalkotás az alkotmányos rendszerváltás éveiben*. Lakitelek, Antológia.

²⁹ A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. (1991) In KILÉNYI Géza szerk.: *Egy alkotmányfelkészítés dokumentumai*. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.). Budapest, Államtudományi Kutatóközpont. 103–193.

³⁰ Állambiztonsági Történeti Levéltár, ÁBTL 1.11.1. 96.D.45-174/88.

- a tanácsi feladatok közül kiemelték a volt Tanácsi Hivatalnak a BM szervezetébe integrálását, az ezzel járó irányítási szervezeti dokumentumok kidolgozását, a tanácsi irányítási rendszer, a megyei tanácsokkal való együttműködés eszközeinek kialakítását, a tanácsi önkormányzatiság erősítését, valamint a szakirányítást ellátó minisztériumokkal való koordináció fejlesztését; „[a]z igazgatási hatósági teendők ellátása során kezeljék kiemelten az állami szervek és a lakosság közötti kölcsönös bizalom további erősítését a jogalkotásban és a jogalkalmazásban. Fordítsanak fokozott figyelmet a hatósági ügyintézés egyszerűsítésére, gyorsítására, humanitásának növelésére”;
- a BM-hez tartozó országos parancsnokságokkal és a kormányőrséggel kapcsolatosan, másrészt a tárcához kapcsolódó pénzügyi és egészségügyi-szociális ügyeknél nem esett szó jogalkotási munkákról;
- a káder- és személyzeti teendőknél szerepel, hogy „korszerűsíteni kell a személyzeti munkát szabályozó belügyi rendelkezéseket”, csökkentve a felesleges bürokráciát;
- a vezetés színvonalát emeli a feladat- és hatáskörök pontos megjelölése, elhatárolásuk a belső szabályokban jelenjen meg, a szocialista törvényesség és a jogpolitikai elvek betartásával.

A szervezeti átalakítás eleme volt, hogy a BM szerveit három kategóriába kellett besorolni 1988 tavaszán: M (minisztériumi), K (a minisztérium közvetlen irányítása alá tartozó központi szervek) és T (területi szervek) valamelyikébe, azon belül megkülönböztetve az irányítást és a végrehajtást végző egységeket.³¹ Ez nemcsak a javadalmazást változtatta meg, de számos ügyrendet is, nyilván nem függetlenül az egyéb reformoktól (például az új elnevezésű Állambiztonsági [Törzs] Osztály ügyrendjét³² is a korszerűsítésre hivatkozva kellett gyorsan kiadni).

12.3. A rendszerváltozás jogalkotási feladatai

A politikai egyeztetés három hónapos tárgyalását követő megállapodás³³ éppen egy tucat törvény kidolgozásáról és benyújtásáról szólt, amelyből tíz a belügyi referádát közvetlenül vagy jelentős mértékben érintette (alkotmánymódosítás, alkotmánybíróvási, választási, párttörvény, Btk. és Be. módosítása, köztársasági elnök választásáról, választási eljárásról, informatikáról, közszolgálatról szóló törvény), továbbá számos szólt politikai és hatósági intézkedés megtételéről (például a rendőrhatalom kényszer felfüggesztéséről, a választási kampány békés és költségvetésből támogatott jellegéről). Ennek alapján az 1989. október és 1990. március között a parlament napirendjére került több törvényjavaslat, és mindez befolyásolta a demokratikus átmenetet folytató kormány terveit is.

³¹ Magyar Népköztársaság Belügyminiszterének 1/1988. számú utasítása a BM szervei új kategóriába sorolási rendszerének bevezetéséről (1988. január 19.).

³² Sillai Árpád, BM Állambiztonsági Miniszterhelyettes Titkársága, 1988. augusztus.

³³ Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról. A magyar országgyűlés jogalkotása, 1990. Függelék, 271–272.

Az 1990. évi tavaszi többpárti demokratikus választások után megalakult konzervatív kormány programjában³⁴ a jogalkotás számára kijelölt több feladatot, amelyekre az egyes belügyi társ- / felelősségi körbe tartozó előterjesztésekben is célszerű volt hivatkozni:

- a jogrendszer és a joggyakorlat mércéje legyen az Emberi jogok európai egyezménye (1950), amelynek érvényesítésére kiemelkedő törvényeket kell alkotni;
- a kisebbségek szabad önszerveződését is segítő (önkormányzati) törvényt kell alkotni;
- az Európai Önkormányzati Charta (1985) elveinek érvényesítését a helyi demokratikus hatalomgyakorlás révén, az önkormányzás joga és az ehhez szükséges autonómia-elemek, az állami költségvetési hozzájárulás biztosításával jogszabályban kell rendezni;
- a szovjet csapatok kivonulásával (1991. június 30-ig) az államterület, az államhatalom védelmét a hazai haderő és a kollektív biztonsági rendszer bekapcsolódásával kell megvalósítani (azaz nemzetközi szerződésekkel, haderőreformmal, honvédelmi, határellenőrzést, -védelmet, határrendet érintő szabályozással);
- a rövid távú, 120 napos program keretében pedig ki kell alakítani az ütőképes, korszerű, társadalmilag és anyagiilag nagyobb megbecsülést élvező, de kisebb létszámú és költségű államigazgatás szervezeti modelljét (nyilván a megfelelő szabályozás előkészítésével), a lakásgazdálkodási (építési, fenntartási) rendszer reformjavaslatát, a telek- és helyiséggazdálkodás újraszabályozását, a teljes szovjet csapatkivonás szervezését, az utánuk maradó környezet állapotának felmérését;
- a jogalkotási programban kifejezetten szerepelt még a Házzsabály, a jogalkotási törvény módosítása, az önkormányzati, a helyhatósági választásokról szóló, a rendőrségi, a nemzetbiztonsági, a nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény, a kisajátítási jogszabályok módosítása, távlatilag pedig az államigazgatási eljárásról szóló törvény korszerűsítése, a lakásgazdálkodási rendszer átalakításával összefüggő jogszabályok, a Btk. és a Be., valamint a szabálysértési kódex korszerűsítése.

Az Alkotmány átfogó módosításával (1989. évi XXXI. törvény) a jogforrások és az állami irányítás egyéb (normatív) eszközeinek köre átalakult, noha a korábbi jogszabályok / utasítások, parancsok hatályban maradtak. Azok csak fokozatosan módosultak vagy kerültek hatályon kívül (lásd a deregulációt).

A *Házzsabályt* (akkori nevén *Ügyrendet*) 1989 januárjában módosították, eltörölve az 1986-ban bevezetett korlátozásokat: így visszaállították a módosító javaslatokról való szavazás sorrendjét, bevezették a törvényjavaslatok kétfordulós (általános és részletes) vitáját, a képviselők már nemcsak a vita előtt, hanem a vitában is benyújthattak módosító javaslatokat. Jelentős újdonság volt az évi két ülészak helyetti négy, részben ennek köszönhetően 1989-ben 36 ülésnapon 56 törvényt fogadott el a parlament. 1990 februárjában újabb módosítás következett: át kellett venni az 1989. októberi alkotmányrevíziót, az új intézményekkel (például KE, AB, ÁSZ) és az országgyűlési működéssel kapcsolatos új szabályokat. Az átfogó házzsabályi reformot 1990–1994 közt több frakció is akarta, de ezt megakadályozta, hogy érdekkülönbség volt a kormánypártok és az ellenzék között, az előbbi a törvényalkotás gyorsaságában, a hatékony működésben volt érdekelt, míg az ellenzéknek

³⁴ *A Nemzeti Megújódás Programja* (1990). Budapest.

a kormány ellenőrzése, valamint az ellenzéki / kisebbségi jogok érvényesítése. Ezért csak módosítás született, miszerint csak azok a módosító javaslatok jutottak tovább a részletes vitára, majd szavazásra, amelyek a parlamenti bizottságban a tagok egyharmadának a támogatását élvezték; bevezették a végszavazás intézményét, amely lehetővé tette a kodifikációs hibák kijavítását, és az Áht. elfogadásával párhuzamosan több idő jutott a költségvetési törvény megfelelő megtárgyalására. A vágyott reformjavaslat 1993-ban készült el, de csak a következő ciklus elején, 1994-ben fogadták el.³⁵

Az új szervezeti és működési rendszert 1994 tavaszán szabályozták,³⁶ de időközben is volt néhány változtatás, amelyekből a jogalkotás szempontjából jelentősebbeket kiemeljük:

- 1990-ben a jogalkotást koordináló Jogi Főosztály a közigazgatási államtitkárhoz tartozott, majd 1991–1994 között a közjogi helyettes államtitkárhoz Törvény-előkészítő Főosztály elnevezéssel, amely jobban kifejezi ezt a feladatkört;
- 1990-ben a miniszterhez tartozó egység a Parlamenti Titkárság, amely a törvényhozással kapcsolatos napirendek, egyeztetések miatt játszott bizonyos szerepet, ideértve a beszámolókat, meghallgatásokat, kérdések miatti szakmai anyagok készítését, koordinálását; ez 1991-től átkerült a parlamenti államtitkár irányítása alá kiegészülve a társadalmi kapcsolatokért való felelősséggel, így kezdi meg működését a Parlamenti és Társadalmi Kapcsolatok Főosztálya;
- 1991-től a miniszterhez bekötött szervezeti egység nemcsak a Rendszeti Hivatal – azon belül Rendszeti Főosztály, amely így a rendőrséggel, határőrizettel, közbiztonsággal kapcsolatos kiemelt kormányzati (és szabályozási) figyelmet jelzi –, de a létrejött Nemzetközi Kapcsolatok Főosztálya is, amely a nemzetközi szerződések, megállapodások megkötésére, szövegezésére is hivatott volt.

A *kodifikációs részfeladatok* (szabályozási koncepció, nemzetközi szerződés kötésére felhatalmazás készítése, jogszabály / szerződés szerkesztése, politikai és szakmai, külső és belső egyeztetése, korlátozott körben hatásvizsgálat, ügyrendek szerinti előterjesztés előkészítése, benyújtása) a szakmai főosztályok és a funkcionális egységként működő Törvény-előkészítő Főosztály, valamint a Nemzetközi Kapcsolatok Főosztály és a (miniszteri, államtitkári) titkárság(ok) között oszlottak meg. Szintén a Törvény-előkészítő Főosztályra hárult a jogalkotást érintő munkatervek, beszámolók (tájékoztatók) készítése és a tárcalap (*Belügyi Közlöny*) szerkesztése, továbbá az elfogadott normatív szövegek aláírásra és kihirdetésre előkészítése. A más tárcáktól és az országos parancsnokságoktól érkezett normaszöveg-tervezetek *véleményezése*, annak a tárcán belül koordinálása és kodifikációs (jogharmonizációs, alkotmányos, nyelvi, szerkesztési, jogösszehasonlító ismeretekre épített) megfogalmazása döntően a Törvény-előkészítő Főosztályra hárult, de a tárcaérdekek, költségvetési és a részletes szakmai, politikai érvek hatékony képviselését a másik három egység vagy az országos parancsnokságok részvétele biztosította.

Az 1990–2000 közötti évtizedben a belügyi jogalkotási és jogszabály-előkészítési munkák nagy mennyiségét Parádi József számításai is lehet jelezni: legalább 72 törvény és nemzetközi szerződés törvényi kihirdetése, valamint 22 szakterületen (rendőrség, nemzetközi

³⁵ SOLTÉSZ István (2018): Házzsabálytörténet (1986–2010). In Módos Mátyás szerk.: *A házzsabályon túl – Előadások a parlamenti jog aktuális kérdéseiről*. I. kötet. Budapest, Országgyűlés Hivatala, Törvényhozási Igazgatóság. 133–145.

³⁶ 5/1994. (BK. 6.) BM utasítás.

bűnügyi-rendészeti együttműködés, személy- és objektumvédelem, fegyvertartás, választás, adatkezelés, állampolgárság, menekültügy, útlevél, vízum, bevándorlás, határvédelem, nemzetbiztonság, katasztrófavédelem, hivatásos jogviszony, önkormányzatok, lakásügy, településfejlesztés, önkormányzati gazdálkodás) a különböző rendeleti szabályozás kialakítása, vagyis 76 kormányrendelet kidolgozása és 67 nemzetközi szerződés kihirdetése, 13 tárcával együttműködésben 81 rendelet kimunkálása, 18 országgyűlési határozat kialakítása hárult a minisztériumi kodifikációval foglalkozókra. Ha csak az első ciklusra koncentrálunk, akkor a saját számításunk szerint 1990 májusa és 1994 áprilisa között legalább 57 törvényt, 13 nemzetközi szerződést kihirdető törvényt, valamint 17 országgyűlési határozatot kellett a tárcánál egészében vagy első helyen felelősként előkészíteni, a kormány- és miniszteri rendeleti szabályozás terén pedig 200 feletti dokumentumszámról beszélhetünk. Különösen a nemzetközi bűnügyi, határőrizeti és határellenőrzési, vízum nélküli utazási ügyekben (csak ez utóbbiban 27) sok megállapodás született, rendelet formájában, önállóan vagy érintettként, a BM részéről is együttes tárgyalásokat igényelve.³⁷ Másfelől, a belügyi rendeleti jogszabály-előkészítés a végrehajtási jellegű, eleve két- vagy még több szintűnek szánt vagy a több tárcát érintő szabályozási mód integráns része volt.³⁸ Külön említhető az amnesztiára, a rehabilitációra, illetve a nemzetközi megállapodás felmondására vonatkozó szabályozás a történelem kizökkent kerekének helyreállítása érdekében,³⁹ valamint az állami irányítás egyéb eszközeinek kidolgozása – túl a már említett országgyűlési normatív határozatokon –, hiszen a belügyi egységekben a szervezeti és működési szabályzatra, ügyrendekre, utasításokra, valamint a kapcsolódó nomenklatúrákra gyorsan szükség volt.⁴⁰ A tárgyidőszakban a közreműködésünkkel előkészített központi jogszabályok, jogszabálytervezetek felsorolását a Mellékletek 2. pontja tartalmazza.

³⁷ Például: 15/1993. (I. 27.) Korm. r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Németországi Szövetségi Köztársaság Kormánya között a szervezett bűnözés elleni harcban folytatott együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről; 102/1990. (XII. 7.) Korm. r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyság Kormánya között a vízumkényszer megszüntetésére vonatkozó megállapodás kihirdetéséről; 2/1993. (I. 13.) PM r. a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között új határátkelőhelyek létesítéséről aláírt Megállapodás kihirdetéséről.

³⁸ Például: A rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM r.; 2/1993. (II. 2.) BM r. az országgyűlési képviselőknek a rendőrség, a határőrség, a polgári védelem és a tűzoltóság működésére szolgáló területre történő belépéséről; 125/1993. (IX. 22.) Korm. r. a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról; A polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. r. és végrehajtására vonatkozó 7/1992. (V. 19.) BM rendelet; 22/1992. (XI. 25.) KHVM–HM–BM együttes rendelet a fegyveres erők részére történő közúti járművezető képzésről, vizsgáztatásról és az ehhez kapcsolódó vezetői engedély kiadásáról.

³⁹ Például: 1991. évi V. tv. közkegyelem gyakorlásáról; 1992. évi XI. tv. az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmissé nyilvánításáról; 1990. évi XXXII. tv. a magyar állampolgárságtól megfosztó határozatok hatályának megszüntése, az 1990. évi XXVII. tv. módosítása, 1991. évi VII. tv. a magyar–román kettős állampolgárságot kizáró egyezmény (1980. évi 2. törvényerejű rendelet) hatályon kívül helyezéséről.

⁴⁰ 8002/1992. (BK. 21.) BM tájékoztatója az egyes települések polgári védelmi besorolásáról [az ország egyes települései polgári védelmének békeidőszaki tervezési, szervezési és működési alapjául szolgáló besorolást a polgári védelemről szóló 15/1992. (I. 27.) Korm. rendelet végrehajtására vonatkozó 7/1992. (V. 19.) BM rendelet 6. §-ában meghatározott követelmények alapján]; A Nukleárisbaleset-elhárítási Kormánybizottság 1/1993. határozata.

Összességében a demokratikus jogállami átmenetből a belügyi jogalkotás nagy részt vállalt magára, bár kevés volt a kifejezetten kodifikációs tudással rendelkező tisztviselő, aki civil és nem militáns gondolkodással, az emberi jogok és a joguralom szolgálatában, a megváltozott európai architektúra és a társadalmi elvárások megváltozása közepette végezte munkáját. A többség csak részben volt erre szakmai életútját illetően felkészülve, de a történelmi lehetőség, hogy a jog nem csupán reflektív, hanem projektív erővé válhat, megteremtette a különböző háttérű és tapasztalatú tisztviselők fegyelmezett, szakmai újításokra kész működését. Az, hogy ennek a joganyagnak csak töredéke – a nemzetközi megállapodások és a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény kivételével – maradt fenn mára, az nem az akkori kodifikátorokat minősíti, hanem azokat, akik a jog autonómiáját fokozatosan felszámolták, a jogalkotást pedig instrumentalizálták.