

315.745

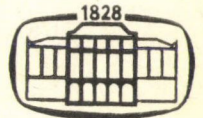
15  
1981

# GAZDASÁG- ÉS JOG- TUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
GAZDASÁG - ÉS  
JOGTUDOMÁNYOK OSZTÁLYÁNAK  
KÖZLEMÉNYEI

9

XV. kötet 1—2. szám



# GAZDASÁG- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
GAZDASÁG- ÉS JOGTUDOMÁNYOK OSZTÁLYÁNAK KÖZLEMÉNYEI

A szerkesztő bizottság tagjai:

EÖRSI GYULA, KULCSÁR KÁLMÁN, SZALAI SÁNDOR

Szerkesztő:

KULCSÁR KÁLMÁN

Technikai szerkesztő:

MÁDL FERENC

KIADÓHIVATAL: 1363 BUDAPEST V., ALKOTMÁNY U. 21.  
SZERKESZTŐSÉG: 1051 BUDAPEST V., MÜNNICH F. U. 7.

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei a *Gazdaság- és Jogtudomány* változó terjedelmű füzetekben jelennek meg, és az Akadémia IX. Osztályának munkájáról szóló tájékoztatót, az Osztály előadó ülésein bemutatott dolgozatokat, magyar nyelven még nyomtatásban meg nem jelent értekezéseket közölnek a közgazdaságtudomány, az ágazati gazdaságtudományok, az állam- és jogtudományok, a szociológia, a statisztika, a demográfia, valamint az afro-ázsiai kutatások köréből. Évenként általában négy füzet jelenik meg.

A kéziratok a következő címre küldendőek:

*Gazdaság- és Jogtudomány*  
*Magyar Tudományos Akadémia*  
IX. Osztályának Közleményei  
1051 Budapest V., Münnich F. u. 7.

Ugyanerre a címre küldendő minden szerkesztőségi levelezés.

Közlésre el nem fogadott kéziratokat a szerkesztőség lehetőleg visszajuttat a szerzőhöz, de felelősséget a beküldött kéziratok megőrzéséért vagy továbbításáért nem vállal.

A *Gazdaság- és Jogtudomány* előfizetési ára 72 Ft. Belföldi megrendelések az Akadémiai Kiadó (1363 Budapest V., Alkotmány u. 21. Pénzforgalmi jelzőszámunk 215—11488), külföldi megrendelések a „Kultúra” Külkereskedelmi Vállalat (3189 Budapest I., Fő u. 32., pénzforgalmi jelzőszám: 218—10990 43-790-057-181) útján eszközözendők.

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztálya a következő idegen nyelvű folyóiratokat adja ki:

1. *Acta Oeconomica*, 2. *Acta Juridica*

*Acta Oeconomica* szerkesztősége: 1112 Budapest XI., Budaörsi út 43—45. *Acta Juridica* szerkesztősége: 1014 Budapest I., Országház u. 30.



# A BÜNTETŐJOG ÉS A GARANCIÁK\*

KIRÁLY TIBOR

1. A régmúltba a mítoszok világába vész el az a pillanat, amikor az ember már értelmével ítélve feltalálta a bűnt és a bűncselekményt. És attól kezdve mindmáig nem szabadulhatott meg tőle; nem tudunk történelmünk akár egy lélegzetvételyi rövid szakaszáról sem, amikor ne lettek volna bűnök és büntettek.

Az ősi emberi közösségekben már alakultak ki képzetek a jóról és a rosszról, a szabadról és tilosról. A tilalmak, a tabuk olyan lenyűgöző erővel hatottak az emberre, épp oly áthághatatlanoknak látszottak, mint a legyőzhetetlen természeti törvények, és megszegőiket épp oly kérlelhetetlenül sújtotta a törvény, a felette őrködő hatalom, mint azt, aki a tűz, a víz, a lég vagy a föld erőit sértette meg.

Az ősi társadalmakban a bűncselekmény még nem jogi, hanem jog előtti, naturális bűncselekmény. Ilyennek csak a törzsen, csoporton belüli cselekményeket – a társak megölését, kifosztását, a saját vallás parancsainak megsértését, az árulást, a közösségi erkölcsök megszegését – tartották. Más csoport tagjának a megölése, az idegen vallási szimbólumok megsértése, a nyílt lopás vagy rablás éppen, hogy hóstett volt. De a törzsen belül is a gyenge csecsemők, a betegek, az örültek, az agg szülők elpusztítása megengedett és igazolt cselekedet volt.<sup>1</sup>

Az emberiség ősi eposzai, amelyek még az állam előtti időket idézik, oly eseményeket írnak le, amelyek bűnről, büntetésről vallanak és arról árulkodnak, hogy az ember ezekről igen korán alkotott magának fogalmakat és elveket.

A Gilgames-eposzban tudnak bűnről és büntetésről, de már arról is, hogy ártatlant nem való büntetéssel sújtani. Éa isten korholja Enlilt, a főistent, hogy özönvízzel nemcsak a bűnösöket, hanem az ártatlanokat is elpusztította.<sup>2</sup> Későbbi (i. e. 2. ezred végi) mezopotámiai feloldozást kérő könyörgés hosszú bűnjegyzéket tartalmaz, amiből megismerhetjük e kor képzetét a bűnről. A kérelmező elmondja vétkeit: isteneit becsmérelte; hamisan vádaskodott; bírákat, tanúkat vesztegetéssel megkörnyékeztén igaztalan pört nyert; szegény özvegyasszonyt sanyargatott; a megkötözött gúzsát föl nem oldotta; lopott; hamis mértékkel mért; városa rendjét lábbal tiporta, ügyeit elárulta . . . stb.<sup>3</sup>

\*A szerző 1980. október 28-án tartott akadémiai székfoglaló előadása.

<sup>1</sup>Pinatel, Jean, *La société criminogène*, Paris 1971. 8–11. old. Ide tartozó különös intézmény volt a szakrális királygyilkosság: az elyengült, megöregedett főnök rituális megölése. Valószínű, hogy Álmos vezér eltűnése is ilyen ritust takar, *Hahn István, Istenek és népek*. Bp. 1980. 60. old.

<sup>2</sup>„Aki bűnös, hadd hordozhassa bűne súlyát . . . s miért kellett mindet megölnöd? A bűnös lakolhatott volna özönvíz nélkül . . .” (*Gilgames. Az agyagtáblák üzenete*, fordította Komoróczy Géza alapján Rákos Sándor. Bp. 1966. 154. old.)

<sup>3</sup>*Gilgames*, 239–242. old.

Az Odysseia, a béke idejébe helyezett eposz, nem nélkülözi a bűnt, a szenvedést, a bűnhődést. Odysseus kegyetlen bosszút állt a feleségét zaklató kérőkön, mind lenyilazta, kíméletlenül kivégezte őket. (S mi volt a bűnük, mit vetett a szemükre? „... fölemésztették a házam / Szolgálólányaimat letepertétek ti erővel / Még éltem s feleségül akartátok ti a nőmet, / Nem féltetek az isteneket) . . .” A hűtlen szolgálólányokat fia, Télémachos, megszegyenítő halállal, akasztással végezte ki és az áruló szolgának Melantheusznak orrát, fülét, végtagjait levágták, szemérmét kitepték és a kutyáknak vetették.<sup>4</sup>

A Kalevalába foglalt Kullervo-énekek nemzeti harckorról, a foglyok szolgaságra vetéséről, vérbosszúról, vérfertőzésről és bűnhődésről adnak hírt.<sup>5</sup>

Az említett szemelvények olyan korok nézeteiről és normáiról tanúskodnak, amikor az állam és a jog, vele a büntetőjog és benne a bűncselekmény képzete, még csak születőben volt. Az őstársadalmakban jogi normák és jogban tételezett büntettek ismeretlenek voltak. Még nem különült el a jog más társadalmi normáktól – a vallási, erkölcsi, technikai normáktól, mint ahogyan nem különült el a hatalmi szervezet sem az emberi csoporttól. Mezopotámiában a Gilgames-eposz után azonban történetileg rövid idő múlva összefoglalják a jogot a Hammurabi törvénykönyvében; a homéroszi eposzok születésével egy időben Hésziodosz fejlett igazságszolgáltatásról tud, hiszen ezt írja: „... pénzéhes bíró a jogot . . . csúri-csavarja”, de Zeus leánya Diké „... atyja mellé ülve . . . messzire csengő hangon hirdeti meg, hogy a bűnre lecsapjon a bosszú . . .”<sup>6</sup>

2. Az osztálytársadalom és a jog kialakulásával a bűncselekmény is új szférába lépett át: jogi kategóriává lett. Nem szakadt meg azonban minden kapcsolata korábbi létével. Hasonló tilalmakat és parancsokat tartalmaz, ráépül korábbi fejlődési szakaszára, de új elemeket és minőséget kap.

*Engels F.* korában már közismert volt, és ő maga is írta, hogy a jóról és a rosszról való képzetek népenként, korszakokként változtak, és egymásnak gyakran homlokegyenest ellentmondtak, és rámutatott arra is, hogy minden eddigi erkölcsi elmélet, végső fokon, a mindenkori gazdasági társadalmi helyzet terméke.<sup>7</sup> Ezek a megállapítások érvényesek a büntetőjogra is, amelynek kapcsolata az erkölcsi norma-rendszerrel ismert és elismert. A büntetőjog korszakokként és népenként változott. Megélte az antik, a feudális, a tőkés jog korszakát és éli a szocialista társadalmak korát. De csak az általánosítás magasabb fokán beszélhetünk „a rabszolgatartó”, a „feudális” vagy más társadalom büntetőjogáról, mert ezekben igen jelentékenyen eltérő változatok ének.

Ha csak futólagos pillantást vetünk az ókori büntető törvényekre, megtalálhatjuk néhány fontos jellemvonásukat. Talán a legfeltűnőbb az, hogy a magántulajdon védelme mellett felfedezték és szentesítették a törvény előtti egyenlőtlenséget, mert nem minden ember személye részesült azonos büntetőjogi védelemben. A büntetőjognak ez a vonása végighúzódik egészen a tőkés rendszerek jogáig, amikor is meghirdetik a törvény előtti egyenlőséget.<sup>8</sup> A jogegyenlőtlenség makacsnak és tartósnak bizonyult. *Széchenyi I.* Stá-

<sup>4</sup> *Homérosz*, *Odysseia*, fordította Devecseri Gábor, Bp. 1949. 22. ének, 334–346. old.

<sup>5</sup> *Kalevala*, fordította Vikár Béla, Bp. 1959. 35., 36. ének, 446–456. old.

<sup>6</sup> *Hésziodosz*. Istenek születése. Munkák és napok, fordította: Trencsényi-Waldapfel Imre, 1976. 49. old.

<sup>7</sup> *Engels*, *Anti-Dühring* Bp. 1974., 93–94. old.

<sup>8</sup> *Hammurabi* törvénye szerint: ha szabad ember – „awelum” – másik szabad ember arcát megütötte, egy mana ezüstöt fizetett; ha azonban szolga ütötte meg a szabad ember arcát, a fülét

diumának V. törvényében okkal követelte: „Mindenki egyenlőn áll(jon) a törvény oltalma és súlya alatt”.<sup>9</sup>

A római jog kitűnt az absztrakt fogalmak alkotási képességével és feltalálta a felségsértés általános fogalmát. „A szentségtöréshez igen közel áll az a bűncselekmény, amit felségsértésnek hívunk. — Felsősejtés az a cselekedet, amely a római nép vagy annak biztonsága ellen irányul.” Ide tartozott pl. az összeesküvés, a templomok elfoglalása, a hatalmat gyakorlók meggyilkolása, a császárok felszentelt szobrainak beolvasztása.<sup>10</sup>

A keresztény egyház hatására a középkori és a feudális jogban feltalálták a homoszexualitás, a házasságtörés, a kicsapongás (korhelykedés), az eretnokség, az istenkáromlás bűncselekményét. A francia forradalom eltörölte a vallás elleni bűncselekményeket — velük együtt a felségsértést. Helyükbe feltalált különböző politikai bűncselekményeket, mint a rojalizmust, federalizmust, terrorizmust — de ezekből idők változásával erények is lehettek.<sup>11</sup>

A magyar késői feudális jogban ismertek több olyan bűncselekményt, amit az 1878. évi kódexbe már nem vettek fel, vagy amelyek később mentek ki a használatból. Legnevezetesebbek közülük: az istenkáromlás, hit-elhagyás, bűbájosság, öngyilkosság, sodomia (homoszexualitás), paráználkodás, ágyasság. Néhányuknak az eltörlésére pl. a párviadal, vétkes bukás, házasságtörés, a természetelleni fajtalanság egy-két fajanak a dekriminalizálására azonban már a szocialista jogalkotásnak kellett vállalkoznia.

3. A büntetőjog és a bűncselekmények körének változásáról, a nekik tulajdonított jelentőségéről, végső soron a társadalom büntetőjogi szemléletének változásáról, élénken tanúskodik a bűncselekmények csoportosítása is. Hogy a bűncselekményeket tárgyak alapján kell-e a törvényben csoportosítani és ha igen: hogyan, erről természetesen sohasem volt egyező vélemény. Szalay László pl. ellenez minden törvényi csoportosítást,<sup>12</sup> mások mellette kardoskodnak. — Ma ez utóbbi tendencia az uralkodó — elvi okok miatt: a bűncselekményi csoport jelzi a bűncselekmény súlyát, a többihez való viszonyát, a védett jogi tárgyat; technikai okok miatt: segíti a törvény áttekintését, a cselekmény minősítését.

Régi, még a római jogból ismert csoportosítás volt a felosztása köz- (crimen) és a magánbűntettek (delictum), amelyet a késő feudális jog is megtartott.<sup>13</sup> A közbűntettekben nemcsak egyéni sérelmet láttak, hanem a közösségét is, és üldözésüket társadalmi (köz)ügynek tartották, a magánbűntettek üldözését pedig rábízták a sértettre és polgári perre.

A polgári kor jogtudománya és törvényei a bűncselekmények jogtárgy szerinti csoportosításában és a csoportok sorrendjében, sohasem látott merőben technikai kérdést — mint ahogy nem is az —, hanem fontos ideológiai jelenséget, amelyben a büntetőjog társadalmi funkciója, a védelem fő iránya kifejezést kapott.

A 19. szd. elején Vuchetich a bűncselekményeket négy csoportba sorolta, nevezetesen: amelyek közvetlenül az államot, az ember veleszületett jogait, szerzett jogait sértik

levágták. — 203., 205. § Az első magyar király István törvényeiben szintén nincs az embereknek egyenlő értéke, a szabad értékesebb, mint a szolgálta.

<sup>9</sup> Széchenyi István Munkái Bp. II. köt. Bp. 25. old.

<sup>10</sup> Diódsi György, A római jog világa, Bp. 1973. 220. old.

<sup>11</sup> Pinatel 9. old.

<sup>12</sup> Szalay László, Publicistai dolgozatok, Pest, 1847. I. köt. 71. o.

<sup>13</sup> Diódsi, 201. old.; Szlemenics Pál, Fenyítő törvénytörvényi magyar törvény, Pest, 1862, 48. old.



és a test bűneit.<sup>14</sup> A francia 1810. évi kódex alapján két csoport volt ismert: a köz- és az egyén elleni bűncselekmények. Az 1843. évi magyar javaslat: az egyesek- a társadalom-, s végül az állam elleni bűncselekményeket különböztette meg, az 1878. évi btk. pedig némi következetlenséggel ezt a felosztást tartotta, de fordított sorrenddel.<sup>15</sup>

Ez a csoportosítás, amely megfelelt a törvények belső logikájának és egyúttal hangsúlyozta az individuum jelentőségét, eltakarta a társadalmi rendszer alapjának: a magántulajdonnak nyújtott védelmet. A tulajdon elleni támadásoknak csak egy része tartozott ui. a társadalom elleni bűncselekmények közé (pl. a gyújtogatás, magánosok elleni erőszak), de többségük (a vagyon elleni bűncselekmények) a személy elleni bűncselekmény között húzódtak meg.

A szocialista büntetőjog és tudománya egyaránt tisztában van azzal, hogy a bűncselekmények csoportosításának politikai, de legalább is jogpolitikai jelentősége van és hogy e rendszerben kifejeződnek azok a társadalmi – gazdasági viszonyok, amelyek között a büntető törvény született.

A szocialista irodalomban általában a védett jogi tárgy hármasságát különböztetik meg: az általánost, a speciális és a közvetlent; a bűncselekmények törvényi csoportosítására a speciális (csoport-) jogtárgy az irányadó.<sup>16</sup> A kódexek ennek alapján a bűncselekményeket különféleképpen kategorizálják és tíz-húsz fejezetbe osztják be. (Az 1961. évi szovjet orosz btk. különös része tizenkét, az 1961. évi magyar kilenc fejezetre oszlott. Általában megkülönböztetik: a politikai és politikai- gazdasági; a béke és emberiség-; a szocialista tulajdon, és a gazdasági rend-; a személy elleni; a katonai bűncselekményeket.)<sup>17</sup>

A bűncselekmények csoportosításban felfedezhető jelentékeny különbségek részben az országok eltérő hagyományaiából származnak, részben jogi- technikai természetűek, részben annak a következményei, hogy a védett jogi tárgyak mélységi tagolása igazán nemcsak három lépcsőben történik, mint ahogyan azt tévesen hisszük. Például a személy elleni bűncselekmények további speciális (csoport-) tárgy szerint is feloszthatók: a személy testi integritása, a személy alkotmányos jogai elleni és más bűncselekményekre. Azt is figyelembe kell venni, hogy egyes bűncselekmények ide- vagy oda sorolása lehet valamilyen (helyes vagy helytelen) aktuális jogpolitikai megfontolás eredménye. Erre példa a mi törvényhozásunkban: a vesztegetés osztódása- egyesülése, vándorlása a különböző törvények különböző fejezetei között. Sőt azt is észrevehetjük, hogy 1961-től 1978-ig nem változott annyit a társadalmi rendszer, mint a két btk. különös részének, illetőleg fejezeteinek belső beosztása.

A szocialista büntetőjogokban jogtárgyuk alapján a bűncselekményeket lehetséges emígy csoportosítani: 1. állam elleni bűncselekmények (amelyek a társadalmi, politikai, gazdasági rendszer alapja, az állam biztonsága ellen irányulnak), 2. az állam igazgatása elleni bűncselekmények (amelyek az állam hatalmi szerveinek jogszerű működését, de nem a rendszer politikai alapjait veszélyeztetik vagy sértik), 3. a személy elleni bűncse-

<sup>14</sup> *Vuchetich*, Matthias, *Institutiones iuris criminalis hungarici*, Buda, 1819, 46. old.

<sup>15</sup> *Finkey* Ferenc, *A magyar büntetőjog tankönyve* Bp. 1909, 524. o.

<sup>16</sup> *Gelyfer*, M. A. *Ugolovnoe pravo zarubeznich szoc. sztran*, Moszkva, 1978. 19. old. *Andrejew*, Igor, *Polskie prawo karne*, Warszawa, 1971. 297. old.

<sup>17</sup> *Andrejew* Igor, *Zagadnienia prawa karnego panstw socialistycznych*, Warszawa, 1971. 102–103. old.

lekmények (amelyek az alkotmányos, valamint a személyiségi jogokat támadják). 4. A közösség elleni bűncselekmények (amelyek közvetlenül személyek – néha határozatlan körű – csoportjának vagy az egész társadalom jogait sértik, anélkül azonban, hogy sértenék ennek politikai alapjait és biztonságát).

4. A büntetőjog – mégha a jog őskorában keletkezett is – *másodlagos, követő természetű* abban az értelemben, hogy mindaz az érték, amit a büntetőjog véd, előtte keletkezik. Ha e kérdést genezisében tekintjük, látnunk kell, hogy előbb kellett felismerni az emberi élet értékességét, a tulajdon hasznosságát, a politikai hatalom birtoklásának, az ideológiának az értékességét, mintsem a büntetőjogi védelmét kimondták reá. Nem kizárt, hogy előbb volt értéktagadó cselekvés, Kain előbb ölte meg Ábelt, mint ahogyan kimondták a „Ne ölj!” – tilalmat. Lehetséges azonban (és a dinamikusan fejlődő társadalmakban nem is ritka jelenség), hogy csak a büntetőjogi norma megalkotásában jut először kifejezésre a védett tárgy értékessége, amikor is a büntetőjognak intézményesítő szerep jut.

A társadalom elismert értékei tárgyakhoz vagy viszonyokhoz kapcsolódnak, – de nem tulajdonságai a tárgyaknak. Az érték az ember gondolatában jelenik meg, az ember képzetében él, mint az igazságos, a jó, a szép. Az értékekről alkotott nézeteink társadalmilag determináltak, de egyik-másik elválaszthatatlan az ember biológiai lététől, a táplálkozástól, az önfenntartástól. Az erkölcsi „jó” fogalma szintén társadalmilag determinált, emberalkotta érték, amely elvezet a jogi értékhez, ha ez nem is mindig azonosul véle.<sup>18</sup>

A büntetőjog másodlagos, követő természete részint abban van, hogy megelőzi az érték képzetének keletkezése. Az értéket értékítéletben mondják ki – vagy legalább is gondolják: „Az élet jó- ölni rossz.” „A marxista közgazdasági elmélet igaz.” „A munkával szerzett tulajdon hasznos”, „A közlekedési szabályok megtartása helyes.”<sup>19</sup>

Az értékítéletből nem következik automatikusan norma, még kevésbé büntetőjogi norma. (Ezen a ponton válhat el az erkölcsi értékelés a jogitól.) A mi jogrendszerünkben semmilyen értékítélet nem implikálhat büntetőjogi normát, ehhez, mint az közismert, külön törvénykezési aktusra van szükség, vagyis az értékítéletből csak bonyolult társadalmi és jogi folyamatokban keletkezhet büntetőjogi norma.

A büntetőjog, a törvényhozás érték kiválasztást végez. A saját eszközeinek súlyát, használhatóságát egybeveti az értékekkel és racionálisan, célszerűen kell döntenie. Büntetőjogot ugyanis sohasem szabad alkotni anélkül, hogy ismernők a büntetőjogi szankciók súlyát, rendszerét és korlátait. A büntetőjog autonóm módon választja ki azon értékeket, amelyeket védelemre méltónak tart. Abban azonban biztosak lehetünk, hogy a védelem tárgyai között szerepelnek a nagy társadalmi értékek és hogy ezek megismerését éppen a büntetőjogból meríthetjük.

A büntetőjogi normák természetéből következik, hogy kimondatlanul magukban foglalják a helyes vagy kötelező magatartás normáját. Helyes vagy kötelező tartózkodni attól a cselekvéstől, amelyre a törvény büntetést állapít meg, és mulasztási bűncselekménynél kötelező az a tevékenység, amelynek elmulasztása miatt állapít meg a törvény büntetést. De a törvényhozónak előbb kellett tudni, mi a kívánt, a helyes magatartás,

<sup>18</sup> *Drobnyickij* O. I. A szellemi értékek világa, Bp. 1970. 34. old. *Popper*, Karl. R., Ész vagy forradalom, in: Tény, érték, ideológia, Bp. 1976. 154. old.

<sup>19</sup> *Ivin*, A.: Értékítéletek és normák, in: Eszmény, erkölcs, etika, Bp. 1976. 154. old.

mint ahogyan kimondta az ellenkezőjére a tilalmat – vagyis a tilalomnak premisszája az értékítélet. Ez a viszony történeti és logikai értelemben is kivételt nem tűrő szabály, – és akkor is helytálló volna, ha először valamely büntetőjogi normában jelennék meg egy érték, mint a védelem tárgya. Pl. a leánykereskedelem, vagy a háborús bűncselekmények által semmibe vett értékek nyilvánvalóan nem a büntetőjog felfedezettjei, ismertek és elismertek voltak, mielőtt a büntetőjog a megsértésükre reagált volna.

A büntetőjog által védett értékek rendszert alkotnak és összességükben beilleszkednek a társadalmi tudat struktúrájába. Magukon viselik a társadalmi rendszer bélyegét, valamint a korét is, amely szülte őket. Ha a büntetőjogban, a védett értékekben, felfedezünk korokon és társadalmi rendszereken túlmutató állandó és általános mozzanatokot, ezt a társadalmi viszonyoknak bizonyos fokú állandóságával magyarázhatjuk. „Ezért nem csoda – írta *Engels* –, hogy mindezen századok társadalmi tudata, minden változatossága és különfélesége ellenére, bizonyos közös formákban mozog, olyan tudatformákban, amelyek csak az osztályellentét teljes eltűnésével fognak egészen elenyészni.”<sup>20</sup> Ilyen értelemben említi *Lenin* „a társadalmi együttélés legelemibb, ősidők óta ismert és évezredek óta minden hagyományban ismételt szabályait . . .”<sup>21</sup>

A büntetőjog története során fellépett számos olyan érték védelmére, amelyet hamis értékeknek tartunk. Üldözték a boszorkányokat, a tisztá tantól elhajló eretnekeket, az uralkodó feudális rend ellen lázadókat, de nem üldözték (néhány országban még a múlt században sem) a rabszolgatartást, a hódító háborúkra való uszítást. Ha a büntetőjog kritikáját végezzük, akkor értékelést végzünk, vagyis azzal mérjük össze a büntetőjogot, amit értékesnek tartunk. Amikor ma a feudális vagy a fasiszta jog felett ítéletet mondunk, olyan mértéket és értékrendszert alkalmazunk, amely ezeknél általánosabb érvényű. Vajon lehet-e szó, egyetemes emberi értékekről, amelyekhez mérhetjük a büntetőjogot?

A büntetőjog értékelésére ma használható legegyszerűsebb mértékrendszert, a nemzetközi egyezményekből vezethetjük le. A legjelentékenyebb köztük a Polgári és Politikai Jogok, továbbá a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (1976. évi 8. és 9. sz. tvr.). Bennük olyan értékek fejeződnek ki, amelyek az emberiségnek a történelem során kikínódott és a mai korban kiérlelt, közös kulturális értékei. Köztük találjuk meg azokat is, amelyek a népi, embertelen büntetőjogi normák elvetését tartalmazzák és amelyek egy részének korábbi kifejezését, már a nürbergi perek alapelvei között is megtalálhatjuk.

5. A büntetőjog által védett jogtárgyak, értékek között megállapítható valamiféle hierarchia. A törvény ezt kifejezi a büntető szankciók súlyával, haladván a mi jogunkban a halálbüntetéstől a szabadságvesztés skáláin a pénzbüntetésig.

A legsúlyosabb, tehát a legfélétebb és legértékesebb jogtárgyakat támadó bűncselekmények általában, a római jogi értelemben vett felségsértő bűncselekmények voltak, amelyek országonként – koronként más-más néven jelentek meg. Az állam politikai, társadalmi ideológiai alapjai, a szuverenitás, a területi integritás elleni bűncselekményeket sorolták, sorolják a legsúlyosabbak közé. A szocialista forradalmak idején az ellenforradalmi bűncselekményekben látják a legnagyobb veszélyt, de amint a szocialista állam intézményesedik, az ellenforradalmi bűncselekmények fogalmát felváltja az állam elleni

<sup>20</sup> *Engels*, Marx és Engels Művei Bp. 1959. 4. köt., 459. old.

<sup>21</sup> *Lenin*, Állam és forradalom, Bp. 1949. 102. old.



bűncselekményeké. Az emberi élet szintén a büntetőjogi védelem kiemelt tárgya volt, de tudjuk, hogy mindig voltak embercsoportok (rabszolgák, színük bőre, hitük, származási helyük vagy más miatt kitzasztott páriák) és voltak viszonyok (háborúk, terror-uralom) amikor az emberi élet értéktelenné vált, a büntetőjog meg hallgatott.

A büntetőjog a védett tárgy értékét nemcsak a szankció súlyával fejezhetette ki, hanem azzal a műgonddal is, ahogyan némely fejezeteket, pl. a vagyoni elleni bűncselekményekét, megalkották. Amit különösképpen kellett védeni, arra a büntetőjog különös figyelmet fordított, nem engedhetett meg semmi hézagot.

*Beccaria*, amikor a büntetési jog eredetéről értekezik, azt írja, hogy „minden ember magát tekinti a világ összes viszonyai középpontjának.”<sup>22</sup> És ha ő ezt némi iróniával írja is, való, hogy a polgári kor büntetőjoga az individuumot, annak értékeit állította a büntetőjog középpontjába. Ez az a kor, amikor az emberi személyiség integritása, az emberi szabadság, méltóság, a tulajdonához való jog a büntetőjog középpontjába került.

A szocialista büntetőjogra nem ez értékeknek a tagadása a jellemző, sőt maga is súlyt helyez az egyén, a személyiség jogainak védelmére. Amikor a törvény megmondja, mi a társadalomra veszélyes cselekmény, kimondja, hogy az is az, amely „ . . . az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti.” (Btk. 10.§ (2) bek.)

Erősödő vonása azonban a szocialista büntetőjognak a kollektívák, közösségek, néha informális csoportok jogainak a védelme. Ez részben a technikai fejlődés árnyoldalának a következménye, nevezetesen annak, hogy a több embert fenyegető, nehezen ellenőrizhető veszélyforrások száma növekszik. E tényezőkre reagálva növekszik és kiterjed a veszélyeztető bűncselekmények fogalmi köre, amint ez világosan látható a közlekedési bűncselekmények történetén és példáján. A szocialista jogi felfogás lényegével is azonban egyezik az a fejlődési irány, amelyben a közösségek jogi védelme erősödik.<sup>23</sup> Az 1978. évi Btk, a korábbi törvénnyel is összehasonlítva, ezt a tendenciát tükrözi. Megtartotta az olyan közösségsértő bűncselekmények törvényi tényállásait, mint a népirtás, a nemzeti vagy más közösségek megsértése, és emellett meghatározott vagy új módon határozott meg törvényi tényállásokat. Közülük megemlíthetjük különösen a környezet – és a természetvédelem, a kulturális és műzeális értékek védelmét biztosító rendelkezéseket, valamint az újrafogalmazott gazdasági bűncselekmények törvényi tényállásait. Gyakorlatilag legnagyobb súlyuk azonban mindmáig azoknak a büntető rendelkezéseknek van, amelyek a szocialista (az állami vagy a szövetkezeti) vagyoni védelmét szolgálják.

Ha a büntetőjogot aszerint vizsgáljuk, hogy ki lehet a bűncselekmények sértettje, károsultja, megállapíthatjuk, hogy a szocialista büntetőjogban az individuális sértettek mellett, az egész társadalom vagy egyes közösségek – jogilag szervezett, vagy nem szervezett közösségek – lépnek sértettként előtérbe. Ez figyelemre méltó, a jogpolitikát meghatározó vonás, amely nem feledve az individuum speciális védelmének a szükségességét, a társadalom szintjén annak a tudatosítását kívánja meg, hogy a közösségek sérelme, az egyesek sérelmét is magában foglalja. – Nem árnthatjuk magunkat azonban azzal, hogy ez a tudat általános és töretlen, és hogy közmeggyőződésé vált.

A közösségi érdekek védelmének igénye kitermelt büntetőjogi téveszméket is, valamiféle pankriminalista szemléletet, amely mindenféle társadalmi baj leghatékonyabb

<sup>22</sup> *Beccaria*, Cesare, Büntett és büntetés Bp. 1967. 56. old.

<sup>23</sup> *Eörsi Gyula*, A szocialista polgári jog alapproblémái. Bp. 1965. 7. és köv. old.

eszközét a büntetőjogban látta. Azt gondolták, hogy hatékony gazdálkodásra, kielégítő közellátás biztosítására, haladó ideológia elfogadására legjobban a büntetőjog alkalmazásával lehet serkenteni. E torz büntetőpolitikának eredménye volt az 1950-es években az elitéltek számának hazánkban soha nem látott növekedése, és utána a kényszerű tömeges amnesztia.

A ma büntetőjogalkotását a társadalom közösségi értékeinek a védelme jellemzi, de olyan védelme, amelyben számot vetnek a büntetőjogi eszközök hatásának korlátaival, túlbecsülésük veszélyeivel, azzal, hogy a büntetőjog a végső eszköz.

6. Ha nem is hisszük szószerint Anatol France komor kijelentését, hogy „... a népek élete bűnből, nyomorúságból és örületből van összeszöve . . .”<sup>24</sup> hiszen tudjuk, hogy vannak az embereknek és népeknek számos erényei, annyit mégis elhiszünk, hogy az emberek bűnöket és bűntetteket is követnek el. Szeretnők azonban hinni, reménykedni, hogy mindez egyszer megszűnik. A bűnözés ui. történeti kategória, s ezért vélik, egyszer majd eltűnik.

Amikor a marxizmus klasszikusai felvázolják a jövő társadalmának képét, gyakran hangsúlyozzák, hogy nem bocsátkoznak utópiák festegetésébe. *Lenin* a bűnözésnek, mint az osztályokra tagozódó társadalom jelenségének a megszűnését, az osztályok megszűnéséhez kapcsolta. De – írta – „Nem vagyunk utópisták és semmiképpen sem tagadjuk annak lehetőségét, sőt kikerülhetetlenségét, hogy lesznek egyes személyek, akik törvénysértéseket fognak elkövetni . . .”<sup>25</sup> – E szerint az állami- jogi értelemben vett bűnözés mint az osztálytársadalom jelensége megszűnik, és megmarad egyesek akciójaként. A bűnözés teljes megszűnése csak több feltétel megvalósulása után, fokozatosan következhet be. Semmiképpen sincs szó azonnaliságról, közeli jövőről, valamiről, ami máris itt kopogtat az ajtón.

Milyen a bűnözés struktúrája és dinamikája a szocialista országokban és itt Magyarországon, és milyenek a jövő kilátásai, azt mind elmélyültebben, mind egzaktabb módszerekkel vizsgálják. Semmi meggyőző adat, tény, bizonyíték azonban addig nem utal arra, hogy a belátható jövőben megszűnnék a bűnözés. A statisztikai adatok tanúsága szerint, Magyarországon a 100 ezer lakosra eső jogerősen elítéltek száma, száz év óta lényegesen nem csökkent, sőt inkább emelkedett. 1881-ben ez a szám 443 volt, 1978-ban 650. Közben a legalacsonyabb számok (nem számítva a háborús éveket) 1891-ben ill. 1911-ben voltak: 353 és 361. A legmagasabb számot az 1951. év adta: 1359. Az utolsó évtizedben ez a szám 600–650 között mozog.<sup>26</sup>

Az ilyen statisztikai összehasonlítással szemben számos indokolt kifogás hozható fel, végsősoron az, hogy össze nem hasonlíthatót hasonlítunk össze. Időközben változtak ui. a törvények, a joggyakorlat, a bűnüldöző szervek létszáma és aktivitása, a közlekedés, az egészségügyi ellátás, a műveltségi színvonal, a népgazdaság, stb. Ez igaz. A ma bűnözése nem a 100 év előtti. Hogy mást ne említsek: a lopás uralma, mint a leggyakoribb bűncselekményé, úgyszólván töretlen volt (1906-ban ugyan megelőzte a testi sértés), 1977-ben (a felnőttkorúak körében) azonban megelőzte az ittas vezetés, majd 13 ezer elítélttel. Az egész bűnözésre jellemző, hogy napjainkban megjelentek a gondatlan közle-

<sup>24</sup> *France*, Anatol; *Pingvinek szigete*, Bp. 9. old.

<sup>25</sup> *Lenin* i. m. 103. old.

<sup>26</sup> *L. Statisztikai évkönyvek* adatait, *Diószeghyné Szépe Katalin* összeállítását – kézirat.

kedési bűncselekmények, és ezek nélkül a mai kriminalitási számok alacsonyabbak volnának, mint a 100 évvel ezelőttiek. Erre a levonásra azonban nincs jogunk, hiszen ezzel éppen a ma oly jellemző veszélyeztető bűncselekményeket szűrünk ki és torzítanánk a bűnözésről alkotott képet, azt amit a társadalom, az állam, a jog a bűnözésről tart.

A bűnözés egészére vonatkozó statisztikai számok nem mondanak semmit a bűnözés minőségéről, hanem csak meghatározott tömegéről. Jelzik, hogy mekkora az a törvénysértési tömeg, amit meghatározott időszakban a társadalmat alkotó egyének és az állami igazságszolgáltatás büntetőjogi felelősségre vonás nélkül már nem tudott elviselni, vagy fordítva, mennyi felelősségre vonást tartott szükségesnek az állami akarat és bírt még elviselni a közmeggyőződés. E tömeg mögött ott húzódik meg a fel nem jelentett, fel nem ismert, fel nem derített és az elhallgatott bűncselekmények ismeretlen tömege. — Az így felfogott leszűkített bűnözésre vonatkozó számadatok összehasonlíthatók és megmutatják, mekkora ez a bűnözés, csökken-e vagy sem.

Az elmúlt évszázad alatt a bűnözés szerkezete nálunk lényegesen változott, de a számsorok nem mutatnak még a bűnözés megszűnése felé, sőt a csökkenés is kétséges,<sup>27</sup> és egy jó ideig az embereknek még együtt kell élniök a bűnözéssel. A társadalom sok mindenért fizet adót: a technikai forradalomért hulladék termeléssel és a természeti környezet romlásával, a motorizációért (szándékos emberölést és testi sértést sokszorosan meghaladó számú) közlekedési balesettel. A bűnözés legfőképpen, valószínűleg a meg nem valósított egyenlőségért, az egyenlőtlen esélyekért fizetett ár. A mai embernek sajnos fel kell magát vértéznie az elviselésére és eszközöket, intézményeket kell fenntartania és újakat keresnie, hogy a bűnözésben megelőzze, ami megelőzhető és korlátozza, ami korlátozható.

7. A büntetőjog a társadalom önvédelmének eszköze, de egyúttal az az eszköz is, amellyel visszaélve a hatalom birtokosai békeidőben is irtó hadjáratot folytathatnak saját polgáraik ellen. Másfelől azonban a büntetőhatalom tehetetlensége vagy a privilégiumok is elviselhetetlenek. *Széchenyi* a törvény előtti egyenlőséget sürgetve, így panaszolta be az uralkodó viszonyokat: (Míg a jobbágy) „egy kis lopásért kétségbeesésig kínoztatik, . . . sokszor azt látja, hogy némi privilégiumolt rendbontónak viszont még emberi vérrrel fertőztetett kezét sem szorítja béklyóba a törvény, s a domesticát lopó, árvákat s gyámalattiakat álnokul kijátszó, a tehetetlent nadályozó, jobbágját kínzó, fegyvertelen idegent megtámadó, nem ritkán biztosan jár köztük, (sőt-) mert minden componálva van már, t.i. a machina kerekei jól megkenve . . .”<sup>28</sup> — A büntető hatalom gyakorlása akár a fejedelelemnél volt, akár más bírák kezében, félelmetessé és részrehajlóvá válhatott, amiért is minduntalan az önkény lehetséges korlátainak keresésére és felállítására serkentett. Vagyis keresték azokat a biztosítékokat, amelyek által megvalósítható az az áhított axióma, hogy a bűnösöket vonják felelősségre, és csak a bűnösöket, az ártatlanokat pedig oltalmazzák.

8. Mi biztosíthatja tehát, hogy a büntető igazságszolgáltatás e követelménynek megfelelően működjék? *Az első rétegbe tartozó*, elsőrendű biztosítékok a társadalmi — politikai rendszerben vannak, amely megteremti a szükséges intézményeket, működésük gazdasági, személyi feltételeit, a szükséges jogi normákat és érvényesítésük politikai

<sup>27</sup> *Vigh-Földvári*, Kriminológiai alapismeretek, Bp. 1979. 111. old.

<sup>28</sup> *Széchenyi*, Stádium 120. old.



feltételeit. Elsődleges garancia az a politikai akarat, amely a törvényesség megtartását kívánja, amely szerint a törvényesség nem lesz hamis címke, hanem naponta megvalósítandó cél. — Ez az akarat fogalmazódik meg a nálunk 1973-ban kihirdetett jogpolitikai irányelvekben, amelyek a szocialista törvényesség érvényesítésére intenek. Kimondják, hogy a jogalkalmazó szervek „Kötelesek a jogszabályokat megtartani és megtartatni. A bűnüldöző szervek elsődrendű kötelessége minden bűncselekmény felderítése és a tettesek felelősségre vonása személyre való tekintet nélkül. Törvényes alap hiányában senki ellen sem indítható büntető eljárás.” (14/1973. sz. NET hat. 1., 8. p.)

9. A büntetőjogra és a büntető igazságszolgáltatásra vonatkozó normarendszer különösen érzékeny arra, miként és milyen tartalommal születik. Vajon milyen értékről mondhatja, hogy a védelmét, és milyen emberi magatartásról, hogy a büntetését a büntetőjogra kell bízni? És milyen elvekre építse fel a büntető igazságszolgáltatást, hogyan akadályozza meg a bűnüldözés és az ítélkezés koncentrálódását egy kézben, hogyan nyújtson oltalmat az áldozatoknak és biztosítsa a bűnösök felelősségre vonását? Mi legyen a jogalkotásban a szerepe egyfelől a tudománynak, a szakszerűségnek, és mi a politikumnak, a közvéleménynek, a demokratikus elvek alkalmazásának? Vajon mennyire távolodhat el a jogalkotó a társadalom tudati, morális állapotától, mennyire szaladhat előre, mennyiben írhatja, akár tüzzel-vassal, mint hittérítő királyunk, mindazt, amit elavultnak tart?

A büntető jogalkotásban eldöntésre váró kérdések a társadalom alapvető kérdései közé tartoznak, a közbiztonságot, az emberi szabadságot, méltóságot érintik. Éppen ezért a legtöbb garanciát tartalmazó jogalkotó fórumra, a törvényhozásra, számos elemük egyenest az alkotmányra tartozik. A szocialista államban is „elsősorban a törvényhozás a jogalkotásnak az a szintje, amely a társadalmi viszonyoknak általános jelentőségű típusait fogja át, azokat a szabályokat fogja össze, amelyek a legáltalánosabb érdekűek.”<sup>29</sup> — Az a követelmény és tény, hogy a büntető jogalkotás törvényi úton történik, valamint a törvényalkotást irányító elvek képviselik a garanciák *második rétegét*.

10. A társadalomtudományok, és különösen a jogtudomány kidolgozta a büntetőjogba és az igazságszolgáltatásba beépítendő jogi biztosítékok rendszerét és felkínálja a törvényhozásnak, fogadja be a jogrendszerbe. E biztosítékok közé tartoznak a jogrendszer vagy a jogág alapelvei, mint a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine crimine elve, az egyéni büntetőjogi felelősség elve, az officialitás (a hivatalból, ex officio való eljárás) elve, a büntetőügyekben a bírói út kizárólagosságának, a funkciók megosztásának, a védelem, az ártatlanság vélelmének elve és még mások. Ezeken túlmenően némely technikai normák, mint pl. a határidőkre vonatkozóak ugyancsak garanciális szerepet tölthetnek be. A figyelemre méltóan árnyaltan, részletesen kidolgozott jogi biztosítékok rendszerét a politikai és jogalkotási biztosítékok után a garanciák *harmadik rétegének* tartjuk, és mint más jogi normáknak, ezeknek is megvan az a sajátossága, hogy mindaddig kötelezőek a politikai hatalom birtokosaira is, amíg csak szabályozott rendben vagy forradalmi úton nem hatálytalanítják. A biztosítékokot tartalmazó jogi normák megtartása, a törvényesség megtartásának ügye.

A bűnüldözés törvényességének — vagyis annak, hogy a bűnösök ellen induljon és folyjék törvényes eljárás, hogy bűncselekmények ne maradjanak büntetlenül — a bűnüld-

<sup>29</sup> Kovács István, *Demokrácia és jogalkotás, Állam- és igazgatás*, 1966. 1. sz. 15. old.

döző szervek hatékony tevékenysége mellett, legfőbb jogi biztosítékai az ügyészi szervezetben és tevékenységben található. Az ügyész az, aki a bűncselekmény alapos gyanújával terhelteket megvádolja és bíróság elé állítja. A bíróság pedig ítél és büntet de csak akkor, ha volt vád, mert vád nélkül nem lehet ítélet. — Ennek horderejét akkor mérhetjük fel, ha szem előtt tartjuk, hogy bűnösség megállapítására és büntetés kiszabására egyedül a bíróság jogosult.

A bíróság szervezetét és büntető perbeli működését számos garanciális szabály övezi, és nehéz köztük fontossági sorrendet megállapítani. Mégis kiemeljük közülük a bírói függetlenséget, mint azt az elvet, amely egyedül lett a bíróság olyan immanens tulajdonságává, hogy az a szerv, amely nem független, nem lehet bíróság, még ha a hatalma hasonlít is a bírói hatalomra.

A bírói függetlenség formuláját az Alkotmány adja meg: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve.”

1869-óta, amikor a törvény (1869. évi IV. tc.) kimondta, hogy az „igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik” és körvonalazta a bírói függetlenséget, ez az intézmény és elv jelszószerűen él. Ma a bírói függetlenségnek nagyjából letisztult fogalma van. Nem jelenti a bíró függetlenségét a társadalmi rendszertől, a kortól, a benne uralkodó eszméktől, vagy elszigetelődését a környezettől, hiszen a bíró is a társadalom tagja. Nem jelenti függetlenségét az államtípustól és a benne uralkodó hatalmi viszonyoktól, hiszen minden uralomra jutó, vagy uralmát megszilárdító osztály vagy csoport gondoskodik a neki megfelelő bíróságokról. A bírói függetlenségnek nem mond ellent a törvényben körvonalazott megengedett, szabályozott együttműködés a perbeli felekkel, a szakértőkkel, tanúkkal sem a más bíróságok vagy bírósági tanácsok elemzett és általánosítható joggyakorlatának a figyelembevételével. A bíró függetlensége azt jelenti, hogy a tényállás megállapításában, a jogalkalmazásban függetlenül, mindenfajta felsőbbség utasítása nélkül cselekszik. Nincs előre megrendelt ítélet és a bírónak nincs is felsőbbsege a törvényen és lelkiismeretén kívül abban, mit tart igaznak, mi a törvény, és mi az igazság. „Oly helyzetben kell lennie, írta *Eötvös József*, amelyben személyes kár vagy haszon nélkül kimondhassa ítéletét, s mind amellett függésben maradjon a törvénytől.”<sup>30</sup>

Az 1972. évi bírósági szervezeti törvény deklarálta és számos biztosítékát adta a bírói függetlenségnek kezdve a bírák választásán, folytatva az összeférhetetlenséget kimondó szabályokon és végezve a bírói immunitáson, melyet csak, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa oldhat fel. Ünnepelesen kijelenti: „A bíró ítélkező tevékenysége során független; ennek biztosítása érdekében csak ebben a törvénynek meghatározott módon lehet tisztességétől megfosztani, vagy büntető úton felelősségre vonni.” (52. § (2) bek.)

A bírói függetlenség nem szülhet bírói önkényt; ennek megakadályozására a jog ugyancsak számos biztosítékot teremtett. Az egységes jogalkalmazás igénye — a jogértelmezésben és a jogalkalmazásban az eltérő szubjektív vélemények kiszűrésének az igénye — a bíró számára kötelezővé teszi a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek és elvi döntéseinek a követését. Ez nem fogható fel a függetlenség korlátozásának, valamint az sem, ha a jogpolitikai irányelvekhez a bíróságok gyakorlatának elemzése alapján megfogalmazott általános iránymutatásokhoz igazodik. A központosított igazságszolgáltatás, amilyen a

<sup>30</sup> *Eötvös József*, A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az államra, Bp. 1886., 3. köt. 264. old.

miénk is, és a bírói függetlenség olyan módszerek alkalmazásával fér meg egymás mellett, mint amit a törvényeink kifejeznek: a felettes bíróság, amikor az alsófokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezi, nem ad utasítást, hanem a megismételt eljárásra vonatkozó „iránymutatást” és nem szabja meg, mi legyen majd az új ítélet.

A bírói függetlenség magyarázata nem abban van, hogy a bírák talán másoknál külön emberek volnának. Ők is tévedhetnek, hamisan ítéelhetnek, igazságtalanul dönthetnek. A bírói függetlenség intézményének magyarázata az, hogy az igazságos ítélkezésnek, a társadalom biztonságának, az állampolgári jogok megóvásának az olyan igazságszolgáltatás a biztosítéka, amely a döntésekért maga viseli a teljes felelősség súlyát: elveiben, módszereiben, intézményeiben és garanciáiban olyan rendszerként működik, amely maga képes az egyesek és a rendszer hibáit is korrigálni. — Mindezt nem elsősorban logikai úton tudjuk bizonyítani, hanem a társadalmi gyakorlat feltárásával és elemzésével, keserű történeti tapasztalatokkal.

11. A büntetőjog törvényes érvényesülésének legjobb garanciája, hogy egyáltalán ne kelljen alkalmazni. Ez ma még csak óhaj, de emellett igen fontos annak tudata, hogy leginkább a bűncselekmények megelőzésével közeledhetünk valóra váltása felé. A megelőzés sikere: a társadalom és benne az ember átalakításának a függvénye. A szegénység főlészámolása, a tudatlanság, a műveletlenség visszaszorítása, az egyenlő esélyek megadása, a jólétből fakadó céltalanság elűzésére értelmes célok kitűzése korlátozza azokat az okokat, amelyekből a bűnözés táplálkozik. A bűnözés és a társadalom tudati állapota között szoros az összefüggés; nem lehet igazán sikeres a megelőzés, ha a társadalom nem támaszt önmagával és tagjaival szemben magas követelményeket, túri a morális felbomlás tüneteit és hiányzik belőle a tisztesség tisztelete.

A bűncselekmények megelőzésében a büntetőjog már a benne foglalt fenyegetés által pusztá létével, majd az alkalmazásával is szerephez jut. Mégis hatékonyabb mind az, ami a büntetőjogon kívül a gazdasági, szociális, kulturális és tudati szférában munkál — tudatosan vagy enélkül — a megelőzés érdekében. A büntetőjognak a megelőzésben, amiképpen a védendő értékek védelmében is, kisegítő szerep jut.

Mindaz, ami a büntetőjogban és a büntető igazságszolgáltatásban van, végül is az egész társadalom ügye, hiszen a legfontosabb értékeinek a sorsáról van itt szó. A társadalom mai tudati állapota azonban sok tekintetben elmarad a törvények koncepciójától és a tudományban képviselt nézetektől. Sokan túlbecsülik a büntetőjog lehetőségeit és hatékonyságát, és sok mindenben a büntetőjogtól várják az üdvöt, szigorú büntetéseket követelve. Naiv módon azt hiszik, hogy a büntetőjoggal meg lehet változtatni a nagy gazdasági, társadalmi, szociális törvények hatását és folyamatokat, holott a büntetőjog ezekben legföljebb annyi, mint a gát a vízáradásban, amelyet mederben tart, de nem szünt meg. Naiv elképzelés és már legalább két évszázad óta megcáfolt az a feltételezés is, hogy a legjobb büntetés: az általánosan szigorú büntetés. A tudomány és a törvény ezzel szemben a büntetésben az egyéniesítés, a nevelés, a reszocializáció igényeit helyezi előtérbe.

Az előbb kifogásolt felfogásokban tulajdonképpen a társadalmi felelősség viselésének igen leegyszerűsített módját, sőt a könnyű feloldozásnak kísérletét kell látnunk.

Pedig ha keressük a megelőzésre, a büntetőjog alkalmazására és az igazságszolgáltatásra vonatkozó garanciákat, akkor igényelnünk kell, hogy a társadalom ismerje és elismerje saját felelősségét; a társadalomnak ez a tudata és szerepvállalása a *garanciák negyedik*, de fontosságában nem a legutolsó rétege.



# AZ ÁGAZATI IRÁNYÍTÁS FEJLŐDÉSMENETE, FEJLESZTÉSI KONCEPCIÓI KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ IPARIRÁNYÍTÁSRA

SÁRKÖZY TAMÁS

## I. Az ágazati irányítás fejlődése 1968-ig

### *1. Az ágazati irányítás kialakulásának specifikumai az európai népi demokráciákban*

Az európai népi demokratikus országokban a fordulat éve után a társadalmi-gazdasági adottságok, a gazdaságpolitikai célok túlnyomórészt kedvezményezték a direkt tervgazdálkodási rendszert, függetlenül a szovjet tapasztalatok akkor dogmatikus, mechanikus átvételétől. A világháború utáni helyreállítási periódus, a hidegháborús helyzet, az erős belső osztályharc is e felé hatott az államosítások következtében, továbbá igen sok kisvállalat működött, szakértő szocialista, megbízható vezető gárda nélkül. Ugyanakkor azonban szép számmal eltérések is jelentkeztek a Szovjetunióhoz képest.

Eltérő volt mindenekelőtt az örökség. Nevezetesen a közép-kelet európai fejlődésben már a XX. század első felében eléggé erős állami gazdasági beavatkozás érvényesült, az állami gazdasági szervek kiépítettebbek voltak, mint a cári Oroszországban. Másrésztől a vállalatszerkezet is más volt. Egyfelől főleg a nehéziparban igen nagy vállalatok (Ganz, Izzó) voltak, másik oldalról viszont rengeteg kis üzem működött, a középállamati szféra pedig hiányzott, nagy úr tátongott a nagyvállalatok és a kisüzemek között.

A lakosság kulturális színvonala, szakmai műveltsége általában nagyobb volt, mint a cári Oroszországban, erősebbek a közigazgatási és jogi tradíciók. A kisebb államterület, az extenzív fejlődés sokkal mérsékeltebb lehetőségei, a nemzetiségi problémák általában kisebb volta is specialitásként jelentkezett, nem beszélve az 1945–1948 közötti koalíciós időszak sajátosságairól.

Az ágazati irányítás intézményei szorosan kötődnek a szocialista államosításokhoz. Ebből a szempontból a népi demokráciák két csoportra oszthatók. Azokban az országokban, mint Csehszlovákia és Lengyelország, ahol az államosítások már 1945–46-ban számottevőek voltak, ott egy darabig a háború előttről örökölt Iparügyi, illetve Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium oly módon látta el az államosított szektor irányítását, hogy azonnal iparigazgatóságokat hoztak létre. Olyan országokban viszont, mint Magyarország, Románia és Bulgária, ahol az államosítások 1948 előtt viszonylag szűk körre korlátozódtak, illetve fokozatosan mentek végbe, ott az Iparügyi Minisztérium lényegében csak hatósági és gazdaságpolitikai irányító funkciókat látott el, az állami kézben levő ipar irányítása pedig sajátos, általában részvénytársasági formában működő szervezetek, így Magyarországon a MÁSZ és a NIK kezébe került.

Amikor 1948–1949-es időszakban lezajlott az államosítás második hulláma valamennyi népi demokráciában, teljeskörűvé vagy túlnyomóvá (NDK, Lengyelország) vált az iparban az állami (illetve kismértékben a szövetkezeti) tulajdonforma, megindultak az első 5 éves tervek, igen nagyszabású, feszített iparosítási programmal, akkor valamennyi

szocialista országban azonos folyamat ment végbe. Ez a folyamat a következőkkel jellemezhető általában:

a) Végbemegy az ágazati minisztériumok gyors osztódása, a tervlembontásos operatív irányítási rendszernek megfelelően. Az ipar és a kereskedelem minisztériumi irányítása válik szét először, majd az ipari minisztériumok szaporodnak. Pl. Csehszlovákiában az Iparügyi Minisztérium helyett, 1950-ben négy ipari ágazati minisztérium alakult, a Nehézipari Minisztériumból ezt követően az 50-es évek elején 5 újabb minisztérium jött létre, és 1953-ra tizenkettőre növekedett a gazdasági ágazati minisztériumok száma. Lengyelországban az ipari minisztériumok száma 12-re, az összes gazdasági minisztériumoké pedig 36-ra növekedett az 1950-es évek első felében. Bulgáriában 2-ről 8-ra nőtt az 50-es évek elején az ipart, az építőipart és közlekedést irányító minisztériumoknak a száma stb.

b) Az államosított vállalatokról leválasztották a magánvállalati működés elengedhetetlen részeit, a fejlesztéssel, értékesítéssel, kereskedelemmel foglalkozó részlegeket, azaz a tervutasításos rendszer logikája szerint a profilidegeneket. Az ipari vállalat egyetlen funkciója igen szűk profilban (azaz zömrel a vertikumokat is leválasztották) az ipari termelés — önálló belkereskedelmi, külkereskedelmi, tervező, fejlesztő vállalatok (intézetek) jönnek létre. Az azonos termelést folytató vállalatokat viszont először szervezetileg összevonták, majd a könnyebb irányíthatóság érdekében szigorúan szakosítva szétbontották és középirányító szervek irányítása alá helyezték. A vállalatok irányítása így általában két lépcsőben történt: a) magában a minisztériumban, az igazgatási apparátus részeként szakágazati igazgatóságokat szerveztek, b) önelszámoló jegyekkel is rendelkező középirányító szervek (iparközpont, tröszt stb.) irányították az iparigazgatóság alatt a vállalatok többségét.

## 2. A magyar fejlődés 1956-ig

1945 után megmaradt a felszabadulás előtt már fennálló, gazdaságrendészeti és iparpolitikai teendőkkal foglalkozó három „ágazati” minisztérium, nevezetesen az Iparügyi, a Kereskedelmi és a Földművelésügyi Minisztérium. 1946-ban azonban már megjelent egy új szocialista jövőt sejtető intézmény, a Gazdasági Főtanács, 1947-ben pedig a hároméves terv elfogadásakor létrehozták az Országos Tervhivatalt. Mindez összefüggött a hadigazdálkodást továbbfolytató ún. kötött gazdálkodással, az állam magánvállalati gazdálkodásba való erőteljes beavatkozásával, a természetes anyaggazdálkodással, amelynek körében 1947-től a magánvállalatok is tervmutatókat kaptak.

Az 1945—48 közötti időszakban az Iparügyi Minisztérium belső szervezeti felépítése a gazdaság egészének ún. államkapitalista jellegéhez igazodott. A szakosztályok viszonylag jelentős része még klasszikus közhatalmi-hatósági feladatokat látott el, de már megjelentek azok a belső szervezeti egységek is, amelyek az állam gazdaságirányítási-gazdálkodási funkcióját fejezték ki. A második világháború folyamán kifejlesztett hadigazdasági rendszer maradványaként már a felszabadulás követően jelentős munkaerő- és anyaggazdálkodási feladatok hárultak a minisztériumra, a szénbányászati és néhány nehézipari feldolgozó üzem államosítása után pedig, viszonylag tagolt apparátus foglalkozott bányászati és energiatermelési ügyekkel. Az államosított vállalatokat azonban — mint már említettük —, nem az Iparügyi Minisztérium irányította; az állami tulajdonba vett feldolgozóipari gyárakat a Nehézipari Központ fogta össze, míg a bányüzemek a Magyar Állami Szénbányákhoz tartoztak.

Az 1948 tavaszán végrehajtott nagyarányú államosítás, a magántőkés üzemeket nemzeti vállalatokká változtatta. Az államosítás folyamán nemcsak a tulajdonforma alakult át, hanem a vállalatok jelentős részének üzemszervezeti, munkamegosztási viszonyai is; a horizontális vagy vertikális szervezésű nagyobb vállalatokat profilírozottabb egységekre bontották, így egyelőre egy meglehetősen decentralizált vállalati struktúrára jött létre. A nemzeti vállalatokat ekkor már az Iparügyi Minisztérium irányította, melybe az államosítások után a Nehézipari Központot is beolvasztották. Ekkor jelenik meg tehát először Magyarországon az „ágazati” minisztériumokban a közvetlen vállalatirányító funkció. A kiépülő direkt tervezdélkodási rendszernek megfelelően, az Iparügyi Minisztérium belső szervezetében új típusú egységek jelentek meg: egyfelől az üzemgazdasági tervfőosztály, mely a funkcionális feladatokat látta el, másrészt pedig az ipar ágazati tagozódásán nyugvó főosztályok, melyek rövidesen a belső szervek többségét alkották. E változások ellenére a minisztérium alkalmatlannak bizonyult a nemzeti vállalatok közvetlen irányítására, s ezért még 1948 első felében 29 iparigazgatóságot hoztak létre, melyek részben operatív vállalatirányítási, részben hatósági-államigazgatási tevékenységet végeztek. Mivel az iparigazgatóságok túl széles körben fogták át a vállalatokat, az iparigazgatóságok operatív vállalatgazdálkodási funkcióját rövidesen az iparigazgatóságok felügyelete alatt álló, szép számú ipari központ vette át. A központok az azonos vagy hasonló profilú vállalatokat fogták össze, így egy háromszintes iparirányítási rendszer alakult ki.

Az ipari központok mint operatív gazdálkodó szervek kidolgozták, illetőleg összesítették a hozzájuk tartozó vállalatok részletterveit, közvetlenül irányították termelési és forgalmi folyamataikat, s ennek során ellenőrizték a tervek végrehajtását. Az iparigazgatóságok az ipari központok létrejötte után, elsősorban hatósági funkciókat töltöttek be, ezek azonban csak jogi formájukban hasonlítottak a klasszikus közhatalmi-rendészeti tevékenységekhez, ténylegesen beilleszkedtek a tervlembontásba. Így például az árszabályozási jogkörök szorosan a tervezdélkodási feladatokhoz tapadtak, a vállalatok anyaggazdálkodási, termelési és értékesítési terveinek végrehajtását szolgálták. 1949 elején az iparigazgatóságok beépültek az Iparügyi Minisztérium szervezetébe, melyben az egymáshoz közelálló alágazatok igazgatóságait csoportfőnökségek fogták össze. Ily módon az iparirányítás rendszere kétszintűvé vált; tényleges egyszerűsödés azonban nem következett be, mivel a tervutasításos mechanizmus egyre teljesebb kiépülése és az irányított vállalatok magas száma az Iparügyi Minisztérium kettéválásához, majd 1950–53 között egy ágazati elven nyugvó, tagolt ipari minisztériumi hálózat kialakulásához vezetett.

Az Iparügyi Minisztérium 1949 júniusában kettévált és feladatait a Nehézipari, illetőleg a Könnyűipari Minisztérium vette át. 1950 végén a Nehézipari Minisztérium Bánya- és Energiaügyi, illetőleg Kohó- és Gépipari Minisztériummá alakult át, majd 1952 végén — az alapanyaggyártás és a hadiipar még centralizáltabb irányításának megvalósítása érdekében —, az utóbbi három önálló minisztériumra tagozódott. Az általános gépipari- és a haditechnikai eszközök gyártását összefogó Középgépipari Minisztérium ténylegesen megszerveződött, a Kohászati Minisztérium azonban csak papíron létezett és funkcióit valójában az Általános Gépipari Minisztérium látta el. Ugyanebben az időszakban a Bánya- és Energiaügyi Minisztériumból kivált a Vegyipari Minisztérium és még a politikailag jóval súlytalanabb Könnyűipari Minisztérium szervezete sem maradt változatlan: 1952–53-ban a helyi ipar ügyeivel önálló minisztérium foglalkozott. 1951-ben az Élelmiszerügyi Minisztériumból a Begyűjtési Minisztérium mellett kivált az Élelmiszeripari

Minisztérium, az Építésügyi Minisztériumból pedig az Építőanyagipari Minisztérium (az ágazati minisztériumok száma természetesen nemcsak az iparban szaporodott).

A minisztériumok belső szervezetét eleinte főként az alágazati elv alapján alakították ki; így például a Nehézipari Minisztériumban 1949 nyarán a 16 főosztály (önálló osztály) közül 9 ágazati szerv (iparigazgatóság) volt, bár akkorra már a funkcionális belső egységek osztódása is megkezdődött. 1950-ben a tervutasításos gazdaságirányítási rendszer végleges megszilárdulásakor, a minisztériumban már a funkcionális főosztályok tagolt hálózata is kiépült. Ezek a funkcionális részlegek az egyes iparágak és vállalatok működéséért nem voltak felelősek, és utasítási joggal elvileg sem az igazgatóságok, sem a vállalatok felé nem rendelkeztek. Az ágazati elv alapján szerveződő iparigazgatóságok is funkcionális osztályokra bomlottak. A funkcionális főosztályok jellegéből arra lehet következtetni, hogy az ágazati minisztériumok tulajdonképpen a nagyvállalatok igazgatási szervezetének megfelelően tagozódtak. (Az ágazati minisztériumok olyan funkcionális egységei, mint az anyag- és áruforgalmi, a bér- és munkaügyi, a műszaki fejlesztési stb. főosztályok ugyanis, először a monopolkapitalizmusban létrejött tőkés nagyvállalatok igazgatási apparátusában jelentek meg.) A nagyvállalati szervezethez igazodás alapvető oka az, hogy a minisztériumok elsődlegesen operatív gazdálkodási jogokat gyakoroltak; nemcsak irányították a vállalatok anyagbeszerzési, termelési és értékesítési tevékenységét, hanem főszabályként saját maguk döntöttek az anyag- és áruforgalom, valamint a termelés mindennapi ügyeiben. Ily módon a gazdálkodási és a gazdaságirányítási szervek, a vállalatok és az azokat irányító ágazati minisztériumok lényegében összeolvadtak, a minisztériumok „gyárszerűen” működtek, a vállalati „gazdálkodást” viszont államigazgatási szemlélet jellemezte.

A viszonylag kisszámú kiemelt vállalat közvetlenül, a többiek pedig az ipari központokon keresztül kapcsolódtak a többlépcsős rendszerben irányításukat végsősoron ellátó ágazati minisztériumokhoz. A fennmaradt kisvállalatok egy részét nem ipari központok, hanem ún. egyesületek fogták össze, amelyek úgyszintén középirányító funkciót tölthettek be. Ugyanilyen szerepet játszottak az ipari központok helyett 1951-től életre hívott trösztök is, amelyek egyes területeken – például a szénbányászatban – teljesen kiküszöbölték a középirányítás más formáit.

Az iparirányításban az ágazati elv eredetileg rendkívül mereven érvényesült; a minisztériumok, az iparigazgatóságok és az ipari központok (trösztök, egyesületek) kizárólag az adott ágazat, alágazat, szakmacsoport keretébe tartozó vállalatokat irányították, és belső szervezeti kapcsolatukat is a lineáris vezetés jellemezte. Ennek megfelelően az iparigazgatóságok kizárólag a minisztertől, az ipari központok az iparigazgatótól, a vállalatok pedig az ipari központ vezetőjétől kaphattak utasítást, a funkcionális főosztályok – mint korábban már említettük – döntési, utasításadási joggal egyáltalán nem rendelkeztek. Az ágazati, termelés-területi elv megvalósítását, az ország vállalati struktúrájában végrehajtott változtatások is megkönnyítették, melyek elsősorban kifejezetten irányítás-technikai célokat szolgáltak. A vertikális trösztök önálló gyárakra bontása és a vállalatok közötti specializálás, profiltisztítás egyaránt növelte az ágazati szempontból tiszta profilú gazdasági egységek számát, s ily módon lehetőség nyílt arra, hogy az egyes termékekből történő naturális kibocsátást közvetlenül egyetlen gazdaságirányító szerv ellenőrizze. Ugyanakkor azonban már az ötvenes évek elején jelentkeztek olyan tendenciák, melyek áttörték az ágazati, termelés-területi elv maradéktalan érvényesülését. Egyfelől az ágazati

szervezet tagozódásával egyre több profilidegen tevékenységet folytató vállalat került a minisztériumok irányítása alá, másrészt a vállalatok közötti kooperációs kapcsolatok hiányosságai miatt a minisztérium vállalati szinten, a vállalat vertikum szinten önellátásra rendezkedett be, más ágazatokhoz tartozó részlegeket, gyáregységeket létesített.

A gazdaságpolitikai irányvonal 1953 nyarán bekövetkezett módosulása, az ágazati minisztériumok osztódását leállította, és relatív ellentendencia érvényesült. Az egy évvel korábban szétválasztott minisztériumok egy részét újból összevonták. Így az Általános Gépipari, a Középgépipari és a Kohászati Minisztérium ismét Kohó- és Gépipari Minisztériumként működött, a Vegyipari és a Helyi Ipari Minisztérium pedig beolvadt a Bányászati és Energiaügyi, illetőleg a Könnyűipari Minisztériumba. A szűken értelmezett iparirányítás területén kívül is ugyanilyen intézkedések születtek. Az 1952-ben létrehozott Építőanyagipari Minisztérium ismét az Építésügyi Minisztérium részévé vált, és a néhány hónapig úgyszintén önállóan működő Közlekedésügyi, illetőleg Postaügyi Minisztériumot is egyesítették.

Az ágazati minisztériumok hálózata 1953 után sem stabilizálódott. A párton belüli eltérő politikai irányvonalak, a nehézipari és a könnyűipari-mezőgazdasági érdekcsoportok küzdelme, az irányítási szervezet tagozódásában is kifejeződött, ezért 1954–56 között újabb jelentős minisztériumi átszervezéseket hajtottak végre. A Nehézipari Minisztériumot ismét kettéválasztották; most a szénbányászat ügyeivel foglalkozott önálló minisztérium, a többi alágazatot pedig a Vegyipari és Energiaügyi Minisztérium fogta össze. Ugyanakkor a tanácsrendszer 1954. évi reformja nyomán nőtt a helyi és a területi tanácsok alá tartozó vállalatok száma, de mivel a terlebontásos gazdasági mechanizmus lényegében változatlan maradt, központi irányításukat egy új szervre, a Könnyűipari Minisztériumból kivált Város- és Községgazdálkodási Minisztériumra kellett bízni. Végezetül 1956 nyarán ismét önálló Vegyipari Minisztériumot hoztak létre, a Szénbányászati Minisztériumból és a megszüntetett Vegyipari és Energiaügyi Minisztérium energiagazdálkodási részlegeiből pedig Bányászati és Energiaügyi Minisztériumot szerveztek. Ez utóbbi változás azonban gyakorlatilag már alig érintette az iparirányítás tényleges szervezetét, mivel végrehajtására nem volt már idő. 1956 októberében az ágazati minisztériumok hálózata is szétzilálódott, az új munkás-paraszt kormány az ipari ügyeket átmenetileg egyetlen minisztériumra bízta.

Az ipari minisztériumok belső tagozódásában, az állandó szervezeti módosulások ellenére sem történt lényeges változás. (1953–56 között azonban a tervmutatók száma már csökkent, és a tervutasítások végrehajtását nem követelték meg olyan szigorúan, mint 1950–53 között.) Az ipari minisztériumok továbbra is az alágazati elv alapján épültek fel, ennek megfelelően a funkcionális és az ágazati főosztályok (iparigazgatóságok) kapcsolata sem mutatott új vonásokat. Az iparigazgatóságok működését az sem befolyásolta, hogy egyes területeken — pl. a Kohó- és Gépipari Minisztériumban — a fenntartási költségeiket közvetlenül a vállalatok viselték. A szervezeti széttagolódás is folytatódott: noha az irányított vállalatok száma 1953 után gyakorlatilag már nem emelkedett, az iparigazgatóságok tovább osztódtak, ily módon az egyes minisztériumokon belül is túlzottan széles alágazati hálózat alakult ki. Így pl. a Kohó- és Gépipari Minisztériumban a korábbi egy helyett három iparigazgatóság fogta össze a gépipari vállalatokat, a járműipari igazgatóságból pedig előbb az autó- és traktoripari, majd a hajóipari irányító szervezet vált ki.



*3. Az ágazati irányítás jellemzői  
az 1956–1967 közötti „mérésékelt tervutasításos rendszerben”*

Az 1956 utáni konszolidáció jelentősen módosította a gazdaságpolitikai célokat. E módosítás lényege:

a) Jelentősen megváltozott az életszínvonal, a személyes fogyasztás jelentősége és kezelése a gazdaságpolitikai célrendszerben, javult a lakosság tartós fogyasztási cikkekkel való ellátása, fokozódott a belföldi és külföldi turizmus szerepe. A mennyiségi igények mellett kezdenek előtérbe kerülni a minőségi paraméterek. A fogyasztási termékek piacán erősödött a külpiaci verseny hatása, mindez az ipar területén is új funkciók, piackutatás, marketing, a kereskedelemmel való szorosabb kapcsolatok megszervezését igényelte. Az ágazati irányítás ellátási felelőssége növekedett, részben az igények mennyiségi emelkedése, részben a minőségi választékbeli elvárások jelentkezése miatt.

b) Az új gazdaságpolitika megváltoztatta a struktúrapolitikát, a mezőgazdasági szektor jobban részesült a fejlesztési eszközökből, a mezőgazdasági lakosság jövedelm-színvonala dinamikusan emelkedett, a fejlesztési eszközök és a termelési tényezők allo-kációjában új iparágak, iparcsoportok kerültek előtérbe. Ugyanakkor az extenzív fejlesztési stratégia, a munkaerő túlfoglalkoztatottsága – a tervlebonthatós rendszer objektív következményeként – azonban nem változott, hozzájárulva a későbbi problémákhoz. Az iparilag elmaradt régiók iparosításában komoly eredményeket értek el, de ez zömmel a budapesti nagyvállalatok ún. telephely típusú ipartelepítése útján ment végbe. Ez a tanács-i ipar, később a nagyvállalatokba való beolvasztási tendenciák alapjául szolgált.

c) A gazdaságpolitikai vezetés rugalmasabban kezelte a vállalatok tevékenységi elkülönülését, a különböző termelő és értékesítési szervezetek közötti merev elkülönülést, már nem tekintették megváltoztathatatlannak. Az ipari vállalatok közül néhány, már ekkor külkereskedelmi jogot kapott, építőipari, kutatási, különböző ipari szolgáltatásokat ellátó vertikumaikat bővítették.

A gazdaságpolitikai célok módosulása ellenére, a gazdaságirányítási szervezeti rendszer azonban – az 1957 első felében főleg az elméletben jelentkező reformtörekvések (Péter György, Kornai János, Nagy Tamás, Erdős Péter) ellenére –, lényegében változatlan maradt. A politikai vezetés ugyanis úgy döntött, hogy a direkt tervgazdálkodási formát továbbra is fenntartja és a gazdasági mechanizmust csak fokozatosan, a piaci ösztönzők részleges alkalmazásával tökéletesíti. Ennek megfelelően jelentős mértékben csökkentették a tervmutatók számát, bevezették a nyereségérdekeltségi rendszert és a vállalati alapok szerkezetét is átalakították, ezek az intézkedések azonban az alapvető fontosságú tervutasítások hatékonyabb végrehajtását szolgálták. E koncepció megvalósítása érdekében, az ágazati elven felépülő minisztériumi hálózatot is egyszerűsítették; megszabadították az 50-es évek elejének túlzásaitól. 1957 tavaszán lényegében az 1953-as állapot állt vissza, három ipari ágazati minisztérium, a Kohó- és Gépipari, a Nehézipari és a Könnyűipari Minisztérium alakult ki. Az ipari minisztériumok számára 1957-től 1980-ig nem volt változás (eltekintve attól, hogy az 1957-ben ismét egységesített Élelmezésügyi Minisz-terium 1967-ben beolvadt az újonnan megszervezett Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Minisztériumba). Az ágazati irányítást tehát 1957-től nem jellemezte az 1950-es évek eleji évenkénti átszervezés, minisztériumi szinten a stabilitás az alapvonás. Az új gazdaság-politikához igazodva viszont növekszik a funkcionális gazdasági főhatóságok száma,

létrejön, ill. hatásközileg megerősödik a Munkaügyi Minisztérium, az Árhivatal, az 1960-as évek elején az OMFB.

1957–68 között az iparirányítás terén végbement változások szinte kivétel nélkül, az 1961–64-ben lezajlott nagyarányú vállalatátiszervezéssel függték össze, amely lényegesen visszahatót az ágazati minisztériumok funkciójára és belső szervezetére.

Az átszervezés során a vállalatok közvetlen irányításának három, egymástól bizonyos fokig eltérő alapformáját alakították ki.

A rendszeresen kooperáló, árukapcsolatokban levő kisebb vállalatokból, illetőleg egyes azonos profilú gazdasági egységekből trösztöket hoztak létre, melyeket közvetlenül egy-egy miniszterhelyettesnek rendeltek alá (az egyesülési forma megszűnt). A miniszterhelyettesek döntéseit a minisztérium funkcionális főosztályai készítették elő, melyek továbbra is ágazati alapon tagozódtak, és így ellenőrizhették a trösztök tevékenységét. Hasonlóképpen szervezték meg a második forma, az ún. ipari nagyvállalatok irányítását is, melyeket a profiligazda elv szellemében hívtak életre. Az ipari nagyvállalatok általában hasonló vagy azonos jellegű gazdasági egységeket fogtak össze, melyek a trösztökhöz tartozó vállalatokkal ellentétben, szinte teljesen elvesztették önállóságukat, lényegében belső szervezeti egységként, „gyáregységként” folytatták működésüket. A trösztök és az ipari nagyvállalatok abban is különböztek egymástól, hogy míg az előbbieket elkülönült, az egyes tagvállalatok felett álló igazgatási apparátussal rendelkeztek, addig az ipari nagyvállalatokban az irányítási funkciókat általában a legjelentősebb korábbi vállalat (most már gyár) hivatali szervezete látta el.

Azokban az ágazatokban, melyekben trösztöket vagy ipari nagyvállalatokat hoztak létre, az irányítás iparigazgatósági rendszerét teljesen felszámolták. Az iparigazgatóságok feladatait egyrészt az újonnan kialakított nagyszervezetek (általában ide került az iparigazgatósági vezetés és hivatali apparátus is), másrészt a minisztériumi funkcionális főosztályok vették át, amelyek – főleg a miniszterhelyettesen keresztül – a vállalatok felé ezentúl utasításadási joggal is rendelkeztek (ún. mérsékelt funkcionálisizmus).

A vállalatok irányításának harmadik, lényegében már kivételre szoruló formája a hagyományos iparigazgatósági rendszer volt, mely egyes területeken – főként a Kohó- és Gépipari Minisztériumhoz tartozó ágazatokban – a gazdasági mechanizmus reformjáig fennmaradt. Az iparigazgatóságok főként azokat az eltérő profilú vállalatokat fogták össze, amelyek között rendszeres árukapcsolatok egyáltalán nem alakultak ki és trösztvi szervezésükhöz semmilyen különös érdek sem fűződött. Néhány fontos nagyobb vállalat is közvetlen minisztériumi irányítás alatt maradt, ott is, ahol nem működött tovább iparigazgatóság.

A trösztök és az ipari nagyvállalatok között nem lehet azon az alapon következetes különbséget tenni, hogy az előző horizontális, az utóbbi vertikális. Egyaránt jöttek létre horizontális és vertikális trösztök, illetve ipari nagyvállalatok. Minisztériumi irányítási rendszerük is lényegében azonos volt: miniszterhelyettes a funkcionális (de belülről alágazatilag tagolt) főosztályokkal. Lényegében a trösztökhöz tartozó vállalatok gyáregységeknél nagyobb önállósági foka különbözteti meg a trösztöt, az ipari nagyvállalattól. Megjegyezzük, hogy speciális átmeneti alakzatok is létrejöttek, mint pl. a részben minisztériumi részleg, részben tröszt jellegű, miniszterhelyettes (sőt egy időben első helyettes) által vezetett Építőipari Főigazgatóság, amely alá az Építésügyi Minisztérium kivitelező, szerelő, szolgáltató- és anyagipara tartozott, köztük számos tröszt, illetve ipari nagyvállalat is.

A 2/1963. (I. 29.) kormány számú rendelettel létrehozott trösztöket és ipari nagyvállalatokat, a magyar közgazdasági irodalomban sommásan középirányító szerveknek szokásos jellemezni, eliminálva azt a különbséget, ami az 1950-es évek eleji trösztök (ipari központok, egyesülések), illetve az 1960 eleji átszervezéssel létrejött nagyszervezetek között van. Az előzőek egyértelműen államigazgatási-adminisztratív szervek voltak, az utóbbiak viszont nem azok. Aligha lehet tagadni a középirányító vonások továbbélését, de a hivatalos ideológia, a jogi szabályozás, sőt a gazdaságpolitikai gyakorlati törekvés is az volt, hogy e szerveket minőségben mássá tegye, mint a minisztériumi iparirányítás volt. Az 1963-as tröszt-nagyvállalat szabályozás a későbbi NDK-szovjet egyesülés-kombinát szabályozás előfutára, az ún. decentralizált tervgazdálkodási ideológia jegyében olyan irányító-gazdálkodó nagyszervezetek létrehozása volt a cél, amelyek az önelszámolási jegyében látják el vállalatirányító tevékenységüket. A tröszt a német Vereinigunghoz, a szovjet ún. ipari egyesüléshez; az ipari nagyvállalat pedig a kombináthoz közelít – az ipari nagyvállalat 1967-ig jogi kategória, gyáregységei is bizonyos mértékben jogilag védettek (ezt az 1967-es vállalati szabályozás szünteti meg). A trösztök–ipari nagyvállalatok gazdasági önállósága – már a közvetlen miniszterhelyettesi alárendeltség és a többcsatornás funkcionális következtében is – a korábbi vállalati önállóságnál jóval nagyobb, ehhez a tervlebonat lazulása is hozzájárul. A trösztök és az ipari nagyvállalatok egységeinek önállósága, a vállalati jelleg csökkenése miatt formálisan kisebb ugyan, azonban a tervlebonat mérséklődése és az önelszámolási jelleg miatt egyben nagyobb is (pl. 1966-ban egy pénzügyminiszteri jogszabály döntőbizottság előtti kereseti jogot adott a vállalatoknak, az önelszámolásukat sértő egyes irányítási aktusokkal szemben).

Az kétségtelen, hogy ezek a trösztök és ipari nagyvállalatok az 1968-as reform piaci és versenyképzelési szempontjából később hátrányosnak bizonyultak, a vállalatstruktúra tovább deformálódott, a kisvállalatok száma tovább csökkent. Ez az átszervezés azonban még egy egészen más típusú mechanizmus elképzelést szolgált az akkori irodalom szerint: a nagyszervezet-képződés, a monopolhelyzet, a szakosítás, a profilgazda-rendszer ekkor még előnyösnek látszott, verseny kialakítása ennél a gazdaságpolitikai döntésnél még fel sem merült.

Ugyanakkor az ipari ágazati minisztériumok funkcióiban több – a későbbi reform szempontjából kedvező – változás ment végbe. Bár formálisan a minisztériumok alá közvetlenül tartozó szervezetek száma a középirányítás kiesése folytán nőtt, az operatív vállalatirányítás jelentősége a tröszt-ipari nagyvállalat-szervezés folytán relatíve csökkent az ipari minisztériumokban. Nő a minisztériumok szabályozó, hatósági és iparpolitikai, a kormány gazdaságpolitikai döntéseit elősegítő, előkészítő tevékenysége. Ennek megfelelően az ipari minisztériumok nagyobb gondot fordítanak „infrastruktúrájuk” megszerzésére, fokozódik az ágazati ipargazdasági-szervezési intézetek szerepe, hozzájárulva a minisztériumok műszaki-gazdasági-szervezési háttérének erősödéséhez, de egyben biztosítva a minisztériumi apparátussal való kétoldalú kádercserét is.

A trösztök-ipari nagyvállalatok bizonyos mértékben fokozzák az ipari ágazati minisztériumokon belül az iparcsoportérdekek ütközését (pl. KGM gépipar illetve kohászat), másrészt a bennük megvalósuló vertikális integráció következtében számos profildígen vertikum, vállalat jelentkezik az ágazaton belül (bizonyos mértékben a korábbi önellátási tendenciák eredményeként is). Ezzel összefüggésben jelenik meg a már 1950-es években is létező belkereskedelmi intézmény után 1964-ben az ágazatok többségére kiterjedően ipar-

ban, építőiparban, bányászatban, a közlekedésben és a hírközlésben) a reform utáni nem hierarchikus ágazati irányítás öse, az 1007/1964. (III. 21.) Kormány számú határozattal intézményesített szakfelügyelet. Ez a szabályozás figyelembe veszi a mérsékelt tervlembontásos rendszer igényeit, de már részben áttöri a tisztán hierarchikus vállalatirányítást. A termelési és forgalmi folyamatot befolyásoló hatósági eszközök (pl. technológiai előírások) jelentős részének kiadása a szakfelügyeletet illeti, és a műszaki fejlesztés és a munkaerőgazdálkodás terén is megszűnik — legalábbis jogilag — a hierarchikus vállalatirányítás elsőbbsége. A termelés és beruházás terén a szakfelügyeleti beleszólás viszonylag kismérvű. A jogszabály szakfelügyeleti ellenőrzést is intézményesít.

**II. Az 1968-as reform irányítási rendszerének elvi modellje:  
Kormányzati sokcsatornás, államigazgatási formákban végbemenő irányítás  
az államigazgatástól elkülönült vállalati szférának  
a „mérsékelt” tervlembontásos rendszerben kialakult szervek által**

A magyar reformmegoldás szervezeti kialakításának elvi lényegét az 1966. májusi KB határozat és irányelvek, az állami vállalatokról szóló 11/1967. (V. 13.) Korm. számú rendelet, a gazdasági ágazati miniszterek feladatairól és felelősségéről szóló 2027/1967. (V. 28.) Korm. számú határozat és a népgazdasági tervezésről szóló 1972. évi VII. törvény tartalmazták eredetileg. Lényegében az 1977–79-es új jogalkotások, az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény, a gazdasági ágazati irányításról szóló 46/1978. (IX. 28.) MT sz. rendelet, az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény is ezt az eredeti koncepciót tartalmazza minimális részkorrekciókkal. Az 1977–79. évi jogi szabályozás magasabb szintre emelte az eredeti elveket, nem látszik benne a reform fejlődés-vonalának hullámzása, a főleg 1972–76 között tapasztalható visszaesés. A szervezetrendszerre vonatkozó koncepció egyes elemei azonban nem voltak teljesen tudatosak, voltak bizonytalanságok is az egyes szervezeti tényezők tartalmára és egymáshoz való viszonyára nézve, továbbá a gyakorlati megvalósulás is eléggé eltért az elméleti modelltől. Ennek ellenére először mégis az indirekt szocialista tervgazdálkodási típus magyar változata szervezeti rendszerének elveit foglalja össze, majd ezt követően térünk rá a gyakorlati megvalósítás problémáira.

*1. Az államigazgatási jellegű makroszféra  
és a gazdálkodási jellegű mikroszféra minőségi szétválasztása*

Abból, hogy a gazdaságirányítás valóságos szocialista árutermelést folytató szocialista vállalkozások alapvetően piaci és versenymechanizmusát kívánta szabályozni, következett az, hogy a gazdaságirányítást államhatalmi-államigazgatási szerveknek kell gyakorolni, a vállalati szférába pedig tisztán gazdálkodó szerveknek kell tartozniuk, e két szféra minőségében válik el egymástól. A fenti alapelvből a következő szervezeti elvek adódnak:

a) Az állami vállalat nem állami szerv, nem közhatalmi értelemben tartozik az államapparátushoz, hanem „gazdasági vállalkozás”. Az állami vállalati törvény, illetve az 1977-es Polgári Törvénykönyv elvi különbséget tett az államapparátushoz tartozó állami

költségvetési szervek és az állam tulajdonjoga alapján alapított, közhatalmi értelemben állami szervnek nem nevezhető állami vállalatok között. Az állami vállalatok most már nem az államigazgatás hierarchikus láncába tartozó, annak utolsó lépcsőjét képező termelő-szolgáltató-elosztó egységek, hanem éppen olyan meghatározott gazdasági önállósággal rendelkező szocialista gazdasági vállalkozások, gazdálkodó szervezetek, mint a szövetkezetek és a többi vállalatok.

Ebből következett az az elv, hogy állami vállalat semmilyen közhatalmi-hatósági funkciót nem tölthet be, a közszolgáltató állami vállalatoktól, illetve a vállalatszerűen gazdálkodó intézetektől (főleg a minőségellenőrző intézetektől) a hatósági jogkört, túlnyomó többségben elvonták. (Néhány esetben közszolgáltató vállalatoknál a hatósági jogkör ma is fennáll.) Ugyancsak a szervezeti különválasztás igényeit elégítette ki az, hogy ahol korábban a nagyvállalati vezérgazgatóságok részei voltak a minisztériumi szervezetnek, ezt a szervezeti egybefonódást a mechanizmusreform bevezetésekor megszüntették. (Így pl. megszüntették az ÉVM miniszterhelyettes vezette Építőipari Főigazgatóságát, szétválasztották az Állami Biztosítót és az Országos Takarékpénztárt a Pénzügyminisztérium Biztosításügyi, illetve Takarékpénztári Főosztályától stb. Egyes közszolgáltató vállalatoknál azonban kivételként a szervezeti összefonódás megmaradt, ilyen alapvetően a MÁV és Posta, amelynek vezérgazgatósága egyben – szerintem jogszabályellenesen – a KPM megfelelő főosztálya is.)

b) Az állami vállalat, mint gazdálkodó szervezet elvileg teljesen egyenrangú a szövetkezetekkel. A szövetkezetek valamennyi fajtáját az 1971. évi szövetkezeti törvény egyértelműen vállalatként deklarálta és az állami vállalatokkal való gazdálkodásbeli egyenrangúságukat is kimondotta. (Ez utóbbi az állami nagyvállalatokkal szemben, a gyakorlatban nem nagyon valósult meg.) Magyarország eddig az egyetlen szocialista ország, amelynek egységes szövetkezeti törvénye van. Ez is mutatja, hogy a reform bevezetésekor gazdaságpolitika a szövetkezeteket preferálni igyekezett, részben mint rugalmas kis- és középvállalatokat, amelyek bizonyos területeken való működtetése olcsóbb a társadalomnak, mint az állami vállalat, részben mint olyan vállalatokat, amelyek belső szervezeti demokratizmusa példát mutathat az állami ipar közvetlen üzemi demokratikus formáinak is. (Ez a tendencia 1972 után megszűnt.)

Egyben azonban az állami vállalati-szövetkezeti dualizmust is áttörik egyéb vállalatfajták, így az egészen sajátos módon, a vállalatok vállalataként (másodlagos vállalatként) létrejövő belföldi és nemzetközi közös vállalatok különböző formái, illetőleg a társadalmi szervezetek vállalatai (sőt, 1977-től az egyesületek is vállalatalapítási jogokat kaptak). Bizonyos költségvetési szerveknél is kialakul (legalábbis csirájában) a vállalati gazdálkodás, ld. a folyószámlás költségvetési szerveket, avagy a költségvetési üzem konstrukciót. A vállalati szféra tehát elvileg plurálissá válik, bár az állami vállalati forma fölénye az iparban változatlanul egyértelmű.

c) A magyar gazdaságirányítási szervezet nem ismer középfokú gazdasági államigazgatást. A rendszer tehát – legalábbis elvileg – a középirányítást teljesen tagadta, vegyes irányító-gazdálkodó szervezeteket (tehát a decentralizált tervgazdálkodás külföldi, pl. szovjet-NDK kombinátokhoz, egyesületekhez hasonló formákat) nem ismer. A magyar trösztöket és egyesületeket ugyan – főleg gyakorlati működésük miatt – sokszor a fentebb említett külföldi szervezetekhez szokták hasonlítani. Ugyanakkor azonban a szabályozásban a tröszt helyzete (mind 1967-ben, mind 1977-ben egyaránt) sajátos

nagyvállalatként, vállalatszerűen gazdálkodó szervezetként került rendezésre, olyan sajátos összetett vállalatként, amelyen belül korlátozott önállósággal vállalatszerű egységek, azaz trösztli vállalatok működnek. Más szóval a tröszt elméletileg nem iparirányító, nem középirányító szerv. (Ez azonban a gyakorlatban nem egészen így alakult.)

Az egyesülés pedig – szemben a külföldi szocialista országok, illetve a korábbi magyar szabályozás közhatalmi-államigazgatási úton keletkező hasonló elnevezésű formáival – vállalatok által alapított, főszabályként önkéntes szerződéssel létrejövő koordinatív érdekvédelmi társulás, amelytől az 1967-es jogi szabályozás még a jogi személyiséget is megtagadta annak érdekében, hogy meggátolja annak középirányító tendenciáit. (Ez tévedés volt, a jogi személyiség hiánya egyáltalán nem gátolta meg az egyesülési apparátusok vállalatok fölé kerülését, ezért 1977-ben az egyesülések, mint koordinatív társulások jogi személyiséget kaptak.) Az 1967-es szabályozás kivételesen 5 évi időtartamra miniszter által utasítással elrendelhető kényszer-egyesülést is ismert. Ugyanakkor azonban ez csak kivételes és időhöz kötött intézmény volt, de még ez esetben is vállalközi szerződéssel jött létre az egyesülés, tehát elméletileg a kényszer-egyesüléseknél is a vállalati apparátusok irányították az egyesülési apparátust és nem fordítva. Ugyanakkor az a tény, hogy a kényszer-egyesülések kivétel nélkül volt trösztökből alakultak, a gyakorlatban ezt a helyzetet sokszor megfordította. (A kényszer-egyesülések nem szűntek meg 5 év után, hanem 1972-ben a Kormány további 2 évre meghosszabbította működésüket, majd azok a felerősödött centralizáció légkörében 1974-től illegálisan tovább működtek. Az 1978-as jogi szabályozás ismét véglegesen megszüntetni rendelte a kényszer-egyesüléseket.)

A szervezetrendszer felállása tehát: tisztán államigazgatási formában működő gazdaságirányítási makroszervek az egyik oldalon, tisztán gazdálkodó jellegű vállalati szervezetek a másik oldalon, a mikroszférában.

d) A gazdaságirányítás eszközrendszere formailag hagyományosan államigazgatásias illetve jogias, tartalmában viszont erőteljesen közvetett gazdasági szabályozó, gazdasági befolyásoló jelleget visel. Ebben az irányítási rendszerben ugyanis – a politikai, szociológiai befolyásolás eszközeit leszámítva – minden egyes vállalatokhoz érkező szabályozásnak vagy jogszabályban kell megtestesülnie vagy jogszabály alapján foganatosított, jogszabályi keretekben végbemenő államigazgatási jellegű, egyedi intézkedésnek kell lennie. A közvetett közigazgatási szabályozórendszer teljes egészében jogszabályok hordozzák, ugyancsak jogszabályok állapítják meg a vállalati gazdálkodásra vonatkozó tiltókorlátozó általános rendelkezéseket, hatásköri szabályokat, eljárási módokat. Nincs tervlembontás, a népgazdasági tervek csak a Kormányt, a gazdaságirányító szervezetet illetve a bankrendszert kötelezik, de – az 1972-es tervtörvényben megerősítetten – közvetlenül a vállalatokat nem. Ilyen körülmények között a jogszabályoknak, illetve a jogszabályban foglalt gazdasági szabályozórendszernek kell a tervet közvetítenie, a gazdálkodó szervezetek számára. Természetesen kötelező jellegű, egyedi operatív kényszerbeavatkozásokra is mód van, azonban ezek kiadási módját jogszabály szabályozza, ugyancsak jogszabály határozza meg ezek előfeltételeit és kereteit. Ezek a kivételeseknek nyilvánított beavatkozások lényegében két módon mehetnek végbe, egyfelől a hatósági jogkör keretében, másfelől a tulajdonosi irányítás részeként, az állami tulajdonosi jogokat gyakorló ún. alapító szerv által. Az alapítói kivételes beavatkozásokat a jogi szabályozás éppúgy megkísérelte korlátok közt tartani, mint amilyen eljárási szabályok magától

értetődők a hatósági jogkörnél, lényegében kivételes népgazdasági érdekből kerülhet ezekre sor.

A fentieknek megfelelően a mechanizmusreform bevezetésekor, alapvetően 3 fajta irányítási eszköztárról beszéltek. Megkülönböztettek mindenképp gazdaságpolitikai irányító jogosítványt, amelyen alapvetően a közvetett gazdasági szabályozórendszer, elsősorban pedig a pénzügyi és piaci eszközöket értették. Másodsorban megkülönböztettek hatósági-közhatalmi jogosítványt, amelyen részben a gazdaságra ható nem piaci, illetve pénzügyi általános szabályozást értették, részben az egyedi gazdaságrendészeti hatósági jogosítványokat. Végül harmadik eszközcsoportként volt szó a tulajdonosi irányítás eszközeiről, amelyeket az ún. vállalatfelügyelet tartalmával azonosították. E három eszköztár egymástól való elkülönítése sohasem volt teljesen biztos. Nyilvánvaló, hogy nemcsak a hatósági szabályozás közhatalmi jellegű, hanem a gazdaságpolitikai irányítás is, lévén, hogy a közvetett gazdasági szabályozórendszer jogszabályok hordozzák, az adó vagy az árrendszer jogi szabályozásban részesül, nemcsak szabadárak vannak, hanem fix, maximált stb. árak is, az árszabályozás meghatározott hatásköri normákat, eljárési formákat szankciókat is igényel. Úgyszintén a tulajdonosi irányítás sem lehet „tisztán gazdasági” jellegű, hiszen a tulajdonosi irányítást ellátó vállalatfelügyeleti szervek államigazgatási szervek, és ezen jellegük törvényszerűen érvényesül akkor, amikor a tulajdonosi jogokat gyakorolják. Másik oldalról viszont a hatósági szabályozásnak is jelentős gazdaságpolitikai irányító tartalma van – igen helytelen, ha pl. a munkavédelmi stb. szabályozás nem veszi figyelembe az állam tulajdonosi érdekeit. Mindenesetre az egyes gazdaságirányítási eszközök minősítése során ezt a különböztéstételt az egész időszak alatt megkísérelték alkalmazni – érdekes, hogy a legutóbbi időben ez a csoportosítás kevésbé kerül hangsúlyozásra.

e) A makro- és mikroszféra elválasztása elvének megfelelően, a vállalati belső szervezet és működés kérdéseibe a gazdaságirányítás igen kis mértékben avatkozik be. A jogszabály igen tág keretei között az 1967-es szabályozás szerint a vállalati belső szervezetet és működést kizárólag az igazgató határozza meg. (Az 1977-es vállalati törvény ezen már túlépített és garanciális jellegű, irányelvi szabályokat tartalmazott a vállalati belső szervezetre és működésre, elsősorban a trösztök és a nagyvállalatok vonatkozásában.) A vállalatközi kapcsolatokra pedig a szerződési szabadság és nem a tervszerződési rendszer jellemző. Más szóval a vállalatok területi és alanyi korlátoktól függetlenül maguk határozzák meg, hogy kivel, milyen időtartamra és milyen tartalommal kívánnak szerződést kötni, a szerződési típuskényszer (azaz a szállítási és vállalkozási szerződés favorizálása) is megszűnt, legalábbis elvileg. (Sajnos a gyakorlatban ez nem valósult meg.) Ugyanakkor azonban a kivételes beavatkozási lehetőségek itt is fennállnak. Főszabályként azonban nem a tulajdonosi irányításhoz, hanem a kormányzati és funkcionális irányításhoz telepítették a szerződési kényszer megállapítását (pl. kontingentálás, központi gazdálkodás, bizonyos termékekre szállítási kötelezettség előírása, egyedi állami nagyberuházások vállalkozóinak kijelölése, külkereskedelmi vállalatok kötelezettsége bizományi szerződés kötésére stb.). A szerződések tartalmát is túlnyomó többségben diszpozitív, tehát olyan szabályok határozzák meg, amelyektől a vállalatok eltérhetnek, a szállítási alapfeltételek rendszere megszűnt, a kógens (tehát kötelezően betartandó) szerződési szabályok száma meglehetősen kivételre szorult. A szerződési szankciók, így kötbérek érvényesítése főszabályként a vállalatok belátásán alapszik. (Ez 1972 után gyökeresen megváltozott, a szerződési kapcsolatokba való állami kényszerbeavatkozások jellemzővé váltak.)

## 2. A kormányzati sokcsatornás gazdaságirányítás felépítése

A magyar gazdaságirányítási szervezetrendszer felépítése funkcionálisnak is mondható, részben azért, mert közvetlenül (első lépcsőben) nem a szervezeti egységek feladatait határozza meg, hanem a szervezeti funkciókat, másrészt pedig mert nem hierarchikus irányítási rendszert tételez fel, nem lineráris függőségi láncon alapszik. Alapvetően nem hierarchikus jellegű irányítási csatornák összhatásaként, eredőjeként alakul ki a vállalatirányítás, valamennyi irányítási funkció alapvetően elvi-szabályozó jellegű, de mindegyikben vannak hierarchikus elemek, kivételes operatív beavatkozási jogosítványok is. Tulajdonképpen tehát hierarchikus irányító szerve a rendszer elméleti modellje szerint az állami vállalatoknak éppúgy nincs, mint a szövetkezeteknek.

Lényegében ezt, a hierarchikus irányítás elvi tagadását kívánta kifejezni a jogi szabályozás akkor, amikor először 1967-ben (egyébként a jogtudomány illetve szervezettudomány álláspontjával szemben) a vállalatalapítóként feltüntetett ágazati minisztériumok, illetve tanácsok állami tulajdonosi funkciók keretében gyakorolt jogait már nem irányításnak, hanem vállalatfelügyeletnek nevezte. Mint már említettük, kivételes operatív beavatkozási jogok természetesen ebben a rendszerben is vannak (bár főleg a reform elején voltak olyan álláspontok, amelyek bárminemű vállalatnak adott utasítást helytelennek tartottak). Ezek a kivételes beavatkozási lehetőségek azonban eloszlanak a különböző gazdasági irányító szervek között, lényegében mindegyik gazdaságirányítási alakzat rendelkezik vele. Tehát nemcsak az állami tulajdonosi jogokat gyakorló vállalatfelügyelet (bár persze az operatív beavatkozási lehetőségek túlnyomó része jogilag is itt van), hanem a kormányzati irányítás is (pl. az állami nagyberuházások vállalkozóit 1968 után a Kormány jelölte ki), a funkcionális irányítás is (pl. a szerződési kényszer megállapítása általában az Árhivatalra telepített, a külkereskedelmi miniszter bármilyen vállalatnak, szövetkezetnek nemzetközi kötelezettségek végrehajtása érdekében utasítást adhat, bármely vállalatra kiterjedő utasítási joga a termékforgalmazás körében az Árhivatal elnökének is van, stb.), végül a vállalatfelügyeleti körön kívüli körre irányuló ágazati irányítás is (pl. az 1967-es szabályozás szerint, az ágazati miniszter a kényszeregyesülésben való részvételt minden ágazati főtevékenységű vállalat, így szövetkezet részére is elrendelhetette).

A sokcsatornás irányítás élén a kormányzati gazdaságirányítás áll. A kormányzati gazdaságirányítás az államhatalom (Országgyűlés, Elnöki Tanács), illetve az államigazgatás (Minisztertanács) legfelsőbb szerveinek gazdaságirányító tevékenysége, az állam kormányzati tevékenységének gazdasági oldala. Ebben a kormányzati gazdaságirányításban a legfelsőbb elvi irányítást és ellenőrzést az Országgyűlés és az Elnöki Tanács látja el. (Az Országgyűlés és a NET gazdaságirányításban való részvétele 1968 után örvendetesen megnövekedett. Erősödött a gazdasági törvény, illetve tvr. alkotás, az Országgyűlés rendszeresen beszámoltatta a gazdasági minisztereket, az országgyűlési bizottságok, képviselőcsoportok gazdaságpolitikai tevékenysége sokkal szélesebb körű, mint korábban.) A folyamatos átfogó gazdasági kormányzati irányítást, a végrehajtási jellegű gazdaságirányítási formák operatív irányítását viszont a Minisztertanács (Kormány szűkebb értelemben) látja el.

A kormányzati gazdaságirányítás alapfeladata a tervcélok és a szabályozórendszer legmagasabb szintű meghatározása, továbbá a végrehajtó jellegű funkcionális, ágazati,



regionális, illetve tulajdonosi jellegű gazdaságirányítás összehangolása, koordinálása. Ebben az utóbbi igen lényeges teendőben eleinte a Gazdasági Bizottság 1972-ig, majd megnövekedett jogkörrel az Állami Tervbizottság, illetőleg más kormánybizottságok, elsősorban a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága segítette a Kormányt. Későbbiek során megjelent az „ágazati miniszterelnökhelyettes” szerveként a Koordinációs Értekezlet (1980-ban e téren gyökeres változás következett be, egyesült a Koordinációs Értekezlet és az NGKB, az új szerv elnevezése ismét Gazdasági Bizottság. Az Állami Tervbizottság elvibratíve jellegű funkciókat kapott, elhatárolódva a Gazdasági Bizottság operatív funkcióitól). A koordinálást szolgálják továbbá a Kormány által alapított (illetve jóváhagyott), kormánybizottsági ranggal nem rendelkező különböző tárcaközi bizottságok, amelyek részben funkcionális szervek hatáskörébe nem tartozó különleges funkcionális feladatokat, részben pedig ágazatközi feladatokat látnak el.

A kormányzati irányításhoz minden egyéb gazdaságirányítási alakzat csak végrehajtási jelleggel kapcsolódhat, nem lehet önfényű. Valamennyi egyéb gazdaságirányítási formának alapfeladata a kormányzati gazdaságpolitika saját területén való végrehajtása. Más szóval ebben a kormányzati rendszerben – legalábbis elvileg – csak viszonylagosan lehet önálló pénzügyi vagy akár önálló ágazati gazdaságpolitikáról beszélni.

A kormányzati irányítás végrehajtása, közvetítése a vállalatok felé alapvetően 4, belülről szintén differenciált végrehajtási csatornán történik. Ezek a következők:

- a) funkcionális irányítás,
- b) ágazati irányítás (szűkebb értelemben),
- c) „tulajdonosi” irányítás (vállalatfelügyelet),
- d) regionális (tanácsi) irányítás.

A direkt tervgazdálkodás hierarchikus ágazati irányítás dominálásán alapuló rendszerben, a funkcionális szervek lényegében a kormány törzskarát képezték, önálló vállalatirányító funkciójuk lényegében nem volt. A mérsékelt tervutasításos rendszerben már a funkcionális szervek jelentőségének növekedésével, számuk szaporodásával találkozhatunk. A funkcionális gazdaságirányítás a szabályozott piaci indirekt szocialista tervgazdálkodásban végképp megszűnik egyszerűen a kormány törzskara lenni, hanem mint a kormányzati irányítás végrehajtó formája, önálló vállalatirányítási alakzatként forr ki (és jelent meg az 1977-es vállalati törvényben is). A funkcionális gazdaságirányításnak önálló operatív beavatkozási lehetőségei is vannak a vállalatok életébe, nem kell betartaniuk a vállalatokkal szembeni érintkezésben az ún. szolgálati utat (pl. népgazdasági tervezésbe, államközi szerződések kötésebe való bevonás), szabályozásukat általában közvetlenül érvényesíthetik a vállalatokkal szemben. A funkcionális gazdaságpolitikai irányítás alapfeladata azonban az, hogy meghatározott gazdasági mechanizmusok (így ár, munka- és bérügy, jövedelem szabályozás, stb.) vonatkozásában a kormányzati döntéseket előkészítse, illetve azokat elsődlegesen végrehajtsa, valamint a végrehajtást ellenőrizze a népgazdaság teljes keresztmetszetében, valamennyi gazdálkodó szervezettel szemben, azok szektorális, ágazatbéli és alapítási sajátosságaitól függetlenül. A funkcionális gazdaságirányító szervek politikai jelentősége ebben a modellben természetesen megnő – jelzi ezt az is, hogy ebben a modellben zömmel az OT és a PM vezető funkcionáriusai kerülnek később a kormányzati gazdaságpolitikai irányítás magasabb pozícióira.

Az ágazati gazdaságpolitikai irányítás fogalmát a jogi szabályozás 1968-tól kezdődően szűkebb értelemben használta, mint azon teendők összességét, amelyet az ágazati

minisztérium ellát, amelyet egy ágazati minisztérium hatáskörében végez. A 2027/1967. (V. 28.) Korm. sz. határozatban és a 46/1978. (IX. 28.) MT sz. rendeletben egyaránt az ágazati irányítás egyfelől nemcsak az ágazati minisztriumok tevékenységként jelentkezik (funkcionális szerveknek, a Pénzügyminisztériumnak, az Árhivatalnak is vannak ágazati irányító funkciói, utóbbiaknak pl. a TEK vállalatok vonatkozásában), másfelől az ágazati minisztériumok nem minden tevékenysége minősül e jogszabályokban ágazati irányításnak: egyrészt funkcionális-ágazatközi tevékenységet is elláthatnak (pl. ÉVM lakás és kommunális ellátás, városfejlesztés), másrészt vállalatfelügyeleti tevékenységük sem tartozik ide. Az ágazati irányítás ebben az értelemben egy sajátos gazdaságpolitikai irányítási forma, a keretébe tartozó gazdasági és hatósági jogosítványok mindenkivel szemben megnyilvánulnak, aki adott ágazati jellegű gazdasági tevékenységet végez, függetlenül ségben működik. Más szóval egy ipari minisztérium ágazati irányító tevékenysége pl. az árpolitika vonatkozásában nemcsak a vállalatfelügyeleti körébe tartozó ipari vállalatokra terjed ki, hanem mindenkire, aki ezt a tevékenységet végzi. Kiterjed tehát ez az irányítás az egyéb minisztériumok vállalatfelügyelete alatt álló, illetve tanácsi ipari vállalatokra, a nem ilyen főtevékenységű állami vállalatok ezt a tevékenységet megvalósító kiegészítő tevékenységére, az ipari szövetkezetekre illetve az egyéb szövetkezetek adott ipari vertikumaira, a vonatkozó ipari tevékenységet folytató közös vállalatokra, társadalmi szervezeti és egyesületi vállalatokra, illetve kisiparosokra.

Az ilyen értelemben vett ágazati gazdaságpolitikai irányítás tehát részben népgazdasági tervezést, gazdasági szabályozást előkészítő, illetve szabályozó-befolyásoló funkció, továbbá ezt alátámasztó iparhatósági jogkört jelent – az ágazati hatósági jogosítványokban a hagyományos iparhatósági-iparrendészeti jogoktól kezdve, egészen a szövetkezetek és különböző gazdasági társulások feletti törvényességi-szakmai felügyeletig számos különböző jogkör húzódik meg. Ezt az ágazati gazdaságpolitikai és hatósági irányítást az ágazati miniszter egyértelműen kormányzati szervként, a Kormány szakmai szerveként végzi, ez egyaránt vonatkozik az ágazathoz tartozó gazdasági tevékenység elemzésére, az ágazati tevékenység fejlesztésére vonatkozó fejlesztési koncepciók elkészítésére, műszaki fejlesztési – beruházási teendőkre, az ágazati szakember-képzésre és továbbképzésre, a nemzetközi gazdasági teendők ellátására, a honvédelmi érdekek érvényesítésére az ágazat területén stb. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy az ágazati gazdaságpolitikai irányítás ezen funkciói részben funkcionálisak, részben, amennyiben a vállalatok felé érvényesítik, úgy a közigazgatási jogi terminológia szempontjából nem irányítási, hanem szakfelügyeleti-törvényességi felügyeleti jellegűek. A jogalkotó tehát itt is – éppúgy, mint az ún. vállalatfelügyeletnél – nem a jog, illetve szervezéstudományi fogalmakat, hanem a gazdaságpolitikai célt vette alapul: az ilyen értelemben vett ágazati „irányítás” a funkcionális „irányítás” párja. (Más kérdés, hogy ez a fogalomhasználat a gyakorlatban számos bizonytalanság, félreértés forrásává vált.)

A harmadik irányítási csatorna az állam tulajdonosi funkcióinak ellátása, amelyet a jogszabályok alapítói jogokként tüntetnek fel, az alapítói jogokat pedig vállalatfelügyeletnek nevezik. A vállalatfelügyelet (alapítói jogok) szemben a funkcionális és ágazati irányítással, amelyek egyaránt tipikusan tevékenységre irányuló irányításként kerültek meghatározásra, a tulajdonosi funkció adott szervezetre vonatkozó irányítást jelent. A tulajdonosi irányítás körébe tartoznak mindenképp a legalapvetőbb vállalatszervezési intézkedések. Így a vállalat alapítása, tevékenységi körének meghatározása, a kezdő tőke

(formális) rendelkezésre bocsátása, döntés egyes vállalati részlegek átszervezése, valamint a tevékenységi kör módosítása tárgyában, a vállalat szanálása, illetve megszüntetése, átszervezés vagy felszámolás útján. A második nagy köre a tulajdonosi jogoknak a vállalati igazgatókkal és igazgatóhelyettesekkel kapcsolatos kinevezési, felmentési és általában munkáltatói jogok, az ezzel kapcsolatos káderpolitikai teendők ellátása. A harmadik terület a vállalatok, illetve a vállalati vezetés tevékenységének értékelése, megítélése, amelynek alapjául a vállalati tevékenység gazdaságpolitikai elemzése, arról való információszerzés és a tulajdonosi gazdaságpolitikai ellenőrzés tartozik. Végül a tulajdonosi funkció körében került elhelyezésre néhány, nem hatósági jellegű operatív beavatkozási intézkedés is, így pl. az eszközcsoportosítási tilalom alóli kivétel néhány esete, illetve a vállalatok kivételes népgazdasági érdekből, jogszabályban meghatározott esetekben konkrét gazdasági tevékenységre való utasítása.

Alapító szervként tulajdonosi irányítási funkciókat főként az ágazati minisztériumok, illetve a tanácsok látnak el. A vállalatfelügyelet tipikusan szektorális irányítási alakzat, csak az állami vállalatokra vonatkozik. A szervezetrendszer logikájánál fogva, viszonylag háttérbe szorított forma, jogosítványai jogilag szorosan körülhatároltak, pl. hogy mikor adhat utasítást, szüntethet meg vállalatot stb.

A negyedik összetevője a vállalatirányítási rendszernek a tanácsok által ellátott, regionális gazdaságpolitikai irányítás. Az 1971-es tanácstörvény a tanácsokat népképviselői, önkormányzati és államigazgatási szervként jellemezte, önkormányzati jellegüket, pénzügyi önállóságukat elvileg jelentősen megerősítette. Az önkormányzat körébe tartozik az is, hogy a tanácsok (elsősorban pedig a megyei tanácsok) az illetékességi területükön tevékenykedő valamennyi vállalattal szemben, regionális fejlesztési kötelezettségüknek megfelelően általános jellegű, gazdaságpolitikai irányító, szabályozó és hatósági tevékenységet gyakorolnak. A regionális gazdaságpolitikai irányítás tehát szintén tevékenységi irányítás: mindenkivel szemben megnyilvánul, aki az adott területen tevékenykedik.

A reform sokcsatornás kormányzati irányításának elvi modellje nemcsak egyértelműen alárendeli mind a négy végrehajtási alakzatot a kormányzati irányításnak, mintegy annak alrendszerként fogva fel ezeket, hanem egyben viszonylagos egyensúlyra is törekszik a belülről ugyancsak differenciált három nagy tevékenységi végrehajtási alakzat, a funkcionális, az ágazati és a regionális irányítás között. Az első különböző ágain keresztül főleg gazdaságossági, a második szakmai, a harmadik területi oldalról támasztja alá a kormányzati irányítást. A sokcsatornás rendszer egyben feltétele a vállalati önállóság piacgazdálkodás folytatásához szükséges, viszonylag jelentős mérvének: nincs tisztán hierarchikus irányító szerv, a vállalatok helyzetét a központi gazdaságirányítás ugyan egyértelműen meghatározza, de a sok gazdaságirányító hatás függvényében a vállalatoknak relatív mozgásszabadságuk van. A diverzifikáltabb vállalati tevékenységi körök folytán egy vállalatra több ágazati irányítás is érvényesül, éppúgy mint a funkcionális irányításnál.

### *3. A stabilitás elve és az ágazati gazdasági minisztériumok*

A magyar reform gazdaságirányító szervezetrendszerének felépítésére egy alapvető gazdaságpolitikai elv hatott, nevezetesen a szervezeti stabilitás. Alapvetően politikai szükségszerűségekből a gazdaságpolitika a vállalati szervezetben, de különösen a gazdaságirányítási szervezetben, a régi szervek működését kívánta alapvetően új tartalommal megtölteni. A reform bevezetése alapvető ideológiai tabukat döntött meg, helyzetét a vezetés nem kívánta még a jelentősebb átszervezésekkel együtt járó bizonytalansággal is nehezíteni. Az is tény, hogy a vállalati önállóság megnövekedése és az elsősorban a funkcionális szervek által megállapított gazdasági szabályozókkal történő irányítás átszervezés nélkül is jelentős mértékben csökkentette az ágazati minisztériumok hatalmát a vállalatokkal, illetve a funkcionális szervekkel szemben (az ágazati minisztériumok, illetve az azokkal összefonódó nagyszervezetek – trösztök, ipari nagyvállalatok – a reformot szociológiai vizsgálatok szerint, általában eleve bizonyos ellenérzésekkel is fogadták). A gazdaságirányítási szervezeti stabilitás megőrzését elősegítette az is, hogy a reform gazdaságirányítási szervezetrendszerének alapvető tényezőjeként szolgáló funkcionális szervek lényegében már korábban létrejöttek, továbbá, hogy az ágazati minisztériumok száma Magyarországon 1957 után viszonylag kevés volt. Egy minisztérium összevonására azonban sor került 1967-ben, nevezetesen a Mezőgazdasági és az Élelmiszerügyi Minisztérium létrehozására, az élelmiszeriparnak a mezőgazdaságba való beolvasztására.

A stabilitási tényező arra is kihatott, hogy az ágazati gazdaságpolitikai és hatósági feladatok ellátását nem a tervezési, pénzügyi vagy statisztikai ágazatokra vagy akár a tudományos szempontból a jövőbeli fejlődést is figyelembe véve megállapítható ágazatokra építették, hanem a már meglévő ágazati minisztériumokhoz, azok történetileg kialakított hatásköréhez igazították az államigazgatási jellegű népgazdasági ágazatokat. Ebből a későbbiekben számos részanomália származott, amelyek egy részét 10 év alatt kiküszöbölték, más része ma is fennáll. Pl. bizonyos tevékenységeknek (beruházás, stb.) sem funkcionális, sem ágazati irányítója nincs, ágazatok határán levő vagy ágazatközi tevékenységeket több ágazat egymástól eltérően szabályozta (ágazati kollízió), illetve nem szabályozta, mert a másik hatáskörébe utalja (felszíni bányászat – NIM és ÉVM). A tervezési-költségvetési-statisztikai, illetve államigazgatási ágazateltérések gátolták az ágazati információs rendszerek kialakítását. Az egyes minisztériumok feladatáról szóló 1967–68-as kormányhatározatok pedig sokszor tartalmilag ellentétben álltak az általános ágazati rendelkezésekkel stb.

Ugyanakkor azonban az egyértelmű, hogy az elméleti modell a régi szervezetek keretében, de alapvetően más tartalommal kívánta működtetni az ágazati minisztériumokat. A korábban főként hierarchikus irányítást ellátó és szakfelügyeleti nem hierarchikus tevékenységet csak háttérbe szorítottan végző ágazati minisztériumok funkcióit, elvi jelleggel ketté választotta. Az ágazati minisztérium alapvető funkciójának elvileg az ágazati gazdaságpolitikai szabályozó, irányító és hatósági funkciót minősítik, és ezt csak kiegészíti azon vállalatokkal szembeni ún. vállalatfelügyelet, amelyekkel szemben a minisztérium alapítóként került feltüntetésre. A vállalatfelügyelet – amelynek vannak hierarchikus irányítási elemei – lett tehát a másodlagos (a korábbi abszolút elsődlegességgel szemben), igen korlátozott irányítási forma, az alapító jogok közé sorolt vállalat-szervezési jogosítványok jórészt erős funkcionális kontroll alatt állnak (PM egyetértés),

sőt egyesek pl. a vállalat alapítás, ez irányú pénzügyi eszközök híján egyenesen fiktívnek nevezhetők. Hogy ez mennyire szánt-szándékkal történt, az jól látható abban, hogy az ágazati miniszterek feladatairól és felelősségéről szóló 1967. évi Korm. sz. határozatban az ágazati minisztériumok vállalatfelügyeleti funkciójáról egyetlen szó sincs, és még az 1978-as rendelkezés is csak mindössze egy §-ban emlékezik meg az ágazati miniszternek az állami vállalatok alapításával és működésével kapcsolatos ún. vállalatfelügyeleti jogairól. Az ugyan nyilvánvaló, hogy az ágazati gazdaságpolitikai és hatósági irányítási funkciók gyakorlása keretében (amelyeket az ágazati miniszter elvileg mindenkivel szemben ellát, akár felügyelete alá tartozik, akár nem) igénybe fogja venni a vállalatfelügyeleti eszközöket is, azaz a vállalatfelügyeleti funkciót is fel fogja használni ágazati gazdaságpolitikai feladatai teljesítéséhez (a nagyobb ágazati főtevékenységű vállalatok vállalatfelügyelete alá tartoznak, ezek magatartása viszont befolyásolja a kisebbeket). A vállalatfelügyeleti beavatkozási jogok azonban igen korlátozottak, továbbá a szabályozás azon a (gyakorlatban messzemenően be nem való) hipotézisen alapult, hogy a minisztérium egyformán fog eljárni ágazati irányító feladatai ellátása során a vállalatfelügyelete alá tartozó és azok alá nem tartozó szervezetekkel szemben, nem lesz elfogult tehát a saját vállalatfelügyelete alá tartozó szervezetek javára.

Az ágazati minisztérium által egyaránt ellátott ágazati irányítás és a vállalatfelügyelet azonban nemcsak jellegében különbözik egymástól (egyik tevékenységi, a másik szervezeti irányítás), hanem hatóköre is jelentősen más. Az ágazati irányítás mindenkire vonatkozik, aki bármilyen módon és mértékben az adott ágazati tevékenységet kifejti, de nem terjed ki a minisztérium vállalatfelügyelete alá a korábbi autarkias törekvések, történeti tradíciók, továbbá a nem kielégítő ágazati elhatárolások következtében szép számmal tartozó olyan vállalatokra, amelyek főtevékenysége nem ágazati jellegű, nem is beszélve az ágazati főtevékenységű vállalatok más ágazati jellegű kiegészítő tevékenységéről, vertikumairól. Ebből sok probléma származott az olyan ágazatokban, mint pl. a kohó- és gépipar, könnyűipar, építésügy, közlekedés, belkereskedelem, ahol – szemben a nehéziparral – túl nagy volt az eltérés az ágazati és a vállalatfelügyeleti kör között. Állandó törekvésként jelentkezett ezért az „idegen” felügyelet alatt álló ágazati tevékenységű vállalatok „visszatérésének” szorgalmazása. Olyan felfogás is jelentkezett, hogy az ágazati gazdaságpolitikai irányítás csak a főtevékenységre vonatkozik, a vertikumokra csak az ágazati hatósági szabályozás. Megjegyezzük végül, hogy az ágazati irányítás „tevékenységi” jellege az eredeti ágazatirányítási kormányhatározatban főleg a mezőgazdasági termelőszövetkezetek, illetve a kisipar-kiskereskedelem vonatkozásában megtört – ez később részlegesen korrigálásra került.

#### *4. Az ágazati minisztériumok politikai felelőssége az elvi modell szerint*

A szociológiai vizsgálatok szerint talán egyetlen területe sincs a gazdaságirányításnak, amelyben az 1972 utáni, sőt a jelenlegi gyakorlat is annyira ellentmondana az elméleti modellt tükröző jogi szabályozásnak, mint az ágazati minisztériumok politikai felelősségének megítélése. Az ágazati irányítás, illetve a vállalatfelügyelet feladatainak és eszköztárának elvi kialakítása ugyanis nem teszi lehetővé azt, hogy az ágazati minisztérium

rium – akár mint ágazati irányító, akár mint vállalatfelügyeleti szerv – konkrét termelési-gazdálkodási eredményekért, ellátásért feleljen. Ilyen gazdaságpolitikai felelőssége a miniszternek sem az 1967–69-as szabályozás, sem az 1977-es állami vállalati törvény, sem az 1978-as ágazati irányításról szóló kormányrendelet szerint nincs, és nem is lehet, mert ezen felelősség viseléséhez szükséges eszközöket a szabályozás – egyébként tudatosan –, nem adta meg az ágazati minisztériumoknak. Az 1966-os gazdasági mechanizmusról szóló KB határozathoz fűzött ún. Irányelvek, illetve a vállalati törvényt előkészítő gazdaságpolitikai bizottság anyaga 1975-ben pozitíven is kimondotta, hogy a vállalatfelügyelet körében sem felelnek a minisztériumok adott vállalatok működéséért, konkrét vállalati cselekményekért, az ágazati minisztériumoknak nincsen ellátási felelőssége (sőt, a közszolgáltató vállalatok kivételével a vállalatoknak sincs ilyen).

A Minisztertanács tagjainak és az államtitkárok felelőségéről szóló 1973 évi III. sz. törvény 10. §-a értelmében a Minisztertanács tagjai (tehát az ágazati miniszterek is), továbbá az országos hatáskörű szerv vezetésével megbízott államtitkárok felelnek a törvények és más jogszabályok végrehajtásáért, a feladatkörükbe tartozó államigazgatási ágak vezetéséért, az alájuk rendelt államigazgatási szervek (tehát nem a vállalatok!) irányításáért, illetve a miniszterek kollektíven a minisztertanács testületi működéséért is. Az ágazati miniszterek, illetve ágazati jellegű országos hatáskörű szerveket vezető államtitkárok felelőssége elvben nem más, mint a funkcionális jellegű szerveket vezető minisztereké, illetve államtitkároké. Az ágazati miniszter felelős (ez a felelősség mindvégig politikai és nem jogi jellegű!) a kormányzati gazdaságpolitika ágazat terén való érvényesítéséért, a törvények és más jogszabályok végrehajtásáért. Az ágazati gazdaságpolitikai irányítás érvényesítése nem lehet konkrét termelési-ellátási célokért való eredmény-felelősség, hiszen az ágazati miniszternek viszonylag kisszámú önálló eszköze van a tervezésben, a szabályozórendszer kialakításában, alig vannak anyagi befolyásolási eszközei, operatív beavatkozási lehetőségei igen korlátozottak. Más szóval csak a funkcionális szervekkel együttesen tudja az ágazati miniszter, a kormány gazdaságpolitikáját az ágazatban érvényesíteni. A vállalatfelügyeleti eszközök sem elegendők ahhoz – ha a törvényes korlátait betartják –, hogy az ágazati miniszter e körben a vállalatok magatartásáért feleljen. Az elvi modell szerint tehát, külön erre irányuló jogszabály vagy kormányhatározat hiányában az ágazati miniszter a vállalatfelügyelet körében sem felelhet konkrét vállalati magatartásokért, konkrét termelési eredmények eléréséért. Amennyiben az ágazati minisztert jogszabály vagy a Kormány egyedi jelleggel konkrét termelési-ellátási eredmény elérésére kívánja kötelezni, úgy minden esetben rendelkezésére kellene bocsátania a cél eléréséhez szükséges eszközöket is, mert az általános ágazati irányítási gazdasági és hatósági, illetve a vállalatfelügyeleti eszközök tipikus esetben erre nem alkalmasak. Egyben az is nyilvánvaló az elvi modellben, hogy a funkcionális miniszterek is felelősek a népgazdasági tervek, illetve a gazdasági szabályozórendszer kidolgozása során az ágazati miniszterek indokolt javaslatainak figyelembevételéért, valamint a kormányzati gazdaságpolitika ágazati megvalósításához szükséges eszközök megfelelő időben rendelkezésre bocsátásáért. Más szóval egy kormányzati sokcsatornás rendszerben a gazdaságpolitikai felelősség is elsősorban kollektív, kormányzati jellegű lehet.

Az elméleti modelltől sokban eltérően alakult az 1972 utáni gyakorlatban, az ágazati irányítás szempontjából a vállalati felelősségi rendszer is. A vállalati jogok ún. negatív szabályozási módszere szerint (amelyet a törvények egyértelműen tartalmaznak) a vállala-

latoknak minden megengedett, amit a jogszabály kifejezetten nem tilt vagy korlátoz. Ebből törvényszerűen csak arra a következtetésre lehet jutni, hogy a vállalat anyagi érdekelttség automatizmusain túlmenő jogi felelősségrevonására csak az esetben kerülhet sor, amennyiben a vállalat jogszabályt, illetve hatósági vagy vállalatfelügyeleti kötelező rendelkezést, továbbá a szocialista gazdálkodás elveit sérti, visszaél a vállalati önállósággal. Ezekben az esetekben a vállalatok gazdaságirányítási felelősségrevonása hierarchikus vállalatirányítás hiányában oly módon történik, hogy a gazdaságirányító szervezetnek (így az ágazati minisztériumoknak is) bíróság előtt kell a vétkes vállalattal szemben, gazdasági bírság kiszabását indítványozniuk. Az 1968-ban bevezetett gazdasági bírság az elvi modell szerint a vállalatok gazdaságirányítással szembeni felelősségének alapvető formája lett volna, a társadalmi érdekek védelmében törvényességvédelmi (ügyészség), érdekképviselői (szakszervezeti), társadalmi szervek (KNEB) is indítványozhatják kiszabását. Az ágazati minisztériumnak, mint vállalatfelügyeleti szervnek sem feladata e szerint a vállalatok felelősségrevonása, a vállalatfelügyeleti ellenőrzésnek főleg információszerzési, vállalati működést támogató jellege van, de eredménye az is lehet, hogy az ágazati minisztérium gazdasági bírság kiszabását indítványozza a bíróságnál.

Ez a rendszer azonban kezdettől fogva alig funkcionált. A közvélemény szerint az ágazati minisztériumok nem elégszer indítványozzák a vállalatok felelősségrevonását a bíróság előtt, a gazdasági bírság kiszabását. Ilyen igény azonban teljesen ellentétben áll az ágazati minisztériumok hagyományaival, illetve a 70-es évek elejétől az ágazati irányítás hierarchikus jellegének megerősödésével. A minisztérium és a vállalatok hierarchikus irányítási jellegű, szervezeti egymásbacsúsztása esetén ugyanis aligha logikus azzal számolni, hogy a „vállalatfelügyeleti irányító” szerv az alája tartozó „saját” vállalatokat semleges szerv előtt kvázi felperesként beperli, hanem a vállalat felelősségrevonását, elsősorban a vállalati vezetők felelősségrevonása révén „házon belül” intézi el. Ez az eljárás azonban egyértelműen ellentétes a jogszabályokban foglalt elvi modellel.

*5. Az elvi modell koncepcionális problémái –  
a sok irányítási csatorna összehangolási nehézségei,  
a vegetatív működés lebecsülése, az államigazgatási jelleg túlbujánzása*

A gazdaságirányítási reform szervezetrendszer eleve rejtett magában bizonyos ellentmondásokat, ezek a későbbiek során felerősödtek. A koncepcionális bizonytalanságokat, a szervezetrendszerben eleve benne rejlő ellentmondásokat – nem kimerítő jelleggel – az alábbiakban soroljuk fel.

*A) A sokcsatornás jellegből származó problémák*

Egy ilyen sokcsatornás államigazgatási irányításban túl sok koordinációs teendő hárul a kormányra – a kormánynak ehhez megfelelő munkaapparátusa nincs. A döntések túlságosan eloszlanak a különböző funkcionális és ágazati szervek között – az ezek közötti munkakapcsolatok rendje nincs világosan meghatározva. Az ágazatközi, illetve azok a funkcionális gazdaságirányítási feladatok, amelyeknek nincsen megfelelő funk-

cionális szerve; háttérbe szorulnak. Mind e mögött szerintem azok a túlzott közgazdasági várakozások is meghúzódtak, mely szerint az egyensúly a piaci kapcsolatok révén igen rövid időn belül helyreáll, a hiánygazdálkodás kiküszöbölődik. A szabályozórendszer pedig főszabályként szinte automatikusan biztosítani képes a népgazdasági érdekek felé ható vállalati érdekeltséget (természetesen nem minden egyes vállalatnál külön-külön, hanem átlagban, összeredőként), csak néhány kivételes beavatkozásra van szükség, a vállalatközi kooperáció szervezését a vállalatok lényegében maguktól meg tudják oldani, a verseny hatására a vállalati szféra mobil lesz. Mint tudjuk ez a feltételezés nem vált be, tulajdonképp az 1980-as szabályozórendszer az első, amely bizonyos mértékben megközelíti az eredeti elképzelést. A piaci mechanizmus, a verseny nem tudta az ágazatközi feladatokat megoldani, a népgazdasági szintű szervezést, az ágazatközi rendszerek kiépítését nem lehet csak a vállalatokra bízni. Az állami támogatási rendszer is ágazatilag szétszakad, a központi fejlesztési programokból adott támogatásokat sem az azt végrehajtó vállalatcsoport (társulás), hanem az egyes vállalatok kapják, így a komplexitás sokszor itt sem valósul meg.

Egy sokcsatornás irányítási rendszer akkor tud optimálisan működni, ha nincsenek lényeges feszültségek, ha kevés operatív teendő hárul a gazdaságirányításra. Ezzel szemben ha ez ellenkezően alakul, úgy a sokcsatornás rendszer könnyen összeomlik (ennek jelei az 1970-es évek közepén eléggé megfigyelhetők voltak), megnő a „vágy” a hierarchikus egycsatornás irányításra.

Sokcsatornás irányítási rendszerben igen könnyen előfordul hibaforrás a párhuzamos szabályozás, illetve a szabályozás hiánya. Kezdetről fogva zavaró volt, hogy a különböző részjogszabályok—kormányintézkedések — az alapjogszabályokkal szemben, nem tettek különbséget az ágazati miniszter ágazati irányító és vállalatfelügyeleti jogköre között. Így gyakran bizonytalan, hogy a különböző jogosítványok a minisztert, mint ágazati irányító vagy mint vállalatfelügyeleti szervet illetik-e meg. Sok problémát vetett fel a régebben alkotott, de továbbra is hatályban maradt szabályok új szellemében való értékelése. Emellett azt is figyelembe kell venni, hogy az ágazati irányítás és a vállalatfelügyelet elkülönítése, de ugyanakkor egy és ugyanazon szerv által a funkcionális szervekkel való állandó együttműködés keretében történő gyakorlása, a korábbi egyértelműen hierarchikus rendszerrel szemben jóval fejlettebb, de egyben jóval bonyolultabb irányítási rendszert jelent. Új módszerek kialakítása, begyakorlása, a kellő tapasztalat megszerzése, önmagában sem lebecsülendő feladat.

### *B) A szervezeti stabilitásból fakadó problémák*

A magyar reformkonceptió alapsajátossága, hogy meglevő gazdaságirányítási szer-veket kívánt új módon működtetni. Az alapdilemma kezdetről fogva az volt, hogy adaptálódni tudnak-e az ágazati gazdasági minisztériumok a nem hierarchikus ágazati gazdaságpolitikai irányítás elsődlegességéhez, avagy a „vegetatív működés”, a hagyományok, a régi szervezeti forma győz-e az új tartalom felett. Nyilvánvaló volt, hogy erős párt és kormányzati nyomás kell ahhoz, hogy az ágazati minisztériumok a vállalatfelügyeletet, az állami tulajdonosi funkciók ellátását „ne tévesszék össze” ugyanazokkal a vállalatokkal szemben korábban gyakorolt hierarchikus irányítással, kormányiszervként és ágazatban, ne



pedig felügyeletben gondolkodjanak. Az is eléggé magától értetődő veszély volt, hogy ha ez a nyomás megszűnik, sőt esetleg másfajta párt és kormányzati követelmények jelennek meg (pl. termelési, ellátási eredmények biztosítása), úgy a vegetatív működés, a szervezeti konzervativizmus az ideológiai hagyomány győz az új tartalom felett. Ha pedig az ágazati minisztériumok ismét a hierarchikus vállalatirányítás szerint működnek, ez az egész gazdaságirányítási rendszer deformálódására alkalmas.

E kérdés megítélésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy egy szervezetnek informális működése is van. Szervezetszociológiai képtelenség azt feltételezni, hogy a központi gazdaságirányító szervek csak mint a kormány szervei működjenek, hogy nincs saját ágazati vagy funkcionális szervezeti érdekük, amely egy sajátos csoportérdek. Más szóval nemcsak vállalati csoportérdek van, mint ahogy a tömegkommunikációs eszközök ezt általában hirdetik, hanem a gazdaságirányító szerveknek is van különérdeke. (Másik torzítás, hogy csak ágazati különérdekről beszélnek általában, pedig a funkcionális szerveknek is van ilyen, pl. pénzügy-technikai vagy bankérdek, stb.) Az ágazati érdek nem szubjektív hibákból fakad, léte objektív tény. A népgazdasági érdekek (mert mind időben, mind tárgyában többfajta van, amelyek egymást erősíthetik, de egymást gyengíthetik, egymással ellentétesek is lehetnek) a különböző funkcionális, ágazati, területi, vállalati stb. érdekérvényesítések folyamatában forrnak ki, kapnak prioritást, szubjektív elemektől, hatalmi tényezőktől elkülöníteni ezeket nem lehet. Más szóval az ágazati különérdekek megjelenésével, egymással, illetve más érdekekkel való harcával eleve számolni kellett.

Az új típusú ágazati irányítás és a korábbi szakfelügyelet számos eleme jelentősen hasonlít egymáshoz, az 1967-es kormányhatározaton megfigyelhető a korábbi szakfelügyeleti rendelet több eleme. A két funkció tartalma azonban gyökeresen más. A szakfelügyeleti tevékenység a mérsékelt tervutasításos modellbe illeszkedett be és ennek megfelelően, egyrészt az Országos Tervhivatal és a hierarchikusan irányító minisztériumok között természetes kapcsolatokon alapult, másrészt csak kiegészítője volt az ágazati minisztériumok hierarchikus irányító tevékenységének. A gazdaságirányítás új rendszerében az ágazati gazdaságpolitikai irányítás viszont elsődleges lett elvileg. Ugyanis az ágazati minisztériumok egyik alapvető funkciója az, hogy az egyes gazdasági ágak sajátos szakszempon-tjainak érvényesítésével ellensúlyozzák a funkcionális szervek „tisztán” gazdaságossági szemléletét, felszínre juttassák ágazatuk specialitásait. Az ágazati irányító főhatóságok ennek megfelelően részt vesznek a gazdaságpolitika, a népgazdasági tervek, a gazdasági szabályozórendszer kimunkálásában, és ezzel párhuzamosan a kormányzati és funkcionális szervek által megjelölt általános népgazdasági célok keretei között kialakítják ágazatuk sajátos fejlesztési politikáját. Az ágazati irányítás azonban éppen az egységes gazdaságpolitika, egységes piacsabályozási elv alapján, a funkcionális irányításnál jóval szűkebb szabályozó eszköztárral rendelkezett. Általában a reform bevezetésekor csak az árszabályozás és a munkaerő-gazdálkodás terén nyílt lehetőség speciális, adott ágazat testére szabott önálló ösztönzők alkalmazására, és kismértékben a műszaki-fejlesztési célalapokból történő szubvencionálásokra. (Az ágazati irányítás befolyása még az állami célcsoportos beruházások területén is erősen érvényesült.) A tervezés, a szabályozórendszer és a befolyásoló eszközök tekintetében, ezért a reform 10 éves történetét végig kíséri a funkcionális és az ágazati minisztériumok harca. Az ágazati minisztériumok visszatérő panasa: nincs eszközük a nem hierarchikus, vállalatfelügyeleti körön kívüli ágazati befolyásolásra.

Az ágazati irányítás közhatalmi eszközei (jogszabály-kibocsátás, szabványok, technológiai előírások stb.) formálisan változatlanok maradtak, funkciójukban azonban szintén jelentős mértékben át kellett volna alakulniuk, mivel elvileg egy egységes gazdaságpolitika (és nem egyszerűen csak szakfelügyelet) ágazati megvalósítását szolgálták már. Az ágazati irányítás tartalmát a közgazdasági szakirodalom, a reform bevezetésekor szinte kizárólag gazdasági befolyásolóként, az igazgatási elmélet és a gyakorlat pedig a tradíciókhoz igazodva, főleg mint szakhatósági-felügyeleti jogkörként fogta föl. Az ágazati irányításról szóló szabályozás viszont 1967-ben és 1978-ban egyaránt a gazdaságpolitikai irányító és a hatósági jogkör egységéből, és ezen belül is a gazdaságpolitikai irányítás elsődlegességéből indult ki. Ezt azonban szinte az első pillanattól kezdve, nehéz volt – éppen az ágazati minisztériumi apparátus gyakorlati termelésirányító, illetve szakigazgatási, tehát más jellegű felkészültsége folytán – a gyakorlatban megvalósítani. A helyzetet nehezítette az előbb említett tényező, tehát, hogy az ágazati kormányhatározat szinte teljesen nyitva hagyta az ágazati gazdaságpolitikai irányítás (különösen a vállalatfelügyeleti körön kívüli) érvényesítésének módját, egészen az 1972. évi tv-ig szinte teljesen tisztázatlan volt az ágazatfejlesztési koncepciók jogi jellege, a szabályozók túlnyomó többségében nem volt ágazati döntő jogosítvány, csak véleményezési jog, a gazdasági befolyásolásra felhasználható saját ágazati alapok kivételesek és csekély mértékűek voltak. Eseti és belső ellentmondásokkal terhelt volt a specializált ágazati információs rendszer és különösen pedig bizonytalan, szinte minden ágazatnál másként szabályozott volt, hatósági ellenőrzésen túli ágazati gazdaságpolitikai ellenőrzés.

Egyáltalán nem volt világos, hogy mennyiben veheti igénybe az ágazati miniszter a vállalatfelügyeleti „tulajdonosi eszközöket” az ágazati irányításhoz, vagy megfordítva: csak „a vállalati működéshez szükséges szervezeti feltételek biztosítására” szolgál a vállalatfelügyelet, avagy lehet neki viszonylag önálló gazdaságpolitikai tartalma is. Számos olyan szabályozás fennmaradt ugyanis, amely különböző bejelentési, jóváhagyási, engedélyezési jogkört adott a „felettes szervnek”, táplálva a vállalatfelügyelet – korábnál ugyan korlátozottabb –, de azért mégiscsak hierarchikus irányításként való értékelését, a „felügyeleti irányítás” kategória megjelenését, amelyet az 1977-es állami vállalati törvény később ki is fejezett.

A szervezeti stabilitásból, a korábbi szemlélet maradványaiból származó „ideológiai tehetetlenségi nyomatékot” tehát rendezetlenségek, bizonytalanságok erősítették. Ennek ellenére – mint erre a következő fejezetben kitérünk – 1968–71 között, a gazdaságirányítási szervezetrendszer új munkamódszerekre való áttérésének, számos biztató jele észlelhető.

### *C) Az államigazgatási jelleg dominálásából származó problémák*

A gazdasági reform gazdaságirányítási rendszerének államelméleti szempontból a legnagyobb konstrukcionális problémája, hogy (részben a stabilitás elvével összefüggve) túl „államigazgatásos”. A szocialista fejlődés során hosszú ideig, az egységes államhatalmon belül kialakult a zárt közigazgatás túlsúlya – egyébként a direkt tervlembontásos rendszerrel összefonódva. Általános szocialista társadalomtudományi törekvés, hogy a szocialista állam társadalmi-gazdasági funkciói ellátásának hatékonyságát, az államszerve-

zeten belüli munkamegosztási aránytalanságok megszüntetésével, az irányítási eszközök finomításával növeljük, relatíve csökkentjük a közigazgatás szerepét a többi állami szerv javára, teremtsünk a közigazgatás felett – annak zártságát csökkentve – különböző formájú állami és társadalmi kontrollt.

A gazdaságirányítás új rendszerének elvi koncepciója részben megfelelt ennek az igénynek: elválasztotta az állami makroszférát a vállalati mikroszférától, elvileg megszüntette az államigazgatás és a közvetlen termelésirányítás összeolvadását, a vállalatok „iparigazgató szervi jellegét”, a gazdaságirányításon belül radikálisan csökkentette a hierarchikus irányítás szerepét. Úgy tűnik azonban, hogy a többi állami szerv gazdaságirányításban való részvételével, az érdekképviseltek szerepével, a gazdasági államigazgatás specialitásaival nem kellően foglalkozott, a gazdaságirányítás feletti ellenőrzés kiépítését sem építette be a modellbe. Vázlatosan csak a következő tényezőkre utalnánk:

a) Az Országgyűlés és a NET főleg a vállalatok felé zúduló, alacsony szintű, kormányzati aktusokkal ellentétes közigazgatási normák intézményes felülvizsgálatában kaphatott volna (több szocialista országhoz hasonlóan) szerepet.

b) Funkcióját félreértve (büntető és nem segítő eszközként értékelve) a reform első szakaszában radikálisan leépítették az ügyészségek, gazdaságirányító szervek és a vállalatok feletti ún. általános felügyeletét, holott annak gazdaságirányítás feletti kontrollfunkciója is lenne.

c) A gazdasági döntőbizottságok „fél-államigazgatási szervekből” bírósággá való átalakítása az 1970-es évek elején helyes volt. Ugyanakkor azonban az kevésbé öröndetes, hogy a felső bíróságok rendkívül csekély mértékben fejtenek ki elvi gazdaságpolitikai-irányító funkciót, holott a tág keretjellegű szabályozás ezt feltételezné. (Ehelyett inkább a régi tervszerződési eseti funkcióik visszaállításán fáradoznak – miért nincs elég kötbérper a vállalatok között, „munkanélkül maradunk” stb.)

d) A kormányzati gazdaságirányítás által vállalatoknak juttatott jogok törvénytörő államigazgatási megsértésével szemben nem alakult ki megfelelő vállalati jogvédelem. Szinte nincs olyan vállalati gazdálkodással kapcsolatos hatósági ügy, amelyben a határozatot bíróság előtt meg lehetne támadni. A jogellenes vállalatfelügyeleti intézkedésekkel okozott sérelmek esetén sincs megfelelő, államigazgatáson kívüli jogvédelem, ugyanez a helyzet a vállalati vezetők munkaügyi kérdéseivel kapcsolatában is.

e) Nem alakultak ki vállalati érdekvédelmi szervezetek az állami vállalatok körében (bizonyos csírák azonban, részben a METESZ és a Magyar Kereskedelmi Kamara, részben az alágazati jellegű egyesületek keretében megjelentek). Itt bizonyos ellentmondás áll fenn: a szövetkezeteknek vannak igen hatékony szervezeti érdekvédelmi testületei (pl. a TOT stb.), de nincs tagi egyéni érdekvédelem (nincs szakszervezet), ezzel szemben az állami vállalatoknál van dolgozói egyéni érdekvédelem, de nincs vállalati érdekképviselő. A „szocialista GYOSZ-ok” hiánya nyilván közrejátszott abban, hogy informálisan az ágazati minisztériumok léptek fel vállalati érdekképviselőkként, ami viszont egy közigazgatási szerv esetén nyilván csak deformáltan lehetséges.

f) A szakszervezeti szervezet eléggé „igazgatásosan” működik, túl hierarchikusan és túl ágazati felépítéssel belülről. Inkább osztálytársadalmi és nem speciális érdekképviselőként működik, a vezetésben akar alapvetően közreműködni. A tradicionális ágazati felépítés az ágazati minisztériumokkal való egybefonódás veszélyével jár, az pedig, hogy a

szakszervezet maga is ellát közigazgatási feladatokat (pl. társadalombiztosítás), fokozza „megértését” a közigazgatással szemben. (A társadalombiztosítás egyébként jó példa arra, hogy attól, hogy társadalmi szerv lát el közigazgatási feladatot, attól még az nem lesz bürokráciamentesebb.)

g) Az a tény, hogy a gazdaságirányítást államigazgatási szervek államigazgatási módszerekkel végzik, még nem lehet ok arra, hogy teljes mértékben a hagyományos közhatalmi igazgatás eszközeit alkalmazzuk a gazdaságirányításban. A gazdaságirányítás sajátos új típusú eszközeinek, fogalomrendszerének kialakítására irányuló elméleti munka (szemben több külföldi szocialista országgal) alig, illetve szétszórta folyt, ennek megfelelően nem forrtak ki az új közgazdasági szabályozó tartalmat modernül szolgáló közigazgatási szabályozó eszközök (pl. a gazdaságirányítási befolyásoló igazgatási szerződés stb.).

h) Az állami vállalatok szervezésével, alapításával kapcsolatos teendők kizárólag az államigazgatási szerveknél, nevezetesen a vállalatfelügyeletet ellátó szerveknél maradtak. A vállalatalapítás-megszüntetés stb. államigazgatási úton való ellátása eleve ellentmondásos, hiszen ez vállalkozási szellemet, anyagi érdekeltséget, tőketulajdonosi-jövedelmezőségi szemléletet követelne meg, ami a közigazgatási szervek természetével alapvetően ellentétes – az ágazati minisztériumoknak anyagi eszközeik sem voltak vállalatalapításra. Ennek megfelelően az amúgy is deformált vállalati struktúra megmerevedett, vállalat-alapítás a reform 10 éve alatt (egyedi állami nagyberuházásokat, beolvasztásokat és összevonásokat leszámítva) lényegében nem volt, a minisztériumi iparban néhány szanalásról tudunk csak, felszámolásról pedig egyről sem.

i) A bankok vállalat-alapítási, illetve társulásban való részvételi jogokat nem kaptak. A bankok működésére egyébként is az államigazgatási jelleg eléggé rányomta a bélyegét, bár a hitelezés 1968 után elvileg egyenrangú partnerek polgári jogi szerződéseivel történik. Ténylegesen ez az egyenrangúság azonban messzemenően nem áll fenn – az 1967-es MNB tvr pl. a bank körlevélét is mindenki által betartandó jogszabálynak minősítette. (A bankok többsége lényegében jelenleg is ex lex állapotban van. Egyesek alapítólevelei – Pénzügyi Központ, Külkereskedelmi Bank – teljesen elavultak, háború előttiék. Az 1977-es állami vállalati törvény szerint nem állami vállalatok, bár alapítólevelük szerint azok. Az 1979-es pénzügyi törvény ezt a kérdést nem rendezte.)

j) A vállalatközi tőkeáramlás, a társulás kérdése a reform bevezetésekor teljesen bizonytalan volt, csak 1970–71-re nyert elvi kidolgozást a hitelmonopóliummal való kapcsolat. A kis- és középvállalat keletkezés alapvető formája lenne – az előző pontokban foglaltak miatt –, a vállalatok által alapított közös vállalat, amelynek a jogi szabályozás 1971-ben, illetve 1977–78-ban több rugalmas változatát is kialakította. Lényeges szerepet azonban a közös vállalatok (a nemzetközi joint venture lehetősége is nyitott 1972-től) a magyar népgazdaságban – a termelészövetkezeti közös vállalkozásokat leszámítva – 10 év alatt nem játszottak. Ennek alapokai: a vállalatok eszközszegénysége, eladósodása, autarkia-ira való hajlamai, a meglehetősen restruktív pénzügyi és munkaügyi szabályozás, az, hogy a vállalatfelügyeleti szervek az ágazatközi társulások megalakítását (mert akkor kikerült az ágazatából, más felügyeli) gátolták, a létrejött közös vállalatoknál pedig nem méltányolták azt, hogy a szabályozás értelmében a közös vállalat irányítói az alapító vállalatok maguk, ők pedig csak – az ágazati (és nem a vállalatfelügyeleti!) irányítás keretében – törvényességi felügyeleti jogokat gyakorolhatnak.

k) Kezdetről fogva alig került sor az iparvállalatok, illetve társulásaik külkereskedelmi joggal való felruházására, az ipar és a külkereskedelem közös vállalkozásaira, formális maradt a külkereskedelmi vállalatok közti választási lehetőség, utóbbiak egymás közti versenye.

### III. Az ágazati minisztériumok tevékenysége 1968–78 között

A tudományos irodalomban ma már eléggé általános az utóbbi időben a magyar mechanizmusreform eltelt 10 évét három szakaszra bontani. Nevezetesen egy kb. 1967–1972-es periódusra, amelyet a reform viszonylagos kibontakozási folyamatoként jellemeznek, majd egy kb. 1972-től 1976-ig tartó szakaszra, amely lényegében visszarendeződést, a reform alapelvei egyrésze gyakorlati áttörését, az ún. tervutasítás nélküli, informális tervlebontásos mechanizmus kialakítását jelentette, és végül egy 1976–77-től kezdődő szakaszra, mint a reform eredeti alapelveihez magasabb szinten, más gazdaságpolitikai körülmények közötti visszatérést.

Ez a szakaszolás nyilván bizonyos mértékig önkényes. Az 1972 előtti periódusban is jelentkeztek a régi, tervlebontásos mechanizmusra jellemző jegyek, a reform elveinek egy része 1972 után is érvényesült, az 1977 utáni szakaszban sem mondhatjuk viszont el, hogy valamennyi 1972–76 között jelentkező torzító tendenciát, pl. éppen az ágazati irányítás vonatkozásában megszüntettünk volna. Az eredeti mechanizmus-konceptió bizonyos fokú szervezeti tisztázatlanságai, koncepciók bizonytalanságai mindvégig jelentkeznek. Megemlíthetnénk azt is, hogy főleg a reform bevezetésének időszakában bizonyos illúziókról, a szervezeti tényezők lebecsüléséről is lehet beszélni, sőt bizonyos liberálkapitalista tradíciók feléledéséről is (pl. piac, versenyfelfogás, ennek tükrözőjeként a jogban a szerződési és versenyszabályozásnál). Az pedig, hogy 1972 után a direkt tervutasításos rendszer iránti „nosztalgia” feléledt, annak jelentős mértékben külső okai is voltak, a nemzetközi gazdasági helyzet súlyosbodása, az energiaválság jócskán közrehatott a gazdasági egyensúlyproblémák jelentkezésében. A felerősödött ellátási, beruházási, külkereskedelmi és társadalompolitikai problémák szükségessé tették a központi gazdaságirányítás nagyobb operativitását, erősebb beavatkozását a vállalati szféra életébe, ugyanakkor azonban ezt a taktikai szükségszerűséget a vállalatirányítási gyakorlatban sokszor megideologizálták, azaz általános jellegű szükségszerűségnek tüntették fel.

1976–77-től kezdődően egyértelműen megfigyelhető a gazdaságpolitikában a visszatérés a reform eredeti alapelveihez. Ez a visszatérés azonban nem lehet ismétlés, a világgazdasági korszakváltás, a technikai és organizációs forradalom, a mechanizmusreform-alapelveinek magasabb szinten való megvalósítását igénylik. Az elmúlt 10 évben jelentősen megerősödött a szociológia, a politológia, a szervezés és vezetéstudományok, a rendszerelmélet. Egyre jobban felismerésre kerül, hogy a közzgazdasági szabályozórendszeri tartalmat rendszerszemléletű szervezéssel összekötve kell érvényesíteni, a szervezés eredményeit pedig interdiszciplinárisan kell értékesíteni. A szabályozórendszer tökéletesítését tehát, a gazdaságirányítási és vállalat szférára vonatkozó rendszerelvű szervezési intézkedésekkel kell összekötni, ezek során értékelni kell az alkotmányos modell fejlődés-tendenciáit, az államszervezettel és a politikai mechanizmussal szembeni követelményeket, a társadalompolitikai igényeket is a közzgazdasági-szervezési ésszerűség mellett. A

szervezetrendszer továbbá a jog öntörvényű sajátosságait figyelembe véve kell megjeleníteni, intézményesítve megformázni. Végül a szervezetrendszernek ki kell elégítenie a nemzetközi követelményeket is, mind a KGST integráció, mind a Kelet-Nyugat együttműködés szempontjából.

### *1. A kezdeti időszak jellemzői*

1968 után úgy tűnt egyideig, hogy jogos volt az a hipotézis, mely szerint a stabilitás érdekében fenntartott változatlan gazdaságirányítási szervezetrendszer ellenére, az új feltételek között a régi típusú intézményi kapcsolatok fokozatosan háttérbe szorulnak, gyengül a vertikális és nő a horizontalitás az intézményrendszerben, az új tartalom az ágazati minisztériumokat másfajta működésre kényszeríti. Az ágazati minisztériumok keresték a gazdasági intézményrendszerbe való beilleszkedés új lehetőségeit, kezdték „átképezni” magukat az ágazati gazdaságpolitikai irányítás elsődlegességére. Az ágazati minisztériumok létszáma 1969-ben 40%-kal volt kevesebb, mint 1967-ben, ez a csökkent létszám eleve nem tette lehetővé a korábbi „diszpécser típusú” termelésirányítás folytatását, azt, hogy minden vállalatnak „felelőse” legyen az ágazati minisztériumban. A minisztériumokban kádercsere kezdődött, a műszaki termelésirányító előadók közül zömmel vállalati felső, illetve középvezetők lettek, nőtt a közgazdasági-közigazgatási képzettségű dolgozók száma. Az ágazati minisztériumok elvi-szabályozó-iparpolitikai háttérét képező szervező-ipargazdasági-továbbképző-kutató stb. intézetek jelentősége is nő, mintegy az ágazati irányítás infrastruktúráját képezik.

A gazdaságirányítási reform bevezetésekor az ágazati gazdasági minisztériumok belső szervezeti felépítése jelentősen átalakult. Az iparigazgatóságok maradványainak végleges megszüntetésével az ipari minisztériumok (a Kohó- és Gépipari Minisztériumban működő Járműipari Főosztály kivételével) lényegében kizárólag funkcionális főosztályokra tagozódtak. A funkcionális főosztályok egy része ugyan továbbra is az ágazati elv alapján épült föl, de egyes minisztériumokban olyan belső egységeket is szerveztek, amelyek legalábbis osztályszinten az adott ágazat egészét átfogták. Így pl. a Kohó- és Gépipari Minisztériumban létrehozott Közgazdasági és Ellenőrzési Főosztály funkcionális osztályokra, közgazdasági, ár, munkaügyi, stb. osztályokra tagozódott és hasonló módon alakították ki a Könnyűipari Minisztérium közgazdasági apparátusát is. A konkrét szervezetrányítási kapcsolatok visszaszorulása abban is kifejezésre jutott, hogy a vállalatfelügyeleti funkciókat ellátó részleget általában a közgazdasági osztály keretében szervezték meg. Eléggé radikálisan leépítették az ágazati minisztériumok revizori apparátusát – ez részben a PM-hez ment át, részben az a feltevés alakult ki, hogy a komplex ellenőrzések a vállalatoknál szervezett felügyelőbizottságok útján realizálódni tudnak. (Ez nem következett be, a felügyelőbizottsági intézmény az egész fejlődés során igen bizonytalanul és csak részlegesen működött, nem volt világos, hogy az ágazati minisztérium vagy a vállalati vezetés szerve-e, esetleg az üzemi demokrácia hordozója.)

Megkezdődik a gazdasági hatalmi pozíciók átrendeződése, a funkcionális szervek javára. Erre utal, hogy a vállalatok egyrésze szociológiai vizsgálatok során őket jelölte meg az állami tulajdon képviselőinek, mert „ők adják a pénzt, a támogatásokat, a lehetőségeket”. A vállalati önállóságot több közgazdasági szerző ekkor inkább a funkcionális szervektől félti, főleg a pénzügyi túlszabályozástól, a „bankokráciától”.

A hierarchikus kapcsolatok fellazítása folytán a piacra orientált vállalkozói szemlélet kezdett a vállalatoknál erősödni. A legjelentősebb eredmény a vállalati szférában, hogy a korábbi centralizációs hullám (a mezőgazdasági termelőszövetkezetek kivételével) a magyar népgazdaságban, 1968–1972 között egyértelműen megtört. A vállalati főtevékenységek igen széleskörűen kerültek megállapításra, a vállalat alanyi jogot kapott kiegészítő tevékenység folytatására, a profiligazda funkciót megszüntették. Ha nem túl nagy mértékben is, de megkezdődött a horizontálisan szervezett trösztök-ipari nagyvállalatok felülvizsgálata is, 1968–1970-ben az iparban 80-nal, az építőiparban 35-tel, a belkereskedelemben 30-cal nőtt az önálló vállalatok száma. A trösztök egyrészből (9 ipari trösztből) maximum 5 évre kényszerezegyesüléseket, másokból rögtön önkéntes egyesüléseket szerveztek, egyes élelmiszeripari nagyvállalatok trösztté alakultak át (ez növelte a belső önállóságot!), 1971-ben az élelmiszeriparban ún. korlátozott jogkörű trösztök jöttek létre a korábbi „centralizált” trösztök, illetve ipari nagyvállalatok helyébe. A megmaradt csekély számú tröszt (1970. június 1-én az élelmiszeripart és az építőipart leszámítva, csak 5 működött) ekkor még érzékelteti, hogy nem középírányító szerv, reáminisztériumi feladatok nem ruházhatók át. A minisztérium-trösztvi konfliktusok zömmel abból származnak, hogy az ágazati minisztériumok (részben saját vállalatfelügyeleti jogaik védelmében, a területi szervekkel egyetértésben) védik a trösztvi vállalatokat, a trösztök egységes nagyvállalati komplexum megteremtésére irányuló, centralizációs törekvéseivel szemben.

Megjegyezzük, hogy bizonyos helyesnek gondolt intézkedések visszajára is fordultak. Így az 1967-es szabályozás bizonyos mértékben elmarasztható, az egyszemélyi felelős vezetés túlhaladott értelmezésében (minisztériumi és vállalati szinten egyaránt). Bár a reform-határozat több említést tett az üzemi demokrácia fokozásának szükségességéről, mégis mind minisztériumi szinten, mind a vállalatoknál a kollektív formák jogi (nem biztos, hogy gyakorlati) visszafejlesztése történt. Így pl. az ipari nagyvállalatoknál megszüntette a szabályozás a kötelező igazgatótanácsot, a termelési tanácskozás döntési jogköre csökkent, a minisztériumi kollégiumok jogállása sem nyert ekkor már szabályozást.

Az 1967-es vállalati szabályozás legnagyobb hiányossága szerintem, hogy a trösztöt leszámítva szinte teljes mértékben megszüntette a vállalatok funkcióbeli, illetve gazdasági volumenszerű jogállási differenciálását. Ebben a jogi szabályozásban is észrevehető ún. egységes mechanizmus gazdaságpolitikai koncepciójának túlhajtása, amely azt az alapjában helyes elvet, hogy a piacsabályozás a túlzott ágazati különbségek csökkenését igényli, kiterjesztette olyan körre is, amelyben ez az elv eleve nem lehet érvényes. A közszolgáltatási-kommunális szférában eleve nem volt mód a vállalati önállóság olyan szintjének biztosítására, mint a „normál” vállalatoknál. Éppen ezért már 1967–69 között olyan szabályok jelentek meg, amelyek magasabb jogszabályokba ütközően a kommunális vállalatok, a közszolgáltató vállalatok, az állami gazdaságok vonatkozásában speciális rendelkezéseket vezettek be. (Ezt a kérdést csak az 1977-es vállalati törvény rendezte megnyugtatóan.) Az ipari nagyvállalatok önálló vállalatkategóriaként való megszüntetése is azzal a nemkívánatos következménnyel járt, hogy azok gyáregységei jogilag önállótlannabb, rosszabb helyzetbe kerültek, mint korábban az 1963-as szabályozásban. Mivel pedig az ipari nagyvállalatok trösztösítése, illetve felbontása zömmel nem történt meg, e vállalatok belső mechanizmusának korszerűsítése általában éppenhogy nem előre haladt, hanem visszafejlődött.

Emellett már az 1969-es pártvizsgálat, illetve 1970-es kormányhatározatok megalapították, hogy a gazdasági ágazati irányítás új módszereinek kialakítására koncentráló minisztériumok a vállalatfelügyeletet általában túlzottan passzív módon fogták fel, nem tájékoztak kellőképpen a vállalatok gazdálkodásáról, tartózkodtak gazdasági folyamatok elemzésétől, az operatív beavatkozási lehetőségekkel a törvényadta keretek között sem éltek (számos minisztérium 1970-ig egyetlen esetben sem használta fel a törvényben biztosított utasítási lehetőséget). Nem használták fel iparhatósági jogköreiket a piaci feszültségek preventív megelőzésére. Ez is közrejátszott abban, hogy amikor az 1970-es évek elején főleg a beruházási és az ellátási feszültségek jelentkeztek, az ágazati minisztériumok nem reagáltak kellően erre. A hatáskörükbe tartozó törvényes lehetőségek ki nem használása, ezt követően nemsokára az ellentétes végletbe csapott át.

*2. Visszarendeződés 1972-től: a hierarchikus  
„vállalatfelügyeleti irányítás”, mint az ágazati minisztériumok  
tevékenységének sajátos módon feléledt középpontja*

A reform kibontakozása nem érte el azt a szintet, amellyel az eredeti gazdaságpolitikai feltételezés kb. 1970-re számított. A hiánygazdálkodás nem szűnt meg, az egyensúlyzavarok rövid szünet után ismét fokozódni kezdtek. A piaci verseny „beindítása”, az értékarányos és világpiacon értékkélethez közelgő árak megteremtése, lényegében nem járt sikerrel. Ezáltal a vállalati nyereségesség társadalmi értékmérő szerepe, több területen alacsony határfokúvá vált, ez viszont társadalompolitikai feszültségekhez vezetett. A piaci egyensúlyzavarok állandósulása folytán a deformáltan maradt vállalatstruktúrában belül, a monopolhelyzetek elleni küzdelem nem lehetett eredményes, a verseny kibontakozása elmaradt. Az egyensúlyra építő vállalati kooperációs-szerződési szabályozás felbomlásának számos jele mutatkozott, az e téren jelentkező vállalati visszaélések száma erősen megnőtt, jól igazolta azt a tételt, hogy verseny nélkül a vállalati önállóság csak visszaélések melegágya lehet.

Az új gazdasági mechanizmus zavartalan kibontakozását először 1970 körül, a piacon jelentkező egyensúlyhiány zavarta meg. A beruházási javak iránti túlkereslet visszaszorítása érdekében adminisztratív korlátozásokat léptettek életbe, amelyek rövid távon ugyan mérsékeltek a feszültséget, de végülis alkalmatlannak bizonyultak az egyensúly helyreállítására. Ezek az intézkedések egyben teljesen elmosták a határt az állami és a vállalati döntésű beruházások között – itt a makro- és mikroszféra ismét kezdett összeolvadni. Ezzel párhuzamosan a reform társadalompolitikai ellentmondásai is felszínre kerültek. A gazdálkodás piacra orientáltsága, a nyereségelv alkalmazása, a mesterségesen kialakított, túlcenzúrázott nagyvállalatok jelentős részét hátrányosan érintette, ezáltal az ott dolgozó munkások és vállalati vezetők érdekeit sértette. Ugyanakkor – részben a vállalatok főleg 1962–64-ben teremtett monopolhelyzete következtében – a jövedelmhez való törekvés, a fogyasztói árak viszonylag jelentősebb emelkedésére vezetett, feszültségek keletkeztek, ami rövid időn belül előtérbe állította az ún. olcsó cikkek termelésének kérdését. A vállalatok erősebb differenciálódása, az ebből adódó jövedelmkülönbségek egyes rétegekben társadalmi visszatetszést keltettek. Ezeket az ellentmondásokat zömmel a reform alapelveivel ellentétesen próbálták feloldani. 1972-től



kezdődően egyre szaporodó számú nagyüzemet bizonyos mértékben kivonták az általános szabályozók hatása alól, a fogyasztási cikkeket termelő és értékesítő vállalatokkal szemben pedig bizonytalan tartalmú és állandóan változó „ellátási felelősséget” érvényesítettek, lényegében politikai úton. A világgpiaci árrobbantás következtében fellépő egyensúlyzavarok még inkább a központosítási törekvéseket erősítették. A gazdaságirányítási rendszerben az 1970-es évek elejétől jelentős pénzügyi centralizáció ment végbe, amely elsősorban a beruházási erőforrások koncentrálásában, a vállalati alapok felhasználásának korábbinál jóval szigorúbb szabályozásával fejeződött ki. A pénzügyi centralizáció következtében egyrészt nőtt a vállalatok eladósodása, másrészt állandóan növekedtek a vállalati támogatások, a különböző preferenciák aránya. Némi leegyszerűsítéssel azt is lehet mondani, hogy minél nagyobb volt egy vállalat, annál inkább a támogatások segítségével gazdálkodott.

A világgazdasági válságból eredő cserearány romlás után 1973–1974 körül világossá vált, hogy a gazdaság automatikusan működő alkalmazkodási kényszere helyett egy feszültségmérő, a relatív stabilitást mindenáron biztosítani akaró, rövid távú központi védelmi rendszert épít ki a sok tűz közé szorult gazdaságpolitikai irányítás. Ez viszont alapvetően megváltoztatta az ágazati minisztériumok helyzetét.

Csökken a vállalati önállóság, növekedik a központi döntések aránya, megindul a gazdálkodási döntések felső szintre kerülésének folyamata, megnövekedik az egyedi mérlegelés szerepe, kiszélesedik az egyedi, általános szabályozástól eltérő döntéshozatali gyakorlat. Egyre gyakoribbá válnak az ellátási problémák megoldása érdekében, a párt és kormányzati vezetés által áttételesen inspirált közvetlen intézkedések, fokozódik a gazdálkodás menetébe való beavatkozás. Az elmondottak a funkcionális tárcák rovására az ágazati minisztériumok tekintélyét szükségképp megnövelik, de nem perspektivikus elvi ágazati irányító, hanem vállalatfelügyeleti minőségben. A gazdaságirányítás működési gyakorlatában ismét megjelennek a korábbi mechanizmus jegyei, annak formái, így a természetes irányítás, az ellátási felelősség. Más szóval a régi szervezeti keret nem a direkt irányítási rendszerből örökölt kapcsolatok megszüntetése felé hat már, hanem az új tervezési-szabályozási tartalom, régi intézményrendszer általi deformálódása következik be.

Az ágazati minisztériumokkal szemben fokozatosan kialakul az a korábban nem létező követelmény, hogy vállaljanak felelősséget konkrét beruházási, termékgazdálkodási, kooperációs stb. célok teljesítéséért, viszont ehhez eszközöket nem bocsátottak az ágazati minisztériumok rendelkezésére, a korábbi jogi tilalmakat, korlátokat nem változtatták meg. Minderre természetesen a korábbi módszerek nosztalgiájától amúgy sem mentes ágazati minisztériumokban, az 1968 elején megindult belső átalakulási folyamat leállt, irányítási szemléletmódjuk újraformálódott, helyesebben bizonyos mértékben visszatért a régihez. A gazdasági ágazati minisztériumok működésében a perspektivikus és elvi jellegű kormányzati működést alátámasztó, ágazati irányítás ismét háttérbe szorult. Azok az ágazati minisztériumok, ahol az ágazati és a vállalatfelügyeleti kör jelentősen eltér – szerintem bizonyos mértékben megalapozottan – a „saját területükön kívüli körben” csak úgy látták lehetségesnek a nem hierarchikus ágazati irányítás folytatását, amennyiben viszonylag sok önálló ágazati szabályozó van és anyagi eszközök is rendelkezésre állnak a gazdasági befolyásolásra. Ugyanakkor azonban a költségvetési egyensúlyhiány eleve gátolta központi tartalékok egy részének ágazati minisztérium közötti szétosz-

tását, emellett a funkcionális szervek saját hatáskörük védelmében is elleneztek az ágazati minisztériumok jogkörének ilyen jellegű kiszélesítését. (Erre a kérdésre még visszatérünk.) Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy egyes ágazati minisztériumok, amelyek más ágazatokkal szemben igényelték az ágazati gazdaságpolitikai irányítás lehetőségét, saját területeikre „idegeneket” nem szívesen engedtek be, azaz saját vállalatfelügyeleti szempontjaik egyre inkább ellentétbe kerültek, az általuk is folytatni kívánt ágazati gazdaságpolitikai irányítással.

Mindezen folyamatoknak megfelelően alakult ki, az időközben kialakult gyakorlatot megideologizáló álláspont, mely szerint az ágazati irányítást elsősorban a vállalatfelügyeleten keresztül kell megvalósítani és egyéb területeken lényegében csak a hatósági jellegű ágazati irányítás lehetséges. Ennek az álláspontnak az a reális alapja, hogy rendszerint az ágazati irányítás szempontjából legjelentősebb vállalatok állnak „saját felügyelet” alatt és e vállalatok irányításával az ágazathoz tartozó egyéb szervezeteket is befolyásolni lehet. Ugyanakkor azonban az ágazati irányítás vállalatfelügyeletre korlátozása gyakorlatilag az önálló ágazati gazdaságpolitikai irányítás lényegében szakfelügyeletté való visszaváltoztatásával járt. A konkrét napi problémák tűzoltó jellegű kezelése folytán az operatív, a hosszabb távlatot és a tervszerűséget sokszor nélkülöző vállalatfelügyeleti, újabb már kifejezőbb néven „felügyeleti irányítási” (ami természetesen tudományos szempontból fából vaskarika, mert egy tevékenység vagy irányítási vagy felügyeleti jellegű) funkció kerül ismét az ágazati minisztériumi tevékenység középpontjába. A hierarchikus vállalatirányítás valamikor e minisztériumok alapvető tevékenységét képezte, apparátusuk ehhez ért a legjobban, a hagyományoknak pedig a közigazgatásban mindig nagy szerepük volt. Ennek megfelelően az ágazati minisztériumok, amelyeket a felsőbb szervek, a tömegkommunikációs eszközök által irányított közvélemény 1972 után rendszeresen olyan feladatok ellátásáért tettek felelőssé, amelyek nem tartoztak hatáskörükbe, és amelyek megoldásához a jogi szabályozás szerint voltaképpen nem is volt eszközük, az „ugye megmondtuk” szellemében a saját vállalatok hierarchikus irányítását ismét felélesztették.

A sokcsatornás nem hierarchikus rendszer ezáltal deformálódik. Az ágazati minisztériumok most már nem a vállalati működés szervezeti kereteit biztosító állami tulajdonosi jogköröket gyakorolják, hanem hierarchikus irányítói, fölérendeltjei lesznek a „saját” vállalatoknak, az ágazati irányítást ismét azonosítani kezdik az irányítással változtatott vállalatfelügyelettel. Ennek azonban az a nagy ellentmondása, hogy az 1967–68-as jogi szabályozás jórészt levágta operatív beavatkozási lehetőségeiket, nem adta meg a hierarchikus vállalatirányításhoz szükséges eszközöket. Ezért ez a hierarchikus vállalatirányítás burkoltan, informális úton történt, a jogszabályok mellett, de sokszor azok ellenére, a gazdasági törvényességet sértve. (Természetesen a reform alapelveinek megfelelő jogi szabályozás felülvizsgálatát is igényelték e szervezetek – eredménytelenül – 1975–76-ban a vállalati törvény előkészítése során.)

Az ágazati minisztériumok belső szervezeti felépítése viszonylag igen rövid idő alatt igazodott ehhez, az új centralizációs tendenciához. 1973-tól kezdve ismét emelkedett a funkcionális főosztályok ágazati osztályainak a száma, sőt olyan funkcionális részlegek is az ágazati elv alapján tagozódtak, amelyek 1968–73 között másként szerveződtek. Így pl. a Kohó- és Gépipari Minisztériumban működő kereskedelmi főosztály a gazdaságirányítási reform bevezetése után, elsődlegesen kereskedelmi relációk szerint épült fel, 1973 után azonban ismét ágazati osztályokra hasadt. Ugyanebben az évben a Könnyűipari Minisz-

tériumban létrehozzák az ágazati főosztályokat (önálló osztályokat), amelyek fontos szerephez jutottak az ún. rekonstrukciós feladatok végrehajtásában. Ezen főosztályok tevékenységében az iparigazgatósági irányítás egyes elemei világosan észlelhetők. Szaporodnak tehát a tisztán vállalatfelügyelettel foglalkozó főosztályok, és hogy ez általános ágazati minisztériumi tendencia, jól mutatja, hogy az ÉVM-ben az 1968-ban létrehozott Vállalatfelügyeleti Főosztály 1974-re 5 vállalatfelügyeleti szervezeti egységre hasadt – igazodva a gyakorlati feladatokhoz. Tekintettel azonban arra, hogy az adminisztrációs létszámstop következtében a minisztériumoknak nem nagyon volt lehetőségük arra, hogy létszámukat növelhessék, a közben kiépült belső funkcionális főosztályaik is védtek megszerzett pozíciójukat, illetve létszámhelyzetüket, nehezen ment a hierarchikus irányítást ellátó vállalatfelügyeleti főosztályok létszámának felduzzasztása. Ehhez hozzá kell tenni azt is, hogy az ágazati minisztériumok az 1970-es évek közepén már nem rendelkeztek elég operatív irányításban begyakorlott emberrel, mert ezeknek a dolgozóknak jelentős része, a gazdaságirányítási reform bevezetését követően kiáramlott a vállalatokhoz. Ennek is tulajdonítható, hogy a vállalati vezetők között végzett szociológiai vizsgálatok szerint az 1972–77 közötti hierarchikus irányítás „szakmai színvonala” az 1967 előttihez viszonyítva gyengébb. Persze egy a burkolt jogszabályi rendelkezéseket kerülgető, pszeudo tervutasításos irányítás eleve nehezebben, ellentmondásosabban megvalósítható, mint egy nyíltan és legálisan tervutasításos.

A minisztériumi belső szervezet 1967–1977 közötti alakulásáról végzett vizsgálatból egyébként az is kitűnik, hogy az ágazati minisztériumok belső szervezete egymástól indokolatlanul nagymértékben különbözik – az ágazat specialitásai aligha indokolják pl. az igazgatási, személyzeti, jogi, oktatási, munkaügyi feladatok ellátását végző egységek szervezésének igen nagy eltéréseit. Nagyon erősen látszik a szubjektív szempontok uralkodása, a minisztériumi felső vezetés minimális változása azonnal belső átszervezésekre vezet. A gyakori szervezési változások oka azonban a dolgozók magasabb státus megszerzésére irányuló természetes törekvése is, amelyet új csoportok, osztályok, főosztályok szervezésével elégítenek ki. A gyakori változtatásokat elősegíti, hogy a minisztériumi szervezet az egyetlen a gazdasági szervezetek közül, amelynek felépítésére, belső struktúrájára semmilyen szabály (irányelv jellegű keretrendelkezés sincs) sem létezik. Megemlíteném azonban, hogy kb. 1976 körül – elsősorban a NIM-ben, de más ágazati minisztériumokban is – megjelent egy olyan törekvés, amely a minisztériumi belső szervezet feladatokhoz igazító, tudatos megszerzésének megindítását jelzi.

A hierarchikus vállalatirányítás informális kiépítésének főbb csatornáit a következők:

*a) Vállalati centralizációra illetve a vállalatfelügyeleti kör stabilitására való törekvés*

A közgazdasági irodalom az utóbbi időben nem fukarkodik a deformált, magyar vállalatstruktúra bírálatával. Az egyértelmű, hogy 1972-től a vállalati szervezeti struktúrában újabb centralizációs hullám indult meg, amelynek következtében tovább erősödött az ipar örökölt centralizáltsága. (Az állami iparvállalatok száma 1960–77 között 48%-kal, 1332-ről 712-re, az ipari szövetkezetek száma 44%-kal, 1251-ről 701-re csökkent, az

elmúlt 10 évben az állami ipar, építőipar, szállítás és hírközlés területén működő mintegy ezer vállalat közül kb. ötszázat érintett szervezeti intézkedés.) Az állami iparban a vállalatok összevonása, illetve a kisvállalatok (főleg tanácsaik) beolvasztása volt a centralizáció leggyakoribb formája, nagyvállalatokba vagy trösztökbe. Ez a folyamat különösen erős volt a kohó- és gépiparban, illetve az élelmiszeriparban. A kereskedelemben is voltak centralizációs tendenciák, de itt szemben az iparral, a fuzionáló vállalatok nagyságrendje nem tért el egymástól lényegesen. Előrehaladt a nem ipari főtevékenységű szervezetek ipari tevékenységének leépítése is, főleg a mezőgazdasági szövetkezeteknél, ÁFÉSZ-eknél.

Az ágazati minisztériumok – ha a hierarchikus vállalatirányításra koncentrálnak – általában érdekeltek a vállalati szféra centralizációjában, mert kevesebb és nagyobb gazdasági egységet könnyebb irányítani. A minisztérium érdekképviselői tevékenységét is eredményesebben gyakorolhatja, ha a hozzá tartozó szervezetek népgazdasági súlya nagy, hiszen ez növeli a minisztérium többi minisztériummal szembeni pozícióját.

Az ágazati közigazgatási, igazgatás tárgyait csökkentő centralizációs érdek sok esetben összefonódik a trösztöknek – nagyvállalatoknak az érdekével is, amelyek egyedi preferenciák folytán ismét megerősödnek, a kisvállalatok beolvasztásával munkaerőt szereznek, piacuk területileg szélesedik, stabilitásuk nő, a kooperációs zavarokat „házon belül” meg tudják oldani. A kooperációs problémák megoldása, az ellátás zökkenőmentes ellátása a nagyszervezetek által, természetszerűen jelentős érdem az ágazati minisztériumok szempontjából is, akik igyekeztek is a „működésképtelen”, „hatékonytalan” egyesületeket trösztté visszaalakítani, olyan új trösztöket szervezni alágazati jelleggel, amelyek a kutatást, a fejlesztést, az értékesítést és esetleg a külkereskedelmet is magukba foglalják. A központi szervek ellenállása folytán ez a trösztösítési hullám igen csekély eredményeket ért el (Szénbányászati Tröszt, Tégl- és Cserépipari Tröszt), a legtöbb ágazatban a trösztalapítás nem sikerült (gyógyszeripar, vegyipar, híradástechnika, elektronika, kő- és kavicsipar).

Az iparági nagyszervezetek megerősödése kétségkívül a belső piacon nehézségeket okoz, a verseny kibontakoztatását gátolja, monopolhelyzetekkel való visszaélésekhez vezet. Szerintem azonban ezt a folyamatot nem szabad csak negatívan értékelni, hiszen a nemzetközi verseny szempontjaira is kell gondolni, a termelés koncentrációja a kutatás–fejlesztés–termelés–értékesítés–külkereskedelem egységes rendszerének kialakítása a nagyiparban jelentős előnyökkel jár. E téren azonban már nem teljesen egyezett az ágazati minisztériumok érdeke a nagyszervezetekével: a minisztériumok középírányító szervként és nem nagyvállalatként kezelték a trösztöt, igazgatási részfeladatokat kívántak kvázi diszkrecionális jelleggel rájuk lebontani, a trösztvi vállalatok önállóságát (helyesebben az azok feletti irányítási jogait) védve gátolták a trösztközpontokat a belső átrendezésekben, a gazdasági komplexum célszerű belső rendjének kialakításában. (Ebben is van reális elem: a trösztközpontok túlzott centralizálásra való törekvés is megállapítható.) Hadd tegyem ehhez hozzá, a nagyszervezetek modern nagyvállalatokká való átalakulását jelentős mértékben gátolta a külkereskedelmi irányítás merevsége, amely nem funkcionális, hanem vállalatfelügyeleti szervként viselkedve, a „saját” külkereskedelmi vállalatok védelmében az iparvállalatok exportjoggal való felruházását, vagy akár a közös vállalatok általi külkereskedelem megvalósítását az esetek jelentős részében gátolta.

A nagyvállalatok zömmel külsők (tanácsi vállalatok, szövetkezetek) rovására végrehajtott centralizációs tendenciáinak támogatásán túl, a hierarchikus ágazati irányítás a

saját vállalatfelügyeleti körében a vállalati szervezetek stabilitására törekedett. A hierarchikus ágazati irányító szervek féltik vállalataikat a versenytől, ezért gyakoriak az olyan intézkedések, amelyekkel a versenyt csökkentik, igyekeznek kiküszöbölni annak lehetőségét, hogy az ágazaton belül a vállalatok egymás rovására javítsák pozíciójukat. Lehetőleg minden esetben egységes, monopol jellegű fellépést követeltek a „saját” vállalatoktól a külsőkkel szemben, ugyanakkor védik is gyenge vállalataikat, részben érdekképviseleti szervként, részben saját érdekből. Az a közigazgatási szerv ugyanis, amelynek szerepe volt az esetleg eleve gazdaságtalan vállalat létrehozásában, mindent megtesz annak érdekében, hogy igazolja az illető vállalat szükségességét. Viszont éppen azokon a területeken, ahol verseny a termelés jellegénél fogva a legjobban kibontakoztatható lenne, a vállalatok nagy része különösebb műszaki fejlesztés, az ezzel járó erőfeszítések, illetve kockázatátvállalás nélkül is kielégítő nagyságú nyereséghez juthatott, a kedvező ágazati szabályozás következtében. Az ágazati arányokat érintő versenyt végképp nem tartják kívánatosnak a különböző hierarchikus ágazati szervek, akadályozták a fejlesztési eszközök áramlását ágazatközi-szektorközi vonatkozásában, a saját fejlesztések érdekében sokszor gátolták az ágazatközi-szektorközi kooperációt. A hierarchikus ágazati vállalatfelügyeleti irányítás az ellátási zavarok miatt is sokszor objektíven arra kényszerült, hogy 10–12 éve kiépült hagyományos vállalati szerződési kapcsolatokat konzerváljon, akadályozza a vállalatokat kooperációs kapcsolataik átrendezésében. A már működő szervezetekkel szemben a hierarchikus irányítás rendszerint elfogult, a gyenge vállalatok támogatásának számtalan formáját alakította ki. Mindehhez hozzájárult az egyenlősdi szemlélet is: „természetesen” minden átlagos iparvállalatnál szükség van évenként béremelésre, megfelelő „arányos” nyereségrészesedés biztosítására, ugyanakkor olyan törekvések is tapasztalhatók voltak, hogy a kiugróan magas nyereségrészesedés fizetésére, a tisztességes hasznot szerző vállalatoknál se kerülhessen sor. Az egyenlősdi viszont csökkenti a vállalkozási kedvet. Az ágazati hierarchikus szervek ezért az 1970-es évek közepén, igen korlátozottan tudtak gondoskodni csak a gazdaságtalan termelés leállításáról, bizonyítva, hogy a termelési struktúra átalakítása a hierarchikus ágazati irányítás túlsúlyának körülményei között, csak rendkívül nehezen és korlátozottan mehet végbe.

#### *b) A vállalati vezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogok felhasználása*

Említésre került már, hogy az állami tulajdonosi funkció lényegesebb részeként határozták meg a reform bevezetésekor a vállalati vezetők kinevezését, felmentését az ezzel kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlását. Itt tehát nem egyszerűen csak munkaviszonyról, hanem az egyik leglényegesebb vállalatirányítási jogosítványról van szó. Ez a gazdaságpolitikai elképzelés lényegében a vállalati vezetők kettős kööttségének jogi kiépítéséhez vezetett: nevezetesen, hogy a vállalati igazgatók és igazgatóhelyetteseket a vállalat alkalmazza, a vállalattal állnak munkaviszonyban, ugyanakkor a vállalat munkáltatói jogait nem a vállalat, hanem a vállalatfelügyeleti szerv gyakorolja.

A vállalati igazgatók munkaviszonyával kapcsolatos legalapvetőbb probléma már a reform elején is az volt, hogy a jogszabályok nem tették kellő különbséget a vezetői és a végrehajtói munkaviszony között. Ha ugyanis a vállalatirányítással való megbízás a gazdaságirányítás részéről bizalmi feladat, a vállalati vezetőkkel szemben speciális politikai,

szakmai illetve vezetőkészségbeli követelményeket támasztunk, úgy aligha lehet ugyanolyan helyettesítési, kirendelési vagy szabadságkiadási szabályokat alkalmazni a vállalati igazgatóval, mint bármilyen más dolgozóval szemben. A differenciálatlan szabályozás egyben előidézi azt, hogy munkáltatói jogok címén a vállalatfelügyeleti szerv az igazgatói munkaviszony kis részletkérdéseibe is beavatkozhat, másrésről az igazgató méltányos törvényes jogvédelme sem alakul ki.

Ennek megfelelően a vállalati kollektíva sem tud az igazgatóhoz kötődni. Pl. a jól működő nagyvállalat kitűnően dolgozó igazgatóját talán éppen egy rosszabbul dolgozó vállalat „felhozására” bármikor át lehet helyezni, vagy miniszterhelyettesnek „előreléptetni” és a „tárca köréből” egy gyengébb képességű igazgatót lehet hozni a nagyvállalathoz azzal az indoklással, hogy elhelyezéséről a tárca köteles gondoskodni és egy ilyen kitűnően bejáratott vállalatot ő is baj nélkül el tud vezetni. Éppen azért, mert a kinevezést a hierarchikus vállalatiirányító szerv gyakorolja, az az átlagos követelmény, hogy a vállalati igazgatója elsősorban a vállalatfelügyeleti irányító szervvel megfelelően együttműködni képes, hivatalnok beállítottságú személy legyen, ne pedig vállalkozó szellemű menedzser, aki újabb és újabb kockázatvállalási akcióival nehéz helyzetbe hozhatja a „gazdasági igazgatást”, munkatöbbletet jelenthet neki. (1977–78-ban folytatott jogszociológiai vizsgálatok azt az eredményt hozták, hogy a vizsgált „A” kategóriás vállalati vezető túlnyomó többsége magát – a tételesjogi helyzetet tekintve tévesen, a szociológiát vizsgálva azonban alighanem helyesen – közalkalmazottnak minősítette.) 1967–1978 között (ez a vállalati törvény nyomán változott meg) a vállalatfelügyeleti szerv korlátlan munkáltatói utasítási joggal rendelkezett az igazgatóval szemben, emiatt viszont az igazgatónak adott munkáltatói utasítások túlnyomó többsége szükségképpen beavatkozást jelentett a vállalati gazdálkodásba. A munkáltatói utasítás korlátlansága mindenképpen ellentmondásban volt azzal, hogy a vállalatfelügyeleti szerv csak kivételes feltételek mellett adhatott a vállalat részére konkrét utasítást. Jogos a kérdés, hogy mi értelme van a vállalattal szembeni utasítási jog korlátozásának akkor, ha a vállalatot vezető igazgatót munkáltatói rendelkezés címén bármire utasítani lehet. Az igazgató anyagi érdekeltségi rendszerének, munkája megítélésének, értékelésének diszkrecionális jellege tovább fokozza ezt a függést.

1972-ig általában az a szemlélet érvényesült, hogy a vállalati érdekekkel ellentétes irányító tevékenységet nem lehet a vállalatvezetőtől elvárni. A népgazdasági érdek konkrét megfogalmazása ugyanis vállalati szinten lehetetlen és gyakran felsőbb szinten is csak a kívánatos tendenciák határozhatók meg. Ez a felfogás lényegében azt jelenti, hogy a vállalati igazgatót kinevezése csak szociológiailag és nem jogilag teszi összállami megbízottá, a központi gazdaságirányítás olyan igazgatókat nevez ki a vállalatok élére, akikben politikailag, szakmailag és vezetőkészségbelileg megbízik. Ha azonban a kinevezés megtörtént, az igazgató a vállalat első alkalmazottjává válik, aki elé a vállalatiirányítás alapvetően nem állíthat más feladatot, mint amilyen feladattal magát a vállalatot alapította. Tipikus esetben főszabályként a vállalati vezető a vállalati érdekekkel összhangban levő azon népgazdasági érdek szolgálatára hivatott, hogy a vállalat tevékenységi körében a jogszabályi előírások betartásával nyereségesen elégítsen ki valamely társadalmi-gazdasági szükségletet. Más népgazdasági érdek mérlegelését és kielégítését a vállalati igazgatótól elvárni nem lehet, mert erre vállalati belső szerv lévén nem is képes. Más szóval ennek az elvi konstrukciónak a lényege az, hogy a központi gazdaságirányítás garanciális okokból

elvonja a vállalatoktól a vállalati vezetőkkel kapcsolatos alapvető káderintézkedések lehetőségét, de itt csak alapvető intézkedésekről lehet szó, nem pedig részletintézkedésekről. Végképp nem illeti meg a reform első időszakának felfogása szerint, a hierarchikus vállalatirányítást az igazgatóval szembeni munkáltatói jogok címén, semmiféle olyan beavatkozási lehetőség, amelyre jogszabályok egyébként a vállalatokkal szemben nem adnak lehetőséget. A vállalati önállóság nagyságát ugyanis a kormányzati irányítás állapította meg és a meg nem engedett operatív beavatkozásokat nem lehet a vállalatfelügyelet káderintézkedéseibe bújtatva visszahozni.

Az egyensúlybomlás következményeként ez az eredeti felfogás itt is háttérbe szorult és 1972-től kezdődően kialakult az a jelenség, amelyet szociológusok a vállalati igazgatók skizofréniájának szoktak nevezni. A vállalati kollektíva és saját anyagi érdekességének egy része ugyanis az igazgatót a nyereségesség biztosítására ösztönzi, ugyanakkor tevékenységének tényleges ágazati minisztériumi megítélése, jutalmazása, premizálása során általában olyan elvárások teljesítését értékeli, amelyek a legtöbb esetben éppen a vállalati nyereségességgel ellentétes irányba hatnak. A vállalatfelügyelet törvényes korlátainak megkerülése jelentős mértékben az igazgatókkal szembeni munkáltatói jogokon keresztül történt, ezáltal tudták a minisztériumok a felülről rájuk testált ellátási felelősséget vállalati ellátási felelősséggé, naturális „feltérvmutatók” teljesítési kötelezettségévé változtatni.

Ezzel azonban a vállalati vezetők helyzete meglehetősen bizonytalanná vált. Bár persze azért, hogy az igazgató az ágazati minisztériumhoz kötődik, annak érdekében áll, hogy bizonyos keretek között őt védje. A sokat hangoztatott igazgatói egyszemélyi felelősség viszont, így sokszor nem kettős felelősséget jelentett a gazdaságirányítás, illetve a vállalati kollektíva irányában, hanem kétfelől való felelősségi mentességet eredményezett. Az igazgató felelőssége tehát viszonylag elmosódhat, ugyanakkor azonban lehetővé válik a vállalatfelügyeleti szerv számára, hogy a kormányzati irányítás felé a vállalati vezetésre háártsa saját tévedéseit.

### c) „Elvárások” direktívák útján

A feszültségek mindenáron való kiküszöbölésére törekvő naturális operativitás, természetesen nem a gazdasági hatékonyságot tartja szem előtt. Az operatív beavatkozások egyik formája a szabályozórendszer állandó módosíthatása, tervutasításhoz közelítő túlzott részletezése, az egyedi preferenciák elburjánzása, másik formája – amelyet természetesen jobban kifogásolnak a vállalatok, mint a preferenciákat – a gazdálkodásukba való operatív beavatkozás, a formális vagy burkolt utasítás. A nyereségérdekeltégi rendszer feltételezné az egyes vállalatok eltérési lehetőségét a népgazdasági átlagtól, az ellátási felelősség, az árstabilitás szempontjai viszont ezt nem tűrik. Az egyedi beavatkozások viszont állandóan újabb beavatkozásokra ösztönöznek, ez viszont gátolja a vállalati működés tervszerűségét, a gazdálkodásuk hatékonyságának javítását, de egyben az üzemi demokrácia kibontakozását is, mert végrehajtói szerep és állandó felsőbb elvárásai változtatások esetén „nincs mibe” bevonni a vállalati dolgozókat. A kooperációs zavarok megoldása a „szerződési fegyelem” megszilárdítása, a szűk keresztmetszetek miatti ellátási zavarok átmeneti (később súlyosabb feszültségre vezető) feloldása az ellátási felelősség

adminisztratív jelszavának elsődlegességével történik, nem pedig központi befolyással, a vállalati kooperációt segítő-támogató szervezési modellek kidolgozásával, a verseny élénkítésével, a megfelelő jövedelmezőség megteremtésével.

A közgazdasági és jogi szabályozórendszer belső ellentmondásainak kiéleződése, főleg a funkcionális szerkezet érinti és csak kismértékben az ágazatiakat, akiknek a szabályozási lehetőségük relatíve korlátozott. A jogszabály-infláció a kormányzati döntések végrehajtási rendelkezésekkel való lerontása, a technikai-folyamatszabályozási kérdésekben való túlszabályozás, a „szabályozási düh” és az alapvető magatartási szabályok hiányának sajátos együttélése, olyan jogszabálysörnyek keletkezése, amelyeknek szinte nincs olyan §-a, amelyet néhány év alatt a többlépcsős jogalkotás indokolatlan alkalmazásával ne módosítottak volna, a gazdaságirányítási döntéshozatali rendszer súlyos teher-tétele és a gazdasági törvényesség többször felső szinten is megállapított, de kielégítően mindaddig nem orvosolt alacsony szintjét jelenti. Ez a vállalati jogokat és a kormányzati irányítás hatékonyságát egyaránt sértő, káros tendencia a pénzügyi-, ár-, munkaügyi szabályozással szemben vehető fel elsősorban, bár az iparrendészet körében az ágazati minisztériumokra is jellemző volt. A vállalatfelügyelet során azonban gazdasági szabályozó miniszteri rendeletek (államtitkári rendelkezések) kiadására alig kerül sor, a vállalatokra általános érvényű rendelkezések normatív utasításban való kiadását pedig, az 1974. évi 24 sz. tvr az ágazati minisztériumok számára teljes mértékben megtiltotta.

Bár a normatív (tehát nem a konkrét, hanem a jogszabálynak minősülő!) utasítások kiadására vonatkozó tilalmat, az ágazati minisztériumok nem mindig tartották meg, mégis az az alapvető eszköz, amellyel beavatkoztak a vállalati gazdálkodásba az igazgatói munkáltatói jogok csatornája mellett, nem a normatív vagy konkrét utasítás, hanem az ún. direktíva volt. Közlemény, körlevél, ajánlás, leirat, körrendelet, miniszteri állásfoglalás, elvi döntés, tájékoztató és más igen változatos neveken és formákban megjelenő direktívák tartalmazták a felettes szervek „elvárásait”. Bár a Minisztertanács 1974-ben ezen „iránymutatásokat” is megkísérelte korlátozni ez nem járt sikerrel, a gazdaságirányítás bőven élt ezzel a „gyorstüzelő fegyverrel”. (1979-ben újabb korlátozásra törekvő minisztertanácsi határozat jelent meg).

Nem lehet elvitatni a direktíva, mint a gazdaságirányítási politikai irányítás eszkö-zének elvi szükségességét, hiszen ma már még nyugati gazdaságirányítás is él vele. Az azonban, ahogy a magyar népgazdaságban az 1970-es évek eleje óta felhasználják, enyhén szólva diszfunkcionális. A direktívák, amelyek ajánló jellegű aktusok, nem minden egyes vállalatnál, hanem átlagban kellene érvényesülniük, a vállalati adottságokra kellene adaptálódnuk alkotó módon a vállalati vezetés közreműködésével, ténylegesen eltérést nem tűrő normatívák lettek. E kötelező magatartás szabályokká vált „álrányelvek” betartását a vállalatfelügyeleti ellenőrzés sokszor erősebben számonkéri, mint a törvényekét. A direktívaözön sérti a vállalati önállóságot, a vállalatokat sablonos, rutinemegoldások felé ösztönzi. Ettől függetlenül a direktívák jórésze kifejezetten a kormányzati döntések, magasabb jogszabályok lerontását szolgálja ágazati vagy funkcionális érdekből – kitűnő példa volt erre az egyik ágazati minisztérium vállalati törvénnyel kapcsolatos „miniszteri állásfoglalása”, amely a törvény vállalatoknak való látszólag szükségtelen szájbarágó magyarázgatása közben, több helyen kifejezetten a törvénnyel ellentétesen rendelkezett.



#### IV. Fejlődéstendenciák az 1970-es évek végén, 1980-as évek elején

Az alapvető gazdaságpolitikai dokumentumokban, illetve a jogszabályokban foglalt kormányzati sokcsatornás irányítási rendszer elvi modellje és a gyakorlatban kialakult hierarchikus ágazati „vállalatfelügyeleti irányítás” dominálásán alapuló irányítás egyre élesedő ellentmondásai, az 1970-es évtized második felének kezdetén felvetették a „merre tovább” problémáját. Az ezirányú elvi munkák részben a gazdasági döntési gyakorlat továbbfejlesztése címen folytak, részben az állami vállalati törvény előkészítésére irányultak.

Ezekből a gazdaságpolitikai anyagokból két ellentétes irányú alternatíva bontakozik ki:

a) az egyik, hogy részkorrekciókkal vissza kell térni az 1968-as irányítási gyakorlathoz, a kormányzati sokcsatornás nem hierarchikus irányításhoz, a vállalati önállóság viszonylagos magas szintjét változatlanul fenn kell tartani,

b) a másik, hogy a gyakorlati igényekhez igazodva legalizálni kell a hierarchikus ágazati irányítást, a döntési jogok újraelosztását kell elérni részben a funkcionális és az ágazati minisztériumok, részben a vállalatfelügyelet és a vállalatok viszonyában, mindkét esetben az ágazati minisztérium javára.

Azon gazdaságpolitika jegyében, mely szerint magasabb szinten kell a reform alapelveit érvényesíteni, a politikai irányítás egyértelműen az a) szerinti koncepciót fogadta el. Mielőtt azonban ennek megvalósítási ütemére és módjára rátérnénk, röviden áttekintést adunk a b) változatról.

##### *1. A hierarchikus ágazatirányítás elsődlegességének koncepciója – az ágazati minisztérium, mint szuperkonzern felfogás*

Ez az irányzat lényegében, az ágazati minisztériumokkal szembeni gyakorlati igényeken, a 70-es évek közepén kialakult gyakorlaton alapult. Megjelenését főleg a vállalati törvény előkészítő anyagaiban, illetve ágazati vezetők, Társadalmi Szemlében, Közgazdasági Szemlében és Vezetéstudományban 1975–76 körül megjelent cikkeiben tapasztalhatjuk. Emögött az amerikai fejlődéshez hasonló jelenség is meghúzódik, nevezetesen a „magánigazgatás” (szocialista körülmények között a nagyvállalati belső szervezés) átvitele az ágazati közigazgatásra, a szervezéstudományi ésszerűség jegyében: az ágazati irányítást rendszerként kell megszervezni, meg kell vizsgálni melyek a feladatok, melyek a funkciók, amelyeket el kell látni, és ezeket racionálisan kell elosztani a kormányzati-funkcionális és az ágazati szervek, illetve a vállalatok között. Ha a legfelsőbb párt és kormányzati szervek szerint az ágazati minisztériumnak felelnie kell konkrét termelési, ellátási stb. feladatok teljesítéséért, úgy szervezéstudományi alapkövetelmény, hogy ehhez meg is kapják a vállalatok felé a kellő irányítási hatásköröket.

E kétségtelenül logikus elképzelés szerint, az ágazati irányítás az alá nem rendelt szervezetek felé csak igen korlátozottan, és főleg csak hatósági jelleggel jelentkezhet – lényegében ugyanúgy, mint az 1968 előtti szakfelügyeletnél. Az ágazati irányítás lényege a saját vállalatok (e koncepcióban már nem idézőjelben!) hierarchikus irányítása, az ágazati minisztérium működési középpontjába az egyértelműen irányítássá váló, vállalat-

felügyeletet kell állítani. E felfogásban az ágazati minisztérium egy strukturált összrendszer vezetője, az alárendelt vállalatok hierarchikus irányítója, egy gazdasági rendszer középpontja, amely elvileg korlátlan jogokkal rendelkezik a vállalatok felé, legfeljebb célszerűségéből nem avatkozik be a vállalati résztevékenységekbe. Ezzel szemben teljes felelősséggel is tartozik vállalati működéséért, a kormányzati irányítással szemben. A hierarchikus ágazati irányítás joga lenne e felfogás szerint a vállalati tervek meghatározott típusának jóváhagyása, az alapvető vállalati beruházások jóváhagyása, egyes vállalatok visszafejlesztése alapjaik egyrészének elvonásával, a vállalatok közötti eszközmozgatás, a vállalatok részére juttatott anyagi támogatások, hitelek fölötti döntések jelentős része a funkcionális szervektől az ágazati szervekhez kerülne és végül szinte korlátlan lenne az utasítási joguk.

A többségi vélemény elvetette ezt az elképzelést. Megítélésük szerint e jogok ágazati minisztériumok részére való biztosítása, a magyar gazdaságirányítási rendszer 1968-as alapelveinek áttörését jelentené.

A „konzern” felfogás legnagyobb ellentmondása szerintem, hogy összeolvasztja az államigazgatást a termelésigazgatással, a kettő pedig egymással ellentétes követelményeket támaszt. Ha az ágazati minisztérium egyszerre lát el gazdasági igazgatást és gazdálkodást, úgy féltő, hogy sem a közérdek érvényesítésére (közigazgatási alapcél), sem megfelelő gazdálkodásra nem képes. Nyilván ez a koncepció csak a vállalati önállóságnak viszonylag alacsony szintje mellett valósítható meg, az ágazatközi kapcsolatok pedig e rendszerben legalább olyan problematikusak, mint a külföldi szocialista országok nagyszervezeteinél.

## *2. Út az ágazati irányítás új modellje felé*

Az 1977–78-as magas szintű szabályozások messzemenően nem fogadták el – a reform eredeti sokcsatornás kormányzati modelljéhez való igazodás jegyében – az ágazati minisztérium szuperkonzern felfogását. Az állami vállalati törvény a központi gazdaságirányítás hatékonyságának fokozását a vállalati önállóság növelésén keresztül kívánta elérni. A vállalatoknak a vállalatfelügyeleti szervek részéről adott utasítást például a törvény még szigorúbban korlátozza, mint az 1967-es szabályozás. Az ágazati minisztériumok feladatának lényegét az 1978-as kormányrendelet szerint a kormányzati irányítás szakmai alátámasztása, a nem hierarchikus ágazati gazdaságpolitikai irányítás és a hatósági jogkör képezi, és ennek csak kiegészítője a korlátozott irányítási formaként jelentkező vállalatfelügyelet. A tröszt nem középírányító szerv, hanem nagyvállalat, az egyesülés az 1977-es Polgári Törvénykönyvben tisztán vállalatok által irányított koordinációs társulás. Mindezt a jogállási szabályozást kiegészíti az 1979-es általános gazdasági szabályozómódosítás, amely az objektívabb vállalati megítélési kritériumok felé hatott.

Ugyanakkor bizonyos koncepcionális problémák változatlanul nyitvamaradtak. Így az ágazati minisztériumok általi közigazgatási vállalatszervezés aligha teljesen megfelelő megoldás, a tőkeáramlás, vállalatközi kooperáció, a társulások kérdésének rendezése még mindig nem kielégítő. Mindaddig, amíg a felsőbb szervek és a közvélemény olyan termelési-ellátási feladatok ellátásáért teszi felelőssé az ágazati minisztériumokat, amelyek nem tartoznak törvényes hatáskörükbe, addig a vállalatfelügyeleti eszközök törvényes korlátainak túllépése, a direktívákkal, a vállalati igazgatókkal szembeni munkáltatói jogokkal

való manipulálást, szükségképp bocsánatos bűn marad. A gazdaságirányítási gyakorlat változatlanul sokszor az ágazati minisztériumok kvázi eredményfelelősségét teremti meg a vállalatfelügyeletük alá tartozó vállalatok működéséért.

Mindez arra a következtetésre vezetett, hogy a gazdaságirányítás szervezetrendszerének tökéletesítésére is vállalkozni kell. 1978–79-es felsőszintű politikai döntések alapján 1980. végén sor került néhány jelentős szervezeti intézkedésre is, amelynek középpontjában a Könnyűipari, a Kohó- és Gépipari valamint a Nehézipari Minisztérium összevonásával az Ipari Minisztérium létrehozása volt. Ez ugyanis nem egyszerű minisztériumösszevonás, hanem az ágazati-szakmai minisztériumok új modelljének megteremtését célzó jelentős gazdaságpolitikai kísérlet.

Az Ipari Minisztérium alapfeladata a kormányzati gazdaságirányítás hatékony megvalósítása az ipar területén, a kormányzati irányítás szakmai oldalról való alátámasztása, egységes iparpolitika képviselője a Kormányban.

Az Ipari Minisztérium feladatainak középpontjában az ipar fejlesztésében való közreműködés és a nemzetközi feladatoknak az iparirányításba való szerves beépítése áll. Az iparirányítás szervezeti reformja lehetővé teheti, hogy az ipar ágazati irányításának tartalmát jobban gazdagítsuk nemzetközi versenyképességünk folyamatos értékelésével, a világpiacon hatások és a nemzetközi technikai fejlődés eredményeinek közvetítésével a vállalatok felé, a vállalatok nemzetközi gazdasági tevékenységének erőteljesebb támogatásával. Az ipar egészére kiterjedő illetve az egyes ipari ágazatok közötti átfogó gazdaság-szervezési és strukturapolitikai tevékenység kifejtésével jobban elősegíthető a kutató-fejlesztő kapacitások hatékonyabb kihasználása, az ágazatközi és vállalatközi kapcsolatok fejlesztése, a vertikális összhangok biztosítása, a vállalatközi kooperáció feltételeinek javítása.

Az Ipari Minisztérium szervezetén belül valósul meg a korábban önálló ipari minisztériumok közötti koordináció. Ezáltal a funkcionális szervek mentesülnek az ipari ágazatok összehangolásától, így nagyobb energiát fordíthatnak a gazdaságpolitika fő célkitűzéseinek megvalósítására. A KGST integrációban való részvételünket viszont az iparirányítás átszervezése elvileg hátrányosan nem érinti. A külföldi szocialista országok belső iparirányítási szervezeti formái részben állandóan változnak, részben egymástól is jelentősen különböznek. A magyar gazdaságirányítási rendszer ágazati irányítási szisztémája eddig is eltért tartalmában KGST partnereinktől, ebben az Ipari Minisztérium létrehozása minőségi változást nem jelent.

A vonatkozó határozatok szerint az Ipari Minisztériumban stratégiai orientáltságú, a vállalati szféra dinamizmusát is elősegítő, a vállalati eredmények nemzetközi mércével értékelő vállalatfelügyeleti tevékenységet kell folytatni. A vállalatokat elsősorban stratégiájukon, terveiken keresztül, főleg közvetett módon kell befolyásolni. A továbbiakban is számolni kell persze azzal, hogy időnként objektív elkerülhetetlen érdekösszeütközés keletkezhet a központi és a vállalati érdekek között. A bonyolult érdekkapcsolatok és a szükségszerű érdekösszeütközések miatt az iparirányítás feladata kettős: egyrészt biztosítani kell a kiemelt társadalmi érdekek érvényesülését abban az esetben is, ha a vállalati törekvések ezekkel ellentétesek, másrészt arra kell törekednie, hogy az érdekek minél inkább egybe essenek anélkül, hogy túlzottan sok adminisztratív beavatkozásra lenne szükség. A vállalati gazdálkodásba való operatív beavatkozásra is szükség van, amennyiben a kiemelt népgazdasági érdekek más úton nem érvényesíthetők, ezeknek azonban a kivé-

teles beavatkozás elve alapján, a törvényes szabályok betartásával és a kormányzati irányítás által ellenőrizhetően kell végbemenniük.

Az Ipari Minisztérium létrehozása kedvezőbb feltételeket teremt a népgazdasági érdekek egyértelműbb megjelenítéséhez, mivel keretein belül könnyebben csökkenthető a szakágazati partikuláris önérdekek, megvalósítható a stratégiai és az operatív gazdaság-szervező tevékenységek, valamint a közgazdasági, a műszaki és a közigazgatási szempontok integrálása. Az Ipari Minisztériumban az ágazati irányító és a vállalatfelügyeleti funkció a jelenleginél jóval erősebben egymásra épülhet. Ez a vállalati tevékenység megítélése szempontjából előmozdíthatja a távlatibb és normatívabb szemléletet.

Az Ipari Minisztérium elvileg alkalmasabb lehet az állami indokolt vállalati önállóság valóságos garantálására, többek között azért is, mert nem áll rendelkezésre létszám a szükségtelen, a népgazdasági érdekek szempontjából is káros, egyben jogellenes egyedi „utasításokra”, „instruktori” fellépésre.

Mindehhez természetesen szükség van az ellátási „felelősség” új típusú gazdaságpolitikai értékelésére is. Az ellátási, a lakosság szükségletkielégítéséért való gazdaságpolitikai felelősség végső soron és integráltan a kormányzati irányítás egészét terheli, az egyes részfeladatok megoszlanak a különböző gazdaságirányítási szervek között. Az ellátási felelősségből az Ipari Minisztériumra elsősorban az a rész esik, hogy a fejlesztés összhangban álljon a belső ellátás követelményeivel. A rövidtávú feladatok azonban alapvetően az Országos Anyag- és Árhivatalra hárulnak, amelynek hatáskörét és apparátusát ennek megfelelően az 1060/1980. (XII. 28.) MT. sz. határozat jelentősen megerősíti. Az Ipari Minisztérium működése természetesen alapvetően távlati és elvi-stratégiai beállítottsága ellenére nem szakadhat el a gyakorlattól, hanem a távlati fejlesztésnek a jelenlegi problémák megoldásában való aktív szakmai közreműködésen kell alapulnia. Az operatív piacfelügyelet országos hatáskörű funkcionális szervévé tehát az OAÁH vált, az Ipari Minisztérium pedig mintegy „szakmai funkcionális” szervként működik.

Ahhoz, hogy az Ipari Minisztérium vállalatfelügyeleti tevékenységét magasabb határfokon láthassa el, meg kell szüntetni a vállalatokkal való érdekösszefonódásának lehetőségét. A természetes és a jövőben is kívánatos, hogy Ipari Minisztérium lássa el a hozzá tartozó ipari ágazatok szakmai érdekképviseletét, de az egyes vállalatok, illetve vállalatvezetők érdekvédelmének ellátása ütközik a minisztérium által az állami tulajdonosi irányítás keretében ellátandó funkciókkal. Éppen ezért az iparirányítás átszervezésével egyidejűleg a Magyar Kereskedelmi Kamara szervezetének továbbfejlesztésével a vállalatok érdekképviseleti szervezetének ágazati irányításon kívüli létrehozására került sor. (61/1980. (XII. 28.) MT. sz. rendelet.) A külkereskedelmi feladatok mellett jobban befelé fordított Kamara egyben a vállalatok közvetett állami befolyásolásának új útjaként jelentkezik, folyamatos információkat nyújt a gazdaságirányításnak az egyes vállalatcsoportok, illetve vállalatok problémáiról, továbbá jelentős szerepet tölthet be a vállalatközi kooperációs kapcsolatok fejlesztésében is.

Az Ipari Minisztérium létrehozása általában növeli a vállalati önállóságot. Mivel a vállalatok reagálását jórészt a vezetés színvonala határozza meg, feltétlenül szükséges, hogy a vállalati vezetők kiválasztása jobban alkalmazkodjon a korábbinál lényegesen nagyobb felkészültséget, eltérő szemléletet és ismeretet igénylő követelményekhez. Az Ipari Minisztériumnak a vezető kiválasztás terén az eddiginél nagyobb dinamizmust kell biztosítani, mert nem képzelhető el a világszínvonalnak megfelelő, versenyképes termelés és

értékesítés versenyképes vezetés nélkül. A vonatkozó határozatok szerint az Ipari Minisztérium gyakorlatában fokozatosan ki kell alakítani olyan módszereket (pl. pályázati rendszer), amelyek lehetővé teszik a vállalati vezetők nagyobb mérvű, illetve rendszeresebb cseréjét. Ezt kapcsolni kell egyben vállalaton belüli gazdasági demokrácia továbbfejlesztéséhez.

Az iparirányítás szervezeti reformja ugyanis kedvező feltételeket biztosít a vállalaton belüli demokrácia elmélyítéséhez is. Az újtípusú irányító szervezet megfelelő működésének egyik előfeltétele is az, hogy a vállalati kollektívák szerepe bővüljön a vállalati döntésekben és az ellenőrzésben. A vállalati vezetés színvonalának emelése és a vállalati gazdasági demokrácia továbbfejlesztése az elsődleges társadalmi garancia arra nézve, hogy egyidejűleg megvalósítható legyen a hatékony központi irányítás és a gazdasági vállalkozáshoz szükséges vállalati önállóság bizonyos mértékben egymásnak objektíven ellentmondó követelménye.

A jövőre nézve általában szerintem abból kell kiindulni, hogy vállalattípusonként differenciáltan az egyszemélyi és a kollektív vezetés dialektikus egységének elvét oly módon érvényesítsük, hogy az alapvető vállalatstratégiai kérdésekben a kollektív döntéshozatal valamilyen formája az eddiginél jobban érvényesüljön, viszont a taktikai jellegű, gyorsaságot igénylő, illetve rutin vállalatvezetési ügyekben az eddiginél jobban domináljon az egyszemélyi döntés és felelősség. A vállalati magasabb állású vezetők ne csak a központi gazdaságirányítás megbízottai legyenek, hanem az eddiginél jobban kötődjenek a vállalati kollektívához. Éppen ezért indokolt, hogy az indokoltan fenntartandó trösztök, ipari nagyvállalatok és a közüzemek körén kívül az iparban megnövekedjen a vállalati kollektíva beleszólása az igazgató (igazgatóhelyettesek) kinevezésébe és tevékenységének értékelésébe. A jelenlegi jogszabályi hatáskörök változatlan fennmaradása mellett is elképzelhető pl. kísérletként olyan vállalatvezetői kinevezési gyakorlat kialakítása, mely szerint a miniszter által kinevezni kívánt személyt a szakszervezeti bizalmiak gyűlése, mint a vállalati kollektíva szerve előzetesen elfogadja.

Nyilvánvaló, hogy mint minden szervezeti megoldás, az iparirányítás átszervezése is nemcsak előnyökkel, hanem hátrányokkal is jár. Az iparirányítás reformja szükségképpen átmeneti veszteségeket okoz, így az erre irányuló döntés természetesen magában rejtett bizonyosfokú kockázatot.

Ez a kockázat lényegében abban foglalható össze, hogy az Ipari Minisztérium létrehozásával jelentős módosulások következtek be részben a központi gazdaságirányító szervek egymásközötti, részben a minisztérium és a vállalatok közötti kapcsolatrendszerben. Változtatni kell a nemzetközi kapcsolatok kialakult rendjén is. Az újtípusú kapcsolatok kialakítása, a más jellegű irányítási módszerek beidegzése időt igényel, le kell küzdeni a régi munkamódszerek vegetatív továbbélésének megjelenési formáit is. Ellentmondás, hogy az Ipari Minisztérium felállításával – a folyamatosság biztosítása érdekében – a funkcionális szervek belső szervezete nem változott, továbbá, hogy az ipar elég jelentős része kívül maradt az Ipari Minisztériumon, végül hogy egy és ugyanazon ágazati kormányrendeleten belül kéttípusú ágazati minisztérium fog 1981-től Magyarországon működni (pl. az ágazati minisztériumok többsége ellát árhatósági jogköröket, az Ipari Minisztérium pedig nem stb.).

Számolni kell azzal, hogy az iparirányításban az átszervezés végrehajtása után azért állnak be átmeneti zavarok, mert a régi rendszer már nem funkcionál, az új rendszer ha-

tása még csekély fokú. Az átszervezés szükségképpen jelentős energiaráfordítással, személyi feszültségekkel járt. A jóval kisebb minisztériumi apparátusnak az eddigieknél sokkal magasabb szakmai színvonalat kellene képviselnie.

Ugyanakkor, ha az iparirányítás szervezeti reformja sikerrel jár, az a népgazdaság többi ágazataiban is hasonló integrált szakmai funkcionális szervezetek felállításához vezethet. Ez esetben megérlelődnek a feltételek az ágazati irányítás jogszabályi kereteinek átfogó módosításához. Nagyobb távlatban pedig az is elképzelhető, hogy a vállalatokkal kapcsolatos alapítói jogokat leválaszuk a szakmai funkcionális irányítássá vált ágazati irányításról: azaz létrehozzunk egy differenciált állami tulajdonosi szervezetrendszert.



# FOGYASZTÓVÉDELEM A FEJLETT TÖKÉS ORSZÁGOKBAN

VÉKÁS LAJOS

- I. *A fogyasztóvédelem, mint a tőkés államok társadalmi és jogi jelensége*
  1. Keresletkorlátos gazdaság és fogyasztóvédelem
  2. Előzetes jogi szemle
  3. A tanulságok lehetőségéről
- II. *A fogyasztóvédelem célja és fontosabb jogi területei*
  1. A fogalom parttalansága
  2. Újdonságrontó előzmények
  3. Ki a „fogyasztó”?
  4. Ideológiai háttér
  5. Jogágak együtthatása
  6. Védendő érdekek
  7. A jogvédelem fő területei
- III. *A svéd modell*
  1. Fő irányok
  2. Szervezeti feltételek
  3. Komplex védelem
  4. Általános szerződési feltételek
  5. Fogyasztó-ombudsman; piacbíróság
  6. Jogszabályi kógenca
  7. Szerződési törvény
  8. Összefoglaló tanulságok
- IV. *A fogyasztók védelme a szabványszerződések hátrányos kikötéseivel szemben*
  1. Szabványszerződések
  2. Veszélyeik
  3. A jogtudomány reakciója
  4. Szabványszerződések és szerződéstípusok
  5. Kényszeredett adaptáció
  6. Az NSZK 1976-os törvénye

## *I. A fogyasztóvédelem, mint a tőkés államok társadalmi és jogi jelensége*

1. Az elmúlt évtizedekben „új kísértet” járja be a fejlett kapitalista világot: a *fogyasztóvédelem* kísértete. Tegyük mindjárt hozzá: nem társadalomátalakító, távolról sem forradalmi, de jószándékú kísértet. Mert mindaddig, amíg a fogyasztók – az adott gazdasági-társadalmi viszonyok objektív kényszere folytán – társadalmilag kiszolgáltatott helyzetben vannak, amíg védelmük társadalmi szinten meg nem oldható, a különleges jogi



védelem biztosítása feltétlenül indokolt szükségintézkedés, amely nemcsak rokonszenünket, hanem szakmai érdeklődésünket is megérdemli.

Kétszáz évvel ezelőtt, az utópikusnak egyáltalában nem mondható *Adam Smith* a következő – rég naiv vágyalomnak bizonyult – axiómát szögezte le: „... a termelők érdeke csak annyiban vehető figyelembe, amennyiben ez a fogyasztói érdekek támogatásához szükséges”.<sup>1</sup> Azóta a kapitalista gazdaság és társadalom fejlődése – objektív törvényszerűségének megfelelően –, egy homlokegyenest ellenkező irányú mozgást mutat: a termelők profitérdekei – egyre növekvő gazdasági és szakismereti fölénytől támogatva – *nyomasztó pozíciókra* tettek szert, a jobbára elszigetelt fogyasztói érdekekkel szemben. Ez az egyirányú és egyértelmű tendencia a monopolkapitalista fejlődés kezdete óta, nagyjából tehát az elmúlt száz évben egyre nyilvánvalóbbá vált, és a II. Világháborút követő évtizedekben látványosan felgyorsult. A fogyasztó terhére alakult helyzet főbb közgazdasági összetevői itt nem taglalhatók, többnyire amúgyis ismertek; egy fontos körülményre azért érdemes rámutatni, mintegy a fejlődés paradoxijának legjobb érzékeltetéseként: az áruk és szolgáltatások tartós és totális túlkínálatára. A termelés és a kereskedelem koncentrációja, valamint az ezzel összefüggő versenykorlátozás mellett a viszonylagos piaci egyensúlynak, a kínálat irányában történt állandósult megbomlása ugyanis szintén a fogyasztó pozícióját nehezítette, valósággal lehetetlenné téve eligazodását a lehengerlő áru kínálatban: árakban, minőségben és egyéb piaci feltételekben.

2. A hatvanas évek óta a fejlett tőkés országokban mindenütt napirendre került a fogyasztóvédelem problémája, eltérő hangsúlyokkal, nemzeti sajátosságnak is tekinthető különböző „hangszereléssel” és más-más hatékonysággal, eredménnyel. Az Egyesült Államokban *Kennedy* óta elnöki üzenetek sora húzta alá a kérdés fontosságát és ösztönözte – nem eredmény nélkül – a törvényhozást; a fogyasztóvédelem harcos ügyvédje, *Ralph Nader* pedig (könyve: „Unsafe at Any Speed” jó tíz éve bestseller volt) szinte fanatizálta a közvéleményt.<sup>1/a</sup>

*Nagybritanniában*, a cunctator-jogfejlesztés fellegvárában több fontos törvény is született e tárgyban,<sup>2</sup> amelyet alapos előkészítés tesz figyelemreméltóvá. 1962-ben egy kifejezetten a fogyasztóvédelem jogi kérdéseinek tanulmányozására kiküldött bizottság („Committee on consumer protection”) összefoglaló jelentést terjesztett elő, amely számos – a gazdasági élet legkülönbözőbb területeire kiterjedő – javaslatot tartalmazott. Az előterjesztések egyes áruk szabványosításától a verseny- és üzleti módszerek normatív rendezéséig a jogi eszközök egész sorát foglalták magukban és a fogyasztók pozíciójának egyértelmű megjavítását célozták: Final Report of the Committee on Consumer Protection. Azóta számos javaslat (pl. a részletvételek új jogi szabályozása) megvalósult. A fogyasztóvédelem az angol társadalomban előtérbe

<sup>1</sup> *Smith, Adam*: The Wealth of Nations. (1776) Idézi a Közös Piac Bizottságának „a fogyasztók felvilágosításáról és védelméről” készített első programja (l.: 8. lj.).

<sup>1/a</sup> Az elmúlt két évtized figyelemreméltó eredményei mellett a nagy „fogyasztóvédelmi hullám” apályáról is beszámolt Justin *Sweet* professzor (University of California, *Berkely*) a MJSZ Nemzetközi Magánjogi Szakosztályának 1981. május 4-én rendezett ülésén tartott előadásában: *Recent Developments in Consumer Protection*.

<sup>2</sup> Consumer Protection Acts: 1961 és 1971; Fair Trading Act: 1973; Supply of Goods (Implied Terms) Act: 1973; Unfair Contract Terms Act: 1977.

helyezett jogi fogalommá vált, olyannyira, hogy sokan már egy önállósodott jogterületről, a „fogyasztói jogról” (consumer law) beszélnek.<sup>3</sup> *Japánban* is törvényt alkottak a fogyasztóvédelem alapvető elveiről és eszközeiről.<sup>4</sup>

A legátfogóbb és legkörültekintőbb jogi rendezésről talán a fogyasztóvédelem svéd szabályozásának áttekintése kapcsán beszélhetünk. Számos nyugateurópai országban, pl. a Német Szövetségi Köztársaságban egyenesen a fogyasztóvédelem „*svéd modelljéről*” szólnak. Ezért tanulmányunkban különálló fejezetben, az összefüggésekre is rávilágítva tárgyaljuk a svéd jog fogyasztóvédelmi jogszabályait és ezek gyakorlati alkalmazásának főbb tapasztalatait és tanulságait. Előljáróban annyit érdemes kiemelni, hogy a fogyasztóvédelem tárgykörében 1970-ben kibocsátott – egymással összehangolt, átgondolt rendszert képező – jogszabályok központi helyet biztosítanak a fogyasztónak, és új igazságszolgáltatási, illetve közigazgatási szerveket hoznak létre a piacbíróság, illetve a fogyasztói ombudsman formájában a fogyasztóvédelem hatékonyabb megvalósítása céljából. Ezt az átfogó jogi szabályozást jelentős részterületeken további normák egészítik ki. Legfrissebb fejleményként a biztosítási szerződések új szabályozását (1980: 38. tv.) említhetjük, amely (1981. január 1-én lépett hatályba és) a biztosítási jogot alapvetően formálja át a fogyasztóvédelem garanciáinak kiépítésével.<sup>5</sup>

*Ausztáriában* ugyancsak a törvényhozás egyik központi kérdésévé vált a fogyasztók jogi védelmének ügye. 1979-ben átfogó önálló törvényt hoztak ebből a célból: Bundesgesetz vom 8. März 1979, Konsumentenschutzgesetz (BGBl 1979/140.).<sup>6</sup>

Nem csodálkozhatunk azon sem, hogy a fogyasztóvédelem országhatárokat is túlépő, nemzetköz ügygé vált. Mindenekelőtt a nyugateurópai országok szorgalmazzák az államok együttműködését és összefogását ezen a területen is. Az *Európatanács* Tanácskozó Gyűlése 1973-ban ajánlást fogadott el e tárgyban az Európatanács Minisztertanácsához, és határozatot fogadott el a fogyasztóvédelem Chartájáról.<sup>7</sup> A Közös Piac Bizottsága programot készített a fogyasztók felvilágosításáról és védelméről.<sup>8</sup> A példák

<sup>3</sup> Vö.: *Borrie-Diamond: The Consumer, Society and the law*<sup>3</sup>, London, 1973.

<sup>4</sup> 1968. május 30-i törvény: Shohisha Hogo Kihon Ho.

<sup>5</sup> A svéd modellről I. alább a III. fejezet. vö.: *Konstantin Simitis: Verbraucherschutz. Schlagwort oder Rechtsprinzip?* Baden-Baden, 1976., IX. Kap., V. Abschn.

<sup>6</sup> Vö.: *Welser: Das Konsumentenschutzgesetz, Eine Einführung in das neue Recht, Wirtschaftsberichte der CA-BV 1979, 2, 1; uő.: Anmerkungen zum Konsumentenschutzgesetz, JBl 1979, 449, Meinhardt: Mehr Rechte des Verbrauchers beim Verbrauchergeschäft, Verkehrsrecht des ARBÖ 1979, 43/44, 17 skk.; Feitzinger: Verfahrensvorschriften im Konsumentenschutzgesetz, Verkehrsrecht 1979, 43/44, 23 skk.; Fenyves: Die Auswirkungen des Konsumentenschutzgesetzes auf das Recht der Vertragsversicherung, VersRdSch 1979, 336 skk.; Schuhmacher: Kfz-Leasing und KonsumentenschutzG, ZVR 1979, 289.; Koziol-Welser<sup>5</sup> I, 387 skk.; Kosesnik-Wehrle: Das Konsumentenschutzgesetz, 1979; Krejci-Schilcher-Steininger: Konsumentenschutzgesetz, ABGB und Verfahrensrecht, 1978; Doralt-Koziol: Stellungnahme zum Ministerialentwurf des Konsumentenschutzgesetzes, 1979; Feitzinger: Die „Verbandsklage”, ÖJZ 1977, 477.; Kramer-Mayrhofer: Konsumentenschutz im Privat- und Wirtschaftsrecht, 1977; Lorenz-Liburnau: Konsumentenschutz und Vertragsversicherung, VersRdSch 1978, 33; Meinhardt: Konsumentenrecht als Element der Chancengleichheit, in: Mock-Schambeck (Hrsg), Verantwortung in Staat und Gesellschaft, 475 skk.*

<sup>7</sup> Council of Europe, Consultative Assembly: Resolution 543 (1973) on a Consumer Protection Charter: 17. 5. 1973.

<sup>8</sup> 21. 5. 1974.

sorát hosszan folytatni lehetne,<sup>9</sup> a probléma súlyának és jelentőségének érzékeléséhez talán ennyi is elegendő.

3. A kapitalista országok fogyasztóvédelmi intézkedéseit bemutató munkánkban bevezetőként röviden szükséges érinteni két kérdést. Mindenekelőtt joggal kérdezhető: létezik-e a mi viszonyaink között a fogyasztóvédelem igénye? Szükség van-e a fogyasztók különleges jogi védelmére a termelőeszközök társadalmi tulajdonára épülő gazdasági rendszerben, amelyben a lakosság ellátását túlnyomó részt állami, illetve szövetkezeti szervek biztosítják? Az immár történelmi távlatlall értékelhető mindennapi tapasztalatok – úgy véljük – egyértelműen feljogosítanak az igenlő válaszra.<sup>10</sup> Az okok alapos és rendszeres feltárása ugyanakkor még mélyrehatóbb kutatásokat és elemzéseket igényel.

Felvethető továbbá a kérdés, hogy haszonnal tanulmányozhatók-e a fejlett tőkés országok tapasztalatai, a mi gondjaink megismeréséhez és orvoslásához? A fogyasztóvédelem egész problematikájának (okainak, megjelenési formáinak, a védekezési eszközöknek és módszereknek, a jogi védelem hatékonyságának stb.) elvi különbségeit és részletsajátosságait természetesen tudatosítanunk kell. Ilyen premisszával azonban – véleményünk szerint – feltétlenül eredményes és ezért szükséges lehet, a nyugati országok fogyasztóvédelmi jogalkotásának megismerése. Elősegítheti saját problémáink jobb megértését, amellet eszközöket, módszereket kínálhat azok megoldásához is.

## II. A fogyasztóvédelem célja és fontosabb jogi területei

1. A fogyasztóvédelem céljával kapcsolatban hosszú időn keresztül, egymástól eltérő nézetek kaptak hangot mind a szociológiai, mind a jogi irodalomban. Viszonylag általánosan elismert az a felfogás, amely szerint a fogyasztóvédelem célja a fogyasztó biztonságának és egészségének oltalma, a piaci megtévesztésektől, az eladó gazdasági fölényéből (esetleges monopóliumhelyzetéből) eredő hátrányoktól történő védelme, továbbá annak biztosítása, hogy a fogyasztó a piacon számára optimális vásárlói döntésekre kapjon lehetőséget.<sup>11</sup> Már ez a célmeghatározás is mutatja, hogy a fogyasztóvédelem kategóriája

<sup>9</sup>Vö. pl.: A Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete (OECD) Fogyasztópolitikai Bizottságának Jelentését (1972): Consumer Policy in Member Countries; Annex: Institutions Responsible for Implementing Consumer Policy in Member Countries. A kevésbé fejlett tőkés országok közül példaként Finnország: La protection du consommateur en Finlande, *Bernard Lancin* tanulmánya: Rev. int. de droit comp. 1980, 373 skk.

<sup>10</sup>Hadd utaljunk itt arra a pár éve lefolytatott széleskörű és alapos vizsgálatra is, amelynek során a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete a vásárlók, fogyasztók, felhasználók minőségi kifogásait elemezte egy megfelelőbb jogi rendezés érdekében, s amelynek zárójelentése a Ptk. reformjához is segítségül szolgált. Vö.: *Kemenes Béla*: Fogyasztói érdekvédelem – minőségvédelem. Állam- és jogtudomány 15 (1972) 625 skk.

A magyar jogirodalomban *Lontai Endre* elsősorban az iparjogvédelem területén elemezte a fogyasztóvédelem szempontjait: Fogyasztóvédelmi aspektusok az iparjogvédelem területén. Állam- és Jogtudomány XXII. (1979) 3. sz. vö. továbbá: *uő.*: Nemzetközi törekvések a fogyasztók érdekeinek védelmére. Állam- és Jogtudomány XXIII. (1980) 2. sz., 177 skk. A szerződési jog oldaláról közelíti meg a fogyasztói érdekek polgári jogi védelmét *Zoltán Ödön*: Jogtud. Közl. XXXV. (1980) 61 skk. Vö.: *Újlaki László*: A fogyasztók kártalanítása tisztességtelen haszon érvényesítésével ért káraikért. Állam- és Jogtudomány 23 (1980) 3. sz., 525 skk.

<sup>11</sup>Vö.: *E. v. Hippel*: Verbraucherschutz. Tübingen, 1974., 11.

meglehetősen általános, szinte *parttalan fogalom*, amely sem szociológiailag, sem jogilag nem tekinthető homogén területnek.

Ha kizárólag a jogi védelem oldaláról közelítjük meg a kérdést, és a különböző országok fogyasztóvédelemre vonatkozó jogszabályai, elméleti meghatározásai és alapelvei alapján kísérünk meg egy egységes fogalom meghatározást adni, meglehetősen nehéz helyzettel találjuk szemben magunkat. Azoknak a jogi normáknak a köre, amelyek fogyasztóvédelmi célokat szolgálnak (vagy legalábbis részben ebben az irányban hatnak), országonként eltérő és egy-egy ország jogszabályait figyelembe véve sem lehet határozott kontúrokról beszélni. Lehetetlen szinte olyan ismérveket találni, amelyek a fogyasztóvédelem területét a jog más tárgyköreitől elhatárolni engedik. Meglehetősen nehéz például megállapítani, hogy valamely jogszabály kifejezetten csak fogyasztóvédelmi célokat szolgál, kizárólag fogyasztói érdekeket véd, vagy pedig a vagyoni forgalom társadalmilag kívánatos mederben tartásához szükséges tilalomfául szolgál, és így általános érdekek védelmét célozza. A gazdasági élet állami ellenőrzése, a vagyoni forgalom társadalmilag káros kinövéseinek lehető megakadályozása a monopolkapitalista állam fontos feladata, amely a tőkés társadalom alapjainak fenntartását, az „osztály-béke” lehető biztosítását célozza elsősorban, és legfeljebb mellesleg szolgálja a fogyasztók érdekvédelmét. Nem kell mesterségesen tágítani a fogyasztóvédelem fogalmát ahhoz, hogy abba olyan – önmagukban is meglehetősen széles és részben szintén határozatlanul körvonalazható – területek is beletartozzanak, mint a pénz stabilitásának biztosítása vagy a környezetvédelem. (A közgazdasági irodalom pl. a fogyasztóvédelemhez sorolja a kapitalista államok pénzügyi rendjét, bérpolitikáját és adórendszerét is.<sup>12</sup>)

Az elmondottak alapján megalapozottnak tekinthetjük a fogyasztóvédelemre alakított, angol bizottság zárójelentésének egyik végkövetkeztetését: *a fogyasztóvédelem gyűjtőfogalom, amelynek szilárd határait sem szociológiailag, sem közgazdaságilag meghúzni nem lehet és amely ezért homogén jogi szabályozásra sem biztosít lehetőséget.*<sup>13</sup>

2. A jogi szabályozás vázlatos történeti áttekintése is azt mutatja ugyanakkor, hogy a fogyasztóvédelem sok vonatkozásban *nem is új társadalmi és jogi jelenség*, legfeljebb az átfogó kategória, a szinte jelszószerű definíció új. Korábbi – tényleges tartalmukban fogyasztói érdekvédelmet célzó – jogszabályokat (pl. a súly- és űrmértékek garantálására vonatkozó rendelkezéseket) nem is említve, a múlt század 70-es 80-as éveitől kezdve – gyakorlatilag tehát *a monopolkapitalista tendenciák jelentkezésétől* –, több területen hoznak fogyasztóvédelmi jogszabályokat. Minden fejlett tőkés országban külön kögens normákat alkotnak a részletvétel-ügyletekkel kapcsolatban, több mint száz év óta törekvések figyelhetők meg a biztosító társaságok tevékenységének valamifajta állami ellenőrzésére, az élelmiszer-kereskedelem igazgatási rendszabályai is régi keletűek stb.<sup>14</sup>

A fogyasztóvédelem tehát *nem minőségileg új jelenség* a kapitalista társadalomban. Inkább mennyiségi változásról van szó, meg arról, hogy – az alább még említendő ideológiai alátámasztással – kiemelt hangsúlyt kap a társadalmi cél és a jogi megvalósítás fogyasztóvédelmi aspektusa. A fejlett tőkés országok fogyasztóvédelmi jogalkotása annak

<sup>12</sup> Vö.: *Konstantin Simitis*: Verbraucherschutz. Schlagwort oder Rechtsprinzip? Baden-Baden, 1976., III. Kap., II. Abschn.

<sup>13</sup> Final Report of the Committee on Consumer Protection. HMSO, London, 1972., 8.

<sup>14</sup> Vö.: *Simitis*: i. m. 79., a 227–229. lj.-ben i. irodalom.

a társadalmi törekvésnek a kifejeződése, hogy a mai viszonyok között a szabad piacgazdálkodásra alapított gazdasági kapcsolatokat is szilárdabb – állami beavatkozást is jelentő – elvekre kell építeni, a lehetséges társadalmi konfliktusok megakadályozására, a gazdaságilag-társadalmilag káros túlkapások elkerülésére.

3. A fogyasztóvédelem kategóriájának fogalmi bizonytalansága abban is kifejeződére jut, hogy *magának a fogyasztónak a definiálása* is nehéz.<sup>15</sup> A különböző fogyasztóvédelmi jogszabályok (biztosítási jogszabályok, az élelmiszerekre, illetve gyógyszerekre vonatkozó előírások, a termelői felelősségre vonatkozó jogi normák stb.) egymástól eltérő, a fogyasztók körével kapcsolatban egymást kiegészítő meghatározását adják a fogyasztónak. Ha ezeket a definíciókat egymás mellé állítjuk, a fogyasztók köre lényegében az állampolgárok, a lakosság egészével azonosnak tekinthető.<sup>16</sup>

4. Ami a fogyasztóvédelem *ideológiai hátterét* illeti, szoros összefüggést találhatunk e kategória elterjedése és a „jóléti állam”, a „szociális állam” eszményének és jelszavának térhódítása között. *Ballerstedt* a tőkés gazdaság rendjének három pillérét a vállalkozók, a munkavállalók és a fogyasztók triászában jelöli meg, és a gazdasági berendezkedés célját abban látja, hogy az a vállalkozók, a munkavállalók és a fogyasztók igazságos részvételét a gazdasági folyamatban biztosítsa.<sup>17</sup> A fogyasztóvédelem jogi kérdései ezért végső következményeikben *alkotmányjogi* vetületben jelentkeznek, bár az alkotmányjog általában nem foglalkozik e témával önállóan, hanem a fogyasztóvédelmet az alapvető emberi jogok (az élet és egészség védelme, az emberi méltóság és szabadság biztosítása, az üzleti verseny szabadságának garantálása stb.) keretében elhelyezve fogja föl.<sup>18</sup>

5. A fogyasztóvédelem jogi eszközei tehát heterogének és a hagyományos *jogágak* számos területére esnek.

Az egészségügyi (élelmiszerekre, gyógyszerekre vonatkozó stb.) rendszabályok, a műszaki-biztonsági előírások, az árszabályok, az áruk kötelező jelzésére vonatkozó normák, a minőségellenőrzés biztosításának rendszere stb. jellegzetesen *közigazgatási* természetű jogi szabályozást képeznek.

A *polgári jogban* elsősorban a szerződésekre vonatkozó szabályok, a szerződéses intézmények szolgálhatják hatékonyan a fogyasztók védelmét. A tradicionális polgári jogi intézmények közül az érvénytelenség, a kellékszavatosság, a jótállás, valamint a szerződésszegésért való felelősség szigorítása használható jól fel a fogyasztók fokozott érdekvédelménél. A hagyományos szerződési jog, a klasszikus, szabadversenyos kapitalizmus gazdasági-társadalmi feltételeit alapul vevő jogi szabályozás, egyébként is (a fogyasztók érdekvédelmétől függetlenül is) a legtöbb országban alapos megújításra szorul. Az utóbbi évtizedek jogfejlődéséből két területet elegendő erre példaként idézni: az általános szerződési- és üzleti feltételek visszaéléseinek megakadályozására irányuló jogalkotást és a termelői felelősség<sup>19</sup> problémáit. A szerződésekre vonatkozó általános szabályokon kívül

<sup>15</sup> Vö.: *T. Schneider*: Der Begriff des Verbrauchers im Recht. BB 1974., 764 skk.

<sup>16</sup> Vö.: *G. Begemann*: Rechtsfragen der Verbraucherberatung im Wege der Veröffentlichung der Ergebnisse vergleichender Konsumgüterprüfungen unter Berücksichtigung amerikanischer Vorbilder. Diss. Hamburg, 1962., 46.

<sup>17</sup> *Ballerstedt*: Wirtschaftsverfassungsrecht, in *Bettermann-Nipperdey-Scheuner*: Die Grundrechte. Berlin, Bd. III, 1, 1958., 1 skk., 21.

<sup>18</sup> *Simitis*: i. m. 81. és az ott i. irodalom.

<sup>19</sup> *Weiss Emilia*: A termék előállítóját a fogyasztó irányában terhelő felelősség. Összehasonlító-jogi tanulmány. Polgári jogi tanulmányok 3. Budapest, 1973., 120 p.

egyes szerződéstípusoknál (pl. közszolgáltatások, részletvétel stb.) külön garanciák is kívánatosak a fogyasztók érdekeinek védelmére. A biztosítási szerződések fogyasztóvédelmi aspektusai ugyancsak szerteágazóak, s nem elhanyagolható szerep jut a fogyasztóvédelmi megközelítésnek az iparjogvédelem körében is.<sup>20</sup>

Figyelemreméltó szerepet játszanak a fogyasztói érdekvédelemben a *büntetőjog* szabályai is, a kirívóan súlyos magatartások szankcionálásával.

A *jogági komplexitás* egyúttathóinak kimerítő felsorolására nem törekedve, említést kell tenni a *polgári eljárási jog* fogyasztóvédelmi lehetőségeiről: különálló fogyasztóvédelmi igazságszolgáltatási fórumok (1.: Svédország: piacbíróság) létrehozása, sajátos perlési jogosítványok (ügyészi kereseti jog, class-action stb.) biztosítása, az eljárás egyszerűsítése és olcsóbbá tétele stb.

A fogyasztóvédelem határainak bizonytalansága, a jogági komplexitás egyaránt arra mutat, hogy – a probléma társadalmi jelentősége ellenére – *nem lehet valamifajta egységes fogyasztói jogról beszélni*.<sup>21</sup> Sokkal inkább különböző jogterületek *funkcionális együttműködésének* biztosítása látszik célszerűnek. Ez természetesen nem lehet akadály a különböző jogágak egymásrahatására vonatkozó tudományos kutatásoknak, sőt egyenesen *kívánatosá teszi a jogági korlátoktól függetlenített komplex szemléletet és vizsgálatot*.

6. A fogyasztóvédelemhez kapcsolódó legfontosabb jogterületek bemutatása előtt célszerűnek látszik összefoglalni a fogyasztók védelemre szoruló *legfontosabb érdekeit*. *Lontai* – a külföldi irodalom ilyenirányú vizsgálódásaiból leszűrhető tapasztalatok alapján – a következő érdekeket emeli ki:

- a fogyasztói szükségletekre szolgáló javak (termékek, szolgáltatások) mennyiségi, minőségi és választék szerinti kielégítéséhez fűződő érdek;
- a műszaki termékek megbízhatóságához és biztonságához fűződő érdek;
- az áru eredetére és tulajdonságaira vonatkozó objektív, korrekt és minél teljesebb tájékoztatáshoz fűződő érdek;
- a méltányos árhoz fűződő érdek;
- a fogyasztói jogok egyszerű érvényesítéséhez fűződő érdek.<sup>22</sup>

7. A fogyasztóvédelem parttalan kategóriáját a fejlett tőkés országok jogrendszerei a jogintézmények tarka sokaságával népesítik be. A legtöbb államban kiemelkedő helyet foglal el ebből a szempontból a *kartell-jog*, amelynek hagyományos cél- és eszközrendszerét a fogyasztóvédelem szempontjai átszínezték, nem egy esetben át is alakították. Hasonló a helyzet a *tisztességtelen verseny* elleni jogszabályokkal is. Ezek tradicionális célja és módszere sem változott meg alapvetően a fogyasztóvédelem „divatba jövele” következtében, de a versenyjogszabályok lehetőségeit is igyekeznek kihasználni a fogyasztók érdekvédelmében. Az *általános szerződési feltételek* (üzleti feltételek, blanketták stb.) visszaéléseivel szembeni jogi védelem már inkább tekinthető a fogyasztóvédelem szellemében fogant intézménynek, bár szabványszerződések alkalmazására fogyasztónak nem tekinthető szerződő partnerek esetében is sor kerül. (Megjegyzendő továbbá, hogy ez a

<sup>20</sup> Vö.: *Lontai Endre*: Fogyasztóvédelmi aspektusok az iparjogvédelem területén. Állam- és Jogtudomány, XXII. (1979) 3. sz.

<sup>21</sup> Vö.: *Simítis*: i. m. 82.; *Lontai Endre*: Nemzetközi törekvések a fogyasztók érdekeinek védelmére. Állam- és Jogtudomány, XXIII. (1980) 2. sz.

<sup>22</sup> *Lontai*: előbbi lj.-ben i. m. 177.

jogterület is sokban átlényegült a fogyasztóvédelem eszméinek hatására.) A *gyártó vállalat felelőssége* viszonylag új területe a fejlett tőkés országok felelősségi jogának, és sok szempontból a klasszikus jogi megoldások alkalmatlansága, a jog sajátos tehetetlensége hívta életre. Társadalmi célrendszerében mindenestre a termék előállítójának felelőssége elsősorban a fogyasztóval szemben igényelt kiépítést. A *biztosítási jog* fogyasztóvédelmi aspektusai ugyancsak régi keletűek, s a problémák jórésze a szabványszerződések kérdéseivel rokonítja ezt a területet. Az említetteken kívül a legtöbb fejlett tőkés ország joga fogyasztóvédelmi kérdésként kezeli az áruk szabványosítását és minősítését, az élelmiszer- és gyógyszer-forgalombahozatali stb. eljárást és előírásokat, a részletvétel garanciális jogi kereteit, a különböző piaci rendészeti előírásokat stb.

Ez a vázlatos, légifelvételszerű bemutatás is azt jelzi, hogy a fogyasztóvédelem szempontjai meglehetősen lazán fűznek egységes fonalra egymástól nemcsak jogágilag távolálló, hanem egyébként is meglehetősen heterogén jogi területeket. Mindez – véleményünk szerint – nem változtat annak az álláspontnak a helyességén, amely a fogyasztóvédelem gondolatát társadalmilag feltétlenül indokoltnak tartja, és – mintegy melléktermékként – a hagyományos jogágak már-már megcsontosodott intézményeinek megújulását is reméli a fogyasztóvédelem követelményeinek szorításától.

A fogyasztóvédelem intézményrendszerének funkcióképességét leginkább Svédországban bizonyította be a gyakorlat. Ezért a következő fejezetben a svéd fogyasztóvédelmi jogalkotást és gyakorlatot kissé részletesebben mutatjuk be.

Ugyancsak önálló fejezetben foglalkozunk a szabványszerződések problémáival. Úgy gondoljuk ugyanis, hogy számunkra az ezen a területen kialakított megoldások kínálják a legtöbb tanulsággal járó, leginkább hasznosítható példákat.

### III. A svéd modell

1. Természetesnek találjuk, hogy a fejlett tőkés országok közül éppen – a különleges szociális gondoskodást megvalósító – *Svédország* ment a legmesszebbre, egy átfogó fogyasztóvédelem jogi eszköztárának kimunkálásában. Annak a követelménynek ismételt hangsúlyozása mellett, hogy a fogyasztóvédelem eszközeinek a piacgazdálkodás (értsd: kapitalista piacgazdálkodás) keretei közé kell illeszkedniök, e közegekben kell hatniok,<sup>23</sup> Svédországban – elsősorban a hetvenes években<sup>24</sup> – figyelemre érdemes eredmények sora született meg. A jelentős jogalkotási folyamat viszonylag gyors kibontakozásához az a – számunkra sem tanulság nélküli – felismerés is hozzásegített, hogy a gazdaság, a kereskedelem önkontrollja – több részleteredmény elérése ellenére – nem volt képes kielégítő helyzetet produkálni, s így a közvetlen állami-jogi beavatkozás elengedhetetlenné vált.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Vö.: *Ulf Bernitz*: Schwedisches Verbraucherschutzrecht. RabelsZ 40 (1976) 595. o.

<sup>24</sup> Az előzményekhez és kezdeti lépésekhez a 40-es, 50-es, 60-as években l.: *James E. Sheldon*: Consumer Protection and Standard Contracts. The Swedish Experiment in Administrative Control. Am. J. Comp. L. 22 (1974) 22. sk. o.; vö: *Ulf Bernitz*: Consumer Protection: Aims, Methods, and Trends in Swedish Consumer Law. Scand. Stud. L. 20 (1976) 15. skk. o.

<sup>25</sup> Vö.: *Gebhard Carsten*: Marktgerichtshof und Verbraucher-ombudsmann. WuW (Wirtschaft und Wettbewerb) 23 (1973) 668. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 21. sk. o.

A fogyasztó<sup>26</sup> védelmének fő irányai Svédországban a következők: az élet, testi épség különleges védelme; a meg nem engedett üzleti módszerek, a hiányos információ és a méltánytalan szerződési feltételek illetve a kockázatátárhítás elleni védelem.<sup>27</sup> A jogi eszközök tengelyét az 1970–71-ben alkotott három törvény: a *piacbíróságról*,<sup>28</sup> a kifogásolható *piaci módszerekről*<sup>29</sup> és a *méltánytalan szerződési feltételek tilalmáról*<sup>30</sup> szóló törvény képezi. Rendkívüli jelentősége van még az ún. *fogyasztói vételről* szóló törvénynek is.<sup>31</sup> Ezeket a jogszabályokat jól egészítik ki egy-egy speciális területen a fogyasztók felvilágosításáról<sup>32</sup> és a házhozszállított áruk vételéről szóló rendelkezések,<sup>33</sup> továbbá az élelmiszertörvények.<sup>34</sup> Különös fontosságuk van az *eljárési jogi jellegű* intézkedéseknek, szabályoknak, illetve reformjavaslatoknak; ezek hivatottak megkönnyíteni (az eljárás egyszerűsítésével, jogi tanácsadással, költségkíméléssel stb.) a fogyasztók jogainak gyors és nem költséges érvényesítését.<sup>35</sup>

2. Szervezetileg – a rendes bíróságok mellett, sőt előtt – két új intézmény szolgálja a fogyasztóvédelem ügyét: a *fogyasztó-ombudsman*<sup>36</sup> és a *piacbíróság*,<sup>37</sup> mindkettőt a piacbíróságról szóló törvény hívta életre.

A fogyasztó-ombudsman<sup>38</sup> a király által meghatározott időre kinevezett jogvégzett személy; feladatának középpontjában a kifogásolható piaci módszerekről illetve a méltánytalan szerződési feltételek tilalmáról szóló törvény<sup>39</sup> betartásának ellenőrzése, tör-

<sup>26</sup> A fogyasztó jogi értelemben vett fogalmához Svédországban l. elsősorban *Bernitz*: 24. l.j.-ben i. m. 21. skk. o.; *uő.*: 23. l.j.-ben i. m. 593. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 34. o.; *Friedrich Korkisch*: Verbraucherschutz in Schweden. *RabelsZ* 37 (1973) 768. sk. o.

<sup>27</sup> *Vö.*: *Bernitz*: 23. l.j.-ben i. m. 595. sk. o.; *uő.*: 24. l.j.-ben i. m. 24. skk. o.

<sup>28</sup> *Lag* 29. 6. 1970 (SFS Nr. 417) om marknadsrad m. m. (1973. jan. 1. óta – SFS Nr. 731, 732 –: om marknadsdomstol m. m.); hatályban 1971. jan. 1. óta.

<sup>29</sup> *Lag* 29. 6. 1970 (SFS Nr. 412) om otillbörlig marknadsföring; hatályban 1971. jan. 1. óta kiegészítve 1976. júl. 1. óta.

<sup>30</sup> *Lag* 30. 4. 1971 (SFS Nr. 112) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor (1974. jan. 1. óta: „... oskälliga avtalsvillkor”); hatályban 1971. júl. 1. óta.

<sup>31</sup> *Lag* 9. 12. 1973 (SFS Nr. 877) om konsumentköp; hatályban 1974. jan. 1. óta.

<sup>32</sup> *Sou* 1968: 58.

<sup>33</sup> *Lag* 4. 6. 1971 (SFS Nr. 238) om hemfrsäljning. Rendelkezéseihez l.: *Korkisch*: i. m. 764. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 45. sk. o.

<sup>34</sup> *Livmedelslag* 18. 6. 1971 (SFS Nr. 511) és *livsmedelskungörelse* 5. 11. 1971 (SFS Nr. 807).

<sup>35</sup> *L.*: *Korkisch*: i. m. 780. sk. o.; *Jan Hellner*: The Consumer's Access to Justice in Sweden. *RabelsZ* 40 (1976) 727 skk. o.

<sup>36</sup> *Vö.*: *Carsten*: i. m. 671 sk. o.; *Ulf Bernitz*: Consumer Protection and Standard Contracts. *Scand. Stud. L.* 17 (1973) 13. skk. o., 43 skk. o.; *Korkisch*: i. m. 762 sk. o.; *Eike von Hippel*: Verbraucherschutz (Tübingen, 1974) 81 sk. o.; *Sheldon*: i. m. 27 skk. o., 37 skk. o. (a gyakorlat értékelésével); *Bernitz*: 24. l.j.-ben i. m. 16. skk. o.; *uő.*: 23. l.j.-ben i. m. : 596 skk. o.

<sup>37</sup> *Vö.*: *Carsten*: i. m. 670. o.; *Bernitz*: uo.; *Korkisch*: i. m. 760. skk. o.; *v. Hippel*: uo.; *Sheldon*: 25 skk. o., 40. skk. o. (a gyakorlat értékelésével). Negatív véleményt az intézményről l.: *Stig Strömholm*: „Public” Rule-Making, and „Private”: The Swedish Experience. *Scand. Stud. L.* 15 (1971) 284. o.

<sup>38</sup> Az ombudsman intézményéhez általában l.: *Walter Gellhorn*: Ombudsmen and Others. Citizens' Protectors in Nine Countries (Camb. Mass. 1966) XVI+448 p. (Svédország: 194 skk. o.); *vö. Rác Attila*: Az ombudsman intézménye. *Jogtud. Közlöny* XXIII (1968) 618. skk. o.

<sup>39</sup> A két törvény egyéb vonatkozásban is (céljában, a védelem irányában, fogalmi apparátusában, szerkezetében stb.) szoros összefüggésben van egymással. *Vö.*: *Sheldon*: i. m. 33. o.; *Bernitz*: 23. l.j.-ben i. m. 606. o. E törvényekhez általában *Sheldon*: i. m. *uő.*: 23. sk. o., 29. skk. o.; *Carsten*: i. m. 672 skk. o., 675 sk. o.; *Bernitz*: u.o. 599. skk. o., 605 sk k.o.; keletkezésükhöz: *Strömholm*: i. m. 239 sk. o.



vényességi felügyelete áll. A fogyasztók felvilágosítása, tanácsadás nyújtása mellett jogában áll a piacbíróság döntését kezdeményezni az említett törvények megsértése esetén, ha a vitát nem sikerül peres kereteken kívüli egyezséggel rendeznie.

A piacbíróság – első és végső fokon döntő – különbíróság, amely antitruszt (versenykorlátozási) ügyeken kívül a szóbanforgó törvények körében felmerülő esetekben rendelkezik hatáskörrel. 9 bírása közül az elnök és helyettese jogi tapasztalatokkal rendelkező személy (az eddigi gyakorlat szerint jogász, sőt gyakorlott bíró), egy bíró fogyasztói problémákban jártas gazdasági szakértő, a további hat viszont laikus személy. Az ítélkező tanács minimum öttagú, négy laikus bíróval, akik közül 2–2 az adott jogvita érdekszféráit (például: kereskedelem, illetve fogyasztók) képviseli. A laikus bírák feladata azonban nem valamiféle réteg – érdekképviselő, hanem a döntéshez szükséges szakmai ismeretek, tapasztalatok biztosítása.

3. A fogyasztóvédelem jogi eszközei *komplexek*, több jogág együtthatásában realizálódnak: magánjogi, versenyjogi, igazgatási jogi és eljárási jogi szabályok mellett a büntetőjog is szerephez jut.<sup>40</sup> A svéd fogyasztóvédelem jogi eszköztárának teljes bemutatása márcsak a terjedelmi korlátok miatt sem lehetséges. A továbbiakban elsősorban azokat a kérdéseket törekszünk jobban megvilágítani, amelyek a mi viszonyaink között – legalábbis mutatis mutandis – ugyancsak időszerűek. Mondanivalónk középpontjába az általános szerződési (üzleti) feltételek problémáit helyezzük, mivel e terület a Polgári Törvénykönyv kiegészítő módosításával<sup>41</sup> nálunk is napirendre került, új hangsúlyokkal és konkrét tartalmi kitöltésre váró elvekkel. Ezek megvalósításához pedig a svéd megoldások is segítséggül lehetnek.

4. Az *általános szerződési feltételekkel* (blankettákkal, formulákkal, szabványszerződésekkel) történő visszaélések (kockázatátárhítás, felelősségkizárás, illetve korlátozás, szavatossági kötelezettségek csökkentése, indokolatlan elállási jog biztosítása – azaz a szerződéses egyensúly önkényes diktátummal történő megbontása, bírósági illetékességi kikötések stb.) ellen a hetvenes évekig a svéd fogyasztót is meglehetősen kishatásfokú jogi eszközök kísérelték megvédeni. Egyes – hagyományosan blankettákkal kötött – szerződéstípusok (biztosítás, bankügyletek) általános feltételeinek bizonyosfokú *előzetes államigazgatási ellenőrzésén*<sup>42</sup> kívül a rendes bíróságok előtti megtámadás jelentette a visszaélések elleni egyedüli jogsegély-lehetőséget. Ez persze nem volt kivételes svéd jelenség, ellenkezőleg: a *bíróságok szerződés-ellenőrzése* ma is tipikusan a legfőbb, ha nem az egyedüli eszköz az általános szerződési feltételek sikanériái ellen a legtöbb jogrendszerben.

A svéd bíróságok kontrollja azonban nem tartozott a leghatékonyabbak közé: túlságosan kötődött a klasszikus kapitalizmus viszonyaira épülő jogi alapelvekhez, módszerekhez – olyan időkben és olyan körülmények között, amelyek már egészen más jogi eszközöket igényeltek volna. Mindenekelőtt a szerződési szabadság szinte korlátlan tiszteletbentartása akadályozta a svéd bíróságokat az általános szerződési feltételek egyoldalúan terhes kikötéseinek nyílt hatálytalanításában. A *nyugatnémet* bírói gyakorlat például jóval messzebbre ment az ötvenes-hatvanas években azon az úton, amelyen a

<sup>40</sup> Vö: *Bernitz*: 23. lj.-ben i. m.: 599. o.

<sup>41</sup> Ptk. 209. §., 314. §., 342. §.

<sup>42</sup> Vö.: *Strömholm*: i. m. 270. o.; *Sheldon*: i. m. 31. o.

„szerződési igazságosság” elsőbbséget élvez a „szerződési szabadsággal” szemben, és különböző dogmatikai eszközökkel (BGB 138., 242., 315. §§)<sup>43</sup> törekedett – legalább a bírói útra került konkrét esetekben – gátat szabni az általános szerződési feltételek visszaélésszerű alkalmazásának.<sup>44</sup> Még a hagyományörzésükről híres *common law* – *jogrendszerek* is új csapásokat kerestek és „találgattak” a méltánytalan, diktált szerződési feltételek (mindenekelőtt a felelősségkorlátozó klauzulák) hatályának nyílt bírói megtagadásához.<sup>45</sup>

A svéd bíróságok vonakodtak a szerződéses viszonyokba történő direkt beavatkozástól.<sup>46</sup> Gyakorlatuk azt a felfogást tükrözte, mintha a klasszikus szerződési jog hagyományos elvei és szabályai – legalábbis megközelítőleg – ugyanazt az értelmet kapnák szabványszerződések esetében is, mint egyedi megállapodásokkal kapcsolatban.<sup>47</sup> Ebből az alapállásból fakadt, hogy szinte kizárólag közvetett módszerekkel<sup>48</sup> kísérelték megakadályozni a szabványszerződések egyoldalú kikötéseinek méltánytalan következményeit; a nyilvánvalóan igazságtalan esetekben rendszerint nem is eredménytelenül.<sup>49</sup> Ennek az ún. *rejtett szerződés-ellenőrzésnek* többféle technikája, dogmatikai útja-módja alakult ki a bíróságok gyakorlatában. A két legfontosabb „védelmi sáv” (amelyek egyébként a legtöbb kontinentális jogrendszerben és az angolszász bíróságok gyakorlatában is ismertek): a *szerződés létrejöttének szigorúbb megítélése* a méltánytalan klauzulákkal kapcsolatban, illetve az ilyen kikötések hatályának *értelmezés útján* történő megtagadása. Különösen az – el nem olvasott – apróbetűs feltételek, számlák, menetjegyek, nyugták eldugott klauzulái, továbbá szokatlan vagy tisztességtelen kikötések esetében a svéd

<sup>43</sup>L.: *Joachim Schmidt-Salzer*: Allgemeine Geschäftsbedingungen<sup>2</sup> (München, 1977), különösen 163 skk. o., 174 skk. o.; *Hein Kötz*: Welche gesetzgeberischen Maßnahmen empfehlen sich zum Schutze des Endverbrauchers gegenüber Allgemeinen Geschäftsbedingungen und Formularverträgen? (Gutachten zum 50. Deutschen Juristentag, München, 1974) 49 skk. o., a bírói védelem gyengéiről, következetlenségeiről: 53 skk. o.

<sup>44</sup>A bírói védelem kritikájára teszik a hangsúlyt: *Wolfgang Grunsky*: Allgemeine Geschäftsbedingungen und Wettbewerbswirtschaft. Der Betriebsberater (BB) 26 (1971) 1113 skk. o.; *Volker Emmerich*: Die Problematik der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Juristische Schulung (JuS) 12 (1972) 361 skk. o.; *Philip Held*: Verbraucherschutz gegenüber Allgemeinen Geschäftsbedingungen. BB 28 (1973) 573 skk. o. és sokan mások.

<sup>45</sup>L.: Uniform Commercial Code: Sec. 2–302. (:A kódex atyjának, Llewellynek tulajdonított híres rendelkezés meglehetősen vegyes értékeléséhez l.: *Arthur Allen Leff*: Unconscionability and the Code – The Emperor’s New Clause. Pennsylvania Law Review 115 (1966/67) 485 skk. o.; *Davenport*: Unconscionability and the Uniform Commercial Code. University of Miami Law Review 22 (1966/67) 121 skk. o.; *M. P. Ellinghaus*: In Defens of Unconscionability. Yale Law Journal 78 (1968/69) 757 skk. o.); Nagybritanniában: „the fundamental breach doctrine”, l.: különösen *Lord Denning* véleményét a *Karsales (Harrow) LTD. v. Wallis* ügyben: 2 All E. R. 866 (1956), továbbá: *Charterhouse Credit Co LTD. v. Tolly* ügyet: 2 All E. R. 432 (1963) (: = L. R. (1963) 2Q B 683.); határozott visszalépés ugyanakkor a House of Lords álláspontja a *Suisse Atlantique Société D’Armement Maritime S. A. v. N. V. Rotterdamsche Kolen Centrale* ügyben: 2 All E. R. 61 (1966) (:L. R. (1977) (1 A. C. 361:).

<sup>46</sup>L.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 38. skk. o.; *Sheldon*: i. m. 20. o.

<sup>47</sup>L.: *Bernitz*: u.o. 17. o., 40. o.

<sup>48</sup>L.: *Ole Lando*: Standard Contracts. A Proposal and a Perspective. Scand. Stud. L. 10 (1966) 137. o.; Részletesen elemzi a bírói gyakorlatot: *Karl H. Neumayer*: Die Allgemeine Geschäftsbedingungen. Der Beitrag von Lehre und Gerichtspraxis der nordischen Staaten. *Festschrift für Laufke* (Würzburg, 1971) 155. skk. o.

<sup>49</sup>L.: *Sheldon*: i. m. 20. o.

bíróságok szigorúan ítélik meg a szerződéses megállapodás hatályát, bár a hallgatóságos megegyezést elismerik egyes esetekben.<sup>50</sup> A szerződések megszorító értelmezésének dogmatikai fegyverét különösen a *felelősségkizáró klauzulák* ellen veti be a svéd judikatúra. Az ún. fogyasztói adásvételről 1974. január 1-én hatálybalépett külön szabályozásig a svéd tételes jogszabályok szinte teljesen diszpozitív jellegűkkel, meglehetősen széles kaput nyitottak a szabványszerződések kiállítóinak az ilyen kikötésekhez. A svéd bíróságokra várt ezért a feladat, az ilyen durván egyoldalúan terhes feltételek „kiértelmezésére”. A szándékos károkozásért fennálló felelősség kizárását, s — némi bizonytalansággal — a súlyos gondatlansággal okozott károkért való helytállás kizárását is hatálytalannak tekinti a bírói gyakorlat.<sup>51</sup> A „contra proferentem” ősi értelmezési elvet is gyakran alkalmazzák ilyen esetekben a svéd bíróságok, s ha mindez kevés, jön az ismert „kaucsuk-fegyver”: a méltányosság.<sup>52</sup>

A skandináv jogirodalom egészében véve *elégtelesség* minősítette mindezeket a dicséretes, de bátortalan törekvéseket.<sup>53</sup> Az általános szerződési feltételekkel történő visszaélések bírói úton történő megakadályozásának — még direkt, nyílt kontroll alkalmazása mellett is —, mindenképpen van néhány elkerülhetetlen gyenge pontja: a jogvédelem eseti, mindig csak a konkrét perbeli személyre korlátozódik; költséges; utólagos és viszonylag lassú; kimenetelében szinte minden esetben kockázatos.<sup>54</sup> Az ún. rejtett bírói beavatkozás módszere további hátrányokkal jár: az egyedi megállapodásokra kialakult elvekkel, szabályokkal próbál operálni, ezért óvatos, nem adekvát és nem eléggé hatékony, következképpen a perindítás sikere még kiszámíthatatlanabb.<sup>55</sup>

A tudományos állásfoglalások, értékelések egyöntetű kritikája nagyban segítette a svéd törvényhozást abban, hogy — Európában először<sup>56</sup> — felismerje: a mai tömeges szabvány-termelés és szabvány-kereskedelem viszonyai között elkerülhetetlen standardizált szerződéskötési formák visszaélési lehetőségeinek megakadályozásához, a klasszikus szerződési jog (szerződési szabadság, szinte teljes diszpozitivitás) keretei között lehetséges védekezési eszközök, a bíróságok „tűzoltó-munkája” távolról sem elegendő; *új, korszerű, hatékony* jogi instrumentumokra van szükség.

<sup>50</sup> L.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 21 skk. o., 25. sk. o.; *Lando*: in: *Richterliche Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen* (Frankfurt–Berlin 1968) 107. skk. o., 111. sk. o., 113. skk. o., 120. o.; *uő*: 48. lj.-ben i. m. 130 skk. o., 134. sk. o.; *Neumayer*: uo.

<sup>51</sup> L.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 32. skk. o.; *Neumayer*: i. m. 168. skk. o., *vö.* ugyanakkor: Ptk. 314. §., 342. §.

<sup>52</sup> L.: *Bernitz*: uo. 29. skk. o., különösen 31. skk. o.; *Lando*: 50. lj.-ben i. m. 113. skk. o.

<sup>53</sup> *Lando*: 48. lj.-ben i. m. 134. sk. o., 137. sk. o.; *uő*: 50. lj.-ben i. m. 119. skk. o.; *Bernitz*: uo. 34 sk. o., 38. o., *uő*: 23. lj.-ben i. m. 608. o.

<sup>54</sup> *Vö.*: v. *Hippel*: i. m. 73. o.; *Kötz*: i. m. 53. sk. o.

<sup>55</sup> *Vö.*: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 30. o.; *Korkisch*: i. m. 759. o. *Strömholm* szerint a Svéd Legfelső Bíróság gyakorlatát tanulmányozva (öt év alatt közzétett több tucat ítéletet vizsgált meg) lehetetlen pontos következtetésre jutni atekintetben, hogy milyen elveket követ ez a bíróság a szabványszerződések hatályának megítélésénél: i. m. 249. o., *vö.* még: *Sheldon*: i. m. 20. o., *Bernitz*: 23. lj.-ben i. m. 607. o.

<sup>56</sup> Izraelben 1964-ben hoztak törvényt a szabványszerződések hátrányos kikötéseinek („restrictive terms”) hatálytalanítására: Standard Contracts Law 5724–1964. *vö.*: *Lando*: 48. lj.-ben i. m. 138. skk. o., *Uri Yadin*: in: *Richterliche Kontrolle* (50. lj.) 152. skk. o. A törvény angol nyelvű szövegét közli: *Lando*: u. o. 144. skk. o.; *in*: *Richterliche Kontrolle* (50. lj.) 175. skk. o.

5. Svédországban ilyen lehetőségeket kínált a *fogyasztó-ombudsman* és a *piacbíróság* intézménye. A méltánytalan szerződési feltételek tilalmáról 1971-ben életbe lépett törvény<sup>57</sup> ezekre a szervekre bizza a fogyasztók *kollektív és preventív* védelmét. Ez a szabályozás – a maga *igazgatási* természetű módszereivel – alapvetően új utakon jár, a szabványszerződések igazságtalan kikötéseinek megakadályozásában. Elismeri e szerződéskötési formák elkerülhetetlen gyakorlati alkalmazását, gazdasági szükségességét, ugyanakkor adminisztratív védelmet nyújt visszaéléseikkel szemben a fogyasztóknak.<sup>58</sup>

A fogyasztó-ombudsman elsősorban peres út nélkül, a szabványszerződést kiállító vállalat önkéntességére építve kísérli meg az igazságtalan kikötés visszavonását, kiiktatását a formulából. Egyeztető tárgyalásokon kívül ehhez saját hatáskörében foganatosított intézkedést is alkalmazhat: kisebb jelentőségű ügyekben maga is betilthat méltánytalan klauzulákat. Amennyiben a szabványszerződést kiállító vállalat a fogyasztó-ombudsman tiltó rendelkezését – meghatározott határidőn belül – elismeri, úgy az a piacbíróság ítéletével azonos hatállyal bír. Az eddigi gyakorlat azt mutatja, hogy a vitás kikötések peren kívüli visszavonása az esetek jó részében sikerül.<sup>59</sup> Ellenkező esetben a fogyasztó-ombudsman a piacbíróság eljárását kezdeményezi.

A piacbíróság megtilthatja az adott vállalatnak a peresítetthez hasonló esetekre ugyanannak, vagy lényegét tekintve ugyanannak a szerződési feltételnek jövőbeli alkalmazását, ha az – figyelemmel az ellenszolgáltatásra és egyéb körülményekre – a fogyasztóval szemben méltánytalanak minősül és a közérdek a tilalmat indokolttá teszi. Ez a generálklauzula<sup>60</sup> a törvény egyetlen anyagi jogi szabálya; a kulcskérdés: mikor minősül egy adott szerződési feltétel a fogyasztóval szemben méltánytalanak? Az összehangolandó alapszemponatok világosan meghatározhatók: a fogyasztóvédelmet a forgalombiztonság követelményeivel kell egyeztetni. Emellett lényeges a szerződésből fakadó jogok és kötelezettségek együttes hatásának figyelembevétele. A törvényszöveg maga kiemeli ugyan az ellenértéket, mint fontos szempontot, de maga is utal a többi körülmény figyelembevételének szükségességére. A piacbíróság gyakorlatának megkönnyítéséhez a törvény miniszteri indokolása is ebben a szellemben igyekezett segítséget nyújtani; eszerint egy szerződési feltétel tipikus esetben akkor tekinthető a fogyasztóval szemben méltánytalanak, ha – eltérve a diszpozitív szerződési szabályoktól – előnyben részesíti a vállalatot vagy joghátrányt okoz a fogyasztónak, és ezzel annyira megbontja a felek jogai és kötelezettségei közötti összhangot, hogy az ésszerű szerződéses egyensúly megszűnik.<sup>61</sup>

<sup>57</sup> L.: 30. lj.

<sup>58</sup> Vö.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 17. o.; *Sheldon*: i. m. 30. sk. o.

<sup>59</sup> L.: *Sheldon*: i. m. 38. sk. o., 45. skk. o., 54. skk. o.; *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 43. sk. o., uő: 23. lj.-ben i. m.: 607. o.; *Carsten*: i. m. 672. o.; v. *Hippel*: 81. o.

<sup>60</sup> Német fordításban idézi *Carsten*: i. m. 676. o., *Bernitz*: 23. lj.-ben i. m. 606. o.; az egész törvényszöveget angolul l.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 49. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 68. o.

<sup>61</sup> L.: *Sheldon*: i. m. 35. sk. o.; *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 44. skk. o.; vö: *Carsten*: i. m. 675. sk. o. Egy szavatossági jog kizárását például még kompenzálhatja valamilyen egyéb szerződéses előny (vö.: *Bernitz*: uo.; v. *Hippel*: i. m. 112. o. a 19. lj.-tel; *Kötz*: i. m. 77. skk. o.); az árengedményt, mint kiegyenlítő tényezőt joggal ítéli meg szkeptikusan *Kötz*: i. m. 27. skk. o. A jótállásba burkolt jogmegvonás is nyilvánvalóan méltánytalan: *Sheldon*: i. m. 36. o.; vö: a mi Legfelsőbb Bíróságunk ma már hatályban nem levő XXX. PÉD-jének a) pontjával.

Tanulságos lehet számukra az az iránytűnek szánt, *példaszerű felsorolás* is, amelyben a miniszteri indokolás a rendszerint méltánytalan szerződési feltétel-típusokat emeli ki. Egyoldalúan terhes volta miatt ilyennek tekinti az indokolás (a kogens szabályt sértő klauzulákon kívül) azt a szerződéses kikötést, amely:

- a vevőt (a fogyasztót) egyoldalúan a szerződéshez köti, az eladónak (a vállalatnak) viszont időben korlátlan ellátási jogot biztosít;
- új gyártmány esetében „a fennálló feltételek szerint” utalást tartalmazza,
- a vevő (a fogyasztó) kellékszavatosságból eredő ellátási jogát – akár más jog, pl. kijavítás biztosítása mellett – teljesen, feltétel nélkül kizárja;
- egyoldalúan a vállalatnak vagy ügynökének tártja fenn a szolgáltatás hibás voltának és az ezért fennálló felelősségnek megállapítására vonatkozó jogot;
- a vállalatnak kötelezettségei teljesítésére határozatlan idejű halasztási jogot biztosít az ellenőrzési körén kívül eső teljesítési akadály (vis maior) esetére;
- a vállalatnak (akár az ellenőrzési körén kívül eső okok alapján) az ellenszolgáltatás felemelésére egyoldalú jogot ad.<sup>62</sup>

Lényeges jellemvonása a fogyasztó-ombudsman, illetve a piacbíróság eljárásának és az általuk nyújtott adminisztratív védelemnek, hogy nem egy konkrét szerződéshez kapcsolódik, nem egy meghatározott fogyasztót véd, hanem egy adott vállalat adott szabványszerződésének (általános szerződési feltételének) alkalmazását általános jelleggel, minden fogyasztóra kiterjedő hatállyal érinti. A betiltás nem egyéni, hanem *kollektív oltalmat* kíván nyújtani<sup>63</sup> – igaz csak az eljárásban szereplő vállalattal szemben. Más vállalatokra jogilag nem terjed ki a tilalom, azok elvben alkalmazhatják az inkriminált klauzulát; a példa azonban bizonyos fokig nyilvánvalóan így is preventív hatású. A fogyasztók kollektív oltalmának, a tilalom általánosságának ez a korlátozottsága – perjogi okokon kívül – feltehetőleg a svéd szabályozásnak azzal az elvével is összefüggésben van, amely szerint egy szerződési feltétel méltányosságát nem elvontan, kiragadva, hanem csak egy konkrét szabványszerződés egészébe helyezve, valamennyi rendelkezésének tükrében lehet megítélni. Egy klauzula, amely egy adott szabványszerződésben méltánytalannak minősül, nem feltétlenül, nem automatikusan tekintendő annak egy másik általános szerződési feltétel rendelkezései között.<sup>64</sup> Ezzel az elvvel kapcsolatos az a lehetőség is, hogy maga a piacbíróság utólag revideálhatja saját határozatát (egy adott klauzula tilalmát feloldhatja illetőleg elrendelheti), ha ezt az időközben megváltozott körülmények vagy más sajátos okok indokoltá teszik.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> E klauzulák megítélését az ombudsman-gyakorlatban ismerteti *Sheldon*: i. m. 46. skk. o., vö: *Bernitz*: 23. lj.-ben i. m. 607. o.

<sup>63</sup> Vö.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 41. skk. o., *uő*: 23. lj.-ben i. m.: 606. o.; *Carsten*: i. m. 675 sk. o.; *Sheldon*: i. m. 34. o. Az eljárás megindításához és a betiltáshoz egyébként elegendő, ha a vállalat a kérdéses szabványszerződéssel akárcsak egyetlen esetben ajánlatot tesz a fogyasztó irányában. *l.*: *Sheldon*: uo., az eljáráshoz részletesebben: 37 skk. o.

<sup>64</sup> Kérdéses lehet az érvénytelenség terjedelme az itt tárgyalt szempontból a *Ptk.* új 209. §-ának (2) bekezdésében adott szabállyal kapcsolatban is. A szabványszerződések jogellenes méltánytalan kikötéseit megtiltó, illetve érvénytelenítő vagy hatálytalanító jogi aktusok *jogerejének terjedelme* egyedi, korlátozottan általános (az adott vállalat valamennyi ugyanazzal a klauzulával kötött szerződésére vonatkozó) vagy erga omnes hatása: az egész jogi védelem egyik – nehezen megoldható – fő problémája. Vö.: *Kötz*: i. m. 93. o.

<sup>65</sup> Vö.: *Sheldon*: i. m. 42. o., 56. sk. o.

Az elmondottakból természetesen következnek, hogy ez a jogvédelmi eszköz nem áll rendelkezésre külön-külön az egyes fogyasztóknak; azok – szükség esetén – a *rendes bíróságok előtt* kereshetnek egyéni jogsegélyt. Az a tény, hogy az általános szerződési feltételek méltánytalan klauzulái ilymódon *két jogszolgáltató fórum* (a fogyasztó-ombudsman és a piacbíróság, illetve a rendes bíróságok) megítélése alá eshetnek, a két szerv ítélezési szempontjainak, mércéjének összehangolását kívánja meg. Ellenkező esetben megtörténhet, hogy például a piacbíróság által méltánytalanul nyilvánított és betiltott klauzula egy rendes bíróság előtt – más vállalat alkalmazásában vagy akár ugyanazon vállalat felhasználásában is nem fogyasztó viszonylatában – nem minősül érvénytelennek; mint ahogy elő is fordultak ilyen esetek.<sup>66</sup> Úgy tűnik, hogy ebből a szempontból szerencsésebb a Ptk. megoldása, amely mind a kollektív, mind az egyedi védelmet egyazon fórum, a rendes bíróságok elé utalja (209. §. (1) és (3) bek.).

Svédországban igen nagy egyetértéssel, sőt lelkesedéssel fogadták az általános szerződési feltételek visszaéléseinek megakadályozására hozott fogyasztóvédelmi intézkedéseket. Az ipar és kereskedelem képviselői – érthetően – nem ujjongtak, inkább a hagyományos polgári jogi megoldások mellett törtek lándzsát.<sup>67</sup> Eddig a gyakorlat *pozitív tapasztalatai* is igazolták a törvényhozót: a fogyasztó-ombudsman és a piacbíróság eljárása igen eredményesnek bizonyult.<sup>68</sup> Hatáskörük az *állami vállalatok* szabványszerződéseire is kiterjed, ami Svédországban – az állami szektor viszonylagos súlya folytán – nem elhanyagolható jelentőségű tény. Nem vonatkozik viszont ez a jogvédelem az ingatlanügyletekre, továbbá a *bankügyletekre* és a *biztosítási szerződésekre*. Közismert, hogy ez utóbbiak két igen fontos területet képeznek a blankettaszerződések alkalmazása szempontjából. Érthető, hogy a jogirodalom az új és egészében helyes megoldás komoly fogyatékoságának tekinti ezt a kivételt; nem tartja kielégítőnek a bank- és biztosítási formulák előzetes hatósági ellenőrzését, amivel hivatalosan a rendkívüli elbírálást indokolták.<sup>69</sup> Módosító célzatúak továbbá azok a javaslatok is, amelyek a fogyasztók védelmét ki akarják terjeszteni a kisvállalkozók és a farmerek szerződéseire.<sup>70</sup>

6. A méltánytalan szerződési feltételek tilalmáról szóló törvény gyakorlati alkalmazásának alapvetően pozitív tapasztalatai ellenére, a svéd törvényhozó *további jogi fegyverek* bevetését látta szükségesnek a fogyasztók védelmére ezen a területen. Ennek okát elsősorban abban kereshetjük, hogy a svéd szerződési jog hagyományos szabályai<sup>71</sup> – általános diszpozitivitásukkal – szinte kínálták az alkalmat a szabványszerződésekkel történő visszaélésekhez, és a fogyasztó-ombudsman és a piacbíróság eljárása – amint utaltunk is rá – a fogyasztók eseti, konkrét védelméhez nem képes minden esetben

<sup>66</sup> L.: uo. 43. sk. o., 64. sk. o.; *Bernitz*: 23. lj.-ben i. m. 607. sk. o.

<sup>67</sup> *Sheldon*: „With exception of industrial and trade representatives, the Act was received enthusiastically.” i. m. 30. o., 61. o. Vö.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 17. o.

<sup>68</sup> L.: *Sheldon*: i. m. 44. skk. o., 65. skk. o., *Carsten*: i. m. 676. sk. o.; *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 43. sk. o., 48. sk. o., uő: 23. lj.-ben i. m. 607. o., 609. o.; v. *Hippel*: i. m. 82. o.

<sup>69</sup> Vö.: *Sheldon*: i. m. 31. o.

<sup>70</sup> Vö.: uo.: 30 sk. o.

<sup>71</sup> Az ingó dolgok vételéről és cseréjéről szóló (röviden: *Skandináv vételi*) törvény, (Svédországban: 1905. jún. 20-i tv.); továbbá a nordikus államokban nagyjából egységes *Szerződési törvény* (Svédországban: 1915. jún. 11-i tv.); vö: *Korkisch*: i. m. 766. sk. o.

közvetlen segítséget nyújtani, noha tevékenysége ezen a területen sem hatástalan.<sup>72</sup> Szükségesnek mutatkozott tehát a *kógens szabályokkal* történő direkt beavatkozás is a tipikus visszaélések – elsősorban a felelősségkizáró klauzulák<sup>73</sup> – megakadályozásához, mintegy a fogyasztóvédelem minimumának közvetlen garantálásához. Az első jelentős lépés ezen a területen az ún. *fogyasztói vételről* szóló törvény megalkotása volt, amelyet hasonló jellegű jogszabályok követnek majd – többek között – a *fogyasztói szolgáltatásokról*, a *hitelszerződésekről* (köztük a *részletvételtől*) és a *biztosítási szerződésekről*.<sup>74</sup>

A *fogyasztói vételről* szóló törvény<sup>75</sup> kógens szabályaival mintegy kiegészíti a diszpozitív vételi törvényt, elsősorban az eladó hibás teljesítése és késedelme esetére védve a fogyasztót, a felelősségkizáró klauzulákkal szemben.<sup>76</sup>

Az eladó objektív *késedelme* esetén a fogyasztót vételárviisszatartási jog illeti meg, lényeges késedelem után pedig – megfelelő póthatáridővel – elállási jog.

Az ugyancsak kógenssé tett *szavatossági* jogokkal kapcsolatban a magyar jogásznak a kijavítási, illetve kicserélési jog előtérbe kerülése tűnik fel, hiszen a Ptk. már eredetileg is ezen az úton járt. Ezek a jogok a fogyasztói vételnél megelőzik az árleszállítást, illetve – a vevő számára lényeges hiba esetén – az elállást, amennyiben a szerződésben az eladó ezt vállalta; választhatja az eladó e jogokat külön megállapodás nélkül is, ha a kijavítás, illetve a kicserélés azonnal és a fogyasztónak sem költséget, sem lényeges alkalmatlanságot nem okozva megvalósítható. A vevőt a hiba kiküszöböléséig vételárviisszatartási jog illeti meg. Az eladó szavatossági kötelezettségét nem érinti a jótállási kikötés,<sup>77</sup> sem az a szerződés, amelyben a gyártó vagy más harmadik személy a hiba kiküszöbölését a saját számlájára vállalja. A szavatossági jogok „megtekintett állapotban vett” vagy hasonló klauzula mellett kötött szerződéseknél is megilletik a vevőt, ha az áru nem felel meg az eladó által adott közlésnek, vagy ha az eladó elmulasztotta tájékoztatni a fogyasztót az áru olyan hiányosságairól, amelyekkel a vevő nem számolhatott, illetve amelyekről az eladónak tudnia kellett volna, vagy – végül – ha az áru lényegesen rosszabb állapotú, mint ahogy azt a fogyasztó – figyelemmel a vételárra és egyéb körülményekre – okkal feltételezhetette.

Kógens jelleggel szabályozott az eladó szerződésszegésből eredő *kártérítési* kötelezettsége is, amely a súlyos gondatlanságig terjed. A szavatossági és kártérítési igényt *megfelelő határidőn belül* kell érvényesíteni, attól az időponttól számítva, amikor a fogyasztó a hibát észrevette vagy észre kellett vennie. Az igényérvényesítési nyilatkozatot

<sup>72</sup> Vö.: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 18. o., 46. sk. o., *uő*: 23. lj.-ben i. m. 609. o.; *Korkisch*: i. m. 763. sk. o., 767. o.; *Sheldon*: i. m. 48. skk. o., 60. o.

<sup>73</sup> Vö.: Ptk. 314. és 342. §§.

<sup>74</sup> A tervezetek főbb célkitűzéseire *l.*: *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 47. o., *uő*: 24. lj.-ben i. m. 19. sk. o., *uő*: 23. lj.-ben i. m. 610. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 63. sk. o.; *Korkisch*: i. m. 764. o. Az új biztosítási törvény (1980: 38.) 1981. január 1-én lépett hatályba.

<sup>75</sup> *L.*: 31. lj. Célkitűzéseit és főbb rendelkezéseit *l.*: *Sheldon*: i. m. 69. sk. o. A törvény keletkezéséhez részletesen *Korkisch*: i. m. 766. skk. o.; *Sheldon*: 60 skk. o. Más *kógens* szerződési szabályokhoz a *skandináv* törvényhozásban *l.*: *Lando*: 50. lj.-ben i. m. 120. o.; *Carsten*: i. m. 668. o.; hasonló tervekről: *Korkisch*: i. m. 768. o.

<sup>76</sup> Vö.: *Korkisch*: i. m. 768. skk. o.; *Bernitz*: 36. lj.-ben i. m. 47. sk. o.; *uő*: 24. lj.-ben i. m. 18. o., *uő*: 23. lj.-ben i. m. 609. sk. o.; *Sheldon*: i. m. 59. sk. o.; *v. Hippel*: i. m. 110. sk. o. – Céljában és módszerében több hasonlóságot mutat az angol szabályozással: a Supply of Goods (Implied Terms) Act 1973 ugyancsak kógens normákkal egészítette ki a Sale of Goods Act 1893 diszpozitív rendelkezéseit a szerződésszegések szabályozásánál.

<sup>77</sup> Hasonlóképpen a sajnálatosan hatályon kívül helyezett XXX. PED a) pontja.

formátlanul lehet az eladóval, vagy a hiba kiküszöbölésére valamely más jogviszony alapján köteles harmadik személlyel közölni.

Figyelemre érdemesek a fogyasztói vételről szóló törvénynek azok a rendelkezései, amelyek – ha a jogpolitikai cél, a fogyasztó védelme úgy kívánja – könnyedén oldják fel a *szereződéses és deliktualis felelősség* – hagyományosan gyakran merev – határait. Így – függetlenül az esetleges egyéb felelősségtől – objektív alapon és kógens jelleggel szavatossági kötelezettség terheli az eladót, ha a gyártó vállalat (vagy a közvetítő kereskedelmi vállalat) az áru csomagolásán, reklám vagy hirdetés útján az áru előállítására vagy forgalombahozatalára vonatkozóan valótlan adatot közöl, amennyiben feltehető, hogy ez az információ a vételnél szerepet játszott és az eladó maga is hivatkozott rá vagy valótlan-ságát fel kellett ismernie. Maga a gyártó vagy közvetítő vállalat ilyenkor kártérítéssel tartozik, ha a közléssel kapcsolatban szándékosság vagy súlyos gondatlanság terheli. Ugyancsak függetlenül az egyéb jogkövetkezményektől, szavatossági igényt támaszthat a fogyasztó akkor is, ha az áru forgalombahozatala egészség- illetve balesetvédelmi okokból tiltott volt, vagy ha az áru (pl. használt gépkocsi, játékszer stb.) nem használható a vevő vagy harmadik személy életének vagy egészségének nyilvánvaló veszélyeztetése nélkül. Ha a gyártó vállalat vagy harmadik személy a fogyasztóval szemben – visszterhes szerződésben – a nem szavatossági természetű hibák kiküszöbölését magára vállalta, de a kötelezettsége nemteljesítéséért a kártérítési felelősségét korlátozta vagy kizárta, a súlyos gondatlanság határáig a törvénynél fogva helytállni tartozik.

A *kétszemélyes jogviszonyok teljes egybetördelését* valósítja meg a svéd fogyasztóvédelmi törvény a részletvételtre vonatkozó egyik szabályában: Ha a fogyasztónak a vételárat vagy annak egy részét olyan bank vagy más jogalany kölcsönzi, amelyet az eladó közvetített és amellyel az eladó szoros gazdasági kapcsolatban áll, úgy a fogyasztó a kölcsönadóval szemben ugyanazokat a kifogásokat érvényesítheti, amelyek őt az adásvételi szerződés alapján az eladóval szemben megilletik.

7. A svéd fogyasztóvédelem jogi gyűrűjét az általános szerződési feltételek visszaéléseivel szemben a *Szerződési törvény megfelelő kiegészítése* zárja. Ez a módosítás<sup>78</sup> hivatott arra, hogy a rendes bíróságokat általános határfokú, direkt beavatkozásra jogosítsa, ha az egyéni jogvédelmet kereső fogyasztó érdeke azt kívánja. A szóbanforgó generálklauzula szerint a bíróság megváltoztathatja vagy figyelmen kívül hagyhatja azt a szerződési kikötést, amelyik – figyelemmel a szerződés tartalmára, a megkötés körülményeire, a később beállott viszonyokra és egyéb mozzanatokra – méltánytalannak tekintendő. Ha a kérdéses feltételnek az egész szerződésben olyan jelentősége van, hogy méltányosan nem várható el a szerződés változatlan tartalommal történő érvényesülése, a szerződés egyéb vonatkozásokban is módosítható vagy hatályától egészében megfosztható. Mindezekben az esetekben a méltányosság megítélésénél különös figyelmet kell fordítani a fogyasztó vagy az egyébként alárendelt helyzetben levő szerződő fél érdekvédelmének szempontjaira.

Ez a rendelkezés a fogyasztók kiegészítő védelmén kívül elsősorban kisebb vállalatok (bedolgozók, szállítók) érdekében született, és adott esetben egyedi szerződésekkel kapcsolatban is alkalmazást nyerhet.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> 1976. július 1-én lépett hatályba: vö: *Bernitz*: 23. l.j.-ben i. m. 608. o.

<sup>79</sup> Vö: uo.



8. *Összefoglalásként* megállapíthatjuk, hogy a svéd jogalkotás meglehetősen hatékony előfeltételeket teremtett a fogyasztók védelméhez, és jogi szempontból is több érdekes és tanulságos megoldást alkalmazott céljai megvalósításához. Az általános szerződési feltételek visszaéléseivel szemben a svéd törvényhozó az *államigazgatási ellenőrzés* módszerét (fogyasztó-ombudsman és piacbíró) széleskörű magánjogi beavatkozással (*birói szerződésmódosítás*) illetve közvetlen jogvédelemmel (*közens* szabályok a fogyasztói vételről és más szerződésekről) együtt alkalmazza. Ezek az erőfeszítések márcsak azért is megérdemlik a figyelmünket, mert *Polgári törvénykönyvünk* – mint többször utaltunk rá – sok szempontból *hasonló* utakon jár, s új szabályaink hatásos alkalmazásához a svéd példa is hasznos ötleteket adhat.

#### IV. A fogyasztók védelme a szabványszerződések hátrányos kikötéseivel szemben

1. A szabványosított (standardizált) szerződések<sup>80</sup> gyűjtőfogalma alá sorolható ügyletek között bizonyos árnyalati eltérést mutatnak a *blankettaszerződések* és az *általános üzleti feltételek* alapján kötött megállapodások. Az előbbiek esetében a konkrét megegyezés a feltételeket maga tünteti fel, míg az általános üzleti feltételekre az adott szerződéskötés során csak utalnak, vagy valamilyen más módon teszik a megállapodás tartalmává: a szerződő fél külön megkapja, esetleg csak kifüggesztés formájában szerezhet tudomást róluk stb.<sup>81</sup> Ez a különbség ugyan nem egészen formai, adott esetben – például a konszenzus megállapítása szempontjából – jogi jelentőséghez is juthat, *a lényeg* mégsem érinti: a szabványosított szerződések mindkét fajtájánál megvan *a lehetőség arra, hogy a gazdaságilag erősebb pozícióban levő fél előnytelen feltételeket kényszeríthessen szerződő partnerére.*

A jogi problémák ugyanis ebből erednek. Maguknak a szabványszerződéseknek a létjogosultságát, szerepüket a tömegtermelés viszonyai között, sőt jelentős előnyeiket mindenki elismeri. A szabványszerződések csak módot, lehetőséget adnak arra, eszközül szolgálnak ahhoz, amit a gazdaságilag nagyobb súllyal rendelkező, esetleg monopolhelyzetben levő fél úgyis megtehetne. A probléma gyökere a gazdasági túlerő, a piaci (szakismereti stb.) fölény, a monopolhelyzet – a szabványosított szerződések csak megkönnyítik ennek visszaélésszerű kihasználását. A gyengébb szerződő partner – jogilag

<sup>80</sup> A szinte már könyvtárnyi irodalomból *l.*: mindenekelőtt: *Raiser, Ludwig*: Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (Hamburg, 1935, új kiadás: 1961); *Weber Wilhelm*: Die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Különlenyomat a Staudinger-Kommentár 11. kiadásából, 2. k./1 a (Berlin, 1968) 205. skk.; *Schmidt-Salzer, Joachim*: Das Recht der Allgemeinen Geschäfts- und Versicherungsbedingungen (1967); *Rehbinder, Manfred*: Allgemeine Geschäftsbedingungen und die Kontrolle ihres Inhalts (Berlin, 1972); *Prausnitz, O.*: The Standardization of Commercial Contracts (London, 1937); *Kessler, F.*: Contracts of Adhesion – Some Thoughts About Freedom of Contract. Colum. L. Rev. 43 (1943) 629. skk.; *Hippel, Eike von*: Die Kontrolle der Vertragsfreiheit nach amerikanischem Recht (1963); *Keller, Heinz*: Allgemeine Geschäftsbedingungen. Eine Rechtsstatsachenuntersuchung in einigen Zweigen der schweizerischen Wirtschaft. (Bern, 1970); *Berlioz, R.*: Le contrat d'adhésion (Paris, 1973).

<sup>81</sup> Ilyen disztinkciót alkalmaz pl. *Esser, Josef*: Schuldrecht I. k.<sup>4</sup> (Karlsruhe, 1970) 92.: nem differenciál pl. *Eörsi Gyula*: Összehasonlító polgári jog. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975) 235. (az irodalomban használt elnevezéseket *l.*: uo).

teljesen szabad – választási lehetősége a gazdasági pozíciókbeli egyensúly hiánya folytán korlátozódik a „take it or leave it” – szerény, megalkuvásra késztető, nemegyszer megalázó – alternatívájára, vagy még arra sem, ha a feltételeket diktáló fél az adott területen monopolhelyzetet élvez. Másodlagos jelleggel, a *gazdasági túlerőre építve* maguk a szabványosított szerződések is növelik a másik szerződő fél hátrányos helyzetét: *jogi fölényrel*, anyagi jogi (kockázattelepítés, felelősségsökkentő és felelősségkizáró klauzúrák stb.) és eljárási jogi előnyökkel (választottbírói kikötések) tetézik a gazdasági fölényt.<sup>82</sup>

A visszaélésekkel szemben alkalmazott *főbb jogi eszközök*: a kógens szerződési szabályok, az antitrust-jog, a blanketták és üzleti feltételek előzetes államigazgatási kontrollja és bírói felülvizsgálata.<sup>83</sup>

2. A nyugati elmélet a standardizált szerződésekkel történő visszaélések hatását a hagyományos szerződési jog kettős sérelmében szokta kifejezni: *a szerződési szabadság korlátozásában vagy teljes kizárásában, és a diszpozitív joganyag tömeges megkerülésében, en bloc félretételében.*

A két jelenség szorosan összefügg egymással: a gyengébb gazdasági pozícióban levő fél szerződési szabadságának korlátozása az ügyletre irányadó – az érdekeket mérlegelő és a kockázatot elosztó – diszpozitív jogszabályok félretételével jár; a másik oldalról nézve, a gazdasági túlsúlyt élvező partner a szerződési szabadságra hivatkozva – valójában gazdasági erejére támaszkodva – zárja ki a diszpozitív törvényi jogot. Erről írta már Kessler, hogy *a szerződési szabadság egyoldalú privilégiummá válik.*<sup>84</sup> Mindez annak ellenére történik, hogy – általános felfogás szerint – a szerződési blankettáknak és az üzleti (szállítási, fizetési, hitelezési, biztosítási stb.) *feltételeknek önmagukban semmilyen jogi erejük nincs, és normatív jelleget csak a szerződéses megállapodásba foglalással nyernek.*<sup>85</sup> A megállapodás „szabadságát” ismerve, gyakorlatilag mégis arról van szó, hogy az egyoldalúan kialakított feltételek szorítják ki a diszpozitív jogszabályokat.

3. A *jogtudomány* kezdettől fogva igen *kritikusan ítélte meg* ezt a folyamatot. Raiser már több mint negyven évvel ezelőtt hangsúlyozta, hogy *a diszpozitív jog funkciója* egyáltalán nem korlátozódik a szerződéses viszonyok szubszidiárius szabályozására, ha-

<sup>82</sup> L.: Weber: i. m. 222. skk. és az ott idézett irodalmat.

<sup>83</sup> Az 1. lj.-ben idézett műveken kívül l.: Richterliche Kontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen (tanulmánykötet), Arbeiten zur Rechtsvergleichung Nr. 41, Frankfurt/M–Berlin, 1968); Raiser, G.: Die gerichtliche Kontrolle von Formularbedingungen im amerikanischen und deutschen Recht (1966); Stockar, Conrad H.: Zur Frage der richterlichen Korrektur von Standardverträgen nach schweizerischen Recht (Basel–Stuttgart, 1971). Vö. még: Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Zivilrechts I. k. (Tübingen, 1969) 11. skk.; Jörgensen, Stig: Vertrag und Recht (Köbenhavn, 1968) 25. skk. A diszpozitív szabályok kógenssé tétele, mint a tisztességtelen szerződési kikötések elleni jogi eszköz, elvi lehetőségként felmerült az 1975. évi német – svéd jogásznapokon is. L.: von Hoffmann és Siehr beszámolóját: RabelsZ 39 (1975) 525. skk. Magyar nyelven Takács Péter (egyelőre kézirat) jogösszehasonlító tanulmánya ad átfogó képet, a szabványszerződésekkel kapcsolatos nyugati jogalkotásról, bírói gyakorlatról és jogirodalmi álláspontokról: Standardizált szerződések – megítélésük és állami ellenőrzésük a burzsoá jogban.

<sup>84</sup> L.: Kessler: i. m. 640. vö.: Eörsi: i. m. 234., 458.

<sup>85</sup> Az 1. lj.-ben idézett munkákon kívül még l.: Esser: i. m. I. k. 92. skk.; Sundberg, Jacob: The Law of Contracts. Jurisprudential Writing in Search of Principles. Scandinavian Studies in Law 7 (1963) 133. skk, különösen 143.; Jörgensen: i. m. 30.

nem igen fontos szerepe van a szerződő partnerek szembenálló érdekeinek „igazságos és célszerű kiegyenlítésében”; ezért harcot hirdetett az általánosodó folyamat ellen, amelynek során az üzleti feltételek generális jelleggel zárják ki a diszpozitív jog érvényesülését.<sup>86</sup> Raiser és az ő nyomán a témával foglalkozó egész irodalom kiemeli, hogy a diszpozitív jogszabályi előírások „a szerződő felek tipikus érdekhelyzetét” fejezik ki, „jogi alapot szolgáltatnak az adott tényállásban kifejezésre juttatott tipikus eset igazságos megítéléséhez”. A diszpozitív előírások általános félretétele az egyoldalúan kidolgozott üzleti feltételekben, ezért semmiképpen sem felel meg a diszpozitivitás céljainak, s az általános feltételekben alkotott „jog” a legkevésbé sem fejezi ki az egyes szerződéstípusok mögötti törvényhozói akaratot. Márpedig a szerződéstípusok diszpozitív rendelkezéseiben kifejezésre juttatott jogalkotói elképzeléstől csak azokban az esetekben indokolt az eltérés, amelyekben a konkrét tényállás lényegesen különbözik a törvényi típusban „alapul vett tárgyi- és érdekhelyzettől.”<sup>87</sup>

A standardizált szerződések által kiváltott problémák általános jelleggel is ráirányították a tudomány figyelmét a szerződéstípusok szabályaira, illetve az egész diszpozitív szerződési jogra. Minduntalan hangsúlyozzák a zömükben ma is diszpozitíve szabályozott *törvényi típusok szerepét*, a legfontosabb gazdasági-üzleti célok jogi megvalósításában, az érdekmérlegelésben és kockázatelosztásban.<sup>88</sup> Elhangzanak ugyanakkor — főleg a skandináv jogirodalomban — olyan *kritikai észrevételek is*, amelyek a törvényi jog elavultságára, a jogalkotás lassúságára, a szerződéstípusok merevségére is visszavezetik a szabványosított szerződések létrejöttét, sőt igazoltnak is látják ezt a „jogon kívüli jogalkotást”. *Jørgensen* például az 1907-es skandináv vételi törvény korszerűtlenségét hozza fel illusztrációként, amely jórészt a századforduló technikai és gazdasági körülményeit tükrözi. A jogalkotás lassúsága, nehézkessége pedig kifejezetten teret ad a standardizált szerződéseknek (üzleti feltételeknek és blankettáknak) az újabb, törvényileg nem vagy nem kellőképpen szabályozott — ebből a szempontból tehát atipikus, de a gazdasági életben már tipikussá kristályosodott — üzleti viszonyok (hitelügyletek, bérleti és szállítási szerződések stb.) „jogi rendezésére.”<sup>89</sup>

Áll tehát a *harc* a standardizált szerződések új „joga” és a szerződéstípusok *hagyományos* diszpozitív szabályozása között. Egyes kapitalista jogok (nyugatnémet) erőteljesebben, mások (angolszász jogok) óvatosabban kísérlék meg feltartóztatni a jogi eszközökkel aligha megállítható folyamatot, a hatályos jog félretételének tendenciáját.<sup>90</sup>

4. A szabványszerződések elterjedésével a *szerződéstípusok szerepe mindenképpen halványul*. Az irányzat — hatásában — tehát hasonló a bonyolult, egyedi szolgáltatásokra vonatkozó „önszabályozó” szerződéseknel megfigyelhető jelenségekhez. Lényegesek

<sup>86</sup> *L.: Raiser, L.*: i. m. 293., hasonlóan *Weber*: i. m. 226.

<sup>87</sup> *Vö.*: uo., továbbá: *Enneccerus-Nipperdey*: Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts<sup>1</sup> 5 (Tübingen, 1959/1960) 301., 1011.; és *Werp, Manfred*: Die Grenzen der Abdingbarkeit dispositiven Gesetzrechts, insbesondere beim Kauf- und Werkvertrag. (München, 1969).

<sup>88</sup> *Vö.*: *Leenen*: i. m. 127. skk.; *Larenz, Karl*: Allgemeiner Teil des deutschen bürgerlichen Rechts (München, 1967) 26.; *Esser*: i. m. I. k. 96. A diszpozitív szerződési jog szerepét hasonló árnyaltsággal taglalja már *Max Weber*: Rechtssoziologie (Neuwied, 1960) 123. skk.

<sup>89</sup> *L.*: *Jørgensen*: i. m. 21. skk., 45., 103.; hasonló szellemben és helyzetértékeléssel — a BGB vállalkozási szabályainak példáján — *Leenen*: Typus und Rechtsfindung (Berlin, 1971) 164.

<sup>90</sup> A skandináv jog védekezéséről *l.*: *Jørgensen*: i. m. 27.

ugyanakkor az eltérések is. Nem is említve azt az – egyébként ugyancsak nem elhanyagolható – eltérést, hogy az „ön szabályozó” szerződéseknél ritkábban kerülhet sor a gazdasági túlsúly visszaélésszerű érvényesítésére, *a differenciák szociológiai jellegűek*. Az „ön szabályozó” szerződések esetében a probléma, *a termelőerők fejlettsége és a jogi szabályozás lehetőségei között fennálló primér ellentmondás*: a hagyományos jogi sablonok – jelen esetben a szerződéstípusok – és a modern technika, a fejlett üzleti forgalom hullámsáv-eltolódása; azt is mondhatjuk, hogy egy ősi problémának, *a jog hagyományos „tehetetlenségének”* modern változatáról van szó, a jogi szabályozás an sich korlátairól, amelyek a tudományos-technikai forradalom korában gyakrabban és élesebben mutatkoznak, mint a korábbi történelemben.

Ezzel szemben a standardizált szerződésekhez kapcsolódó problémákat a jog lényegében csak tükrözi, legfeljebb felerősítve juttatja kifejezésre. Itt ugyanis *a termelőerők és a termelési viszonyok* ellentmondásáról van szó, amely a *jog szférájában szekunder módon jelentkezik*. Mint utaltunk is rá, a szabványosított szerződések körül keletkezett jogi problémák gyökere a hatalmas, modern termelőerők és a termelés eredményének magánelsajátítása közötti ellentmondásban található. *Jellemző példa* erre az Egyesült Államok *Uniform Commercial Code*-jához fűzött kommentár egyik megállapítása, amely a standardizált szerződések elleni jogi védekezés célját a következőképpen jelöli meg: az elnyomás és unfair meglepetés megelőzése, és *nem a nagyobb üzleti erőnek tulajdonítható kockázattelepítés megzavarása*.

*A szabványosított szerződések problémája ezért nemcsak keletkezésében szekunder jelenség a jogban, hanem teljes megoldása sem érhető el jogi eszközökkel.*

5. A magánjog persze ezen a területen is alkalmazkodik az új viszonyokhoz, *Eörsi* kifejezésével:<sup>91</sup> *kényszeredett adaptációt* hajt végre. Ennek az adaptációnak azonban csak egyik módszere az új követelmények kifejezésre juttatása *a régi jogban*; például: a szerződési szabadság elvének korlátozása a *Treu und Glauben* generálklauzulájával a nyugatnémet jogban,<sup>92</sup> esetleg *új, szigorító jogi szabályozással*. A termelőerők és a termelési viszonyok fejlődéséhez történő jogi alkalmazkodásnak éppen a standardizált szerződések területén jól példázható sajátos formája *„a jog perifériára szorítása”*, azaz a fent leírt jelenség a szerződéstípusok diszpozitív joganyagának félretételével, méghozzá legálisan, a szerződési szabadság ernyője alá bújva: „Az aktív adaptáció harmadik eszköze a jog perifériára szorítása kereskedelmi szokványok, blankettaszerződések, adhéziós szerződések révén, amelyek a kódex szerződési joga helyébe a felek szerződési jogát helyezik.”<sup>93</sup> Ezért mondhatjuk, hogy a standardizált szerződések területén a szerződéstípusok szerepe igen gyakran éppúgy megszűnik, vagy legalábbis erősen háttérbe szorul, mint a bonyolult, egyedi szolgáltatásra irányuló „ön szabályozó” szerződések esetén. *A klasszikus burzsoá szerződési jog szükségszerű tévesztéséről van szó mindkét esetben; a termelőerők felgyorsult fejlődése, illetve a termelőerők és a termelési viszonyok ellentmondásai következtében.*

6. Az utóbbi években egyre több ország tartja szükségesnek, hogy a szabványszerződések (blanketták, általános üzleti, illetve szerződési feltételek stb.) visszaéléseinek

<sup>91</sup> *L.: Eörsi: i. m. 400.*

<sup>92</sup> *L.: Esser: i. m. I. k. 95. skk.*

<sup>93</sup> *L.: Eörsi: i. m. 23., 458.*

megakadályozására átfogóbb jogszabályi intézkedéseket hozzon, átgondoltabb és hatékonyabb jogi védelemmel váltva fel a nemegyszer ötletszerűen rögtönzött eseti megoldásokat. Svédországban (mint bemutattuk a III. fejezetben) a normatív eszközök összefüggő rendszerét dolgozták ki;<sup>94</sup> Nagybritanniában is törvényt hoztak, amely a fogyasztói vétel szabályainak kögenssé tételével kívánja útját állni annak, hogy szabványszerződésekkel kizárják vagy korlátozzák a vevő törvényből fakadó jogait;<sup>95</sup> 1977-ben pedig hatályba lépett az „általános üzleti feltételekről” szóló *nyugatnémet törvény*.<sup>96</sup>

Mindezek a – kapitalista országokban alkotott – jogszabályok megérdemlik a figyelmünket; még akkor is, ha tisztában kell lennünk azzal, hogy nálunk az *alapkérdés másképpen* vetődik fel. Szocialista viszonyok között ugyanis az államnak lényegében saját magát kell ellenőriznie akkor, amikor gazdálkodó szerveinek szabványszerződéséinél a visszaélések megakadályozására törekszik. Ez a körülmény egyrészt megkönnyíti az eredményes beavatkozást, másrészt azonban politikai súlyt is ad a gazdasági-társadalmi-jogi problémának. S a megoldás – a tapasztalatok egyértelműen ezt bizonyítják – a társadalmi tulajdon talaján sem automatikus: az általános szerződési feltételek méltánytalan kikötéseinek kiküszöböléséhez a szocialista államnak is intézkedéseket, nem utolsósorban jogszabályi intézkedéseket kell hoznia.<sup>97</sup> Ezek megalkotásánál pedig nem ártanak a külföldi tapasztalatok, adott esetben a kapitalista országok jogszabályainak példái sem.

Átgondolt megoldásai és átfogó jellege miatt az NSZK törvényének részletesebb ismertetése tanulságosnak látszik a mi problémáink megközelítéséhez is.

A nyugatnémet törvény alkalmazása szempontjából *általános üzleti feltételnek* minősül az olyan előzetesen formába öntött és szerződéskötések tömegéhez szánt szerződési feltétel, amelyet az egyik szerződő fél alkalmaz a szerződés megkötésénél szerződő partnerével szemben (1.§.). A törvényi *fogalom-meghatározás* középpontjában e szerint a szerződési feltételek előzetes és egyoldalú kidolgozása, a konkrét szerződéskötésre nem korlátozott volta és a szerződés megkötésénél egyoldalú kívánságra történő alkalmazása áll. Ezt a fogalmi súlypontképzést erősíti az a törvényi rendelkezés, amely szerint – az egyéb feltételek fennállta esetén – sem lehet általános üzleti feltételekről szó abban az esetben, ha a felek a szerződés megkötésénél a szerződési kikötéseket részleteikben alkú tárgyává tették. A definíció lényege szerint tehát a törvény alkalmazására akkor kerül sor, ha a szerződés létrejötté nem egyedi megállapodás eredménye. A törvény kifejezetten is lényegtelennek minősít a fogalom-meghatározás szempontjából néhány külsődleges, formai kritériumot: a szabványfeltételek elkülönített vagy a szerződéses okiratba felvett voltát, terjedelmét, írásnemét („apróbetűs” stb.) továbbá a szerződés alakját.

A törvény rendelkezései *nem alkalmazhatók* a munkajog, az öröklési jog, a családi jog és a társasági jog területén; egyes szabályok nem vonatkoznak továbbá a vasút

<sup>94</sup>L.: *Bernitz, Ulf*: Schweidsches Verbraucherschutzrecht. Rabelsz 40 (1976) 593–616. és az ott idézett irodalmat.

<sup>95</sup>Supply of Goods (Implied Terms) Act 1973.

<sup>96</sup>Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB-Gesetz) vom 9. 12. 1976/BGBl. I. 3317), hatályba lépett 1977. április 1-én. A törvényhez már több kommentár is megjelent: *Ulmer (Brandner) Hensen* (Köln, 1977) XIV + 481.; *Löwe (von Westphalen) Trinker* (Heidelberg, 1977) XVI + 564.; *Schlosser (Coester – Waltjen) Graba* (Bielefeld, 1977) XX + 690. és mások.

<sup>97</sup>L. a módosított Ptk. 209. §-át.

és egyes más közlekedési vállalatok, az áram- és gázszolgáltató vállalatok szerződési feltételeire stb. (23. §.)

Kérdés, hogy mennyiben érvényesül a törvény védelme a külföldi elemet tartalmazó szerződéseknél. A *nemzetközi magánjog* általános elveiből inkább az következik, hogy a törvény – egyébként *kogens* (7. §.) – előírásai nem terjednek ki azokra a szerződésekre, amelyek valamely külföldi jog szerint bírálандók el. A törvény a lehetőségek keretei között mégis védeni kívánja a belföldi fogyasztót külföldi vállalatok szabványszerződéseinek visszaéléseivel szemben is. Ezért – bár szabályainak direkt alkalmazását ezekre a szerződésekre nem mondja ki – „figyelembe veendőnek” tekinti rendelkezéseit azokban az esetekben, amelyekben a szerződéskötésre vezető cselekmény (nyilvános ajánlat, hirdetés stb.) helye, valamint a szabványszerződést felhasználó fél partnereinek – a szerződéses nyilatkozat megtételekori – lakóhelye vagy szokásos tartózkodási helye, továbbá magának a nyilatkozattételnek a helye a törvény hatályának területén található (12. §.), feltéve, hogy a szerződés nem minősül kereskedelmi ügyletnek (24. §.).

A külföldi szerződő partnerek számára lényeges ebben az összefüggésben az a körülmény, hogy a törvény nyújtotta védelem rájuk is kiterjed, ha a szerződésre a nyugatnémet jog irányadó. A törvény ugyanis nem tartalmaz semmiféle kivételt az ilyen ügyletekre. *Külkereskedelmi* szerződéseinknél mégis figyelemmel kell lenni arra, hogy a törvényi védelem a kereskedelmi ügyletnek tekintendő szerződéseknél több vonatkozásban korlátozott (24. §.).

A törvény előkészítése során számos javaslat látott napvilágot az általános üzleti feltételekkel történő visszaélések megakadályozására.<sup>98</sup> A jogalkotó ezek közül többet figyelembe vett; nem honorálta viszont a szabványszerződések általános jellegű, előzetes államigazgatási ellenőrzésre vonatkozó elképzeléseket.<sup>99</sup> A törvény-adta védelem a *bírói* jogsegélyt garantálja, és pedig az *eseti (egyéni)* kereseti jog mellett *általános* perlési joggal ruházva fel meghatározott szerveket: fogyasztó-egyesületeket, kereskedelmi- és iparkamarákat stb. (13. §.).<sup>100</sup>

A törvény a legtöbb ország bírói gyakorlatában – így a nyugatnémet praxisban – már kimunkált dogmatikai eszközöket veti be az általános üzleti feltételek helyes mederben tartásához: szabályokat ad arra vonatkozóan, hogy mikor illetve miként válnak az általános feltételek *a konkrét szerződés tartalmává*; *értelmezési* normákat állít fel, és – végül – tartalmi korlátokat épít ki a szabványszerződések *érvényességéhez*.

Az általános feltételekkel kapcsolatban az első hagyományos védelmi vonal a *szerződés létrejöttének* fokozott gondossággal történő vizsgálata. A nyugatnémet törvény

<sup>98</sup>Összefoglaló jelleggel *I.: Kötz, Hein*: Welche gesetzgeberischen Maßnahmen empfehlen sich zum Schutz des Endverbrauchers gegenüber Allgemeiner Geschäftsbedingungen und Formularverträgen? in: Verhandlungen des 50. Deutschen Juristentages 1974, Bd. 1. Gutachten T. A., A 1. skk. A téma teljes német irodalomjegyzékét közlik: *Ulmer (Brandner) Hensen*: i. m. 455. skk.

<sup>99</sup>*L.: Reh binder, Manfred*: Allgemeine Geschäftsbedingungen und die Kontrolle ihres Inhalts (Berlin, 1972) 39. és különösen: *von Hippel, Eike*: Verbraucherschutz (Tübingen, 1974) 77. skk., főleg 82.; az ellenérveket *I.: Kötz*: i. m. 96. skk.

<sup>100</sup>Alapvetően ezen az úton jár a magyar Ptk. 209. §-a is. Kommentár jellegű ismertetését *I.: Petrik Ferenc*: A törvényszerkesztő dilemmái (III. rész) Magyar Jog XXV. (1978) 228 sk. A 209. §. bírálatát *I.: Sárközy Tamás*: Népgazdaság és az újabb jogalkotások I. Jogtud. Közlöny XXXIV. (1979) 20. vö.: *Takáts Péter*: Fogyasztói szabványszerződések létrejötte és az együttműködési kötelezettség. Jogtud. Közlöny XXXV. (1980) 234 skk.

szerint is több feltétel együttes fennforgására van szükség ahhoz, hogy általános üzleti feltételek valamely szerződés tartalmává váljanak: a szabványszerződés alkalmazójának a szerződéskötéskor kifejezetten utalnia kell rájuk vagy – kivételes esetben – láthatóan ki kell függesztenie őket a szerződéskötés helyén, és a másik szerződő fél számára lehetőséget kell biztosítania tartalmuk kellő mérvű megismerésére, továbbá ennek a félnek egyet kell értenie az általános feltételek érvényesülésével (2. §.). A szabványszerződés felhasználójának említett kötelezettsége mellett az üzleti feltételek sohasem válhatnak a szerződés tartalmává egyszerűen azért, hogy a másik félnek „ismernie kellett” őket vagy, hogy nem kifogásolta érvényesülésüket; még olyan szerződéskötések esetében sem, amelyeknél az ilyen feltételek használata igen gyakori vagy egyenesen forgalmi szokássá is vált.

Külön szabályt tartalmaz a törvény az ún. „*meglepetés-klauzulákra*”: az általános üzleti feltételek olyan kikötéseire, amelyek – figyelemmel a körülményekre, különösen a szerződés külső megjelenési alakjára – olyan szokatlanok, hogy a szerződő partnernek nem kell alkalmazásukkal számolnia. Az ilyen kikötések (például alapvető eltérések az adott szerződéstípusból fakadó fő jogoktól vagy kötelezettségektől) még abban az esetben sem válnak a szerződés tartalmává, ha ezt a szabványszerződés egyéb feltételeivel kapcsolatban – figyelembe véve az imént ismertetteket – meg is lehet állapítani (3. §.).

Második védelmi vonalként a törvény két *értelmezési szabállyal* igyekszik nyesegetni segíteni a szabványszerződéseket. Az egyik szerint az egyedi szerződéses megállapodások megelőzik az általános üzleti feltételeket (4. §.), vagyis ez utóbbiak nem érvényesülnek azokban a kérdésekben, amelyekben a felek külön rendelkeztek. A másik szabály az ős rendelkezést aktualizálja, kimondva, hogy az általános üzleti feltételek értelmezésénél felmerülő kétség a szabványszerződés felhasználójának terhére esik (5. §.).

A törvény harmadik védelmi vonalának nevezhetjük azokat a szabályokat, amelyek az általános üzleti feltételek *tartalmi érvényességének* elbírálásához adnak külön eszközöket, illetve szempontokat a bíró számára; amelyek sajátos *tartalmi korlátokat* állítanak a szabványszerződések bizonyos kikötéseinek érvényesülése elé. Általános jellemvonása ezeknek a korlátoknak, hogy az általános üzleti feltételek „jogszabályszerű” kikötéseire vonatkoznak, vagyis azokra, amelyek a törvényi diszpozitív jog rendelkezéseit kiegészítik vagy azoktól eltérnek (8. §.). Nem érintik tehát ezek a korlátok természetesen a pusztán deklaratív természetű (jogszabályt-ismétlő), továbbá a szolgáltatásokat, illetve ellenszolgáltatásokat meghatározó rendelkezéseket.

Magukat a tartalmi korlátokat a törvény három rétegben építi fel: a *generálklauzulát* a tiltott (érvénytelen) kikötések *két* tüzetesítő *felsorolása* egészíti ki. Ezek közül az egyik *példaszerű és bírói mérlegelést kívánó*, a másik *taxatív és bírói értékelést nem engedő* katalógusa az érvénytelen kikötéseknek.

A *generálklauzulának* az a funkciója, hogy általános jelleggel kifejezésre juttassa a törvényhozó alapvető értékítéletét, a szabványszerződések tartalmi érvényességének határait illetően. Ennek jelentőségét fokozza, hogy a generálklauzula a kereskedelmi ügyletekre is vonatkozik, míg a tüzetesítő felsorolások ezekre a szerződésekre nem terjednek ki.

A generálklauzula vezérlő elve (mi más is lehetne?) a „*Treu und Glauben*” princípiuma: az általános üzleti feltételek kikötései érvénytelenek, ha felhasználójuk szerződő partnerét – a „*Treu und Glauben*” követelményei alapján mérve – aránytalanul hátrányosan érintik. Kétség esetén aránytalanul hátrányos következménynek kell tekinteni, ha

a szabványszerződés valamely kikötése az adott törvényi szabály lényeges alap gondolatával összeegyeztethetetlen, vagy ha a kikötés a szerződés természetéből fakadó lényeges jogokat, illetve kötelezettségeket oly mértékben korlátozza, hogy a szerződés céljának elérése veszélybe kerül (9. §.). A generálklausulának ez a konkrétizálása, megsértése tipikus eseteinek ilymódon történő felfogása arra vall, hogy az általános üzleti feltételek kikötéseinek megfelelő voltát alapvetően az adott szerződéstípus diszpozitív törvényi szabályaiban kifejezésre juttatott, kölcsönös érdekekhez viszonyítva kell megítélni. Ha ebben az összemérésben a szabványszerződés feltételei lényeges eltérést mutatnak, az aránytalan hátrányt – s ennek következtében az érvénytelenséget – vélelmezni kell. A generálklausula egyik lényeges funkciója tehát a konkrét tilalmakat felsoroló rendelkezések közös alapelveinek kimondása.

A másik oldaláról nézve, a tilalmak katalógusa nem más, mint a generálklausula konkretizálása, amellyel a törvény mintegy elébe megy a bírói gyakorlatban amúgyis elkerülhetetlen tipizálásnak.

A tilos klausulák első csoportja – mint említettük – *példaszerű* felsorolása azoknak a hátrányos kikötéseknek, amelyeknél valószínűsíthető és ezért különös gonddal *vizsgálható* a tartalmi megfelelés hiánya, figyelemmel a generálklausulában lefektetett elvekre. A valószínűsítés és az értékelő vizsgálat kívánalma nem jelent ugyanakkor jogi értelemben vett vélelmet, amely a bizonyítási teherre is kihatással lenne; ilyen esetről csak a törvény kifejezett rendelkezése esetén van szó.

Az itt jellemzett természetű kikötésnek minősül a törvény (10. §.) szerint az a klausula, amely:

- a szabványszerződés felhasználójának a szerződéses elfogadó nyilatkozat megtételére vagy valamely kötelezettsége teljesítésére aránytalanul hosszú vagy nem kellően meghatározott határidőt (póthatáridőt) biztosít;

- a szabványszerződés felhasználóját – tartalmi indokolttság és a szerződésben közelebből meg nem határozott ok nélkül – kötelezettségének teljesítése alól feloldja;

- a szabványszerződés felhasználóját a szerződésben vállalt szolgáltatástól való eltérésre jogosítja fel, kivéve, ha ez a változtatás a másik szerződő fél számára a kívánt mértékben kielégítő;

- a szabványszerződés felhasználójának partnerénél (fiktíve) megtettnek vagy elmulasztottnak feltételez egy meghatározott jognyilatkozatot, kivéve, ha e szerződő félnek megfelelő határidő áll rendelkezésére egy kifejezett nyilatkozat megtételéhez, a szabványszerződés felhasználója pedig kötelezi magát arra, hogy a határidő kezdeténél nyomatékosan figyelmezteti szerződő partnerét magatartásának jelentőségére, várható következményére;

- a szabványszerződés felhasználójának valamely különös jelentőséggel bíró jognyilatkozatát (fiktíve) a másik félhez megérkezettnek tekinti;

- a szabványszerződés felhasználóját bármelyik fél elállása vagy felmondása esetére aránytalanul nagy ellenszolgáltatás (használati díj stb.) követelésére jogosítja föl;

- különös indok nélkül külföldi jog alkalmazását köti ki.

A felsorolt klausulák esetében a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a szabványszerződésben kikötött hátrány a konkrét ügyletben – a generálklausulában lefektetett elvek alapján – aránytalanul minősül-e; vagyis, hogy in concreto a nyilatkozattételre vagy teljesítésre fenntartott határidő valóban „aránytalanul hosszú”, a kötelezettség alól fel-



oldó klauzula tényleg „tartalmi indokolttság nélküli”, a jognyilatkozat „különös jelentőséggel bíró” az ellenszolgáltatás „aránytalanul nagy”, a külföldi jog kikötése „különös indok nélküli” stb. A bíróságnak tehát *értékelnie* kell ezeket az általánosan megfogalmazott kategóriákat, a *generálklauzula elveinek tükrében és az adott szerződés körülményei között*.

Nincs lehetőség bírói értékelésre a tilalomfák második csoportjában. Ezeket a különösen hátrányos kikötéseket a törvény úgy fogalmazza meg, hogy a *tartalmi konkretizálás szükségtelen*. A *taxatív* felsorolás szerint (11. §.) ilyen természetű és ezért *érvénytelen* az a klauzula, amely

– olyan áru vagy szolgáltatás ellenértékének felemelését teszi lehetővé, amelyet a szerződéskötést követő négy hónapon belül kell szállítani, illetve teljesíteni;

– a szabványszerződést felhasználó fél szerződő partnerének törvényből fakadó teljesítés-megtagadási vagy visszatartási jogát kizárja vagy korlátozza;

– a szabványszerződést felhasználó fél szerződő partnerének beszámítási jogát kizárja;

– a szokásosnál magasabb összegű átalánykártérítést köt ki a szabványszerződés felhasználója javára, vagy megfosztja a másik felet attól a jogától, hogy a kár, illetve értékcsökkenés elmaradását vagy az átalánynál lényegesen alacsonyabb voltát bizonyíthassa;

– a szabványszerződés felhasználója javára kötbérigényt állapít meg a másik fél szerződésszegése esetére;

– kizárja vagy korlátozza a szabványszerződés felhasználójának felelősségét az általa súlyosan gondatlan vagy törvényes képviselője, illetve teljesítési segédje által szándékos vagy súlyosan gondatlan szerződésszegéssel okozott kárért;

– a szabványszerződés felhasználójának késedelme, illetve olyan lehetetlenülés esete, amelyért ő felelős, a másik fél elállási vagy kártérítési igényét kizárja vagy korlátozza, ideértve a részleges késedelem, illetve lehetetlenülés eseteit is, ha a részleges teljesítés elfogadása nem áll érdekében;

– az újonnan előállított árukért vagy szolgáltatásokért fennálló szavatossági kötelezettséget egészében vagy részben kizárja, harmadik személy elleni érvényesíthetőség, mértékére korlátozza vagy attól függővé teszi;

– a kijavítási jogra korlátozza, hacsak egyidejűleg nem biztosítja az árleszállítási, illetve – építési szolgáltatásokat kivéve – az elállási jogot a kijavítás megghiúsulásának esetére;

– a szabványszerződés felhasználóját – egészében vagy részben – feloldja a kijavítási költségek viselésének kötelezettsége alól;

– a hiba kiküszöbölését az ellenszolgáltatás teljes vagy – a hiányossághoz viszonyítva – nagyrészbeni előzetes teljesítésétől teszi függővé;

– a törvényes szavatossági határidőket lerövidíti;

– a szavatolt tulajdonságok hiányáért fennálló kártérítési kötelezettséget korlátozza;

– rendszeresen visszatérő szolgáltatásokra irányuló tartós jogviszonyban a másik szerződő felet két évnél hosszabb ideig köti, vagy kötelezettségének több mint egy évvel történő hallgatólagos meghosszabbodását teszi lehetővé, vagy számára több mint 3 hónapos felmondási határidőt ír elő;

– a szabványszerződés felhasználója helyett harmadik személy belépését teszi lehetővé a szerződésbe, anélkül, hogy ezt a személyt megnevezné vagy a szerződő partnernek erre az esetre elállási jogot biztosítana;

– a bizonyítási terhet a szabványszerződés felhasználójáról a másik szerződő félre hárítja;

– a szerződő partner nyilatkozataira az egyszerű írásbafoglalásnál szigorúbb formát ír elő.

A szabványszerződésekkel történő visszaélések megakadályozására szánt törvényi eszközökről, védelmi vonalokról *összefoglaló* jelleggel a következőket mondhatjuk.

– Az első lehetőség a bíróság számára annak megállapítása, hogy az általános üzleti feltételek a maguk egészében (2. §.) vagy részben („meglepetés-klauzulák”: 3. §.) nem váltak a szerződés tartalmává.

– Ha az általános feltételek a szerződés részévé váltak (mert a felek megegyezése kétségkívül kiterjedt rájuk), a bíróság értelmezés útján még mindig elejét veheti valamely kikötés hatályosulásának (4–5. §.).

– Mindezek hiányában a törvény a szerződés tartalmi ellenőrzésének lehetőségét és a méltánytalan kikötés érvénytelenségének megállapíthatóságát biztosítja a bíróság számára (9–11. §.).

Ha a szabványszerződés valamely kikötése nem válik a szerződés részévé vagy a bíróság a klauzula érvénytelenségét állapítja meg, a szerződés egészében rendszerint hatályos marad, s a kiesett kikötés helyét a megfelelő törvényes diszpozitív szabályok töltik ki; az egész szerződés megdőlése a kivételes szabály (6. §.).

Ha egy általános üzleti feltétel valamely kikötésének érvénytelenségét a bíróság a törvényben meghatározott szervek egyikének *kereseti kérelmére* állapítja meg, az *ítélet* rendelkezik az adott klauzula további alkalmazásának *abbahagyásáról* és – ha a felhasználó vállalat a szabványszerződéssel szerződési ajánlatokat tett –, elrendelheti a feltételek *visszavonását* is. Az illető szervek kereseti igénye a felhasználásról történt tudomásszerzéstől számított 2 év alatt (de a szabványszerződés alkalmazásának megkezdésétől számított 4 év alatt mindenképpen *elővül* (13. §.).

A keresetnek helytadó ítélet pontosan idézi a betiltásra kerülő klauzulát, és egyben felhív a tartalmilag azonos feltételek alkalmazásának mellőzésére is. Ha a felhasználó vállalat az inkriminált klauzulát tartalmazó szabványszerződéssel ajánlatokat tett, az ítélet kötelezi arra, hogy a bíróság döntését az ajánlattétellel érintett körben tegye ismertté (17. §.). Felperesi kérelemre a bíróság elrendelheti az ítélet *nyilvánosságra hozatalát* is (18. §.). A szabványszerződésekkel kapcsolatos bírósági ügyekről *regisztert* vezetnek, amelynek adatairól kérelemre mindenki felvilágosítást kaphat (20. §.).

Rendkívül újszerű megoldást alkalmaz a törvény az érvénytelen szerződési klauzula alkalmazásának abbahagyását elrendelő *ítélet hatályával* kapcsolatban (21. §.). A hagyományos polgári eljárásjogi elvtől eltérően, az ítélet hatálya – bizonyos mértékben – túlterjed a perbeli feleken. Az ítélet jogereje nem minősül ugyan erga omnes-jellegűnek,<sup>101</sup> de a „betiltott” klauzula további alkalmazása, vagy tartalmilag azonos kikötése felhasználása esetén (amely jogsértés egyébként eljárásí bírsággal is szankcionálható) az

<sup>101</sup> Az ítélet hatályával kapcsolatos előzetes vitákhoz l.: *Közt.*: i. m. 93.

érintett szerződő partner kifogásként hivatkozhat az abbahagyásra kötelező jogerős alapítélet hatályára. (A bíróság tehát nem hivatalból veszi figyelembe a klauzula érvénytelenségét.) Ez esetben a bíróságnak – minden további konkrét tartalmi vizsgálódás nélkül – a kérdéses kikötés érvénytelenségéből kell kiindulnia. (Fordítva ez nem áll: egy szerződési feltétel érvényességét megállapító jogerős ítélet nem köti a bíróságot a későbbi alkalmazás kapcsán indult egyedi perekben; márcsak azért sem, mert a konkrét szerződő partnerek az „alapeljáráásban” nem vettek részt, így abból számukra terhes következmények nem származhatnak.)

# A GAZDASÁG ÁLLAMI BEFOLYÁSOLÁSÁNAK JOGI ESZKÖZEIRŐL\*

(a kapitalista országok gyakorlata)

HARMATHY ATTILA

- I. Az állami megrendelések történeti fejlődéséről
  - a) Az állami megrendelések a francia jogban
  - b) Az állami megrendelések az angol jogban
  - c) Az állami megrendelések a német jogban
  - d) Összefoglalás
- II. A szerződések felhasználása az állam gazdaságirányító tevékenysége körében
  - a) A gazdaságirányítási intézkedések rendszerének és a szerződéseknek a kapcsolata
  - b) A gazdaságirányítás céljait szolgáló egyes szerződési csoportokról
    - ba) Hagyományos formák (állami megrendelés, állami támogatás)
    - bb) A megállapodások új fajtái (quasi-contrat, planning agreement, pénzügyi szerződés, árszabályozó megállapodás, konzertierte Aktion)
  - c) Összefoglalás

A kapitalista országokban a gazdaság állami befolyásolásának változatos eszközei alakultak ki. Ezek körében különös jelentőségre tettek szert az olyan megoldások, amelyeknél a beavatkozás az állam és a gazdálkodó tevékenységet végző alany között létrejövő valamilyen megállapodáson keresztül érvényesül. Ebben a tanulmányban az állami beavatkozás szerződéses formái állnak a középpontban, de ezekkel összefüggésben szó esik majd más eszközökről is.

A jogfejlődés szempontjából különösen nagy jelentősége volt három országnak: Angliának, Franciaországnak és Németországnak. Ezeknek jogi megoldásai számos országban hatást gyakoroltak, akár úgy, hogy egyes szabályokat közvetlenül átvettek és alkalmaztak, akár úgy, hogy a gondolkodásmódot befolyásolták. Erre tekintettel e három ország fejlődését, megoldásait kísérik figyelemmel.

Az állam gazdasági jellegű fellépése körében nagy szerepet kapott Franciaországban az úgynevezett közigazgatási szerződés. A közigazgatási szerződés fogalma a kialakulás óta eltelt nem egész kétszáz év alatt többször változott; itt a témakör jelzése érdekében elég annyit kiemelni, hogy olyan szerződéseket tekintenek közigazgatási szerződésnek, amelyeknek egyik alanya állami szerv, s a szerződésekre emiatt egyes esetekben nem az áruforgalom szokásos szabályait alkalmazzák, hanem kifejezésre jut a szerv állami jellege, aminek következtében hatalmi alapon álló szabályok érvényesülnek az egyébként mellérendeltségen nyugvó szabályok mellett. A közigazgatási szerződés hatással volt az angol és a német jogra, jogirodalomra is, bár ennek felhasználása igen erős ellenzésbe ütközött. Tekintve, hogy a közigazgatási szerződés az állami beavatkozás szerződési formáinak egyik alapkategóriája lett, indokolt megvizsgálni ennek történeti fejlődését, majd a jelenlegi időszakban is a tárgyalás során ismételtelen visszatérni ehhez.

\* Készülő nagyobb munka része

### 1. Az állami megrendelések történeti fejlődéséről

#### a) Az állami megrendelések a francia jogban

1. Az állami megrendelések több fajtáját szokták megkülönböztetni, témánk szempontjából ezek közül az úgynevezett közmunkák és közszállítások a jelentősek. Franciaországban a közigazgatási szerződés intézményének fejlődése szempontjából különös jelentősége volt a közmunkának.

A francia jogban *közmunkán* az olyan ingatlanon végzett építési, karbantartási munkát értenek, amelyet közérdekből végeznek valamilyen közttestület számlájára és annak ellenőrzése mellett.<sup>1</sup> Nem szükséges a további tárgyalás szempontjából, hogy ennek a meghatározásnak a részleteit itt megvizsgáljuk, egyes elemei a történelmi fejlődés során változtak. Annak kiemelése lényeges azonban, hogy az állami megrendelések alapján végzett építési munkák voltak a közigazgatási szerződések első megjelenési formái a francia történelemben. Az ezekkel a munkákkal kapcsolatban felmerült viták már jóval a francia forradalom előtt kikerültek a rendes bíróságok hatásköréből. Az utak, hidak építése királyi megrendelés alapján már a XV. században gyakorlattá vált. Ekkor részét képezték ezek az építkezések Colbert gazdaságpolitikájának: Colbert utak, hidak, csatornák építésével is elő akarta segíteni a kereskedelem fejlesztését. Egyébként már Colbert időszaka előtt a XVII. század elején kialakultak ezeknek a megrendeléseknek a sajátos szabályai, amelyek az általános kereskedelmi kapcsolatoktól eltérően, valamiféle alá-fölrendeltségi elemet tartalmaztak.<sup>2</sup>

Az adatok szerint a közmunkák jellegének megítélését jelentősen befolyásolta, az állami tulajdon felfogásának alakulása. A forradalmat megelőzően először a király magánvagyonra és a köztulajdon (a korona vagyonra) összefolyt, később azonban, a XVIII. század folyamán e két vagyon között különbséget tettek és azt hirdették, hogy az uralkodónak nincs tulajdonjoga a közvagyon fölött, az uralkodó csak őrzi és kezeli a korona tulajdonába tartozó vagyontárgyakat. A forradalom következtében hamarosan felmerült a köztulajdon sorsának a kérdése, s 1790-ben kimondták, hogy a korona vagyon a nemzetet illeti meg. Hosszabb ideig bizonytalanság volt azonban a közvagyon jogi sorsa tekintetében. Nem volt meg az a megkülönböztetés sem, amely később kialakult a köztulajdon közzogi szabályok, illetve a magánjog uralma alá tartozó része között. A köztulajdon túlnyomó részben ingatlant jelentett, s a köztulajdonba a forradalom során sok olyan vagyon került, amelyet a forradalom ellenségeitől elkoboztak. Ez utóbbi vagyontömegek közül gyakran értékesíteni is kellett, de a vevők attól tartottak, hogy a bíróságok nem ismerik el a tulajdonszerzés jogosságát. Ezért a VI. évben törvény mondta ki, hogy a nemzeti vagyon elidegenítésével kapcsolatban felmerülő viták igazgatási szervek hatáskörébe tartoznak, csak ezek előtt lehetett megtámadni a szerződést. A köztulajdonba tartozó ingatlanok sorsának közigazgatási bíróság elé jutása befolyásolhatta a közmunkákkal kapcsolatos viták közigazgatási szervek hatáskörébe utalását is a VIII. évben, hiszen a közmunkáknál mindig ingatlanon végzett munkákról volt szó. A munkák fogalmát tágan

<sup>1</sup>M. Waline: Droit administratif, Paris, 9e éd. 1963. 575. p.

<sup>2</sup>M. Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public, Paris, 11e éd. 1927. 787. p.; B. Chenot: Organisation économique de l'Etat, Paris, 1965. 36. p.

értelmezték. E fogalom alá tartozónak tekintették az új épület építését, fennálló építmények javítását, karbantartását, valamint az e munkákhoz kapcsolódó anyagszolgáltatásokat (adásvétellel egyes vállalkozási szerződéseket) is.<sup>3</sup>

A közmunkák közigazgatási jogi jellegének megállapításánál más tényező is szerepet játszhatott azonban nézetünk szerint. Komoly befolyást gyakorolhatott a fejlődésre az a tény is, hogy egyrészt a francia katonai célú építkezéseknek nagy hagyományai voltak, másrészt hogy a forradalom kezdetétől foglalkozni kellett az ország védelmét szolgáló erődítményekkel. A katonai célú építési munkáknál felmerülő viták nem tartoztak a rendes bíróságok elé, hanem megfelelő közigazgatási szervek döntöttek. Az erődítményekkel kapcsolatos munkák természetesen mindig ingatlanra vonatkozó munkavégzést jelentettek, s így közvetlen kapcsolat lehetett a katonai célú közmunkák és az ingatlan köztulajdon gondolköre között. Azt egyébként, hogy a honvédelmi szempontok a katonai jellegű intézkedések és intézmények, milyen fontosak voltak a köztulajdon fogalmának és szabályozásának alakulása szempontjából, a következő tény is jelzi. A köztulajdon helyzetének fejlődése szempontjából új korszak kezdetét jelenti, a vonatkozó irodalom szerint az az 1802-ben kibocsátott rendelet, amely az ingatlan köztulajdonról szól és első cikkeiben azt akarja tisztázni, hogy milyen területek és építmények tartoznak a hadügyminiszter rendelkezése alá.<sup>4</sup>

Feltehetőleg az említett tényezők hatásának tulajdonítható a közmunkák megítélésének egy további sajátossága is. A közmunkáknál a XIX. század elejétől elismerték a közigazgatási bíróság hatáskörét, a közigazgatási szerződés jelleget akkor, ha a munka végzésére nem a központi közigazgatási szervek adtak megrendelést, hanem a helyi közigazgatás szervei.<sup>5</sup> Ez a minősítés azért feltűnő, mert a közszolgáltatásoknál általában nem közigazgatási szerződésről és közigazgatási bírósági hatáskorról beszéltek a XIX. század második feléig, illetve a XX. század elejéig, hanem magánjogi szerződésekről.

A közmunkák egyébként fogalmilag szorosan összefonódtak a közszolgáltatásokkal. Ez megnyilvánult egyrészt abban, hogy az olyan munkavégzést minősítették közmunkának, amely közszolgáltatás céljait szolgálta, másrészt abban, hogy koncesszióknak a közüzem létrehozására és üzemeltetésére, közszolgáltatás nyújtására szóló megállapodást tekintették. A közmunkák fejlődése tehát megfelelt annak a fejlődésnek, amely a közszolgáltatásoknál a XIX. században az állami intézkedések nyomán kialakult. Széles körben terjedtek a közszolgáltatások és a koncessziók, s a közmunka. A közüzemek és a közszolgáltatások fogalmának bizonytalanná válása azután érintette a közmunkákat is. A jogirodalomban felmerült ezért, hogy célszerű lenne a tisztánlátás érdekében elválasztani egymástól a közmunka, a koncesszió és a közszolgáltatás fogalmát. A gyakorlat a közmunka

<sup>3</sup>T. *Ducrocq*: Cours de droit administratif et de législation française des finances, Paris, 7e éd. 1897. II. vol. 107. p. és 1900. IV. vol. 85, 104–105. p.; G. *Jéze*: Les contrats administratifs de l'Etat, de Départements, des communes et des établissements publics, Paris, 1927. 232–234. p.; J. *Dufau*: Le domaine public, Paris, 1977. 25–27. p.; A. *de Laubadère*: Traité théorique et pratique des contrats administratifs, Paris, 1956. I. 39–40, 50–51. p.

<sup>4</sup>*Ducrocq*: i. m. (3. jegyzetben) IV. 104–105. 298. p.

<sup>5</sup>*Hauriou*: i. m. (2. jegyzetben) 758, 792–793. p.; *Jéze*: i. m. (3. jegyzetben) 50–52. p.; M. *Long-P. Weil-G. Braibant*: Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, 4e éd. 164–166. p. és 422–426. p.; G. *Dupuis*: Sur la concession de service public, Recueil Dalloz 1978. Chr. 222–224. p.

fogalmát kiterjesztette, s olyankor is közmunka fennforgását és a közigazgatási bíróság hatáskörét állapította meg, amikor nem közszolgáltatással, hanem csak közhasznú építménnyel kapcsolatos építési munkákról volt szó (Commune de Monségur ügy), később viszont ismét hangsúlyt kapott a közszolgáltatással való összefüggés (Effimieff ügy). Az elméleti tisztázásra eddig nem került sor.<sup>6</sup>

2. *Közszállítások* esetén a közigazgatási szerv ingó dolgok beszerzésére köt megállapodást; a polgári jogi fogalmak szerint ez a szerződés adásvételnek, vagy szállítási szerződésnek, vagy vállalkozási szerződésnek minősíthető.<sup>7</sup> A történelmi fejlődés során a francia jogban a közszállítások fogalmi köre is fokozatosan szélesedett. A kiindulást az jelentette, hogy egy 1806-ból származó rendelet közigazgatási szerződésnek minősítette és a felmerülő vitákat a Conseil d'État hatáskörébe utalta azokat a megállapodásokat, amellyel központi közigazgatási szervek működésükhöz szükséges ingó dolgokat rendeltek meg. A beszerzések részben a közmunka elvégzéséhez kapcsolódtak (a vállalkozók nemcsak a munkát végezték, hanem a szükséges anyagokat is beszerzték és adták a munkához), részben azonban a közmunkától független szerződéseket jelentettek. Ez utóbbi esetekben merülhet fel különösen az a kérdés, hogy mi indokolta a szerződésekkel kapcsolatos viták közigazgatási útra terelését, s a közigazgatási szerződéssé minősítést. Amellett, hogy az általános történelmi fejlődési vonalra utalunk, egy további elemre is érdemes a figyelmet felhívni. Korábbi időszak közigazgatási jogi szerzőinek műveit tanulmányozva feltűnik az, hogy a közszállításoknál elsődlegesen a katonai megrendelésekre hivatkoznak, a közvetlen a katonaság ellátásához szükséges anyagok, eszközök beszerzését tartják szem előtt. Hauriou még arra is rámutatott, hogy a közszállításokkal kapcsolatos vitákban az eljáró szervnek a pénzügyi vonatkozások vizsgálatára kell koncentrálnia, vigyázva arra, ne keresztezze a közigazgatás (katonai) döntéseit. Feltehető, hogy a katonai vonatkozások indokolták egyes fuvarozási szolgáltatásoknak is a közszállítás fogalmi körébe vonását (az állam és a fuvarozó közötti különleges megállapodások esetén).<sup>8</sup>

A közszállítás közigazgatási szerződéssé minősítésénél fogalmi elemként kezdettől fogva azt jelölték meg, hogy közszolgáltatás céljainak kielégítéséről, működésének biztosításáról van szó. Ebből következik az, hogy a közszállítások köre mikor és merre terjedt. A közszolgáltatások a XIX. század második felétől kezdve a helyi közigazgatási szervek működési körében jelentkeztek egyre fokozódó mértékben. Hosszabb ideig, amíg a közszolgáltatások jelentősége nem vált közismertté, s az ezekkel kapcsolatos helyi közigazgatási tevékenységgel való foglalkozás nem vált égetővé, nem ismerték el közigazgatási szerződésnek a helyi közigazgatási szervek beszerzésekre irányuló szerződéseit. Amikor azonban a közszolgáltatások működtetésével, feltételeinek megteremtésével kapcsolatos tevékenységet a közigazgatási jog körébe tartozónak jelölték meg, akkor beállt a változás a közszállítások körének meghatározásánál is és a közigazgatás helyi szerveinek a közszolgáltatások céljait szolgáló megrendeléseit is közszállításnak tekintették. Egy ideig eltérő szabályok érvényesültek még a közigazgatási jog keretén belül aszerint, hogy megrendelőként központi vagy helyi szerv szerepelt, később azonban ez a különbség megszűnt. A

<sup>6</sup> Ld. a 6. jegyzetben hivatkozott forrásokat.

<sup>7</sup> *Waline*: i. m. (1. jegyzetben) 579. p.

<sup>8</sup> *Ducrocq*: i. m. (3. jegyzetben) II. 187–190. p.; *Hauriou*: i. m. (2. jegyzetben) 856. p.; *Jéze*: i. m. (3. jegyzetben) 5–6. 42, 44–45. p.

közszállítások köre tehát – a közmunkákéhoz hasonlóan – a közszolgáltatásokhoz kapcsolódott és azzal együtt változott.<sup>9</sup>

3. Az állami megrendelések francia joganyagának tanulmányozása során arra a következtetésre lehet jutni, hogy a hangsúly fokozatosan észrevétlenül eltolódott az idők folyamán. Az első szakaszban a forradalom idején, és azt követően a XIX. század első felében a közcél megvalósítása, a megrendelés pártatlanságának és a közpénzek megfelelő felhasználásának biztosítása állt előtérben. Ennek a gondolatnak megfelelően keletkeztek a témára vonatkozó részletes jogszabályok. Lassan rájöttek azonban arra, hogy a vállalkozókkal szemben gyakorolt túlzott szigor csak az a következménye, hogy nem találnak megfelelő szerződő partnert, legfeljebb olyant, aki szorult helyzetben vagy megfelelő szakmai tudás és jobb üzletfelek nélkül tárgyal a közigazgatási szervekkel. E tények belátása azonban a szabályozás alapvető jellegén nem változtatott, hanem csak finomította a fennálló rendszert.

Ezzel szemben a fejlődés új szakaszának vonásait jelzi nézetünk szerint Jéze egyik megállapítása. Jéze felhívja a figyelmet arra, hogy az állami megrendelések nemcsak eseti kapcsolatot jelenthetnek a közigazgatási szervek és a szolgáltatást nyújtók között, hanem ez a kapcsolat visszatérő, rendszeres is lehet. A közszállítást végző fél a rendszeressé váló viszonyban úgy jelenik meg, mint a közszolgáltatás nyújtásának egyik elengedhetetlen feltétele, kooperáló partner szerepét tölti be. Ahhoz azonban, hogy e nyilatkozat megtételére sor kerülhessen (1927-ben), sok mindennek meg kellett változnia a XIX. század elejére jellemző viszonyokhoz képest. A XIX. század második felében, a háttérben lezajlott az a nagy változás, amelynek során az elsődlegesen katonai célok kielégítésére szolgáló, és ennek megfelelő szigorra építő közigazgatási szerződések másik nagy felhasználási területe, a közszolgáltatások szervezése is jelentőssé válik. A változás nem jelenti az eredeti alkalmazási kör megszüntetését. Csak azzal jár, hogy a korábban kialakult jogintézményt új területen is hasznosítják, s ezzel szükségszerűen együttjár a régi elvek mellett, új elvek, új megoldások kiépítése is.<sup>10</sup>

A fejlődés egy további fokozatáról akkor lehet nézetünk szerint beszélni, amikor az állami megrendelések további új feladatot kapnak a régiek mellé. A XX. században az állami megrendelések egyre inkább olyan eszközként is szolgálnak, amelyek révén meghatározott gazdasági célok eléréséhez lehet hozzájárulni. Külön foglalkozunk azzal, hogyan jelenik meg a közigazgatási szerződés az állam gazdasági folyamatokba való beavatkozási törekvéseinek szolgálatában. Már itt említésre érdemes azonban az, hogy az új szerep előtérbe lépése azzal jár, hogy a korábban kialakult szerepekre árnyék borul. Annak ellenére, hogy a korábbi feladatok továbbra is megmaradnak és a jogi szabályozás jellegében lényeges változás nincs, az új elem ragadja meg inkább az irodalom figyelmét. Úgy véljük ez magyarázza azt, hogy a téma néhány olyan kiváló művelője, aki a tendenciákra is figyel, azt állapítja meg, hogy az állami megrendeléseknek általában megváltozott a jellege és ma már az állam nem ellenfele a szerződő partnerének, hanem érdekeik megegyeznek.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Jéze: i. m. (3. jegyzetben) 35–38. p.; J. P. Hainaut–R. Joliet: Les contrats de travaux et de fournitures de l'administration dans le Marché commun, Bruxelles 1962. I. 175–176, 202–203. p.

<sup>10</sup> Ducrocq: i. m. (3. jegyzetben) IV. 291–299., II. 187–189. p.; Hauriou: i. m. (2. jegyzetben) 777–791, különösen 788. p.; Jéze: I. m. (3. jegyzetben) különösen a 42–43. p.

<sup>11</sup> M. Waline: L'évolution récente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants, Revue de droit public 1951. I. 5, 13. p.; M. A. Flamme: Traité théorique et pratique des marchés publics, Bruxelles, 1969. I. 12. p.



b) *Az állami megrendelések az angol jogban*

4. Az állami megrendelések jelentős szerepet játszottak Angliában is, de a joganyag fejlődése más vonalat mutat, mint Franciaországban. Az egyik eltérő vonás, ami az anyag feldolgozását is erősen megnehezíti az, hogy egészen a legutóbbi időkgig nem foglalkoztak az angol jogászok az állami megrendelések általános problémáival. A közszállítások és a közmunkák nem jelentek meg külön jogintézményekként, csak egy-egy részletszabály alakult ki a bírói gyakorlatban és egyes törvényekben, ezek azonban általában nem a közmunkák és közszállítások speciális szabályai, hanem szélesebb területre vonatkoznak. Így a felmerülő kérdéseket többnyire más témakörben lehet megtalálni, mint a francia jogban.

Az angol felfogás jellemzője az, hogy nagy hangsúlyt helyeznek a közpénzek felhasználásának parlamenti ellenőrzésére. A közpénzek hatékony hasznosítása a francia jogfejlődésben is fontos szempont volt, de az angol történelemben ez a szempont másként jelentkezett, más megfogalmazást kapott. Eltérés van a logikai kiindulópont tekintetében: Angliában az uralkodó magánvagyonra és a közvagyonra lassabban vált el egymástól, mint Franciaországban, 1800-ban születik az első olyan jogszabály, amely különbséget tesz a király magán földtulajdonra és a köztulajdonban álló föld között, és Maitland szerint még ezután is hosszabb ideig bizonytalanság volt e különbségtétel tekintetében.<sup>12</sup> Már a forradalom előtt megindult viszont a küzdelem a király és a parlament között az akkor még egységes koronavagyon felhasználásának kérdésében. Harc folyt azért, hogy a király ne adományozzon nagy birtokokat és éles ellentétek voltak akörül, mennyi pénzzel, milyen célok elérése érdekében gazdálkodhat a király, milyen adót szavaz meg a parlament. 1665 óta szokás volt az, hogy a parlament meghatározta a megszavazott pénzösszeg rendelkezését. Hosszú fejlődés után kialakult az éves költségvetési rendszer a főbb kiadások meghatározásával; e rendszer gyökerei az említett törekvésekre vezethetők vissza. Az elmondottak mellett figyelembe kell azonban azt is venni, hogy 1947-ig a királyt nem lehetett perelni. A történelem folyamán nem egyszer előfordult az, hogy az uralkodó nem akarta megfizetni tartozását, s ezért a hitelezők a szerződéskötéskor biztosítékokat akartak kapni. A nagyobb összegű tartozások esetén a parlament által megszavazott fedezet, megfelelő biztosíték lehetett. Így tehát a hitelezők érdeke is amellettt szót, hogy a király tervezett szerződésével a parlament is foglalkozzon. E kettős alapon annyira elfogadottá vált a parlament jóváhagyásának megkövetelése a király kiadásaihoz, hogy a XIX. században eléggé általánosnak tekinthető az a tétel, amely szerint a király nevében eljáró, állami megrendelést adó szervek cselekményei alapján megkötendő szerződés érvényességi feltétele a parlament előzetes hozzájárulása, pontosabban a pénzfelhasználás parlamenti részéről történő engedélyezése. Csak XX. századi jogesetekben tisztázódott végül az, hogy a parlament előzetes döntése nem érvényességi feltétele a szerződéseknek.<sup>13</sup>

Az állami megrendelések között – amennyire a hiányos adatokból meg lehet állapítani – a legnagyobb szerepe a katonai célúaknak volt. Az ezekkel kapcsolatos jogi kér-

*Maitland: The constitutional history of England, Cambridge, 1911. 432–433. p.*

*Ud: i. m. (12. jegyzetben) 431, 438–439. p.; J. D. B. Mitchell: Constitutional law, 2nd. ed. 153. p.; H. Street: Governmental liability, Cambridge, 1953. 87–89. p.; Rent contracts, Harmondsworth, 1972. 26. p.*

dések is elsősorban alkotmányjogi problémaként maradtak fenn: annak érdekében, hogy a katonaságra támaszkodva ne lehessen megszerezni a politikai hatalmat, állandó hadsereget csak a parlament hozzájárulásával lehetett fenntartani, s a parlament évente megvizsgálta, milyen létszámú hadsereg megtartása indokolt és döntött a katonai célú kiadásokról is. Ez a rendszer egészen 1955-ig fennmaradt.<sup>14</sup> Megállapítható azonban az, hogy a XIX. század első felében külön központi állami szerv (Ordnance Department) gondoskodott a katonai beszerzésekről, és intézte más állami szervek részére is a megrendeléseket. Szerepét később a Hadügyminisztérium vette át, de a XX. században is ismételten olyan megoldás alakult ki, amelyben a megrendeléseket egy önálló központi állami szerv intézte.<sup>15</sup>

Az állami megrendelések speciális szabályai a bírói gyakorlatban nem jöhettek létre azért sem, mert a megrendelések alapján perlésre nem volt lehetőség. A XIX. században mégis eljutottak a viták bíróság elé, ha külön előzetes eljárásban a király megadta az engedélyt a perléshez. Maitland szerint ilyen alapon szerződésből eredő vita 1874-ben került bírósághoz (Thomas v. the Queen L. R. 10 Q. B. 31.). Talán jellemzőnek lehet tekinteni, hogy ekkor a vita katonai célú szerződésből keletkezett: a Hadügyminisztérium nem fizette meg a megállapodásnak megfelelő díjat, s ezért sor került a marasztalásra. A későbbiekben sem vált azonban jellemzővé a bírói út igénybevétele az ezekből a szerződésekből származó vitáknál, Maitland közel negyven évvel ezután az eset után csak jósolta azt, hogy a szerződések adnak majd a jövőben elsősorban alapot erre a különleges eljárásra, de az eltelt idő alatt újabb vitáról nem számolt be, bár időközben a katonai megrendeléseknél külön szabályozták is az eljárást.<sup>16</sup>

Lehet adatokat találni arra is, hogy folytak központi megrendelések alapján közmunkák is. Már a XVI. századtól külön szerv hatáskörébe tartozott a középületek karbantartása és építtetése, s a XIX. század közepén létrehozták a Közmunkaügyi Hivatalt, amely azután 1940-ben minisztériumi rangra emelkedett,<sup>17</sup> ennek ellenére a közmunkákkal kapcsolatban kialakuló jogviszonyoknak sem volt döntő szerepe a jogfejlődésben.

Az állami megrendelések szerepének alakulásában meghatározó tényező volt az, hogy Angliában az állam kevésbé avatkozott bele a gazdaság fejlesztésébe, mint Franciaországban. Ez nem jelenti az angol állam közömbösségét a gazdasági kérdések iránt, csak azt, hogy az állami lépések hosszú időn keresztül inkább közvetett jellegűek voltak. Jennings a kormányzat magatartását úgy jellemzi, hogy 1906 előtt a gazdasági problémákat pénzügyi kérdésekként kezelték, s ezen túlmenően az állami tevékenység csak általános szabályozásra korlátozódott a szabad kereskedelem elveinek tiszteletben tartásával, s kivételt csak néhány speciális gazdasági terület (bizonyos közszolgáltatások szervezése, főleg a helyi közigazgatási szervek részéről) jelentett. Kisebb változást hozott 1906 után a liberális kormányok tevékenysége, az I. világháború, de az alapvető átalakulás, az aktív

<sup>14</sup> S. A. de Smith: Constitutional and administrative law, Harmondsworth, 1973. 2nd. ed. 199–200. p.

<sup>15</sup> Turpin: i. m. (13. jegyzetben) 111–112. p.

<sup>16</sup> Maitland: i. m. (12. jegyzetben) 483–484. p.: Maitland álláspontját alátámasztja Holdsworth is de nála megtalálhatók a gondolati előzmények is (W. Holdsworth: A history of English law, London, 1938, 2nd ed. IX. vol. 32–34. p.); ld. továbbá War Department Stores Act 1867.; O. Hood Phillips–P. Jackson: Constitutional and administrative law, London, 1978, 6th ed. 640. p.

<sup>17</sup> Turpin: i. m. (13. jegyzetben) 118. p.

állami beavatkozás kibontakozása csak a két háború közötti időszakra tehető a növekvő munkanélküliség hatására és a Munkáspárt előretörésének megfelelően.<sup>18</sup>

A francia jogban elsősorban a közszolgáltatásokkal kapcsolatban vált bizonytalanná a közigazgatási szerződés határvonala, alkalmazási köre.

Az angol jogban ehhez hasonlítható problémákat az államnak a gazdasági élet fokozódó ellenőrzésével, a gazdasági életbe való aktívabb bekapcsolódásával összefüggésben figyelhetünk meg. A XIX. század első felétől kezdve növekszik azoknak az állami szervezeteknek a száma, amelyeknek a feladata valamilyen gazdaságellenőrzési, majd később egyre inkább gazdálkodási feladat ellátása. Ezeknél a szervezetnél a kérdés elsősorban úgy jelentkezik, hogy mennyiben tekinthetők közigazgatási szervezeteknek, s ennek megfelelően mennyiben hivatkozhatnak a közigazgatási (központi) szervezet megillető előjogokra. A szerződésekkel kapcsolatban ez a kérdés főleg azt jelentette, hogy ha közigazgatási szervezetnek tekintette ezeket, akkor nem volt lehetőség perlésre csak külön előzetes eljárás alapján. Biztos megkülönböztetési ismérvek nem alakultak ki, nem adott támpontot a funkció vizsgálata, s végül is szilárd minősítési alapot csak az jelentett, ha a szervek létrehozását, feladatait megállapító jogszabályok kifejezetten kimondták a közigazgatási jelleget.<sup>19</sup>

5. Az állami megrendelések joganyagának angol fejlődését figyelemmel kísérve, az eddigiekben a közigazgatási szerződések speciális közjogi elemeinek jelentkezését, szabályozását kerestük. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy az angol jogban a közigazgatási szerződés nem jelenik meg önálló jogintézményként. Az állami megrendelésekre vonatkozó joganyag tehát általában a szerződések megfelelő magánjogi szabályai-ból áll, s csak kiegészítést, egy-egy sajátos elemet jelentenek azok a közjogi vonatkozások, amelyekről az előzőekben szó volt. A kép nem felelne meg azonban a valóságnak akkor, ha ennél a pontnál megállnánk. Annak ellenére ugyanis, hogy Angliában nem születtek olyan részletes jogszabályi előírások, mint Franciaországban, a közigazgatási szervek itt is arra törekedtek, hogy olyan egységes szerződéskötési gyakorlat és egységes szerződési feltételrendszer alakuljon ki a különböző közigazgatási szervek szerződési gyakorlatában, amely az elérendő célok megvalósítását, a közpénzek hatékony felhasználását legjobban biztosítja. Akkor, amikor a költségvetés a szerződések szempontjából olyan nagy jelentőségre tett szert, mint azt jeleztük, érthető, hogy a Pénzügyminisztérium fontos szerepet kapott. A Pénzügyminisztérium a XIX. század első fele óta kialakult gyakorlat szerint ellenőrzi a szerződéskötéseknél követett általános gyakorlatot, általános irányelveket határoz meg anélkül, hogy az egyes szerződések megkötésébe beleszólna. A különböző közigazgatási szervek tevékenységének összehangolásához idővel nem látták elegendőnek a Pénzügyminisztériumnak ezt a tevékenységét, és 1920-ban koordinációs bizottságot hoztak létre, amely azóta is működik. Jelentős részben ezeknek a szervezeteknek a törekvései hatására lassan kialakultak az egyes nagyobb gazdasági területekre, szerződéses kapcsolatokra azok az általános feltételek, amelyek ma már a közigazgatási szervek gyakorlatában általánosan alkalmazásra kerülnek. Az általános feltételek nem jogszabályok (ennyiben eltérnek tehát a francia rendezéstől), de használatuk annyira elterjedt, hogy a vonatkozó

<sup>18</sup> *I. Jennings*: *Cabinet government*, Cambridge, 1959. 3rd ed, 317. p.

<sup>19</sup> *Mitchell*: i. m. (13. jegyzetben) 184–186. p.; *de Smith*: i. m. (14. jegyzetben) 125–126. p. 220–221. p.; *J. F. Garner*: *Administrative law*, London 1974. 312. p.

joganyag vizsgálatánál figyelembe kell venni ezeket.<sup>20</sup> Éppen a szerződési feltételek alapján létrejövő szerződéses gyakorlat a legfontosabb területe Angliában a közigazgatási szerződéseknek. A szerződési feltételek tartalmát egyébként idővel úgy alakították, hogy alkalmassá tették az egyre erősebben érvényesülő gazdaságpolitikai elképzelések megvalósítására. A szerződések fokozatosan itt is az állami szervek eszközeivé váltak a gazdasági folyamatokba való beavatkozáshoz.

6. A közigazgatás helyi szerveinek szerződésai Angliában is más fejlődési vonalon haladtak, mint a központi szervek szerződésai. A megkülönböztetés alapja azonban nem volt azonos a Franciaországban látottakkal. Kezdetől fogva mind a központi, mind a helyi szervek szerződésai az általános magánjogi szerződési szabályok hatálya alá estek. A különbség abban állt, hogy – amint már említettük – az uralkodót nem lehetett perelni akár maga kötötte a szerződést, akár nevében a közigazgatás központi szervei. Ez a privilégium azonban csak az uralkodót illette meg, a helyi közigazgatási szerveket nem, a helyi közigazgatási szerveket nem is tekintették az uralkodó nevében eljáróknak. Pollock a XIX. század második felében azt írta, hogy a jogi személynek csak egy fajtáját ismerik el, a corporation-t. Ennek a corporation kategóriának sui generis fajtája az uralkodó. A közigazgatás helyi szerveire viszont – régen kialakult gyakorlatnak megfelelően – semmi sajátos szabályt nem kell alkalmazni, hanem ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint akármilyen más jogi személy.<sup>21</sup>

A központi és a helyi szervek szerződéseinek megkülönböztetése abban is megnyilvánul, hogy – bár a közigazgatási szerződés külön kategóriáját általában nem ismerik el – a központi szervek megrendeléseit elkülönítve tartják számon, külön névvel jelölik; ezeket nevezik government contract-nak. A jogirodalom a helyi közigazgatási szervek szerződéseivel keveset foglalkozik, s a rendelkezésre álló források alapján arra lehet következtetni, hogy ezek a szerződések a helyi közszolgáltatásokkal állnak többnyire szoros kapcsolatban. Ez a kapcsolat természetesen nem áll fenn a központi szervek szerződésénél (legfeljebb a közszolgáltatások országos méretű szervezésével van meg), így bizonyos eltérés még a szerződés tárgya tekintetében is adódik.

A helyi közigazgatás szervei a XIX. század első felében rendkívül nehéz helyzetbe kerültek. Az évszázadokkal korábban kialakult szervezetben változtatások nem történtek, az ipari forradalom hatására viszont teljesen új körülmények alakultak ki. Bár a közszolgáltatások szervezésében és ellátásában a magánkezdeményezés jelentős eredményeket ért el, elengedhetetlen volt az, hogy a közigazgatás is lépéseket tegyen. Az 1930-as évektől kezdve egymás után születtek olyan törvények, amelyek megváltoztatták a helyi közigazgatás szervezetét, működését. A jogszabályok közé nagyszámú egyedi törvény is tartozott. Ezekre azért volt szükség, mert a helyi közigazgatási szervek csak a meghatározott célokra költhettek pénzt, a célokat pedig többnyire évszázadokkal korábban határozták meg az akkori igényekre tekintettel. Ha tehát ezek a szervek a vízvezetékek, gázszolgáltatás, stb. céljaira pénzt akartak fordítani, meg akarták teremteni új közszolgáltatások alapjait, közüzemeket akartak létesíteni, akkor tevékenységi körüket bővíteni kellett, s ehhez a parlamenttől engedélyt kellett kapni. Külön eljárás volt ugyan ezeknek az egyedi törvé-

<sup>20</sup> Turpin: i. m. (13. jegyzetben) 74–77, 84–86. p, 103–105. p.; Street: i. m. (13. jegyzetben) 104. p.

<sup>21</sup> F. Pollock: Principles of contract, London, 1889. 5th ed. 111–112. p.

nyeknek az elfogadtatására, mégis a nagy igényre és a felmerülő nehézségekre tekintettel 1845-ben és 1847-ben úgynevezett *Clauses Act*-eket bocsátottak ki, amelyek segítséget nyújtottak a különböző közszolgáltatásokhoz szükséges, törvényi engedélyek klauzuláinak megfogalmazására. Ez a fejlődés együtt kellett, hogy járjon nagy megrendelésekkel az adásvételi, szállítási, vállalkozási szerződések, azaz a helyi közigazgatási szervek által kötött közszállítási és közmunka szerződések létrejöttével. A forrásokban nem találni azonban utalást arra, hogy a helyi közigazgatási szerveknek a szerződéseire a XIX. században más szabályokat kezdtek volna alkalmazni, mint a magánjogi szerződésekre általában, amiatt, mert a közigazgatási szervek közszolgáltatásokkal kapcsolatos szerződéseiről volt szó.<sup>22</sup> A közigazgatás helyi szerveinek szerződési gyakorlatában nem alakultak ki olyan egységes általános szerződési feltételek, mint a központi szervek szerződésükéinél. Csak a legújabb fejlődési lépésként, az 1960-as évek végén tesznek kísérleteket arra, hogy a helyi szervek megrendelési gyakorlatát összehangolják, de ekkor sem sikerült a szerződési feltételek egységessé tételével az állami megrendelések egységes joganyagát kialakítani<sup>23</sup> (eltérően a francia jogi szabályozástól, ahol az egység létrejött).

Megjegyzendő, hogy a közigazgatás helyi szerveinek szerződéseinél is kialakult olyan tétel a bírói gyakorlatban, amely a közigazgatási tevékenységet korlátozó szerződési kikötéseket érvénytelennek tekinti. Ugyanez az elv a központi közigazgatási szervek szerződéseinél is megfogalmazásra került. E szabály megjelenése azonban az állami megrendelésekkel közvetlen kapcsolatban nem volt. Létrejötté után viszont a közigazgatási szervek minden szerződésére, így az állami megrendelésekre is vonatkoztatták. Mindez nem változtat azon az álláspontunkon, hogy a helyi közigazgatási szervek szerződésai nem játszottak döntő szerepet az állami megrendelések angol joganyagának alakulásában.

7. Az előszóban kiemeltük már azt, hogy a jogfejlődésre leginkább befolyást gyakorló angol, francia és német megoldásokra korlátozzuk a tárgyalást. Nem lehet azonban említés nélkül hagyni az Egyesült Államokban kialakult helyzetet sem. A rendkívül gazdag amerikai anyag ismertetése helyett csak annak jelzésére szorítkozunk, egyrészt hogy az állami megrendelések súlya az I. világháború óta igen nagy lett, a gazdaságirányítás eszközeként (Keynes elveinek megvalósításával) fokozódó mértékben felhasználásra kerültek, s a kormányzat és a magáncégek szoros összefonódása alakult ki, másrészt hogy a fejlődés nem a bírói gyakorlatban kidolgozásra kerülő jogtételek útján haladt elsősorban, hanem főleg az általános feltételek, továbbá egyes magasszintű jogszabályok útján. Az elmondottak azt jelzik, hogy az amerikai jogfejlődés közel áll az angolhoz, s a megegyezés ateinketben is megfigyelhető, hogy különösen nagy jelentősége van a katonai célú megrendeléseknek. Azonosság áll fenn abban is, hogy az általános feltételekbe beiktatott eljárási szabályok alapján a felek között felmerülő viták általában nem bíróság elé kerülnek; amerikai sajátosság viszont az, hogy a viták rendezésére a megrendelő központi állami szerv keretében kialakított döntőbizottságok hivatottak.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> *Jennings: Principles of local government law*, London, 1931. 73–75. p.; *W. A. Robson: The development of local government*, London, 1948. 2nd ed. 236–248. p.; *Pollock: i. m.* (21. jegyzetben) 112–113. p.; 2nd ed. 1–20. p.; *de Smith: i. m.* (14. jegyzetben) 210–212, 390–394, 411. p.; *E. C. S. Wade–G. Godfrey Phillips: Constitutional law*, 1960. 6th ed. 314–317, 343–345. p.

<sup>23</sup> *Turpin: i. m.* (13. jegyzetben) 246–247. p.

<sup>24</sup> A gazdag irodalomból ld. *A. S. Miller: Administration by contract: a new concern for the administrative lawyer*, *New York University Law Review* 1961. 5. 958–968. p.; *F. Trowbridge vom*

Adataink szerint egyébként az Egyesült Államokban létrejött jogi megoldás nem technikai részleteivel gyakorol elsősorban hatást, hanem példaként szolgál a szerződések felhasználásával.

c) *Az állami megrendelések a német jogban*

8. Az állami megrendelések joganyaga a német jogban bizonyos fokig eltérően alakult, mint a francia, vagy az angol jogban, s ez a német történelem fejlődésének sajátosságaival magyarázható. Az eltérés egyik eleme nézetünk szerint abból fakad, hogy a német állam erősebben beavatkozott a gazdasági életbe, mint a francia vagy az angol állam.

A történelmi előzményekért a XVII. századig érdemes visszanyúlni. Azt lehet látni, hogy ebben az időben már a német államokban található Európa egyik fegyvergyártási központja. A fegyvergyártás mellett a későbbi fejlődés során szerepet játszott az, hogy erős állandó hadsereget tartottak fenn. Fontos elem továbbá az is, hogy az abszolút uralkodók a merkantilista politika kibontakozásának időszakában aktív szerepet játszanak a gazdasági élet fejlesztésében, s ez Poroszországban is megfigyelhető. A porosz uralkodó feladatának tartotta, hogy hatalmi eszközökkel is szervezze a gazdaságot, s ha kellett saját üzemeket létesített a fejlődés biztosítása érdekében. A porosz állam történelmében nem lehetett meglepő az, hogy az állami üzemek megjelentek a fegyvergyártás területén is, valamint a hadviseléshez szükséges iparágakban (részben kizárólag állami tulajdonról volt szó, részben az állam és a magántőke közös vállalkozásáról). Hasonló jelenség Angliában is, Franciaországban is megtalálható, de Poroszországban a méretei jelentősebbek, illetve a hatása nagyobb a későbbi időkra. Az állam viszonylag jelentős arányú részvétele az állami életben a XIX. század elejéig fennmarad. A XIX. század elején részben azért, mert a fejlődő iparnak, kereskedelemnek több szabadságra volt szüksége, részben azért, mert a háborúk miatt nagy államadósságok keletkeztek, s így az állami tulajdon egy részét el kellett adni, az állam visszavonult a gazdasági élet területén. Ez a visszavonulás azonban csak részleges és időleges, s nem befolyásolta lényegesen a katonai szempontból fontos pozíciókat.<sup>25</sup>

A XIX. század második felében a német állam ismét előretör a gazdaságban, elsősorban Poroszországban, majd az egész Birodalomban. Ez az előretörés legfeltűnőbbben a posta, a bank, majd a vasút állami kézbe való vételében jelentkezik, de egyre erőteljesebb a monopóliumok államosítása, s általában a liberalizmus elleni fellépés. Gazdaságtörténe-

---

*Baur*: Fifty years of government contract law, Federal Bar Journal 1970. 4. 305–308. p.; Law and Contemporary Problems 1964. 1. és 2. szám teljes anyaga. *J. K. Galbraith–G. G. Johnson*: The economic effect of the Federal Public Expenditure, Washington, 1940.; *J. K. Galbraith*: The new industrial state, Aylesburgh, 1972. 2nd ed. 230–236. p.; *A. Shonfield*: Modern capitalism, Oxford, 1969. 342–346. p.

<sup>25</sup>*E. R. Huber*: Deutsche Verfassungsgeschichte, Stuttgart, 1957. I. 201. p.; *H. Staudinger*: Der Staat als Unternehmer, Berlin, 1932. 12–20. p.; *W. Sombart*: Studien zur Entwicklungsgeschichte des modernen Kapitalismus, München–Leipzig, 1913. II. 90–98, 120–121. p.

szek ezt már nem egyszerűen a hagyományos porosz vonal továbbvitelének tekintik, hanem a konzervativizmus és az állami dirigizmus új tüneteinek.<sup>26</sup>

A gazdaságpolitikai irányvonal változott tehát, de ez nem jelentette a társadalmi fejlődés döntő előre haladását, s a politikai élet szabaddá válását. Ennek a helyzetnek általános társadalmi és egyes jogi következményeire Marx és Engels felhívta a figyelmet. Marx a német államot úgy jellemezte, hogy az „nem egyéb, mint parlamenti formákkal szegélyezett, feudális elemekkel kevert, egyszersmind a burzsoáziától már befolyásolt, bürokratikus megácsolt, rendőrileg őrzött katonai önkényuralom”.<sup>27</sup> Engels pedig összehasonlítva azt, hogy az angol és a francia jogi szabályozás milyen társadalmi alapokra támaszkodhat, a német helyzetről a következőket írta: „Ezzel szemben mi a történelmi talapzata a mi német jogászaiknak? Semmi más, mint a középkori maradványok évszázadok óta tartó passzív, többnyire kívülről jövő csapásoktól előrelökődött, mai napig sem bevégzett bomlási folyamata; egy gazdaságilag elmaradott társadalom, amelyben a feudális junker és a céhmester szelleme kísért és új porhüvelyt keres; olyan jogállapot, amelyet a rendőri önkény – habár a fejedelmi kabinet-jogszolgáltatás 1848-ban eltűnt – még naponta megtépáz.”<sup>28</sup> Engels egyébként gazdaságilag is kifejezetten károsnak találta szabad kereskedelem elveinek feladását.<sup>29</sup>

9. Mielőtt azt vizsgálnánk meg, hogy az állami üzemek számának gyarapodása milyen hatást gyakorolt az állami megrendelésekre, érdemes itt is röviden kitérni a fiscus-emélet alakulására.

Így utalnunk kell arra, hogy a német fejlődés nem különbözött a többi országoztól az uralkodó és az állam vagyónak egységes kezelésében. Sajátos német megoldás azonban az, hogy az államtól független, külön személyként kezelték a fiscus-t, amely minden gazdasági természetű ügyben eljár, s amelyet perelni lehetett, magatartását pedig a magánjog szabályai szerint kellett elbírálni. A XIX. század elején elválik azonban a közvagyon az uralkodó magánvagyonától, s a XIX. század második felében a német állam is eljut oda, hogy közjogi tevékenysége ellen is bírósághoz lehet fordulni, létrehozzák a közigazgatási bíróságokat. Amíg tehát korábban olyan tendencia érvényesült, hogy magánjoginak minősítettek mindenféle állami magatartást, annak gazdasági természetére hivatkozva azért, mert így a perlésre is mód nyílt, a közigazgatási bíráskodás bevezetése után már a közjog szabályai alapján is lehetőség volt a perlésre, s a jogviszonyok magánjogivá minősítésének indoka elesett. Emellett a XIX. század második felében az állam szerepének erősödése azzal járt, hogy a közjog jelentősége megnőtt. Elvetették tehát azt az elméletet, amely a közjogi jogviszonyokban fellépő államtól különálló személynek tekintette a fiscus-t és helyébe lépett az a felfogás, hogy az állam cselekményeinek egy részét a közjog, más részét a magánjog szabályai szerint kell elbírálni. Az állam szerepének növe-

<sup>26</sup> W. Treue: Expansion und Konzentration in der deutschen Volkswirtschaft (1866/71–1914), in: Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, hrg. H. Coing–W. Wilhelm, Frankfurt/Main 1977. II. 28, 36. p.; Huber: i. m. (25. jegyzetben) IV. 1051. p.; Staudinger: i. m. (25. jegyzetben) 25–29. p.

<sup>27</sup> Marx, K.: A gothai program kritikája, Marx Engels Művei, Budapest, 1969. 27. p.

<sup>28</sup> Engels, F.: Az erőszak szerepe a történelemben, Marx Engels Művei 21. kötet, Budapest, 1970. 383. p.

<sup>29</sup> Engels, F.: Előszó Marx szabadkereskedelméről tartott 1848. évi beszédének 1888-as amerikai kiadásához, Marx Engels Művei 19. kötet. Budapest, 1970. 407–413. p.

kedése pedig maga után vonta azt, hogy az állam tevékenységének minősítésénél nagyobb részt kapott a közjog, mint korábban a fiscus önálló szerepeltetésénél. A közjog előretöréséről beszélnek ebben az időszakban, de tekintve, hogy a közigazgatási jog önálló elmélete ekkor még nem volt fejlett, jelentős részben magánjogi kategóriák használatával lehet találkozni a közigazgatási jog területén is.<sup>30</sup>

Az átállás természetesen magával hozta a vegyes természetű jogviszonyokat; azonban sem az állam jellegének, sem pedig a közigazgatási jog önállóságért való küzdelmének nem felelt meg a vegyülés, és küzdelem folyt a közjogi elemek elválasztásért. Ez a harc sikeres volt, ami egyúttal a francia jogban kialakult közigazgatási szerződés gondolatának elvetését is jelentette. (Jellinek-nél megjelenik ugyan a közigazgatási szerződés fogalma, de ez nem a franciák által kidolgozott jelenséget fedi.)

10. Az állami megrendelésekről a német irodalomban nagyon kevés említés történik. Ebben feltehetőleg szerepe van az állami üzemeknek is. Az általában legnagyobb jelentőségű megrendelő, a hadsereg számára más országoknál nagyobb mértékben vehették igénybe az állam saját kezelésében lévő gyárakat. Emiatt az állami megrendelések gazdasági súlya viszonylag kisebb lehetett. (Arra, hogy a katonai célú állami gyáraknak milyen szerepe lehetett, következtetni lehet a hadügyi igazgatás egyes szerveinek feladataiból is.<sup>31</sup>) Ez nem jelentette azonban azt, hogy ne lettek volna jelentős állami megrendelések Németországban is, sőt, hogy e megrendelések ne szolgálták volna a hadsereg céljait is. Utalásokat lehet találni a hadsereg élelmiszerral való ellátásának érdekében kötött szerződésekről, erődítmények építéséről, katonai célokat is szolgáló víziközelkedési hálózat építéséről, és hajók készítéséről. Tekintve, hogy itt az államnak tisztán vagyoni tevékenységéről volt szó, nem volt kétséges a létrejövő jogviszonyok magánjogi minősítése, s ezen nem változtatott a fiscus fogalmának megváltozása, a közjognak a XIX. század második felében történő térnyerése sem.<sup>32</sup> Azon túlmenően azonban, hogy e szerződések minősítését egyértelműnek találták, nem foglalkoztak a kérdéskörrel. Külön szabályanyag, speciális gyakorlat kialakulásáról csak a közigazgatás döntéshozatala, eljárása tekintetében lehetett szó, ez azonban elvált a szerződések joganyagától.

A XX. században az állami megrendelések szerepe megnőtt. Szükségszerűen ezt hozta magával a fegyverkezés, majd a világháború, később a náci rendszer. Bizonyos fokig ezzel az irányattal szemben hatott az, hogy az állam saját gazdasági tevékenysége növekedett, az első világháború alatt, majd ezután újabb üzemek kerültek állami tulaj-

<sup>30</sup>G. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, Freiburg i. Br. 1892. 54–63. p.; O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrechts, München–Leipzig, 3. Aufl. 1924. I. 114–115. p.; F. Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, Tübingen, 1928. 8. Aufl. 33–41. p.; Huber: i. m. (25. jegyzetben) I. 214–216. és 311–313. p.; E. Forsthoff: Traité de droit administratif allemand, Bruxelles 1969. 187–188. p.; B. Bullinger: Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart, 1962. 201–203, 233. p.; F. Mayer: Allgemeines Verwaltungsrecht, Stuttgart–München, 1972. 3. Aufl. 45–46. p. A felfogás változását jól mutatja Laband 1878-ban illetve 1912-ben megjelent művének eltérése is: P. Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1878, II. 213. p. illetve ugyanennek a műnek 1912. évi 6. kiadásában 154–155. p.

<sup>31</sup>Laband: i. m. (30. jegyzetben) III. 107, 111 (fegyvergyárak, kohók, lőszergyárak, laboratóriumok)

<sup>32</sup>O. Mayer: i. m. (30. jegyzetben) II. 272–273. p.; Laband: i. m. (30. jegyzetben) II. 212–213, III. 107. p.; H. Niebuhr: Öffentliche Unternehmungen und Privatwirtschaft, Leipzig 1928. 11, 22. p.; J. Pietzker: Der Staatsauftrag als Instrument des Verwaltungshandelns, Tübingen, 1978. 304. p.



donba. A fejlődésnek ez az iránya azonban legfeljebb csak korlátozta, csökkentette az állami megrendelések jelentőségének fokozódását, de nem állította meg. Az állam a megrendeléseket egyre inkább gazdaságpolitikai céljainak megvalósítása érdekében használta fel. Ezzel a helyzettel lehet magyarázni azt, hogy az első világháborút követő években a központi, és a helyi állami szervek képviselői, valamint az érdekelt iparágak érdekképviselői szervezeteinek megbízottai tárgyalásokat kezdtek és általános szerződési feltételeket dolgoztak ki az állami megrendelések eseteire. A második világháború után történtek változások a gazdaság szerkezetében, az állami tulajdonban álló gyárak elterjedésében, mindez azonban az állami megrendelések tekintetében lényeges változást nem hozott. E megrendelések jelentősége tovább nőtt, a gazdaságpolitika fontos eszközeként jelentek meg, jogi megítélésük nem módosult, továbbra is a magánjog (kereskedelmi jog) szabályai az irányadóak, s a gyakorlatban állandó alkalmazást nyernek (az azóta tartalmukban felülvizsgált és újraszövegezett) általános szerződési feltételek.<sup>33</sup> Az állami megrendelések fejlődésének ez a vonala tehát nem hatott a közigazgatási szerződések kibontakozása irányában.

11. A helyi szervek gazdasági természetű tevékenységét hosszú időn keresztül a magánjog szabályai alapján bírálták el. Ezt a felfogást erősítette az a törekvés is, amellyel a központi abszolút hatalom a helyi szervek szerepét visszaszorította és a helyi szerveket a magánjogi társaságok egyik fajtájaként kezelte. Változás a XIX. században következett csak be. A változás részben abban állt, hogy a helyi szervek feladatai az ipari fejlődés, a városi lakosság számának növekedése következtében megnőtt; gondoskodni kellett a közszolgáltatások megszervezéséről és nyújtásáról. A változás más részben az állam szerepének erősödése, a közjog térnyerése folytán jelentkezett: a helyi közigazgatási szervek jogviszonyai mind nagyobb mértékben kerültek a közjog szabályai alá. A múlt század végén, majd e század elején megindul, az első világháború alatt és után erősebbé válik az a folyamat, amelynek az jellemzője, hogy a közszolgáltatásokat ellátó magáncégek helyét a helyi közigazgatási szervek saját kezelésében lévő gazdasági egységek veszik át. A közszolgáltatások szervezése, fenntartása nyilvánvalóan sok megrendelést tesz szükségessé. E megrendelések megítélése nem tér el azonban a központi szervek részéről feladott megrendeléseketől. Az általános szerződési feltételek kidolgozásánál a helyi közigazgatási szervek képviselői is ott vannak tehát az érdekelt központi szervek megbízottai mellett.<sup>34</sup> A közszolgáltatások szervezésének nagy fellendülési szakaszában ismételten előfordulhatott az, hogy a közigazgatás helyi szervei nem önállóan láttak hozzá a beruházásokhoz, hanem közösen látták el a beruházással kapcsolatos feladatokat, biztosították a szükséges

<sup>33</sup> *Pietzker*: i. m. (32. jegyzetben) 305. sköv. p.; *M. Weber*: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1972. 5. Aufl. besorgt von J. Winkelmann, 525–527, 825–826. p.; *Staudinger*: i. m. (25. jegyzetben) 32–39. p.; *Niebuhr*: i. m. (32. jegyzetben) 37. p.; *Bullinger*: i. m. (30. jegyzetben) 108–109. p.; *H. Ingenstau–H. Korbion*: *VOB Kommentar*, Düsseldorf, 1974. 7. Aufl. 82–84, 90–92. p.; *K. Grupp*: *Wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand*, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 1976. 5–6. 367–376. p.

<sup>34</sup> *Bullinger*: i. m. (30. jegyzetben) 109, 234–235. p.; *Staudinger*: i. m. (25. jegyzetben) 45–46. p.; *Niebuhr*: i. m. (32. jegyzetben) 22–23. p.; *J. Backhaus*: *Öffentliche Unternehmen*, Frankfurt/M. 1977. 65–67. p.; *H. Klein*: *Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb*, Stuttgart, 1968. 34–35, 61. p.; *Ingenstau–Korbion*: i. m. (33. jegyzetben) 83. p.; *A. Köttgen*: *Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden*, in: *Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben*, hrg. E von Caemmerer, E. Friesenhahn, R. Lange, Karlsruhe, 1960. I. különösen 583–594. p.

tőkét; ennek jele az, hogy az irodalomban ismételten felmerült ez a kérdés. A szerződésekkel szembeállítva a közigazgatási szervek között létrejött megegyezést megállapodásnak nevezték el, de a szerződéstől való elhatárolásukra biztos ismérvet nem adtak.<sup>35</sup> Ez azonban természetesen az állami megrendelések megítélésével kapcsolatos fő irányvonalat nem érinti.

#### d) Összefoglalás

12. a) Annak a kérdésnek a vizsgálatánál, hogyan jelentkeznek a szerződések a közigazgatási szervek gyakorlatában, miként nyernek alkalmazást a gazdaságirányítás körében, a *történelmi előzmények* figyelembevétele elengedhetetlen. A kérdéskör szempontjából jelentős jogintézmények alakulására döntő befolyással van az, milyen úton indult meg a fejlődés a XVIII. század végén és a XIX. század elején. Az alapvető kérdés az, hogy a *közigazgatási szervek tevékenységének ellenőrzésére* milyen megoldás alakult ki.

A tárgyalt három ország jogában eltérő intézmények jöttek létre, más-más alapon alapoklatok érvényesültek, s ennek megfelelő eltérések jelentkeznek a szerződésnél is:

– a francia jogban már korai időpontban megjelent a közigazgatási bíróság, amit nagyrészt a rendes bíróságok tevékenységével szemben táplált bizalmatlanság magyarázott, s ennek az intézménynek a hatásköre fokozatosan bővült; a közigazgatási bíróság gyakorlata nyomán vált önállóvá a közigazgatási szerződés kategóriája, de jelentős részben a közigazgatási bíróságokra tekintettel (hatásköri kérdések tisztázására) születtek a témát rendező első jogszabályok is;

– az angol fejlődésben a központi helyet a parlament szerepének erősödése foglalta el; a parlament és az uralkodó közötti hatalmi harc volt a döntő a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésénél is, a parlament igyekezett a közigazgatás cselekvésének korlátait minél jobban meghatározni; a bíróságok bizonyos ellenőrző szerepet betöltenek ugyan, de az uralkodó privilégiumainak korábbi történeti időszakban kialakult szabályai a XX. század közepéig fennmaradtak és így a szerződések körében a bírósági eljárásra csak a közigazgatás előzetes hozzájárulásával kerülhetett sor, ezért azután az angol jogfejlődésben egyébként nagy szerepet játszó bírói gyakorlat ebben a körben csak viszonylag kevés alkotó munkát végzett;

– a német fejlődésben a kezdeti szakaszban az abszolút hatalom nem engedte meg a közigazgatás kiterjedt ellenőrzését, s bár később a XIX. század második felében itt is létrejön a közigazgatási bíróság, az egységes német államban kiépülő erős központi hatalom a korábbi gondolatvilág (a rendőrállam eszméinek) továbbélését, érvényesülését támogatja; a központi hatalom ellenőrzésének hiánya, vagy erősen korlátozott volta mellett is szükségessé vált az, hogy legyen olyan terület, ahol a magánszemély jogainak védelmét keresse a központi hatalommal szemben, s ez a terület a vagyoni jogok, a szerződésekből fakadó igények érvényesítését feleltette, de a megoldást úgy alakították ki, hogy a vagyoni

<sup>35</sup> Jellinek szerint a szerződésnél a felek érdekei ellentétesek, ezzel szemben a megállapodásnál azonosak: Jellinek: i. m. (30. jegyzetben) 194. p.; Fleiner viszont azt emeli ki, hogy szerződésénél csak szolgáltatásra szóló jogok meghatározásáról van szó, míg a megállapodásnál a közteher viselésének objektív normáit határozzák meg: Fleiner: i. m. (30. jegyzetben) 82. p.; az elhatárolási ismérvek mindkét esetben vitathatók.

vonatkozású ügyek intézésére elkülönített jogalanyt (a fiscust) kreáltak, és élesen elválasztották a vagyoni viszonyokat a közigazgatási szervek cselekedetei nyomán keletkező egyéb viszonyoktól; ez a kettéválasztás a legutóbbi időkig éreztette hatását a szerződések területén, s a mai napig akadályozza az egyes viszonyokban a közigazgatási és a vagyoni természetű elemek együttes szemléletét, szabályozását.

b) A demográfiai és az ipari forradalom hatására megnőtt a közigazgatási szervek cselekvésének területe. A közigazgatási szerveknek egy sor új feladatot kellett megoldaniuk és ezzel összefüggésben a problémák egész sora merült fel. Témánk szempontjából annak van különösen jelentősége, hogy egyrészt új területekre hatolt be a közigazgatási szervek cselekvése és ez maga után vonja közjogi jellegű szabályok, eljárások alkalmazását, másrészt a közigazgatási szervek gyakran használják fel feladataik ellátásával összefüggésben a magánjog intézményeit, s ezek között a szerződéseket. E kettős irányú mozgás hatására a *közjog és a magánjog határvonalai elmosódnak*, és olyan kép alakult ki, hogy a közjog teret nyert a magánjoggal szemben, a *közjogi szabályok behatoltak a magánjog területére*, de ezzel egyidejűleg a magánjog szabályainak alkalmazási köre kiszélesedett, a *közigazgatási szervek a közjogi megoldások helyett a magánjogi formákat választották*.

A történelmi fejlődés sajátosságainak megfelelően a három ország jogirodalma és joggyakorlata erre a jelenségre eltérően reagált:

- az angol jogban a jelenségnek erre az oldalára kevésbé fordítottak figyelmet, a jogágak elhatárolásával keveset törődtek, s az adott eseti problémáknál felmerülő igényeknek megfelelően vegyesen használtak közjoginak és magánjoginak minősíthető elemeket, mivel pedig az igények esetenként és történelmi időszakonként változnak, elvi alapon álló fejlődésről nem lehet beszélni;

- a francia elméletben és gyakorlatban igen sok gondot okozott ez a jelenség, a problémával széles körben foglalkoztak és igyekeztek egyik vagy másik jogág körébe vonva megoldást találni, elterjedt a vegyes jellegű intézmények száma, a közigazgatási szerződés kategóriája létét éppen a vegyes természetének köszönheti; az azonban, hogy a vegyes jellegű intézmények melyik jogágba kerültek és milyen arányban gyűltek a különböző jogágak elemei, nem elvi alapon dőlt el, hanem a történelmi fejlődés időszakában felmerülő igényeknek megfelelően, sőt ugyanazon intézmény körében is időszakonként változóan;

- a német elmélet és gyakorlat egyik központi problémája lett a közjog és a magánjog elhatárolása, a jogágak elemeinek keveredése, a vegyes jellegű jogintézmények kiépítése ellen hatott azonban az abszolút monarchia gondolatvilágában kialakított az az elgondolás, amely a hatalmi viszonyokra építő közjog és a vagyoni viszonyokat szabályozó magánjog különválasztására törekedett; a vegyes intézmények elismerése ellen hatott az a körülmény is, hogy a közigazgatási szerv feladatainak megnövekedése nagyjából abban az időszakban jelentkezett, amikor a közigazgatási jog önálló elmélete és intézményrendszere fejlődésnek indult, s az önállóság, a saját elmélet megvalósítására irányuló erőfeszítések a nagy hagyományokkal rendelkező magánjogtól való szabadulást indokolták; az önállóodási, területhódítási törekvések nem akadályozták azonban egyrészt azt, hogy a közigazgatási jog hiányzó intézményeit a magánjog intézményeinek mintájára alakítsák, másrészt azt, hogy a közigazgatási szervek teljesen a magánjogi ismert formákat alkalmazzák minden átalakítás nélkül, s mindez végül is a különböző jogágak keveredését elősegítette akkor is, ha a keveredés intézményes elismerésétől általában vonakodtak; a közigazgatási

szerződések önálló kategóriájának a legutóbbi időkben történt elfogadása már változást jelent, de határvonalainak bizonytalansága a hatásköréből kivont területek nagysága azt mutatja, hogy itt még inkább kivételes jelenségről van szó, s e kivétel az általános felfogás keretén belül nehezen találja meg a helyét.

c) A *közszolgáltatások* szervezésével, fenntartásával kapcsolatos tevékenység és a *közmegrendelések* (közszállítások, közmunkák) jogi formáinak fejlődése *szoros kapcsolatban* állt, ami természetes is, mert a közszolgáltatások megteremtéséhez és folyamatos fenntartásához szükség van középítkezésekre, közszállításokra, s a másik oldalról a közmegrendelések többnyire valamilyen közszolgáltatás céljait szolgálják. Ennek ellenére e két területen a joganyag alakulása több fontos *önálló vonást* mutat. Ezek közül a következőket említjük meg:

– a közszolgáltatások létesítése és fenntartása nagyrészt a helyi közigazgatási szervek tevékenységi körébe tartozott és tartozik ma is; korábban az abszolút monarchia a központi hatalom kiépítésének menetében visszaszorította a helyi közigazgatási szervek szerepét, és a szervek a működésükhöz szükséges jogi formákat is a magánjog körében találták meg, e helyzet megváltozása nagy mértékben a közszolgáltatások szerepének megnövekedésével hozható összefüggésbe, fokozatosan bővült a tevékenységükre alkalmazott közjogi szabályok száma;

– az állami megrendelések joganyagának kialakulása szempontjából ezzel szemben a központi közigazgatási szervek tevékenységének volt nagyobb szerepe; a helyi közigazgatási szervek megrendeléseit egy ideig nem tekintették állami megrendelésnek, később pedig eltérő rendezést nyújtottak ezekre a megrendelésekre, mint a központi szervekére, s az egységes alapú szabályozás csak a legújabb fejlődés eredménye;

– a minősítés kérdésében nagyrészt azonos szempontokat vettek figyelembe, mégis a hangsúly más-más vonatkozásra jutott; a közszolgáltatásoknál az került előtérbe, hogy közérdek szolgáltatásban jár el az állami szerv és ezért szükséges az alá-, fölrendeltségi elem megléte a jogviszonyban, az állami megrendeléseknél viszont inkább azt emelték ki, hogy közpénzek felhasználásáról, köztulajdonnal való gazdálkodásról van szó, ami a magánjogtól idegen eljárásokat, előjogok megadását teszi szükségessé, s ugyanezt követeli meg az is, hogy az állami megrendelések egy jelentős részénél katonai célok szolgáltatásban jár el a megrendelő.

d) Az *állam jellege, fejlődési sajátosságai befolyást gyakorolnak* ugyan a szerződéses gyakorlatra és szabályokra, de csak egyik tényezőként hatnak, *egyértelmű meghatározottságot nem idéznek elő*. Ezzel kapcsolatban a következők kiemelését tartjuk indokoltnak:

– a szerződések szerepének növekedése, a szerződés alkalmazásának elterjedése a közigazgatási szervek gyakorlatában a technikai, gazdasági és társadalmi fejlődés következménye, mindhárom országban bekövetkezett, bár ezen országok államának jellege és fejlődési sajátosságai jelentős eltéréseket mutattak;

– a szerződések elterjedésének útjában a legtöbb akadály Németországban jelentkezett, s ebben nagy szerepe volt annak, hogy a demokratikus államformától távol állt, erős központi hatalommal inkább összeegyeztethető az alá- és fölrendeltségi viszonyokkal járó eljárás, mint a szerződés és ugyanebbe az irányba hatott az is, hogy az állam a gazdasági élet különböző kérdéseit belső ügyvéte az államosítások útján;

– az állami szervekkel kötött szerződésekből eredő jogok intézményes védelme hosszú időn keresztül legkevésbé Angliában volt biztosított annak ellenére, hogy a

demokratikus berendezkedés elemei itt épültek ki leghamarabb, ezzel szemben a közigazgatási szerv szerződő partnere intézményes védelmet élvezett a XIX. században általában kevésbé demokratikus állammal rendelkező Franciaországban, és a vagyoni viszonyok körébe, a magánjog területére való utalás révén a legkevésbé demokratikus Németországban is erősebb volt az intézményes jogvédelem, mint a központi állami szervek perlését előzetes engedélyhez kötő angol jogban.

## *II. A szerződések felhasználása az állam gazdaságirányító tevékenysége körében*

13. Azok számára, akik a mai jelenségek vizsgálatánál akár kis mértékben is foglalkoznak a történelmi előzményekkel, nem igényel külön bizonyítást az, hogy az állam a gazdasági folyamatokba nemcsak a XX. század közepe óta avatkozik be. Témánk nem teszi szükségessé annak gazdaságtörténeti és jogtörténeti nyomkövetését, hogy a különböző korokban milyen intézkedéseket tettek az állami szervek a meghatározott gazdasági célkitűzések elérése érdekében. Elég utalnunk arra, hogy a XVI–XVII. században mindhárom tárgyalt országban a megerősödő központi hatalom az intézkedések egész sorát teszi a kereskedelem és az ipar fejlesztése céljából (erről már történt említés az előzőekben). Ezek az intézkedések igen széles skálán mozogtak. Többek között idetartoznak az állami megrendelések, a különböző pénzügyi kedvezmények nyújtása az állami üzemek létesítése, a magántőkével közös vállalkozások létrehozása.<sup>36</sup>

A kapitalizmus kibontakozásának időszakában az állam szerepe háttérbe szorult a gazdasági életben és elvileg csak a szabad verseny feltételeinek biztosítására korlátozódott. A gyakorlatban azonban ebben az időszokban is fennmaradtak az előző korszak, az állam aktív gazdasági tevékenységének nyomai és országonként eltérő mértékben új feladatok is keletkeztek. Érdekes, hogy Angliában a XIX. század első felében az állami be nem avatkozást hirdető felfogás virágkorában már szükségessé válik az állam aktivizálódása (a kezdetet a „szegény törvények” jelentik). Franciaországban és Németországban pedig az állam sohasem vált olyan passzívvá, mint Angliában. Különösen feltűnő megnyilvánulása volt az állam gazdasági fejlődést befolyásoló tevékenységének a vasútépítés támogatása.

A XX. század elején ugrásszerű változást hozott a világháború. Mindhárom vizsgált országban az állam gazdaság-szervező tevékenységére volt szükség a háborús terhek elviseléséhez, a hadsereg szükségleteinek kielégítéséhez és ezzel egyidejűleg a háttország lakossága létfeltételeinek biztosításához. Az állam szervező szerepe legnagyobb mértékben Németországban alakult ki, s egy német szerző álláspontja szerint a háború alatt a teljes gazdaság állami irányítás alá került, az állam a piac totális kézben tartására törekedett.<sup>37</sup> A háborús szükségállapot a világháború befejeződése után megszűnt, de az államnak a gazdasági élet irányításában betöltött szerepe nem tűnt el nyomtalanul. A háború befejezése után néhány évvel a nagy gazdasági válság, a növekvő munkanélküliség és a fokozódó

<sup>36</sup> M. Weber: *Gazdaságtörténet*, Budapest, 1979. 248, 276. sköv p.; P. Legendre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, Paris, 1968. 363–364, 372–373. p.; Chenot: i. m. (2. jegyzetben) 35–39. p.

<sup>37</sup> Staudinger: i. m. (25. jegyzetben) 32–34. p.

társadalmi feszültségek hatására az állam egyre inkább beavatkozott a gazdasági életbe. A háborús készülődés, majd a második világháború után ismét az állam maximális tevékenységéhez vezetett a gazdasági élet területén. A náciizmus hatalomrajtása már a háború kitörése előtt magával hozta az állam tevékenységének az egész gazdasági életre való kiterjesztését is. A világháború idején alkalmazott gazdasági beavatkozás egy ideig változatlanul tovább élt, majd fokozatosan átadta a helyét a valamilyen formájú, egységes tervezés keretei közé illeszkedő irányítási módszerek használatának. Ezek a tervek jellemben eltérnek a szocialista országok terveitől, hangsúlyozzák, hogy legfeljebb indikatív természetűek, mégis tervezésről lehet beszélni.

A következőkben a második világháború után alkalmazott gazdaságirányításnak azokkal a vonatkozásaival foglalkozunk, ahol a szerződések felhasználásra kerülnek, s ennek során csak utalásszerűen teszünk említést a második világháborút megelőző időszakról, ha a jelenségek megértéséhez erre szükség van. Előzetesen csak annyit emelünk ki, hogy nem újdonság az államnak a gazdasági élet irányítására való törekvése és a szerződéseknek ebben a körben való használata sem az 1945 óta tartó időszak terméke. A korábbiakhoz viszonyítva lényeges eltérésnek látjuk viszont azt, hogy kiépült a népgazdasági folyamatok egészére irányuló valamilyen tervezési törekvés mindhárom országban, s ennek az átfogó jellegű állami tevékenységnek részét alkotja a szerződések alkalmazása is.

a) *A gazdaságirányítási intézkedések rendszerének és a szerződéseknek a kapcsolata.*<sup>38</sup>

14. Az állam gazdaságirányító intézkedéseinek egységes terv kereteiben való megtételével leginkább *Franciaországban* lehet találkozni.<sup>39</sup> A tervek kidolgozása közvetlenül a második világháború után megindult, kialakult a népgazdasági tervezés feladatát ellátó apparátus, amely idővel önálló szervvé vált. 1981-től már a nyolcadik népgazdasági terv kezdődik. Az első két terv, amely még a háborús károk helyreállításának és az alapvető gazdasági ágak modernizálásának célkitűzését állította előtérbe, még jelentős részben a világháború alatt megszabott közvetlen állami beavatkozás, ellenőrzés módszereit alkalmazta, bár fokozatosan csökkenő mértékben. Az irányítási módszerekben jelentősebb változás az 1966-tól számított ötödik tervvel történt meg; ekkor kerültek előtérbe a tervcélok megvalósítását szolgáló szerződések.

A francia tervekkel kapcsolatban nagyon sokszor említik a megállapodások nagy szerepét. A megállapodások egyrészt a tervek kidolgozásának, másrészt a tervek megvalósí-

<sup>38</sup> A kapitalista országok gazdaságirányítási tevékenységéről átfogóbb elemzést ad *Sárközy T.*: Az állami makroökonómiai tervezés egyes jogi kérdései Nyugat-Európában. Állam- és Jogtudomány 1974. 3. 437–456. p. A mi témánk szűkebb, csak a szerződések szempontjából jelentős elemeket tárgyaljuk.

<sup>39</sup> A következőkhöz ld. különösen *Y. Ullmo*: France, in: Planning, politics and public policy, ed. J. Hayward–M. Watson, Cambridge, 1975. 23–28. p.; *E. Schaeffer*: L'insertion des sociétés privées dans l'effort de développement en France, Revue juridique et politique, indépendance et coopération 1978. 1. 346–348. p.; *P. Bauchet*: Aspects et méthodes de la planification française, in: Planung, hrg. J. H. Kaiser, Baden-Baden. 1968. III. 262, *M. Wasseur*: Un nouvel essor du concept contractuel, Revue Trimestrielle de Droit Civil 1964. 1. 24. p.; *Chenot*: i. m. (2. jegyzetben) 141–142. p.; *A. Mestre*: Le VIIIe Plan et la planification à la française, Droit Social 1979. 5. 190–192. p.

tásának szakaszába kerülnek szóba. A terv előkészítési időszakában létrehozandó megállapodásokat már a negyedik terv kidolgozása során alkalmazták. Akkor vált közkeletűvé a francia gazdaság és tervezés „koncertáló” jellege, amin olyasmit értenek, hogy a gazdasági folyamatok az állam karmesteri irányítása alatt folynak, s a koncertálásban mindenki saját jószántából, a zenekar tagjaként résztvesz. Ahhoz azonban, hogy ez az együttműködés az állam és a gazdasági élet alanyai között megvalósulhasson, szükség van a célok egyeztetésére. A nemzeti egységen, az állam és a legfontosabb gazdasági- társadalmi erők egyetértésén alapuló gazdaságpolitika kidolgozásának gondolata már a második világháborút megelőzőleg felmerült. Az egyeztetésen, megfelelő kompromisszumnak kialakításán alapuló megoldás valamennyi terv elkészítésénél jelen volt. Általánosan hangoztatott irányelvve azonban csak a negyedik terv kidolgozásakor vált. Nagyszámú bizottságot szerveztek, amelyekben az állami szervek, a szakszervezetek, a magántőke képviselői mellett ezektől függetlenül számos szakértő is helyet kapott. Ezekben a bizottságokban alakították ki a különböző részkoncepciókat. A bizottsági álláspontok megegyezése eredményeként jöttek létre, de jogi kötöttséget senki számára nem eredményeztek. Kötöttség hiányában is számítani lehetett ezeknek az álláspontoknak az elfogadására a bizottsági tagok tekintélye alapján. A koncertálás elve és a tervek kidolgozásának módszere alapvetően nem változott meg azóta. Azok a nagy remények azonban, amelyek a tervek pártatlanságához, tisztán szakszemponatok által való meghatározottságához, a nemzeti egységhez fűződtek, fokozatosan csökkentek. Mind világosabbak lettek a tervek célkitűzései mögött meghúzódó politikai szempontok.

A tervek előkészítése során keletkező megállapodások sem a negyedik terv előkészítése menetében, sem a későbbiekben joghatásokat kiváltó cselekménnyé nem váltak. Etekintetben nem is alakult ki vita. Nem volt cél a megállapodások jogintézménnyé tétele. Más volt a helyzet a terv célkitűzéseinek megvalósítását szolgáló szerződéseknél. A francia jogban kialakultak a terv és a szerződés közvetlen kapcsolatát megvalósító speciális szerződéstípusok. Ezek a szerződések korábban ismeretlen jelenségek voltak, létük a tervezés sajátos gyakorlatához fűződött. Az új szerződéstípusok mellett szerepet kaptak olyan szerződéstípusok is, amelyek már korábban is ismertek voltak, nem szorosan kapcsolódnak a tervekhez, de alkalmasak a tervek célkitűzéseinek szolgálatára.

15. Amíg Franciaországban a tervezés jelentőségét állandóan hangsúlyozzák, addig az NSZK-ban gyakran tagadják azt, hogy ott népgazdasági terv léteznék, vagy ha valamilyen formájú tervet el is ismernek, csökkentik ennek hatókörét, fontosságát. Lehet azonban az irodalomban olyan értékelésekkel is találkozni, amelyek hozzásegítenek a tényleges helyzet megismeréséhez. A tervezést tagadó, vagy jelentőségét kisebbítő nézetek elterjedtsége több okra vezethető vissza. Ezek közül kettőt emelünk ki. Az egyikről az irodalom egyáltalán nem tesz említést, hatása mégis kézenfekvő. Ezt az okot a náci rendszertől való elhatárolás teljessé tételére való törekvés képezi nézetünk szerint. A náciizmus időszaka alatt az állam a gazdasági folyamatokba aktívan beavatkozott, célkitűzéseit tervekben fogalmazta meg. Ezzel a rendszerrel szemben táplált ellenérzések, a nemzetközi közvélemény előtt a különbségek hangsúlyozása amellet szól, hogy az NSZK gazdaságát „szociális piac-gazdaság”-ként jellemezzék. Mivel pedig a piaci erők nem érvényesülhetnek szabadon akkor, ha az állam tervek, és tercelkitűzések végrehajtása érdekében intézkedéseket tesz, ezért a tervezés ellen lépnek fel. Ilyen alapon érthető, hogy Forsthoﬀ a Grundgesetz-ben is kifejezett piaci gazdálkodási elvek sérelmének tekinti,

ha az állam tervező tevékenységet folytat.<sup>40</sup> A tervezést tagadó álláspontok kialakulásának másik oka az, hogy a Közös Piac keretében érvényesülő összehangoló rendelkezések a francia tervezési rendszer gondolatvilágára emlékeztettek, s a német állami gazdaságirányítási intézkedések szembetalálták magukat egy más stílusú irányítási rendszerrel; mivel pedig a francia gazdaságirányítást a tervezéssel jellemezték, ezért az összehasonlításnál különbséget a tervezés hiányával fejezték ki.<sup>41</sup>

A német gazdaság XIX–XX. századi fejlődésének jellemző vonása az adók jelentősége viszonylagos növekedése, s az adópolitika fokozatos beépülése az állam általános gazdaságpolitikájába; az adók mellett a többi pénzügyi eszközök is az állam különböző célkitűzéseinek megvalósítása érdekében egyre inkább felhasználásra kerültek.<sup>42</sup> A népgazdasági folyamatok alakulásáról több évre előre számításokat végeztek 1948-tól az NSZK-ban is, de ezeket nem hozták nyilvánosságra. A számítások – annak a korábbi hagyománynak megfelelően, hogy a pénzügyi eszközök nagy szerepet játszanak az állam gazdaság szabályozó tevékenységében – elsősorban az adók meghatározásánál játszottak szerepet.<sup>43</sup>

Az állam gazdaságirányító tevékenységének, a piaci gazdálkodás korlátlan tiszteletben tartásától erősen távol álló lépésnek megtételére került sor 1952-ben. A beruházások támogatásáról szóló 1952. január 7-i törvényt már tervezési jellegűnek minősítik, mégpedig olyan tervintézkedésnek, amelyből közvetlenül kötelezettségek keletkeznek magánszemélyek terhére is. Megjegyzendő egyébként, hogy ezzel a törvénnyel az alkotmánybíróság is foglalkozott, de a gazdaságirányítás különböző kifejezésekkel való körülírásával gondosan tartózkodott attól, hogy a tervezés megjelölést határozatában szerepeltesse.<sup>44</sup>

A tervezés jelenleg is érvényesülő rendszerét a gazdasági stabilitás és növekedési erősítéséről szóló 1967. június 8-i törvény vezette be.<sup>45</sup> Ennek a rendszernek az a jellegzetessége, hogy a megközelítés pénzügyi oldalról történik. Az államháztartás kiadásaira és bevételeire készítenek ötéves tervet, de ez a pénzügyi terv a gazdasági folyamatok egészének elemzésén és meghatározott célkitűzések megjelölésén alapul. A tervjavaslatot a pénzügyminiszter készíti el, a kormány dönt az elfogadásáról és terjeszti a parlament elé. A törvény külön kiemeli azt, hogy a pénzügyi tervezés menetében beruházási programot kell készíteni. A kormány évente gazdasági jelentésnek nevezett előterjesztést köteles a parlamentnek benyújtani s ebben körvonalaznia kell az adott évre irányadónak tekin-

<sup>40</sup> *E. Forsthoff*: Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung . . . (39. jegyzetben) III. 29, 34. p.; hasonló következtetésre jut Sárközy: i. m. (38. jegyzetben) 44. p.

<sup>41</sup> Erre utal *H. P. Ipsen*: Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung . . . (39. jegyzetben) II. 63–64. p.; *J. H. Kaiser*: Staatliche Planung in Deutschland, in: Deutsche Landesreferate zum VII. Internationalen Kongress für Rechtsvergleichung in Uppsala 1966. Berlin–Tübingen, 1967. 424–425. p.

<sup>42</sup> *F. Neumark*: Private und öffentliche Wirtschaft im Wandel der Zeit, in: Vorträge aus dem Festakt am 12. Januar 1973. im Schauspielhaus, Frankfurt/M. 1973. 30. p.; *P. Badura*: Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung. Frankfurt/M. 1971. 19. p.

<sup>43</sup> *O. Schlecht*: Gesamtwirtschaftliche Zielprojektionen als Grundlage der Wirtschaftspolitischen Planung in der Marktwirtschaft, in: Planung . . . (39. jegyzetben) III. 114. p.

<sup>44</sup> *Ipsen*: i. m. (41. jegyzetben) 93. p.

<sup>45</sup> Azt, hogy nemcsak költségvetési kérdésekről, hanem tervezésről van szó, gyakorlati szempontok alapján hangsúlyozza *W. Grund*: Die mehrjährige Finanzplanung des Bundes, in: Planung . . . (39. jegyzetben) III. 50–54. p., valamint *Schlecht*: i. m. (43. jegyzetben) 118. p.



tendő általános gazdaságpolitikai és pénzügypolitikai elveket és a célkitűzéseket. Ez az éves tervnek minősíthető program tartalmazza az ötéves pénzügyi tervek szükséges módosítását, konkretizálását is.

Az NSZK tervezési rendszerének a franciával való összehasonlításánál és a megállapodások felhasználásának vizsgálatánál két további vonásra kell a figyelmet felhívunk. Az egyik a „koncertálás” kérdése. Az NSZK-ban nem alakult ki a tervelőkészítés szakaszában a megállapodásoknak olyan rendszere, mint Franciaországban. Ezzel szemben megjelent az 1967. évi említett törvény rendelkezése nyomán a különböző érdekképviseltek megállapodásának intézményesített formája, amelynek azt a feladatot szánták, hogy az éves célkitűzések megvalósítását segítse elő. A másik említendő vonás ismét a pénzügyi kérdések előtérbe állítását hozza magával. Az 1967. évi törvény a kormány köteletségévé teszi azt, hogy kétévenként számoljon be a parlamentnek a pénzügyi támogatásokról. A pénzügyi támogatások jelentőségét az jelzi, hogy a törvény ezt az eszközt emeli ki külön is, a tervek megvalósításának egyik intézményes formájaként. A szerződések ezekkel a pénzügyi támogatásokkal összefüggésben kaptak jelentős szerepet. A felmerült jogi kérdések szempontjából döntő fontossága van annak, hogy a szerződések ebben a körben nem új tervezési intézményhez kapcsolódtak, hanem a pénzügyi támogatások hagyományos joggyakorlatához.

16. Az állam gazdasági folyamatokat irányító intézkedéseinek egységes terv rendszer keretei közé való beillesztéséről, legkevésbé *Angliában* lehet beszélni. Az angol fejlődésben a második világháború utáni időszakban volt ugyanis egy tervezési szakasz, ezt követően azonban szinte az egymást követő kormányokkal változott az, hogy a gazdaságirányítási eszközök egy lehetséges átfogó terv, szűkebb vagy tágabb területére vonatkoznak.

Az angol gyakorlat megértése szempontjából nézetünk szerint két tényezőnek van különös jelentősége. Az egyik ezek közül a pénzügyi jellegű megoldások hagyományos nagy szerepe a gazdasági beavatkozások körében. A második világháború megkövetelte az államtól a maximális szervező tevékenység kifejtését és Angliában akkor váltak a pénzügyi eszközök az átfogó gazdasági célkitűzések megvalósításának eszközeivé. A világháború befejezése után a gazdaság szigorú állami ellenőrzése megszűnt ugyan, de a pénzügyi befolyásolás döntő szerepe megmaradt.<sup>46</sup> A másik tényező a problémák egy meghatározott körének megoldására választott szervezeti forma. Úgy tűnik, hagyományossá vált az a rendelkezési mód, hogy az adott kérésekkel nem a meglévő közigazgatási szervezet foglalkozik, hanem korlátozott élettartamú szervet hoznak létre és ruháznak rá ehhez a feladathoz szükséges hatáskört. A módszer alkalmazása már a XIX. század egyik első fontos állami intézkedésénél megtalálható; a „szegény törvények” biztosokat jelöltek ki a feladatra. Ugyanezt a megoldást lehet azonban megfigyelni a két világháború között eltelt időszakban végrehajtott legfontosabb állami gazdasági beavatkozásnál. Az Anglia egyes területein súlyos nehézségeket okozó munkanélküliség megszüntetése, új munkahelyek teremtése volt a feladata a kijelölt biztosnak, majd a beruházásokhoz pénzüsszegek hitelezésére létrehozott társaságnak.<sup>47</sup> Ezt a formát ismételtelen felhasználták a második világháború után, az állam gazdaságirányító intézkedéseinek lebonyolításánál.

<sup>46</sup> Az elmondottakhoz támpontot nyújt *L. C. B. Gower: Legal developments, Business*, in: *Law and opinion in England in the 20th century*, ed. M. Ginsberg, London, 1959. 154–157. p.

<sup>47</sup> *A. C. Page: State intervention in the inter-war period: The Special Areas Acts 1934–1937. British Journal of Law and Society 1976. 2. 176–177. p.*

A tervezés körébe sorolható tevékenység több fajtájáról tesznek említést az irodalomban. Így tervezésként jelölték meg a Pénzügyminisztériumban a költségvetés több éves időtartamra elkészített programját, s ezzel összefüggésben a közintézmények kiadásainak ellenőrzését.<sup>48</sup> Emellett tervezésnek tekintik azt is, ami a népgazdasági tervezés általánosan elfogadott fogalmának megfelel, a gazdasági folyamatok népgazdasági méretekben megfogalmazott programját. Az előbb említett felfogás szerinti tervezés folyamatosan megtalálható, ezzel szemben az utóbb említett tervezésre csak rövidebb időszakban került sor. A francia tervezés sikereinek láttán és a meglévő gazdasági nehézségek kényszerítő hatása alatt az 1960-as években Angliában is kísérletet tettek az átfogó népgazdasági tervezésre. Különböző szervezeteket hoztak létre a terv kidolgozása és végrehajtásának szervezése érdekében, s el is fogadták a népgazdasági tervet. A megtett intézkedések nem vezettek azonban a várt sikerre, és ezért 1966-ban megszüntették azt a fajta tervezést. A tervezéssel kapcsolatban létrehozott szervezetek egy része továbbra is folytatta azonban tevékenységét az egységes népgazdasági terv egy-egy megmaradó részterületén. Ez különösen az ipar átszervezésének programja tekintetében mondható el.<sup>49</sup> A részterületeket átfogó programok készítését és a megvalósításnak érdekében végrehajtott állami beavatkozásokat is tervezésnek tekintik. Ilyen intézkedésekre főleg akkor kerül sor, amikor munkáspárti kormány van, de nem nélkülözik ezeket a konzervatív kormányok sem. E tevékenység egy-egy jelentősebb lépését jelzik a következő, gyakran emlegetett törvények: Industrial Expansion Act 1968, Industry Act 1972 és 1975.

A francia tervezési módszer hatással volt az angol tervezési törekvésekre. Ez nyilvánul meg abban, hogy a tervek előkészítésének menetébe bevonták a szakszervezetek és a magántőke képviselőit, azaz a „koncertálás” gondolata itt is teret nyert. Az angol sajátosság az azonban, hogy azok a szervezetek, amelyekre rábízták a tervezéssel, gazdaságirányítási részprogramokkal kapcsolatos feladatokat, legfeljebb csak félig tekinthetők közigazgatási szerveknek, általában a magánszervezetek jogállása irányadó ezekre is. A francia jogi törekvésekkel rokonvonásokat lehet abban is felfedezni, hogy kísérleteket tettek a programokban megfogalmazott célkitűzésekkel közvetlen kapcsolatban álló szerződéstípus alkalmazására. A szerződések felhasználására egyébként döntő hatást gyakorol mind az a vonás, hogy a gazdaságirányítási célokat főleg pénzügyi eszközök segítségével kívánják elérni, mind az a sajátosság, hogy a gazdaságirányítási feladatok ellátására nem közigazgatási szervként eljáró szervezeteket hoznak létre.

17. Az előzőekben ismételtlen említést tettünk arról, hogy a pénzügyi eszközök alkalmazásának nagy szerepe van a gazdasági célkitűzések megvalósításában. Közelebbről vizsgálva a kérdést azt lehet megfigyelni, hogy egyes intézményeknek különösen nagy szerepe van a technikai lebonyolításban. Annak a kérdésnek az eldöntésénél, hogy ezeknek az intézményeknek a gyakorlatában alkalmaznak-e szerződéseket és milyen jellegű szerződéseket használnak, jelentősége van annak is, hogyan ítélik meg magukat a kérdéses intézményeket is. A különböző (elsősorban központi) közigazgatási szerveknek

<sup>48</sup>J. Hayward: Change on choice; the agenda of planning, in: Planning, politics . . . (39. jegyzetben) 7, 14, 17. p.

<sup>49</sup>Ld. erről T. Smith két tanulmányát (Britain, illetve Industrial planning in Britain címmel) in: Planning, politics . . . (39. jegyzetben) különösen 52–54, 66–67, 113. p. G. D. Vaughan: Economic Development Committees, Public Administration 1971. 4. 364–369. p.

természetesen mindenütt fontos szerepe van, s erről a későbbiekben még lesz szó, indokolt azonban a tervezéssel összefüggésben rövid összefoglaló megjegyzést tenni a speciális intézményekről.

Mind az angol, mind az NSZK, mind a francia gazdaságirányítási rendszerben fontos szerepe van a bankoknak. A hitelpolitika általános irányvonala tekintetében a központi állami bankon keresztül a kormány érvényesítheti gazdasági elképzeléseit.<sup>50</sup> Ennél az áttételes, közvetett kapcsolatnál, témánk szempontjából érdekesebb az, hogy vannak olyan speciális pénzintézetek, amelyek közvetlenül a népgazdasági tervben (pénzügyi tervben, gazdasági programban) meghatározott célkitűzések megvalósítását szolgálják. A három országban az intézmények jellege tekintetében is vannak hasonló vonások, de megtalálhatók az általános megközelítés eltérésének megfelelő különbségek is.

Az angol intézmények jellegzetessége az, hogy működésükben összefonódik a terv megvalósítását szolgáló közigazgatási jellegű tevékenység és az általános szokásos kereskedelmi banki fellépés. A kettős jelleg megtalálható volt mind az 1960-as években működő Industrial Reorganization Corporation, mind az 1975-ben megalapított és jelenleg is működő National Enterprise Board esetében.<sup>51</sup> Az angol jogban a közjog és a magánjog elkülönítése nem szokásos, így ezeknek valamelyik jogágba való sorolása sem történik meg. Az azonban egyértelmű, hogy szerződéseikre az általános, minden más személy által létesített hasonló megállapodásokra irányadó szabályokat kell alkalmazni, s a központi közigazgatási szervektől eltérően, kiváltságok nem illetik meg.

Az NSZK-ban más alapon van meg az eljáró intézmény tekintetében a kettősség, mint Angliában. A kérdéses intézményekre jogszabály mondja ki azt, hogy közjogi jogi személynek minősül, de fellépése során és partnereivel létrejövő kapcsolataira a magánjog (kereskedelmi jog) szabályai alkalmazandók. A gyakorlatban nagy jelentősége van a Kreditanstalt auf Wiederaufbau nevű intézménynek.<sup>52</sup> Az angol megoldástól való eltérést az jelenti, hogy míg az angol jogban a kétféle elem egységben lép fel a jogágak elkülönítésének hiányával is összefüggésben, addig a német jogban viszonylatonként eltérő minősítés van: a szerződő partnerekkel szemben a bank- és hitelviszonyokra kereskedelmi jogi szabályokat, a felettes közigazgatási szervekkel szemben fennálló viszonyokban pedig a közjogi szabályokat kell alkalmazni. Az eljárás tehát különböző viszonylatokból szemlélve más-más megítélésre kerül.

A francia rendszerben az a jellegzetesség, hogy a közigazgatási szervek közvetlenebbül kapcsolódnak be a gazdaságirányításba, mint Angliában vagy az NSZK-ban. Kevésbé adják ki a feladatok végrehajtását más szerveknek, közvetlenebbül kifejezésre juttatják azt, hogy az állam a gazdasági folyamatokba be akar avatkozni, s a tervekben meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében lépéseket tesz közvetlenül a gazdálkodó szervezetekkel szemben. Ennek ellenére vannak olyan területek, ahol olyan szervezetet kapcsol-

<sup>50</sup> Gower: i. m. (46. jegyzetben) 156–157. p.; F. Rittner: Wirtschaftsrecht, Heidelberg–Karlsruhe, 1979. 81–82. p., 87. p. R. Houin: La planification française, in Planung . . . (39. jegyzetben) II. 161–162. p.; C. Cavakda–J. Stoufflet: Droit de la banque, Paris, 1974. 56–57, 137–138. 144–146. p.

<sup>51</sup> Smith: i. m. (49. jegyzetben) 59–60., 121–124. p.; T. C. Daintith–T. A. E. Sharpe: Landesbericht Grossbritannien in Subventionen im Gemeinsamen Markt, hrg. B. Börner–M. Bullinger, Köln–Berlin – Bonn–München, 1978. 107–108. p.

<sup>52</sup> 1948. november 5-i törvény, M. Zuleeg: Landesbericht BRD, in: Subventionen . . . (51. jegyzetben) 23. p.; E. R. Huber; Wirtschaftsverwaltungsrecht, Tübingen, 1953. 2. Aufl. I. 140. p.

nak be a feladatok ellátásába, mint amelyekről említést tettünk a másik két országnál. Még ilyen esetekben is előfordul az, hogy az érdemi kérdéseket teljesen a közigazgatási szerv intézi, a hitelnyújtás, kedvezménymegadás engedélyezését is ideértve, az eljárásba bekapcsolódó pénzügyre pedig csak technikai feladatok hárulnak a lebonyolítással kapcsolatban. Más esetekben azonban már minden feladatot a pénzügy végez el, a meghatározott cél elérése érdekében szinte teljesen szabad keze van a rendelkezésre bocsátott közpénzek fölött. Ez utóbbi esetekben is átütnek a közjogi elemek az egyébként magánbankhoz hasonlóan folytatott eljáráson. Fontosabb szerepet kap az állam gazdaságirányító tevékenységén belül a Kincstár önálló egységként fellépő Fonds de développement économique et social, valamint a Crédit national és az Institut de développement industriel.<sup>53</sup>

## b) A gazdaságirányítás céljait szolgáló egyes szerződési csoportokról

### ba) Hagyományos formák

18. Az állami megrendelés nem a második világháború utáni időszak terméke. Megállapítható azonban, hogy a XIX. század vége óta a megrendelések jelentősége rohamosan növekedett. Lenin az imperializmusról szóló művében már 1916-ban felhívta a figyelmet arra, hogy egész iparágak sorsa állami megrendelésektől függ, valamint arra, hogy az imperializmus növekvő nyereséget biztosít a hadiszállítóknak.<sup>54</sup> Weber pedig az imperializmus gazdasági alapjainak vizsgálata során figyel fel arra, hogy új szervezeti formák jönnek létre, s ezek mellett, a monopolszervezetekkel összekapcsolódva új hangsúlyt kapnak az állami megrendelések, különösen a katonai célú megrendelések, amelyek magas jövedelmet biztosítanak. Rámutat ezeknek a jelenségeknek a politikai összefüggéseire, a gyarmatosítással való kapcsolatára is.<sup>55</sup>

Az 1–12. pontokban részletesen foglalkoztunk az állami megrendelésekre vonatkozó joganyag fejlődésével, a megrendelések szerepének változásával. Az ott elmondottakra visszautalva, a XIX. század végének és a második világháborút követő időszaknak az összehasonlítása alapján két lényeges különbséget látunk. Az egyik eltérés az, hogy jelenleg az állami megrendelések nem egyszerűen az állami intézmények fenntartásához, valamint egyes, az állam által ellátandó gazdasági feladatok ellátáshoz szükséges anyagok beszerzését, munkák elvégzését jelentik. Az állami megrendelések – azon túlmenően, hogy az említett szerepet is betöltik – a gazdaságpolitika eszközeként jelennek meg. A megrendelések fokozásával vagy csökkentésével a piaci kereslet túlzott visszaesését vagy erősödését lehet ellensúlyozni, gazdaságilag jelentős cégeknek lehet segítséget nyújtani, a

<sup>53</sup> M. Fromont: Landesbericht Frankreich, in: Subventionen. (51. jegyzetben) 161. p. *Bauchet*: i. m. (39. jegyzetben) 254. p.; J. Bonnaud: Planning and industry in France, in: Planning, politics . . . (39. jegyzetben) 102. p.; A. de Laubadère: L'administration économique, Paris, 1977. 3e éd. 46–51, 57–58. p.; C. Philip: Le Fonds de développement économique et social, *Revue de Science Financière* 1974. 1. 147–206. p.

<sup>54</sup> V. I. Lenin: Az imperializmus mint a kapitalizmus legfelsőbb foka, Lenin Összes Művei 27. kötet, Budapest 1971. 379. p.

<sup>55</sup> M. Weber: i. m. (33. jegyzetben) 525–526. p.

gazdaság szervezeti felépítését lehet befolyásolni a kisüzemeknek nyújtott megrendelésekkel, új munkaalkalmakat lehet teremteni, az exportot lehet növelni, stb. Döntő jelentősége van az állami megrendeléseknek a kutatások (főleg a műszaki kutatások) finanszírozásánál, a katonai célokat szolgáló ipari termelésnél, egyes különlegesen nagy kockázattal járó, élenjáró technikai színvonalú termékek előállításánál (pl. repülőgyártás, számítógépek, stb.), s az ország gazdasági helyzetének alakulása szempontjából fontos hatást tudnak kiváltani az állami megrendelések annak következtében, hogy az építőipari kapacitás számottevő részét kötik le. A beavatkozásnak ezt a széles skáláját látva nem meglepő, hogy igyekeztek az állami megrendelések egységes politikáját, gyakorlatát kialakítani. Franciaországban 1959-ben külön szervezet állítottak fel erre a célra; Angliában 1967-ben állandó bizottságot létesítettek a Technológiai Minisztérium keretében a központi állami szervek megrendeléseinek összehangolására, és bizottságot szerveztek a helyi szervek megrendeléseinek ellenőrzésére és egyeztetésére; az összehangolás gondot jelent az NSZK-ban is az irodalmi beszámoló szerint, mert nem sikerült a szövetségi állam és a Land-ok megrendelési tevékenységét, politikáját egységes irányelvek szerint alakítani.<sup>5 6</sup>

Amint az elmondottakból megállapítható, az állami megrendelések alkalmat adnak a gazdasági folyamatokba való közvetlen beavatkozásra, s a gazdaság általános helyzetének befolyásolásától kezdve egy-egy speciális gazdasági terület fejlődésének irányításáig a legkülönbözőbb gazdaságpolitikai célok megvalósulásának elősegítésére. Emellett a közvetlen hatás mellett közvetetten is lehet befolyást gyakorolni a gazdasági élet alanyaira. Az állami megrendelésekről szóló szerződésekre különböző olyan feltételeket is be lehet építeni, amelyek valami olyan magatartást írnak elő a megrendelés kedvezményében részesülő cég számára, amit az állami szerv gazdaságpolitikai megfontolások alapján kívánatosnak tartana. Angliában ez a közvetett befolyásolás már a század eleje óta érvényesül, s alkalmazásra kerül Franciaországban is. Gyakran szerepelnek olyan kikötések e szerződésekben, amelyek a kedvezményezett cég és a munkásai között fennálló vagy létrehozandó munkaszerződések tartalmát befolyásolják. Inflációs időszakban jelentősek lehetnek a munkabér színvonalának alakulását befolyásoló kikötések.<sup>5 7</sup>

A XIX. század második felével összehasonlítva a jelenlegi helyzetet, a második lényeges eltérés az állami megrendelések elterjedtségében van. A második világháború utáni időszakban az állami megrendelések sokkal nagyobb arányban fordulnak elő, mint félév századdal korábban, s ez összefüggésben áll azzal, hogy megváltozott az a cél is, amire a megrendeléseket felhasználták. Az állami megrendelések csak akkor tudnak a gazdaságpolitika eszközévé válni, amikor méreteik már elég nagyok, s nagyságrendjük miatt befolyást tudnak gyakorolni. Nincsenek pontos adataink arról, hogyan alakult az állami megrendelések nagysága a XIX. század második fele óta. A folyamat jelzése is megfelel azonban témánkhoz, s erre a célra kielégítő Neumarknak azt a megállapítását idézni, hogy Németországban az összes állami kiadások a társadalmi termelés értékének

<sup>5 6</sup> C. Dillemann: Les commandes publiques, La Documentation Francaise 1977. különösen 10, 40–48. p.; H. Charles–F. Derrida: Les contrats administratifs dans les procédures collectives, Recueil Dalloz 1977. Chr. 29. p.; Flamme: i. m. (11. jegyzetben) I. 14–18. p.; Turpin: i. m. (13. jegyzetben) 244–254. p.; Pietzker: i. m. (32. jegyzetben) 305–308. p.; M. Scheuner: Einführung, in: Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. hrg. M. Scheuner, Frankfurt/M. 1971. 79. p.; W. Fikentscher: Die Geschäftsgrundlage als Frage des Vertragsrisikos, München, 1971. 52–53. p.

<sup>5 7</sup> Turpin: i. m. (13. jegyzetben) 254)259. p.; Dillemann: i. m. (56. jegyzetben) 47. p.

kb. 10%-át teheték ki a múlt század második felében, az 1920-as években már 25%-át, s a második világháború után 40%-át (természetesen az állami kiadásoknak csak egy részét fordították állami megrendelésekre, ennek ellenére az adatok mutatják a változás irányát).<sup>5 8</sup> Azt, hogy milyen jelentőségű lett az állami megrendelések gazdasági súlya, érzékeltetni lehetne az erre fordított milliárdok felsorolásával, de annak tudatában, hogy a katonai vonatkozású adatok nem megbízhatóak. Ezek helyett az adatok helyett arra utalunk, hogy a Közös Piac Tanácsa már többször szükségesnek látta az állami megrendelések olyan szabályozását, amely a tagországok vállalatai között a verseny fennmaradását lehetővé teszi.<sup>5 9</sup>

Az állami megrendelések körében sem a szerep megváltozása, sem az alkalmazási terület megnövekedése nem hirtelen következett be. Olyan folyamatról lehet inkább beszélni, amely fokozatosan haladt előre, de egy-egy esemény (háborúk, gazdasági válság) lökést adott és meggyorsította a mozgást. A folyamatnak új szakaszát jelentette az, hogy az állam a gazdasági folyamatok átfogó irányításának feladatát tűzte ki, s a terv, illetve népgazdasági méretű gazdaságpolitikai koncepciók végrehajtásának szolgálatába állította az állami megrendeléseket is. Tekintettel arra, hogy itt radikálisan új helyzetről nincs szó, nem volt igény arra sem, hogy a jogi szabályozás teljesen új megoldásokat dolgozzon ki. Az állami megrendelések fejlődésének ebben az új szakaszában a korábban kialakított jogi formák éltek tovább, érvényesült a korábbi gyakorlat, legfeljebb csak egyes részletekben gazdagodott. A korábbi időszakhoz viszonyítva legjelentősebb változásnak ebben a vonatkozásban azt lehet tekinteni, hogy megerősödött az egységes megoldások létrehozására való törekvés (akár rendeleti szabályozásról van szó, akár általános szerződési feltételekről).

19. *Az állami támogatás* is régóta ismert az állami beavatkozások gyakorlatában. Témánk feldolgozása szempontjából nem szükséges azt vizsgálni, hogyan jelentkezett az állami támogatás az ókorban vagy a középkorban, mennyiben volt kialakult jogi formája a kedvezmények nyújtásának. A részletek vizsgálata nélkül is érdemes megjegyezni azonban azt, hogy az államnak jelentős szerepe volt az iparosításban, a kapitalista fejlődés kibontakozásában. A gazdaságtörténeszek között vita folyik arról, hogy csak Kelet- és Délkelet-Európában hatott-e jelentős mértékben az állami beavatkozás vagy Nyugat-Európában is. Ez a vita jelzi azt a problémát, amivel a jogi kérdések körében is találkozni lehet: nem tisztázott az, hogy mit kell állami támogatásnak tekinteni. Nézeteltérés van ugyanis tekintetben, hogy csak a közvetlen pénzügyi segítségek, az iparosítási folyamatban résztvevő egyes személyeknek nyújtott szubvenciók minősíthetők állami támogatásnak, vagy az állami beavatkozás tágabb köre, az iparosítási folyamat feltételeinek megteremtése is (pl. az útrendszer kiépítése, a hajózás és a kereskedelem feltételeinek katonai eszközökkel való biztosítása, stb.). A tágabb értelemben felfogott állami támogatások Nyugat-Európában is elősegítették a kapitalizmus fejlődését, míg a szűkebb értelemben szerinti támogatás döntő hatást Kelet- és Délkelet-Európában fejtett ki, ahol a kapitalista fejlődés csak később indult meg.<sup>6 0</sup> Függetlenül azonban attól, hogy a pénzügyi kedvez-

<sup>5 8</sup> *Naumark*: i. m. (42. jegyzetben) 31. p.

<sup>5 9</sup> A legutóbb ld. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 1980. L. 215. (80: 767 EWG)

<sup>6 0</sup> *Berend T. I.-Ránki Gy.*: Közép- és Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században, Budapest, 1976. 2. kiadás 117–121. p.

ményeknek nem volt meghatározó szerepe az ipari fejlődésben, ezek a kedvezmények nem voltak ismeretlenek a nyugat-európai országokban sem. Különösen Franciaországban és Poroszországban használta fel az abszolút uralkodók ezeket a kedvezményeket az ipar fejlesztésére, egyes fenntartani kívánt üzemek nyereségének biztosítására már a XVII–XVIII. században.<sup>61</sup> A támogatások jelentősége a XIX. század első felétől kezdve fokozatosan növekedett.

A jelek szerint kevés figyelmet fordítottak arra, hogy a kedvezmények nyújtása milyen jogi formában történik. Többek között alkalmazták a szerződéseket is. A porosz Landrechtben található például olyan rendelkezés, amely szerint a közadók fizetése alól akkor lehet mentesülni, ha erre szerződés vagy privilégium ad jogot, Bullinger ezzel kapcsolatban kimutatja azt, hogy az adómentesség szerződéses megszerzése nem jelentett különleges jelenséget a korabeli felfogás szerint. Természetesnek tekintették ugyanis azt, hogy közjogi jogosítványokat gazdasági értéként elidegenítsenek, s a magánjogi szabályokat erre a viszonyra is alkalmazhatónak elfogadják. Később, a XIX. század folyamán a közjog-magánjog határvonalainak eltolódásával, a fiscus-elmélet változásával a kedvezmények nyújtásánál megtalálhatjuk a francia jogban is. A minősítés is hasonlóan változott, forma használata továbbra is megfigyelhető.<sup>62</sup> A szerződések felhasználását kedvezmények nyújtásánál megtalálhatjuk a francia jogban is. A minősítés is hasonlóan változott, mint a német jogban, de a felfogás változása eltérő alapon nyugodott. A bírói gyakorlat főleg a koncesszióknál nyújtott állami támogatások körében foglalkozott a minősítés kérdésével. A XIX. század utolsó negyedéig a koncessziós szerződésben kikötött szubvenciót magánjogi jellegű megállapodásnak tekintették, de egy 1876-ban hozott határozat nyomán ez a felfogás megváltozott és ettől kezdve a közigazgatási jog szabályait alkalmazták az egész koncessziós szerződésre, hivatkozva arra, hogy nem lehet részekre szabdalni a megállapodást és a különböző részekre eltérő szabályrendszert alkalmazni.<sup>63</sup>

20. Az állami támogatások nyújtásánál a második világháború után az jelentett lényeges változást, hogy az állam átfogó gazdasági beavatkozása, a tervezés kibontakozott és ennek szolgálatába állították a támogatásokat is. A támogatások korábban is szolgáltak gazdaságpolitikai célokat, ez tehát nem tért el a korábbi gyakorlattól; újdonság viszont az, hogy a támogatások beilleszkednek egy többé-kevésbé kiépülő rendszerbe, a gazdasági befolyásolás eszköztárába. Ezzel a megváltozott helyzettel, valamint a támogatások elterjedésével magyarázható az, hogy a jogtudomány mintegy felfedezi a témát. Az NSZK-ban az 1950-es évek elején egy sor tanulmány jelenik meg a szubvenciókról, s ekkor Köttgen arra mutat rá, hogy terra incognita vár arra, aki ezzel a kérdéssel akar foglalkozni.<sup>64</sup>

A téma vizsgálatát nemcsak az nehezíti meg, hogy jogi szempontú elemzések korábban nem készültek, hanem az is, hogy – amint ez az előzőekből is kiderült – az állami támogatások igen változatos formákban és változatos közgazdasági tartalommal érvényesültek. Ez a változatosság még most is (a végzett kutatások ellenére is) akadályozza a pontos fogalom meghatározás kidolgozását. A határvonalak meghúzásánál fel

<sup>61</sup>The Cambridge Economic History, ed. H. J. Habakkuk–M. Postan, Cambridge, 1966. VI. 364–365. p.; *Chenot*: i. m. (2. jegyzetben) 36–37. p.

<sup>62</sup>*Bullinger*: i. m. (30. jegyzetben) 231–233. p.

<sup>63</sup>*Jéze*: i. m. (3. jegyzetben) 78–82. p.

<sup>64</sup>*A. Köttgen*: Subvention als Mittel der Verwaltung, in: Die staatliche Einwirkung... (56. jegyzetben) 183. p.

szokták használni azokat a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban kialakított meghatározásokat, amelyek az állami támogatások nemzetközi hatásai miatt szükségessé váltak. A Közös Piac keretében a gyakorlatban állami támogatásnak tekintik a különböző juttatásokat, adókedvezményeket, a hitelnyújtást és kezességvállalást, ha ezek különlegesen kedvezményes feltételekkel történnek, épületnek, ingatlanoknak, ingóknak és szolgáltatásoknak előnyös feltételek mellett való rendelkezésre bocsátását, vállalati veszteségek fedezését, valamint minden ehhez hasonló módon hatást gyakorló intézkedést, s ide értenek olyan finanszírozási módszereket is, amelyek a nem támogatott személyek szempontjából diszkriminálást jelentenek.<sup>65</sup> Említést érdemel a GATT XVI. cikke is, amely az export szempontjából vizsgálja a kérdést. Eszerint támogatásnak tekintendő minden olyan intézkedés, amely bármilyen formában növeli a bevételt, ártámogatást jelent, ha ezzel akár közvetetten, akár közvetlenül az export növelésére ösztönöznek. A XVI. cikk értelmezéséről 1979. áprilisában létrejött egyezmény az export állami támogatási formáinak hosszú listáját adja. A listán szereplő esetek közül említést érdemel a kedvezményes fuvardíj, az exporttermék előállítási folyamatához kedvezményes áron rendelkezésre bocsátott importáru, továbbá azok a kedvezményes biztosítási formák, amelyek az export kockázatát csökkentik.<sup>66</sup>

A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban elfogadott, említett meghatározások valamilyen megfogalmazással kifejezésre juttatják azt, hogy a kifejezetten említett állami támogatásokon kívül számítani lehet más módon nyújtott kedvezményekre is, a módszerek rendkívül sokfélék lehetnek. Ennek tudatában azt lehetségesnek tarthatjuk ugyan, hogy egyes jogszabályok az állami támogatások összes esetét átfogják (például a nemzetközi gazdasági kapcsolatok alakulását károsan érintő támogatások korlátozásával vagy megtiltásával), de kétségesnek látszik az, hogy lehet-e egyetlen olyan jogi formát találni, amely mindenféle állami támogatás nyújtásánál alkalmazható.

21. Az NSZK-ban lehet leginkább olyan törekvésekkel találkozni, amelyek az állami támogatásokra egységes jogi formát, egységes eljárást kívánnak alkalmazni. Itt első helyen Ipsen elméletét kell megemlíteni, mert ez az elmélet nagy hatást gyakorolt a német irodalomra. Ipsen felfogása szerint minden támogatásnál két szakaszt kell megkülönböztetni: az első a közigazgatási jogi döntés, engedélyezés, a második pedig a támogatásnyújtás szakasza. A második szakasz lehet közjogi jellegű, vagy magánjogi jellegű aszerint, hogy milyen fajtájú támogatásról van szó.<sup>67</sup> Ipsennek ez az elgondolása (amely természetesen sokkal gazdagabban jelenik meg műveiben) nemcsak az elméleti kifejtés színvonala miatt fejtett ki hatást, hanem azért is, mert megfelelt a német gyakorlatnak, s a gondolkodás tradicionális irányának.

A szubvenciókkal való foglalkozásnak erős ösztönzést adott a beruházások támogatásáról szóló 1952. évi törvény, amelyről a 15. pontban már történt említés. A törvény elrendelte azt, hogy egyes iparágak fejlesztése érdekében minden vállalkozó meghatározott összeget köteles volt egy központi számlára befizetni. A számlát az Industriebank AG vezette, de a beérkezett összegekből képződő vagyont közjogi alapítványnak tekintették.

<sup>65</sup> *Daintith–Sharpe*: i. m. (51. jegyzetben) 98. p.

<sup>66</sup> *Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI, and XXIII. of the General Agreement on Tariffs and Trade, Annex c, d, j. h. pont.*

<sup>67</sup> *H. P. Ipsen*: *Öffentliche Subventionierung Privater*, Berlin–Köln, 1956. 61–67. p.



A vagyon felhasználásáról, a támogatandó iparvállalatok kiválasztásáról és a nekik juttatandó összegről a Gazdasági Minisztérium döntött, a döntés alapján pedig az alapítvány kölcsönszerződést kötött az iparvállalatokkal. Jól látható, hogy ez a megoldás két szakaszt különböztet meg, épp úgy, mint azt Ipsen leírta. Ipsen azonban azt is kimutatta, hogy a törvényben meghatározott ez a jogi technika nem újdonság, hiszen 1924-ben, majd 1940-ben már alkalmaztak hasonló konstrukciót.<sup>68</sup> A gyökerek nyilván arra a felfogásra vezetnek vissza, amely idegenkedett attól, hogy a magánjogi és a közigazgatási jogi intézmények vegyesen jelenjenek meg, s a határvonalak tiszta megvonására törekedett. Ez a feltételezés, amely a megoldás alapjait a hatósági jellegű feladatokat ellátó közigazgatás és a fiscus éles elhatárolásában keresi, annál is indokoltabbnak látszik, mert Ipsen 1924-nél több mint harminc évvel később a két szakasz magyarázatánál elvi kiindulási pontként a „fiskális” és a hatósági igazgatás különállását jelöli meg.<sup>69</sup>

A második világháború utáni időszak irodalmából az is megállapítható, hogy nemcsak a tradíciók folytatásáról van szó, ennek a megoldásnak az elfogadásánál. Magának Ipsen-nek egy később írott tanulmányából is megállapítható, hogy nem tartja teljesen természetesnek a támogatással kapcsolatos kérdések egy részének a közigazgatási jogba való utalását. Műveiben ismételten felmerül egy másik érv is, amely a jelek szerint döntően befolyásolta állásfoglalásában. Attól tart, hogy az állami támogatás teljes egészének magánjogi minősítése megszünteti a közigazgatási szervek vonatkozó tevékenységének ellenőrzését, szabad kezet ad a közigazgatási szerveknek. Ezzel az eredménnyel semmiképpen sem értene egyet, mert a közpénzek felhasználásánál nem szabad visszaélésekre lehetőséget adni. Ezért igényli tehát a közigazgatási jogi kötöttségek fenntartását, a közigazgatási szervek cselekvési szabadságának korlátozását.<sup>70</sup>

A közigazgatási szervek cselekvésének ellenőrzése, a közérdek védelme és mindezzel összefüggésben a közigazgatási jog szabályai alkalmazásának szükségessége más-más megfogalmazásban sokaknál felmerül, s ez a közös gondolat nagy szerepet játszik Ipsen kétszakaszos konstrukciójának elfogadásánál. Ezen az alapon azután eltérő részleteket emelnek ki a különböző szerzők. Badura szerint a támogatásnál az alapot közigazgatási határozat jelenti, s ennek alapján a lebonyolítás már az elmélete szerint „Verwaltungsprivatrecht”-nek megfelelően történik. Bank közvetítésével lebonyolódó hitelezés vagy pénz visszafizetési kötelezettség nélkül történő átadása esetén három jogviszony létét emeli ki. Az egyik jogviszony, amely az engedélyező közigazgatási szerv és a kedvezményezett között áll fenn, a közigazgatási jog szabályainak hatálya alá esik; a másik kettő viszont, azaz egyrészt a bank és a kedvezményezett, másrészt a közigazgatási szerv és a bank jogviszonya már a magánjog szabályai szerint alakul. Hangsúlyozza azonban azt, hogy a magánjog szabályai szerint elbírálandó jogviszonyokra is számos kérdésben alkalmazni kell a közigazgatási jogi szabályokat (pl. a visszakövetelésnél, jogellenes felhasználásnál).<sup>71</sup> Ipsen tételéből kiindulva hasonló végső következtetéshez jut el Siebert is, aki általánosab-

<sup>68</sup> H. P. Ipsen: Rechtsfragen der Investitionshilfe, Archiv des öffentlichen Rechts 1952. 3–4. 284–302. p.

<sup>69</sup> Ipsen: Öffentliche Subventionierung . . . (67. jegyzetben) 64–65. p.

<sup>70</sup> H. P. Ipsen: Verwaltung durch Subventionen, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, H. 25. Berlin 1967. 285–290. p. Ipsen: Öffentliche Subventionierung . . . (67. jegyzetben) 12, 33–34, 44 p.

<sup>71</sup> Badura: i. m. (42. jegyzetben) 135–138. p.

ban fogalmazva azt a kérdést feszegeti, hogy a közérdek mennyire befolyásolja a magánjogi kérdések megítélését a lebonyolítás során.<sup>72</sup> A támogatások lebonyolításánál keletkező magánjogi viszonyokban meglévő közjogi elemet hangsúlyozza Reuss és Krüger is; az előbbi a fiscus fogalmának szűkítésével jut el azonban a kétszakaszos elv elfogadásához, az utóbbi viszont az állami tevékenység kettős funkciója (közérdek szolgálata és gazdasági alanyként való fellépés) alapján fogadja el Ipsen nézetét.<sup>73</sup>

A folyamat két szakaszra való tagolása gondolatának erős ellenzéke is kialakult az NSZK-ban. Bullinger azt fejt ki például, hogy a jelenségek átkeresztelésével, terminológiai megoldásokkal az alapvető problémákat nem lehet megoldani. Szerinte semmit sem segít az, ha a támogatás megadásáról szóló döntést államigazgatási aktusnak minősítik, mert az eljáró bankok és hasonló intézmények a közjog fogalmi körében nem vonhatók hatékony ellenőrzés alá. Ezért az az álláspontja, hogy inkább a magánjog keretei között kell a megfelelő garanciákat kiépíteni.<sup>74</sup> Fröhler szerint a támogatást két szakaszra bontó felfogás mellett a gyakorlatban felmerülő kérdések csak bonyolultabbakká válnak, mert a szerződés sorsát érintő különböző kérdésekben nem lehet tudni, hogy nem kell-e előzetesen közigazgatási döntést beszerezni, továbbá hogy melyik szervhez vagy bírósághoz kell fordulni; nézete szerint a megoldást a közigazgatási szerződéssé minősítés jelenti.<sup>75</sup> Az irodalomban a kétszakaszos elmélet legrészletesebb bírálatát Zacher adja. Szerinte Ipsen tételei azért terjedtek el széles körben, mert a támogatási viszonyoknak nem volt kialakult minősítése és nagyon erős bizonytalanság uralkodott ezen a fontos területen, s a vákuumot nem lehetett meghagyni. A jogviszonyt azonban nem lehet kettészakítani, s ezért valamilyen egységes megoldást kell találni. A problémakör a közigazgatási jog és a magánjog között lévő senki földjén van, s a célszerűség alapján kell a megfelelő formát megtalálni. Nem tartaná helyesnek e forma keresésénél az alá- és fölrendeltségi viszonyokra alapított intézmény alkalmazását, hanem inkább a szerződési kategóriák felhasználását látja megfelelőnek, anélkül azonban, hogy ezzel tiszta magánjogi körbe akarná vonni a témát.<sup>76</sup> Végül megemlítendő Wolff nézete, aki szerint elfogadható a támogatás kétszakaszos megoldása akkor, ha a jogszabály kifejezetten így rendelkezik, de felhívja a figyelmet arra, hogy a támogatás nemcsak ebben a formában bonyolódik, hanem vannak tisztán közigazgatási jogi, tisztán magánjogi és vegyes megoldások is.<sup>77</sup> Wolff megjegyzéséből már nemcsak Ipsen felfogásának elvetése olvasható ki, hanem az is, hogy a támogatás különböző formáinak nincs egyetlen jogi megoldása (az alkalmazott jogintézmények többfélesége egyébként az irodalmi állásfoglalásokban másoknál is felmerül, csak legfeljebb kevésbé kap hangsúlyt).

<sup>72</sup> W. Siebert: Privatrecht im Bereich öffentlicher Verwaltung in: Festschrift für H. Niedermeyer, Göttingen, 1953. 237–239, 247. p.

<sup>73</sup> W. Reuss: Öffentliche Wirtschaftsverwaltung mit privatrechtlichen Gestaltungsmitteln, H. Krüger: Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung – mindkettő in: Die staatliche Einwirkung... (56. jegyzetben) 468–475, 489–500. p., illetve 228–235. p.

<sup>74</sup> M. Bullinger: Öffentliches Recht und Privatrecht, Stuttgart–Berlin–Köln–Mainz, 1968. 87. p.

<sup>75</sup> L. Fröhler: Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Wien–New York, 1969. 124, 126. p.

<sup>76</sup> H. J. Zacher: Verwaltung durch Subventionen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatslehrer, H. 25. Berlin, 1967. 332–352. p.

<sup>77</sup> H. J. Wolff: Verwaltungsrecht, München–Berlin, 1966. II. 222–223. p.

22. A francia és az angol jogban nem alakult ki a némethez hasonló vita. A minősítéssel összefüggő jogi kérdések más vetületben jelentkeztek. A francia jogban az vonta magára a figyelmet, hogy az állami támogatások egy része közvetlenül kapcsolódott a népgazdasági tervezet, a terv végrehajtásának egyik fontos eszközeként akarták felhasználni. A jogirodalom ezekkel, a tervvel közvetlen kapcsolatot kereső, új formákat kialakító vagy a régít átalakító állami támogatásokkal foglalkozott, s eközben nem elemezték a támogatások egyéb, hagyományosnak tekinthető eseteit. Fromont nem régen hívta fel a figyelmet arra, hogy bár a pénzügyi jellegű ösztönzés jelentőségét folyamatosan kiemelik az elméleti munkák, elmaradt a támogatások jogi kérdéseinek rendszeres, átfogó elemzése.<sup>78</sup> Az irodalomból az állapítható meg, hogy a támogatások lebonyolítására többféle formát is felhasználnak. Alkalmazzák a magánjogi (kereskedelmi jogi) szerződések szabályait olyan esetekre is, amikor a szerződéssel kedvezményhez jut a vállalkozó vagy a magánszemély. Emellett érvényesülnek azonban a közigazgatási jog szabályai is az esetek jelentős részében, s ilyenkor többnyire a közigazgatási szerződések jutnak szerephez. Az NSZK irodalmában sokat vitatott kétszakaszos megoldáshoz hasonló gyakorlat itt is megfigyelhető anélkül azonban, hogy ebből elméletet alakítanának ki. Olyan esetekben, amikor a támogatás lebonyolítását magánjogi szervezetre bízzák (a költségvetés meghatározott összeget bocsát rendelkezésre, amellyel gazdálkodniuk kell), előfordul, hogy a támogatás megadása előtt meghatározott állami szervek véleményét ki kell kérni, vagy döntését meg kell várni: ugyanígy előfordul azonban az is, hogy az állami szervek (vagy egyes jellegű szervezetek) döntésük előtt az érdekelt állami szervekkel egyeztetnek, s csak azután kötnek szerződést a kedvezményezettel. Ebből a gyakorlatból azonban nem azt a következtetést vonják le, hogy elválnak a közigazgatási jogi és a magánjogi megítélés alá eső szakasz, hanem a jogviszonyt egységesen bírálják el, s a közigazgatási szerződés szabályait alkalmazzák. Mégis előfordul, hogy a döntést a szerződéstől elkülönítik. Ez olyankor történik meg, amikor a kedvezményezett versenytársai sérelmesnek tartják azt, hogy a kedvezményezett állami támogatást kap és megtámadják a döntést. Ilyenkor a döntést önálló határozatként kezelik ezekkel a harmadik személyekkel szemben, de még ekkor sem választják el a szerződéses kapcsolatban a döntést és a szerződést, hanem fenntartják az egységes elbírálást.<sup>79</sup>

A franciával sok tekintetben megegyező kép figyelhető meg az angol jogirodalomban. Az állami támogatások jogi megítéléséről azonban nagyon kevés adat található, s ha a támogatásnak témájával egyáltalán foglalkoznak, akkor nem az általunk vizsgált kérdéseket tárgyalják. Ennek ellenére megállapítható az, hogy a támogatások nyújtása szerződéses formában történik. Megjegyzendő azonban, hogy problémát jelent a szerződéses jelleg elismerésénél egyrészt az, hogy a közigazgatási szerv általában nem vállal kötelezettséget, másrészt az, hogy a megállapodások a közigazgatási aktus és a magánjogi szerződés határterületén vannak. A minősítés az állami támogatások egy részénél azért nehéz

<sup>78</sup>M. Fromont: Le contrôle des aides financières publiques aux entreprises privées, L'Actualité Juridique Droit Administratif 1979. 1. 3. p.

<sup>79</sup>P. Delvolvé: Le principe de l'égalité devant les charges publiques, Paris, 1969. 118–120. p. Fromont: i. m. (78. jegyzetben) 5, 8–12. p.; Gavalda–Stoufflet: i. m. (50. jegyzetben) 182–184, 658–662. p.; CE 18. juin 1976, Dame Culard, note M. Durupty, L'Actualité Juridique Droit Administratif 1976. 579–582. p.

továbbá, mert a támogatás lebonyolításánál nem közigazgatási szerv, hanem magánjogi jogalany jár el (az esetek jelentős részében a National Enterprise Board), s ennek tevékenységében keverednek a közjogi és magánjogi elemek. Ilyenkor formailag olyan szerződés jön létre, mint amelyeket a bankok szoktak kötni, de tartalmilag az állami program végrehajtásáról van szó (ld. a 17. pontban elmondottakat is). Az állami döntés előtérbe kerül olyankor, amikor a kedvezményezett versenytársai fellépnek a számukra hátrányos megkülönböztetés ellen.<sup>80</sup>

bb) *A megállapodások új fajtái*

23. Az előzőekben is hangsúlyoztuk már, hogy nem állt előzmények nélkül az állami szervezetek gazdasági folyamatok befolyásolására, irányítására való törekvése, ami azután a második világháború után állandósodott és vált átfogó jellegűvé. Természetes az, hogy e törekvés megvalósítása során nem találtak ki soha nem látott jogintézményeket, hanem elsődlegesen a már korábban is ismert jogi formákat használták fel, alkalmazták új területeken és megváltozott szereppel, tartalommal. A meglévő jogi eszközök továbbfejlesztésével azonban időnként olyan messzire mentek, hogy a létrejött eredményt már nem azonosították a régiakkal. Az új jogintézmények leginkább ott jelentek meg, ahol az intézményes, átfogó állami gazdaságirányítás a legtovább ment: Franciaországban. A francia tervezési rendszer fejlődése során újabb és újabb formákat próbált ki a terv célkitűzéseinek végrehajtása érdekében és ez jól megfigyelhető a szerződések körében is. Angliában és az NSZK-ban is próbáltak új jogi eszközöket alkalmazni, de ez a próbálkozás a szerződések területén lényegesen kisebb méretű, mint Franciaországban.

A megállapodások új fajtáinak többsége az állami támogatásokkal rokon természetű. E megállapodásoknál is arról van szó ugyanis, hogy az állam valamilyen előnyt nyújt a vele szerződő gazdasági szervezetnek meghatározott feltételek teljesítése esetében. A legfontosabb újdonságot az jelenti viszont, hogy a támogatásban részesülő szervezet valami olyan magatartást ígér, ami közvetlenül kapcsolódik a népgazdasági tervhez, a terv végrehajtását szolgálja. Mind az állam részéről biztosítandó előny, mind a másik fél által tanúsítandó magatartás jellege olyan azonban, hogy nem könnyű egyértelmű minősítést kidolgozni. Sok vita keletkezett ezért a megállapodásokkal kapcsolatban, s a vitázó felek között még abban is nézeteltérés keletkezett több esetben, hogy az új szerződésfajták járnak-e jogi kötelezettségekkel, vagy pedig jogkövetkezmények nélkül álló, politikai természetű megegyezésekről van csak szó.

24. A népgazdasági tervvel közvetlen kapcsolatot kereső, a terv célkitűzéseinek végrehajtását szolgáló, vitákat kiváltó új megállapodásfajta a francia *quasi-contract*. Az e megjelöléssel ellátott megállapodások csak nevükben azonosak a római jogi *quasi contractus* alapján a francia jogban ismert, a Code civil-ben szabályozott magánjogi jelenséggel. Az azonos elnevezés eltérő tartalmat takart. A magánjog szabályai szerint a *quasi-contract* eseteiben a felek megegyezése nélkül keletkezik jogviszony. Ezzel szemben a tervvel

<sup>80</sup> *Daintith–Sharpe*: i. m. (51. jegyzetben) 106–108, 120–123. p.; *A. Dashwood–T. Sharpe*: *The Industry Acts 1972. and 1975. and European Community Law, Common Market Law Review* 1978. 1. 12. 16. 26–32. p.; *T. Sharpe*: *Unfair competition by public support of private enterprises, The Law Quarterly Review* 1979. April 213–214, 225–230.

kapcsolatban álló quasi-contrat, az állami szervek valamelyike és egy gazdasági szervezet között keletkező megállapodást jelent, amelynél bizonytalanságot jelez a „quasi”, nem lehet tudni, hogy tényleg szerződés-e a megállapodás, vannak-e jogkövetkezményei a megegyezésnek.

A quasi-contrat eseteiben az állami szervek támogatást nyújtanak szerződő partnereknek, azaz az állam gazdasági életet befolyásoló, hagyományosnak tekinthető eszköze jelenik meg itt is. Az újdonságot abban lehet megjelölni, hogy a támogatást akkor nyújtják, ha a szerződő partner olyan beruházási, kutatási, termelési tevékenységre vállal kötelezettséget, ami a népgazdasági terv valamilyen célkitűzésének végrehajtását jelenti. Új vonásnak tekintik továbbá azt is, hogy az eljáró állami szerv partnere célszerűnek tekintett magatartása fejében többféle támogatás ígéretével akar ösztönző hatást kiváltani.

Az említett vonások új jellege kérdéses, s a gazdasági befolyásolás más eszközeitől való elhatárolás is nehézkes. Valószínű, hogy inkább figyelemfelhívó jellege volt, propagáló hatást reméltek az új intézménytől. Ezt a feltételezést támasztják alá a következő tények: A gyakorlatban már az 1950-es évek végén megjelentek quasi-contrat elnevezéssel egyes megállapodások, amelyekben az állam bizonyos kedvezményeket biztosított egyes szervezeteknek, ha növelik exporttermelésüket, majd nehéz gazdasági helyzetbe került vállalatoknak adtak támogatást, ha megvalósítják a korábbi terveik szerinti beruházásokat, vagy ha nem számolnak fel egyes üzemeket. A bizonytalan próbálkozásokban megjelenő gyakorlatot akarta hasznosítani az 1961–1962. évi terv, amely azzal az indokolással vezeti be a quasi-contrat használatát, hogy korábban nem sikerült még megfelelő ösztönző hatást elérni a tervek megvalósítása érdekében, s ezért az állam hajlandó a vállalkozókkal megállapodásokat kötni. Ezt követően a IV. tervben is megjelent a quasi-contrat, szintén az ösztönzés eszközeként. A jogirodalomból az állapítható meg azonban, hogy a próbálkozás nem járt sikerrel, s csak néhány megállapodást sikerült létrehozni. Többféle akadály is gátolta a quasi-contrat gyakorlatának elterjedését. Az akadályok között szerepelt az állami szervek nehézkes, hosszú időt igénylő egyeztetési eljárása a döntés meghozatala előtt, de még jelentősebb volt az a körülmény, hogy az állami szervek támogatást csak az adott pénzügyi év keretében tudtak biztosan ígérni, a következő évek lehetőségei viszont a későbbi költségvetéstől függtek, s ezt előre nem lehetett biztonsággal kiszámítani. A tapasztalatok szerint az állami szervek hiába akarták a terv megvalósulását segíteni, a terv és a költségvetés eltérő időszaka, s az állami szerveknek a költségvetéshez való kötöttsége miatt állami részről több évre szóló határozott kötelezettségvállalások nem keletkeztek.

A kötelezettségek világos, pontos meghatározása hiányában a jogirodalom egy része kétségbe vonja azt, hogy szerződésről, sőt, hogy jogkövetkezményeket kiváltó nyilatkozatokról van szó (pl. Laubadère, Batailler, Khalil). Mások ezzel szemben arra a következtetésre jutnak, hogy a felek a megállapodással jogi kötöttséget kívántak vállalni, s a szerződések kellékei megtalálhatók a létrejött quasi-contrat-nál (pl. Delvolvé, Madiot). Végül vannak olyan szerzők, akik arra mutatnak rá, hogy a felek kötelezettségvállalásai – ha akartak is jogi kötöttséget vállalni – rendkívül bizonytalanok, kódosak, s ezeknek az alapján valamilyen magatartás kikényszerítés, szankció érvényesítése a jog eszközeivel aligha képzelhető el. Ezért ezekben az esetekben ugyanúgy, mint az újfajta megállapodások egyéb eseteiben is csak az adhat értelmet a megállapodásoknak és csak az biztosíthatja a felek együttműködését, a vállalások megtartását, hogy a felek valamilyen egymásra utalt-

ság tudatában vannak, nem látnak más megoldást, mint az érdekek és az eljárások egyeztetését (pl. Vasseur, Flamme).<sup>81</sup>

25. A francia quasi contrat-hoz hasonló jelenség az angol *tervmegállapodás* (*planning agreement*). Ez a hasonlóság azonban csak részleges. Az angol gyakorlatban ez a fajta megállapodás még annyira sem terjedt el, mint megfelelője Franciaországban, így inkább csak az elképzelésekről lehet beszélni, mint kialakult megoldásról. Az elgondolás szerint az említett francia és angol megállapodás megegyezett annyiban, hogy a kormány gazdaságpolitikai elképzeléseinek megfelelő vállalati tervek, termelési és beruházási tevékenység kialakítására akart ösztönözni, s az ösztönzéshez felhasználta az állami támogatásokat. Eltérések voltak azonban abban a politikai, gazdasági és jogi környezetben, amelyben a megállapodásoknak be kellett volna illeszkedniök, s így megítélésük is különböző.

Az 1960-as években Angliában is kísérleteztek a népgazdasági tervek gyakorlatával, de a próbálkozást rövid idő után abbahagyták (ld. a 16. pontot). Ennek ellenére több olyan törvény is született, amely a kormány átfogó gazdaságpolitikai célkitűzéseinek szolgálatába állította az állami támogatásokat.<sup>82</sup> Sem ezek a törvények, sem pedig a konzervatív párti kormány által előkészített Industry Act 1972 nem teremtett új formákat az állami támogatások nyújtására. Amikor azonban a Munkáspárt megnyerte a választásokat, ismét az állam aktívabb gazdaságirányító tevékenységének időszaka kezdődött el, s az 1972. évi törvényben adott felhatalmazás alapján nyújtható támogatásokat új módon próbálták meg felhasználni. Erősödött az a törekvés, hogy a központi állami szervek a gazdasági szervezetektől információkat szerezzenek tevékenységükről és jövőbeli elképzeléseikről, hogy ezek tudatában megalapozottabbá tegyék a gazdasági célkitűzéseket. Emellett megkísérelték azt, hogy megnyerjék a kiszemelt gazdasági szervezeteket a kormány célkitűzéseinek megfelelő tevékenység folytatására és tervek kidolgozására. Ez az újfajta kapcsolat a központi állami szervek és a gazdasági szervezetek között törvényi kifejezést is kapott. Az 1972. évi törvényt módosító Industry Act 1975 nemcsak kiterjesztette az állami támogatások alkalmazási körét, hanem rendelkezett a terv-megállapodásokról is. Nem állapítható meg egyértelműen az, hogy a megállapodásnak szerves része-e az állami támogatás ígérete, vagy ez csak külön csatlakozik a feleknek az adott gazdasági szervezet terveiről szóló elképzeléseik egyeztetéséhez. A törvény mindenesetre kedvet akart csinálni a megállapodások létesítéséhez azzal, hogy kimondta, a jogszabály szerint nyújtható támogatásokat nem csökkentik a megállapodások élettartama alatt. Az elképzelések szerint azonban a megállapodások tartalmát évente felül kellett volna vizsgálni. A jogi minősítést nem könnyítette meg az, hogy az 1975. évi törvénytervezet parlamenti vitája során az államtitkár olyan nyilatkozatot tett, amely szerint a megállapodásokat a

<sup>81</sup> *Laubadère*: L'administration de l'économie . . . (53. jegyzetben) 157. p.; *F. Batailler*: Une nouvelle technique d'économie concertée: les „quasi-contrats” pour l'exécution du plan, *Revue de Science Financière* 1964. 365–386. p.; *M. S. Khalil*: Le dirigisme économique et les contrats, *Paris*, 1967. 88–90. p.; *Delvolvé*: i. m. (79. jegyzetben) 110–121. p.; *Y. Madiot*: Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral: recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français, *Paris* 1971. 253–257. p.; *Vasseur*: i. m. (39. jegyzetben) 12, 36. *Flamme*: i. m. (11. jegyzetben) 66–67. p.; *B. Mercadal*: Le IVe Plan et le droit commercial, *Revue Trimestrielle de Droit Commercial* 1964. 502–509. p.

<sup>82</sup> The Industrial Development Act 1966, The Industrial Expansion Act 1968, Export Guarantees Act 1968. Export Guarantees Act 1968.

lehetőség szerint a jogtól távol akarják tartani, s a kormány és az iparvállalatok közötti kapcsolat fejlesztése eszközének tekintik a megállapodásokat, nem pedig kölcsönös pénzügyi előnyökkel járó cserének.<sup>83</sup>

A terv-megállapodások minősítése körüli bizonytalansághoz két tényezőt mindenképpen figyelembe kell venni. Az egyik az, hogy a kormánynak a törekvéseit erős gyanakvás, sőt ellenérzés vette körül. A vállalkozók féltek attól, hogy a kormánnyal létrejövő megállapodások korlátozzák szabad cselekvési lehetőségüket, függőségbe kerülnek az államtól, s ez a helyzet hosszabb távon akár az államosítás előkészítését is jelentheti. Ha tehát a kormány a céljai elérése érdekében fel akarta használni a megállapodásokat, akkor csökkentenie kellett a gyanút és ez leginkább a megállapodások laza, kötöttségeket kevésbé teremtő jellegének hangsúlyozásával volt lehetséges. A másik figyelembe veendő tényező az, hogy a hagyományos állami támogatásoknál sem akarnak az állami szervek kötelezettségeket vállalni (ld. a 22. pontban), s ha mégis vállalnának, akkor is kétséges ennek kikényszeríthetősége, hiszen az – egyébként tisztázottnak nem tekinthető – általános szabály szerint, a közigazgatási szerv érvényesen nem mondhat le cselekvési szabadságáról (erre a kérdésre még visszatérünk). Tehát a megállapodások jogszabály által történt bevezetésekor egyik pozícióban lévő fél sem akart jogi kötelezettségeket vállalni. Feltehető, hogy a kormány ennek ellenére a későbbiekben a jogilag kötelező szerződés irányába akarta volna eltolni a megállapodásokat, hiszen a terv nem állhatott volna biztos lábakon, ha a vállalkozók az ígért magatartástól eltérő tevékenységet folytathattak volna a későbbiekben, s ettől semmiféle következmény nem tartotta volna vissza őket. A megállapodások gyakorlatának kibontakozására nem került azonban sor, mert a következő választások után konzervatív párti kormány vette át az irányítást, s ezzel a terv-megállapodások témája lekerült a napirendről, az új kormány nem kívánta a megállapodásokkal való kísérletezést folytatni, nem akart a vállalkozók ügyeibe ilyen módon beavatkozni.

26. A gazdálkodó szervezeteknek nyújtott állami támogatások között nem ritkaság az, hogy a kedvezmény az állammal szemben fennálló valamilyen pénzügyi kötelezettség (adó) teljesítésének elengedésében, vagy csökkentésében áll. Ezt a kedvezményt több formában adják meg pl. jogszabályi előírás alapján automatikusan, vagy kérelemre, de előfordulnak olyan esetek is, amikor a felhatalmazással rendelkező állami szerv és a kedvezményezett megállapodása ad keretet a támogatáshoz. A francia gyakorlatban a terv céljainak teljesítése érdekében létrehozott, ilyen sajátos támogatásokra szóló megállapodásokat önálló jogi kategóriának tekintették és elnevezték *pénzügyi szerződésnek* (*contrat fiscal*).

A pénzügyi szerződések nagyjából ugyanabban az időben jelentek meg, mint a quasi-contrat-nak nevezett megállapodások. Bár korábban is voltak előzmények, 1957–1958 táján kezdenek elterjedni, s a IV. terv állítja ezeket előtérbe. A quasi-contrat esetétől eltérően ez a megállapodás széles körben felhasználásra került. Alkalmazási területe változatos. Voltak olyan esetek, amikor a kereskedelmi vállalkozások koncentrá-

<sup>83</sup> A. Dashwood–T. Sharpe: *The Industry Acts 1972. and 1975. and European Community Law*, Part II. *Common Market Law Review* 1978. 2. 129–131. p.; Daintith–Sharpe: *Landesbericht . . .* (51. jegyzetben) 138. p.; J. Tinnion: *The Industry Act 1975. and Industrial Strategy*, *The Industrial Law Journal* 1976. 2. 87. p.

cióját ösztönözték ilyen módon a nemzetközi versenyképesség fokozása érdekében, máskor a tőkeerő fokozását, a mezőgazdasági szerkezet javítását, a lakásépítést, az elmaradott területek fejlesztését kívánták elősegíteni.

A jogirodalomban a pénzügyi szerződésekkel kapcsolatban is vita bontakozott ki. Hasonló érvek hangzottak el ezzel a megállapodásfajttával kapcsolatban, mint azt a quasi-contrat témájánál jeleztük. A pénzügyi szerződéseknel azonban erősebben hangsúlyt kapott az a kétely, hogy jogilag kötelező szerződésről lenne szó. Az állapítható meg ugyanis, hogy a megállapodást kötő állami szervnek diszkrecionális joga van a kedvezmény megadása vagy megtagadása tekintetében, a másik oldalon viszont a kedvezményben részesülő szervezet kötelezettsége is a jogi eszközökkel kikényszeríthetetlen. Az ezzel ellentétes nézet, azaz a pénzügyi szerződés jogi jellegét állító álláspont szerint világosan meghatározott kötelezettsége is a jogi eszközökkel kikényszeríthetetlen. Az ezzel ellentétes nézet, azaz a pénzügyi szerződés jogi jellegét állító álláspont szerint világosan meghatározott kötelezettségek vállalásáról van szó, s a bírói gyakorlatban is kifejezésre jutott tételnek megfelelően az állami szerv nem akármilyen ok alapján tagadhatja meg a megállapodásban meghatározott kedvezmény megadását, a kedvezményes kötelezettségének kikényszerítése pedig aligha nehezebb, mint a meghatározott magatartás kifejtésére (tehát nem dologszolgáltatásra) szóló szerződés végrehajtása. A pénzügyi szerződéseknel egyébként a minősítés bizonytalansága abban a vonatkozásban is fennáll, hogy a jogi jelleg elismerése esetén közigazgatási szerződésről kell-e beszélni vagy valamilyen más (pénzügyi jogi, gazdasági jogi) kategóriáról. Ismételt felmerül azonban a különböző szerzőknel az a megállapítás, hogy esetenként kell állást foglalni a megállapodás feltételeinek gondos mérlegelése alapján.<sup>84</sup>

27. A megállapodásoknak kialakult egy olyan esetköre is, amely – az eddig említettektől eltérően – nem bármilyen gazdálkodó szervezet és az állami szervek között jöhet létre, hanem az *állami szervek szerződő partnere csak állami tulajdonban álló vállalat lehet*. Ennek a megállapodásfajttának legvilágosabb körvonalait, legnagyobb kidolgozottságával Franciaországban lehet találni, bár a gondolat másutt is felmerül. A megállapodás röviden azzal jellemezhető, hogy a vállalat kötelezettségeként összegezik a 3–5 évre szóló gazdasági programot (ez a program megfelel a népgazdasági terv célkitűzéseinek), az állam oldaláról pedig a kötelezettség meghatározott pénzügyi rendelkezésszerű bocsátásában áll.

A megállapodás két fő gondolatra vezethető vissza. Az egyik alap az, hogy az állami tulajdonban álló vállalatok fontos szerepet töltenek be az állam gazdaságpolitikai célkitűzéseinek megvalósításában. Ennek a szerepnek, a vállalatra jutó feladatoknak a konkretizálása történik meg a megállapodásban. A megállapodásnak – azon túlmenően, hogy megfogalmazza, részletezi a vállalat feladatait – az a hatása is megvan, hogy a vállalat számára kötelezővé teszi az egyébként indikatív jellegű tervben szereplő célkitűzéseket.

<sup>84</sup> A megállapodást szerződésnek tekinti Delvolvé: i. m. (79. jegyzetben) 122–124. p.; M. Fleuriet: Les techniques de l'économie concertée, Paris, 1974. 51–70. p.; vagy szerződés vagy közigazgatási aktussá minősítés mellett van Laubadère: L'administration de l'économie... (53. jegyzetben) 156–157. p. és Madiot: i. m. (81. jegyzetben) 258–262. p.; a szerződési jelleg tagadja P. M. Gaudement: La planification économique et les transformations du droit public français, in: Miscelanea Ganshof van der Meersch, Bruxelles, 1972. III. 502–505. p.; G. Timsit: Les contrats fiscaux, Recueil Dalloz 1964. Chr. 115. p.



A megállapodás másik alapvető gondolata az, hogy a vállalat legfontosabb gazdasági feladatainak meghatározásával teremti meg a vállalat irányításának és ellenőrzésének kereteit. Franciaországban a megállapodások bevezetése különösen ebben a vonatkozásban jelentett fontos lépést. Viszonylag rövid idővel az államosítások után súlyos problémák jelentkeztek azoknál a vállalatoknál, amelyek valamilyen közszolgáltatást is nyújtottak. Ezeknél a vállalatoknál ugyanis szigorú, részletekbe menő állami ellenőrzés érvényesült, s a vállalatok nem cselekedhettek önállóan. Az állami szervek folyamatos beavatkozása és az ellenőrzés nem tudta megakadályozni azt, hogy ezek a vállalatok veszteségesen működjenek, a feladatok ellátásához nyújtott támogatások összege évről évre nőtt, a működés hibáiért való felelősség megállapítása eredménytelen maradt. Amikor a helyzet tarthatatlanná vált, bizottságot jelölt ki a kormány azzal a feladattal, hogy dolgozza ki a vállalatok reformjának tervezetét. A bizottság 1967-ben jelentést terjesztett elő, amit nyilvánosságra is hoztak. A bizottság vezetőjének neve alapján „Nora jelentés” megjelöléssel ismertté vált javaslat, az állam és a vállalatok viszonyának új alapokra való helyezését tartotta szükségesnek. Eszerint a feladat a részletes ellenőrzés, az állandó beavatkozások megszüntetése, a vállalatoknak nagyobb önállóság biztosítása, a vállalatok tevékenységének a piaci követelményekhez való igazítása.

A Nora jelentés az állam és a vállalatok új kapcsolatának eszközeként a megállapodásokat jelölte meg. A megállapodásokban meghatározzák azokat a feladatokat, amelyeket a vállalatnak a köz érdekében el kell látnia, továbbá azt az összeget, amelyet a vállalat ennek fejében az államtól kap. Rögzítik továbbá – a népgazdasági terv tartalmával összhangban – azt, hogy a vállalat milyen termelési és beruházási tevékenységet fejt ki a következő években. A vállalat évente köteles beruházási tevékenységéhez jóváhagyást kérni a megfelelő állami szervtől, de ezt a szervet köti a megállapodás, s a jóváhagyást ennek megfelelően kell megadnia. A vállalat egyébként a piacon a magánvállalkozásokhoz hasonlóan lép fel, azaz az árait maga állapítja meg, és tevékenységét bevételei, illetve a bankoktól felvett hitelekből finanszírozza. A megállapodások bevezetése nem ment nehézség nélkül, s az irodalomból megállapíthatólag nem is vált általánossá a megállapodások használata, ennek ellenére néhány kulcsfontosságú területen (így pl. a vasútnál, az elektromosenergia ellátásnál, a szénbányászatban) rátértek a megállapodásos gyakorlatra.

A contra de program elnevezéssel jelölt megállapodások jogi minősítése körül ugyanazok a viták jelentkeztek, mint a terv végrehajtását szolgáló többi újfajta megállapodásnál. Úgy tűnik azonban, hogy az irodalom afelé az álláspont felé hajlik, hogy a megállapodás jogi kötelezettséget teremtő szerződési jellegét elismerik annak kiemelésével, hogy a megállapodás nem minden kikötése tekinthető jogi természetűnek.<sup>85</sup>

A francia megállapodásokhoz hasonló gondolattal lehet találkozni az angol gyakorlatban is. Itt a megállapodások nem kapcsolódnak valamilyen vállalati reform megvalósításához; a gazdaságirányítás hatékonyabbá tétele, a gazdaságpolitikai célkitűzések megalapozottabbá tétele áll előtérben. Az 1970-es évek közepétől figyelhető meg olyan törekvés,

<sup>85</sup> J. Y. Cadic: Le contrat de programme, L'Actualité Juridique Droit Administratif 1979. 12. 27. p.; P. Comte: Un espoir pour les entreprises publiques: les contrats de programme, Notes et documents 1975. különösen 17–22. és 65–69. p.; J. Fourré: Le rôle des sociétés à vocation financière publique dans le développement économique, Revue Juridique et Politique, Justice et Coopération 1978. 1. 173–175. p.; Bonnaud: i. m. (53. jegyzetben) 100–101. p.

hogy az állami tulajdonban álló vállalatok terveiket a megfelelő minisztériummal egyetértésben állapítsák meg, jussanak megegyezésre a hosszabb időtartamra szóló célkitűzések és a stratégia tekintetében. Ezek a megegyezések elkerülhetetlenül ki kell, hogy térjenek a tevékenység pénzügyi vonatkozásaira, a terhekre és ezek fedezésére is, s az állami szervezetnek ezekkel kapcsolatban valamilyen nyilatkozatot kell tenniük, amelyek orientálják a vállalatokat. A jelek arra utalnak, hogy a vállalati tervek egyeztetéses kidolgozása iránt megnőtt az érdeklődés Angliában. Ennek ellenére itt nem lehet beszélni a megállapodások olyan kialakult gyakorlatáról, mint Franciaországban, és nem alakult ki vita a megegyezések jogi elismeréséről sem. Feltehető, hogy ha a gyakorlatban érvényesül az egyeztetés, a megegyezések informális jellegűek, nem használnak jogi kereteket.<sup>8 6</sup>

28. Az állami szervek és az állami tulajdonban álló vállalatok között létrejövő program-szerződések esetében az elnevezést más megállapodásfajtáktól vették át. Korábban is, s az állami tulajdonban álló vállalatok megállapodásainak bevezetése után is élt a francia gyakorlatban a megállapodások egy sajátos csoportja, amelyet program-szerződésnek neveztek. Ezek a megállapodások egyik fajtáját jelentették a gazdasági szervezetek és az állami szervek között az *árváltoztatásokról létrejött megegyezéseknek*. Az árszabályozási feladatokat ellátó állami szervek az árszínvonal alakulásának hatékonyabb befolyásolása érdekében igyekeztek a gazdasági szervezeteket elképzeléseiknek megnyerni, velük valamilyen módon megegyezni, s ennek során felhasználták a szerződés formáját is. Az állam szervek igyekeztek ezeket a szerződéseket a gazdasági szervezetek széles körével létrehozni, s így érthető, hogy gyakran az állam szerződő partnereként az egyes gazdasági területeken működő érdekképviseleti szervek léptek fel.

A gyakorlat számára a kiindulópontot az jelentette, hogy az árszabályozásról hozott 1945. évi rendelet alapján, széles körben alkalmazták az árstop intézkedést. Az 1960-as évek közepe táján a gazdaságirányításban népszerűvé váló „koncertálás”, a kérdések megegyezéssel való rendelkezésének gyakorlata elérte az árszabályozás körét is. 1965-ben az árstabilitás biztosítását nem árrögzítő rendelkezésekkel próbálták elérni, hanem különböző iparágak érdekképviseleti szerveivel kötött megállapodásokkal. Ezt követően ez a gyakorlat állandósult. A megállapodások neve változott (*engagement de stabilité, contrat de programme, contrat antihaussse, accord de programmation*), s eltérések voltak időszakként a tartalomban is; témánk szempontjából nem szükséges azonban a részletes vizsgálat, elég a közös alapvonások jelzése. Ilyen lényeges vonásnak tekinthető az, hogy a szerződő állami szerv a partnereként szereplő vállalatoknak megengedi – meghatározott keretek között – az árak szabad meghatározását, azaz lemond az árrögzítésről velük szemben. A gazdálkodó szervezeteknek kötelessége viszont az, hogy az ármozgásra megszabott kereteket figyelembe vegyék, ne veszélyeztessék az árstabilitást, s a tevékenységi körükben a népgazdasági tervnek megfelelő programok szerint járjanak el. Azokkal a gazdasági szervezetekkel szemben, amelyek kötelezettségüknek nem tettek eleget, az állami szervek szankcióként visszatértek az árrögzítés gyakorlatára, s a jövőre nézve is kizárták azok köréből, akikkel megállapodást kötöttek.

Az árszabályozó megállapodásokkal kapcsolatban mind a jogalkalmazásban, mind a jogirodalomban viták keletkeztek. Kérdéssé tették azt, hogy a szerződési forma valóban

<sup>8 6</sup>M. R. Garner: The White paper on the Nationalized Industries: Some Criticisms, Public Administration 1979. 7–20. p.

magánjogi vagy közigazgatási jogi szerződés tartalmát takarja-e. A megállapodások egyik körére a Conseil d'État a szerződési tartalom helyett, a közigazgatási szerv egyoldalú cselekményének megállapítását látta indokoltnak, más esetben viszont közvetetten a szerződéssé minősítés mellett foglalt állást. A megállapodások szerződésként való kezelésével szemben aggályok leginkább azért merültek fel, mert egyrészt nem tartják lehetségesnek azt, hogy a közigazgatási szervek lemondjanak későbbi cselekvési lehetőségükről, a köz érdekében hozandó szabályok megalkotásáról, másrészt nem látják megállapíthatónak azt, hogy a felek szándéka jogi kötelezettség vállalására irányulna, különösen akkor, ha az ágazat érdekképviseleti szerve a szerződő partner és nem az egyes gazdasági szervezetek.<sup>87</sup>

29. A gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósításának sajátos eszköze alakult ki az NSZK-ban. Amint arról a 15. pontban már említést tettünk, a gazdasági növekedésről és a stabilitás fokozásáról szóló 1967. évi június 8-i törvény nem a célkitűzések kidolgozásának, hanem végrehajtásának szakaszában honosította meg a „koncertálást”, az érdekeltek megegyezések útján való rendezését. A törvény nagyon szűkszavúan rendelkezik az úgynevezett *konzertierte Aktion*-ról, s csak annyit mond ki, hogy ha valamilyen gazdaságpolitikai célkitűzés megvalósítása veszélyben forog, akkor a szövetségi kormány tájékoztató adatokat bocsát a helyi szervek, a szakszervezetek és a munkáltatók képviselőinek rendelkezésére az összehangolt eljárás kialakítása érdekében. Az adatok alapján tanácskozások indulnak meg, s ha az egyeztetés sikerrel jár, akkor megállapodnak abban, hogy ki-kik milyen kötelezettséget vállal a célok elérése érdekében. Sem a jogszabályban, sem a gyakorlatban nem tisztázódott azonban ezeknek az akcióknak számos alapvető kérdése. Így nem állapítható meg, hogy akár a kormány által közölt adatoknak, akár a tanácskozásokon elért megegyezéseknek van-e valamilyen jogi következménye, vagy nem is jogi szférába tartozó jelenségről van szó, hanem csak politikai érdekegyeztetésről.<sup>88</sup>

30. Az előzőekben nem adtunk teljes képet arról, hogy a szerződéseket milyen esetekben használják fel a gazdaságirányítás céljainak szolgálatában. A teljesség helyett a fontosabb felhasználási területek és módok jelzésére törekedtünk a téma megismerésére külföldről rendelkezésre álló lehetőségek között. Befejezőként még egy-egy megjegyzést kell tennünk a szerződések használatának okáról és hatásáról.

A szerződések elterjedése aligha tekinthető egyszerűen divatnak. Az természetesen mindenütt előfordulhat, hogy kialakul egy-egy irányzat, s az ennek megfelelő új eszköz erősebben előtérbe kerül mint a többi, vagy akár annál is, ami indokolt lenne. Ilyen irányzatnak tekinthetjük Franciaországban az 1960-as években a „koncertálást”, s ehhez gondolatilag szorosan kapcsolódott a szerződések széles körű elterjedése. Nem találtunk olyan elemzést, amely részletesen kimutatta és igazolta volna azt, hogy milyen előnyökkel

<sup>87</sup>J. Dutheil de la Rochère: Le régime conventionnel des prix: engagements de stabilité et contrats de programme, L'Actualité Juridique Droit Administratif 1967. 11. 579–590. p.; A. de Laubadère: Administration et contrat, in: Mélanges offertes à J. Bréthe de la Gressaye, Bordeaux, 1967. 463–465. p.; C. Piquemal–Pastré: Une expérience d'acte économique: le contrat de programme, Revue du Droit Public et de la Science Politique 1974. 2. 317–371. p. C. Hen: Note, Recueil Dalloz 1976. 26. 429)435. p.

<sup>88</sup>H. H. Rupp. Konzertierte Aktion und freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, in: Konzertierte Aktion, hrg. E. Hoppmann, Frankfurt/M. 1971. különösen 3–6, 15. p. E. Forsthoff: Der Staat der Industriegesellschaft, München. 1971. 119–125. p.; Badura: i. m. (42. jegyzetben) 65–66. p.; E. Rittner: Wirtschaftsrecht, Heidelberg–Karslsruhe, 1979 77–78. 93. p.

jár a közigazgatási szervek számára az, ha a szokásos közigazgatási egyoldalú cselekvési mód helyett a szerződéseket használják fel. Nyilvánvaló előnyt jelent azonban az, hogy nem kell a kényszerrel történő végrehajtással járó hátrányokat vállalni az esetek egy részében, hanem a megegyezés révén a magatartás önkéntes vállalását érik el partnerüknél. Különösen érdemes ehhez a megoldáshoz folyamodni olyan területen, ahol a közigazgatás megszokott eszközrendszere nehézségek árán tudná csak ellátni a feladatát. A gazdaság-irányítás pedig olyan terület, ahol szükség van az új eszközök igénybevételére.

Nemcsak előnyökkel jár azonban az, hogy a közigazgatási szervek rugalmasabb eszközöket alkalmaznak, megállapodásokat kötnek. Már a század eleje óta állandó tiltakozás volt az ellen, hogy a közigazgatás a magánjog területére menekül az új feladatok megoldásánál, és mind Angliában, mind Franciaországban, mind az NSZK-ban rámutattak a második világháború után, a szerződések gazdaságirányítási célokra való felhasználásának elterjedése után az ezzel járó veszélyekre. A 21. pontban már említettük azt, hogy az NSZK-ban az állami támogatásoknál lényeges szempontot jelentett az, hogy a szerződéses forma alkalmazása esetén a közigazgatási szervek olyan ellenőrzési lehetőségek, megkövettségek alól szabadulnak, amelyeknek megléte az állampolgárok jogait garantálja. A francia és az angol irodalomban is hangsúlyozzák azt, hogy a szerződéses gyakorlat diszkriminációt jelenthet, sértheti az egyenlőséget, megváltoztatja a felek esélyeit a gazdasági versenyben; mindemellett pedig a szerződéskötések révén az állami szervek olyan jogokat szerezhetnek, amelyeket a közjog körében maradván nem szerezhetnének meg. Ezekre a veszélyekre tekintettel vetette fel a francia IV. terv parlamenti vitája során a gazdasági és szociális bizottság jelentése annak szükségességét, hogy az adókedvezményként nyújtott állami támogatásokat közöljék a hivatalos közlönyben.<sup>8,9</sup> Így legalább a szerződéses gyakorlat egy részének ellenőrzése biztosítható. Ez a javaslat annál is érdekesebb, mert a francia felfogás mellett a közigazgatási szervek szerződéseinek jelentős része közigazgatási szerződésnek minősül, s ennek megfelelően a közjog szabályai is alkalmazandók, azaz az ellenőrzés, a korlátok érvényesülhetnek. Nemcsak a gazdaságirányítási feladatok ellátásához van szükség azonban új eszközökre, hanem a tevékenység végzésének megfelelő korlátok között tartásához, ellenőrzéséhez is.

### c) Összefoglalás

31. Az állam gazdasági folyamatokat befolyásoló tevékenysége a második világháború után eljut oda, hogy a *befolyásolás átfogó rendszerét építik ki*, és hosszabb-rövidebb időre megszabott, az egész ország gazdasági fejlődésére vonatkozó célkitűzések szolgálatába állítják ezt a rendszert. A célkitűzések megfogalmazása, kidolgozottsága, jellege országonként eltérő, de – időszakonként is változó mértékben – *többé vagy kevésbé magán viseli a tervezési rendszer jegyeit*; ez akkor is elmondható, ha a tárgyalt országokban kialakuló tervezés különbözik a szocialista országok tervezési rendszerétől.

*A gazdasági beavatkozási, irányítási rendszer gazdasági adottságoktól, történelmi előzményektől, politikai tényezőktől függően más-más jeget mutat fel a különböző*

<sup>8,9</sup> Delvolvé: i. m. (79. jegyzetben) 142. p.; Houin: i. m. (50. jegyzetben) 165–166, 170–171. p.; Ipsen: Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung ... (41. jegyzetben) 100. p.

országokban, valamint az egyes országok különböző időszakaiban is. A tervezési, irányítási rendszer jellege megszabja a felhasznált jogi eszközök körét, alkalmazási módját is, s *döntő szerepe van így a szerződések igénybevitelénél is*. Az összefüggés különösen két irányban jelentkezik: egyrészt minél határozottabban érvényesül a tervezési törekvés, annál inkább keresik a tervezés céljait szolgáló új jogi eszközöket, másrészt minél kevésbé direkt jellegű az állami beavatkozás és minél inkább törekszik az állam a gazdasági szervezetek egyetértése alapján szervezni a gazdasági folyamatokat, annál nagyobb szerepet kapnak a szerződések.

A leghatározottabb és leginkább töretlen tervezési törekvések *Franciaországban* bontakoztak ki. A francia tervezési rendszer sem jelenti azonban azt, hogy a gazdasági szervezetek terhére konkrét kötelezettségeket írának elő, az állami szervek tehát a gazdasági szervezetek megnyerésére törekszenek a tervnek megfelelő magatartás elérése érdekében. *A politikai tényezők kedvező légkört teremtettek a megállapodásokra építő gyakorlat elterjedéséhez, a közigazgatási szerződések hagyományai pedig kedvező alapot teremtettek az új szerződésfajták kipróbálásához*. Az egymás után megjelenő szerződési alakzatok többségében megtalálható valamilyen állami támogatás nyújtása. A jogirodalomban nem ezt tartják azonban közös alapnak, hanem inkább a közigazgatási szerződés hagyományos fogalmához mérik hozzá az új formákat és állapítják meg, hogy annak valamilyen sajátos kinövéséről, alfajáról van szó, vagy attól idegen, új dologról.

*A történelmi előzmények az NSZK-ban is a közvetlen állami beavatkozások, a tervezési rendszer kiépítése irányában hathattak volna, a politikai tényezők azonban ellenkező irányú fejlődésnek kedveztek*. Az állam átfogó jellegű gazdasági beavatkozásaira így is sor került, de ennek nem nyílt tervezési formájában, hanem *közvetettebb formáiban*. Ez a rendszer is kedvező talajt biztosít arra, hogy a megállapodásokat eszközként felhasználják a gazdaságirányítás céljaira. Ezek a megállapodások nem kapcsolódhattak azonban a nyílt tervezési tevékenységhez, hanem legfeljebb a közvetett jellegű intézkedésekhez. Szerepet játszott az is, hogy itt *nem volt meg a közigazgatási szerződések hagyományos intézménye*. Ez is magyarázhatja azt aényt, hogy az NSZK-ban a közvetett befolyásoló intézkedések, az állami támogatások szerződéses formái állnak előtérben, s egyúttal azt is, hogy nem jogi kategóriára építenek fel szerződésfajtát, hanem a gazdaságilag változatos tartalmú *állami támogatásra*. A hagyományos jogi gondolkodásmód a politikai tényezőkkel együtt olyan megoldás alkalmazását segíti, amely elválasztja egymástól a közigazgatási és a magánjogi elemet az állami támogatás nyújtásának megállapodásos formájánál, a felületen szerepeltetve a magánjogi szerződést és eltakarva a mögöttesen, de a lényeges kérdésekben meghatározó jelleggel szereplő közigazgatási cselekvéseket.

*Angliában a történelmi alapok kevésbé kedveztek annak, hogy az állam kiépítse a gazdasági élet irányításának átfogó rendszerét*, rátérjen a tervek szerint történő gazdálkodásra. Az elengedhetetlen állami beavatkozás ilyen körülmények között egy-egy területre szűkülő, elszigetelt lépésnek tűnhet. Az átfogó jelleg, az *intézményesedés ellen hat az angol jogfejlődés sajátos vonala is*, amely nem kedvez az átfogó koncepciók kialakításának. A beavatkozások általános intézményeinek kidolgozását nehezíti az a körülmény is, hogy a közigazgatási jog Angliában csak viszonylag későn indult fejlődésnek. Az említett tényezők jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy az állami beavatkozások magánjogi formák felhasználásával történjenek meg, s az alkalmazott formák között szerepeljenek a szerződések is. A második világháború után Angliában lejátszódott politikai mozgások

következtében azonban viszonylag sűrűn váltották egymást a különböző pártokhoz tartozó kormányok s ezeknek a kormányoknak eltérő felfogása volt az állami beavatkozás kérdéseiről. A gazdaságpolitikai változások kihatottak a jogi eszközökre is annyiban, hogy megnehezítették az egyes intézmények kiforrását, megszilárdulását. A beavatkozáshoz felhasznált eszközök többnyire kapcsolódnak az *állami támogatásokhoz*, s ezekkel összefüggésben nem annyira közigazgatási jogi vagy pénzügyi jogi, hanem alkotmányjogi problémák merülnek fel.

Az állam céljainak elérése érdekében részben új eszközök kialakításával kísérletezhet, részben alkalmazhatja a korábban is ismert jogi eszközöket. Az előzőekben tárgyalt két, hagyományosnak tekinthető eszköz – az állami megrendelés és az állami támogatás – mindhárom országban jelentős szerephez jut, s új feladatokat old meg. *Az állami megrendeléseknél az új szerep nem követeli meg a gyakorlat és a szabályozás lényeges átalakítását, de azért előidéz bizonyos változásokat.* Így kiemelendő az, hogy megnő az igény a gyakorlat *egységesítésére*, s a valamilyen formában – akár rendeleti, akár általános szerződési feltételi szinten – történő szabályozásra; hogy megerősödik az állami szervek és a legnagyobb partnercégek tevékenységének *összefonódása*, aminek jogi következményeit eddig még nem sikerült kellően tisztázni, s a jogirodalom is jórészt csak addig jutott, hogy megállapítsa, a megrendeléseknél korábban ellenérdekű felek között érdekközösség, valamiféle társulási gondolat jelenik meg.

A másik hagyományosnak megjelölt eszköz, az *állami támogatás* esetében az figyelhető meg, hogy *az új feladatok miatt jelenik meg a jogi közvélemény előtt a téma jogi vonatkozása.* A támogatásokkal kapcsolatban keletkező közjogi és magánjogi jogviszonyok tartalma, szabályozása egyik országban sem tekinthető egyértelműen tisztázottnak. Vitattak a kérdéskör szempontjából olyan alapvető jelentőségű kérdések, mint az állami szervek kötöttsége, eljárásuk ellenőrzése, a kedvezményessel szemben alkalmazható szankciók kérdése, stb.

A gazdaságirányítási célokra felhasznált *új szerződési formák* – a jogirodalomból megállapítható helyzet szerint – *nem állapodtak még meg*, kísérleti jellegűnek tekinthetők. Ez természetes is, hiszen általában kevesebb, mint húsz év állt a rendelkezésre ezek kipróbálására, s nem egy esetben az új szerződési formák csak egy-egy rövidebb időszak alatt voltak életben, később nem alkalmazták ezeket. A felmerülő *problémák nagyrészt megegyeznek az állami magatartások megoldatlan kérdéseivel.*



# A GATT TOKIÓI FORDULÓJÁNAK HATÁSA A NEMZETKÖZI KERESKEDELEM SZABÁLYAIRA

NÁRAY PÉTER

A GATT (Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény)<sup>1</sup> Tokiói forduló néven ismertté vált 1973 szeptembere óta tartó kereskedelmi körtárgyalásai 1979 április 12-én formálisan befejeződtek. A Tokiói forduló megkülönböztető vonása az ezt megelőző hat kereskedelmi körtárgyalással szemben, hogy a tárgyalók a kölcsönösen nyújtandó vámengedményeken kívül ez alkalommal elfogadtak több, összesen hat kereskedelmi magatartási szabálykódexet is. A Tokiói fordulót – e komplexitása folytán – méltán lehet a GATT létrehozása utáni időszak legátfogóbb és legnagyobb szabású kereskedelmi tárgyalássorozatának minősíteni.<sup>2</sup>

Amíg a Tokiói forduló során tett vámengedmények mértéke és ezeknek a nemzetközi kereskedelemre való kihatása már most is jelentős biztonsággal felmérhető,<sup>3</sup> addig a létrehozott magatartási szabálykódexeknek a nemzetközi kereskedelemre való tényleges befolyása csak hosszabb idő után lesz megítélhető. Mégis, a körtárgyalások politikai és gazdasági hátterének, a kódexek szövegének és a végrehajtási szakasz kezdeti eseményeinek vizsgálata máris kiindulópontot adnak néhány előzetes következtetés levonásához. Ezen írás elkészülte idején 1980 októberében, a kódexek – kettő kivételével – már hatályban voltak, a végrehajtásukhoz szükséges nemzeti jogi szabályozásokat kidolgozták, és megkezdték működésüket az egyes kódexek helyes alkalmazását elősegíteni és felügyelni hivatott bizottságok.

## I.

### *A Tokiói forduló előzményei, a politikai és gazdasági események hatása a tárgyalásokra*

Az újabb kereskedelmi körtárgyalások megtartásának javaslata néhány hónappal a Kennedy-forduló befejezése után, már 1967 novemberében a GATT SZERZŐDŐ FELEK 1967 évi ülésén kedvező fogadtatásra talált. A SZERZŐDŐ FELEK ugyanis már ekkor

<sup>1</sup> Magyarország GATT csatlakozási jegyzőkönyvét és Magyarország GATT csatlakozásával foglalkozó munkacsoport jelentését a 23/1973 (IX. 9.) M. T. SZ. rendelet hirdette ki. A rendelet 3.§-ában foglalt felhatalmazás alapján hivatalos kiadványként a GATT magyar szövege 1975-ben jelent meg. (A GATT és Magyarország csatlakozása KJK, Bp., 1975.)

<sup>2</sup> A Tokiói forduló előzményeiről és eseményeiről átfogó képet ad a GATT Titkárság „The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations” című 1979 és 1980-ban megjelent kétkötetes kiadványa (A továbbiakban: „The Tokyo Round I–II”). A Tokiói fordulóról magyar nyelven lásd: Nyerges János: A GATT körtárgyalásainak eredményei. Külgazdaság, 1979/9.

<sup>3</sup> Az ipari termékek vámtétele kb. egyharmaddal csökkent. A vámtárgyalások eredményeit részletesen elemzi: „The Tokyo Round II”, pp. 27–41.



világosan látták, hogy a nemzetközi kereskedelem szabályait megtestesítő és a már mintegy húsz éve hatályban levő Általános Egyezmény szabályai a nagyszabású politikai és gazdasági változások következtében kiegészítésre, helyenként reformra szorulnak. Melyek voltak a változások irányába ható leglényegesebb tényezők? Először is az a felismerés, hogy a vámok jelentős csökkentése következtében a nemzeti kormányok hazai piacaik védelme érdekében egyre gyakrabban kényszerültek az importok elé vámon kívüli akadályokat állítani. Ezzel jelentősen korlátozták a nemzetközi kereskedelemnek a GATT alapvető elveinek (diszkrimináció-mentesség, nemzeti elbánás importárakra) megfelelő fejlődését. A GATT szabályai a vámon kívüli akadályok visszaélészerű felhasználása elleni harcban nem nyújtottak hatékony fegyvert, mivel a GATT „vámközpontú” szabályrendszer.<sup>4</sup> Ennek magyarázata, hogy a GATT létrehozása időszakában messze a magas vámfalak képezték a legjelentősebb akadályt a nemzetközi kereskedelem útjában, következésképpen, az Általános Egyezmény szabályainak túlnyomó része a vámcsökkenésekre vezető tárgyalások mechanizmusára és a kialakított vámengedmények megvédésére összpontosít. A vámon kívüli akadályok szabályozása hiányos és elnagyolt. A GATT szerződő felei előtt világos volt, hogy a kereskedelem további liberalizálásához a vámok csökkentése mellett a vámon kívüli akadályok használatának korlátozására, ill. az azok feletti nemzetközi felügyeletre elengedhetlenül szükség van.

Az új körtárgyalások megkezdését indokolta az is, hogy sem az Általános Egyezmény eredeti szövege, sem pedig az 1965-ben ahhoz pótlólag elfogadott „Kereskedelem és Fejlesztés” című IV. rész szabályai nem voltak kellőképpen tekintettel a fejlődő országok sajátos világkereskedelmi helyzetére. A fejlődő országok alapvető törekvése volt, hogy a GATT rendszerében általános és jogilag stabil kifejezést nyerjen, a „megkülönböztető és kedvezőbb” elbánásra vonatkozó igényük.

Az új körtárgyalások alapvető elveit és irányát az 1973 szeptemberében Tokióban megtartott miniszteri értekezleten résztvevő 102 ország képviselői által egyhangúan elfogadott – és innen az elnevezés – Tokiói Deklaráció tartalmazta.<sup>5</sup> A Tokiói Deklaráció szerint a körtárgyalások célja „a világkereskedelem mind nagyobb liberalizálásának és kiterjesztésének elérése . . . egyebek között, a kereskedelem akadályainak fokozatos leépítésén keresztül.” A Deklaráció szerint a tárgyalások a következő főbb területekre terjednek ki: vámok; vámon kívüli akadályok és egyéb olyan intézkedések, amelyek akár az ipari, akár a mezőgazdasági termékek kereskedelmét gátolják vagy torzítják. A Deklaráció állást foglal továbbá a védzáradék rendszer továbbfejlesztése, a fejlődő országoknak nyújtandó „sajátos és megkülönböztető” elbánás, a legkevésbé fejlett fejlődő országok különleges helyzetének elismerése és a szabályozásban való tükröztetése, valamint a nemzetközi kereskedelem jogi kereteinek továbbfejlesztése mellett.

A körtárgyalások a Kereskedelmi Tárgyalások Bizottságának felügyelete alatt hat csoportban és mintegy nyolc alcsoportban folytak, amelyeken végül is 99 ország vett részt, közülük 26 nem GATT szerződő fél. Ez volt az első olyan GATT körtárgyalás,

<sup>4</sup>A GATT rendszerét és gyakorlatát bemutató néhány közikönyv közül a legalaposabb és legismertebb: *J. H. Jackson: World Trade and the Law of GATT, 1969, The Bobbs-Merrill Company.*

<sup>5</sup>GATT Basic Instruments and Selective Documents (a továbbiakban: BISD) 20th Supplement, pp. 19–22.

amelyen több szocialista ország is (Csehszlovákia, Jugoszlávia, Kuba, Lengyelország, Magyarország és Románia mint szerződő felek, továbbá Bulgária) résztvett.<sup>6</sup>

Ismeretes, hogy a körtárgyalások időszakában a világgazdaságot súlyos megpróbáltatások érték. A körtárgyalások hivatalos megnyitása után kezdődtek azok az eseménysorozatok, amelyek az 1929–1933-as válság óta nem tapasztalt mértékben rázták meg a tőkés világgazdaságot. (Hogy csak néhány tünetet említsünk: árrobbanás, a termelés visszaesése, munkanélküliség, valutáris válság.) A kedvezőtlen gazdasági és politikai változásokra az egyes érintett tőkés országok a vámon kívüli intézkedések fokozott, protekcionista célzatú alkalmazásával reagáltak. Elszaporodtak az anti-dömping és kiegyenlítő vám-eljárások, elterjedt az exportörök „önkéntes” exportkorlátozása, gyakrabban alkalmaztak különféle jogcímenek, vagy anélkül mennyiségi korlátozásokat. Az új nehézségek és a résztvevők között már a tárgyalások megindításakor meglévő feszültségek (hogy másra ne utaljunk, az USA és a Közös Piac ellentétei a mezőgazdasági termékek kereskedelme és az USA kiegyenlítő vámszabályozása körül) összehatásaként 1977 júliusáig a tárgyalásokon nem sok érdemi előrehaladás történt. A helyzet odáig fajult, hogy nemcsak a körtárgyalások sikere került veszélybe, de reális lett a lehetőség a protekcionista erők térnyerésére, és a tőkés országok közötti nyílt kereskedelmi háború kitörésére. A vezető tőkés országok, az ún. „három nagy” (az USA, a Közös Piac és Japán) azonban végül is felismerték, hogy a piac nemzetközi fegyelmzésére, a nemzetközi kereskedelem szabályainak továbbfejlesztésére az adott körülmények között nagyobb szükségük van, mint bármikor korábban. Világossá vált, hogy egy gazdasági háború most már magát a tőkés világgazdasági rendszert hozhatná nehezen visszafordítható válsághelyzetbe. Erre utalva jelentette ki W. Haferkamp, a Közös Piac Bizottságának nemzetközi ügyekért felelős vezetője, hogy a körtárgyalások „sikerre ítéltettek”.<sup>7</sup> Miután az USA és a Közös piaci delegáció 1977 júliusában megállapodásra jutott néhány addig vitás kérdésben, a tárgyalások felgyorsultak, és végül is a számos drámai fordulat és az eredeti célkitűzésektől való részleges eltérés ellenére 1979 áprilisában befejezhetőnek bizonyultak. A körtárgyalások nagy hiányossága, hogy lényegében nem történt előrehaladás a mezőgazdasági termékek kereskedelme és a mennyiségi korlátozások lebontása területén. Úgyszintén eredménytelenek maradtak a GATT XIX. cikkének reformjára vonatkozó tárgyalások (ld. IV. fejezet). A következőkben ismertetjük a körtárgyalásokon létrejött mindazokat az egyezményeket és megállapodásokat, valamint az ezek végrehajtásával kapcsolatos azon eseményeket, amelyeknek lényeges szerepük lehet a nemzetközi kereskedelemben érvényesülő szabályok alakulására.

## II.

### *A vámon kívüli intézkedésekre vonatkozó egyezmények*

A Tokiói forduló sajátossága, hogy első ízben próbált meg a vámon kívüli intézkedések dzsungelében valamelyes rendet teremteni nemzetközi egyezményekben előírt

<sup>6</sup> The Tokyo Round I, p. 184. A körtárgyalások nyíltak voltak, azokon bármelyik ország részt vehetett, függetlenül attól, hogy a GATT szerződő fele volt-e, vagy sem.

<sup>7</sup> T. R. Graham: Revolution in Trade Politics. Foreign Policy, fall of 1979, pp. 50–52.

magatartási szabályok segítségével. Egy 1968-ban végzett GATT felmérés keretében az exportőr országok mintegy 800 féle kereskedelmet gátló hatású vámon kívüli nemzeti intézkedést jeleztek.<sup>8</sup> Ezeket az alábbi fő csoportokba lehet sorolni:<sup>9</sup>

- a kormányok részvétele a kereskedelemben (pl. exportszubszidiák, kiegyenlítő vámpók, kormánybeszerzés, állami kereskedelem a tőkés országokban);
- vám- és az áruk beléptetésével kapcsolatos eljárások (pl. vámértékelési eljárások, anti-dömping vámpók, vámklasszifikációk, konzuli- és vámpórák, és az ezzel kapcsolatos dokumentációk, mintákra vonatkozó előírások);
- szabványok (pl. szabványelőírások, csomagolási, címkézési és ármegjelölési követelmények);
- speciális kereskedelmi korlátozások (pl. mennyiségi korlátozások, diszkriminatórikus kétoldalú megállapodások, exportkorlátozások, minimál árszabályozások, engedélyezések);
- importterhek (pl. importletét, importőrökre vonatkozó hitelmegszorítások, változó mértékű importilletékek, pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok, statisztikai, adminisztratív és speciális importvámok).

Az előkészítő tárgyalások során nyilvánvalóvá vált, hogy csakis a viszonylag széles körűen alkalmazott és multilaterális szabályozásra alkalmas vámon kívüli intézkedések feletti nemzetközi felügyelet megteremtésére van reális remény. A többi kereskedelmet gátló vámon kívüli intézkedés megszüntetésére, vagy kereskedelmet gátló hatása mérséklése érdekében a tárgyalók kölcsönösen specifikus kéréseket intéztek egymáshoz, kérve egyes intézkedések, vagy legalábbis azok kereskedelmet gátló hatásának megszüntetését. Az intézkedést alkalmazó ország – a kölcsönösség és az adott-kapott engedmények egyensúlyának követelménye figyelembevételével – a kérésnek vagy elegett tett, vagy nem.

A nemzetközi kereskedelem szabályainak fejlődése szempontjából megkülönböztetett jelentősége van azoknak a magatartási kódexeknek, amelyek egy-egy vámon kívüli intézkedés alkalmazását vetik valamilyen nemzetközi fegyelem alá. A körtárgyalásokon elfogadott magatartási kódexek az alábbiak:

- Egyezmény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény VI., XVI. és XXIII. cikkeinek értelmezésére és alkalmazására (a továbbiakban: Szubszidiós és Kiegyenlítő Vám Kódex);
- Egyezmény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény VI. cikkének értelmezésére (a továbbiakban: Anti-Dömping Kódex);
- Egyezmény a kereskedelem technikai akadályairól (a továbbiakban: Szabványkódex);
- Egyezmény az importengedélyezési eljárásokról (a továbbiakban: Importengedélyezési Kódex);
- Egyezmény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény VII. cikkének végrehajtására (a továbbiakban: Vámérték Kódex);

<sup>8</sup> The Tokyo Round I, p. 50.

<sup>9</sup> The GATT Negotiations, 1973–75: A Guide to the Issues, by Sydney Golt. British-North American Committee. 1974, pp. 30–31.

– Egyezmény a kormánybeszerzésekre (a továbbiakban: Kormánybeszerzési Kódex).<sup>10</sup>

A kódexek közös vonása, hogy egy-egy intézkedéscsoportra vonatkozóan olyan szabályokat és eljárásokat hoznak létre, amelyek megkísérlik a nemzeti kormányok belső intézkedései kereskedelmet korlátozó hatásait megszüntetni vagy gyengíteni. A kódexek rendelkezéseinek szövege nem annyira szigorú magatartási szabályokat tartalmaz, hanem inkább a kormányok közötti kooperációt kívánja előmozdítani. Az egyezmények célja, hogy a szabályozási körükbe tartozó nemzeti jogi szabályozások és eljárások harmonizációját és áttekinthetővé tételét előmozdítsák. Valamennyi kódex kimondja, hogy aláírói kötelesek nemzeti jogszabályaikat és kapcsolódó eljárásaikat összhangba hozni a kódexek rendelkezéseivel. A kódexek végrehajtásának elősegítésére és felügyeletére minden kódex létrehozta a maga bizottságát. Mindegyik kódex tartalmaz többé-kevésbé részletes rendelkezéseket a vitás kérdések rendezését illetően.

### 1. A Szubvenció és Kiegyenlítő Vám Kódex<sup>11</sup>

Nem kétséges, hogy ez a leglényegesebb kereskedelmi kihatású kódex. Ezt mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy általános megítélés szerint e kódex kudarcra egyúttal könnyen a körtárgyalások összeomlását eredményezhette volna.<sup>12</sup> A kódex központi szerepe indokolja, hogy a GATT vonatkozó alaprendelkezéseit, a kódex keletkezési körülményeit és tartalmát részletesebben ismertessük.

a) A GATT szubvenciókra és kiegyenlítő vámokra vonatkozó rendelkezéseinek tartalma az alábbiakban foglalható össze:

A VI. cikk szerint az importőr ország bizonyos feltételek teljesülése esetén a szubvencionált exporttermékekre kiegyenlítő vámot szabhat ki. A VI. cikk 3. pontja szerint „kiegyenlítő vámon olyan különleges vámot kell érteni, amelyet azon prémiumok és szubvenciók ellensúlyozására vetnek ki, amelyet valamely termék gyártása, előállítása vagy kivitele közvetlenül vagy közvetve élvez.” A kiegyenlítő vám csak akkor vethető ki, ha a kérdéses termékek exportja jelentős anyagi kárt okoz, vagy azzal fenyeget valamely már meglévő hazai iparágat, vagy akadályozza egy hazai iparág kialakulását. A kiegyenlítő

<sup>10</sup> A körtárgyalások alatt létrehozott további egyezmények: a GATT 1979 évi genfi jegyzőkönyve; (vámengedmények), kihirdette az 1/1980 (I. 16) M. T. sz. rendelet. Marhahús Egyezmény; kihirdette a 35/1980 (IX. 1.) M. T. sz. rendelet. Nemzetközi Tejtermék Egyezmény; kihirdette a 36/1980 (IX. 3.) M. T. sz. rendelet. A polgári repülőgépekre vonatkozó egyezmény; Az egyezmények angol szövegét lásd BISHD 26th Supplement, pp. 3–188.

<sup>11</sup> A Kódex aláírói (1980. október 6-i állapot): Ausztria, Brazília, Kanada, Chile, EGK, Finnország, India, Japán, Dél-Korea, Norvégia, Pakisztán, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, USA, Uruguay és Jugoszlávia.

<sup>12</sup> Lásd pl.: The Tokyo Round I, pp. 15–16. A Kódex tárgyalásának és szövegének alapos elemzését adja: R. R. Rivers–J. D. Greenwald: The Negotiation of a Code on Subsidies and Countervailing Measures: Bridging Fundamental Policy Differences. Law and Policy in International Business (a továbbiakban: Law and Policy). Vol. 11, No. 4, pp. 1439–1495; C. H. Cosgrove: Technical Analysis of the Subsidies and Countervailing Measures Agreement. Law and Policy, pp. 1497–1526; a kódexeknek a vállalati szférára való várható kihatásairól lásd: World Trade Strategies in a Decade of Change. Business International Corporation. New York, 1980.

vám összege nem lehet magasabb, mint az adott támogatás mértéke. Az nem minősül szubvenciónak, ha az exporttermék mentesül azon vámok vagy adók alól amelyek alá a hasonló termék esik, ha a származási vagy exportáló országban való fogyasztásra szánják, vagy ha ezeket a vámokat vagy adókat visszatérítik. A VI. cikk bizonyos megszorítások mellett lehetővé teszi kiegyenlítő vámok kiszabását harmadik országok érdekeinek védelmében is.

A szubvenciókkal foglalkozó XVI. cikk különbséget tesz az olyan szubvenciók között, amelyek közvetlenül vagy közvetve exportnövelő (vagy importcsökkentő) hatásúak, és az ún. „exportszubvenciók” között. Az előbbiekről a XVI/a rész szerint tájékoztatni kell a SZERZŐDŐ FELEK-et, és panasz esetén a szubvenciót alkalmazó fél köteles az érintett szerződő felekkel tárgyalni, megvitatva a szubvencionálás korlátozásának lehetőségét is, amennyiben a szubvencionálás jelentősen sérti vagy fenyegeti más szerződő felek érdekeit. Az exportszubvenciókat illetően a XVI/b/2 pont elismeri, hogy azok nyújtása káros kihatással járhat más importőr vagy exportőr szerződő felekre, zavarhatja kereskedelmi érdekeiket. A 3. és 4. pont szabályai lényeges különbséget tesznek, attól függően, hogy az exportszubvenciót nyers- és alapanyagokra, vagy egyéb termékekre nyújtják-e. Míg ugyanis az előbbieket a szubvencionálás lényegében nem tilos, kivéve, ha a szubvenció az illető országnak az adott termék export-világkereskedelméből a méltányosnál nagyobb mértékű részesedéséhez vezet, addig az ipari termékekre „1958. január 1-től, vagy azt követően a lehető legkorábbi időponttól kezdve, a szerződő felek megszüntetik bármilyen formájú szubvenció közvetett vagy közvetlen formában történő nyújtását . . .”, ha a szubvenció azt eredményezi, hogy az illető terméket alacsonyabb áron exportálják, mint a hasonló termékeket a hazai piacon értékesítik. Ez a tiltó rendelkezés azonban csak azokra a szerződő felekre nézve hatályos, amelyek azt kifejezetten elfogadták. (Ezen országok száma 16, lényegében a fejlett tőkés országokkal azonosak.)<sup>1 3</sup> A többi szerződő fél, beleértve a fejlődő országokat és a GATT-hoz később csatlakozott országokat, köztük Magyarországot, csak a XVI. cikk egyéb rendelkezéseinek betartására kötelezettek, azaz, exportszubvenciókat ipari termékekre is nyújthatnak.

A szerződő feleket sem a szubvenció, sem pedig a kiegyenlítő vámok kérdésének szabályozása nem elégítette ki. Szinte minden országnak, országcsoportnak volt valami sérelme. Mindezeket tetetözte, hogy az 1973-at követő időkben a gazdasági recesszió mértékével arányosan növekedett, a támogatásra szoruló iparágaknak nyújtott állami szubvenciók mértéke. A tőkés országok ezzel az eszközzel is megkísérelték a válság és a fokozódó külföldi konkurrencia által sújtott gyengélkedő iparágaik megmentését, gazdasági struktúrájuk átalakításának elodázását, és a munkanélküliség terjedésének meggátolását.

A kiegyenlítő vámok ügyében a bajok forrása alapvetően az USA 1930. évi Tariff Act-je volt, amelynek értelmében a kiegyenlítő vám kiszabásához elég a szubvenció létének bizonyítása, és annak bizonyítására, hogy a szubvencionált export az USA piacán „anyagi kár”-t okozott, vagy azzal fenyegetett – ellentétben a GATT VI. cikkének 6/a pontjában foglalt szabállyal –, nincs szükség. Az USA azért tarthatta fenn a GATT rendelkezéseivel ellenkező belső törvényhozását, mert erre az eredeti aláírókat a GATT

<sup>1 3</sup>BISD 9th Supplement, pp. 32–33, pp. 185–188. Az elfogadó deklaráció kelte 1950. november 19.

ideiglenes alkalmazásáról szóló 1947. október 30-án kelt jegyzőkönyv feljogosította (ez a feljogosítás a GATT-ban az ún. „Grandfather Clause” nevet kapta). Miután a többi szerződő félnek hasonló tartalmú jogi szabályozása nem volt, az USA privilégiumává vált, hogy a nemkívánatos importok ellen másokhoz viszonyítva kevesebb nemzetközi kööttség mellett alkalmazza a kiegyenlítő vámok fegyverét. A többi országra a veszélyt nemcsak a konkrét eljárások jelentették – noha ezek jelentőségét sem szabad lebecsülni, amit jól érzékeltet az, hogy 1975 január és 1979 augusztusa között az USA-ban 108 eljárás keretében több, mint 7,5 milliárd USA dollár értékű importárura nézve indítottak kiegyenlítő vám kiszabását célzó eljárást,<sup>14</sup> hanem exportjuk állandó fenyegetettsége az ilyen eljárások könnyű kezdeményezhetősége által. Egyes nyugat-európai országok exportőreinek az USA kiegyenlítő vám törvényétől való félelemre minden alapja meg is volt, mert kormányaik hagyományosan és növekvő mértékben nyújtottak támogatást a rászoruló iparágaknak. Ilyen előzmények után nem volt csoda, hogy számos szerződő fél, a Közös Piacsal az élen, követelte az USA kiegyenlítő vám jogi szabályozásának a GATT VI. cikkével való teljes összhangjának megteremtését.

A szubvenciók terén viszont az USA-nak voltak követelni valói jóformán mindenkivel szemben. Támaszkodva az USA iparának előnyös pozícióira, az USA a szabadkereskedelmi koncepció zászlóvivőjeként gyanakodva figyelt mindenfajta szubvencionálásban jelentkező állami beavatkozást a magántőke világába. Nem véletlen, hogy az USA-nak a körtárgyalásokkal szemben egyik alapvető elvárása volt egy olyan kódex létrehozása, amely megszünteti a kereskedelmet torzító, és az USA termékeit – mivel azok nem élveznek szubvenciót – diszkrimináló állami támogatásokat. A többi fejlett tőkés ország, de elsősorban a Közös Piac korántsem tartotta a szubvenciókat általában üldözendőnek. Mint láttuk, náluk egyes iparágak és alulfejlett gazdasági régiók állami szubvencionálása bevett gyakorlat volt. Még komolyabb volt a helyzet a mezőgazdaság területén, hiszen az EGK talán legfőbb tartópillére, a közös mezőgazdasági politika nem más, mint egy intézményesített exportszubvenciók rendszer. Egyedül abban volt továbbra is egyetértés a fejlett tőkés országok között, hogy az ipari termékekre vonatkozó exportszubvenciók tilalmát a jövőben is fenn kell tartani.

Az USA és a Közös Piac közötti kötélhúzás eredménye az lett, hogy az USA hajlandónak mutatkozott tárgyalni kiegyenlítő vám jogszabályainak a GATT előírásaival való összhangbahozásáról, a Közös Piac pedig elfogadta az ún. „hazai szubvenciók” használatának nagyobb nemzetközi felügyelet alá való helyezését. A mezőgazdasági termékek – Ausztrália nagy ellenkezésére – továbbra is kivételt képeznek az exportszubvenciók tilalom alól. A fejlődő országok alapvető célkitűzése volt, hogy a kódex ezen a területen is elismerje és konkretizálja a „megkülönböztető és kedvezőbb” elbánásra irányuló jogaikat. Hangsúlyozták, hogy a szubvenciók nyújtása – beleértve az exportszubvenciókat is – gazdasági fejlesztési programjaik szerves részét képezi és fogja is képezni. A fejlődő országok követelései közé tartozott még, hogy a fejlett országok kerüljék a szubvencionálást akkor, ha ez a fejlődő országok exportjára nézve hátrányos, valamint az, hogy a fejlett országok korlátozzák a fejlődő országok szubvencionált exporttermékeivel szemben fogantatható ellenintézkedéseiket.

<sup>14</sup>P. D. Ehrenhaft: What the Anti-Dumping and Countervailing Duty Provisions of the Trade Agreements Act (can) (will) (should) mean for US Trade Policy, p. 1404.

A fejlett tőkés országok fő törekvése volt, hogy a fejlődő országok részére nyújtandó sajátos elbánás körét szűkítsék, és kötelezettségvállalást kapjanak tőlük export-szubvencióik csökkentésére, ill. megszüntetésére, ha azok már nem összeegyeztethetőek fejlettségük fokával.

A kemény és drámai fordulatoktól sem mentes tárgyalások végül is eredménnyel jártak. A Kereskedelmi Tárgyalások Bizottságának utolsó ülése elé olyan kódex-szöveg kerülhetett, amelyet a tárgyalások kulcs-szereplői kielégítő kompromisszumként fogadtak el. A kódex által rögzített főbb megoldások a következők:

Az Egyezmény első része a kiegyenlítő vámok kiszabásának anyagi és eljárási feltételeit és főbb szabályait rögzíti. Ezek között megkülönböztetett jelentősége van annak a szabálynak, amelynek értelmében a kiegyenlítő vám kiszabásának – összhangban a GATT VI. cikkével – elengedhetetlen előfeltétele annak bizonyítása, hogy a szubvencionált export az importőr piacán kárt okozott, vagy azzal fenyegetett. Új szabály, hogy a kiegyenlítő vámeljárást megindítása előtt az importőr ország hatóságai konzultálni kötelesek az exportőr ország illetékes hatóságaival. A kiegyenlítő vám kiszabása a Kódex szerint elkerülhető lehet, ha az exportáló ország kormánya kötelezettséget vállal a szubvenció korlátozására, vagy az exportőr vállalja árai megfelelő emelését. Az Egyezmény összhangban az eddig követett gyakorlattal kodifikálja a kiegyenlítő vámok kiszabásának, az ideiglenes és visszaható hatályú intézkedések és az anyagi kár meghatározásának szabályait.

A szubvenciókkal foglalkozó második rész rendelkezései részint azt rögzítik, hogy a szubvenciók a kormányok szociális és gazdasági politikája előmozdításának fontos eszközei (ld. EGK pozíció), részint pedig ennek ellensúlyozásaként azt deklarálják, hogy a szubvenciók a többi fél érdekeit hátrányosan érinthetik (ld. az USA megközelítését). Az aláírók vállalják, igyekeznek elkerülni szubvencióik olyan használatát, hogy az súlyos hátrányt okozzon a többi aláíró érdekeinek. A Kódex az ipari termékekre a szubvenciók nyújtását megtiltja. (Az exportszubvenciók illusztratív listáját a Kódex „A” melléklete külön is felsorolja. A lista, eltekintve néhány kisebb változtatástól, erősen hasonló az 1960-ban elfogadott felsoroláshoz.) Figyelemre méltó, hogy szemben a XVI. cikk 1. pontjának előírásával, a tiltott export-szubvencionálás megállapításához nem kimondott előfeltétel többé, hogy a szubvenció kettős árakhoz, azaz a hazaihoz képest alacsonyabb exportárakhoz vezessen.

A nyersanyagokra nyújtható szubvenciók szabályaiban a fő változás egyrészt az, hogy az ásványi termékekre ezentúl az ipari termékekre vonatkozó szigorúbb rend érvényesül, másrészt pedig a Kódex pontosítja a GATT XVI. cikk 3. pontjában szereplő „több mint méltányos rész a világkereskedelemből” fogalmát.

Az Egyezmény tovább szigorítja a szubvenciókról való információadás rendjét, lehetővé téve az aláíróknak egymáshoz specifikus írásbeli megkeresések intézését, a nyújtott szubvenciók természete és mértéke tárgyában.

A többi aláírónak hátrányokat okozó – akár jogosan, akár jogtalanul nyújtott – szubvenciók ellen a kiegyenlítő vámok kiszabása csak az egyik, és sokszor nem is a leghatékonyabb eljárás. Ezért a Kódex a szubvencionálók terhére konzultációs kötelezettséget ír elő. Az aláírók közötti, szubvenciókkal összefüggő vitákban az aláírók képviselőiből álló Szubvenció és Kiegyenlítő Vám Bizottság dönt. A Bizottság végső soron az

Egyezmény rendelkezéseivel ellentétes módon szubvencionáló féllel szemben ellenintézkedésekre jogosíthatja fel az érdekelt feleket.

A harmadik rész a fejlődő országokra nézve mond ki sajátos szabályokat. Ezek legfontosabbika, hogy az ipari termékekre nyújtandó exportszubvenciók tilalma nem vonatkozik a fejlődő országokra. Némileg ezt ellentételezi az az előírás, amely szerint a fejlődő országokkal szemben elvárás, hogy versenyhelyzetükkel és fejlesztési igényeikkel össze nem egyeztethető exportszubvencióik csökkentésére vagy megszüntetésére kötelezettséget vállaljanak.

b) Mivel a Kódex szabályozási körébe közvetlenül vagy közvetve a külkereskedelmi irányítási rendszer leglényegesebb elemei (pl. szubvenciók, árak, ármechanizmusok, árfolyamok, adórendszerek) tartoznak, mind elméleti, mind pedig gyakorlati szempontból izgalmas kérdés volt, vajon a Kódex rendelkezéseit mennyiben lehet majd alkalmazni a szocialista országokra. A fejlett tőkés országok hozzáállását ehhez a kérdéshez – gazdasági és politikai megfontolásokból – az a törekvés jellemezte, hogy a szocialista országokat a többi országtól minél jobban elkülönítse, és reájuk külkereskedelmi irányítási rendszerük sajátos elemeire való hivatkozással az általánosnál hátrányosabb szabályozást kényszerítsen, amelynek lényege szabad kéz nyérése a szocialista országok exportja ellen a Kódex alapján indítható eljárásokban. A szocialista országok ezt a megközelítést határozottan elutasították, de ugyanakkor nem tették vitássá, hogy a kiegyenlítő vám kiszabására indított eljárásokban a szubvenció, és következésképp a kiegyenlítő vám mértékének meghatározásánál használt általános módszer, azaz a belső árak és az exportárak összehasonlítása visszas eredményekhez vezethet az ár, az árfolyam és az adórendszer egyes sajátosságai esetén. Például túl magasan megállapított belföldi árak mellett az összehasonlítás akkor is exportszubvencióra utal, ha ilyen szubvenciót ténylegesen nem is nyújtottak és fordítva, alacsony belső áraknál az esetleges szubvenció, az export- és a belső ár összehasonlításával nem mutatható ki.

Az Egyezmény negyedik része végül is „speciális helyzetek” cím alatt kompromisszumos megoldást tartalmaz. A szabályozás meghivatkozta a GATT VI. cikkének első pontjához a dömping-ellenes eljárásokra vonatkozóan a szocialista országokra tekintettel elfogadott kiegészítő szabályt. Ennek értelmében az olyan országból jövő importok esetében, ahol a „kereskedelem teljes, vagy lényegében teljes monopóliuma áll fenn, és ahol valamennyi belföldi árat az állam állapít meg”, a feltételezett szubvenció mértékét az importőr az alábbi speciális szabályok alkalmazása mellett állapíthatja meg:

- az eljárás akár a Szubvenciók és Kiegyenlítő Vám Kódex, akár pedig az Anti-Dömping Kódex rendelkezéseire alapulhat;
- a dömping-különbözet, ill. a feltételezett szubvenció mértékét az exportárnak a következő árakkal való összehasonlítása alapján lehet meghatározni: a harmadik (piacgazdálkodású) ország hasonló termékének értékesítési ára, vagy hasonló termék harmadik (piacgazdálkodású) országbeli konstruált értéke;
- ha az említett két árösszehasonlítási módszer egyike sem nyújt megfelelő alapot a dömping-különbözet, vagy szubvencionálás meghatározására, úgy összehasonlítási alap az importőr ország megfelelően átalakított belső ára.

c) A Kódex 1980. január elsején hatályba lépett. A végrehajtására vonatkozó belföldi jogi szabályozások általában már megszülettek. A nemzeti jogi szabályozásoknak a Bizottság által való megvitatása közül minden bizonnyal az USA-é fogja a legnagyobb



figyelmet kiváltani. Az USA 1979. évi Trade Agreements Act-jében ugyan végre megjelent az „anyagilag kár” vizsgálatának követelménye, de a törvény szerint ez a „privilegium” csak azokat az országokat illeti meg, amelyek az Egyezmény aláírói, vagy amelyek hasonló tartalmú bilaterális megállapodást kötöttek vagy kötnek az USA-val. Az USA ezzel nyílt konfliktusba kerül a GATT-nak azzal a rendelkezésével (I. cikk 1. pont), amely szerint a GATT szerződő felei egymásnak kötelesek feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes elbánást nyújtani.<sup>15</sup> A Kongresszus döntése nyomán meghirdetett USA politika, amely szerint „az új kódexek előnyei – olyanok, mint a pl. a Szubvenció és Kiegyenlítő Vám és a Kormánybeszerzési Kódex – nem biztosíthatók azoknak az országoknak, amelyek problémákat jelentenek ezek betartásában”,<sup>16</sup> várhatóan kemény ellenállást vált ki a kódexeket alá nem író, illetőleg a feltétlen legnagyobb kedvezményes elbánás következetes érvényesítéséhez ragaszkodó országok részéről. Nagy jelentőségű kérdés, vajon a GATT rendelkezései alapján (ld. XXIII. cikk) a sérelmet szenvedő országok kapnak-e jogorvoslatot. Megemlítenéd, hogy az USA szintén megtagadja az Egyezményből származó előnyök nyújtását azoknak a fejlődő országoknak, amelyek nem vállalnak az USA által kielégítőnek minősített kötelezettséget versenyhelyzetükkel és fejlesztési igényeikkel összhangban nem álló exportsubvencióik nyújtásának csökkentésére, ill. megszüntetésére.

A Kódex, ill. az egyes nemzeti jogi szabályozások rendelkezéseinek gyakorlati kihatásait a hatálybalépés óta eltelt rövid idő miatt még nehéz pontosan felmérni. Az azonban már most is megállapítható, hogy amennyire központi volt a Szubvenció és Kiegyenlítő Vám Kódex szerepe a Tokiói forduló tárgyalásai során, annak végrehajtása hasonlóképpen meghatározó lesz a körtárgyalásokat követő kereskedelempolitikai légkör befolyásolásában.

## 2. Anti-Dömping Kódex<sup>17</sup>

A Kennedy-forduló egyetlen vámon kívüli akadályokra vonatkozó Egyezménye az 1967. évi Anti-Dömping Kódex volt.<sup>18</sup> A tokiói körtárgyalásokon elfogadott szöveg lényegében a régi kódex módosított kiadása.<sup>19</sup> A módosítások döntő részére azért került sor, hogy az Anti-Dömping és a Szubvenció és Kiegyenlítő Vám Kódex megfelelő rendel-

<sup>15</sup> Az USA szakirodalomban már található olyan írás, amely megkísérel jogi érveket is találni az USA pozíció védelmére. Az érvelés bizonytalanságát jelzi, hogy maguk a szerzők is előre jelzik a többi szerződő fél várható akcióit az USA vonatkozó jogi szabályozása ellen. *G. C. Hufbauer–J. Shelton Erb–H. P. Starr: The GATT Codes and the Unconditional Most-Favoured–Nation Principle, Law and Policy, Vol. 12, 1980. No. 1., pp. 59–93.*

<sup>16</sup> Askew on US Trade Policy; sees progress in implementation of MTN agreements. *US Mission Daily Bulletin. Geneva 30 June, 1980.*

<sup>17</sup> A Kódex aláírói (1980. október 6-i állapot): Ausztria, Brazília, Kanada, Csehszlovákia, EGK, Finnország, Magyarország, India, Japán, Norvégia, Románia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, USA és Jugoszlávia. A Kódexet Magyarországon kihirdette a 40/1980. (X. 7.) M. T. sz. rendelet.

<sup>18</sup> Kihirdette a 47/1974 (XII. 19.) M. T. sz. rendelet.

<sup>19</sup> A Kódex alapos feldolgozását – USA szempontból – Lásd a 14. sz. jegyzetben közölt műben, valamint *S. A. Lorenzen: Technical Analysis of the Anti-Dumping Agreement and the Trade Agreement Acts. Law and Policy, Vol. 11, No. 4., pp. 1405–1436.*

k zései, továbbá a többi kódex egyes részei (Kódex Bizottságok hatásköre, vitás kérdések rendezésének módja) között összhang legyen. Figyelemre méltó új típusú rendelkezést tartalmaz az új kódex 13. cikke, amely szemben az 1967-es szöveggel már elismeri, hogy a fejlődő országok sajátos helyzetére a dömping-ellenes intézkedések alkalmazása során is tekintettel kell lenni.

A főbb módosítások a következők: az új szöveg megszünteti azt a követelményt, hogy a dömpingelt importnak kell lennie az anyagi károkozás fő okának. A változtatás – amely összhangban van a Szubvenciók és Kiegyenlítő Vám Kódex-szel – az anti-dömping eljárásokat a korábbiaknál fokozottabban teszi alkalmassá protekcionista célok megvalósítására. A változások jelentős része az eljárás gyorsaságát, hatékonyságát és áttekinthetőségét hivatott biztosítani. Ennek jegyében az eljárásokat egy éven belül általában be kell fejezni.

Noha a dömping – szemben a szubvencionálással – vállalati kategória, azaz egy vállalat árpolitikájának következménye (ugyanazt a terméket belföldön magasabb áron adják el, mint az exportpiacokon), mégis, ez a Kódex is a létrehozott Anti-Dömping Gyakorlatok Bizottsága, azaz, az aláíró kormányok hatáskörébe utalja az anti-dömping kérdésekkel kapcsolatos konzultációt, békéltetést és a vitás kérdések rendezését.

Miután a fejlődő országok nem elégedtek meg az új kódex tervezetében levő reájuk vonatkozó általános ígérettel, a „rendes érték” meghatározására nézve a körtárgyalások zárulását követően saját szöveg-alternatívát nyújtottak be. Az alternatív szövegek által teremtett ellentmondást az Anti-Dömping Gyakorlatok Bizottságának 1980. május 5-i határozata oldotta fel. Ez elismeri, hogy a fejlődő országokban a kormányoknak a gazdasági életben játszott fokozott szerepe következtében a belföldi árak úgy alakulhatnak, hogy ezek az árak nem nyújtanak kereskedelmileg reális alapot a dömping-különbözet mértékének kiszámításához, és pusztán az a tény, hogy egy exportár alacsonyabb, mint egy összehasonlítható hazai ár, önmagában még nem indokolja az eljárás megindítását. Az ilyen esetekben a dömping tényét a fejlődő ország exportárának hasonló termék más országba való exportjának árával tett összehasonlítás, vagy egy konstruált exportár alapján kell megállapítani. A hivatkozott határozat alapján a fejlődő országok a Kódex-ből fakadó egyes kötelezettségek teljesítése alól felmentéseket kaphatnak, továbbá technikai segítségnyújtást kérhetnek a fejlett aláíróktól.

Az új szöveg nem hozott változást a szocialista országokból származó importokkal kapcsolatos dömping-ellenes intézkedések terén, azaz, a rendes érték meghatározásánál a GATT VI. cikk 1. pontjához fűzött 2. kiegészítő szabály változatlanul érvényesnek tekintendő. (Lásd a Szubvenciók és Kiegyenlítő Vám Kódex tárgyalását.)

A Kódex végrehajtására eddig elfogadott nemzeti törvények közül kiemelkedő jelentőségű az USA szabályozása,<sup>20</sup> amely a dömping-ellenes eljárásokra nézve is bevezette az „anyagi kár” vizsgálatának követelményét, azaz, ezentúl már az USA-ban is csak akkor vehető ki dömping-ellenes vám, ha a dömping anyagi kárt okozott az USA piacán.

<sup>20</sup> US International Trade Commission: 19 CFR parts 201 and 207. US Department of Commerce: 19 CFR, part 353.

### 3. A Szabványkódex<sup>21</sup>

A GATT szabályai ugyan kiterjednek a szabványokra is (ld. a III. XI. és XX. cikk), de olyan általánosságban, hogy azok nem voltak képesek a szabványok kereskedelmet gátló hatásainak lényeges befolyásolására. Ezt érzékelteti, hogy a Kódex előkészítő munkálatai során a kormányok mintegy 150 bejelentésében<sup>22</sup> jeleztek kereskedelmet korlátozó hatású szabványelőírást.

A Kódex<sup>23</sup> a szabványok, technikai előírások és a tanúsítási rendszerek hatásai közül csak a kereskedelmi aspektusokra összpontosít, törekedve ezen intézmények kereskedelmet szükségtelenül korlátozó hatásainak csökkentésére.

A Kódex vonatkozik mind a kormányzervek, mind pedig a magántestületek által előírt szabványokra, de kimondottan csak a kormányzervekre kötelező. A Kódex rendelkezései mind a mezőgazdasági, mind pedig az ipari termékekre egyaránt alkalmazandók.

A Kódex alapkövetelménye, hogy a szabványokat és a technikai szabályzatokat a felek úgy készítsék elő, fogadják el és alkalmazzák, hogy azok ne képezzék a nemzetközi kereskedelem akadályát. A Kódex szabályozási területén kötelező a diszkrimináció-mentesség és a nemzeti elbánás nyújtása.

A Kódex bátorítja a kormányokat, hogy nemzeti szabványaik alkotásánál a nemzetközi szabványokat vegyék alapul. A szabványok és technikai szabályzatok kiadásának szándékáról a felek egymást a GATT Titkárságon keresztül tájékoztatják, röviden ismertetve az érintett termékek körét, a javaslatok célját és indokát. A többi félnek lehetőséget kell adni, hogy a tervezetekre észrevételeket tehessenek. Az elfogadott szabványokat, technikai szabályzatokat közzé kell tenni. Az exportőröknek megfelelő időt kell biztosítani, hogy termékeiket az új előírásoknak megfelelően módosítsák.

A felek biztosítani kötelesek, hogy a szabványok, ill. a technikai szabályzatok előírásainak való megfelelést igazoló eljárásaikban az importált termékek részére nemzeti elbánást nyújtanak. A Kódex megnyitja a felek szabad hozzáférhetési lehetőségeit a nemzeti és a nemzetközi tanúsítási rendszerekhez.

A felek közötti információcsere javítása érdekében mindegyik fél biztosítani köteles egy „információs állomás” létrehozását, amely képes megválaszolni a többi fél ésszerű kérdéseit.

A Kódex létrehozta a Kereskedelem Technikai Akadályaival Foglalkozó Bizottságot, amely rendszeresen megtárgyalja a Kódex végrehajtásával kapcsolatos kérdéseket és irányítja a vitás kérdések eldöntésére létrehozott testületek, ezek között a technikai szakkérdések megvizsgálására létrehozható technikai szakértői csoportok tevékenységét.

Ez a Kódex is biztosítja a fejlődő országok részére a megkülönböztető és kedvezőbb elbánást, valamint indokolt esetben a rászoruló országoknak technikai segítség nyújtását.

<sup>21</sup> Kihirdette a 37/1980. (IX. 18.) M. T. sz. rendelet. A Kódex aláírói (1980. október 6-i állapot): Argentína, Ausztria, Belgium, Brazília, Kanada, Chile, Dánia, EGK, Finnország, Franciaország, NSZK, Magyarország, Írország, Olaszország, Japán, Dél-Korea, Luxembourg, Hollandia, Új-Zéland, Norvégia, Szingapur, Spanyolország, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, USA és Jugoszlávia.

<sup>22</sup> The Tokyo Round I, p. 63.

<sup>23</sup> A kódex elemzését lásd: *R. E. Sweeney Jr.: Technical Analysis of the Technical Barriers to Trade Agreement. Law and Policy Vol. 12, No. 1.*

#### 4. Az Importengedélyezési Kódex<sup>24</sup>

A gyakorlat azt bizonyította, hogy a GATT-nak az engedélyezési eljárásokra vonatkozó szabályai nem tudtak segédkezet nyújtani az importengedélyezési eljárások importkorlátozó eszközként való felhasználása elleni harcban. A GATT fogalomrendszere szerint – amelynek lényege, hogy az importengedélyezés használatát már önmagában importkorlátozásnak minősíti, és ezért annak alkalmazása csak kivételként megengedett – kétféle importengedélyezés létezik. Az egyik, amely a mennyiségi korlátozások és más intézkedések végrehajtását biztosítja, valamint az ún. „automatikus” importengedélyezés, amely csak bizonyos adatgyűjtési és importmegfigyelési szerepet tölthet be. Tény, hogy mindkét fajta engedélyezés már önmagában, létével is bizonyos mértékben kereskedelmi akadályt eredményezhet. A Kódex alapvető célja, hogy ezt a lehetőséget az importengedélyezési eljárások és gyakorlatok egyszerűsítésével, áttekinthetővé tételével, a szabályok méltányos és igazságos alkalmazásával és a felek közötti vitás kérdések megoldásával minimalizálja. A Kódex csak az importengedélyezés eljárási vonatkozásait szabályozza, azaz, nem vonatkozik az eljárások alapjául szolgáló intézkedésekre. Ezek jogosságának vagy jogtalanságának megítélése változatlanul a GATT szabályainak alapján történik.

A Kódex általános, mindkét engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályai szerint a Kódexet a GATT rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni, úgy, ahogyan azokat a Kódex értelmezi. Általános követelmény az engedélyezési eljárásokra vonatkozó szabályok és információk haladéktalan közzététele, az engedélyezési űrlapok és az engedély iránti kérelmek egyszerűsége. Az engedélyt kérőnek fő szabályként csak egy hatósághoz kell fordulnia. Az engedélykérelmeket kisebb dokumentációs hibák miatt nem szabad elutasítani. Az importengedélyezési kötelezettség alá tartozó árura a devizákat ugyanolyan alapon kell rendelkezésre bocsátani, mint az ilyen kötelezettséggel nem terhelt árukra.

Az automatikus importengedélyezés részletszabályai szerint fogalmi elem, hogy az engedélykérelmeket szabadon – tíz napon belül – jóváhagyják, azaz, az engedélyek kiadása nem mérlegelhető. A felek elismerik, hogy az automatikus importengedélyezés alkalmazására akkor lehet szükség, „ha más megfelelő eljárások nem állnak rendelkezésre”.

Nem automatikus importengedélyezési eljárás az, amely nem minősül automatikusnak. Ez az eljárás hivatott a kontingensek és egyéb importkorlátozások adminisztrálására. A feleknek információadási kötelezettségeik vannak a korlátozások adminisztrálásával, a kiadott engedélyek nyilvántartásával, a kontingensek összegével kapcsolatban. Ha az engedélykérelmet nem teljesítik, úgy a kérelmezőnek kérésére ennek okait közölni kell, és részére, összhangban a hazai jogi szabályozással, az elutasítás ellen fellebbezési jogot kell biztosítani.

<sup>24</sup> Kihirdette a 6/1980. (III. 1.) M. T. sz. rendelet. Az 1/1980. (IV. 25.) KKM sz. rendelet a Kódex-szel való összhang megteremtése érdekében módosította a kérelmek elbírálására és az elutasítás indoklására vonatkozó hatályos rendelkezést (3/1977) (VII. 23.) KKM sz. rendelet 3.§ (1/bek.) A Kódex aláírói (1980. X. 6-i állapot): Argentína, Ausztrália, Ausztria, Kanada, Chile, EGK, Finnország, Magyarország, India, Japán, Új-Zéland, Norvégia, Románia, Dél-Afrika, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, USA és Jugoszlávia.

A Kódex a felek képviselőiből létrehozta az Importengedélyezési Bizottságot. A Bizottság alkalmat nyújt a feleknek konzultációkra a Kódex működésével kapcsolatos bármely ügyben. A Kódex működésével kapcsolatos konzultációkra és a viták rendezésére a GATT általános szabályait kell alkalmazni, azaz a Kódex erre nézve nem hoz létre külön szabályozást.

A Kódex sajátossága, hogy nem tartalmaz konkrét, érdemi rendelkezést a fejlődő országokra vonatkozó sajátos és megkülönböztető elbánás kifejtésére nézve.

### 5. A Vámérték Kódex<sup>2 5</sup>

Az áruk vámérték meghatározásának az adja meg a jelentőségét, hogy a vámérték alapján állapítják meg nemcsak a vámokat, hanem az árut terhelő adók és egyéb terhek mértékét is. A vámérték meghatározására már maga a GATT is (II., VII. és X. cikkek) viszonylag részletes szabályokat tartalmaz. A VII. cikk szerint a vámértéket az importált, vagy az ahhoz hasonló áru tényleges értéke alapján kell megállapítani. A vámérték nem alapulhat hazai eredetű áru értékén, vagy valamely önkényes vagy fiktív értékben. A gyakorlatban azonban gyakran előfordul, hogy a vámérték ilyen vagy olyan okból nem határozható meg az áru tényleges értéke alapján. Az ilyen esetekben a meghatározás módszereit – egymástól lényegesen különböző módon – a nemzeti jogi szabályozások határozzák meg. A nemzeti jogi szabályozások eltéréseinek másik alapja az ún. „grandfather clause”, amelynek értelmében egyes szerződő felek feljogosítást kaptak, a GATT elfogadását megelőzően már fennállt nemzeti jogszabályaiknak a GATT VII. cikkével ellentétes rendelkezései életbentartására (ld. az USA hatályos jogi szabályozását). E két tényező következtében a nemzeti jogi szabályozások jelentősen és a kereskedelmet zavaró módon különböztek egymástól.

Ezért a felek a Kódex-szel a vonatkozó GATT előírások érvényesülésének nagyobb egységességét, biztonságát, a szabályok igazságos és semleges alkalmazását kívánták elérni, megakadályozva a vámérték önkényes, a kereskedelmi realitásokat figyelembe nem vevő megállapítását.

A Kódex gerincét a vámérték meghatározására létrehozott hierarchikus rendbe foglalt öt módszer alkotja. A sorrendben következő módszer mindig csak akkor vehető igénybe, ha az azt megelőző módszer alapján a vámérték nem állapítható meg. Az első és fő módszer szerint a vámérték azonos az ún. „tranzakciós érték”-kel, azaz, azzal az összeggel, amelyet az áruért fizettek. Ezt az árat korrigálni lehet olyan elemekkel (bizonyos szolgáltatások és anyagok ellenértéke), amelyeket a tényleges árba nem foglaltak bele. Ha az első módszer alkalmazása valamilyen oknál fogva nem elfogadható (pl. nincs számlázott ár, vagy az eladás nem a normális versenyfeltételek mellett történt), úgy a második módszer alkalmazandó, amely szerint a vámérték az „azonos” áru tranzakciós

<sup>2 5</sup>A Kódex aláírói (1980. X. 6-i állapot): Argentína, Ausztria, Kanada, EGK, Finnország, Magyarország, India, Japán, Norvégia, Románia, Spanyolország, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság és USA. A Kódex elemzését lásd: S. L. Sherman: Reflections on the New Customs Valuation Code. Law and Policy, Vol. 12, No. 1, pp. 119–158 és L. B. Behrendt: Technical Analysis of the Customs Valuation Agreement, Law and Policy, Vol. 12, No. 1., pp. 159–176.

értéke. E módszer alkalmazhatatlansága esetén a vámértéket a „hasonló” áru tranzakciós értékére alapítva kell meghatározni (harmadik módszer).

Ha az ismertetett három metódus egyike sem megfelelő, akkor az importőr választhat a negyedik, ill. az ötödik módszer között. Választása hiányában a negyedik eljárás lesz alkalmazandó, azaz, a vámértéket az importált áru újraeladási árából kiindulva kell meghatározni.

Az ötödik módszer a vámértéket az áru anyag- és gyártási költségeinek, valamint a kapcsolódó haszon mértéke figyelembevételével létrehozott kalkulált érték alapján rendeli meghatározni.

Ha mind az öt ismertetett módszer alkalmazhatatlan, úgy a vámértéket a Kódex és a GATT VII. cikkének elveivel összhangban kell meghatározni, az importőr országában elérhető adatok alapján.

A Kódex többi rendelkezésének célja az ismertetett eljárások alkalmazási feltételeinek biztosítása, és megfelelő garanciák előírása a szabályok korrekt alkalmazása érdekében (pl. a nem megfelelőnek tartott határozat ellen az importőr bírósághoz fellebbezhet, a vonatkozó nemzeti jogszabályokat publikálni kell).

A Kódex alkalmazása felett a felek képviselőiből álló Vámérték Bizottság őrködik, s nyújt a felek számára konzultációs fórumot. Amennyiben vitás kérdések a konzultációk után is maradnának, ezek a Bizottság elé terjeszthetők. A Bizottság az ügyet vagy maga vizsgálja ki, vagy azt ebből a célból egy szűkebb testület (panel), vagy a Vámegyütműködési Tanács alatt működő Technikai Bizottság elé utalja. A vitás kérdésekben végsősoron a Bizottság dönt, s szankcióként egy, vagy több felet feljogosíthat a Kódexből folyó kötelezettségei teljesítésének felfüggesztésére. A Technikai Bizottság – amelynek székhelye Brüsszelben van – a Kódex végrehajtásával kapcsolatos technikai kérdések vizsgálatával foglalkozik.

A tárgyalások során kiemelt kérdés volt a fejlődő országokra alkalmazandó külön szabályozás. Ezeket a szabályokat végül is a Kódexhez fűzött Protokoll tartalmazza. Eszerint a fejlődő országok a Kódex egyes konkrétan meghatározott rendelkezéseit az általános szabályoktól eltérően alkalmazhatják, lehetőséget kaphatnak a Kódexből folyó egyes kötelezettségek öt éves időeltolással való teljesítésére és a fő szabálytól eltérően, a Kódex bizonyos rendelkezéseire fenntartásokat tehetnek.

## 6. A Kormánybeszerzési Kódex<sup>2 6</sup>

A GATT kormánybeszerzésen az olyan vásárlásokat érti, amikor a beszerzés célja nem a kereskedelmi viszonteladás, hanem a kormánysszervek fogyasztási igényeinek kielégítése. Mivel a kormány szinte minden országban egyúttal a legnagyobb vásárló is, nagy jelentősége van a GATT azon rendelkezéseinek (III. cikk, 8/a. és b. pont), amelyek a

<sup>2 6</sup> A Kódex aláírói (1980. X. 6-i állapot): Ausztria, EGK, Finnország, Japán, Norvégia, Svédország, Svájc, Egyesült Királyság, USA. A Kódex részletes elemzését lásd: *M. Pomenaz: Toward a New International Order in Government Procurement. Law and Policy, Vol. 11., No. 4., pp. 1263–1300* és *D. V. Anthony–C. K. Hagerty: Technical Analysis of the Government Procurement Agreement. Law and Policy, Vol. 11. No. 4., pp. 1345–1360.*

kormánybeszerzéseket kiveszik az általános szabályok alól, lehetővé téve ezen a téren a hazai és az importtermékek közötti különbségtételt, az utóbbiak terhére. A kormányok éltek is a szabályozás nyújtotta lehetőséggel, és beszerzéseiknél széles körben a hazai forrásokat preferálták, sőt, ilyen magatartásra kötelező jogszabályokat hoztak. (Ld. pl.: Buy American Act.)

A Kódex létrehozásának ezért alapvetően az volt a célja, hogy a nemzetközi verseny és a kereskedelmi megfontolások érvényesítésének lehetőségét ezen a területen is biztosítsa. Ezért a Kódex a kormánybeszerzésekre is előírja a diszkriminációmentesség és a nemzeti elbánás nyújtásának kötelezettségét. A Kódex azonban nem veszi ki automatikusan az összes kormánybeszerzést a kivételes szabályozás hatálya alól. A rendelkezések ugyanis csak a következő feltételek mellett alkalmazhatók:

- ha a kormánybeszerzés tárgya termék (a szolgáltatásokra csak akkor terjed ki,\* ha azok a termékszállításához szükségszerűen kapcsolódnak, és értékük kisebb, mint a termék értéke;
- ha a vevő egy olyan kormány szerv, amelyet a Kódex melléklete tartalmaz;
- ha a beszerzés értéke legalább 150 ezer SDR.

A Kódex nem kötelező, csak a központi kormány szervek beszerzéseire. A helyi szerveket a felek csak informálni kötelesek a Kódex céljairól, elveiről és szabályairól, ezek azonban változatlanul nem kötelesek a Kódex rendelkezéseivel összhangban eljárni.

A Kódex konkrét megfogalmazásban biztosítja a fejlődő országok részére a megkülönböztető és kedvezőbb elbánást. A fejlődő országok egyebek között, lényeges engedményeket kaptak a Kódex hatálya alá tartozó beszerzéseik körének meghatározására, és a nemzeti elbánás nyújtására vonatkozó kötelezettség alóli felmentés tekintetében. Részükre a fejlett országok technikai, információs segítséget nyújtanak. A Kódex egyik sajátossága, hogy egyes előírásai csak a legkevésbé fejlett fejlődő országokra alkalmazandók.

A Kódex részletesen rögzíti a beszerzésekre kiírandó nyílt vagy szelektív tenderek szabályait. A felek kötelesek a kormánybeszerzésekre vonatkozó jogszabályaik, eljárási rendjeik publikálására. A tendert kiíró szerveknek tájékoztatniuk kell a sikertelen pályázókat, hogy ajánlatukat miért nem fogadták el. Hasonló kötelezettség a kormányokat is terheli. A Kódex létrehozta a felek képviselőiből álló Kormánybeszerzések Bizottságát.

A Kódex zárórendelkezései több speciális előírást tartalmaznak. Így pl. a Kódexet csak az a kormány írhatja alá, amely a Kódex hatálya alá tartozó egységeinek egyeztetett – azaz, a többi fél által elfogadott – listáját az I. sz. melléklet részévé teszi. A Kódexhez való későbbi csatlakozás sem automatikus. A csatlakozás feltételeit a tagok és a csatlakozni kívánó kormány egyetértéssel határozzák meg. Ha valamelyik fél a listában felsorolt egységeinek számát, ill. az általuk beszerzendő termékek körét csökkenteni kívánja, úgy számolhat a többi fél kompenzációs igényeivel. A Kódex felei évente felülvizsgálják a végrehajtás állását. Háromévenként magát a Kódexet vizsgálják felül, abból a célból, hogy alkalmazási körét szélesítsék, a szabályozást javítsák. Az ilyen tárgyalásokon vetődhet fel a beszerzési egységek listája bővítésének, a Kódex hatályának a helyi szervek beszerzéseire való kiterjesztésének kérdése.

## III.

*A GATT jogi kereteinek továbbfejlesztése*

A Tokiói Deklaráció felismerve, hogy a GATT szabályok egy része konfliktusba került a gyakorlat követelményeivel, a köztárgyalások külön is kifejezett feladatává tette a nemzetközi kereskedelem jogi kereteinek továbbfejlesztését. A GATT szabályrendszernek korszerűsítésére végül is az alábbi két formában került sor:

- kódexek kidolgozása a vámon kívüli intézkedésekre, és
- a körtárgyalások ún. „framework” (jogi keretek) csoportjának javaslatai egyes szabályok korszerűsítésére.<sup>27</sup>

A framework csoport a következő dokumentumokat dolgozta ki:

1. *Megkülönböztető és kedvezőbb elbánás, kölcsönösség és teljes részvétel a fejlődő országok részére*

A fejlődő országok sajátos kereskedelmi helyzetének a GATT szabályrendszerében kifejezett elismerése már régóta váratott magára. Az 1965-ben a GATT-hoz fűzött „Kereskedelem és Fejlesztés” című IV. rész messzemenően nem elégitette ki a fejlődő országok elvárásait. A Vámpreferenciák Általános Rendszerének (GSP) megteremtése és széleskörű alkalmazása és a GATT kötelező, feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes elbánás nyújtását előíró szabályai (I. cikk 1. bekezdés) egymással ellentmondásba kerültek. Ezt a GATT úgy hidalta át, hogy kivételként a fejlett szerződő feleket felmentette („waiver”-t adott) a legnagyobb kedvezményes elbánás nyújtására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól, ha a fejlődő országok részére adtak vámpreferenciákat.<sup>28</sup>

A framework csoportban kidolgozott szabályok, amelyek röviden „enabling clause” néven ismeretesek, a következő területeken teszik lehetővé megkülönböztető és kedvezőbb elbánás nyújtását a fejlődő országok részére, anélkül, hogy azt a GATT I. cikk 1. bekezdése alapján a többi szerződő félre is ki kellene terjeszteni:

- a GSP-n alapuló preferenciális vámtételek;
- a vámon kívüli intézkedésekre vonatkozó multilaterális GATT egyezmények;
- a fejlődő országok egymás közötti regionális vagy globális megállapodásai;
- sajátos elbánás a legkevésbé fejlett fejlődő országok részére.

A szöveg „törvényesíti” a GATT-on belül a GSP-t, annak jogi státusza azonban nem változott, a preferenciális vámok nyújtására, ill. azok lekötésére a fejlett szerződő felek továbbra sem kötelezettek.

A szöveg rögzíti, hogy a fejlett szerződő felek a fejlődő országokkal szemben vállalt kötelezettségeik fejében a fejlődő országoktól nem kérnek olyan kötelezettségvállalást, amely ne lenne összeegyeztethető ezen országok fejlesztési, pénzügyi és kereskedelmi szükségleteivel. A fejlett országok követelésére a dokumentum kifejezi azt az elvárást, hogy a fejlődő országok gazdasági helyzetük javulásának függvényében mind teljesebben vesznek részt a GATT tevékenységében, azaz, mind szélesebb körben vállalnak kötelezettségeket a többi szerződő félhez hasonlóan („graduation clause”). Ezt az előírást a fejlődő

<sup>27</sup> A GATT határozat formáját öltött framework szövegeket lásd: BISD 25th Supplement, pp. 203–218.

<sup>28</sup> A GATT és a fejlődő országok viszonyát és a framework szövegeket behatóan elemzi *M. R. Komins: Technical Analysis of the Group „Framework”. Law and Policy, Vol. 12., No. 1. pp. 299–334.*



országok közül többen erősen ellenezték, mivel meglátásuk szerint ez a kötelezettségük alapul szolgálhat arra, hogy a fejlett országok országaikat egyoldalúan, diszkriminatórikusan kezeljék.<sup>29</sup>

## *2. Fizetési mérleg célokból alkalmazott kereskedelmi intézkedések*

A szöveg célja — abból a hangoztatott meggyőződésből kiindulva, hogy kereskedelmet korlátozó intézkedésekkel a fizetési mérleg problémákat nem lehet megoldani —, hogy a szerződő felek számára megnehezítse a fizetési mérleg nehézségek ellensúlyozására bevezetni szándékozott importkorlátozó intézkedések elfogadtatását. A GATT XII. és XVIII. cikkeiben írt procedúrákat, amelyek lényege a bevezetni kívánt intézkedések megvizsgálása, kiterjeszti valamennyi korlátozó intézkedésre. Követendő elv, hogy az intézkedést alkalmazó ország a kereskedelmet lehető legkevésbé zavaró intézkedést válasszon, és egyidőben csak egyféle típusú intézkedést alkalmazzon. A fejlődő országok az általuk alkalmazandó intézkedés megválasztásánál nagyobb rugalmassággal járhatnak el, továbbá, esetükben az intézkedések GATT-on belüli megvizsgálása egyszerűsített eljárási formában történik.

## *3. Védzáradék intézkedések fejlesztési célból*

A dokumentum a GATT XVIII. cikkének A és C részében foglalt szabályait egészíti ki oly módon, hogy a fejlődő országok nemcsak egyes konkrét iparágak létesítése esetén mentesülhetnek némely GATT-kötelezettségeik alól, hanem erre lehetőséget kapnak általános fejlesztési céljaik elérése érdekében is.

## *4. Megállapodás a hivatalos bejelentésekről (notifikációk), konzultációkról és a vitás kérdések rendezéséről*

A szöveg célja az eddigi kötelezettségek pontosabb, szervezettebb rendben való végrehajtásának elősegítése. Fontosabb előírások:

- a notifikációs kötelezettség alá tartozó intézkedések körének kiterjesztése;
- a konzultációs eljárás szabályainak erősítése;
- a vitás kérdések eldöntésében segédkező speciális csoportok („panelek”) összeállításának és működési szabályainak meghatározása.

A szabályozás lényegében az érvényben levő gyakorlatot kodifikálja, nagyobb változtatások nélkül.

## *5. Az exportkorlátozások és az exportot sújtó terhek*

Az exportkorlátozások kérdése a körtárgyalások ideje alatt kiélesedett olajválság hatásaként a figyelem középpontjába került. A témában azonban a számos érzékeny

<sup>29</sup> Lásd: a fejlődő országok által az V. UNCTAD-on előterjesztett deklaráció. „Multilateral Trade Negotiations Declaration by the Group of 77”. II/5. TD/268/Ad. 1. p. 13.

politikai vonatkozás miatt nem jött létre érdemi megegyezés. Míg a fejlett tőkés országok az „erőforrásokhoz való hozzájutás” jogát szerették volna rögzíteni, addig a nyersanyag-termelő országok ezzel szembeállították természeti erőforrásaik feletti szuverenitásukat. A tárgyalók végül is csak abban értettek egyet, hogy a témát a körtárgyalások után is napirenden kell tartani.

A framework csoportban kidolgozott és az 1–4 pontok alatt ismertetett javaslatokat végül is a *SZERZŐDŐ FELEK* a körtárgyalások befejezése után határozati rangra emelték.

#### IV.

##### *A GATT védzáradék rendszerének sorsa*

A Tokiói forduló alatt eredmény nélkül tárgyalt témák közül a Védzáradék Kódex kudarcának különösen jelentős kihatása lehet a nemzetközi kereskedelem szabályainak alakulására. Mint láttuk, a Tokiói Deklaráció a kereskedelem liberalizálása és a liberalizáció megőrzése elősegítésének céljával állást foglalt a GATT XIX. cikkében testet öltött védzáradék rendszer felülvizsgálata mellett.

Érdeemes megvizsgálni, vajon mit is tartalmaz a XIX. cikk, az hogyan érvényesül a gyakorlatban, és melyek lehetnének a XIX. cikk felülvizsgálatának főbb szempontjai.

A GATT XIX. cikke lényegében a GATT „kibúvó” záradéka,<sup>30</sup> azaz, rendelkezései megadják a szerződő felek számára a lehetőséget, hogy egyébként nem megengedett importkorlátozó intézkedéseket (pl. mennyiségi korlátozásokat, magasabb vámokat) alkalmazzanak, olyan megnövekedett mennyiségű, és olyan egyéb feltételek (elsősorban alacsony árak) melletti importok ellen, amelyek a hasonló, vagy az azokkal közvetlenül konkuráló termékek hazai termelőinek jelentős kárt okoznak, vagy azokat ilyen veszéllyel fenyegetik. Az importőr ország korlátozó intézkedéseit csakis a legnagyobb kedvezményes alapon hozhatja, tehát az intézkedések minden szerződő féllel szemben, azaz, nemcsak az eljárást kiváltó exportőr áruira nézve alkalmazandók. Az exportőrnek azonban – bizonyos eljárási előfeltételek betartásával – joga van az intézkedést alkalmazó országgal szemben arányos ellenintézkedést tenni.

Minden valószínűség szerint éppen a diszkriminációmentesség és az ellenintézkedések lehetősége, valamint a szabályok nehézkes alkalmazhatósága volt az, amely az ilyen intézkedések meghozatalára különösen hajlamos országokat (p. EGK, USA) arra ösztönözte, hogy a XIX. cikk helyett szükség esetén más importkorlátozó eszközök használatához folyamodjanak. Így szaporodott el gombamódra a GATT-on kívül tárgyalt, és a GATT ellenőrzése alól kivont „önkéntes” exportkorlátozásokat, vagy „rendezett piaci magatartásokat” vállaló egyezmények rendszere. Noha ezen egyezmények számát – a vonatkozó publikációk hiánya miatt – nem ismerjük, a becslések szerint a szóbanforgó megállapodások száma több százra rúghat (pl. az egyik szerző szerint Tajvan, Kolumbia és

<sup>30</sup> A XIX. cikk és a magyar GATT csatlakozási jegyzőkönyvbe foglalt speciális védzáradék közötti különbség elemzésére lásd: Náray Péter: Az anti-dömping eljárások néhány kérdése és a magyar export. *Külgazdaság*, 1976/9. 656–659 old.

Dél-Korea által alkalmazott ilyen exportkorlátozások száma 1974 és 1977 között mintegy 100 volt).<sup>31</sup>

Mivel a XIX. cikk nem kellő pontossággal meghatározott szabályai az exportőrök érdekeit is veszélyeztették – pl. nem volt megnyugtató számukra az olyan alapvető fogalmak meghatározása, mint „előre nem látott fejlemények”; „jelentős kár”; „jelentős kárral való fenyegetés”; „a védintézkedések időbeli hatálya” –, lényegében minden országban megvolt a hajlandóság a XIX. cikk alkalmazási szabályainak pontosítására.

A tárgyalások során azonban viszonylag rövid idő alatt kiderült, hogy az egyes országcsoportok között nehezen – ha egyáltalán – áthidalható érdekellentétek vannak. A fejlett tőkés országok számára a kereskedelem további liberalizációjának elengedhetetlen előfeltétele egy hatékonyan alkalmazható védzáradék rendszer. Ez ugyanis biztosítékul szolgál számukra, hogy mindazokban az esetekben, amikor a liberalizációs intézkedések hatásaként (vagy akár anélkül is?) belföldi iparágakra az importkonkurrencia elviselhetetlen szociális (pl. munkanélküliség) és gazdasági (állami támogatás a gazdaságtalan struktúra átalakítására) terhet eredményezne, gyors, és a GATT-ban törvényesített ellenintézkedéssel védekezhetnek. Mivel a védzáradék intézkedések hatékony alkalmazását legjobban a diszkriminációmentesség szabálya akadályozta, a fejlett tőkés országok egy csoportja, az EGK-val az élen, az intézkedések „szelektív”, azaz, csak a kárt okozó importok elleni alkalmazási lehetőségét követelte, fő szabályként az ellenintézkedések tételének lehetősége nélkül.

A fejlődő országok, néhány fejlett tőkés ország és a szocialista országok azonban felismerve, hogy a szelektíven alkalmazható intézkedések a diszkrimináció és a gazdasági erőfölény kihasználásának fokozódásához vezetnek, a szelektivitás ötletét visszautasították. Sőt, a fejlődő országok a védintézkedések területén is követelték a megkülönböztető és kedvezőbb elbánást.

A szelektivitás kérdésében a viták a tárgyalások későbbi szakaszában is folytatódtak, annak ellenére, hogy a szelektivitás gondolatát most már a résztvevők többsége munkahipotézisként elfogadta. A véleménykülönbségek most akörül összpontosultak, hogy a szelektív intézkedés meghozatala az intézkedéseket alkalmazó kizárólagos döntési körébe tartozzék-e, és az intézkedés csak utólag kerüljön vizsgálatra a létrehozandó Védintézkedési Bizottság elé (EGK álláspont), vagy a szelektív intézkedések alkalmazásához, amelyre csak kivételesen, a megszabott előfeltételek teljesülése esetén kerülhet sor, a Bizottság előzetes hozzájárulása legyen szükséges (fejlődő országok és néhány fejlett tőkés ország).

A leglényegesebb nyitva álló vitás kérdések: a Védzáradék Bizottság hatásköre a védzáradék intézkedések, így, egyebek között, az exportkorlátozó egyezmények vonatkozásában; a „jelentős kár” fogalmának meghatározása; az import következtében kárt szenvedő iparágnak nyújtandó segítség; megkülönböztető és kedvezőbb elbánás a fejlődő országok részére.

Miután a védzáradék intézkedések kérdésében a körtárgyalások hivatalos befejezéséig, 1979. április 12-ig, nem sikerült megállapodásra jutni, az érdekeltek tovább folytatták és folytatják tárgyalásaikat. A nehézségeket jelzi, hogy a tárgyalások befejezésére

<sup>31</sup> *Victoria Curzon Price: Surplus Capacity and What the Tokyo Round Failed to Settle. World Economy, September 1979, p. 310.*

eddig kitűzött két határidő kézzelfogható eredmények nélkül telt el.<sup>32</sup> Figyelembe véve, hogy a védzáradék intézkedések körüli helyzet tisztázatlansága, a Tokiói forduló alatt elért vám- és vámon kívüli akadályok lebontásából származó előnyök realizálását állandóan veszélyeztetné, méltán állítható, hogy a védzáradék tárgyalások meghíúsulása a Tokiói forduló legnagyobb kihatású, és egyúttal esetleg a körtárgyalások egészének sikerét veszélyeztető kudarca lenne.<sup>33</sup>

## V.

### *Néhány általános következtetés*

A Tokiói fordulóról joggal állítható, hogy fordulatot jelez a nemzetközi kereskedelem második világháborút követően kialakított, GATT–IMF rendszer néven közismert szabályozásában. A változások elkerülhetetlenek voltak, mert a harminc évvel ezelőtt az USA és néhány fejlett tőkés ország által kialakított eredeti szabályozás, a nemzetközi gazdasági és politikai viszonyokban végbement átalakulások következtében egyre kevésbé tudta betölteni rendeltetését. Amíg a nemzetközi kereskedelem szabályai lényegében ugyanazok maradtak, addig a világgazdaságban ebben az időszakban óriási változások zajlottak le. 1948 és 1973 között a világ össztermelése páratlan gyorsasággal, évi 5%-kal, a világkereskedelem pedig évi 7%-kal növekedett, a tárgyidőszak végére meghatszorosozva a világkereskedelem összvolu-<sup>34</sup>menét. A kereskedelem struktúrájában is nagy változások mentek végbe, elmélyült a nemzetközi munkamegosztás, egyre fokozódott a nemzetgazdaságok egymásrautaltsága. A szocialista, majd a fejlődő országok egyre nagyobb számban és gazdasági erővel való megjelenésével és a tőkés országok közötti politikai és gazdasági kapcsolatok és erőviszonyok megváltozásával (gondoljunk csak Japán és Nyugat-Európa előretörésére, a kibontakozó integrációs folyamatra), lényegesen megváltozott az egyes országok és országcsoportok egymáshoz való politikai és gazdasági viszonyainak tartalma. Ezek a fejlemények és a GATT keretében végrehajtott vámcsökkentések, mint láttuk, már önmagukban is indokolták a GATT szabályok revíziójának napirendre tűzését. Mindezekhez azonban már a Tokiói forduló megkezdése után újabb tényezők járultak: árrobbanás az alapvető energiahordozók és nyersanyagok piacán; világméretű gazdasági visszaesés; infláció és az ezeket kísérő szociális feszültségek, alapvetően a már nehezen elviselhető mértékű munkanélküliség és mindezekre a kormányok első reakciója a protekcionizmus fokozása.

A gazdasági recesszió következtében napvilágra kerültek, a fejlett tőkés országok korábban nem mutatkozó strukturális aránytalanságai. Hamarosan kiderült, hogy egyes fejlett tőkés országok a megnehezült értékesítési körülmények között, már kevésbé lelkes hívei a GATT szabályok lelkét adó gazdasági szabadversenynek. Széles körben elterjednek

<sup>32</sup> Az első határidőt (1979. júl. 15.) a körtárgyalásokat formálisan lezáró *Proces Verbal VI.* pontja írta elő (Tokyo Round I., p. 189.) A második határidőt a SZERZŐDŐ FELEK 1979. november 28-i határozata rögzítette (1980. június 30.). *BISD 26th Supplement*, p. 202.

<sup>33</sup> Ebben a kérdésben szinte minden szerző egyetért. Lásd pl. *Victoria Curzon Price* 31. pont alatt említett írását, pp. 309–313; *Hugh Corbet*: *Importance of Being Earnest about Further GATT Negotiations*, *World Economy*, September 1979, pp. 329–335.

<sup>34</sup> *R. Blackhurst–N. Marian–J. Tumlin*: *Trade Liberalization, Protectionism and Interdependence*. *GATT Studies*, No. 5. 1977. Geneva, pp. 7–8.

a korlátozások a textil-, a cipő-, az acél-, a hajó-, az elektronikai és más iparágak védelmében. Se szeri, se száma az „önkéntes” exportkorlátozásoknak. Míg a GATT eredeti szabályainak lényege, az országhatárokon át is zöld út nyitása a hatékonyan termelt áruknak, addig az új körülmények között – a mennyiségi korlátozások, az anti-dömping eljárások és az „önkéntes” exportkorlátozások, valamint a védzáradék intézkedések fegyverével – vadászat indul a hatékony termelők ellen. A küzdelem eldurvulását, az addig tisztelt játékszabályok felrúgását, a gazdasági háború kialakulását, és egyúttal a Tokiói forduló kudarcát az akadályozza meg, hogy a tárgyalásoknak, a szabályoknak az új érdekvizonyokhoz való alakításának, semmiféle más reális alternatívája nem volt. A Tokiói forduló több nagy kérdésben megegyezést hozott. A létrejött új szabályrendszer azonban, több lényeges vonásban minőségileg különbözik a korábbtól. Melyek is az új vonások?

1. Erős tendencia bontakozik ki a kormányok részvételének és együttműködésének fokozására, a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok szervezésében. Míg a korábban a „szabály-központú” (rule oriented) megközelítés dominált, azaz, a felek kapcsolataik lényegét úgy irányították, hogy létrehozták a szabályokat, és azt követően azok betartása felett őrködtek, addig a kódexek egy része (ennek legjobb példája a Szabvány Kódex, vagy a Szubvenciók Kódex néhány rendelkezése) már nem elégszik meg az egyes nemzeti intézkedéseknek a kódexekkel való összhangja utólagos megvizsgálásával, hanem az adminisztrációkat néha már az intézkedések tervezeti stádiumában is együttműködésre kötelezi. A nemzetközi kereskedelem e szervező megközelítése nyilvánul meg, a Kódex Bizottságok létrehozásában és hatáskörének meghatározásában. A bizottságok a kódexek végrehajtásával kapcsolatos bármely kérdést megtárgyalhatnak, és eldöntik a végrehajtás során fölmerülő vitás kérdéseket.

A körtárgyalások időszakának gazdasági eseményei világossá tették, hogy a protekcionista intézkedések gyökereit egyes országok korszerűtlen gazdasági struktúrájában kell keresni.<sup>35</sup> A gazdasági struktúrák átalakításának anyagi és politikai kihatásaitól való félelem és a kormányok rövid távú reflexei számára, a protekcionizmus reális eszköznek tűnt a nemkívánatos importok elleni harcban. Az ugyan teljesen kizárható, hogy a struktúra átalakítás kérdésében a kormányok a közeljövőben szuverenitásuk akár csak kis részéről is lemondanának, és szigorúbb nemzetközi fegyelmet vállalnának, de maga a tény, hogy a SZERZŐDŐ FELEK a struktúraátalakítással kapcsolatos kérdések megvizsgálását a GATT körtárgyalások utáni munkaprogramjába fölvtették,<sup>36</sup> jól mutatja az igényt a kormányok közötti együttműködés kiterjesztésére, kereskedelempolitikájuk meghatározó tényezőire.

A kormányok közötti fokozott együttműködés irányában való haladás a nemzetközi kereskedelem szervezésében, egyúttal azt a kérdést teszi föl az egyes országoknak, vajon akarják-e, és képesek-e a kooperáció elmélyítésére. Mint látni fogjuk, a kérdésre adott válasz függvényében a szerződő felek között, máris bizonyos polarizáció figyelhető meg.

2. Tovább folytatódott az egyes országcsoportok helyzetének a GATT-on belüli differenciálódása. A fejlődő országok megkülönböztető és kedvezőbb elbánása stabil jogi

<sup>35</sup> R. Blackhurst . . . i. m. pp. 49–52 és pp. 58–60.

<sup>36</sup> BISD 26th Supplement, p. 221 és pp. 284–290.

formát öltött. Újonnan elismert és a szabályozás szempontjából fokozottabban privilegiált országcsoport, a legkevesbé fejlett fejlődő országok csoportja. Az egyes országok kategorizálását eredményezi, hogy az új kódexek általában a fejlett országok gazdaságára méretezett magatartási szabályokat kodifikálnak, és ezáltal a GATT rendszerébe tartalmi oldalról viszik be a széttagolás elemét. Nem véletlen, hogy a kódexeket eddig zömükben fejlett, vagy a fejlettség magasabb szintjén álló fejlődő országok írták alá. A különböző pozíciójú országcsoportok megjelenése együtt jár azzal, hogy az egyes csoportokhoz tartozó országok közötti forgalomban érvényesülő szabályok eltérnek a különböző csoportokba tartozó országok közötti kereskedelem szabályaitól. Máris megfigyelhető, hogy a fejlett tőkés országok az egymás közötti forgalomban igyekeznek a GATT szabályokat – a kódexek által kiegészített és értelmezett formában – fenntartani, míg a fejlődő és a szocialista országokkal szemben fokozódó mértékben alkalmaznak a GATT klasszikus elveivel ellentétes korlátozásokat. Az „önkéntes” exportkorlátozások, a szektorális szabályozások (ld. pl. a textiltermékekre vonatkozó külön szabályozást), a szelektív védzáradék intézkedések éle zömmel a „kívülálló” a nemzetközi piacon újonnan megjelenő országok ellen irányul, amelyek a klasszikus játékszabályok érvényesülése esetén veszélyeztetnék a „tradicionális kereskedő nemzetek” pozícióit. Mindezekhez hozzájárul a szocialista országok ellen alapvetően politikai indokokból, a GATT szabályok ellenére fenntartott nyílt diszkrimináció. Megjegyzendő, hogy a körtárgyalások – egyes tőkés országok ilyen törekvései ellenére – lényegében nem eredményezték – a tárgyalásokon résztvevő szocialista országok ellenállásának köszönhetően – a szocialista országokra vonatkozó speciális szabályozások növekedését. A Szubvenció és az Anti-Dömping Kódexek szocialista országokra vonatkozó speciális szabályai a kódexek általános rendelkezései reális végrehajtási feltételeinek megteremtését célozzák, figyelembe véve az egyes szocialista országokban alkalmazott gazdaságirányítási módszereket. Az a tény, hogy a kódexek többsége semmiféle sajátos szabályozást a szocialista országokra nézve nem tartalmaz, a szocialista országoknak a világkereskedelemben a többi országgal egyenlő alapon való integrálódásának lehetőségeit bizonyítják.

A fejlett tőkés és a fejlődő országok GATT-on belüli helyzetének különbségét világosan jelzi, hogy ezen országcsoportok mennyire eltérően értékelték a körtárgyalások eredményeit. Míg a fejlett tőkés országok az eredményeket emelték ki, addig a fejlődő országok a tárgyalások hiányosságait tartották meghatározónak.<sup>37</sup>

3. A körtárgyalások a szocialista, a fejlődő és több fejlett tőkés ország törekvései ellenére sem tudták megakadályozni, a legnagyobb kedvezményes elbánás GATT-on belüli további erőzóját,<sup>38</sup> és a feltételes legnagyobb kedvezményes elbánás ismételt megjelenését a nemzetközi kereskedelem egyes területein. Míg a fejlődő országok részére nyújtott

<sup>37</sup> Lásd pl. a 29. sz. jegyzetet a fejlődő országok álláspontjára vonatkozóan. A fejlett tőkés országok véleményét jól tükrözi az V. UNCTAD-on szövívőjük által tett nyilatkozat: TD (268) Add. 1., pp. 14–15, továbbá, TD/B/770, pp. 33–37.

<sup>38</sup> A folyamatról részletesebben lásd: *G. C. Hufbauer–J. S. Erb–H. P. Starr: The GATT Codes and the Unconditional Most-Favoured-Nation Principle. Law and Policy, Vol. 12., No. 1., pp. 59–93, és J. H. Jackson: The Birth of the GATT MTN System: A Constitutional Appraisal. Law and Policy, Vol. 12., No 1., pp. 38–39.* A szocialista országok GATT-on belüli helyzetét a legnagyobb kedvezményes elbánás szempontjából lásd: *Náray Péter: A legnagyobb kedvezményes elbánás elvének alkalmazása a kelet-nyugati kereskedelemben. Külgazdaság, 1977/10. pp. 736–745.*

megkülönböztető és kedvezőbb elbánás rögzítése egy elfogadott és jogosnak elismert gyakorlatot szentesített, addig az egyes kódexek rendelkezéseiben foglalt sajátos elbánások leszűkített, csak a kódexek aláíróra való alkalmazása szöges ellentétben a GATT I. cikk 1. pontja által megkövetelt, feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes elbánással, feltételhez kötött legnagyobb kedvezményes elbánás. A feltételes legnagyobb kedvezményes elbánás az USA törvényhozásában már megjelent. A kódexek végrehajtását célzó amerikai nemzeti szabályozást megtestesítő 1979. évi Trade Agreements Act a Szubvenciók és a Kormánybeszerzési Kódex-szel kapcsolatban kimondja, hogy az e kódexekben biztosított előnyöket csak azok az országok élvezhetik, amelyek az illető kódexek aláírói, vagy más módon (pl. bilaterális megállapodás az USA-val) vállalták el a kódexek fegyelmeinek betartását. Amennyiben nem sikerül megállítani a feltételes legnagyobb kedvezményes elbánás térnyerését, úgy az veszélyeztetni fogja a GATT multilaterális rendszerét. Sok függ majd attól, hogy a GATT hogyan foglal állást az USA jogi szabályozása és a GATT I. cikk 1. bekezdés összhangját illetően (nem érdektelen megjegyezni, hogy a GATT szövegének tárgyalásakor, annak idején az USA delegátusai a feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes eljárást „abszolút alapvető” kérdésnek tekintették).<sup>39</sup> Az USA új törvényhozásának erről a vonatkozásáról megjelent szakmai irodalom (USA szerzők) szerint a vámon kívüli intézkedésekre vonatkozó egyezmények és a legnagyobb kedvezményes elbánás egymással összeférhetetlenek mind az eljárási (ld. az egyes Kódex Bizottságok tagjainak többlet eljárási jogait a kívülálló szerződő felekkel szemben), mind pedig az anyagi rendelkezések szempontjából nézve. Ez utóbbiakra nézve a fő érvelés az, hogy a vámon kívüli akadályok lebontása csakis a reciprocitás alapján valósítható meg.<sup>40</sup>

Mint láttuk, a szelektív védzáradék intézkedések bevezetésére, azaz, a legnagyobb kedvezményes elbánásnak erről a területről való kiküszöbölése érdekében, erős törekvések vannak az EGK és még néhány fejlett tőkés ország részéről. Ismerve e törekvések gyökerét és célját, igazat kell adni annak a szerzőnek, aki szerint a szelektív védzáradék intézkedések megengedése megnyitná a gátat másfajta diszkriminatív intézkedések előtt is, és egy olyan világkereskedelmi rendszert teremtené, ahol a piachozjutás nem jog, hanem „tisztességtelen módszer, karcavarás, zsarolás és protekció függvénye. Az egyébként kereskedelmi alapon hozott döntések politikai alku tárgyává válnak. Egy ilyen rendszerben a kis országok, alkupozíció nélkül, védtelenek”.<sup>41</sup>

A feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes elbánás pozíciójának megrendülése jól érzékelteti a nemzetközi kereskedelem szabályainak válságát. A veszélyt jelzi, hogy a GATT SZERZŐDŐ FELEK a körtárgyalásokat követően szükségesnek érezték az I. cikk 1. bekezdésében foglalt legnagyobb kedvezményes elbánás további érvényesülését határozatban megerősíteni.<sup>42</sup> A legnagyobb kedvezményes elbánás elleni akciók veszélyességére a szocialista országok több fórumon is felhívták a figyelmet.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Idézi G. C. Hufbauer . . . i. m. p. 63.

<sup>40</sup> Lásd: G. C. Hufbauer . . . i. m.

<sup>41</sup> Victoria Curzon Price: i. m. p. 312.

<sup>42</sup> A SZERZŐDŐ FELEK 1979. nov. 28-i határozata. Action by the CONTRACTING PARTIES on the Multilateral Trade Negotiations. 3. pont. BISD 26th Supplement, p. 201.

<sup>43</sup> Pl. UNCTAD TD/B/770, p. 35; TD/B/798, p. 41; vagy a szakirodalomból G. Krasznov: The Results of the Multilateral Trade Negotiations in the Framework of GATT. Foreign Trade, No. 7, 1980.

Ha a legnagyobb kedvezményes elbánást a reciprocitás helyettesíti a vámon kívüli akadályok területén, úgy ez a nemzetközi kereskedelmet a multilateralizmus irányába vezeti, felidézve a gazdasági erőfölénnyel való fokozott visszaélés veszélyét. Sajnos, az utóbbi évek fejleményei nem igazolják a nagy tekintélyű Jackson professzor megállapítását, amely szerint „a civilizáció története jelentős mértékben úgy írható le, mint a hatalomorientált megközelítéstől való fokozatos fejlődés, és így a dolog természeténél fogva, közeledés egy szabály-központú megközelítéshez”.<sup>44</sup>

Kétségtelen, hogy a világkereskedelem szabályai az utóbbi években, főleg a Tokiói forduló eredményei következtében, nagy változásokon mentek, és azóta is mennek keresztül. E változások egy része negatív. Vajon ez annyit jelent, hogy ennél fogva a Tokiói fordulót is negatívnak kell minősítenünk a világkereskedelem szabályainak alakulása szempontjából? A válasz határozott nem. A nemzetközi kereskedelem szabályainak alakítóit ugyanis döntően nem a tárgyalóasztalok mellett, hanem a gazdasági és politikai folyamatokban magukban kell keresni. A tőkés világgazdaságban az utóbbi években olyan változások mentek végbe, amelyek a nemzetközi kereskedelem klasszikus szabályainak újraírását követelik. A GATT és a Tokiói forduló nélkül, a szabályok kialakulásában nagyobb szerepet kapott volna a spontaneitás és ez minden bizonnyal a világkereskedelem valamennyi, de főleg a kisebb kereskedelmi súlyú résztvevői számára nagyobb tehertétellel és a szabályok érdemi alakításába való kisebb befolyási lehetőséggel járt volna.

A körtárgyalásoknak Magyarország és általában a szocialista országok számára nyújtott tanulságainak elemzése önálló tanulmányt érdemel. Egy átfogó következtetés azonban már az ismertetett fejleményekből is adódik: a körtárgyalások tapasztalatai is megerősítették, hogy a világkereskedelem jelenlegi fejlődési iránya minden résztvevő országtól, de különösen a külkereskedelemre nagymértékben ráutalt kis országoktól belső gazdaságirányításuk intézményrendszerének olyan irányú fejlesztését követeli, amely egyúttal elősegíti az adott gazdaság beilleszkedését a világkereskedelem egyre összetettebbé és szervezettebbé váló rendszerébe. Egy ezzel ellentétes folyamat eredménye az elszigetelődés, és ennek következményeként a világkereskedelem együttműködő résztvevői által tudatosan előidézett, vagy akár enélkül is előálló kereskedelmi hátrány.

### *Összefoglalás*

A Tokiói forduló a II. világháború utáni időszak legnagyobb szabású kereskedelmi tárgyalássorozata volt. Ez alkalommal a felek nemcsak vámengedményeket nyújtottak egymásnak, hanem több magatartási szabály kódexet is létrehoztak, a kereskedelem vámon kívüli akadályai csökkentésének céljával. A körtárgyalások ideje alatt kibontakozott gazdasági válság a protekcionizmus fokozódásához vezetett. Ez megnehezítette a tárgyalásokat, és hozzájárult ahhoz, hogy néhány fontos kérdésben nem született megállapodás. A fejlődő országoknak nyújtandó sajátos és megkülönböztető elbánás viszont a GATT jogrendszerében is főszabállyá emelkedett.

<sup>44</sup>J. H. Jackson: *The Crumbling Institutions of the International Trading System*. A londoni Trade Policy Research Centre előtt, 1977. okt. 20-án tartott előadás szövege, p. 9. (TPRC kiadása).



Noha a körtárgyalásokon létrehozott egyezmények általában alkalmasak lennének a világereskedelem további liberalizálásának előmozdítására, mégis a tőkés országok gazdasági, és az ennek nyomán támadt politikai problémái, az újonnan elfogadott szabályok protekcionista tendenciájú értelmezéséhez és alkalmazásához vezethetnek. Több jel arra mutat, hogy a világereskedelmet a II. világháborút követő 25 évben uraló egyes fontos szabályainak további érvényesülése bizonytalanná vált. Ezt fejezi ki a feltétel nélküli legnagyobb kedvezményes elbánás eróziójának folytatódása, a kormányok közötti kereskedelmi és gazdasági együttműködés fokozódása és az egyes országcsoportok GATT-on belüli helyzetének további differenciálódása. A Tokiói forduló a 70-es évek néhány negatív fejleménye ellenére is pozitív értékelést érdemel, mert hozzájárult a kereskedelmi ellentétek mérsékléséhez.

# AZ ÜZEMI DEMOKRÁCIA A SZAKSZERVEZETEK TEVÉKENYSÉGÉNEK JOGI SZABÁLYOZÁSÁBAN

PETHŐ RÓBERT

## I.

### Néhány mondat az üzemi demokráciáról — Bevezetés

A politikai demokrácia lehetővé teszi, hogy az állampolgárok az államjogi — államigazgatási — politikai viszonyrendszerben befolyást gyakorolhassanak az államhatalmi, államigazgatási szervek tevékenységére és a gazdálkodó szervek működésére. A cselekvési lehetőséget az üzemi demokrácia biztosítja a szocialista szervezetek kollektívái és tagjai számára, hogy közvetlenül vagy a szakszervezetek közvetítésével részt vehessenek a szervezet tevékenységének megtervezésében és megszervezésében, irányításában és ellenőrzésében, élet- és munkakörülményeik szabályozásában, a kollektívát érintő általános jellegű kérdések eldöntésében, valamint a munkaügyi viták elintézésében.

A felsorolt jogosítványok biztosítják a szervezet tagjai számára azt a lehetőséget, hogy részt vegyenek a szervezet tevékenységének igazgatásában, befolyásolják a szervezeten belüli hatalmi, elosztási és érdekviszonyokat.

„A dolgozók mint munkavállalók, sajátos munkavállalói érdekek hordozói. Munkavállalói minőségüket a dolgozók sokkal közvetlenebbül érzékelik, mint tulajdonosi minőségüket. Munkavállalói és nem tulajdonosi minőségükben részesednek elsősorban és döntően a társadalom javaiból. Jóllehet az állam a jogi szabályozás során és a gazdasági ösztönzők meghatározásakor e külön érdeket szem előtt tartja, s a vállalatnak is érdeke és kötelezettsége a dolgozók érdekeinek érvényre juttatása, azonban az állam elsősorban az osztálytársadalmi, a vállalat pedig elsősorban a vállalati gazdálkodási érdekek hordozója. Éppen ezért elengedhetetlenül szükséges a sajátos munkavállalói érdekek kifejezésének és érvényesítésének intézményes biztosítása és a sajátos érdekek eltérése vagy ütközése esetén azok egyeztetése, feloldása. Részint ezt a feladatot hivatott betölteni az üzemi demokrácia intézménye különböző formákban és módszerekkel, elsősorban pedig a dolgozók részvételével a vállalat vezetésében.

Az üzemi demokrácia legfontosabb tartalmi kritériuma tehát, a dolgozók részvétele a vállalat vezetésében és ellenőrzésében.”<sup>1</sup>

Az irodalomban az üzemi demokrácia elnevezés döntően a szocialista állami vállalatnak, mint elkülönült gazdálkodási egységnek a belső viszonyait jellemzi. Erre lehet következtetni, ha szemügyre vesszük az egyes tárgyban íródott tanulmányok, cikkek tartalmát. Szinte mindegyik a vállalat hatalmi struktúrájáról, vezetéséről és az „üzemi” demokrácia összefüggéséről szól. A vállalati szervezeteken kívül eső, de gazdálkodási tevékenységet nem folytató szervezetek belső demokráciájának megjelölésére az intézeti demokrácia megjelölés terjedt el. Ez a kifejezés azt sejteti, hogy egy adott szervezettípus belső életében, annak vezetésében való részvételről van szó, de kérdés, hogy ez a részvétel csak a gazdasági jellegű vezetői döntések tekintetében valósul-e meg, vagy pedig általában

<sup>1</sup> Hágelmayer Istvánné: A magyar munkajog fejlődése (kézirat), 50. old.

a vezetési tevékenység, tehát elvileg mindenfajta döntés tárgyát képezi-e az adott szervezetben megvalósuló demokratikus hatalomgyakorlásnak.<sup>2</sup>

Napjainkban tehát a munkaszervezetten belüli hatalomgyakorlási mód leírására ez a két fogalom terjedt el. Mellőzve ezek fogalmi elemzését és esetleges etimológiai polémiákat is, praktikus szempontokat szem előtt tartva ebben a munkában az üzemi demokrácia kifejezést használok, mivel a napi politikai gyakorlatban ez a leginkább elterjedt.<sup>3</sup>

Az üzemi demokrácia struktúráján belül különbséget tehetünk a közvetlen és a közvetett demokrácia formái között. A „közvetlen demokrácia” azt jelenti, hogy a munkaszervezetekben olyan szervek, formalizált megoldások jönnek létre, amelyek lehetővé teszik, hogy a szervezet tagjai közvetlenül is részt vehessenek a szervezet tevékenységének befolyásolásában. A másik megoldási lehetőség a „közvetett demokrácia” eszközrendszere, akkor kerül alkalmazásra, ha a közvetlen demokrácia megfelelő módon funkcionálni nem tudna, működtetése indokolatlan lenne, vagy csak a közvetett demokrácia megoldásaira van szükség. Ebben az esetben a dolgozók szakszervezeteik közvetítésével gyakorolják jogosítványaikat, így tehát a közvetett demokrácia rendszerét a szakszervezeti jogosultságok alkotják.

Mindkét jogosítvány-csoportra vonatkozik azonban az, hogy a közvetett és a közvetlen részvétel lehetőségeit az egyén számára a szervezeti viszonyok közvetítik, megvalósításuk az objektív munkaszervezeti viszonyok által meghatározott.

Az üzemi demokrácia adta jogok két fő forrásból származnak:<sup>4</sup>

- a szocialista tulajdonviszonyokból, az állampolgárok köztulajdonosi jogaiból, ezeket a jogaikat közvetetten gyakorolják azáltal, hogy megválasztják, ellenőrzik, beszámoltatják azokat az államhatalmi, igazgatási szerveket, amelyek a vállalatokat irányítják.
- A szocialista munkaviszonyban álló munkavállalók kollektív munkavállalói jogaiból.

Végző soron tehát az üzemi demokrácia forrását a szocialista tulajdonviszonyokban találhatjuk meg, mivel az állam a tulajdonában levő termelési eszközök birtokosainak, tehát azoknak a dolgozóknak, akik munkaviszonyukon keresztül kapcsolódnak az állami tulajdonban álló termelési eszközökhöz, több és közvetlenebb jogot biztosít, mint általában az állampolgároknak. Tehát a szocialista tulajdonban levő vállalatokkal, munkáltatókkal munkaviszonyban álló dolgozók, egységes kollektívát alkotva, közvetlenül és demokratikusan választott képviseleti szerveik útján különböző, de pontosan meghatározott jogokkal részt vesznek annak a munkáltatónak a vezetésében, amellyel munkaviszonyban állnak, abból a célból, hogy jogosítványaikkal élve, létfeltételeiket önmaguk alakítsák, érdekeiket a csoport- és közérdekkel egyeztessék és érvényesítsék.<sup>5</sup>

A munkaszervezetten belül az egyéni és csoportérdekek felszínre hozásának és képviseletének az a célja, hogy a szervezet célracionális tevékenysége egyaránt szolgálja a szervezet tagjának, kollektíváinak s magának a szervezetnek az érdekeit is.

<sup>2</sup> Kiss György: A mikroszervezeti demokrácia érvényesülésének terrénumai (kézirat), 56. old.

<sup>3</sup> A szocialista és a polgári irodalomban egyéb kifejezésekkel is találkozunk, mint például: üzemi alkotmány, ipari-gazdasági demokrácia, részvételi, beleszólási együttes döntési jogosultságok, munkaszervezeti demokrácia stb.

<sup>4</sup> Az üzemi demokrácia néhány elvi kérdése (MSZMP határozatai és dokumentumai, 1967–1970.), Kossuth Könyvkiadó, 1974.

<sup>5</sup> Héthy Lajos: Az üzemi demokrácia és a munkások, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1980.

Ezek a szervezetek olyan munkamegosztáson és kooperáción nyugvó társadalmi képződmények, amelyek egyúttal strukturált érdekviszonyok hordozói is.

Ebből következik, hogy a gazdálkodási folyamatban az egyéni és a szervezeti érdekek különböző formában jelennek meg, és magának a gazdálkodási folyamatnak az eredménye is különböző módon befolyásolja a vállalati dolgozók helyzetét és ezáltal érdekeit is.<sup>6</sup> Meg kell jegyeznünk azt is, hogy a gazdasági szervezetek különböző társadalmi csoportjai nem egyformán rendelkeznek érdekérvényesítési lehetőségekkel, ezért a szervezeti tekintélyviszonyok biztosította nagyobb mértékű hatalommal és befolyással szemben, több vonatkozásban ellensúlyt kell a szervezetben teremteni. A jog nyelvére fordítva ez annyit jelent, hogy az üzemi demokráciára és a szakszervezetekre vonatkozó jogi szabályozás létrehozza-e azokat az intézményeket, amelyek képesek „ellensúlyként” funkcionálni a szervezetben, és a szabályozás biztosít-e ezeknek az intézményeknek olyan eszközöket, amelyek révén a különböző társadalmi csoportok érdekérvényesítési képessége felszínre került. „A részvételnek azonban nincs olyan formája, amely a tekintélyviszonyok hierarchikus megoszlásából fakadó, hatalmi és befolyásbeli különbségeket teljes mértékben ellensúlyozhatná, hiszen ezek a tekintélyviszonyok a gazdálkodás objektív technikai, gazdasági és egyéb társadalmi feltételeinek erejénél fogva léteznek.”<sup>7</sup>

Így tehát az üzemi, munkahelyi demokrácia lényeges társadalmi funkciója a makroszintű társadalmi szabályozással át nem fogott területeken a különböző érdekek ütköztetésének és az egyeztetési lehetőségeknek a biztosítása. Ez azt a célt is szolgálja, hogy a gazdasági szervezetek igazgatási és irányítási apparátusa felett, hatékony társadalmi ellenőrzés valósuljon meg, amely biztosítékot nyújt arra, hogy a gazdasági szervezeteken belüli munkamegosztási és kooperációs viszonyokon nyugvó, irányítói és végrehajtói funkciókat betöltő társadalmi elkülönülés ne vezessen társadalmi elszakadáshoz.

Ezért az üzemi demokratizmus által biztosított érdekegyeztetési lehetőségek fontos szempontja az, hogy a szervezeten belüli társadalmi csoportoknak is biztosítsa az érdekegyeztetési lehetőséget – lehetőleg intézményesített formában –, amelyek a munkamegosztásban elfoglalt helyük következtében ilyenekkel egyébként nem rendelkeznek.<sup>8</sup>

Melyek azok a tényezők, amelyek az üzemi demokrácia érvényesülését alapvetően befolyásolják? Így elsősorban a társadalmi érdekek érvényesítésének mechanizmusa, ami a vállalati gazdálkodást befolyásoló jogszabályokban ölt testet, valamint a szocialista piacgazdálkodás követelményei. Továbbá a vállalati gazdálkodás szakmai, műszaki-gazdasági követelményei, amelyek nem képezhetik demokratikus vita tárgyát, valamint az egyszemélyi felelős jogai.<sup>9</sup>

E tényezőkön kívül az üzemi demokrácia érvényesülésének biztosítója a jogi szabályozás. A dolgozó kollektívák és képviseleti szerveik demokratikus jogaikat meghatározott szervezeti keretek között gyakorolják.

Az üzemi demokrácia különböző intézményeinek jogi szabályozása alapvetően két területen valósult meg: A szabályozás egyrészt a dolgozók vállalati vezetésbe való bevoná-

<sup>6</sup> *Andics–Rozgonyi*: Konfliktus és harmónia, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977., 347. old.

<sup>7</sup> *Andics–Rozgonyi*: i. m. 364. old.

<sup>8</sup> *Andics–Rozgonyi*: i. m. 360–361. old.

<sup>9</sup> Vö. *Héthy Lajos*: i. m.

sára, másrészt a dolgozók érdekképviselői szervének, a szakszervezeteknek a dolgozók élet- és munkakörülményeit érintő kérdések eldöntésében játszott szerepére vonatkozik.<sup>10</sup>

## II.

### A szakszervezetek és az üzemi demokrácia

A bevezetőben leírtakat összegezve: mit jelent az üzemi demokrácia, milyen politikai és jogi lehetőségei vannak a szakszervezeteknek, hogy a vállalati élet demokratizmusát befolyásolják, a dolgozók érdekeit képviseljék?

Azt jelenti, hogy a szocialista társadalmi feltételek között a gazdasági szervezetek valamennyi, egymástól eltérő társadalmi helyzetben levő s ebből következően eltérő érdekekkel rendelkező dolgozócsoportjának olyan lehetősége van, amely biztosítja érdekei érvényesítését. Ez az érdekvédelem jelenthet érdekkompromisszumokat, de nem jelentheti az érdekközlésekből fakadó konfliktusok leplezését. Az üzemi demokrácia ebben az összefüggésben a különböző szervezeti érdekek érvényesülésének konkrét mechanizmusa, ezért a munkahelyi demokrácia a gazdasági szervezeteken belül, hatalmi viszonyok politikai vetületét jelenti.<sup>11</sup>

Milyen feladatok hárulnak és milyen szerepet képesek a szakszervezetek betölteni, az üzemi demokráciával kapcsolatban? A szakszervezeteknek a demokratizmus a múltjában gyökerező tradíció, alapvető üzemi-vállalati funkciójukkal egybeesik mindaz, ami az üzemi demokrácia tartalmát és módszereit illeti. Ezért alkalmasak az üzemi demokrácia szerveiként való működésre és azért is, mert a dolgozók 90%-át tömörítik, azaz potenciálisan majdnem minden vállalati dolgozót képesek a döntésekbe, az irányításba bevonni.

Ezen túl a szakszervezetek érdekképviselői és érdekvédelmi tevékenysége számos olyan elemet is magában foglal, amely az üzemi demokráciához kapcsolódó politikai, erkölcsi elvárásokat is kifejezésre juttatja.<sup>12</sup>

A szakszervezetek és az állam viszonyára jellemző, hogy az állam nemcsak megengedi és biztosítja a szakszervezetek érdekképviselői és érdekvédelmi tevékenységét, hanem ezen túlmenően a szakszervezetek számos politikai-gazdasági-kulturális feladat megoldásában részt vállalnak, mivel az állam e feladatok megoldásába a szakszervezeteket bevonja. E bevonás jogi formája az, hogy az állam az alkotmányban és a Munka Törvénykönyvében a szakszervezeteket különböző jogosítványokkal ruházza fel az államigazgatási és a munkaszervezetekkel szemben.

A szakszervezetek tehát olyan társadalmi szervek, amelyek közvetítésével a dolgozók részt vehetnek a társadalmi és a munkaszervezeti feladatok megoldásában.

<sup>10</sup> *Andics-Rozgonyi*: i. m. 348. old.: A vállalatokon belüli érdekek hálózatáról, az érdekek természetéről és mozgásáról, valamint azokról az érdekelésiokról, amelyek az üzemi demokratizmus problémakörében különösen jelentősek, alapos és részletes elemzést találunk *Andics-Rozgonyi: Konfliktus és harmónia c. munkájában.*

<sup>11</sup> *Andics-Rozgonyi*: i. m. 356. old.

<sup>12</sup> Az üzemi demokrácia néhány elvi kérdése (az MSZMP határozatai és dokumentumai, 1967–1970.), 414. old.

Ahhoz, hogy a szakszervezetek e feladatokat elláthassák, szükséges az, hogy szervezeti felépítésükben ne csupán a munkaszervezet hierarchiájához igazodjanak, hanem az is elengedhetetlen, hogy az e szervezetben meglévő tényleges érdekviszonyokra tekintettel tagozódjanak.<sup>13</sup>

Mielőtt az üzemi demokráciára és a szakszervezeti jogosultságokra vonatkozó hatályos jogi szabályozást elemeznénk, röviden tekintsük át az ezt megelőző szabályozás jellegzetességeit.

„Az 1968-ban bevezetett új gazdaságirányítási rendszer felgyorsította a részvétel fokozását célzó intézkedések hozatalát, az üzemi demokrácia intézményes kereteinek a kiépítését. 1968-at követően az üzemi demokrácia fejlesztése fontos szempont volt a jogszabályalkotásban is. Az új Munka Törvénykönyve bővítette a szakszervezetek jogait, és megváltoztatta a részvételi jogok konstrukcióját. A konkrét ügyekbe történő beleszólás helyett a szabályozásban való részvételre helyezte a súlyt. Sem a miniszter, sem a vállalat vezetője nem szabályozhat munkaviszonnyal összefüggő kérdést a szakszervezet egyetértése nélkül. A munkáltató véleményének meghallgatása mellett, a szakszervezet vállalati szerve maga dönt a szociális és kulturális pénzalapok felhasználásának módjáról.

Az 1976-ban hatályba lépett jogszabály a szakszervezeti jogosultságok nagy vonalakban vázolt rendszerét megváltoztatta, és a szakszervezet egyetértését tette szükségessé egyes munkáltatói intézkedések megtételéhez is, pl. a) a dolgozó személyi alapbérének megállapítása, b) miniszteri vagy magasabb kitüntetésre vonatkozó javaslattevél, jutalmazás, c) fizetett rendkívüli szabadságban vagy jutalomszabadságban részesítés esetén és d) abban az esetben, ha a dolgozó részére lakást vagy lakástámogatást, valamint szociális támogatást adnak.

A Munka Törvénykönyvének novellája,<sup>14</sup> mint már jeleztük, az üzemi demokrácia intézményeit elsősorban szakszervezeti jogosultságokként építette ki, és a dolgozók közvetlen részvételi jogai a törvényben kissé háttérbe szorultak. A kollektív szerződés végrehajtásáról szóló dokumentumok vitájában való részvételen túl nem határozott meg az Mt. olyan lényeges elemet, amelyben a kollektíva jogosult volna dönteni.<sup>15</sup>

Ezt megelőzően már az állami vállalatról szóló törvény<sup>16</sup> is foglalkozott az üzemi demokrácia fejlesztésének szükségességével. „Ezt az indokolta, hogy az állami tulajdon össznépi jellege fejlődésünk jelenlegi szakaszában, nem merülhet már ki a vállalatnál megtermelt terméktöbbletnek a dolgozó nép érdekében való általános felhasználásában, a munka mennyisége és minősége szerinti részesedés, a szocialista elosztás elveinek tökéletesítő érvényesítésében, hanem előtérbe kerül a vállalati dolgozók részvétele a vállalatok irányításában.”<sup>17</sup>

Sárközy Tamás az üzemi demokráciát a szocialista demokrácia speciális gazdasági oldalának nevezi, amely azt jelenti, hogy az állam gazdasági vállalkozásain, az állami vállalatokon belül hogyan, milyen konkrét formában jelennek meg a közügyekben való

<sup>13</sup> Rábaközi András: Érdekek és a kollektíva érdekképviselet kérdései (kézirat), Bpest, 1981.

<sup>14</sup> A Munka Törvénykönyvéről szóló 1967. évi II. törvény és az ezt módosító 1979. évi 29. sz. tvr. (MZ)

<sup>15</sup> Hágelmayer Istvánné: A magyar munkajog fejlődése (kézirat), 50. old.

<sup>16</sup> Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törv.

<sup>17</sup> Sárközy Tamás: Mit kell tudni a vállalati törvényről? Kossuth, 1978., 83–87. old.

részvétel alkotmányos elvei. Ennek célja az, hogy tudatosítsa, a szocializmusban a vállalat valamennyi dolgozója nem egyszerűen alkalmazott, hanem össznépi értelemben tulajdonos is, és ehhez szükséges a dolgozók tulajdonosi érzésének, az ún. „gazdatudatnak” elmélyítése.

Ehhez azonban két feltétel szükséges. Az első a vállalati önállóság megfelelő szintje, amely a gazdaságirányítási rendszer típusától függ, hiszen ha nincsenek kizárólagos vállalati jogosítványok, akkor a dolgozóknak nincs mibe beleszólniuk. A másik feltétel a dolgozói részvétel fokozása közvetett és közvetlen formában. Az MSZMP XI. kongresszusának határozata is nagy súlyt fektetett az üzemi demokrácia fejlesztésére. A határozat megállapítja, hogy „a munkásosztály vezető szerepének erősítése, a gazdálkodás hatékonyságának emelése, a dolgozók felelősségének növelése szempontjából, meghatározó jelentősége van az üzemi demokrácia fejlesztésének. Meg kell könnyíteni a dolgozók számára a véleménynyilvánítást, a döntésekben való részvételt és az ellenőrzést.”<sup>18</sup> A kongresszus határozata az üzemi demokrácia fejlesztésén belül is elsősorban a közvetlen részvételt helyezte előtérbe. Ennek oka nyilvánvalóan az, hogy ha a dolgozók minél jobban beleszólhatnak munkahelyük ügyeibe, annak irányításába, azt jobban magukénak érzik, és közvetlenebbül kapcsolódhatnak az állami tulajdon össznépi jellegéhez.

Ezen elméleti alapokból kiindulva a vállalati törvény is szabályozta e kérdéskört. Ennek alapján a vállalat igazgatója, feladatai ellátása közben a vállalati dolgozók közösségére kell, hogy támaszkodjon. A vállalat igazgatója és más vezető állású dolgozói, feladataik ellátásában kötelesek együttműködni a munkahelyi szakszervezettel és KISZ szervezettel, és kötelesek gondoskodni az üzemi demokrácia gyakorlásának feltételeiről. A vállalat igazgatója és más vezető állású dolgozói, a feladatkörükbe tartozó és a dolgozókat szélesebb körben érintő kérdések előkészítésébe, valamint a döntések végrehajtásának az ellenőrzésébe kötelesek a dolgozókat bevonni. A vállalat dolgozói véleményezik a vállalat terveit, közreműködnek a végrehajtás értékelésében, véleményezik az igazgató tevékenységét is, aki beszámolási kötelezettséggel tartozik a vállalat dolgozóinak.

Ezen szabályok gyakorlati alkalmazása érdekében mondja ki a vállalati törvény 20. §-a, hogy a vállalati vezetésnek a döntési hatásköröket, a vállalati belső elszámolás és ösztönzés rendszerét, egyértelműen és közérthetően kell meghatároznia. Ez a szabály rendkívül lényeges. A vállalati dolgozókat megfelelő információkkal kell ellátni, emellett az elszámolási és ösztönzési rendszerről is pontos és érthető tájékoztatást kell adni, mert eltérő esetben a dolgozói részvétel formálissá válhat, ez pedig az üzemi demokrácia lejáratásához vezet.

Visszaevezve a jog vizeire, elmondhatjuk, hogy a vállalati törvényben találkozhatunk először azokkal a rendelkezésekkel, amelyek az üzemi demokrácia tartalmi és formai reformját indították el törvényi szinten. A vállalati törvényben testet öltött szabályok továbbfejlesztésére a Munka Törvénykönyvének novellája vállalkozott. A létrehozásának indokai között, a gazdasági és társadalmi fejlődésünk által megteremtett lehetőségek keretei között — a jogok és kötelezettségek összhangjának figyelembevételével — a dolgozók érdekvédelmét szolgáló szabályozás továbbfejlesztése is szerepelt.

A szakszervezeti jogosultságok előtt a Munka Törvénykönyve kiemelt helyen szabályozza a dolgozók részvételét a vállalat irányításában. Így deklarálja azt, hogy a vállalati

<sup>18</sup> Az MSZMP XI. kongresszusának jegyzőkönyve, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975.

hierarchia csúcán álló igazgató, feladatai ellátásában – egyéni felelősségének megtartása mellett –, a vállalatnál foglalkoztatott dolgozók közösségére támaszkodik. A dolgozók közösségét a vállalati vezetés hatáskörébe tartozó, a gazdálkodást és a közösség érdekét érintő jelentős kérdések megoldásában megilleti a véleményezés és javaslattevés, meghatározott esetekben pedig az állásfoglalás, a döntés, valamint a végrehajtás ellenőrzésének a joga. E jogosítványokat a vállalati dolgozók közössége közvetlenül vagy képviselője útján gyakorolja.

A dolgozók részvételének módját, az üzemi demokráciának a vállalati szervezet és az egyes dolgozócsoporthoz sajátosságait figyelembe vevő fórumait, hatáskörét, működési rendjét jogszabályban és ennek keretei között, a vállalati szervezeti és működési szabályzatban kell meghatározni a szakszervezet, illetőleg a KISZ vállalati szervével egyetértésben.

A nem vállalati rendszerben működő szerveknél a szervezet sajátosságainak megfelelően kell a munkahelyi demokrácia követelmény- és intézményrendszerét kialakítani, működtetni.

E rendelkezések csak a vállalati vezetők és a társadalmi szervezetek számára jelentenek kötelezettséget, a dolgozók előtt csak lehetőséget nyitnak meg, mivel az üzemi demokrácia tényleges megvalósulása az emberi magatartásokban és nem intézményi szervezeti formákban, jogszabályokban realizálódik. Így hát bármennyire jelentősek is e rendelkezések, az üzemi demokrácia funkcionálása, a dolgozói részvétel tartalmának alakulása nem ezektől a jogszabályi rendelkezésektől függ, hanem attól, hogy a jogszabály adta lehetőségeket mennyiben töltik meg tartalommal.<sup>19</sup>

Az üzemi demokrácia gyakorlata mutatja, hogy a helyes célok, a propaganda és a jogosítványok önmagukban nem változtatják meg a magatartást, az aktivitást. A régi formákat új tartalommal megtölteni nagyon nehéz, mert a korábbi szituáció beidegződései akadályozzák, hogy minőségileg új szituáció alakuljon ki. A formalizálódást – a formák kiüresedését – csak úgy tudjuk megakadályozni, hogy a politikai folyamatokat, szervezeteket, formákat a konkrét érdekviszonyokba ágyazzuk. Alapvető irányítási kérdés, hogy a távlati érdekérvényesítés ne szorítsa ki a közvetlen, a szakmai, a társadalompolitikai, szociális stb. érdekek érvényesítését. Az üzemi demokrácia az érdekérvényesítés sajátos munkamegosztás kell, hogy legyen. Nem egyszerűen arra kell biztatnunk az embereket, hogy szóljanak hozzá, vegyenek részt, szavazzanak, hanem azt kell bemutatnunk, hogy milyen módon reális (nem formális) a részvételük hozzászólásuk.<sup>20</sup>

Így tehát a szakszervezetek feladata az, hogy kifejezzék, felszínre juttassák, képviseljék és érvényesítsék a különféle, munkáltatón belüli csoportérdekeket, nemcsak a munkáltatón belül, hanem a társadalmi irányításban és az ezzel kapcsolatos politikai döntéshozatalban. Ez a képviselő nem csupán azt jelenti, hogy a szakszervezetek magában a döntéshozatali mechanizmusban vesznek részt, hanem tevékenységük kiterjed az előkészítésre és az ellenőrzésre is. A szakszervezetek tehát olyan eszközrendszerek, amelyek közvetítésének segítségével a munkáltatóknál megfogalmazódott csoportérdekek megfogalmazást nyernek, azokat az állam felé transzformálják azzal a céllal, hogy az

<sup>19</sup> Hágelmayer Istvánné: A magyar munkajog fejlődése.

<sup>20</sup> Balogh József: Érdek és magatartás. Érdekviszonyok, szervezetek, politika a fejlett szocializmus építése időszakában (tanulmánykötet), TIT, Budapest, 1979., 55. old.



állami-politikai döntéshozatali mechanizmust befolyásolják. Ugyanis a gazdasági viszonyok keretében keletkező alapvető érdektörekvések előbb-utóbb politikai-akarati megfogalmazódásra, felszínre jutásra törekedve a politikai rendszerbe csatornázódnak be.

„Az első szakaszban az érdekek mint gazdasági szolidaritásérzések nyilvánulnak meg, a legegyszerűbb gazdasági törekvések formájában. Az érdekek transzformálódásának második szakaszában — de még a gazdasági viszonyokon belül maradván — az egyéni gazdasági szolidaritásérzések, gazdasági érdektörekvések csoportérdekké sűrűsödnek össze azért, hogy felismerik az egyének a velük azonos társadalmi-gazdasági viszonyok között élők azonos érdekeit, és a velük szemben ható gazdasági törekvéseket és érdekeket. Az érdekkifejeződésnek e szakaszában az érdekek még a gazdasági viszonyokon belül maradnak ugyan, de mivel csoport- és rétegérdekként foglmozódnak meg, ezáltal már közösségi, tehát politikai viszonyokat is érintenek.”<sup>21</sup>

Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az érdekek transzformációja nem csupán egyirányú folyamat, azaz nem csupán a munkaszervezeti viszonyok keretében születő érdektörekvések jelennek meg és igyekeznek kifejezési formát találni a politikai rendszerben, hanem a makroszintű politikai viszonyok is a szervezeten belüli jelenlétre törek-szenek. E „jelenlét” eszközei a különböző politikai-társadalmi szervezetek, mindenekelőtt a párt és a szakszervezet.

### III.

#### Az üzemi demokrácia szervezeti keretei

##### 1. A vállalati fórumok és jogosítványaik

Az üzemi demokrácia demokratikus fórumainak áttekintésénél kiindulópontunk az, hogy e demokratikus fórumok milyen döntési és egyéb érdekkifejezési funkciókkal rendelkeznek. Milyen e fórumok vállalati környezete, milyen feltételrendszerben élhetnek jogosítványaikkal. Vizsgáljuk azt, hogy a jogi szabályozás hogyan segíti a különböző érdekek érvényesítésének mecharizmusát, ad-e kellő keretet a jog valamennyi egyéni és csoportérdek folyamatos érvényesítésére, van-e lehetőség az érdekek ütköztetésére. Megítélésünk szerint ugyanis a vállalati demokrácia nem állapot, hanem olyan dinamikus folyamat, amelynek befolyásolásában a jogi szabályozásnak is jelentős szerepe van.

Az üzemi demokrácia érvényre jutása és fejlesztése tehát, társadalmi-gazdasági előrehaladásunk előfeltétele. Ez a felismerés tükröződik azokban a jogszabályokban, irányelvekben, amelyek az üzemi demokrácia fórumrendszerének reformjával, megújításával foglalkoznak.<sup>22</sup> E normatíváknak közös pillére az az alapelv, hogy az egy személyi felelősség következetes és határozott érvényesítése mellett, a vezető és a vezetés alatt álló kollektíva együttműködése segítse elő a munkáltatón belüli demokrácia kibontakozását, és járuljon hozzá a szervezeti célok eléréséhez.

<sup>21</sup> *Bihari Mihály*: Az érdekek transzformációja; A politikai érdekviszonyok a szocializmusban (tanulmánykötet), TIT.

<sup>22</sup> 1018/1977. (V. 7.) Mt-SZOT együttes határozat az üzemi demokrácia egyes kérdéseiről.

Ennek érdekében a vállalatok gazdasági vezetőinek irányító munkájukban fokozottan kell támaszkodniuk a dolgozók közösségére, akiket az üzemi demokrácia fórumainak rendszeres működtetése útján kell a vállalati ügyekbe bevonni. A vállalatoknál szervezett fórumok megalakításának rendjét, működésének szabályait, a dolgozók részvételének módját, valamint a fórumokra tartozó kérdések körét, a szakszervezet vállalati szervevel egyetértésben a vállalat szervezeti és működési szabályzata (ügyrendje) határozza meg. E fórumokat az odaterjesztett kérdésekben véleményezési és javaslattevési jog, meghatározott esetekben az állásfoglalás, a döntés és az ellenőrzés joga illeti meg. E fórumok hatékony működésének előfeltétele, hogy rendszerük igazodjék a vállalati szervezethez, és képesek legyenek kifejezni az eltérő dolgozói csoportok sajátosságait is.

A Minisztertanács és a SZOT Elnökségének irányelvei is foglalkoznak az üzemi demokrácia fejlesztésével kapcsolatos szakszervezeti feladatokkal. Mivel a szakszervezetek nagy jelentőséget tulajdonítanak és politikai felelősséget éreznek az üzemi demokrácia fejlesztéséért, a SZOT Elnöksége felelőssé tesz minden szakszervezeti szervet, hogy hatékonyan szolgálja az üzemi demokrácia továbbfejlesztését.<sup>23</sup> Az Elnökség álláspontja szerint az üzemi demokrácia továbbfejlesztésének és működési feltételeinek biztosítása a társadalmi és a gazdasági szervezetek közös feladata. A hatékony működés érdekében a vállalatoknál, a pártszervezet politikai irányításával munkamegosztást kell kialakítani a gazdasági vezetés, a szakszervezet és a KISZ szervezet között.

Ezen túl a szakszervezeteknek fel kell lépniük az üzemi demokráciát lebecsülő vagy helytelenül értelmező nézetekkel és gyakorlattal szemben, elő kell segíteniük a dolgozók aktív, felelős részvételét az üzemi demokratikus fórumok munkájában. A dolgozók véleménye alapján alakítsanak ki reális, önálló álláspontot a döntések előkészítése során, igényeljék és ellenőrizzék a dolgozók észrevételeinek, javaslatainak felelős kezelését, intézését, működjenek közre azok hasznosításában. Az üzemi demokráciát az egyszemélyi felelős vezetés elvével együttesen, egymást kölcsönösen erősítve kell fejleszteni, mert a szocialista vezetés egyik alapkövetelménye a vezetői tevékenység és az üzemi demokrácia összhangja. Ezek azonban nem „napi feladatok”, mivel az üzemi demokráciával úgy kell számolni, mint a szocialista gazdaság lényeges és állandóan ható tényezőjével. Fórumait és a fórumok jogköreit vállalaton belül úgy kell kialakítani, hogy azok egységes, összehangolt rendszert alkossanak, feladataikat egymástól pontosan el kell határolni.

Az irányelv felhívja a figyelmet, hogy az elhatárolásnál rendező elv legyen az, hogy a fórumok döntően azokkal a kérdésekkel foglalkozzanak, amelyekben kompetensek. A párhuzamosságok, ismétlődések, formális vonások elkerülése érdekében azonos témákat ne terjesszenek minden fórum elé.

E követelményeket szem előtt tartva a fórumrendszer felépítése a következő:

a) A dolgozók közvetlen és teljes körű részvételét a vállalati munkaszervezet alapegységeihez (brigád, műhely, osztály) kapcsolódó tanácskozások (kisegységi termelési tanácskozások, brigádertervezlet, szakszervezeti csoporttervezlet, osztálytervezlet stb.) biztosítják. E fórumok jogosítványai a következők:

A termelési tanácskozás dönt

– a munkaverseny-vállalások elfogadásáról,

<sup>23</sup> A SZOT Elnökségének irányelve az üzemi demokrácia fejlesztésével kapcsolatos szakszervezeti feladatokra.

- a helyileg legalkalmasabb versenyformák kialakításáról,
  - a vállalati „Kiváló Dolgozó” kitüntetés odaítéléséről.
- A termelési tanácskozás véleményezi
- a termelési egység éves tervét,
  - a munkaidőalap-kihasználási, intézkedési terveket,
  - a munka- és üzemszervezési, műszaki fejlesztési, anyag- és energiatakarékossági terveket,
  - a munkaverseny értékelését,
  - a vállalat „Kiváló Brigádja” kitüntetés adományozására vonatkozó javaslatot,
  - a jelentősebb újítások üzemi alkalmazásba vételét.

A gyakorlatban azonban a termelési tanácskozásokon nem kollektív javaslatok születnek, hanem egyéni felszólalások kerülnek a termelési tanácskozások javaslataiként a felsőbb szakigazgatási szintekre. Az egyes dolgozók (krónikus hozzászólók) véleménynyilvánítási attitűdjei jelentősen különböznek, így fennáll az a veszély, hogy a dolgozók nagyobb részének véleménye nem kerül felszínre, és így a vállalati vezetésnek más módon kell arról tudomást szereznie. Ezekkel a problémákkal általában a munkahelyi vezetés is tisztában van, amikor a termelési tanácskozások elé olyan gazdasági és munkaszervezési elképzeléseket terjeszt, amelyekről a dolgozók véleményt nyilvánítani nem tudnak. E problémák kifejezési formája az ún. termelési tanácskozási „metanyelv”. Ezek ellenére a termelési tanácskozások biztosítanak egyfajta lehetőséget a dolgozók számára, hogy kis-mértékben ugyan, de befolyásolják a szakigazgatás által kialakítandó döntések tartalmát.

A munkabrigád-értekezlet dönt

- a brigád munkaverseny-vállalásának elfogadásáról,
- a brigád által együttesen elnyert jutalom személyekre történő felosztásáról.

A munkabrigád-értekezlet véleményezi

- a termelési és a gazdálkodási tervfeladatokat,
- a munka- és üzemszervezési intézkedéseket,
- a hatékony munkaidőalap-felhasználási és takarékosági intézkedési terveket a saját munkaszervezetét érintően.

A munkabrigád-értekezlet javaslatokat tesz

- a szocialista cím megpályázására,
- a „Kiváló Dolgozó” kitüntetés elnyerésére a brigád tagjai közül.

A szocialista brigád-értekezlet (a munkabrigád-értekezlet jogkörein túlmenően)

- megválasztja a brigádvezetőt,
- javaslatot tesz a szocialista cím ismételt megpályázására,
- esetenként javasolhatja, hogy a brigád tagjaiból alakult társadalmi bíróság a brigád tagjainak az ügyében eljárjon.

b) A dolgozók a gyáregységek, valamint a vállalati (tröszti) szervezet felső szintjén képviseleti úton, a vállalati szakszervezeti tanács – ahol ez nincs, a szakszervezeti bizalmiak (bizalmi küldöttek, főbizalmiak) testülete együttes ülése, valamint a szocialista brigádvezetők tanácskozásai útján vesznek részt. Azoknál a vállalatoknál – kisüzemeknél –, ahol a dolgozók létszáma ezt lehetővé teszi, a képviseleti fórumok szerepét a dolgozók gyűlése vagy a munkásgyűlések töltik be.

A vállalati szakszervezeti tanács – ahol ez nincs, a szakszervezeti bizottság – és a szakszervezeti bizalmiak (bizalmi küldöttek, főbizalmiak) testületének együttes ülése a

szakszervezet vállalati szervének jogkörében eljárva, állást foglal az évenkénti bérfejlesztés elveivel és arányaival, valamint a részesedési alap és a jóléti- kulturális alap felosztásával kapcsolatban. Dönt a kollektív szerződés megkötéséről, a végrehajtásról szóló évenkénti értékelés elfogadásáról, illetőleg a módosítások szükségességéről.

A vállalatoknál legalább évente össze kell hívni a szocialista brigádvezetők tanácskozását. A szocialista brigádvezetők tanácskozása állást foglal az alábbi kérdésekben:

- a vállalati, illetőleg a gyáregységi munkaverseny-vállalások elfogadása,
- a „Szocialista Brigád” cím adományozása (ott, ahol a brigádok száma erre lehetőséget ad),
- a „Vállalat Kiváló Brigádja” kitüntetés adományozása, a vállalati gazdasági vezetéssel együttesen.

A szocialista brigádvezetők tanácskozása véleményezi

- a „Kiváló Vállalat” cím megpályázását,
- a vállalati munkaverseny-szabályzatot,
- a munkaverseny középtávú és éves irányelveit;
- a munka- és üzemszervezés fejlesztésére, a munkaidőalap hatékony felhasználására, az anyag- és energiatakarékosságra kidolgozott vállalati, illetőleg gyáregységi intézkedési terveket.

A szocialista brigádvezetők tanácskozását szükség szerint, de legalább évente össze kell hívni.

A nők, fiatalok, a művezetők, újítók és a dolgozók más csoportjai sajátos kérdéseinek megtárgyalására rétegtanácskozásokat lehet szervezni, – mondja ki a SZOT irányelv.

A felsorolt fórumok mellett esetenként a vállalat összes, vagy több műhely dolgozóit magában foglaló gyűlés, illetőleg más, a célnak megfelelő tanácskozás összehívására is sor kerülhet. E fórumokon minden vállalati hatáskörbe tartozó, a gazdálkodást és a kollektíva érdekeit érintő jelentős kérdést meg lehet vitatni. Ezeket a tanácskozásokat azonban lehetőleg munkaidőn kívül kell megszervezni.

A szakszervezet vállalati szerve az eddigi jogosítványokon túlmenően, dönthet a vállalati szociális terv kialakításáról, valamint a vállalati szociális és kulturális alapok felhasználásának módjáról is. E testület feladata, hogy véleményezze a középtávú és éves vállalati terveket, és ezzel együtt a vállalati gazdasági vezetők éves tevékenységét. E véleményezési lehetőség kiterjed a vállalat igazgatójára és helyetteseire is.

A szakszervezetek vállalati szerveinek döntési jogkörébe tartozó pénzeszközök forrása, a kollektív szerződésben a jóléti és kulturális alaphoz a segélyezési, a szociális, a kulturális és a sport-, valamint az üdülési célokra meghatározott keretösszeg. A felhasználásra vonatkozó döntést a szakszervezetek vállalati szerveinek önálló határozatba kell foglalnia. Biztosítani kell, hogy a döntési jogkörbe tartozó összegek felhasználására vonatkozó határozat tervezetét a dolgozók idejében megismerhessék, és javaslataikat megtehesék.<sup>24</sup>

A gazdasági vezetők megítéléséről a SZOT Elnökségének irányelvében találhatunk iránytűként szolgáló útmutatásokat.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> A SZOT Elnökségének 8/1978. (II. 27.) sz. határozata.

<sup>25</sup> A SZOT Elnökségének 50-II/1968. (IV. 29.) sz. irányelve.

Ebből kitűnik, hogy a gazdasági vezetők „beállítását”, leváltását, minősítését (kitüntetés, fegyelmi) a hatáskörileg illetékes állami szerv végzi, az illetékes pártbizottság vagy pártszerv véleményének figyelembevételével, azaz a különböző szintű gazdasági vezetők személyi kérdéseinek eldöntését a párt- és állami határozatok, illetőleg a Munka Törvénykönyve szabályozza. Ezt a gyakorlatot egészíti ki a SZOT Elnökségének irányelve, amely lehetőséget biztosít a szakszervezetek számára, hogy a gazdasági vezetőket minősítsék. Ennek lényege, hogy a hatáskörileg illetékes felsőbb állami szervnek, gazdasági szervnek az igazgató és helyettesei, a vállalaton belül a gyárigazgató, telepvezető „beállításánál”, leváltásánál, vagy az egész tevékenységét érintő megítélésnél ki kell kérnie a szakszervezeti szervek véleményét.

E kógensnek tűnő iránymutatást azonban maga az irányelv puhítja fel, amikor is az elvek gyakorlati alkalmazásáról szól. E véleményezési jogot ugyanis csak a választott vezető testületek gyakorolhatják, mégpedig a hatáskörileg illetékes állami, gazdasági szervek felkérésére. Ha viszont ez a felkérés nem történik meg, azaz az állami, gazdasági szervek nem igénylik az esedékes gazdasági vezető szakszervezeti megítéltetését, a szakszervezeti szervnek választási lehetősége van a jogosítvány nem gyakorlása és az önálló kezdeményezés között. A gazdasági vezető minősítéséről a döntés minden esetben a hatáskörileg illetékes állami szerv joga.

Ha a gazdasági vezetők valamilyen oknál fogva nem tudják figyelembe venni a szakszervezeti testületek véleményét, erről kötelesek értesíteni a véleményezésre jogosított szakszervezeti szervet.

c) Áttekintve a fórumrendszert és az e fórumokat megillető jogosítványokat, úgy vélem, hogy nem minden tanulság nélküli, ha összegezzük azokat a kötelezettségeket is, amelyeket a jogszabály a gazdasági vezetőkre ró az üzemi demokrácia fejlesztése érdekében. Ha a felsorolás végére érünk majd, joggal tehetnénk fel azt a kérdést, hogy az üzemi demokrácia végül is kinek az érdekeit szolgálja. Hiszen ha csak a jogszabály adta lehetőségeket és kötelezettségeket említjük, úgy tűnik, hogy az üzemi demokrácia mozdulatlan mozgatója az igazgató, illetőleg a gazdasági vezetők. További kérdésfeltevésünk úgy szólhatna, hogy mi teszi szükségessé az üzemi demokrácia fórumrendszerének ilyen precíz, már-már kazuisztikus jogszabályi körülbástyázását?

A vállalat gazdasági vezetőinek feladata tehát, hogy gondoskodjanak az üzemi demokrácia gyakorlásának feltételeiről. Ezen az általános kötelezettségen túl az alábbi konkrét intézkedésekkel is a mechanizmus hatékony működését hivatottak elősegíteni. Biztosítaniuk kell, hogy a dolgozók minden esetben és kellő időben tájékoztatást kapjanak a termelés, a gazdálkodás, valamint a vagyonsvédelem legfontosabb feladatairól azért, hogy felkészülten vehessenek részt a vállalati elhatározások kialakításában és végrehajtásában. Feladatuk, hogy a megfelelő tájékozottsággal és döntési joggal rendelkező gazdasági vezetők rendszeresen és aktívan vegyenek részt az üzemi demokrácia fórumain.

Tárják fel és hárítsák el azokat az okokat, amelyek a dolgozókat visszatartják véleményük megfogalmazásától, és tegyenek meg minden lehetséges intézkedést a kezdeményezések kibontakoztatása érdekében. Tegyék gyakorlattá, hogy az üzemi demokrácia fórumain vitára bocsátott előterjesztések tartalmazzák a reálisan számba vehető megoldási változatokat, ügyeljenek az érthetőségre és arra, hogy a dolgozóknak elégséges idő álljon rendelkezésére a tanácskozással való felkészüléshez.

Gondoskodniuk kell a fórumok állásfoglalásainak érvényesítéséről, valamint arról, hogy a tanácskozáson felmerült reális javaslatok, észrevételek hasznosításra kerüljenek, és ne maradjanak válasz nélkül azok sem, amelyek elfogadására nincs lehetőség.

Az üzemi demokrácia fejlesztése nemcsak a gazdasági vezetők feladata, hanem e területen a minisztériumoknak és a felügyeleti szerveknek is jogszabályból fakadó kötelezettsége az üzemi demokrácia „figyelemmel kísérése”, valamint továbbfejlesztésének segítése. Így intézkedniük kell, hogy a vállalatok belső szervezetének korszerűsítése meggyorsuljon, a közép- és a közvetlen munkahelyi vezetők hatásköre bővüljön, s kellő felkészítést kapjanak az üzemi demokrácia gyakorlásához szükséges ismeretekről, tennivalókról.

A minisztériumoknak és a felügyeleti szerveknek rendszeresen be kell számoltatniuk a vállalatok gazdasági vezetőit, az üzemi demokrácia továbbfejlesztése érdekében tett intézkedésekről, a dolgozók javaslatainak hasznosításáról, valamint a társadalmi szervekkel való együttműködésről. Ezen túl útmutatók, irányelvek kiadásával, tapasztalatcserék kezdeményezésével segítsék elő a gyakorlatban bevált módszerek elterjesztését.

Az üzemi demokrácia ismertetett fórumrendszere a vállalati struktúrához igazodik. A fórumok és funkcióik kialakításánál a vállalati gazdálkodó szervezetet vették alapul. A gazdálkodó szervezetekétől eltérő funkciót ellátó, és ebből következően eltérő hierarchiával rendelkező szervezeteknél is társadalmilag indokoltá vált, a munkahelyi demokrácia szervezeti és tartalmi feltételrendszerének a megteremtése. Így a költségvetési szerveknek, intézményeknek is sor kerül az üzemi demokrácia fórumrendszerének a kiépítésére.

## *2. Az üzemi demokrácia intézményi fórumrendszere*

Az üzemi demokrácia fórumrendszerének vállalati modellje után tekintsük át a szabályozás szempontjából atipikusnak tartott ún. „intézményi fórumrendszert”.<sup>26</sup> Ez a megoldás a minisztériumokban, az országos hatáskörű szerveknek, a tanácsoknál, valamint a nem vállalati rendszerben működő egyéb szerveknek érvényesül. E megoldási módozatok elvi alaptétele azonban megegyezik az üzemi demokrácia vállalati modelljének alaptételével, azaz az intézmények vezetői is irányító munkájukban egyre nagyobb mértékben kell hogy támaszkodjanak a dolgozók közösségére, bevonják őket a döntések kialakításába és a végrehajtásba.

Az üzemi demokrácia vállalati fórumrendszeréhez képest az intézményeknek a következő eltéréseket találjuk.

a) A dolgozók közvetlen és teljes körű részvételét az intézmény szervezeti egységeihez kapcsolódó munkaértekezletek, illetőleg egyéb szervezett tanácskozások útján kell biztosítani. Ilyen szervezett tanácskozás például a szakszervezeti csoportértekezlet vagy osztályértekezlet. Ezeket a fórumokat szükség szerint, de legalább évente egy-két alkalommal kell tartani. E tanácskozásokat megilleti az a jogosítvány, hogy dönthetnek

- a helyi munkamozgalmakról,
- a munkamozgalmakban részt vevő dolgozók erkölcsi és anyagi elismerésére rendelkezésre álló összegek felhasználásának elveiről.

<sup>26</sup> Az Mt és a SZOT Elnökségének 1001/1980. (I. 30.) sz. együttes határozata.

## Véleményezik

- az adott szervezeti egység munkaterv tervezetét,
- a végzett munkájukról szóló beszámolót,
- valamint – ha az intézmény ennek kiadására köteles – a munkaügyi szabályzat tervezetét.

b) A dolgozók képviseleti részvételét az intézmény egésze vonatkozásában a szak-szervezeti bizalmiak (bizalmi küldöttek) testülete útján kell biztosítani. E testületet az alábbi jogosítványok illetik meg:

dönt

- a munkaügyi szabályzat elfogadásáról, ha az intézmény annak kiadására kötelezett; állást foglal
- a munkakörülmények javítását, illetőleg a dolgozók szociális és kulturális helyzetét érintő javaslatok eldöntésének kérdésében,
- a bérfejlesztés és a jutalmazás elveivel kapcsolatban ott, ahol munkaügyi szabályzatot nem adnak ki;

véleményezi

- az intézmény dolgozóinak munkájáról szóló beszámolót,
- az intézmény vezetőjének és helyetteseinek éves tevékenységét, kivéve a választott, valamint a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács által kinevezett vezetőket.

Ha a dolgozók egyszerre, egyidőben összehívhatók, a képviseleti fórumok szerepét az összevont szakszervezeti taggyűlések töltik be.

A fórumrendszereket áttekintve felvetődik a kérdés, hogy a dolgozói – csoport- és egyéb kollektíva- – érdekek realizálásának megfelelő eszköze-e a már ismertetett intézményrendszer. Megvan-e a készség, a motiváció a munkamegosztás különböző szintjein elhelyezkedő társadalmi csoportoknál arra nézve, hogy részt vegyenek-e az e fórumokon zajló érdekreálizálási folyamatokban. Képesek-e ezek a fórumok a vállalaton belüli érdekviszonyokat kifejezésre juttatni? Melyek azok a legfontosabb érdekreálizációk, amelyek az üzemi demokratizmus problémakörében különösen jelentősek?

Ezek az érdekreálizációk a következők:<sup>27</sup>

- a munkamegosztási viszonyok vertikumában az irányító és a végrehajtó munkát végzők közötti érdekkülönbségek a gazdálkodás folyamatában;
- a munkamegosztási viszonyok vertikumának különböző lépcsőin helyet foglalók társadalmi helyzetének különbségeiből adódó olyan érdekkülönbségek, amelyek befolyásolják ugyan a gazdálkodási folyamatot is, de nem a gazdálkodási folyamat természetéből következnek;
- a szervezeti munkamegosztásban horizontálisan elhelyezkedő részlegek, csoportok közötti, a munkamegosztásból következő helyzet- és érdekkülönbségek.

Így tehát megállapíthatjuk, hogy a vállalatoknál és az intézményeknél jelentkező érdekkülönbségek jelentős része „a munkamegosztási viszonyok vertikumában irányító és végrehajtó munkát végző dolgozók érdekkülönbségeiben fejeződik ki, vagyis ezek a különbségek végső soron a gazdálkodási folyamat természetéből fakadnak.”<sup>28</sup>

<sup>27</sup> *Andics–Rozgonyi*: i. m. 348. old.

<sup>28</sup> *Andics–Rozgonyi*: i. m. 348. old.

Ha viszont az üzemi demokrácia fórumrendszere, az e fórumokat megillető jogosítványok, a szakszervezet hierarchikus felépítése, valamint az ún. szakszervezeti jogosultságok és a vállalati szervezetek között inkongruencia van, nyilvánvalóan az üzemi demokrácia intézményrendszere nem működhet kellő hatékonysággal. Az áttekinthetőséget és a jogosítványok hatékony alkalmazását gátolja az a tény is, hogy a szakszervezeteket megillető jogosítványok nincsenek kellően elosztva a szakszervezeti hierarchia megfelelő szintjeire. Így tehát a napjainkban felvetődő kérdésekre nem csupán a szociológiai és érdekkutatások eredményeként felszínre került megoldásokat adhatjuk válaszként, azaz azt, hogy a jelenlegi formákat tartalommal kell megtölteni, hanem az is elengedhetetlenül szükséges, hogy a jelenlegi formákat végre áttekinthetővé és egyszerűbbé tegyük. Csak így érhető el az említett intézményrendszerek hatékony működése és az ehhez szükséges jogi szabályozás egyszerűsítése is.

#### IV.

### A szakszervezeteknek a Munka Törvénykönyvével kapcsolatos jogai

#### 1. Általában

1. A szakszervezeteknek, mint a dolgozók képviseleti és érdekképviseleti szerveinek, joga, hogy a dolgozók anyagi, szociális és kulturális színvonalának emelése, valamint élet- és munkakörülményeiket érintő jogaik és érdekeik védelme, illetőleg érvényesítése céljából rendszeres működést fejtsenek ki, ebbe a dolgozókat bevonják, és e kérdésről tájékoztassák, valamint őket a munkáltató vezetősége és az állami szervek előtt képviselik.

Az állami szervek és a munkáltatók kötelesek a szakszervezetekkel együttműködni, tevékenységüket elősegíteni és a szakszervezet észrevételeire, javaslataira álláspontjukat és annak indokát közölni.<sup>29</sup>

A két legfontosabb szakszervezeti jogosítvány a képviselet és az érdekvédelem. Napjainkban e tradicionális funkciók összeolvadásának lehetünk tanúi, hiszen a szakszervezeti érdekvédelem döntően a képviselet jogi formájában valósul meg. Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a dolgozói érdekvédelem-jogvédelem hatékony funkcionálásához nem elegendő a normatív szabályozás varázspálcája, hanem szükséges a politikai és szervezeti feltételek megteremtése is, mivel ez utóbbiak kondicionálják a jogosítványok érvényesülési lehetőségeit. „A szakszervezet társadalmi-politikai szervezet. Működésének (és egyáltalán létének) indokai politikai jellegűek, ebből következik, hogy sem tevékenysége, sem jogi funkciója nem elemezhető másként, mint politikai-szervezeti jellegének és belső szervezeti-felelősségi viszonyainak tükrében, azok értékelésével együtt.”<sup>30</sup>

#### 2. A szakszervezetek jogosítványai a jogalkotásban

- A dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos kérdéseket a Minisztertanács a SZOT meghallgatásával szabályozza. Egyes határozatokat a SZOT-tal együtt ad ki.

<sup>29</sup> A Munka Törvénykönyvének 11–17. §-a alapján készült e fejezet.

<sup>30</sup> Rábaközi András: i. m.



- A miniszter a dolgozók élet- és munkakörülményeivel kapcsolatos kérdéseket csak az érintett szakszervezettel egyetértésben szabályozhatja.
- Ha a dolgozók élet- és munkakörülményeire vonatkozó szabályozás a munkaügyi minisztert, a pénzügyminisztert vagy az egészségügyi minisztert illeti meg, az általános jellegű (a népgazdaság több ágazatát érintő) szabályozás a SZOT-tal egyetértésben történik.
- A szakszervezetek munkahelyi szerve jogosult a dolgozók nevében kollektív szerződést kötni.

Az új Munka Törvénykönyve a kollektív szerződést és a munkaügyi szabályzatot, munkaviszonyra vonatkozó szabályként említi, és lehetőséget biztosít, hogy a kollektív szerződés – jogszabály által meghatározott körben és keretek között –, a munkáltató és a dolgozók jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat és ezek végrehajtására vonatkozó elveket állapítson meg. Kollektív szerződést kell kötni a vállalatnál, az egyéb állami gazdálkodó szervnél, valamint saját dolgozóira kiterjedő hatállyal a trösztnél és a központnál, továbbá a vízgazdálkodási társulatnál, a fogyasztási, értékesítő és beszerző szövetkezetnél. Egyéb szövetkezetnél, a költségvetési szervnél, a költségvetési rend szerint gazdálkodó szervezetnél és a pénzügyintézetnél munkaügyi szabályzatot kell megállapítani.<sup>31</sup>

A kollektív szerződés tervezetét a dolgozókkal meg kell tárgyalni. E tervezetet a munkáltató a szakszervezet munkahelyi szervével közösen készíti elő és szervezi meg, a tervezetnek a dolgozókkal való megvitatását. A kollektív szerződést a vállalati igazgató és a vállalati dolgozók közössége nevében a szakszervezet munkahelyi szerve köti meg, és az a dolgozók előtti kihirdetés után lép hatályba.

A szakszervezet munkahelyi szervét megilleti az a jogosultság, hogy az egy évnél hosszabb időtartamra kötött kollektív szerződést legkésőbb november hó 1. napjáig a naptári év végére írásban felmondhatja.

A munkáltatót terheli az a kötelezettség, hogy minden év elején írásban, részletesen beszámoljon a kollektív szerződés előző évi végrehajtásának tapasztalatairól és azt megvitatásra a szakszervezet munkahelyi szervének megküldje. A munkáltató a beszámolót a szakszervezet munkahelyi szervének erre vonatkozó határozatával együtt köteles megvitatásra a dolgozók elé terjeszteni. Ezt a megvitatást ugyanolyan keretekben kell lefolytatni, mint a kollektív szerződés tervezetének esetében. A dolgozók részéről elhangzott javaslatokat jegyzőkönyvben kell rögzíteni, és a munkáltató a kollektív szerződés kihirdetését követő 15 napon belül köteles a dolgozókat a javaslatok elbírálásáról – a döntés indokainak közlése mellett – a szakszervezet, a munkahelyi szervek útján írásban értesíteni.<sup>32</sup>

- A szakszervezet munkahelyi szervének egyetértése szükséges a munkavédelmi szabályzat megállapításához.
- Ugyancsak egyetértése szükséges a munkáltatót vagy nagyobb egységét érintő, a munkaviszonyra vonatkozó, de a kollektív szerződésben nem szabályozott általános jellegű kérdések rendezésében.

<sup>31</sup> MT 9. §-a.

<sup>32</sup> 20/1979. (XII. 1.) MüM sz. rendelet.

- A munkaviszonyra vonatkozó szabályok végrehajtása során, ha az a dolgozók nagyobb csoportját érinti, az intézkedés megtétele előtt a szakszervezet munkahelyi szervének véleményét is ki kell kérni.
- A SZOT az államtól kapott felhatalmazás alapján ellátja a dolgozók biztonságának és egészségének védelme, valamint a társadalombiztosítás lebonyolítása érdekében reá ruházott és általa elvállalt feladatokat is. Ezekben a kérdésekben – a Minisztertanács által megállapított keretek között – az állami szervekre és az állampolgároknak kötelező rendelkezéseket adhat ki.
- A szakszervezetek saját anyagi eszközeikből és az állam anyagi támogatásával megszervezik a dolgozók üdültetését.
- A szakszervezet munkahelyi szerve dönt a szociális és kulturális alapok felhasználásának módjáról. A döntés előtt a munkáltató véleményét ki kell kérnie.

A szakszervezeteknek joga van ellenőrizni a dolgozók élet- és munkakörülményeire vonatkozó szabályok megtartását. Ennek keretében a munkaviszonyra vonatkozó szabályok végrehajtásáról az érintett szervektől tájékoztatást kérhetnek és a munkáltatóknál vizsgálatot tarthatnak. A munkáltató köteles a vizsgálatához szükséges felvilágosításokat megadni és az adatokat rendelkezésre bocsátani.

A szakszervezetek az ellenőrzés során észlelt hibákra és mulasztásokra a végrehajtásért felelő szervek figyelmét felhívhatják, és ha azok a szükséges intézkedéseket kellő időben nem teszik meg, megfelelő eljárást kezdeményezhetnek. Ennek eredményéről az eljárást lefolytató szerv a szakszervezeteket tájékoztatni köteles.

### *3. A szakszervezet részt vesz a munkaügyi vitát eldöntő szervek megalakításában és működésében.*

A munkaügyi vita fogalma alatt a dolgozó és a munkáltató között, a munkaviszonyból eredő jogokkal és kötelezettségekkel összefüggésben felmerült vitát értjük, és ennek elbírálására a munkaügyi döntőbizottságok hivatottak. Munkaügyi döntőbizottságot kell alakítani minden olyan munkáltatónál, ahol szakszervezeti szerv működik.<sup>33</sup>

A munkaügyi döntőbizottság elnökét, elnökhelyetteseit és tagjait a munkáltató és a szakszervezet munkahelyi szerve együttes javaslata alapján, a dolgozók választják olyan létszámban, hogy a munkaügyi döntőbizottság zavartalan működése biztosítva legyen. A munkaügyi döntőbizottság elnökét és elnökhelyetteseit, továbbá a döntőbizottság tagjait a szakszervezeti tisztségviselők számára biztosított védelem illeti meg.

### *4. A szakszervezet képviseleti joga*

A szakszervezet a dolgozót az élet- és munkakörülményeit érintő kérdésekben a bíróságok, más hatóságok és egyéb szervek előtt képviselheti.

A munkaviszonyt érintő kérdésekben a dolgozók érdekében – nevében és helyette – külön meghatalmazás nélkül is eljárhat.

<sup>33</sup>Mt. 63. §

### 5. A szakszervezet egyetértési joga

A Munka Törvénykönyve külön nevesíti azokat az eseteket, amelyekben a szakszervezet munkahelyi szerve egyetértési jogosítványait a szakszervezeti bizalmi (főbizalmi) útján gyakorolja. Ennek indoka az, hogy olyan jelentős kérdésekről van szó, amelyek közvetlenül érintik a dolgozók státusát, érdekeit. Így a szakszervezet egyetértése szükséges a a dolgozó

- személyi alapbérének megállapítása,
- miniszteri vagy magasabb szintű kitüntetésre vonatkozó javaslatétel, valamint jutalmazása,
- fizetett rendkívüli szabadságban vagy jutalomszabadságban részesítése,
- részére munkáltatói lakás vagy lakástámogatás, valamint szociális juttatás adása esetében.

Ha az intézkedésre a felsorolt esetekben a munkáltató magasabb egységének vezetője jogosult, a bizalmival (főbizalmival) együtt tett javaslat alapján, az említett egységnél működő szakszervezeti egység egyetértése szükséges. Egyetértés hiánya esetén a munkáltató felsőbb vezetője és szakszervezeti szerve együttesen dönt.

A jogszabályi rendelkezések egyértelműek és világosak. Kétkedésre csak az adhat okot, hogy mi történik akkor, ha az illetékes szakszervezeti szerv a jogát nem gyakorolja. Megnyílnak-e a dolgozó vagy a munkáltató részére a jogorvoslati lehetőségek, vagy talán a munkajogi érvénytelenség eszköztandere nyújt segítséget a feleknek. Ez utóbbiról viszont köztudott, hogy megoldásai között nem szerepel a semmisség (polgári jogi kategória), és lehetőség szerint a feleknek törekedniük kell a munkaviszony életben tartására. Lehetséges-e az elmulasztott egyetértés utólagos megadása. Ha a szakszervezet „mulasztott”, vagy nem volt objektív lehetősége e jogának gyakorlására, mert például nem volt tudomása a munkáltatói intézkedésről, alkalmazható-e valamilyen szankció akár a szakszervezettel, akár a munkáltatóval szemben. A további jogdogmatikai kérdésfeltevésektől megkímélve az olvasót, csak annyit, hogy álláspontunk szerint, ha a szakszervezeti szerv e jogosítványát egyáltalán nem, vagy nem kellően képes gyakorolni, akkor ez a szakszervezeti szerv érdekérvényesítési képességének csökkenését vagy hiányát jelzi. Meg kell jegyezmem, hogy a mindennapok joggyakorlatában felmerül az a nézet — és esetenként még egyetértéssel is találkozott —, hogy a szakszervezeti szerv egyetértési jogát akár utólag is gyakorolhatja . . .

### 6. A szakszervezeti kifogás

A szakszervezet munkahelyi szervének joga van kifogást emelni a munkáltatónak a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat, vagy a szocialista erkölcsnek megfelelő bánásmódot sértő intézkedésével szemben.

A legerősebbnek és leghatékonyabbnak vélelmezett (praesumptio iuris) szakszervezeti jogosítvány a kifogás, vagy más elnevezéssel a vétő, amelynek célja a dolgozók hatékonyabb érdekvédelmének a biztosítása. Jelentősége az, hogy a kifogásolt munkáltatói intézkedést az arra jogosított szerv döntéséig nem szabad végrehajtani. Ha a kifogásolt intézkedés a munkáltató egész kollektíváját, illetőleg a dolgozók csoportját érinti, a

kifogást a munkáltató felügyeleti szerve és a szakszervezet felettes szerve együttesen bírálja el. Ha a kifogásolt intézkedés egyedi esetre vonatkozik, azt a munkaügyi bíróság a munkaügyi viták eldöntésére előírt eljárásban ítéli meg.

A SZOT Elnökségének irányelve<sup>34</sup> felhívja a figyelmet, hogy a vállalati szakszervezeti szervek e jogukat csak „végső eszközként” használják, mert a dolgozók érdekvédelmének biztosítására különböző jogköreik vannak, és a jogok megfelelő gyakorlása segítséget jelent a „nézeteltérések” egyeztetésében, megelőzésében. A szakszervezeti szerveknek arra kell törekedniük, hogy a kifogásolható döntések elsősorban a hagyományos eszközökkel, politikai meggyőzéssel rendeződjenek és a vétót csak akkor alkalmazzák, ha az egyeztető eljárások nem vezetnek sikerre, illetőleg a többi jogkör gyakorlása már nem elég hatékony, és feltétlenül indokolt a gyors beavatkozás.

Említettük, hogy a kifogással csak kellő megfontolás után, ultima ratioként élhet a szakszervezet. A kifogás benyújtását megelőző érdekegyeztetési eljárások sikerét szolgálják azok a politikai garanciák is, amelyeket a munkahelyi pártszervek gyakorolnak. Így a szakszervezeti szervben dolgozó kommunistáknak feladata, hogy a kifogás bejelentése előtt kérjék ki az azonos szinten működő pártszervezetek véleményét. A felsőbb gazdasági és szakszervezeti szerveknek, valamint az illetékes pártszervezeteknek is figyelemmel kell kísérniük a kifogásolási jog alkalmazásának körülményeit.

E politikai garanciarendszer elemei közé sorolhatjuk azt az iránymutatást is, amely szerint a felsőbb szintű szakszervezeti szerv közreműködésével kiadott intézkedés az alsóbb szintű szakszervezeti szerv által nem vétózható, azaz a demokratikus centralizmus elve korlátozza a kifogásolási jog gyakorlásának lehetőségét.

A szakszervezeti jogosítványok között a közreműködés nem szerepel, új terminológia, ilyen fogalommal az Mt.-ben nem találkozhatunk. A nyelvtani és a rendszertani értelmezés módszereinek a segítségével azonban könnyen megállapíthatjuk, hogy e generális fogalom magában foglalja az egyetértési, a döntési, az önálló szabályozás, a vélemény-nyilvánítás stb. jogosítványait.

Így tehát, ha a szakszervezeti szerv a kifogás jogával kíván élni, akkor az érvényesítési folyamatban a munkáltató szinte valamennyi érdekvényesítésre potenciálisan képes szerepet kap, és már e folyamatban megkísérli az érdekkonfliktusok feloldását.

Ha a kifogást egy dolgozó ügyében nyújtják be, azt a munkaügyi bíróság bírálja el, tehát az a fórum, amely a munkaügyi döntőbizottság által hozott határozatok elleni jogorvoslatokat vizsgálja felül.

A dolgozó az Mt. szabályai szerint a munkaviszonyból folyó igényének érvényesítése céljából, valamint a munkáltató reá nézve sérelmes intézkedése ellen a munkaügyi vitát eldöntő szervhez, azaz a munkaügyi döntőbizottsághoz fordulhat. Ha a döntőbizottság határozatával nem ért egyet, a határozatot megtámadhatja, és jogorvoslati fórumként ügyében a munkaügyi bíróság dönt. Meghatározott esetekben tehát kétfajta jogvédelem is a dolgozó rendelkezésére áll: a munkaügyi eljárás a maga formalizált megoldásaival és a vállalati szervek érdekmotívumaival átszőtt – politikailag is színezett – szakszervezeti kifogás. Ez utóbbi objektíve tágítja a vállalati nyilvánosság szerkezetét, és a dolgozó ügye,

<sup>34</sup>A SZOT Elnökségének 50-I/1968. (IV. 29.) sz. irányelve a vállalati szakszervezeti kifogásolási (vétó) jog alkalmazására.

személye számos kontextusban kerül megítélésre, amelyek közül egyesek az egyén számára hátrányosak lehetnek.

Ennek következménye az, hogy a dolgozók relatíve szívesebben fordulnak a munkaügyi döntőbizottsághoz, mint a szakszervezethez azokban az ügyekben, amikor a munkáltató ellen kívánnak jogorvoslással élni.

A szakszervezeti kifogás elbírálása során igénybe vehető lehetőségek számbavétele után levonhatjuk azt a következtetést, hogy végső soron ezeknek az eszközöknek a hatásmechanizmusa az oka annak, hogy a szakszervezet vállalati szerve e jogosítvány nyújtotta előnyöket nem tudja, vagy nem akarja igénybe venni, és így a szakszervezeti kifogás tényleges benyújtása nem túl gyakori jelenség.

### *7. A szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme*

A szakszervezeti tisztségviselők tevékenységük ellátása során szembekerülhetnek azokkal a munkáltatót képviselő személyekkel, akik velük szemben a későbbiek során retorziót alkalmazhatnak. Ennek bekövetkezését igyekszik megakadályozni a munkajogi szabályozás, amikor kimondja, hogy a közvetlen felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges a szakszervezet választott tisztségviselőjének más munkahelyre beosztásához, továbbá munkaviszonyának a munkáltató által való megszüntetéséhez, valamint áthelyezés esetén az új munkahelye elfoglalására kitűzött időpont megállapításához. A változó munkahelyre alkalmazott választott szakszervezeti tisztségviselő más munkahelyre beosztásához, a felsőbb szakszervezeti szerv előzetesen értesíteni kell.

Szintén a felsőbb szakszervezeti szerv egyetértése szükséges, a tisztségviselők elleni fegyelmi eljárás megindításához.

A szakszervezet választott és kooptált tisztségviselőit egyaránt megillető munkajogi védelem a tisztségviselő megbízatásának idejére és az annak lejártát követő két év tartamára érvényesül, kivéve, ha visszahívására érdemtelenység miatt került sor.

A munkáltatónál működő függetlenített szakszervezeti tisztségviselő megbízatásának megszűnése esetén legalább a megbízatásakor betöltött, vagy ha ez nem lehetséges, azzal egyenértékű munkakörben (munkahelyen) kell továbbfoglalkoztatni és munkabérét az e munkakörben bekövetkezett bérrendezésekre, bérfeljesztésekre figyelemmel kell megállapítani. Ha a tisztségviselő megbízatásának tartama alatt magasabb szakmai képzettséget szerzett, a megbízatásának megszűnésekor az illetékes szakszervezeti szerv javaslatára ennek megfelelő munkakört kell részére biztosítani.

E munkajogi védelem kereteit tágítja, a szakszervezeti tisztségviselőket megillető jogosítványok kiterjesztéséről szóló jogszabály.<sup>35</sup> E szerint ugyanis a szakszervezeti tisztségviselőket megillető védelem, meghatározott esetekben kiterjed az MSZMP és a KISZ, valamint a Magyar Úttörő Szövetség tisztségviselőire is. A Magyar Szocialista Munkáspártnak a munkáltatónál működő pártbizottsági titkára és függetlenített politikai munkatársa munkaviszonyának – a megbízatása és az annak megszűnését követő két éven belül a munkáltató által való – megszüntetéséhez az erre illetékes felsőbb pártszerv előzetes hozzájárulása szükséges.

<sup>35</sup> 17/1979. (XII. 1. MüM sz. rendelet.

A lehetséges kérdések közül most csak egy. A függetlenített politikai munkatárs munkáltatója nem az a vállalat, ahol tevékenységét kifejti, hanem az őt alkalmazó pártszerv. Így munkaviszonyának a munkáltató által való megszüntetéséhez miért szükséges az, hogy a felsőbb pártszerv saját döntéséhez előzetesen hozzá is járuljon?

A Magyar Kommunista Ifjúsági Szövetség valamennyi választott tisztségviselőjét, valamint a Magyar Úttörő Szövetség csapatvezetőit és rajvezetőit is megilleti a szakszervezeti tisztségviselők munkajogi védelme.

## V.

### A szakszervezetek közreműködésével funkcionáló egyéb intézmények

#### 1. A szakszervezeti jogsegélyszolgálat<sup>3 6</sup>

A szakszervezetek 1975. január 1-étől kezdték meg a jogsegélyszolgálat megszervezését annál az ötven vállalatnál, intézménynél és egyéb ipari szövetkezetnél, amelyet a SZOT és a munkaügyi miniszter jelölt ki. A tapasztalatok alapján megállapítható volt a jogsegélyszolgálatok hasznos működése, és ezért az eltelt időben egyre több munkáltatónál került sor a szakszervezeti jogsegélyszolgálat létrehozására.

A jogsegélyszolgálat feladata, hogy elősegítse a dolgozók jogainak érvényesítését, mentesítse őket a személyes utánjárástól, csökkentse a munkából kieső időt.

A jogsegélyszolgálat célja a dolgozók érdekeinek jogi védelme, a jogi tájékoztatás, tanácsadás és a jogi képviselet. Rendeltetése az, hogy a vállalatok, ipari szövetkezetek dolgozói mind a munkahelyen belüli vitákban, mind a különböző állami szervek előtti ügyeikben, eljárásokban és perekben szakszervezeti jogsegélyben részesüljenek.

A jogsegélyszolgálathoz forduló valamennyi dolgozó ügyében az ingyenes felvilágosítás és tanácsadás kötelező. Ezen túlmenően a jogsegélyszolgálat egyéb közreműködése — képviselet — a munkaügyi, társadalombiztosítási, családjogi, polgári jogi, államigazgatási jogi eljárásokban különösen indokolt.

A jogsegélyszolgálat a képviseletet a dolgozónak a szakszervezeti bizottság részére adott meghatalmazása alapján látja el.

A jogsegélyszolgálatot a szakszervezeti bizottság hozza létre, irányítja és ellenőrzi, és beszámoltathatja. A jogsegélyszolgálatot igénybe vevő dolgozóval szemben a szolgálat tevékenységéért a szakszervezeti bizottság felelős.

A szakszervezeti jogsegélyszolgálat azonban nem helyettesítheti a választott szakszervezeti szervek tevékenységét, és nem érinti a szakszervezeti szervek más jogszabályban rögzített jogköreit.

#### 2. A szakszervezetek és a munkaverseny-mozgalom<sup>3 7</sup>

A munkaverseny irányításában, szervezésében és ösztönzésében elsődlegesen mozgalmi, politikai eszközökkel vesznek részt a szakszervezetek. Javasataikkal befolyásolják

<sup>3 6</sup> 1/1976. (III. 27.) SZOT sz. irányelv.

<sup>3 7</sup> 1038/1977. (X. 4.) sz. MT-SZOT Elnökségi – KISZ KB együttes határozat.

a gazdasági vezetés munkaverseny-szervező munkáját: A SZOT Elnökségének határozata megállapítja, hogy e tevékenységükkel a szakszervezetek társadalmi ellenőrzést is megvalósítanak, biztosítva, hogy a munkaverseny politikai, gazdasági hatása, szocialista tudatformáló szerepe tovább növekedjék. Elősegíti, hogy a munkaverseny lényeges kérdéseiben érvényesüljön a demokratizmus, a szakszervezetek, illetőleg a dolgozók javaslattevési, egyetértési és döntési joga, egyben felelősségük is.

A SZOT Elnökségének határozata a munkaverseny-mozgalomban részt vevők számára tartalmazza az ellátandó feladatokat, kötelezettségeket, a SZOT Elnökségétől, illetőleg Titkárságától kezdve az alsó szintű szakszervezeti szervekig.

### *3. A szakszervezetek és a törzsgárdamozgalom<sup>38</sup>*

A SZOT Elnöksége felhívja a törzsgárdák tagjait arra, hogy mutassanak példát mind a termelésben, mind a szocialista együttélés szabályainak megtartásában. Növeljék saját és dolgozótársaik szakmai tudását, politikai és általános műveltségét, neveljék az új dolgozókat.

A törzsgárdák létrehozása és továbbfejlesztése a gazdasági és a mozgalmi vezetés együttes törekvése azért, hogy nagyobb megbecsülésben részesítsék mindazokat a dolgozókat, akik hűségükkel és fegyelmezett magatartásukkal hozzájárulnak a feladatok teljesítéséhez.

A törzsgárda vezetéséért és irányításáért, a törzsgárdamozgalom helyi továbbfejlesztéséért mind a szakszervezeti szervek, mind a gazdasági vezetők egyaránt felelősek. A törzsgárdatagokra vonatkozó szabályokat a törzsgárda-szabályzatban kell rögzíteni. Ez viszont „mint társadalmi jellegű szabály” (?) jogi kötelezettségeket nem tartalmazhat, mivel a törzsgárdatagok anyagi megbecsüléséhez a pénzüsségeket a kollektív szerződésben kell biztosítani. A törzsgárdamozgalom fejlesztésére vonatkozó határozatok és irányelvek Janus-arcuságát bizonyítják azok az egymásnak ellentmondó szabályok, amelyek arra lennének hivatottak, hogy a törzsgárdamozgalmat helyes mederbe tereljék; megítélésünk szerint csak azt bizonyítják, hogy az irányító szervek sem igen tudnak mit kezdeni – legalábbis normatív szinten – e mozgalommal.

A törzsgárda tagjai lehetnek azok a dolgozók, akik munkahelyükön legalább öt éve megszakítás nélkül munkaviszonyban állnak. A „legalább öt év”-et nem szabad mereven értelmezni. A vállalat életkorától és tevékenységétől is függ, hogy a törzsgárdatagság eme előfeltételét milyen időtartamban helyes megállapítani.

Nézzük meg a törzsgárdatagság elnyerésének másik feltételét. A törzsgárda tagjai lehetnek azok a dolgozók, akiket a vállalat megszűnése vagy átszervezése miatt, továbbá párt-, állami vagy társadalmi szerv által történt kiemelés alapján helyeztek át, akik ugyanabból a szakmából, iparágból áthelyezéssel kerültek jelenlegi munkahelyükre, illetőleg mindazok a dolgozók, akik jelenlegi munkahelyükre olyan jellegű áthelyezéssel kerültek át, amely a vállalat, illetőleg a népgazdaság érdekeit szolgálta, és ezáltal az

<sup>38</sup> A SZOT Elnökségének 1970. IX. 28-i irányelve és a SZOT Elnökségének 1979. XI. 26-i határozata alapján.

áthelyezést megelőző munkaviszonyaik beszámítása folytán rendelkeznek a törzsgárdába való felvételhez megkívánt tartamú munkaviszonnyal.

Azt, hogy az áthelyezés a vállalat, illetőleg a népgazdaság érdekeit szolgálta, a dolgozónak kell bizonyítania. E kétségtelenül sajátos jogszabály-értelmezést egészíti ki a további iránymutatás. „Az a körülmény, hogy a munkakönyvben a munkaviszony megszűnésének módjaként „áthelyezve” bejegyzés szerepel, egymagában még nem elegendő bizonyíték.” A Munka Törvénykönyvének az áthelyezésre vonatkozó szabályait értelmezve, igencsak nehezen vonható analógia a törvénykönyv és a fenti előírások között. Mindenesetre a törzsgárdamozzalombra vonatkozó szabályok is hozzájárulnak ahhoz, hogy a mozzalom a lehetőségek és a kívánalmak koordináta-rendszerében maradjon.

#### 4. A szakszervezetek és a munkavédelem<sup>39</sup>

A SZOT jogosult a népgazdaság egész területére kiterjedően irányítani, összehangolni és ellenőrizni a munkavédelmi tevékenységet. E feladati jogosultságok közül most csak kettőt emelnék ki:

- A SZOT a Munka Törvénykönyvében meghatározott rendben gyakorolja a munkavédelmet érintő jogszabályok kiadásával kapcsolatos jogait.
- Működteti a szakszervezeti munkavédelmi felügyeletet.

A munkavédelmi felügyelő jogosult ellenőrzést tartani, meghatározott esetekben eljárást kezdeményezni, sőt a munkavédelmi szabályok megszegéséért felelős személlyel szemben szabálysértési eljárást is lefolytatni.

A dolgozót közvetlenül fenyegető veszély esetén annak elhárításáig a veszélyes tevékenység, illetőleg a gazdálkodó egység, üzem, üzembrész, berendezés, gép működésének felfüggesztését is elrendelheti a munkavédelmi felügyelő.

## VI.

### Összegezés

A számtalan jogszabályban és jogszabályszerű normában megfogalmazott szakszervezeti jogosítvány, valamint a szakszervezetek részvételével működő demokratikus fórumok és egyéb intézmények áttekintését, rendszerezését erősen gátolja a „szabályozás” bonyolultsága, esetenkénti áttekinthetatlensége. Ennek oka az, hogy a szakszervezetet megillető jogosítványok hierarchikus elosztása, szintenként történő csoportosítása sem az Mt.-ben, sem egyéb jogszabályban még nem történt meg.

Ilyen szervezeti feltételek között a dolgozóknak megfelelő információkkal való ellátása, döntésekbe való bevonása nem könnyű feladat, pedig csak ezek segítségével lehet biztosítani a munkaszervezetben születő döntések kellő nyilvánosságát és egyfajta hatékony társadalmi kontroll megteremtését.

Ha a vállalati érdekviszonyokra alapozva hozzuk létre és alakítjuk ki az üzemi demokrácia intézményrendszerét – amelynek szinkronban kell lennie a vállalati szerve-

<sup>39</sup> 47/1979. (XI. 30.) MT sz. rendelet a munkavédelemről.



zettel is —, akkor nem alakulhatnának ki olyan diszfunkcionális munkásmagatartások, mint az információ-visszatartás, vagy a teljesítménytaktikázás.

Szükséges az is, hogy az üzemi demokrácia intézményei képesek legyenek a vállalatnál meglevő érdekek felszínre hozására és ütköztetésére, mert ellenkező esetben kialakul az ajtók mögötti döntések elleni „harcmodor”, amely ellen szervezeti jogi eszközökkel nem lehet fellépni.

A jelenlegi tapasztalatok azt mutatják, hogy a dolgozói érdekvégyesítési törekvések a formalizált fórumokon kívül valósulnak meg.

# AZ ÁLLAM GAZDASÁGI TEVÉKENYSÉGE ÉS AZ IMMUNITÁS

Az immunitás-problémák átfogóbb szemléletéért

KECSKÉS LÁSZLÓ

## 1. A probléma széttöredezett

1.1. A szuverenitás minden államnak szükségszerű sajátossága. Valamely állam szuverenitását a saját területén gyakorolt főhatalma és a nemzetközi kapcsolatokban őt megillető függetlensége teszi teljessé.<sup>1</sup>

A szuverenitás fogalom kibontásának egyik „részterméke” lett az állami immunitás problémája a jogtudományban. A szuverenitás belső és külső oldalához egyaránt csatlakozik.

Az állam belső immunitásának kérdéseivel találkozni lehet többek között az állami munkaviszonyokkal, a hatósági fellépések konzekvenciáival,<sup>2</sup> az államigazgatási alkalmazottak anyagi felelősségével kapcsolatosan,<sup>3</sup> az állami szervek által kötött szerződések anyagában, de a gazdaságirányítást végző szervek tevékenységének felelősségi jogi megítélése is végsősoron ebbe a témába torkoll.

Az állam külső immunitásának a problémái pedig a nemzetközi jog és a nemzetközi magánjog körébe esnek.

Az állami immunitás témája szétesett a jogirodalomban. A szerzők izolált szemléletében tárgyalják az állami immunitás változásának különböző jogterületeket érintő hatásait. Az immunitási felfogás változása csak a speciális, adott jogterületekhez kötött rész-folyamatokban tükröződik „irodalmilag”. Pedig az egyes részfolyamatok között vannak figyelemre méltó történelmi párhuzamok, sőt a részfolyamatok szemléletileg gyakran támaszkodtak is egymásra. Helyenként keverednek ugyan a különböző immunitási hatásterületek jellegzetes elemei a jogi irodalomban is, de ezekben a jelenségekben a szerzői tudatosság nem mindig meggyőző.

Jelen tanulmánynak az a célja, hogy az állami immunitás témájának részletei közül néhányat egységes képbe állítson. Ennek érdekében az immunitás fogalom szerződési jogi, deliktuális jogi és nemzetközi magánjogi változásának hasonlóságait igyekszik elsősorban bemutatni.

Míg a szuverenitás külső és belső oldalának összefüggése nyilvánvaló a jogtudományban,<sup>4</sup> addig az állam külső és belső immunitásának tudatos összekapcsolása többnyire idegen a jogi elmélet számára. Vannak olyan történelmi körülmények, melyek idő-

<sup>1</sup> Vö: *Haraszi György–Herczegh Géza–Nagy Károly*: Nemzetközi jog. Budapest. 1976. 80. old.

<sup>2</sup> E területekről több példát is említ *Eörsi Gyula*: Összehasonlító polgári jog. Budapest. 1975. 479. old. (A továbbiakban i. m.)

<sup>3</sup> Lásd: *Jennings, E. G.*: Tort liability of administrating officers. *Minnesota Law Review* 1937. 263. old.

<sup>4</sup> *Haraszi–Herczegh–Nagy*: i. m. 80. old.

legesen eltéríthetik egymástól az állami immunitás külső és belső alakulási irányait, de azért azok tendenciaszerűen mégis csak közel esnek egymáshoz.

Az államok belső jogában az egyes immunitási hatásterületek változási folyamatai méginkább közeleiek. Különösen feltűnő így az, hogy a jogi irodalomban a téma tárgyalási rendje mégis mennyire szaggatott, izolált. A szerzők általában külön tárgyalják az állami immunitás szerződési jogi és deliktuális jogi változásait. Talán csak a francia jogi irodalom jelent egy bizonyos fokig kivételt. A francia szerzők ugyanis az állami felelősség szerződési és szerződésen kívüli fejlődési folyamatait általában integráltan mutatják be. Ez a módszer egyébként a francia polgári jogi elméletnek a kontraktuális és deliktuális jogi kérdéseket a „la responsabilité civile” címszó alatt összefogottan tárgyalni hajlamos szemléletéből is következik.<sup>5</sup>

A német elméletben a dogmatikus megrögzöttségek nehezítik a részletek integrálását, az angol jogirodalomban pedig az állami felelősség témájának vizsgálatánál is érzékelhetjük lépten nyomon a kötelmi jognak – mint rendszernek – módszert adó hiányát. Ha a „law of contracts” és a „law of torts” amúgyis egymásra fittyet hányva áll egymás mellett, akkor miért éppen itt, az állami felelősség témájában lenne másként.

A szocialista jogtudományban az állam belső immunitási problémája az állam hatalmi és gazdasági funkcióit elkülönítő elv felszínre kerülésével az egyes országok gazdaságirányítási rendszerének a megváltoztatásával kapcsolatosan elevenedett meg. Az izolált szemlélet bizonyos következményeire szocialista jogi szempontból is szándékunkban áll kitérni. Annál is inkább, mert munkánkkal szemben követelménynek tekintjük Mádl Ferenc azon megállapítását, hogy „a jogösszehasonlítás nemcsak fényképészet, hanem építészet is, méghozzá Kelet-Nyugat relációra vonatkozóan is.”<sup>6</sup> Márpedig az állami immunitás témájában a jövőben nagyobb mérvű építkezésekre lenne szükség a szocialista jogtípuson belül. A szocialista gazdasági integráció jogában, és az egyes államok gazdaságirányítási reformokat tükröző belső jogában egyaránt.

## 2. A változások iránya

2.1. A középkorban minden, az életben állandó hellyel rendelkező jelenséget az isteni terv részének tekintettek.<sup>7</sup> Humán közegben nem létezhetett így a szuverenitás kategóriája. Sem emberi individuum, sem pedig emberek alkotta organizáció nem tarthatta magát szuverénnek. Az isteni hatalom ugyanis minden és mindenki felett érvényesült. Az uralkodók viszont, az országhatároktól függetlenül minden népek felett álltak. Így lehetett, hogy „Richard, Anglia országláncszívű királya, amidőn a Szentföld felszabadítására vonult, megszabadította a gonoszoktól és a tolvajoktól mindama királyságokat, amelyeken csapataival áthaladt.”<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Lásd: *Kecskés László*: Nem vagyoni sérelmek szerződésesszegési jogalapon. *Jogtudományi Közlöny* 1980. évi 1. szám 21–22. old.

<sup>6</sup> *Mádl Ferenc*: Összehasonlító nemzetközi magánjog – A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Budapest 1978. 93. old.

<sup>7</sup> Lásd: *Huizinga, J.*: A középkor alkonya. Budapest. 1979. 225. old.

<sup>8</sup> Lásd: *Sajó András*: A szuverén és az alattvaló helyzete Thomas Hobbes felfogásában. *Állam- és Jogtudomány*. 1974. évi 3. szám. 480. old. (A továbbiakban: i. m.)

Később, mikor az állam egyre nyilvánvalóbban területi és gazdasági egységgé vált, az isteni abszolutumot a területi államok nevében az uralkodók igyekeztek kisajátítani.<sup>9</sup> A szuverenitás személyhez kötött jellegét hangsúlyozták ekkor.

A szuverenitásnak fontos mutatója volt az immunitás, az hogy az uralkodó cselekményeiért senkinek se tartozzon jogi felelősséggel. Az immunitás alapját a „par in parem non habet iurisdictionem” kánonjogi eredetű elve képezte. A kánonjogban ez a szabály, a klerikális hierarchiában egyenlő ranggal rendelkező funkcionáriusok egymás feletti bírászkodását tilalmazta. Uralkodók között elsőként 1313-ban Róbert nápolyi király hivatkozott erre az elvre, VII. Henrik német–római császárral szemben. A legnagyobb vitát és bonyodalmat pedig Stuart Mária skót királynőnek angol bíróság általi elítélése és a halálbüntetés végrehajtása váltotta ki.

A XVII. századtól kezdve az immunitás perszonális hatálya az uralkodókon kívül már a követekre is kiterjedt.<sup>10</sup> A szuverénre vonatkozó elképzelés a későbbi fejlődésben fokozatosan elveszítette az uralkodó személyéhez kötődő jellegét és ehelyett az elvont államhoz kezdett kapcsolódni.<sup>11</sup> A folyamatot a természetjog államot és uralkodót egymástól szétválasztó, szemlélete is erősen katalizálta.<sup>12</sup> A polgári forradalmak után nyert általános elismerést az uralkodó személyétől elválasztott állami szuverenitás és a későbbiekben már csak a konzervatív elemeket amúgyis sokáig őrző angol jogi terminológia használja személyes értelemben is a „sovereign” kifejezést.<sup>13</sup>

A szuverenitás kategóriájának absztrahálódási irányát az immunitás fogalmának az alakulása is követte. Az olasz postglosszátorok a XIV. században kidolgozták a városállamok egymás joghatósága alóli mentességének elvét. A perszonális jellegű diplomáciai mentesség szabályai mellé fokozatosan lerakódtak az állami immunitás tételei is. Az állami szuverenitás princípiumára épülő immunitási eszme a XVIII. század végére lényeges elvévé vált a nemzetközi jognak. Ez az elv hatott abban az időben, mikor a nemzetközi érintkezés sűrűvé válásával a kérdés gyakorlati fontossága megnövekedett.<sup>14</sup>

Az immunitás elvet az állam mindenfajta, aktusára differenciálatlanul alkalmazták. Nemcsak a közjogi természetűekre, mikoris az állam valóban mint szuverén alany jár el, hanem olyankor is, mikor az állam gazdasági tevékenységet folytat és ennek során magánjogi jogviszonyok alanyaként ténykedik. A differenciálatlan szemlélet eredménye: az állam abszolút immunitását állító doktrína kialakulása. Az abszolút immunitás jogi pajzsot emel az állam elé. Bármilyen területen ténykedhet, teljes jogi felelőtlenséget élvez. A közjogi eredetű pajzs megvédi a felelősségre vonás alól, a magánjogi viszonyokban is. A jogi

<sup>9</sup> Vö: *Holdsworth, L. W.*: A History of English Law. London 1937. VI. kötet 273. old.; *Sajó*: i. m. 480. old.

<sup>10</sup> Lásd: *Vitányi Béla*: Az államnak más állam joghatósága alóli mentességére vonatkozó elméletek. Szeged. Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica V/15. 1958. 4–5. old.

<sup>11</sup> Lásd: *Sajó*: i. m. 481. old.

<sup>12</sup> Lásd: *Vattel, E.*: Le droit des gens ou principes de la loi naturelle. Paris. Nouvelle Edition 1863. Préliminaire. par. 15.

<sup>13</sup> Az angol jogban a szuverenitás témakörének jelentős tárgyát képezi – a modern időkben is – a „Crown” és a „State” fogalmainak egyezősége, illetve különbözősége. Lásd: *Holdsworth L. W.*: The Prerogative in the 16th Century. 20. Columbia Law Review 1920. 544. old.; *Langrod, G.*: Administrative Contracts. 4. American Journal of Comparative Law. 1955. 333. old.

<sup>14</sup> Vö: *Vitányi*: i. m. 5. old.

elmélet pedig hosszú időn keresztül nagyvonalúan túltette ezen magát, a „Király nem tehet rosszat” illuzórikus jogi axiómáját szajkózva.

A változás előfeltétele az volt, hogy a jogi nézőpont számára differenciálódjanak az állami tevékenység különböző jellegű aktusai. Szükséges volt, hogy külön váljon a szuverenitás jegyében végrehajtott cselekmények megítélése azoktól az aktusoktól, amiket az állam nem hatalmi jelleggel visz véghez.

Már az állam hatalmi és gazdasági funkcióit egybeolvasztó patrimonialis uralom szétesése után létrejöttek bizonyos, az állam közjogi és magánjogi személyisége között különböztető elméleti tanok, melyek a fejedelmet „actus-privati”-jáért felelősségre vonhatónak tartották és így a „princeps legibus solutus est” elvének érvényesülési körét a közhatalmi, szuverén fellépések eseteire korlátozták.

Ezen korai jogi tanításoknak meghatározó szerepe volt a „fiscus” intézményének kialakulásánál néhány állam belső jogában és Arniseanus valamint Grotius közvetítésével időlegesen termékenyítőleg hatottak a nemzetközi jog tudományára is<sup>15</sup> az abszolút immunitás doktrína tartós és teljes áttörését azonban mégsem idézték elő.

Erre csak akkor kerülhetett sor, mikor a monopolkapitalista állam olyan gazdasági területeken is megjelent, melyek korábban kizárólag magánszférának számítottak.<sup>16</sup> A „kereskedői állam” magánjogi területeket is érintő praxisa hamar akuttá tette a problémát.

Érzékenyé vált az a körülmény, hogy az állammal kereskedelmi tranzakcióra lépő alanyok egyáltalán nem lehettek bizonyosak afelől, hogy az ügylet meghozza-e számukra a kívánt eredményt. A szuverén állam ugyanis immunitási hivatkozással könnyen elháríthatta magától a helytállási kötelezettséget. Schmitthoff is az immunitásnak a jogviszonyokat bizonytalanná tevő hatását ragadta meg, mikor azt írta, hogy az állami immunitás potenciálisan jobban veszélyeztet, mint tényleges gyakorlatával.<sup>17</sup> Márpedig a burzsoáziának különös érdeke fűződött a biztonsághoz, az előreláthatósághoz és az állandósághoz – a tulajdon és a liberális gazdálkodási jogok megvédése érdekében.

Az abszolút immunitási dogmájával szemben két új felfogás alakult ki. Az egyik az állami immunitást teljesen elutasító álláspont,<sup>18</sup> a másik pedig, a koncepciójában manapság leginkább követett funkcionális immunitási tan.<sup>19</sup> Az utóbbi nézet kettéosztja az állam tevékenységét, és csak azokban az esetekben biztosít immunitást, ha az állam a közhatalom hordozójaként (iure imperii) jár el. Megtagadja viszont az immunitást az államtól olyankor, amikor csak mint magánjogi jogalany (iure gestionis) lép fel egy jogviszonyban.

Az állami tevékenységek iure imperii – iure gestionis szempontok szerinti szétválasztódása viszonylag könnyen végbement a kontinensen. A folyamatot segítette, hogy a

<sup>15</sup> Vö: *Vitányi*: i. m. 8. old.

<sup>16</sup> Vö: *Mádl Ferenc*: Az Európai Gazdasági Közösség joga. Budapest, 1974. 376. old. (A továbbiakban: i. m.); *Mádl Ferenc*: Állam a gazdaságban versus immunitás a Közös Piac jogában. Állam- és Jogtudomány. 1973. évi 4. szám 653. old.

<sup>17</sup> *Schmitthoff, C. M.*: The Claim of Sovereign Immunity in the Law of International Trade. The International and Comparative Law Quarterly. 1958. 453. old.

<sup>18</sup> Lásd: *Lauterpacht, H.*: The Problem of Jurisdictional immunities of Foreign States. 28. The British Yearbook of International Law. 1951. 220. old.

<sup>19</sup> Korlátozott immunitásként, vagy relatív immunitásként is szokták emlegetni.

liberálkapitalista állammodell kétszintűségének<sup>20</sup> megfelelő közjog-magánjog felosztás akkor még stabil volt, és így az állami tevékenységek minősítésénél megbízható viszonyítási alapként szolgálhatott.

A liberálkapitalista szemléletű közjog-magánjog felosztás egyik utolsó sikeres funkciója volt a *iure imperii* – *iure gestionis* szempontpárjának kialakítása. A későbbiekben ugyanis az állam gazdasági beavatkozásának fokozódásával a közjogi és a magánjogi elemek egyre jobban keveredtek, a hajdani felosztási rendszer pedig bomlásnak indult.<sup>21</sup> Ennek a folyamatnak a következményei már le is csapódtak. Újabban gyakran nem lehet biztos kézzel különbséget tenni a belső jogban a közjogi és a magánjogi elemek között, és a nemzetközi magánjogban is egyre nehezebb elkülöníteni egymástól az állam *iure imperii* és *iure gestionis* tevékenységeit.<sup>22</sup>

A modern jogokban erősen leszűkül az állam immunitásának köre. Megvan azonban ennek a jelenségnek is az ellenhatása: az állam a szuverenitásból származtatott felelősségi immunitás átszűrt pajzsa helyett, jogi személyiséggel felruházott szervezeteit tolja maga elé. Elveszíti ugyan primer státusát, de másodlagos státusainak egész rendszerét telepíti a gazdaságba.<sup>23</sup>

Rajtuk keresztül pedig ha más módszerekkel is, mint korábban, de meg tudja valószínűsíteni gazdasági elképzeléseit.

### 3. A vizsgált jogterületekről

3.1. Az állam szerződési felelősségének kialakulási folyamatánál igen komoly ellenimpulzusokat váltottak ki a szuverenitás eszme különféle megnyilvánulásai.

A nemzetközi jogi eredetű – főleg német elvi kidolgozottságú – önkorlátozási teóriáknak sikerült ugyan a későbbiekre nézve is alapot adniuk az állami szuverenitás – állami szerződések kategóriáinak fogalmi összehangolásához, a szuverenitás bizonyos, immunitásban megnyilvánuló áttételes hatásaival mégis találkozni lehet ezután is a szerződési jogi szabályozásokban, a joggyakorlatban és a jogirodalomban.

Az önkorlátozási elméletek az állam, illetve az állami szervek által kötött szerződések jogi konzekvenciáit kivételként építették be az abszolút szuverenitási, abszolút immunitási felfogásba.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Lásd: *Bullinger, M.: Öffentliches Recht und Privatrecht. Stuttgart. 1968. 13–15. old.*

<sup>21</sup> A közjog-magánjog felosztás bomlásáról lásd bővebben: *Sárközy Tamás: Az állammonopol kapitalista gazdaságirányítás és a közjog-magánjog felosztás bomlása. Állam- és Jogtudomány. 1977. évi 3. szám 335–357. old.*

<sup>22</sup> Wolfgang Friedmann e jelenségre reagálva azt tanácsolja, hogy a privilegizált állami tevékenységek csoportját korlátozzák egy minimális, tovább már nem csökkenthető szintre („irreducible minimum of government activities”). Javaslatra szerint csak a feltétlenül kormányzintre tartozó tevékenységek tartozhatnak ebbe a minimum körbe. A hadügyi, külügyi, és igazságügyi feladatok ellátását tartja ilyennek. Lásd: *Friedmann, W.: Law in a Changing Society 2. kiadás London, 1972. 481. old.*

<sup>23</sup> Lásd: *Kecskés László: Vázlatok a „státus”-ról. Jogtudományi Közlöny. 1979. évi 7. szám. 429. old.*

<sup>24</sup> Szemléletesen jelentkezik ez a nézet Ebersnél, aki szerint az az „állam szuverén, amely csak szerződésileg van megkötve”. Lásd: *Ebers, G. J.: Die Lehre vom Staatenbunde. Breslau, 1910. 282. old.*

Századunkban a szuverenitás régi viszonyokra szabott fogalma anakronizmussá vált.<sup>25</sup> Az új szükségleteknek már nem a gazdaságtól magát távol tartó abszolút szuverén állam, hanem az állami tervgazdaság felelt meg.<sup>26</sup> Az állami szervek által kötött szerződések növekvő fontosságot kaptak. Az állam gazdaságszervező, gazdaságirányító tevékenységének jelentős részét szerződési formában bonyolítja. A kontraktuális eszközök ugyanis jobban beilleszkednek a modern államoknak a nyílt hatalomgyakorlást félretevő, inkább „alattvalói” egyetértésre alapozó irányítási módszerébe.<sup>27</sup>

A burzsoá államokban az sem elhanyagolható szempont a szerződések irányítási, igazgatási alkalmazásánál, hogy a kontraktuális eszközökben rejlő differenciált módszerek segítségével jobban köthetők az állami célokhoz, a plurális társadalom egyes szegmenstumai. A fejlődés azon jogrendszerekben volt folyamatos és gyorsabb léptékű, ahol időben kialakult a közigazgatási szerződés intézménye. Az állam szerződési felelősségének kialakult volta ellenére az állami szuverenitás, az állami immunitás bizonyos derivátumai továbbélnek, illetve újra épülnek a modern szerződési jogok konkrét intézményeiben. Elsősorban az állami immunitás és a *pacta sunt servanda* elv ütközéseinél jelennek meg és hatnak az említett intézmények.

3.2. A deliktuális felelősség területén a szuverenitási idea mint felelősség gátló elem, már régen erőtlen.

Az állami immunitás újabb keletű burzsoá megindokolása már az volt, hogy az állam, az állami szerv a közösség érdekében eljárva követ el hibákat, okoz károkat, de azokat a tevékenység közérdekűsége menti.<sup>28</sup> A kontinentális jogokban már a jogállamiság térhódításával megtörték az állami immunitást a szerződésen kívüli kárfelelősség szabályai. A megváltozott felfogás szerint az állam kezdett felelni a károsultakkal szemben, a közhivatali kötelezettségek megsértésével okozott károkért. Tulajdonképpen csak a diszkrecionalitás kártérítési problémái maradtak megoldatlanul a későbbiekre.<sup>29</sup>

A common law-ban az immunitás a II. világháború utánig fennmaradt, a kontinensen viszont már régebben vesztett erejéből. Az állami felelősség kiterjedőben van. Újabbban a károkozó állami tevékenységek közérdekű jellegére már nem immun előjellel hivatkoznak, hanem éppen ellenkezőleg. Az állam kárfelelősségét akként ideologizálják, hogy „jólétibb” az a megoldás, ha a terhek egyenlő elosztása jegyében, a közérdekből okozott károkat nem a károsult egyén viseli, hanem – az állam felelőssé tételén keresztül – az a közösség, amelynek érdekében az állam tevékenykedett.<sup>30</sup>

---

Az önkorlátozási elméletek szerződési problémáiról lásd: *Akzin, B.*: Les Problèmes fondamentaux du droit international public. Paris 1939. 20. old. *Bisschop, W. R.*: Sovereignty. British Year Book of International Law. 1921–1922. 122. és köv. old.; *Hold von Ferneck, F. A.*: Lehrbuch des Völkerrechts, Leipzig 1930. I. kötet 122. és 186. old.; *Ross, A.*: Völkerbund und, Staatssouveränität. Zeitschrift für öffentliches Recht 1931. 441–448. old.

<sup>25</sup> *Szabó József*: Szuverenitáselméletek. Szeged, 1937. 342. old.

<sup>26</sup> Lásd: *Horváth Barna*: Rechtssoziologie. Probleme der Gesellschaftslehre und der Gerichtslehre des Rechts. Berlin, 1934. 273. old.

<sup>27</sup> *Vö.: Bihari Ottó*: Hatalom és egyetértés (A szocialista államszervezet és a területi munkamegosztás). Akadémiai székfoglaló. Pécs, 1980. Kézirat)

<sup>28</sup> Lásd: *Eörsi*: i. m. 321. old.

<sup>29</sup> Lásd: *Szabó Imre*: A jogelmélet alapjai. Budapest, 1971. 121. old.

<sup>30</sup> *Vö.: Eörsi*: i. m. 321. old.

3.3. A burzsoá nemzetközi magánjogokban az állami immunitás megítélésében a régebbi idők egységes abszolút immunitási dogmája a XIX–XX. század fordulójától kezdett oldódni.

Eleinte a nézetek differenciálódása tükrözte ezt. Az olasz és belga bíróságok vállalták az úttörő szerepet.<sup>31</sup> A többi burzsoá ország bírói gyakorlatában csak később jelentkeztek a változások. Az 1960-as évekre tisztult csak le valamennyire az összkép. Nem illeszkedett azonban ahhoz még ekkor sem a common law.

Az egyes országok bírói gyakorlatának „spontán” változásain kívül komoly nemzetközi erőfeszítések is történtek a funkcionális immunitási koncepció előmozdításáért. Ezt célozta már a Harvard Law School által 1932-ben készített egyezmény tervezet is,<sup>32</sup> és az International Law Association 1952-ben Luzerne-ben tartott 45. konferenciája is a funkcionális koncepciót vallotta.<sup>33</sup> Különösen a nemzetközi gazdasági integrálódás növekedése tette halaszthatatlanná az immunitási problémák zártabb rendű tárgyalását. 1964-ben Dublinban az Európai Igazságügyminiszterek Konferenciája határozta el az immunitás kérdésének nemzetközi egyezményi rendezését. A kodifikációs munkát a kijelölt szakértői bizottság 1965 és 1970 között végezte el és 1972. május 16-án Bazelben az Európai Igazságügyminiszterek VII. Konferenciáján írták alá az Európai Immunitás Egyezményt. Az Egyezményt lényegileg az Európai Gazdasági Közösség országai hozták létre, jóllehet előkészítésében az Európa Tanácshoz tartozó más államok is közreműködtek.<sup>34</sup>

3.4. Az eddigiekben egyetlen vonallal rajzoltuk meg az immunitási problémák fő változási irányát. A változás mozzanatai azonban nem a leírt egyszerűséggel és szabályszerűséggel mentek végbe az egyes jogrendszerekben.

A következőkben az immunitás abszolút felfogásától a funkcionális immunitásig vivő folyamatot, már a jogrendszerek közötti különbségekre tekintettel vizsgáljuk. Itt most előljáróban utalunk arra, hogy az elemzés alá vont jogrendszerek immunitási anyagaiban a különbözőségek

- gazdasági, társadalmi, politikai okokra,
- a szuverenitás eltérő, de történelmileg mindig meghatározott felfogásaira,
- a jogállamiság eszméjének különböző fokú érvényesülésére,
- az államhatalmi ágak szétválasztása elv változatos országonkénti realizálódására,
- a közigazgatás karakterében rejlő eltérésekre,
- a közigazgatási tevékenység bírói felülvizsgálatának lehetőségére, illetve annak szervezeti módozataira,
- az államoknak a nemzetközi gazdasági integrációkon belüli, illetve az integrációkhoz viszonyított helyzetére
- a közérdek tartalmak jogba emelésének differenciált módszereire,
- jogforrási és jogi dogmatikai kérdésekre,
- bizonyos jogi intézmények kialakultságára vagy kialakulatlanságára (pl. fiscus, közigazgatási szerződés)
- és a jogtudomány fejlődési irányainak viszonylagos eltéréseire vezethetők vissza.

<sup>31</sup> Lásd: *Sinclair, I. M.*: The European Convention on State Immunity. International and Comparative Law Quarterly. 1973. 265–266. old.

<sup>32</sup> A Harvard Law School által 1932-ben készített munka címe: „Draft Convention respecting the Competence of Courts in regard to Foreign States.”

<sup>33</sup> Lásd: *Schmitthoff*: i. m. 455. old.

<sup>34</sup> Lásd: *Mádl*: i. m. 388. old.; *Sinclair*: i. m. 245. old.



## 4. Az angol jog

4.1. Az immunitási felfogás angol jogi változása, lényegesen eltér a kategória kontinentális fejlődési ivétől. Az angol jogászai gondolkodás sokáig elidőzött az abszolút immunitási doktrínánál. Az újabb bírói gyakorlat és a tételes jogalkotások is kiküszöbölték már az abszolút immunitás időbeli túlhúzódottságából adódó problémák javarészét. Elmélet-történeti szempontból mégis izgalmasnak tűnik elidőzni annál a kérdésnél, hogy vajon Angliában milyen külső meghatározó tényezők voltak az abszolút immunitási eszme masszív, hosszú időkihátasú rögzítésének. Az ugyanis a feltevésünk, hogy a common law konzervatív, a régi értékeket megőrizni igyekvő szemléletével mindent nem magyarázhatunk.

Angliában, a XIV. században jelentkeznek először a racionális fejedelmi gazdaságpolitika nyomai. Ekkor jöttek létre az eredeti felhalmozás kora gazdaságpolitikájának, a merkantilizmusnak az alapjai.

A Stuartok korai rendi-monopolista merkantilizmusa monetáris szemléletével, első-sorban kincstári szempontokhoz igazodott. A kialakuló új iparágak csak királyi koncesszió alapján importálhattak. A koncesszió kibocsátásával pedig a király egyúttal monopóliumot alapított. Így tartósan ellenőrzése alatt tarthatott és a kincstár érdekeinek megfelelően ki is zsákmányolhatott minden új iparágat.<sup>35</sup>

A „rendi-monopolista merkantilizmus”-t is és a merkantilizmus későbbi formáját, a „nemzeti merkantilizmus”-t is<sup>36</sup> a forgalomhoz kapcsolódó szemlélet jellemezte. Úgy képzeltek a merkantilisták, hogy a gazdasági folyamatokat az államnak kell szabályoznia.<sup>37</sup>

A merkantil gazdaságpolitika fejlettebb szakaszában már úgy tartották, hogy a társadalom gazdagsága pusztán az országon belüli áruforgalom révén nem növekedhet, mivel az csupán egyik kézről a másikba viszi át a pénzt, és ezzel az országban levő pénzmennyiség még nem gyarapszik. Az ország gazdagodása szempontjából nélkülözhetetlennek tűnt így az aktív külkereskedelem.<sup>38</sup> A pénz országba való beáramlását is az államhatalom segítségével kívánták előmozdítani.

A még nem elég erős burzsoázia gazdasági érdeke egyelőre az volt, hogy a királyi hatalom erős legyen. Így lehetett csak reménye gazdasági elképzeléseinek megvalósítására.<sup>39</sup> A merkantilizmus, mint a fiatal burzsoázia és az uralkodó közötti kompromisszum gazdaságpolitikája, utat nyitott az állami protekcionizmusnak. A kompromisszum közérdeket tételezett. Ennek belgazdasági és külgazdasági érvényre juttatásához pedig szükségessé vált, hogy az állami szuverenitás eszméjét a gazdasági szférába is átemeljék és ott is magasra tartásák.

Anglia a XVII. században társadalmi és gazdasági válságba került. A jogon is érződtek a válság jelei. Képtelen volt lépést tartani a gazdasági társadalmi változásokkal.

<sup>35</sup> Lásd: Weber, M.: Gazdaságtörténet. Az egyetemes társadalom és gazdaságtörténet vázlata. Budapest, 1979. 276, 277, 278. old. (A továbbiakban: i. m.)

<sup>36</sup> Lásd: e kategóriákat: Weber: i. m. 277–278. old.

<sup>37</sup> Lásd: Mátyás Antal: A polgári közgazdaságtan története a marxizmus megjelenése előtt. Budapest, 1970. 7, 15. old.

<sup>38</sup> Lásd: Mun, T.: England's Treasure by Foreign Trade. Oxford, 1949. 5. old.

<sup>39</sup> Lásd: Mátyás: i. m. 10, 11. old.

Nem tudott megfelelni a merkantil követelményeknek. A bíróságok a válság enyhítésére törekvő jogalkotó munkájuk során is igyekeztek érvényre juttatni a királyi prerogatívákat. Angliában már a Tudorok óta hagyománya van a királyok isteni jogára hivatkozásnak. A Stuartok is a még mindig leghatásosabb ideológiai hatalomra, a vallásra alapozva érveltek a „Biblia ismerő” alattvalók előtt. A szuverenitás és az immunitást is magukba foglaló prerogatívák hangsúlyozása, külpolitikailag is indokolt volt, hiszen a szigetország ekkor még csak alig egy évszázada szakadt el Rómától és a pápák azóta is mindent elkövettek, hogy befolyásukat újra érvényesíthessék.<sup>40</sup>

A polgári forradalom igyekezett megtépnéni ugyan a királyi – állami szuverenitást és az ehez tapadó immunitást, de a feltörekvő burzsoázia és a feudális arisztokrácia között korán beálló „forradalmi” osztálykompromisszum lehetővé tette, hogy az állami immunitás más prekapitalista intézményekkel együtt beépüljön a forradalom utáni, kapitalizálódó jogba.<sup>41</sup>

A „dicsőséges forradalom” utáni osztálykompromisszum és különösen a későbbiekben a Hannover-ház kiszolgáltatottsága olyan történelmi helyzetet hozott létre, amely az államhatalom gyakorlásában stabilizálódást eredményezett. „Ezért szinte mozdulatlan a szuverenitásra vonatkozó tanítások korábban oly változatos, mozgékony, sőt viharos tengere Angliában a XVIII–XIX. században”.<sup>42</sup> És ennek árnyékában konzerválódhatott az állam abszolút immunitásának intézménye is.

Az erőteljes brit szuverenitási szemléletnek „birodalompolitikai” funkciói is voltak a Commonwealth összetartása érdekében. A brit szuverenitási eszmének pedig hatásos külsősége a királyi hatalom. Magának az alap gondolatnak az igazsága többször beigazolódott már. Az angol történelemben az uralkodó osztály számára azért értékes nagyon mindenkor a királyi hatalom, mert szociológiailag a semlegesség látszatát képes keltetni. Olyan, mintha az egész nemzetet képviselné. Akkor azonban, ha a királyi hatalom valamely politikai vitában nyíltan állást foglalna, úgy a látszat rögtön csorbát szenvedne és a Korona–Asquith szavaival élve – „vetélkedő csoportok játékszerévé válna”.<sup>43</sup>

Az állam új gazdasági feladatainak kialakulásával megjelennek bizonyos, az abszolút immunitáson változtatást indokoló tünetek Angliában is. A „The Economist” 1895-ben arról ír, hogy „Lépésről lépésre és évről évre úgy épül ki az állami kiadások és az állami felelősség szerkezete, mint egy korallsziget, sejt, sejt után”.<sup>44</sup> Ekkor azonban egyelőre még erősebbek az immunitást őrző konzervatív hagyományok. Sőt a XX. század elején is az állam abszolút felelősségi immunitása jellemzi még Angliát. H. J. Laski korabeli megállapítása az, hogy az állampolgárok csak morálisan gyakorolhatnak nyomást az államra. Jogilag nem.<sup>45</sup> Lényegesebb változások csak századunk második harmadában történtek.

<sup>40</sup> Lásd: *Sajó András*: Miért nem természetjogász Thomas Hobbes. Állam- és Jogtudomány. 1974. évi 1. szám 101–102. old.; és Sajó: i. m. 482. old.

<sup>41</sup> Lásd: *Eörsi*: i. m. 114–131. old.

<sup>42</sup> Lásd: *Bihari Ottó*: Az államhatalmi – képviseleti szervek elmélete. Budapest, 1963. 18. old. (A továbbiakban i. m.)

<sup>43</sup> Lásd: *Nicolson, H.*: King George the Fifth. London 1952.; Harvey, J.–Hood, K.: A brit állam. Budapest, 1960. 71. old.

<sup>44</sup> Lásd: *Harvey–Hood*: i. m. 266. old.

<sup>45</sup> Lásd: *Laski, H. J.*: The Responsibility of the State in England. 32. Harvard Law Review 1919. 447. old.

4.2. A szerződések körében az abszolút immunitási eszme egy tilalomban konkretizálódott.

Abban, hogy a központi közigazgatás szerződésileg nem kötheti meg, nem gátolhatja jövőbeli közérdekű tevékenységének szabadságát.

Ezt az elvet az elterjedten „The Amphitrite” elnevezéssel emlegetett nemzetközi magánjogi tényállású ügyben a svéd felperes igényérvényesítését elutasító ítéletében fogalmazta meg Rowlatt bíró.<sup>46</sup> A tényállás szerint az történt, hogy az első világháború alatt egy svéd hajótulajdonos ígéretet kapott a stockholmi angol követségtől arra nézve, hogy az angol hatóságok nem tartóztatják majd fel hajóját, miközben rakományát Angliába szállítja. A hajó első útja alkalmával be is tartották az angol hatóságok ezt az ígéretet, jóllehet annak tartalma ellentétes volt az angol hatósági gyakorlattal. A perbeli hajó második útjára ugyanolyan ígéretet kapott az angol követségtől, mint korábban. Mégis feltartóztatták, és ebből kára keletkezett. A hajó svéd tulajdonosa szerződésszegési jogalapon kártérítési igényt terjesztett elő az angol állam ellen.<sup>47</sup> Bár az ügy kimondottan nemzetközi magánjogi problémát tált, Rowlatt bíró ítélete Anglia belső magánjoga számára is irányadóvá vált. Az ítélet, jóllehet az állam felelősségi immunitását állapította meg, mégis megindított egy fejlődést, mely az állam szerződési jogi felelősségének megalapozása arányába vitt.<sup>48</sup>

Az „Amphitrite” ítélet progresszív vonása az volt, hogy elválasztotta a központi közigazgatás kereskedelmi jellegű szerződéseit egyéb „konszenzuális megállapodásaitól”. Így szemléleti alapot teremtett a common law-ban, az állami tevékenységek iure imperi – iure gestionis szempontú elkülönítéséhez. Nagy elmélettörténeti fontosságú ez az ügy, hiszen az angol jogban a közjog-magánjog felosztás hiányában korábban nem differenciálódhattak a jogi megítélésben az állami tevékenységek. Az állami felelősség megalapozódási folyamatában a common law elméletében az „Amphitrite” jogtétele prototizálja a közjog-magánjog struktúra hiányát. Angliában az állam felelősségi immunitása – beleértve a szerződési jogi felelősségi immunitást is – végül is az 1947. évi British Crown Proceedings Act hatálybalépésével tört meg.

Az angol jogban az állam szerződési jogi felelősségének kifejlődése nem kötődik a közigazgatási szerződések kategóriájához. Nem is jött létre a common law-ban ez az intézmény. Kialakulásának több körülmény is ellene hatott. Figyelemre méltó köztük mindenekelőtt az, hogy Angliában a közigazgatási bíráskodás önálló szervezete nem épült ki. Az angol államszervezetnek tradicionalis vonása ugyanis, hogy csak egy bírói szervezetet működtet, melyben a közigazgatási és magánjogi jogviták egyaránt elintézését nyernek.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> „The Government cannot by contract hamper its freedom of action in matters which concern the welfare of the state . . .” *Rederiaktiobolaget Amphitrite v. King.* (1921) 3. K. B. 500.

<sup>47</sup> A „The Amphitrite” eset jogtételét többen is kritizálták: Lásd: *Street, H.*: *Government Liability.* Cambridge, 1953. 98–99. old.; *Mitchell, J. B.*: *The Contracts of Public Authorities.* London, 1954. 29, 53–66. old.; *Qarner, J. F.*: *Administrative Law* 4. kiadás London. 1974. 278. old.; *Shaley, G.*: *Administrative Contracts.* *Israel Law Review.* 1979. évi 4. szám 450. old.

<sup>48</sup> Lásd: *Lévy, D.*: *La responsabilité contractuelle de la couronne en Droit anglais,* 1 *Revue internationale de Droit comparé* 1954. 55. old.

<sup>49</sup> Lásd: *Harmathy Attila*: *A közigazgatási szerződés fejlődése a burzsoá államok jogában.* *Állam- és Jogtudomány.* 1979. évi 3. szám. 458. old. (A továbbiakban: i. m.)

A „King in Parliament” eszméjének jegyében az állami szervek tevékenységét a parlament ellenőrizte, nem a bíróságok. Az államhatalmi ágak megoszlása elméletének egy olyan modellje realizálódott Angliában, amelyben az államhatalom képviseleti szervei és végrehajtó szervei közötti relációk kaptak különös politikai súlyt.<sup>50</sup> A „King in Parliament” elv a „dicsőséges” forradalom után kialakult egyensúlyi állapotot<sup>51</sup> a parlament és a király hatalmi osztozkodását jellemezte. Az akkori körülmények között az egyensúly két elemből is beállt. Nem volt szükség arra, hogy a bírói szervezet nivelláljon.

A későbbi fejlődésben sem alakulhatott ki a közigazgatás bírói ellenőrzésének funkciója és ezzel a közigazgatási bíróság szervezete, ekkor ugyanis a parlamentnek a királlyal szembeni előtérbe kerülése volt megfigyelhető. III. Vilmos idejében már lényegében csatát vesztett a király a parlamenttel szemben, a Hannover-ház uralkodása alatt pedig már rögzítődött a későbbi parlamentáris monarchia.

Az angol közjogi gondolkodás a XVIII–XIX. század során megőrizte a parlamenti szuverenitás elvét, és ezzel együtt a közigazgatási bíráskodás gondolatának ellenzését.<sup>52</sup> A közigazgatási bíráskodást ellenző tendenciák konzerválásában komoly szerepe volt a nagy tekintélyű angol jogbölcselethez, Dicey-nek, kinek felfogása nagy hatást gyakorolt a későbbi jogirodalomra és jogfejlődésre egyaránt.<sup>53</sup> Az angol közigazgatási jog a XX. században indult csak fejlődésnek.<sup>54</sup> Így a közigazgatási jogi és magánjogi kultúra olyanfokú termékeny ötvöződése sem alakulhatott ki, mint amilyen Franciaországban a Conseil d’Etat gyakorlatában. A közigazgatási szervek szerződéseinek anyagával való angolszász jogászai bánásmódban ez a tényező is megmutatkozik.

Nem rakódott le a common law-ban a közigazgatási szerződések önálló elmélete<sup>55</sup>, a közigazgatási tevékenység során alkalmazott szerződésekre is a „rendes” szabályok vonatkoznak.<sup>56</sup> Ennek a jogalkalmazási irányynak az ellenzői általában a közigazgatás hatékonysági szempontjaira szoktak hivatkozni.<sup>57</sup> Elterjedten használják az irodalomban és a gyakorlatban a „government contract” terminológiát, de nem rendszerező, kategória alkotó értelemben.

A szerződési jog közigazgatási specifikumai nem kimunkáltak a common law-ban. Nyilvánvaló, a jogalkalmazást elemezve, hogy a szerződési jogviszonyba lépő állami szerveknek vannak bizonyos prerogatívái. Ezek köre azonban nem rendezett. Többen sürgetik a jogirodalomban a közigazgatási szerződések önálló elveinek kialakítását.<sup>58</sup> A „government contracts” kérdései vizsgálatának élenkítő fontosságot adott a közérdek és a szerződés kategóriáinak találkozása.<sup>59</sup>

<sup>50</sup> Lásd: *Locke, J.*: Two treatises of Civil Government, London 1903. II. könyv. 143. 190. old.

<sup>51</sup> Lásd: *Bihari*: i. m. 17. old.

<sup>52</sup> „Sőt a konzervatív angol közjogi irodalom ma is a parlamenti szuverenitás elvét vallja – kiegészítve a még konzervatívabb s ma már értelmét vesztett King in Parliament fikciójával.” Lásd: *Bihari*: i. m. 18. old.

<sup>53</sup> Lásd: *Harmathy*: i. m. 458–459. old.

<sup>54</sup> Lásd: *Harmathy*: i. m. 459. old.

<sup>55</sup> Lásd: *Langrod*: i. m. 335, 336. old.

<sup>56</sup> Lásd: *Mitchell*: i. m. 5, 6, 22, 23, 226. old.; *Turpin, C.C.*: Government contracts: a study of methods of contracting. The Modern Law Review 1968. évi 3. szám. 241. old.

<sup>57</sup> Lásd: erről: *Langrod*: i. m. 333. old.

<sup>58</sup> Lásd: *Mitchell*: i. m. 5–6., 22–23., 226. old.; *Turpin*: i. m. 241. old.

<sup>59</sup> Lásd: *Turpin*: i. m. 241. old.

A közérdek kutatásának a common law jogelméletében igen jelentős hagyományai vannak, így aztán nem csoda, hogy a „government contracts” témája a közérdek kategóriájával kötődött leginkább össze, a jelenkori kutatásokban. Azt, hogy a közérdek mennyire közel került már a XX. század elejére a szerződésekhez, jól bizonyítja, hogy Roscoe Pound legendás közérdek (társadalmi érdek) katalógusában, három alosztályi pozícióban is szerződési jogi vonatkozású közérdek (társadalmi érdek) kap helyet.<sup>60</sup> A központi közigazgatás érdekeinek és a társadalom érdekeinek az elvi azonosítása volt az előfeltétele a „government contracts” témájának a közérdek kategóriájával való kapcsolásához.<sup>61</sup> A common law-ban, a közjog-magánjog jogági strukturálódás hiányában a közérdek nem közigazgatási jogi elemeken keresztül szívódik át a szerződési jogba, mint a kontinentális jogrendszerekben általában<sup>62</sup>, hanem közvetlenebbül, a „public policy” sajátos jogalkalmazási technikájával. Jól megfigyelhető, amint a „szerződés szentségének” elve alárendelődik a „public policy” szempontoknak és ennek során az állami immunitás egyes részleteiben újja is épül.<sup>63</sup>

4.3. A Habeas Corpus Act-re nagyon büszke angolok<sup>64</sup> jogászai hosszú időre mintha megfeledeztek volna arról, hogy az állampolgárokat az állam részéről nem csak „jogtalan bebörtönzés” útján érheti sérelem. A deliktualis felelősség terén például az állampolgárok „jogilag” védtelenek voltak az immunis állammal szemben egészen 1947-ig, a British Crown Proceedings Act kiadásáig. Ezt megelőzően, „A király nem tehet rosszat” maxima, az állam immunitása még akkor is érvényesült, ha a király vonatai elgázoltak egy alattvalót, vagy a király üzemeiben megsérült valaki; más kérdés, hogy a kompenzáció önkéntes teljesítéssel „ex gratia” megtörtént azokban az esetekben, amelyekben az e célra lefolytatott per azzal az eredménnyel zárult, hogy a király felelős volna, ha nem volna király.”<sup>65</sup> Mivel az angol kormány funkcióit „Öfelsége” nevében tölti be, a Koronára alkalmazott maximát kiterjesztették a kormányra is, és ezzel az állami tevékenység legfontosabb területei is immunná váltak.

A British Crown Proceedings Act of 1947. felszámolta a Korona kárfelelősségi immunitását. Kimondta, hogy az állam az olyan tevékenységek körében, amelyeket magánszemély is kifejthet, úgy felel, mint a magánszemélyek. Emellett megszüntette az állami immunitást messzemenően tiszteletben tartó, addig használatos kérelmezési for-

<sup>60</sup> Védni kell Roscoe Pound szerint az ügyletek biztonságát, a szerződések kikényszeríthetőségét, a kereskedelmi érdeket, a szabad versenyt. Lásd: *Pound; R.*: *Outlines of Lectures on Jurisprudence*. 5. kiadás. 1943. 104–111. old. (A mű első kiadása: 1903. Lincoln, Jacob North.) Roscoe Pound érdektanában elválasztja egymástól a „társadalmi érdeket” és a „közérdeket” – utóbbinak politikai, szervezeti jellegét és meghatározottságát hangsúlyozza. Pound fogalomvilágában a „public policy” a társadalmi érdekek érvényre juttatásának jogalkalmazási technikája. Lásd: *Pound, R.*: *A Survey of Social Interests*. 57. *Harvard Law Review*. 1943. 1–3. old.

<sup>61</sup> Lásd: *Turpin*: i. m. 241. old.

<sup>62</sup> Bullinger vizsgálja a kontinentális jogrendszerek liberál-kapitalista elméletében a közérdek és a magánérdek tartalmak közjog-magánjog struktúrához kötődését. Lásd: *Bullinger*: i. m. 13–15. old.

<sup>63</sup> Vö.: *Langrod*: i. m. 335. old. Ő elsősorban az USA-ra vonatkozóan teszi ezt a megállapítást.

<sup>64</sup> „... a Habeas Corpus nagy elve és az esküdtszéki tárgyalás, az angol népnek ez a két vívmánya, a köznapi ember legfőbb védelme az állammal szemben.” Lásd: Churchill, W.: *The Second World War*. 1952. V. köt. Függelék. 1943. november 21-én kelt feljegyzés a belügyminiszternek.

<sup>65</sup> Lásd: *Eörsi*: i. m. 126. old.

mát, a „petition of right”-ot, és helyette „rendes” eljárási szabályokat vezetett be a szerződési, kártérítési és tulajdoni viták elintézésére.<sup>66</sup>

Fennmaradt azonban ebben a törvényben is az immunitás szelleme annyiban, hogy a bíróság a Koronával és az állami hivatalokkal szemben, továbbra is csak deklaratív ítéleteket hozhat<sup>67</sup>. Mac-Dermott a változásokat értékelve, némi malíciával jegyzi meg, hogy az állami kárfelelősség intézménye túlságosan „hirtelen” – jogszabályilag – került be a tort jogba és így a bírósági gyakorlatnak nem volt alkalma kellően megrágni a problémák részleteit.<sup>68</sup> Az angol jogban egyébként az állami kárfelelősség – a modern tort joggal összhangban – objektív felelősségi alapon nyugszik.<sup>69</sup>

4.4. Az angol jogban az immunitás témája először a nemzetközi magánjogban jött mozgásba – majd pedig jó száz év múlva – ez volt az a jogterület, ahol utolsóként csitulak le funkcionális immunitási mederben a vita hullámai. A szemléleti változások nemzetközi magánjogi kezdő és végpontja közé esett, a funkcionális immunitás előzőekben ismertetett szerződési jogi és deliktális jogi térhódítása. Érdekes módon a teljes immunitási elvet legtovább és legmerekvebben megőrző angol jog ütötte az első látványos rést az abszolút immunitás falán: 1873-ban, a híressé vált Charkieh ügyben hozott ítélettel.

Ebben a nemzetközi magánjogi esetben Phillimore bíró azért nem fogadta el az állami immunitásra hivatkozást, mert a tényállás szerinti hajót tulajdonosa, az egyiptomi török alkirály, a „Khedive” bérbe adta és azzal kereskedelmi tevékenységet folytattak. Márpedig az állam nem váltogathatja kénye-kedve szerint a „kereskedői tógát” és a „szuverén fejedelem ornátusát”.<sup>70</sup> Hat évvel később a The Parliament of Belge ügyben<sup>71</sup> Phillimore bíró tágítani igyekezett az állami immunitáson ütött rést azzal, hogy a belga állam posta hajójával okozott kárért a felelősséget már azon az alapon is hajlandó volt megállapítani, hogy a hajó részben kereskedelmi tevékenységet is folytatott. Próbálkozását azonban leszerelte a Court of Appeal.<sup>72</sup>

A The Parliament of Belge ügyben hozott két ellentétes tartalmú ítélet nagyban hozzájárult ahhoz, hogy az immunitás témája az utókor számára – Shaw bíró szerint – „jogi kocsonyává” lett.<sup>73</sup> Önmagát béklyózta meg a bírói gyakorlat. A nemzetközi magánjogi jogirodalom legalább egy tucat impulzív döntést tart számon – különböző előjellel. Ezek mindegyikében megmutatkoztak az angol jog koncepcionális bizonytalan-

<sup>66</sup> Vö.: *Friedmann*: i. m. 120, 414. old.

<sup>67</sup> Lásd: *British Crown Proceedings Act 21. szakaszát*. Lásd: *Street*: i. m. 131., 140–142. old.; *Stoll, H.*: *Consequences of Liability: Remedies*. *International Encyclopedia of Comparative Law XI.* kötet. 8. fejezet 74. old.

<sup>68</sup> *Mac Dermott, J. C.*: *Protection from Power under English Law*. London, 1957. 108. old.

<sup>69</sup> Lásd: *Friedmann*: i. m. 414. old.

<sup>70</sup> (1873) L. R. 4. A and E. 59.

<sup>71</sup> (1879) 4. F. D. 129.

<sup>72</sup> (1880) S. P. D. at. 214–215.

<sup>73</sup> Lásd erről Shaw bíró ítéletét a *Trendtex* ügyben. (1977.) Q.B. 579. Az általunk is vizsgált eseteken kívül nagy irodalma van a *The Porto Alexandre* (1920) P. 30.; *Compania Naviera Vascongado v. S. S. Cristina* (1938) A. C. 485.; *Juan Ysmael and Co. Inc. v. Government of the Republic of Indonezia* (1955) A. C. 72.; *Rahimtoola v. The Nizam of Hyderabad* (1958) A. C. 379.; *Swiss-Israel Trade Bank v. Government of Salta* (1972) I. Lloyd's Rep. 497.; *Thai-Europe Tapioca Service Ltd. v. Government of Pakistan, Directorate of Agricultural Supplies* (1975) I. W. L. R. 1485. A. C. 373.

ságai. A téma forrásban maradt, de az 1970-es évek végéig a viták nem dőltek el egyik irányban sem.

Fontos szemléleti lépcsőt jelentett a Phillipine Admiral eset 1977-ben. A Privy Council ítéletében, mint az egész Commonwealth legfőbb bírósága tekintettel volt a nemzetközösségen kívüli fejlődési tendenciára is, és bár ellentmondásosan, de utalt a Fülöp szigetek kormányát megillető immunitás relatív voltaára.<sup>74</sup>

Igaz, a Philippine Admiral jogtétele – a Judicial Committee of the Privy Council döntése lévén, csak a hong-kongi bíróságokra nézve irányadó, szemléletileg azonban lényegesen hatott az angol jogfejlődésre is.<sup>75</sup>

Közvetlen előzménye volt a Trendtex ügynek, mely betetőzte az angol bírói gyakorlatban hosszúra nyúlt jogváltozási folyamatot. A Trendtex Trading Corporation v. Central Bank of Nigeria<sup>76</sup> volt az első eset, melyben korunk nagytekintélyű angol bírója, Lord Denning nem maradt kisebbségben a Court of Appeal-en az immunitásról már csaknem húsz éve vallott „európaias” nézetével.<sup>77</sup>

Az ügy tényállása szerint az történt, hogy a nigériai kormány nagy mennyiségű cementet rendelt az angol Trendtex Trading Corporation-tól tizenkét hónapon belüli leszállításra, a Central Bank of Nigeria pedig visszavonhatatlan hitellevelet bocsátott ki a szerződéshez kapcsolódóan. Szerződészerűen Nigéria partjaihoz érkezett a szállítmány, ott azonban a kikötői kapacitás nem tudta lebonyolítani a rakomány kirakodását. A történetek összefüggésben álltak az akkori nigériai kormányválsággal is: 1975. júliusában Lagos apapai kikötője előtt 300–400 kirakatlan hajó várakozott,<sup>78</sup> az új kormány pedig felfüggesztette a cement importot, és a már megkötött szerződések felülvizsgálatát is elrendelte. A Central Bank of Nigeria nem teljesítette fizetési kötelezettségét. A Trendtex a megrendelt cement árát és ezen kívül fekbért peresített. A bank nem kapta meg a Court of Appeal-től a kért immunitást.

<sup>74</sup> A Philippine Admiral (owners) v. Wallem Shipping (Hong-Kong) Ltd. and Another (1977) A. C. 373. A Philippine Admiral is egy „hajó ügy”. A perben szereplő hajó tulajdonosaként a Philippine Reparations Commission volt regisztrálva. Ez a bizottság a Fülöp-szigetek kormányának ügynökeként működött közre a Japán háborús kártalanítási akció lebonyolításában. A hajó időközben a Liberation Steamship Company használatába került és így okozott kárt a Hong-Kong-i Wallem Shipping cégnek és másoknak is. Hong-Kong legfelsőbb bírósága először megállapította a manilai kormány immunitását, később viszont a legfelsőbb bírósági teljes ülés megváltoztatta az ítéletet és megvonta az immunitást. A manilai kormány fellebbezése került aztán a Judicial Committee of the Privy Council elé.

<sup>75</sup> Jogtételét felvették a State Immunity Act of 1978. 10. szakasz (4) bekezdés a) pontjába. Lásd erről. *Marston, G.*: State Immunity – Recent United Kingdom Developments. *Journal of World Trade Law* 1979. évi 4. szám 352.

<sup>76</sup> (1977.) Q. B. 529.

<sup>77</sup> Lord Denning „európaias” immunitás felfogásáról már 1958-ban a *Rahimtoola v. The Nizam of Hyderabad* (1958) A. C. 379. ügyben hangot adott. Hasonlóképpen a *Thai-Europa Tapiaca Service Ltd. v. Government of Pakistan, Directorate of Agricultural Supplies* (1975) I. W. L. R. 1485. ügyben is az immunitás merev értelmezése ellen volt. Véleményével mindkét esetben kisebbségben maradt. A konvencionális angol bírói irányvonalat csak a Trendtex ügyben tudta megtörni. A meggyőzés érdekében a szerinte tarthatatlan helyzetet ítéletében Shakespeare-i segédlettel is dramatizálta: „... We must take the current while it serves, or lose our ventures” (*Julius Ceasar*: Act. IV. Sc. III.

<sup>78</sup> (1977) Q. B. 548.

A Trendtex eset jogváltoztató eredményét az 1978-as State Immunity Act is rögzítette. Így most már feltételezhető, hogy az angol bírói gyakorlatot sikerült egyirányúsítani.

A bírói gyakorlat változásával párhuzamosan folyt a funkcionális immunitást széles körben elismerő állami immunitási törvény előkészítése is. A State Immunity Act tervezetét a Lordok Háza vegyes fogadtatásban részesítette, de 1978. november 22-én mégis csak hatályba lépett az Egyesült Királyság immunitási törvénye. Ezzel az aktussal pedig elhárult az 1972. évi Európai Immunitási Egyezmény angol ratifikálásának belső jogi akadályai.

### 5. A francia jog

5.1. Franciaországban az abszolút monarchia a XVII. században szilárdult meg és XIV. Lajos uralkodása alatt érte el tetőpontját. Az abszolút monarchikus berendezkedésű állam fenntartása nagy bürokráciát és hadsereget igényelt. A nagyhatalmi és adminisztratív apparátus eltartásáról az ipar és a kereskedelem fejlesztésére ösztönző merkantilista gazdaságpolitikával kívántak gondoskodni. Az akkor kialakult francia merkantilizmus, szemben a merkantil gazdaságpolitika angol válfajaival nem tételezett az állam számára egy, a szuverenitástól sugárzó, immun státust.

A merkantilizmus legerőteljesebb formáját Franciaországban XIV. Lajos pénzügyminisztere Jean Baptiste Colbert alakította ki, nagy határozottsággal és nagy bürokratikus eréllyel. Colbert gazdaság szervező tevékenységére a területális-bürokratikus módszerek jellemzők. A helyi, területi adminisztráció képviseli nála az államot a gazdaságban, nem pedig a központi apparátus.<sup>79</sup>

A termeléshez közel álló bürokratikus szinten viszont nehezebb az állam gazdasági szuverenitásának mítoszát felkelteni és ébrentartani, mint a központi igazgatási apparátussal. Colbert rendszerében az állam csak az eredményeket követelte meg a területi adminisztrációtól. A gazdaság igazgatásának eszközeit azonban nem egységesítette. Így aztán: „Ahány felügyelőség, annyiféle szabályzat, annyiféle tarifa”. Mindennek az eredménye pedig az iparban is és a kereskedelemben is az lett, hogy a partikularizmust „egyesek a köz rovására merészen kihasználták.”<sup>80</sup>

A XVIII. század első felében már alig maradt valami a colberti gazdasági intézkedések eredményeiből. Franciaország a kereskedelmi háborúkat elvesztette, vesztés maradt a spanyol örökösödési háborúban, a hétéves háborúban. Mezőgazdasága tönkrement, és iparának, valamint kereskedelmének fejlődése sem volt annyira virágzó, hogy az állam kizárólagos gazdasági alapjává válhatott volna. Csődbejutott Franciaországban a merkantilizmus. Ennek hatása a gazdasági és jogi eszmék területén is jelentkezett.

A liberáikapitalista jogképződésre nagy hatással levő klasszikus közgazdaságtan Franciaországban ugyanis a merkantilizmus elleni éles harcban, fiziokrata szellemben alakult ki.<sup>81</sup> A fiziokraták pedig a gazdasági folyamatokat állami, közigazgatási beavat-

<sup>79</sup> Lásd: *Mátyás*: i. m. 14, 28. old.

<sup>80</sup> Lásd: *Mátyás*: i. m. 28. old.

<sup>81</sup> Lásd: *Mátyás*: i. m. 28–29. old.



kozás nélkül, a maguk természetességében tételezték. Súlytalan volt tehát számukra az állam státusa, így az elé nem is emeltek jogi védőpajzsot.

A XVIII. században, a történelem „francia századában”<sup>82</sup> nem volt tehát gazdasági, közgazdasági elméleti akadálya annak, hogy az állam magánjogi felelőssége megalapozódjon. Hasonló irányban hatottak a politikai, ideológiai tényezők is. A francia forradalom ugyanis radikális polgári forradalom volt. Erős burzsoázia vívta meg, olyan, melynek nem kellett egyezkednie a régi központi hatalommal és azon keresztül, a feudális erőkkal.<sup>83</sup> A francia forradalom eszmekörében kialakulhatott így az állami felelősség szemléleti kerete.<sup>84</sup>

A XVIII. század végére összeállt ugyanakkor az a követelmény is, hogy az állami szervek közpénz felhasználását ellenőrizni kell.<sup>85</sup> A liberálkapitalista gazdasági tisztesség kívánalmait neki szegezték az állami szerveknek is. Érdekes az, ahogy az állami szervek ellenőrzésének gondolata Franciaországban végülis megvalósult. Montesquieu fontosnak tartotta, hogy a törvényhozó hatalomnak joga legyen ellenőrizni a végrehajtó hatalmat.<sup>86</sup>

Az állami szervek tevékenységének ellenőrzése mégsem a montesquieu-i képletben került megvalósításra. Ennek az volt az oka, hogy Napóleon despotikus politikai törekvéseiből adódóan a parlament hatáskörének bárminemű bővítésétől óvakodott.<sup>87</sup> Ezért lett az ellenőrzés a Conseil d'État feladata. Napóleon politikai koncepciójában ennek a szervezetnek a végrehajtó hatalommal szemben a fék, a törvényhozói hatalommal szemben pedig – egy bizonyos fokig – az ellensúly szerepét is be kellett töltenie. Mindezt úgy, hogy a Conseil d'État lett a közigazgatási bíróságok legfelső szerve.

A közigazgatási bíráskodás régi szervezetét felszámolta a francia forradalom.<sup>88</sup> Ugyanakkor a bíróságok és a közigazgatás elválasztását is nagy elvi határozottsággal leszögezte a forradalmi törvényhozás.<sup>89</sup> Pontos hatásköri szabályokat azonban nem adott mindehhez. A hatáskörök emiatt a későbbiekben roppant változatosan alakultak. A forradalmi években és az első császárság idején a közigazgatási hatóságok minden olyan tevékenységének elbírálását kivették a rendes bíróságok hatásköréből, amit törvény kifejezetten nem sorolt oda.

Erre azért került sor, mert a forradalom a rendes bíróságokat az ancien régime idején működött nagy befolyású, reakciós bírói parlamentek utódjának tekintette, amiért is bizalmatlanul viseltetett velük szemben.

1806-ban egy dekrétum a Conseil d'État hatáskörébe utalta mindazokat a vitákat, amelyek a miniszterek, illetve az irányításuk alá tartozó minisztériumok által megrendelt munkák teljesítésével összefüggésben keletkeztek.

<sup>82</sup> Lásd: *Engels, F.*: Bevezetés „A szocializmus fejlődése az utópiától a tudományig” angol kiadásához. Marx–Engels: Válogatott művek. Budapest 1949. II. kötet 92–93. old.

<sup>83</sup> Lásd: *Eörsi*: i. m. 131–141. old.

<sup>84</sup> Lásd: *Vitányi*: i. m. 8. old.

<sup>85</sup> Lásd: *Harmathy*: i. m. 457. old.

<sup>86</sup> „De ha szabad államban a törvényhozó hatalomnak nem is lehet meg az a joga, hogy megállítsa a végrehajtó hatalmat, joga van és lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy megvizsgálják, miként hajtják végre az általa hozott törvényeket”. Lásd: Montesquieu, C.: A törvények szelleméről. Budapest, 1962. 321. old.

<sup>87</sup> Vö.: *Harmathy*: i. m. 461, 462. old.

<sup>88</sup> Lásd: *Harmathy*: i. m. 457. old.

<sup>89</sup> Lásd: 1789. dec. 22-i törvény III. szakasz 7. cikk, 1790. szept. 3-i alkotmány 3. cikk.

Harmathy Attila ebben a rendelkezésben az állami szervek közpénzhasználatának az ellenőrzését szükségesnek tartó és már a XVIII. század végére kikristályosodott tétel jelentkezését mutatja ki. Azt tartja ugyanis, hogy a közpénzekkel gazdálkodó miniszterek gazdálkodása feletti ellenőrzés terjedt ki a szerződésekre is.<sup>90</sup>

Az említett szerződésekből keletkező jogviták ekkor még csak hatásköri szempontból állottak speciális szabályozás alatt, a közigazgatási bíróságok azonban az ilyen jogvitákban továbbra is a civil jogot alkalmazták.

A XIX. század második felétől kezdődően viszont már egyre inkább az „acte de puissance publique” és az „acte de gestion” közötti megkülönböztetésre építve, megpróbálták rendezni a vitás hatásköri kérdéseket. Eszerint a bírói hatáskört az állapítja meg, hogy a kérdéses tevékenység kifejtésekor a közigazgatás, mint „hatalom” járt-e el, vagy pedig úgy, mint a privát felek, kik a *ius commune* szabályainak tartoznak engedelmessékedni.<sup>91</sup>

A gondolat először a közigazgatás deliktuális felelőssége körében nyert alkalmazást.<sup>92</sup> Elsőként a Conseil d'État 1855-ben a „Rotschild” esetben hozott ítéletében<sup>93</sup> jelzi, hogy a „public service”-ek működési feltételeinek a szabályozása nem történhet kizárólag a magánjog elveinek és szabályainak figyelembevételével.

Továbbviszi ezt a gondolatot a szintén deliktuális természetű Blanco ügyben tett megállapítás<sup>94</sup>, miszerint az államot terhelő felelősségre nem alkalmazhatók a Code civil magánosok közötti viszonyokra vonatkozó rendelkezései, hanem ilyenkor a service public szükségletei szerinti különleges szabályoknak van relevanciája. A Blanco eset jogtételének jelentősége a deliktuális jog határait meghaladta a szerződési jog fejlődését is befolyásolta és a közigazgatási jog alapvető tételévé vált. Ezzel az esettel rögzítődött ugyanis az az elv, hogy minden a központi közigazgatással szembeni igényérvényesítés elbírálása tartozzon a közigazgatási bíróság elé, kivéve, ha a közhivatal kifejezetten lemondott a tevékenység közhatalmi minősítéséről.<sup>95</sup>

A bizonytalan hatásköri kérdések rendezését hozó Blanco ítélet után vált lehetővé, hogy a Conseil d'État hozzákezdhesen az állam magánjogi felelőssége bírói alkotta jogának kialakításához. A Conseil d'État elmélettörténetileg is nagyon jelentős munkát végzett. Ítélezésében progresszíven hatott „a fejlettség legmagasabb fokára emelkedett” francia közjogi kultúra<sup>96</sup>, a Conseil d'État bírának magas közigazgatási kvalifikáltsága, a francia közigazgatási jog kodifikátlansága és ezzel összefüggésben a Conseil d'État esetjogias, jogfejlesztésének a dinamizmusa.<sup>97</sup>

<sup>90</sup> Lásd: Harmathy: i. m. 457. old.

<sup>91</sup> Lásd: Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. Budapest. 1940. 24–25. old., 97–98. old.

<sup>92</sup> Jéze, G.: Les principes généraux du droit administratif 3. kiadás Paris 1925–1930. III. kötet 161–167. old. (A továbbiakban: i. m.)

<sup>93</sup> C. E. 1855. dec. 6. Rotschild Rec. 1855. 707.

<sup>94</sup> Trib. des Confl. 1873. febr. 1. Dall. Per. 1873. 3, 17–21.; Rec. 1873. pótkötet. 51.

<sup>95</sup> Cö.: Langrod: i. m. 346. old.

<sup>96</sup> Lásd: David, R.: A jelenkor nagy jogrendszerei. Budapest. 1977. 73. old.

<sup>97</sup> A francia közigazgatási jog esetjogias jellegéről lásd: Hamson, C. J.: Le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Law Quarterly Review. 1952. évi 1. szám 60. old., és uő: Executive Discretion and Judicial Control. London. 1954. 213. old.

Jellemző módon a fejlődés eredményeit a francia szerzők inkább a közigazgatási jog kodifikálatlanságára vezetik vissza, mintsem a jogállamiságra. Jéze például kifejezetten „szerencsének” tartja e nagy joganyag kodifikálatlan állapotát.<sup>98</sup>

5.2. A szerződési jog, és ezen belül különösen a közigazgatási szerződés intézménye, alapvető fontosságú az állam magánjogi felelősségének francia kialakulási útján. A közigazgatási szerződés intézménytörténetének intenzív szakaszát megnyitó deliktualis természetű Blanco ügyben kifejtett álláspontot tovább finomította, a Conseil d'Etat-nak a Terrier ügyben 1903. február 6-án hozott ítélete. Az elbírálandó tényállás az volt, hogy egy megye közigazgatása viperairtás előmozdítása céljából, minden egyes elpusztított vipera után díjat tűzött ki.

A kártékony állatok elleni hadjárat túl jól sikerült, minek következtében a megyei közigazgatásnak fizetési nehézségei támadtak. Ezért a megye közigazgatási vezetője azt indítványozta, hogy a megye és a községek között fele-fele arányban osszák meg a díjfizetési terhet és egyben megtagadta a már esedékessé vált díjak kifizetését. Az egyik kifizetetlen vipera vadász a Conseil d'Etathoz fordult jogorvoslásért.<sup>99</sup> Az ügyben problematikussá lett hatásköri vitában, a közigazgatási bíróság hatáskörét végül is az a frissen fogalmazott tétel alapozta meg, hogy minden „service public” ellátására irányuló cselekményt közigazgatási jellegűnek kell tekinteni, függetlenül attól, hogy egyoldalú hatósági cselekményként, vagy szerződéses formában jelenik meg.

Míg az állami tevékenységek jogalkalmazási felosztásának XIX. századbeli alapvető francia szempontja az „actes de puissance” – „actes de gestion” megkülönböztetés volt, mely mögött a szuverenitás eszméje húzódott meg, addig a XX. századi francia jogban már inkább az a disztribúciós alap került előtérbe az állami tevékenységek megítélését illetően, hogy azok közszolgáltatás szervezésére irányulnak-e, beletartoznak-e a „service public” körébe.<sup>100</sup>

Az állami felelősségre vonatkoztatva is jól ismeri fel a helyzetet Duguit, mikor összegzően azt írja, hogy „a szuverenitás fogalma helyébe a service public – koncepció lép.”<sup>101</sup>

Az individuális liberális társadalomban az állam szuverenitását hangsúlyozva lép a jogviszonyokba. Ezzel szemben a kollektív gondolatokat tükröző service public-ek társadalmában az állam, a közérdek szolgálatára hivatkozással kíván a maga számára jogi privilégiumokat teremteni. Teheti ezt, hiszen a service public alapeszméje a közérdek primáciája. Vagy ahogy Jéze írja: „A service public szabályszerű működéséhez fűződő közérdek nem szenvedhet sérelmet a szerződő fél magánérdeke miatt... Ez a tétel

<sup>98</sup> Jéze: i. m. 2. kiadás Paris 1914. Előszó II. old. Lásd még: *Rouvière, J.*: Les contrats administratifs. Paris 1930. 101–102. old.; *Hauriou, M.*: Précis de droit constitutionnel, 2. kiadás. Paris 1929. 228, 236. old.; *Duguit, L.*: Traité de droit constitutionnel. 2. kiadás Paris 1927. I. kötet 677. old.

<sup>99</sup> C. E. 1903. febr. 6. Terrier S. III. 25.

<sup>100</sup> A Théron ügyben például Montpellier városnak mint megrendelőnek, sintéri teendők ellátására kötött vállalkozási szerződését minősítette a Conseil d'Etat a „service-public” körébe tartozónak a lakosság biztonságára és közegészségügyi szempontokra apellálva. C. E. 1910. márc. 4. Théron. RDP. 249.

<sup>101</sup> „Aussi la notion de service public vient remplacer celle de la souveraineté”. *Duguit, L.*: Les transformations du droit public. 3. kiadás Paris, 1925. Előszó XIX. old.

minden törvényi rendelkezés és minden ilyen értelmű szerződési klauzula hiányában is érvényes. A szerződő fél kötelezettsége implicite, de fatálisan következik a service public fogalmából.”<sup>102</sup> Az állam a service public körében kifejtett tevékenységének jogi megítélésénél különös elbírálásra tarthat számot.

Az állami tevékenység „különös elbírálása” a service public korában már nem az állam immunitásának megállapítását jelenti, hanem csak annyit, hogy a kérdéses tevékenységről való döntés hatáskörileg a közigazgatási bírósághoz tartozik. A közigazgatási bírói gyakorlat persze kitermeli az állami prerogatívák viszonylag széles körét – többnyire a közérdekre hivatkozással –, melyek ha összességükben nem is érik el az „ab ovo” immunitás szintjét, helyenként ugyancsak megközelítik azt, és így az állam számára „státust” teremtenek.<sup>103</sup>

A későbbi, első világháború utáni jogfejlődés számára a „service public” disztribúciós ismérve már túlságosan nagyvonalúnak, pontatlannak bizonyult. A Terrier ügy jogtétele is kiegészítésre szorult. A korrekciókat a Conseil d’Etat maga végezte el. A helyzet megváltozását és a francia jogalkalmazás jogpolitikai elveinek a módosulását az hozta magával, hogy az első világháború alatt és azt követően, megnőtt a gazdasági természetű közszolgáltatások fontossága. A „service public” az ipar és a kereskedelem területeire is kiterjedt.<sup>104</sup> E körökben pedig az állami tevékenység jogi megítélésénél arra is érzékenynek kell lenni, hogy az állam fellépésének volt-e nyereség orientációja.

Ha a service public célja nyereség elérése, akkor úgynevezett ipari vagy kereskedelmi service public-kel („service public á caractère industriel ou commercial”) állunk szemben, és az ilyen viszonyokra a magánjog szabályait kell alkalmazni. Ha viszont az állami tevékenységnek valóban a „köz” többé-kevésbé közvetlen szolgálata képezi célját, akkor a szűkebb értelemben vett, valóságos service public-kel („service public proprement administratif”, „véritable service public”) van dolgunk és ilyenkor a közigazgatási jog többnyire privilegizáló szabályait kell alkalmazni.<sup>105</sup>

A jogirodalom a Terrier esetben kifejtett elmélet és a „service public á caractère industriel ou commercial” modern elmélete között – főleg Waline nézeteire alapozva –, abban látja a különbséget, hogy míg az előbbi szerint a közigazgatás választhat a magánjogi és a közjogi eljárás mód között, addig az újabb doktrínában a nyereséges ipari vagy kereskedelmi service public esetén a magánjogi eljárás mód mindig kötelező.<sup>106</sup>

Megfigyelhető tehát a francia jogfejlődésben, hogy míg „A XIX. század második felében és a századforulón a gyakorlat a közszolgáltatások és a közüzem fogalmának kiterjesztése irányában haladt, az I. világháború kezdete után változás történt és kezdték

<sup>102</sup> Jéze G.: Contrats administratifs, Paris, 1934. 182, 183. old. Lásd: Valló: i. m. 107. old.

<sup>103</sup> Külön tanulmányban szeretnénk foglalkozni majd a későbbiekben az állam számára státust teremtő modern jogi technikákkal, ezért erre a témára itt most nem térünk ki.

<sup>104</sup> Vo: Valló: i. m. 49–68. old.

<sup>105</sup> A „service public” fogalmának jelzett differenciálását az alábbi ügyekben végezte el az államtanács: C. E. 1921. december 23.; Société générale d’armements, Rec. 1109.; (szerződési ügy) C. E. 1924. máj. 23.; Société „Les affréteurs réunis” Rec. 498. (szerződési ügy); C. E. 1935. febr. 13., Société française de constructions mécaniques. D. H. 1935. 239.; (szerződési ügy); C. E. 1932. január 29. Kuhn. S. 1932. III. 96. (deliktuális ügy)

<sup>106</sup> Lásd erről: Valló: i. m. 50. old.

bizonyos fokig szűkíteni a fogalmat”.<sup>107</sup> Az utóbbi változásnak, a service public fogalom szűkítésének fontosabb vonásai a következők szerint összegezhetők:

– az állam gazdasági feladatainak és konkrét fellépéseinek megsokasodása a közszolgáltatási jelenségeket kiterjesztette a gazdaságra is,

– a gazdaság területén nehezebb megítélni az állami tevékenységek közérdekű indítékainak tisztaságát, mivel a nyereségek lecsapódásának és újra elosztásának gyakorlata relatívvá, homályossá tette a gazdasági közérdek fogalmát,

– a bírói gyakorlat a közérdek fogalmi tisztaságának megőrzése érdekében a privilegizált állami fellépések körét a „veritable service public” eseteire szűkítette, míg a nyereség orientációjú állami gazdasági aktusokat a civil jog hatálya alá utalta.

A I. világháború után a francia indikatív állami tervezés hatására, a tervek előkészítése és végrehajtása körében a közigazgatási szerződéseknek új felhasználási területe nyílt meg.<sup>108</sup>

5.3. A francia jogban az állam deliktuális felelősségének a kialakulása nagyban hasonlít az előbbieken ismertetett szerződési jogi folyamathoz. A kontraktuális fejlődést befolyásoló tényezők közül itt is jelentkezik a szuverenitás problematika és a service public eszme.

Egyedül talán az állami szervek ellenőrzésének a gondolatát és az ezzel összefüggő politikai követelményt nem tudjuk, mint önálló determinánst kimutatni a deliktuális fejlődésben.<sup>109</sup> E tényező hiányának az a jogtörténeti oka, hogy az állam szerződésen kívüli kárfelelősségének a problémái csak úgy szűk nyolcvan évvel később váltak érzékenyebbé, mint a szerződésiek.

A jogirodalom tanúsága szerint az állami felelősség deliktuális jogi specifikumaira az 1873-ban eldöntött Pelletier ügy irányította rá a figyelmet.<sup>110</sup> Eleinte, mikor azon az alapon mentesülhetett az állam a felelősség alól, hogy mint szuverén hatalom járt el, akkor a deliktuális joggyakorlatban az állam károkozó tevékenységeit „actes d'autorité” – „actes de gestion” alapon osztották meg.<sup>111</sup>

A századforduló után a szerződésen kívüli kártérítési jogba is betört a service public eszme. Ekkor az állami tevékenységek minősítésének az alapja itt is már nem a szuverenitás volt, hanem a közérdek.

A „service public” bővülő jogalkalmazási tendenciájának a deliktuális esetek nem adtak impulzusokat. Ekkor a deliktuális joggyakorlat inkább csak támaszkodott a szerződési jogra. Ellenben az első világháború után akkor, amikor a „service public” köre szűkülni kezdett a jogalkalmazásban, egyre többet találkozni deliktuális tényállásokkal, az újabb fejlődési irányt jelző ítéletekben.

A „service public” eseteinek a differenciálásában és a „service public á caractére ou commercial” körének pontosításában, valamint civiljogi szabályozás alá helyezésében fon-

<sup>107</sup> Harmathy: i. m. 468. old.

<sup>108</sup> Vö: Harmathy Attila: Összehasonlítás a „gazdasági szerződések” körében. Állam- és Jogtudomány. 1973. évi 4. szám 614. old.; Sárközy Tamás: Az állami makroökonomiai tervezés egyes jogi kérdései Nyugat-Európában. Állam- és Jogtudomány 1974. évi 3. szám. 444. old.

<sup>109</sup> Ezen megállapításunknál az ellenőrzést nem a „service public” megnyilvánulásának tekintjük, hanem korai XVIII. századvégi előzményének.

<sup>110</sup> Lásd: Friedmann: i. m. 411. old.

<sup>111</sup> Lásd: Valló: i. m. 60. old.

tos szerepet töltöttek be a Conseil d'Etat gyakorlatában a Kuhn,<sup>112</sup> a Mabile,<sup>113</sup> a Tribunal des Conflicts gyakorlatában pedig a Colonie de la Cote d'Ivoire, Société de l'Quest-African (ez az eset, amit a jogirodalom többnyire csak „Epoka komp” ügy elnevezéssel emleget),<sup>114</sup> a Mélinette<sup>115</sup> és a Verbanck<sup>116</sup> esetek ítéletei, valamint a velük kapcsolatos irodalmi viták. Közülük a Kuhn és az Epoka komp eseteket a szerződési alapú problémák megoldásánál is gyakran szokták hivatkozni.

Az állam deliktuális felelősségének francia jogbeli megalapozódásával kapcsolatban, az alábbi jellemző vonásokra utalnánk még:

– Az esetek többségében ma már a károsulttal szemben a károkozó közhivatalnak polgári bíróság előtti felelősségre vonását, az állam felelősségének közigazgatási bíróság általi megállapítása helyettesíti.<sup>117</sup>

– Korábban a közhivatalok ellátása során magánosoknak okozott károk megítélésénél elkülönültek a „faute de service” és a „faute personnelle” esetei és az utóbbiakban polgári bíróság járt el. Manapság azonban a két felelősségi kör határai már elmosódtak. Waline modern közigazgatási jogi könyve is elveti a kettős terminológiát és helyettük a „faute détachable de l'exercice des fonctions” formulát használja és abba bevonja még a hatáskör túllépésének eseteit is.<sup>118</sup>

– Az állam felelősségét a francia jogban elterjedten vétkességi alapon értelmezik. Újabban viszont a Conseil d'Etat döntéseiben nyomónkövethető a „responsabilité sans faut” tendenciájának a bővülése.<sup>119</sup>

– A hatalmi ágak szétválasztásának elve értékelődik abban a sajátosságban is, hogy bírói ítéletben nem lehet az államot valamilyen adminisztratív aktus véghezvitelére kötelezni – természetbeni restitúcióként, hanem az állam csak „in pecunia” marasztalható.<sup>120</sup>

5.4. A francia nemzetközi magánjogban, ahol a service public eszméje – az állam belső jelensége lévén – már nem hatott, ott az állam abszolút immunitásának letörése – a belső joghoz képest csak lényegesen megkésettén ment végbe. A változási folyamat itt, ezen a területen kifejezetten nehézkes és lassú volt.<sup>121</sup> A Cour de Cassation 1937-ben egy, a Szovjetunió ellen indított perben nem ragaszkodott ugyan az abszolút immunitási felfogáshoz<sup>122</sup>, később azonban hosszú ideig konkurrált még egymással az abszolút immunitási és a funkcionális immunitási elv a francia nemzetközi magánjogi bírói gyakorlatban. Az 1950-es évek végére csak annyi tisztázódott, hogy az állami vállalatokat nem

<sup>112</sup> C. E. 1932. jan. 29., S. 1932. III. 96.

<sup>113</sup> C. E. 1933. nov. 27., RDP 620.

<sup>114</sup> Trib. des Conf. 1921. jan. 33., S. 1924. III. 34.

<sup>115</sup> Trib. des Conf. 1933. júl. 10., S. III. 97. Ez az ügy ellenkező előjelű, sokat kritizált ítélettel ért véget.

<sup>116</sup> Trib. des Conf. 1933. nov. 27., RDP 1933. 620., D. P. 1934. III. 9.

<sup>117</sup> Lásd: Waline, M.: Droit Administratif, 9. kiadás, Párizs, 1963. 1372. §

<sup>118</sup> Waline: i. m. 1365. §., 1366. §

<sup>119</sup> Lásd: Long, M., Weil, P. és Braibant, G. szerkesztették: Le grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative. 5. kiadás 1969. 153–156. old.

<sup>120</sup> Lásd: De Laubadère A.: Traite élémentaire de droit administratif 4. kiadás Paris 1967. I. kötet 658. old.

<sup>121</sup> Schmitthoff: i. m. 460., 463. old.

<sup>122</sup> Chaliapine C. USSR. Dalloz Periodique 1937. Első rész 63. old.

illeti meg az immunitás.<sup>123</sup> Az 1960-as években kezdett felerősödni a funkcionális szemlélet,<sup>124</sup> minek végső térhódítását a Cour de Cassation-nak 1969-ben az Irán Államvasutak Igazgatóságát marasztaló ítélete jelezte.<sup>125</sup>

## 6. A német jog

6.1. A kapitalizmus kialakulásával az államok kormányzati tevékenységében megsohasodtak a jogi elemek. A racionális gazdasági cselekvés szilárd jogrendszert és következetes jogalkalmazást, „kalkulálható” igazságszolgáltatást kívánt, a kormányzati munka jogi jellegét ezért erősíteni kellett. E folyamat a reneszanszkorral indult.<sup>126</sup> A jogászok kormányzati szerepének újkori kezdetét pedig szinte naptárilag rögzítették. Gattinarát, a worms-i 1521. évi birodalmi gyűlésen, V. Károly német-római császár oldalán fellépő piemonti származású jogászt tekintik a jogász-hivatalnok-miniszter típus első alakjának.<sup>127</sup>

A weberi értelemben vett „racionális” bürokratikus adminisztráció Németországban, pontosabban Poroszországban jelentkezett elsőként,<sup>128</sup> és noha a jogász munkakormányzati térhódításának – említett – korai példája is német vonatkozású, mégis sokáig kellett várni addig, míg a jogállamiság eszméje ténylegesen hatni tudott és valóban kialakíthatta az állami felelősség intézményeit a német jogban.

Gátló tényezők szép számmal akadtak. A folyamatot szaggató és akadályozó jelenségek körében, első helyre kívánkozik a német polgári fejlődés ellentmondásossága. A burzsoá és feudális viszonyok párhuzamos hatása. Németországban és Ausztriában a merkantilizmus a kameralizmus formájában jelent meg. Hatása egészen a XIX. század első harmadáig érezhető volt.

A hasonlatosságok ellenére a kameralisták felfogása különbözött a kortárs merkantilistákétól. Ők ugyanis nem az eredeti tőkefelhalmozás következtében megerősödő burzsoázia közgazdaszai. A német polgárság gyenge volt még a XVIII. században, sőt még a XIX. század elején is ahhoz, hogy önálló gazdasági ideológiát teremtsen a maga számára. Helyette a gazdaság alapvető elveit a királyi kincstár érdekeit szem előtt tartó kameralisták fektették le. Így terjedhetett egy ellentmondásos társadalmi politikai helyzet termékeként a kameralizmus,<sup>129</sup> ami alapul szolgált a német jogban sajátos jogi helyzettel rendelkező „fiscus” intézmény fennmaradásához.

<sup>123</sup> Lásd: *Schmittthoff*: i. m. 460. old.

<sup>124</sup> Ezt a tendenciát jelzi a *Gugenheim c. Etat de Vietnam*; *Bauer, Marchal et Cie c. Ministre des Finances de l'Etat turc* (1962) GG. G. D. I. P. 654–656. old. és az *Enterprise Pérignon et autres c. Government des Etats-Unis* (1965). 69. R. G. D. I. P. 532–533. ügyek. Lásd még: *Sinclair*: i. m. 265–266. old.

<sup>125</sup> *Administration des Chemins de Fer iraniens c. Société Levant Express Transport* (1969) 73. R. D. I. P. 883–884. old.

<sup>126</sup> *Weber M.*: *General Economic History*. New York, 1961. 208. old.

<sup>127</sup> *Friedenthal R.*: *Luther élete és kora*. Budapest, 1977. Hivatkozva: *Kemenes Egon*: *Közgazdászok a kormányzatban*. Valóság, 1979. évi 11. szám 11. old.

<sup>128</sup> *Caplan, J.*: „The imaginary universality of particular interests”: the „tradition” of the civil service in German history. *Social History*. 1979. évi 2. szám 302. old.

<sup>129</sup> *Vö: Mátyás*: i. m. 16–17. old.

A német területeken a polgári forradalom végigvitelének útjai eltorlaszolódtak, a „szétdaraboltság kisszerű viszonyai közepette”.<sup>130</sup> A burzsoázia és a feudális erők elhúzódozó konfliktusa, a polgári forradalom „késleltetése” ellentmondásos nézeteket hívott életre a közgazdaságtan és a jog területein egyaránt.

A különböző felfogásoknak közös vonása az volt, hogy az államhatalomnak egyaránt fontos szerepet szántak – de különböző célokból.

A feudalizmus mellett apelláló gazdasági romanticizmus az államban látta azt az erőt, mely visszaszállíthatja, vagy amennyiben még fennmaradtak, fenntarthatja a régi feudális kötöttségeket, megszüntetheti a termelőknek a tőkés fejlődés által létrehozott szétforgácsoltságot és feltartóztathatja a tőkés fejlődést. Tagadják a romanticisták, hogy az állam emberek közötti megegyezés terméke lenne, ugyanakkor azt is állítják, hogy az állam nem egyszerűen jogi intézmény, ami bármikor megváltoztatható, hanem az emberi viszonyok összességéént magában hordja célját és mint ilyen, független az egyének akaratától. E felfogás szerint tehát az ember feltétel nélkül alá van vetve az államnak.<sup>131</sup>

A burzsoá gazdaság mellett érvelő közgazdászok szintén az államra alapoztak. Az államhatalomtól várták a német polgárság támogatását. Hangsúlyozták a társadalmi gazdaságnak az egyéni gazdaságoktól való különbözőségét és a nemzeti érdekek primátusát.<sup>132</sup> A XIX. század német közgazdái politikai hozzáállásuktól függetlenül – az államban látták a gazdaságot megreformálni képes egyetlen erőt. A közgazdasági elméletekben is tükröződő etatizmust csak növelte a nemzeti egység megteremtése iránti törekvések során kialakuló „német állam” eszme.

A gazdasági és politikai előzmények ideológiailag is megalapozták a bismarcki „rendőrállamot”, melynek a végrehajtó hatalmat túlsúlyba billentő kormányzási stílusa jelentősen befolyásolta a későbbi német jogfejlődést. Az állami felelősség témájának például erősen etatista beágyazást adott. Harmathy Attila a rendőrállam igazgatási sajátosságainak tulajdonítja azt is, hogy Németországban a közigazgatási szervek szerződésekkkel kapcsolatos tevékenységei feletti ellenőrzés gondolata sokáig fel sem merült.<sup>133</sup>

Mégis az állami felelősség kialakulása szempontjából negatív történelmi közegek minősülő „rendőrállam” korában rendeződnek, koncentrálódnak és válnak hatni képessé a téma további fejlődése szempontjából alapvető jelentőségű tényezők. Ekkor alakul ki ugyanis a közszolgáltatások gyakorlata, ekkor alakul ki a közigazgatási jog elmélete<sup>134</sup>, ekkor válik különösen látványossá a korábbi polgári forradalmak szabadságot és a demokráciát hirdető eszméinek ütközése a fennálló államrendszerrel<sup>135</sup> és ekkor jelentkezik ismét, most már a további jogfejlődést befolyásolóan a jogállamiság magáról korán jelt adó, de azóta többször elfelejtett eszméje a német jogban.

<sup>130</sup> Lásd: *Eörsi*: i. m. 141. old.

<sup>131</sup> Lásd: *Müller, A.*: Die Elemente der Staatskunst. Berlin 1809. II. kötet. 66. old.; *Mátyás Antal*: i. m. 129. old.

<sup>132</sup> *List, F.*: A politikai gazdaságtan nemzeti rendszere. Budapest 1940. 173–210. old. A mű első kiadása 1841-ben jelent meg.; *Mátyás Antal*: i. m. 165–172. old.

<sup>133</sup> *Harmathy*: i. m. 462. old.

<sup>134</sup> *Vö: Harmathy*: i. m. 469. old.

<sup>135</sup> *Vö: Berlin, J.*: Two concepts of liberty. Oxford. 1958. 51–52. old. *Sejersted, F.*: Democracy and „the rule of law”. Some historical experiences of contradictions in the striving for good government. Social Science Information 1979. évi 6. szám 945. old.



Mindezen tényezők úgy válhattak hatni képessé, hogy időközben kiéleződött a bismarcki Németország alapvető problémája, felerősödött az ipari forradalom hatásainak a konzervatív teokratikus állam, az „Obrigkeitsstaat” kereteire gyakorolt feszítő ereje.<sup>136</sup>

A német közigazgatási jogtudomány a hatalmi ágak megosztása elv jegyében fennállott jogállam talaján alakult ki. Konceptiójában érzékenyen kezelte az állami kényszer-egyéni szabadság kettősét.<sup>137</sup> A jogállamot és vele együtt a demokratizmust a szabadság két felfogásával is viszonykapcsolatba szokták állítani. Megfeleltetik az állami hatalom korlátozására építő negatív szabadság koncepcióval is, de megfeleltek a szabadságot pozitív tevélegességek lehetőségeiben látó felfogással is.<sup>138</sup> A jogállamiság számolt azzal, hogy az államszervezet hasznos funkciói mellett, néhol károsan-fenyegetőleg is hat a társadalomra. A jogállamiságnak célja volt ezért korlátozni az államhatalmat, a kialakuló szociáldemokratikus ideológia pedig megpróbálta – polgári keretek között – aktivizálni a társadalmat, az államhatalom gyakorlásában való részvételre.<sup>139</sup>

A burzsoá társadalom német fejlődésében úgy alakult, hogy az állammal szemben az „állampolgári kompetencia” jobban kiépült, mint az úgynevezett „politikai kompetencia”.<sup>140</sup> Az állampolgári és polgári jogok érvényesítésére szélesebb lehetőségek adódtak tehát, mint a politikai természetű lehetőségek gyakorlására. Azzal magyarázható mindez, hogy a jogállam jellege megkövetelte ugyan a szociális igazságosság formál jogi érvényesülését, de többet nem.<sup>141</sup>

6.2. A XVIII. században és a XIX. század első felében a német jogban is megvolt az uralkodó perlésének az akadálya, tehát az immunitás probléma szuverenitás felőli megközelítése. A szuverenitás, mint perlési akadály azonban csak a császárral szemben felmerült vitákban hatott, az egyes német államok hercegeivel<sup>142</sup> a közigazgatási szervekkel szemben viszont nem.

Témánk szempontjából kiemelésre érdemes a német gyakorlat azon vonása, hogy az állam, ha polgári jogviszonyba lépett, akkor azt mindig a „fiscus”-on keresztül tette. Kialakult így hát az a tétel, hogy a fiscusnak – ha vannak is bizonyos előjogai – gazdasági tranzakcióra a magánjog szabályait kell alkalmazni.<sup>143</sup>

A közigazgatás szerződéseinek területén is a civiljog kapott domináns szerepet. Ezt a módszert az is erősítette, hogy a „Rechtsstaat” már akkor védeni próbálta az állampolgárokat a közigazgatással szemben, mikor a közigazgatási bíraskodást még nem is hozta létre. A későbbiekben továbbra is megmaradhattak a polgári jog alkalmazásánál, annál is inkább, mert a közigazgatási bíróságoknak megalakításuk után – a sajátos német–osztrák

<sup>136</sup> Vö.: *Stürmer, M.*: Konservatismus und Revolution in Bismarcks Politik. Lásd az ugyanő szerkesztette: *Das kaiserliche Deutschland*. Düsseldorf 1970. című kötet 143. old.

<sup>137</sup> Lásd: *Lőrincz Lajos–Nagy Endre–Szamel Lajos*: A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai. Budapest, 1976. 254. old.

<sup>138</sup> Lásd: *Sejersted*: i. m. 945. old.

<sup>139</sup> Lásd: *Sejersted*: i. m. 947. old.

<sup>140</sup> Lásd: *Almond, G. A., Verba, S.*: The civil culture. Princeton, 1963. 173, 177. old.

<sup>141</sup> Vö.: *Merk, W.*: Deutsches Verwaltungsrecht. Berlin 1962. I. kötet 773–788. old.

<sup>142</sup> Lásd: *Harmathy*: i. m. 460. old.

<sup>143</sup> Lásd: *Savigny, F, K.*: System des heutigen römischen Rechts, Berlin, 1840. II. kötet 245. 360–362. old.; *Harmathy*: i. m. 460. old.

felfogásnak megfelelően –, csak az egyoldalú közigazgatási aktusok törvényessége felőli döntésre korlátozódott a hatáskörük.<sup>144</sup>

Az állami adminisztráció szerződési jogvitáira a polgári bíróságoknak volt hatásköre. A közigazgatási szervek szerződéses fellépése azonban többnyire csak a közmunkák és közszolgáltatások körére szorítkozott. Egyébként inkább unilaterális aktusokat alkalmaztak.<sup>145</sup>

Az egyoldalú aktusok jelentették a közigazgatási tevékenység tipikus formáját. Ez a körülmény általánosságban is rányomta bélyegét a német–osztrák közigazgatási jogi gondolkodásra. Ezért sem köthetett meg sokáig a közigazgatási szerződés kategóriája sem az elméletben, sem pedig a gyakorlatban.<sup>146</sup> Az intézmény kialakulása ellen ható tényezők ellenére, a német jogirodalomban is élt már a XIX. század második felétől kezdve az „öffentlich-rechtlichervertrag” elnevezés. Igaz azt a különféle elemzések eleinte inkább csak didaktikai céllal használták.<sup>147</sup>

Századunkban aztán már bizonyos intézménytörédei is kialakulnak a közigazgatási szerződéseknek. Ilyennek tekinthetők mindenekelőtt a „Vereinbarungen” terminológiával jelentkező, közigazgatási szerveket, testületeket érintő koordinációs tartalmú megállapodások,<sup>148</sup> melyek a klasszikusan az árucserére épülő és így az alanyokat mereven szembeállító szerződésekhez képest, számtalan speciális vonást mutatnak fel és irányt nyitnak az „organizációs” szerződések felé.

De önálló intézménytörédeknek tekinthetők a közigazgatási szervek és privát felek között kötött és közszolgáltatások nyújtására felhasznált szerződések,<sup>149</sup> valamint a kisajtításokat és az adózásokat egyszerűbbé tevő megállapodások.<sup>150</sup>

A közigazgatási jogban a Forsthoff által hozott lényeges fordulat, a szolgáltató szemléletű közigazgatás, a „Leistungsverwaltung” megjelenése<sup>151</sup> új lökést adott a közszolgáltatások szerződéses lebonyolítási módszerének.

<sup>144</sup>Lásd: *Langrod*: i. m. 356. old.

<sup>145</sup>Lásd: *Herritt R. H.*: *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Vienna 1922. 446. old.; *Langrod*: i. m. 363. old.

<sup>146</sup>Megjegyezzük egyidejűleg, hogy a német jogban is léteztek olyan közigazgatási aktusok, amelyekhez az érintett beleegyezésére is szükség volt („Verwaltungsakt auf Unterwerfung”) és olyanok is, amelyek bizonyos összefüggésben álltak egymással („Gesamtakt”) csakhogy azok lényegét mégis unilaterálisnak tartották, és így nem tekinthetők a közigazgatási szerződések német kontraktuális előzményeinek. Lásd: *Langrod*: i. m. 351. old.

<sup>147</sup>*Mayer O.*: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig. 1895. I. kötet 98. 137. old.

<sup>148</sup>Lásd: *Adomovich L.*: *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*. 5. kiadás. Vienna 1954. I. kötet 83. old.

<sup>149</sup>*Binding, K.*: *Zum Werden und Leben der Staaten München–Leipzig* 1920. 95. 191. old.;

<sup>150</sup>*Nawiasky, H.*: *Allgemeine Rechtslehre* 2. kiadás Zürich–Köln. 1948. 219. old.; *Tedeschi, G.*: *Some Aspects of the Concept of Contract*. Israel, Law Review 1966. évi 2. szám 234, 235. old.; *Giese, F.*: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 3. kiadás Tübingen 1952. 21. old. és 94–96. old.; *Forsthoff, E.*: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. 2. kiadás Munich–Berlin 1951. I. kötet Allg. Teil. 218. old. Giese a közigazgatási szervek és az individuumok között létrejövő megállapodásokat „unechte öffentlichrechtliche Verträge”-ként minősíti.

<sup>151</sup>Az új irányt felvázoló első tanulmány 1938-ban jelent meg: *Forsthoff, E.*: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. München 1938. Forsthoff tanulmánya már ekkor is nagy figyelmet keltett, de a fasiszmus és a háborús szükségállapotok miatt hatása inkább csak a második világháborút követően bontakozhatott ki.

Ameddig a mayeri meghatározottságú alá-fölé rendeltségi viszonyokra, unilaterális adminisztratív aktusokra épülő és a „rendőrállam” szellemétől átítatott közigazgatási szemlélet, kifejezetten gátolta a közigazgatási szerződés általános koncepciójának a rögzítődését, addig a „Leistungsverwaltung” világa már megfelelőbb, támogatóbb a kontraktuális eszközök közigazgatási adaptálása számára.

A forsthoffi fordulat megérintette a közszolgáltatások körében a szervező jellegű, koncessziós viszonyokat, azaz a közigazgatási szervek és a közszolgáltató magánvállalatok közötti kapcsolatrendszer, valamint a közszolgáltatások nyújtásának a közszolgáltató közigazgatási szervek és az állampolgárok között kialakult relációit egyaránt.<sup>152</sup>

Az az újszerű vonás, hogy a „Leistungsverwaltung” körében az egyén nemcsak a jogállami minimát, a törvényszerű jogalkalmazást igényelheti a közigazgatástól, hanem bizonyos feltételek fennforgása esetén szolgáltatások nyújtását is. Olyan jogviszonyok keletkeznek így a közigazgatás és az egyének, valamint a közigazgatás és meghatározott társadalmi csoportok, közösségek között, hogy a hagyományos közigazgatási jogdogmatika nem tud velük mit kezdeni.<sup>153</sup>

A pozitív irányú szemléleti változások ellenére, a közigazgatási szerződések intézményi összképe még a XX. század derekán is meglehetősen tisztázatlan, kialakulatlan. A német jogirodalom ebben az időben is túlnyomóan negatív módon viszonyult ahhoz a kérdéshez, hogy vajon az egyoldalú közigazgatási aktusok szerepét átvehetik-e a közigazgatási szerződések.

Hangsúlyos volt ellenben az a nézet is, miszerint a közigazgatási szerződések intézménytöredékeit ha valahol, akkor a gazdasági igazgatásban lehet leginkább felhasználni, ott ugyanis az utasítások jelentősége viszonylag kisebb,<sup>154</sup> és a gazdaság igazgatás doktrinális alapjai is kevésbé kidolgozottak.

A közigazgatási szerződések újabb keletű intézménytöredékeiként jelentkeztek századunk második felében az állami tervezés megegyezései formái, melyek a Bund és a Landok, a Landok és a Gemeindegemeinden, valamint az állam és a magántörvények különböző szövetségei, egyesületei, érdekképviseletei között jönnek létre.<sup>155</sup>

A közigazgatási szerződés német joggyakorlatban kialakult intézménytöredékei többneműek voltak, és különböző materiális viszonyok rendezésére szolgáltak. Egységes vonásuk viszont az, hogy azokban az állami szervek sosem az állam szuverén státusánál fogva vettek részt, tehát nem „Ausübung von Hoheitsrechten” szerződtek.<sup>156</sup> Így pedig formál-immunitásuk sem volt.

<sup>152</sup> A közszolgáltatási viszonyok ilyen jellegű felosztására vonatkozóan lásd: *Harmathy*: i. m. 473. old.

<sup>153</sup> *Vö.*: *Lőrincz-Nagy-Szamel*: i. m. 256. old.

<sup>154</sup> *Turegg, K. E.*: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Berlin 1950. 90., 99. old.; *Nebinger R.*: *Verwaltungsrecht*. Allg. Teil 2. kiadás Stuttgart 1949. 277. old.

<sup>155</sup> *Vö.*: *Sárközy*: I. m. 438. old.

<sup>156</sup> „A Vereinbarungen” típusú megállapodásokkal kapcsolatban lásd: *Giese, F.*: *Allgemeines Verwaltungsrecht* 3. kiadás Tübingen 1952. 94–96. old.; *Lehmann, H.*: *Allgemeiner Teil des BGB*. 3. kiadás 1928. 24. old.; Az „öffentliche Planung” körében kötött megállapodásokra nézve pedig lásd: *Kaiser, J. H.*: *Der Plan als ein Institut des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft*. A „Planung” tanulmánygyűjtemény (szerkesztette Kaiser) Baden-Baden 1966. II. kötet 22. old.

Az NSZK jogában az 1976. évi államigazgatási eljárási törvény már általánosabb keretek között foglalkozik a közigazgatási szerződésekkel. Az intézmény tartalmi meghatározását nem adja ugyan a törvény, de utal arra, hogy a közigazgatási szervek cselekvésének sajátos eszközei a közigazgatási szerződések. Célhoz rendelt funkciójuk van, arra kell szolgálniuk, hogy a közigazgatási szervek megvalósíthassák velük feladataikat.

A szerződésnek, mint a közigazgatás egyik lehetséges cselekvés módjának egyetlen korlátja van csak: a jogszabályba ütközőség.<sup>157</sup> A közigazgatási szerződések témájának újabb német kutatására és gyakorlatára, szemléletileg jelentősen ható Forsthoff szerint elengedhetetlenül fontos, hogy a közigazgatási szervek a közérdek érvényesülését biztosítsák szerződéses kapcsolataikban.

A közérdek azonban változó, rugalmas kategória. Az egyes közérdektartalmak történetileg nem merevednek ki, hanem a mindenkori társadalmi praxishoz igazodnak.

A változó tartalmú közérdek jogba emeléséhez viszont rugalmas jogi eszközökre van szükség. Forsthoff elsősorban az elállási jog tágításában látja a lehetőséget, amihez egyébként a német jogban a *Derzeitklausel*, azaz a *clausula rebus sic stantibus* elve széles elvi alapot nyújt.<sup>158</sup>

A közérdek érvényesítési lehetőségeinek kiszélesítése érdekében bizonyos területeken fellazított szerződési jogba és joggyakorlatba, a közigazgatási szervek erőfölényét tükröző technikák könnyűszerrel beépülhettek. Olyan méreteket öltött ez a jelenség az NSZK mai jogában, hogy a szerződés alanyai közötti *equilibriumot* túlzás lenne már számonkérni.<sup>159</sup>

6.3. A jogállamiság térhódításával, a szerződésen kívüli kárfelelősség szabályai is átütötték az állam immun státusát a német jogban. Az 1900-ban hatályba lépett BGB-ben is és az 1919-es weimari alkotmányban is megfogalmazódik az állami kárfelelősség gondolata. A ma hatályos nyugatnémet jogban az 1949-es bonni Grundgesetz 34. §-a és a BGB 839. §-a párhuzamosan rendezik az állami kárfelelősség kérdését. Ezen szabályok szerint, ha valaki egy rábizott közhivatal ellátása során hivatali kötelességének megsértésével másnak kárt okoz, akkor a felelősség az államra, illetve arra a közhivatalra hárul, amelynek szolgálatában áll. Az állami felelősség ilyenkor vétkességtől függetlenül beáll. Szándékosság vagy súlyos gondatlanság esetén pedig az államnak visszkereseti joga nyílik a közhivatali alkalmazottal szemben.

Az alkotmányi rendelkezés azt is rögzíti, hogy a kárigény, illetve a visszkereset érvényesíthetőségét nem lehet kizárni. Az állami kárfelelősségről való döntés a német jog szerint nem közigazgatási bíróság elé tartozik, hanem polgári bírósághoz. A joggyakorlat alakulását itt is nagyban befolyásolta az államhatalmi ágak megoszlásának elmélete. A marasztaló ítéletek sosem kötelezik a közhivaltat valamilyen adminisztratív aktus véghezvitelére, mert a bíróság ilyen beavatkozása nem férne össze az államhatalmi ágak szétvá-

<sup>157</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. Mai 1976. Bundesgesetzblatt 1976. Teil I. Nr. 59. 54–62. §.;* Lásd: *Harmathy*: i. m. 455, 456. old.

<sup>158</sup> *Forsthoff*: i. m. 224. old.

<sup>159</sup> *Vö.: Dietlein, M. J.–Rehmann E.: AGB aktuell. Erläuterungen zum Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Köln. 1976. 32, 209–211. old.*

<sup>160</sup> Több ítéletben is elvi élel fejtette ki ezt a tételt Reichsgericht és a Bundesgerichtshof egyaránt. Lásd a következő határozatokat: Rg. 1934. július 10. RGZ. 145, 137, 1430.; RG. 1926.

lasztásának elvével. Az ítéletek az állammal szemben ezért mindig legfeljebb csak pénzbeli marasztalást tartalmaznak.<sup>160</sup>

6.4. A német nemzetközi magánjogban az állami immunitás egészen a második világháborút követő időkig éreztette hatását. A „Rechtsstaat” eszmét az állam külső viszonyaira nem vonatkoztatták. Semmi sem hatott tehát ellene az immunitás abszolút felfogásának itt, sőt a wilhelmiánus kor óta meglehetősen expanzív vá vált német külpolitika, a kiprovokált két világháború, valamint az azokat megelőző időszakok puszkaporos hangulata csak erősítették azt.

A nézetek csak a második világháború után kezdtek differenciálódni. A csaknem két évtizedig eltartó hezitálás során, a funkcionális koncepció látszott erősödni.<sup>161</sup> 1963-ban aztán már egyértelműen ebbe az irányba mutatott utat a Bundesverfassungsgericht, amikor is ítéletében nem fogadta el a bonni iráni nagykövetség immunitási hivatkozását hitelezőjével szemben, a követségi hőközpont javítási munkálataival kapcsolatosan.<sup>162</sup>

### *7. Az állami immunitás – állami felelősség problémáinak komplexitása a szocialista jogtípusban*

7.1. A szocialista jogtípusban kezdettől fogva problémákat okoznak az állami immunitás különböző megnyilvánulásai. Manapság már minden szocialista jogrendszerben, minden jogterületen az immunitás felszámolása a jogpolitikus cél. A jogalkotásilag és jogalkalmazásilag elért eredmények azonban csak részlegesek.

Letörtnek tekinthető az állami immunitás a szerződési jogban és a deliktuális jogban, továbbra is hat viszont a nemzetközi magánjogi kapcsolatokban és az eszme régi gyökereinek átszűrődései nehezítik a gazdaságirányítás felelősségi rendszerének a kidolgozását is.

A szocialista jogtípus alapkoncepciójában annak idején az állami immunitás abszolút felfogásban jelentkezett. Nem véletlenül, hiszen a jogi gondolkodáson is éreztették hatásukat a Szovjetunióknak az önálló állami létért, a teljes szuverenitásért vívott harcai. Így pedig lassan indulhattak csak be az immunitást letörő, illetve korlátozó részfolyamatok.

7.2. Az állam szerződési felelősségének kérdése, immunitási szempontból nem váltott ki különösebb problémákat a szocialista jogtípusban. A szocialista törvényességen sosem keletkeztek olyan rések, melyek a szerződésileg felvállalt kötelezettségek teljesítéséért való helytállás helyett abszolút immunitást engedtek volna az államnak. A szocialista jogrendszerek szerződési felelősségi rendszereire tekintve láthatjuk, hogy azokból az

---

január 31. RGZ 150., 140., 143.; RG 1942. május 6., RGZ 169., 353., 356.; BGH 1951. november 29., BGHZ 4, 77, 84.; BGH. 1952. január 17. BGHZ 4., 302., 311.; Vö: *Street*: i. m. 62. old.; *Stoll*: i. m. 74. old.

<sup>161</sup> Lásd: *Sinclair*: i. m. 164. old.

<sup>162</sup> *B. Verf.* GE. 16. 1963. 27. old.

állami szerveket alányilag nem zárják ki a jogszabályok, sőt tevékenységükre többnyire az általánosnál szigorúbb felelősségi szabályok vonatkoznak.<sup>163</sup>

Mindemellett figyelemre érdemes az is, hogy a szocialista gazdaságigazgatási tevékenységben a szerződéses formájú igazgatási-irányítási módszerek nyújtotta lehetőségek egyáltalán nem kiaknázottak. A közigazgatási szerződések kategóriája is kialakulatlan még a szocialista jogrendszerekben.

A szocialista forradalom győzelme szétzúzta a régi államgépezetet, megdöntötte a régi kizsákmányoló jogot. A gazdaság terén, a joggal szemben ellenséges érzület alakult ki. A forradalmat követő esztendőkből a jogot száműzni akaró tendenciákat az is erősítette, hogy a marxizmus klasszikusai munkáikban erősen kapcsolták a jogot az árutereléshez, azt viszont a hadikommunizmus felszámolni igyekezett.<sup>164</sup>

Nehéz hitelt adni ezért annak az 1954-ben Moszkvában megjelent „autentikus” politikai gazdaságtan tankönyvnek, mely a korszak gazdaságpolitikai törekvéseinek jellemzésére azt írja, hogy: „A szovjet hatalom már 1918. tavaszán hozzálátott, hogy kiépítse a faluval az adásvételen alapuló árucserét . . . Csakhogy a külföldi intervenció folytán az egész gazdaságot a front szolgálatába kellett állítani . . .”<sup>165</sup> Ezzel szemben a valós helyzet az – mint ahogy azt Szamuely László is kimutatta –, hogy a hadikommunizmus nemcsak egyszerűen egy történeti intermezzó a szocialista gazdaságpolitikai felfogás alakulásában, hanem a maga centralizált, utasításos, naturalis elosztást megvalósító, egalitárius elveken nyugvó rendszerével, kiinduló modellje a szocialista gazdaságtörténetnek.<sup>166</sup> A hadikommunizmus idején a „központi, fenséges, szent Népgazdasági Főtanács” mindent elosztott, mindent megszervezett, mindenről gondoskodott.<sup>167</sup> Így viszont a gazdaságban a megegyezésen, egyetértésen nyugvó kapcsolatok kialakításáról szó sem lehetett.

A 20-as évek elején bebizonyosodott, hogy az ország adott feltételei között, a proletáriátus saját műszaki, termelési és szervezési kultúrájának adott szintjére is tekintettel, képtelen centralista módon építeni a szocialista gazdaságot.<sup>168</sup> A gazdaságpolitikai váltást követően a NEP szabályozott piacgazdaságot és anyagi ösztönzést célzó modelljének megvalósítása során, a korábbi centralizmus helyett többek között olyan trösztöket is szerveznek, melyek „szerződéses viszonyban állnak az állammal”.<sup>169</sup>

A gazdálkodási módszerek megváltozásának hatására, az 1920-as években a szovjet jogirodalom foglalkozni kezd a közigazgatási szerződésekkel, de ez a tendencia a később-

<sup>163</sup> Vö.: *Eörsi Gyula*: Contractual Remedies in Socialist Legal Systems. International Encyclopedia of Comparative Law. VII. kötet. 16. fejezet 153, 181. old.

<sup>164</sup> Lásd: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* (főszerkesztő: Szabó Imre) Budapest, 1980. I. kötet 735. old.

<sup>165</sup> *Politikai gazdaságtan*. Tankönyv. Budapest 1955. 361–362. old. Elemzi azt a tankönyvet *Szamuely László*: Az első szocialista gazdasági mechanizmusok. 2. kiadás Budapest, 1979. 6–8. old.

<sup>166</sup> Vö.: *Szamuely*: i. m. 5–77. old.

<sup>167</sup> Lásd: *Trockij beszéde az SZKP XI. kongresszusán 1922-ben*. Protokoli XI. szjezda RKP (b) 285. old.

<sup>168</sup> Vö.: uo.

<sup>169</sup> Lásd: *Szirnov, V.*: Nasa akonomiczeszkaja polityika. *Irasznaja Nov.* 1922. évi 1. (5) szám 202–203. old.; *Szamuely*: i. m. 170. old.

biekben feledésbe merült.<sup>170</sup> Az 1940-es években Karaszsz a mezőgazdasági termékek begyűjtésének jogi formáit keresve, megpróbálta a közigazgatási szerződés kategóriáját körvonalazni, de törekvése a mezőgazdasági jogászok élénk ellenkezésébe ütközött.<sup>171</sup> Később az 50-es években újra megelevenedtek azért a karaszsi motívumok, az állami felvásárlási szerződések érdekeltégi rendszerének kidolgozásánál.<sup>172</sup> A 60-as évek második felében aztán Jampolszkaja, valamint Novoszelov tanulmányait követően, a szovjet polgári jog elmélete már végképp befogadni látszik a közigazgatási szerződések intézményét.<sup>173</sup>

Ami pedig a többi szocialista országot illeti. A gazdasági jogi elméleti dominancia alatt álló jogrendszerekben – amilyen a csehszlovák jog, vagy az NDK joga – mint módszer nem idegen az irányító állami szervek tevékenységének részleges kontraktualizálása. A gazdaságirányító szervek által megkötött szerződések államigazgatási jogi és polgári jogi elemeket elegyítő anyaga viszont, szerkezetét tekintve nem üt el a gazdasági jog egészétől és így a közigazgatási szerződés intézményi elkülönítésének nincsenek meg az indokai.<sup>174</sup>

Az állami gazdálkodási szférát „hagyományos” jogágakkal szabályozó jogrendszerekben viszont, méltán kap institucionalizáló szándékú elméleti érdeklődést a közigazgatási szerződések jogágazatilag heterogén jelensége.<sup>175</sup>

7.3. A legdinamikusabb és egyben legszínesebb lebonyolódású fejlődést az állam deliktualis felelősségének megalapozódása hozta a szocialista jogokban.

A Szovjetunióban az állam szerződésen kívüli kárfelelősségének kialakulása két szakaszos fejlődés eredménye. Az első fejlődési év az 1920-as években rajzolódott, a második pedig 1956 után kezdődött. A hadikommunizmus politikájáról az új gazdasági politikára való áttérést már tükröző első köztársasági polgári törvénykönyv, az OSZSZ-SZK 1922. évi Polgári törvénykönyve<sup>176</sup> 407. §-ában halvány formában ugyan – akkor, ha valamely külön jogszabály is ekként rendelkezik –, de elismeri már az állami felelősséget.

A 20-as éveknek a kódexet kommentáló jogirodalmában aztán megjelentek az állami tevékenységek differenciálásának a szempontjai is. Szverdlov és Tagyevoszjan kifejezetten helytelenítik, például, hogy a polgári jogalkalmazásban nem vált még elter-

<sup>170</sup>Lásd: *Harmathy Attila*: Az állami támogatások jogi kérdéseiről. Állam- és Jogtudomány 1980. évi 1. szám 54. old.

<sup>171</sup>Lásd erről: *Jampolszkaja, C. A.*: O tyecii administrativnogo dogovora. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i. Pravo. 1966. évi 10. szám. 132–136. old.; *Harmathy*: Az állami támogatások jogi kérdéseiről. 54. old.

<sup>172</sup>Vö.: *Liszkovec, B. A.*: Dogovor goszudarsztvennoj zakupki Szovjetszkoje goszudarsztvo i pravo 1954. évi 2. szám 41–52. old.

<sup>173</sup>Lásd: *Jampolszkaja*: i. m.; *Novoszelov, V. I.*: K voproszu ob adminisztrativnyh dogovorah. Provedenyije 1969. évi 3. szám 40–45. old.; *Harmathy*: Az állami támogatások jogi kérdéseiről 54. old.

<sup>174</sup>Vö. *Harmathy*: Az állami támogatások jogi kérdéseiről 54–55. old.

<sup>175</sup>Úttörő nyomokat találni a téma magyar elméletében. Lásd: *Ádám Antal*: Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról. Jogtudományi Közöny 1968. évi 3. szám 121–129. old.; *uő.*: Megállapodások a tanácsi szervek munkájában. Állam- és Igazgatás. 1969. évi 8. szám 806–715. old. és *Harmathy*: Az állami támogatások jogi kérdéseiről.

<sup>176</sup>Vö.: *Joffe, O. Sz.*: A szovjet civilisztikai gondolkodás fejlődése Budapest, 1979. 95–96. old.

jedtté és általánossá az állam „adminisztratívnuje”, „publicsnopravovuje” cselekményeinek, az „aktü vlaszty”-nek az elkülönítése az állam egyéb fellépéseitől.<sup>177</sup> Találkozni ugyanakkor helyenként a bírói gyakorlatban is a differenciált szemlélet korai jeleivel.

Erre utal mindenesetre az, hogy az OSZSZSZK Legfelsőbb bírósága egy 1925. évi ítéletében megállapította a Geológiai Bizottság Észak Kaukázusi Irodájának a felelősségét, arra tekintettel, hogy az Iroda tevékenysége inkább gazdasági jellegű volt, mintsem adminisztratív.<sup>178</sup> A közlekedési balesetekkel kapcsolatban is megállapították általában az állam felelősségét, az OSZSZSZK Polgári törvénykönyvének az általános kárfelelősségi szabályokat tartalmazó 403. §-ának alkalmazásával, mivel a járművek üzemeltetését is „gazdasági jellegű” tevékenységnek tekintették a bíróságok.<sup>179</sup> Hasonló alapon marasztalták a leningrádi kikötő igazgatóságát azért, mert dolgozóinak gondatlansága következtében egy magántulajdonban levő hajó zátonyra futott.<sup>180</sup>

Egycsapásra megszakította a szépen kibontakozó korai fejlődést a 30-as években a gazdasági jog uralkodóvá vált koncepciója. Sokat szenvedett ebben az évtizedben a deliktuális jog, mivel modellje az állampolgárok kapcsolata volt. Valószínűleg szociálpszichikai okok is közrejátszottak abban, hogy ekkor nagy hallgatás övezte az állami felelőség témáját a jogi irodalomban és a gyakorlatban egyaránt.

Később, 1937 után, Krilenko és Pasukanisz eltávolítását követően a deliktuális jog visszaszerezte régi pozícióját, de az állami felelőség terén az igényérvényesítések mégsem váltak sokkal gyakoribbá. A témával való tudományos foglalatosság pedig többnyire csak formális keretek között mozgott. Az 50-es években is jobbra csak a kórházaknak és más egészségügyi intézményeknek a szovjet jogban erősen megkövesedett immunitása iritálta a jogirodalmat.<sup>181</sup>

Az SZKP 1956. évi XX. kongresszusát követően újra megelégnült az állami felelőség témája a „szocialista törvényesség” jegyében. A „Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok polgári törvényhozásának Alapjai” elnevezésű 1961-ben kiadott törvény 89. cikke az állami intézmények felelősségét már szélesebb körűen ismeri el, mint a korábbi felfogás. Az „Alapok” megfordítja az OSZSZSZK 1922. évi Polgári törvénykönyve 407. szakaszának „kivétel technikáját”. Azt rendeli ugyanis, hogy hacsak valamely speciális jogszabály másképpen nem rendelkezik, akkor az állami intézmények az általános szabályoknak megfelelően tartoznak felelősséggel azért a kárért, melyet az alkalmazásukban álló hivatalos személyek az államigazgatás körében végzett helytelen szolgálati cselekmé-

<sup>177</sup>Lásd: Szverdlov, G. M.: és Tagyevoszjan, V. Sz.: Grazdanszkij Kodeksz RSZFSZR v Szugyebnoj Praktyike. Moszkva. 1929. 160–161. old.

<sup>178</sup>A tényállás szerint az történt, hogy a Geológiai Bizottság Észak Kaukázusi Irodájának fűró gépéből kipattant szikra következtében leégett egy állampolgár háza és istállója. Lásd: Jezsenyigyelnyik Szovjetszkoy Jusztici. 1925. évi 34. szám. 1151. old. 3561. számú jogeset.

<sup>179</sup>Lásd: Szugyebnaja Praktyika RSZFSZR 1928. évi 4. stám 9. old. 36482. számú jogeset; 1930. évi 1. szám 15. old. 2186. számú jogeset; 1931. évi 1. szám 8. old. 21080. számú jogeset.

<sup>180</sup>Lásd: Szugyebno – Arbitrazsnoj Bjulleten 1926. évi 8–9. szám 10. old.

<sup>181</sup>Különösen a Szovetunió Legfelsőbb Bíróságának egy 1952. évi ítélete kapott erős kritikákat. Lásd: Kaminskaja, P. D.: Vozmessenyije Vreda, Pricsinvennogo Licnsosztj. Voproszju Szovjetszkogo Grazdanszkogo Prava v Praktyike Suuda i Arbitrazsa. Moszkva 1959. 416. old. Flejsic a szovet jog „tűrhetetlen paradoxonjának” tekintette a kórházak immunitását. Lásd: Flejsic, J. A.: Grazdanszkaja Otvetstvennosztj za Povrezhdenie Zdarovja. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Právo. 1954. évi 8. szám 30–31. old.



nyeikkel okoznak.<sup>182</sup> 1964-re a Szovjetunió összes köztársasága megalkotta polgári törvénykönyvét és ezekben kivétel nélkül átvették az „Alapok” 89. cikkét, sőt néhány közülük még tágitott is annak szabályain.

Változatosan bontakozik ki az állam deliktualis felelőssége a többi szocialista országban. A lengyel fejlődés például nagyon hasonlít a szovjetre. Az 1950-es évek első felében helyenként még attól is tartottak, hogy az állami felelősség elismerése gyengítheti az államapparátust.<sup>183</sup> Az 50-es évek második felében viszont, a „szocialista törvényesség” szellemében, Lengyelországban is változott az állami tevékenységek jogi megítélésének az ideológiája.

Voltak, akik a korábbi állami immunitást ekkor már a „szocializmus építése során vívott osztályharc káros mellékhatásának” tekintették.<sup>184</sup> 1956-ban megjelent egy törvény, mely a polgári jog egységes szabályainak hatálya alá utalta az állami kárfelelősséget.<sup>185</sup> Az 1964. évi polgári törvénykönyv 416–421. §-ai nyújtják ma a civil jogot az állami tevékenységek kárfelelősségi megítéléséhez.<sup>186</sup>

A kérdés csehszlovák rendezésére a gazdasági jogi koncepció nyomja rá bélyegét. 1969. június 5-én külön törvényt alkottak az állami felelősségről.<sup>187</sup> Ez a jogszabály egyrészt teljesen elvetette az állami tevékenységek közjogi és magánjogi jellegük szerinti szétválasztásának elvét, másrészt pedig kirekesztette hatálya alól a gazdasági döntőbíráskodás megítélésére tartozó tényállásokat. Ezzel párhuzamosan az irodalomban felvetődött annak igénye, hogy külön „gazdasági deliktualis jog” kerüljön kidolgozásra.<sup>188</sup>

Megint más a helyzet Bulgáriában. Ott ugyanis az abszolút állami immunitás már századunk első évtizedeiben szertefoszlott a bírói gyakorlatban.<sup>189</sup> Így az 1947. évi alkotmány 89. szakasza csak deklarálta a már jóval korábban kialakult elvet az állami felelősségről. Az állami felelősség érvényesülésének nem volt komoly akadálya sosem a bolgár jogban. Ezért van az, hogy a téma viszonylag nyomtalan az ország mai szocialista jogirodalmában.

<sup>182</sup> Lásd: *Brátusz, Sz. N. és Flejsic, J. A.* (szerkesztették): *Naucsno – Praktyicseszki Kommentarii Osznovam Grazdsanskogo Zakonodatjelsztva Szozuja. SZSZR-i Szozjuznüh Reszpublik.* Moszkva. 1962. 324. old.; *Flejsic, J. A.* (szerkesztette): *Naucsno-Praktyicseszki Kommentari k GK RSZFSZR* Moszkva 1965. old.

<sup>183</sup> Lásd: *Szpunar, A.*: *Czyny diedozwolone w projekcie kodeksu cywilnego PRL.* (A jogellenes cselekmények a Lengyel Népköztársaság Polgári Törvénykönyvének tervezetében.) *Nowe Prawo* 1955. évi 2. szám 20. old.

<sup>184</sup> Lásd: *Stelmachowski, A. és Wawilowa, M.*: *W kwestii odpowiedzialności państwa w zakresie tzw. „aktów władczych”* (az állam felelősségéről, a „hatalmi aktusok” területén) *Panstwo i Prawo* 1956. évi 7. szám 58. old.

<sup>185</sup> Lásd: *Ehrlich, S.*: *Observations on socialist legality. The Concept of Legality in Socialist Countries.* A. I. S. J. Conference 10th–16th September 1958. Wrocław–Warsaw 1961. 87. old.

<sup>186</sup> Időközben a bírói gyakorlatban is finomodtak az állami tevékenységek jellegük szerinti megkülönböztetésének a szempontjai. Lásd: *Czachorski, W.*: *Zarys prawn zobowigzan. Czesc ogólna.* (A kötelmi jog vázlata. Általános rész) Varsó 1962. 333. old.

<sup>187</sup> Lásd: *Sbirka zákonü* 1969. évi 58. szám június 18.

<sup>188</sup> Lásd: *Stepina, J.*: *K zásadám pripravovakého zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Socialistické soudnictví* 1967. évi 2. szám. 72. old.

<sup>189</sup> Vö.: *Draganov, D. D.*: *Zakon za zadulzsenijata i dogovorite* Szofia 1926. 198. old.; *Kozsukharov, A.*: *Zakon za zadulzsenijata i dogovorite. Sistematischen sintez na iurisprudentsijata.* Szófia 1948. 352. old.

7.4. A nemzetközi magánjog szocialista elmélete ma még többnyire abszolút módon értelmetlen az immunitás fogalmát. Ennek a nézetnek a gyökerei a Szovjetunió történetének korai szakaszába, a külföldi intervenció idejére nyúlnak vissza.<sup>190</sup> Az állami szuverenitás védelmében az immunitási eszme is felerősödött. Tovább kérgesedett aztán érthetően az abszolút felfogás annak során, hogy a Szovjetunió – mint akkor még egyetlen szocialista ország – autark gazdaságpolitikáját feladva külkereskedni kezdett.

A Szovjetunió eleinte mint állam lépett jogviszonyba külföldi személyekkel és szervezetekkel. Külkereskedelmi monopóliumát külföldi kereskedelmi képviselőin, az úgynevezett „torgpredsztvo”-kon keresztül gyakorolta. A szovjet álláspont az volt, hogy a „torgpredsztvo” nem vállalat, hanem állami szerv, amely a Szovjetunió diplomáciai képviselőjének része. A nyugati bíróságok gyakran marasztalták ítéleteikben a „torgpredsztvo”-kat és ezzel a szovjet államot. A Szovjetunió külkereskedelmi fellépésének sajátos módja tovább lendítette a burzsoá jogok immunitás koncepciójának funkcionális irányba tolódását. Szovjet oldalon ugyanakkor – védekezéséért – az abszolút immunitáshoz való ragaszkodás mégjobban megerősödött.<sup>191</sup>

Később, mikor a szocialista országok külkereskedelmi tevékenységüket már önálló jogi személyiséggel rendelkező állami vállalataik útján bonyolították le és így a problémák közvetlen állami vonatkozásai súlytalanabbak lettek, „békésebb” körülmények között lehetett volna kimunkálni az állami immunitás szocialista elméletét. Ellene hatott ennek, és így a kérdések elvi rendezését lényegesen késleltette, hogy a gazdasági jogi koncepció a „nemzetközi” területekre is átszűrődött.

Az állami felelősség – állami immunitás téma elméleti kidolgozatlanúsága alkalmas közeget nyújtott a gazdasági jog NDK-beli iskolájának képviselői számára, hogy a nemzetközi jogi és polgári jogi felelősség összemosisodottságát állíthassák és ezen keresztül demonstrálhassák a nemzetközi szocialista gazdasági jog helyességét.<sup>192</sup>

Ma, amikor a szocialista országok önálló jogi személyiséggel rendelkező vállalataikon keresztül bonyolítják külkereskedelmüket, inkább az a probléma válhat ki fokozottabb érdeklődést, hogy az államilag irányított szocialista vállalatok kimenthetik-e magukat külföldi partnereikkel szemben, akkor, ha szerződészegésük állami intézkedésre vezethető vissza.

Néhány szocialista állam felfogása elmozdult már a funkcionális immunitás irányába. Romániát például már egy 1952-ben készült amerikai felmérés is a funkcionális immunitási felfogást valló országok közé sorolta.<sup>193</sup> Csehszlovákiában pedig az 1963. évi nemzetközi magánjogi törvény fogalmazta meg általános érvénnyel a funkcionalizmust. Újabban a szocialista gazdasági integrációban is felmerült már az állam anyagi kötelezettségvállalásaiért való felelősségének jogi intézményesítése. Ennek szükségességére a KGST

<sup>190</sup> Lásd: *Mádl Ferenc–Sólyom László*: Nézetek és nézeteltérések a gazdasági integráció jogtudományi kérdéseiről. *Gazdaság- és Jogtudomány*. 1970. évi 1–2. szám 217. old.

<sup>191</sup> Lásd: *Réczei László*: Nemzetközi magánjog. Budapest. 1959. 139. old., 141. old.; *Világhy Miklós*: Bevezetés a nemzetközi magánjogba. Budapest 1972. 96–97. old.

<sup>192</sup> Lásd: *Mádl–Sólyom*: i. m. 209. old.

<sup>193</sup> Lásd: *Triggs, G.*: Restrictive Sovereign Immunity. The State as International Trader. I. rész *The Australian Law Journal* 1979. évi 5. szám 248. old.

Komplex Program is utal 8. és 15. fejezetében és már KGST szintű kodifikációs munkálatok is folynak ebben a tárgykörben.<sup>194</sup>

7.5. A szocialista jogrendszerekben a gazdaságirányítást szabályozó jogterületeken mindmáig csaknem érintetlen az állam immun státusa. Ez abban nyilvánul meg, hogy a gazdaságirányításban részt vevő szervek tevékenységének elbírálására nem épültek ki megfelelő hatékonyságú felelősségi intézmények. A szocialista fejlődés eddigi szakaszának megfelelő törvényszerűségek alapján a szocialista állammodellben a közigazgatás viszonylagos túlsúlya alakult ki.<sup>195</sup> A gazdaságfrányítás eszköztárába pedig jócskán belekeveredtek ennek az erőteljes, közhatalmi politikai szemléletű igazgatásnak a módszerei.<sup>196</sup>

A szocializmus alapjai lerakásának időszakában az európai szocialista országokban a természetes alapú, ágazati, lineáris hierarchikus gazdaságirányítási rendszer terjedt el.<sup>197</sup> Szemléleti következményei – ennek a maga korában kétségtelenül adekvát rendszernek – annyira erősek, hogy velük még jelenleg, a szocialista gazdaságirányítási reformok kamaszkorát számláló években is szembe kell nézni.

Az újabb magyar tapasztalatok is azt mutatják, hogy elsősorban az ágazati irányítószervek fogalmazznak meg követelményeket a vállalatokkal szemben. A vállalati vezetés pedig – helyzetéből adódóan – rendszerint akceptálja is azokat.<sup>198</sup>

Témánk szempontjából mindebből az problematikus, hogy a jelzett folyamatok nem elhanyagolható része olyan közegben megy végbe, ahol a gazdasági törvényesség színvonalát alacsonyra szállítja le a jogforrásilag tisztázatlan direktívák, ajánlások, elvárások tömege.

A szocialista gazdaságban a gazdaságirányítási impulzusokkal is befolyásolt gazdasági folyamatok felelősségi megítélése csak egy olyan felelősségi jogi rendszerben képzelhető el, mely az adott gazdasági folyamatokban résztvevő összes alany magatartását összekapcsolja, azokat relevanciájuknak megfelelő súlyozottsággal képes értékelni. Ilyen felelősségi jogi rendszert csak úgy lehet kialakítani, ha abba bekapcsolható a gazdasági folyamatokban eredményformálóan közreműködő összes döntési szint. A gazdaságirányítási szint is. A helyzet jelenleg nem ez. A magyar jogot példának véve: a gazdaságirányítás mondhatni csaknem teljes felelősségi immunitást élvez a vállalatokkal szemben. A gazdálkodási élet szűk és atipikus területét érinti csak az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. tv. azon rendelkezése,<sup>199</sup> miszerint meghatározott tevékenységre való utasítás teljesítése következtében a vállalatnál esetleg előállott anyagi hátrány kiküszöböléséről az alapító szerv gondoskodik – az összes körülmény mérlegelése mellett – a vállalat kérelmére, a népgazdasági lehetőségek figyelembevételével, anyagi juttatással, vagy más anyagi kihatású intézkedéssel. A vállalati törvény ezen óvatos rendelkezése nem biztosít alanyi jogot a vállalat számára az alapító szervevel, a gazdaságirányítással szemben. Furcsa módon az

<sup>194</sup> Vö.: *Mádl Ferenc*: A nemzetközi gazdasági és személyi forgalom alakítói a jogi szabályozásban. *Gazdaság- és Jogtudomány*. 1979. évi 1–2. szám 257. old.

<sup>195</sup> Lásd: *Bihari Ottó*: Belső ellentétek és kiegyenlítések a szocialista államszervezetben. *Gazdaság- és Jogtudomány*. 1974. évi 1–2. szám 33. old.

<sup>196</sup> Vö.: *Sárközy Tamás*: A gazdaságirányítás és a vállalatok. Budapest, 1979. 125. old.

<sup>197</sup> Lásd: *Sárközy*: A gazdaságirányítás és a vállalatok. 40. old.

<sup>198</sup> Lásd: *Mohai György*: Gazdaságirányításunk gyakorlata és a vállalati tervezés. *Gazdaság- és Jogtudomány* 1979. évi 1–2. szám 113. old.

<sup>199</sup> 1977. évi VI. tv. 34. § (4) bek.

alapító szerv, a gazdaságirányítás halovány kötelezettsége csak „ex gratia” teljesítendő. 1978-ban a minisztertanács rendeletet adott ki a gazdasági ágazati irányításról.<sup>200</sup>

Ez a jogszabály azonban felelősségi vonatkozásban meglehetősen karakter nélküli, rendelkezéseket tartalmaz.<sup>201</sup> A gazdálkodási élet felelősségi szabályozásával kapcsolatban egyébként módszertanilag fontosnak tartjuk azt a kívánalmat, hogy az államigazgatási szankciók polgári jogi és munkajogi szankciókkal konkretizálódjanak, különben aligha várható aktív hatékonyság a felelősségi rendszer működésétől. Ellentmondást hordoz magában az olyasfajta jogi szabályozás, mely a tényleges, „valódi” felelősség intézményeit pusztán a vállalati szintre telepíti, a gazdaságirányítási szinten viszont csak „jog-ritka” immunitást tud produkálni. Az állam csaknem abszolút immunitásának visszás jelensége arra utal, hogy nem sikerült még jó érzékkel megbontani az elméletben az állami szuverenitás belső, gazdasági begyűrődéseit. Nem sikerült az állami szuverenitás hatalmi derivátumait kiszűrni a gazdaságból. Pedig a szocializmus alapjainak lerakása után a „hatalmi elem anakrosztikussá és idegenné válik a gazdaságirányításban.”<sup>202</sup> A szocialista országok gazdasági reformjai során felszínre jutott az a kívánalom, hogy az állam belső funkcióiban is másként viselkedjen, mint hatalmi szervezet, és másként mint gazdasági szervezet. Az állam belső funkcióinak differenciálódása a hatalmi elemek és a gazdasági elemek elválasztódása —, amit több szocialista ország gazdasági reformja is kihangsúlyozott<sup>203</sup> — olyan követelmény, mely ellentmond a gazdaságirányítás vagyoni jogi immunitásának.

<sup>200</sup> 46/1978. (IX. 28.) Mt. rend.

<sup>201</sup> Vö.: például a hivatkozott rendelet 5. §-át.

<sup>202</sup> Lásd: *Hanes, D. K.*: K právnemu postareniu statneho prdniku v podmienkah prehlovania principov sustavy ekonomického riadenia. *Pravny Obzor* 51. (1968/3.) 228–244., 234. old. Idézi: *Eörsi Gyula*: Jog – gazdaság – jogrendszer – tagozódás. Budapest, 1977. 75. old.

<sup>203</sup> Lásd: *Eörsi*: *Gazdaság – jogrendszer – tagozódás* 75. old.



# A TÖRVÉNYELŐKÉSZÍTÉS MECHANIZMUSA

(a szocialista és a fejlett tőkés országokban)

POKOL BÉLA

Az utóbbi évtizedekben egyre izmosodó polgári politológia nagy felfedezése a döntéselőkészítés vizsgálata. Az alkotmányos alapintézmények kiürülését konstatálva jelszóként fogalmazzák meg: a formális hatáskörtelepítés vizsgálata félrevezet, a döntés *előkészítése* a tulajdonképpeni döntés.

A polgári politikai rendszerek súlyponteltolódásai igazolni látszanak ezeket a megállapításokat. A valamikori parlamenten belüli érdekkompromisszumok megkötése első fázisban a centralizált tömegpártok vezetőségeihez került át, majd a II. világháború utáni időktől kezdve a polgári pártok „néppárttá” válási tendenciájának menetében egy új szervezeti szint vette át az érdekek állami döntésbe való becsatornázását: az érdekegyesületek rendszere. Az egész társadalmat megnyerni akaró pártok ugyanis egyre inkább lemondanak azokról a partikulárisabb érdekeknek a programbavételéről, amelyek tömegbázisuk egyes részeit szembeállíthatják.

Az érdekegyesületek (szakszervezetek, gyáriparos szövetségek stb.) pedig épp ezeket igyekeznek érvényesíteni. A politika mindennapjaiban tehát csökken a pártok szerepe, helyettük az érdekegyesületek jelennek meg az állami döntések formálásánál. Mivel azonban a polgári állami berendezkedés alapjait továbbra is a pártokra épülő parlamentek és ezek normái, a törvények adják – ezért a hatalmi súlyponteltolódás a törvény *előkészítési* szakaszában találja meg a lassanként formalizálódó kereteket.

E tendencia szemléltetésére kitűnően alkalmas a Német Szövetségi Köztársaság törvényelőkészítésének elemzése. Az Egyesült Államok történelmi fejlődése a nyugat-európaítól eltérő politikai intézményesedést hozott létre, ezért a tanulmány első részében részletesen kitérek az amerikai törvényelőkészítés sajátosságaira. (A tanulmányban eredetileg szerepelt a svéd és a svájci törvényelőkészítés bemutatása is, de terjedelmi okokból el kellett tekintenünk publikálásától.)

A szocialista országok és főleg a magyar törvényelőkészítésnél jóval kisebb anyagra támaszkodhatunk. Magyar vonatkozásban empirikus támpontokat az igazságügyminisztérium által rendelkezésünkre bocsátott törvényelőkészítési anyagok adták, amelyekért itt is szeretnék köszönetet mondani. Az empirikus vizsgálat és tanulmányunk az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének megbízásából készült 1978-ban a „Közigazgatás komplex tudományos vizsgálata” c. országos kutatási főirány keretében.

## I. A polgári államok törvényelőkészítési rendszerei

### *Bevezetés. Általános megjegyzések*

A modern társadalmakban, a társadalmi cselekvésekbe célirányosan beleszóló jogi normák csak a szabályozandó valóság visszatükrözésének magas adekvátsági foka mellett

tölthetik be funkciójukat. A valóság visszatükrözését a társadalom totalitásának számos alrendszere végzi el. Kezdve a társadalmi folyamatok statisztikai elemzésétől és a tények szisztematikus regisztrálásától a tudomány önállósult rendszeréig, amely a rendszerezett tényfeltárás alapján az empirikus tényeket átfogó összefüggések, fogalmi apparátusok fényében értelmezi, és ezzel a valóság intenzívebb megragadását teszi lehetővé.

A jogi normák létrehozási folyamatának, mind előzetes célkitűzései, mind az ezeket megvalósító eszközjellegű magatartási minták kiválasztása tekintetében össze kell tehát kapcsolódnia a valóság visszatükrözését végző mechanizmusok egyes láncszemeivel. Persze az összekapcsolódásnak ez az elvont felvillantása csak nagyon keveset mond arról a bonyolult folyamatról, amelyben a belsőleg is erősen hierarchizált tudományrendszer közvetíti eredményeit a társadalmat legátfogóbb szinten irányító állam, ill. a magánszféra szervezetei felé, végső soron a szocializációs szféra tudásanyagába. Másrészt pedig maga az állami apparátus is egyre differenciáltabbá válik, és felső szféráiban tendenciaszerűen közeledik a tudományos kutató módszereihez, fogalmi gondolkodásához, ill. különböző fokban feldolgozza a statisztikák, elemzések empirikus tényeit. De ugyanitt említhető a felsőfokú oktatás (egyetemek, főiskolák oktatói) közvetítő szerepe a tudomány és az állami döntési folyamatok összekapcsolódásában. A fejlett tőkés országok gyakorlatát elemezve, ezt az oktatógárdát – némi túlzással – mindinkább az állam „háttérapparátusának” lehet nevezni.

A jogszabályelőkészítési folyamatot egyrészt tehát, a létrejövő terméknek, a jogi normának adekvátsági szüksége alakítja. A jog azonban érdek- és akaratstruktúrált társadalmakban hat, és ez megköveteli azt, hogy racionalitása mellett a társadalom érdekkompromisszumai is befolyásolják a végső terméket, a jogi normát. Röviden: a modern társadalmakban, a társadalom nagy érdekcsoportjai, osztályai bizonyos fokú *konszenzusának* kell a jogrendszerben kifejeződni ahhoz, hogy ez több – kevesebb fokban élővé, követetté váljon, a mindennapok gyakorlatában. A jogszabályelőkészítési folyamatának e másik nagy alakítója, a politikai rendszer szervezeteinek: a pártoknak, szakszervezeteknek, különböző típusú érdekegyesületeknek a bekapcsolódása ebbe a folyamatba.

Ez a másik mozzanat különösen a jogszabályok felső rétegeire vonatkozik, a *törvényekre*. Jelentős eltérések találhatók az egyes tőkés országokat tekintve a jogforrási hierarchia szempontjából és főleg egy jogrendszeren belül, az egyes jogforrások szintjein képződő joganyagok *arányait* illetően. Az Egyesült Államokban, a common law és az írott jog alapvető ellentétén túl,<sup>1</sup> a törvényi jog és a rendeleti jog között a mérleg egyre inkább az utóbbi felé billen.<sup>2</sup> Hasonlóképpen áll a helyzet Nyugat-Németországban, Svájcban és Svédországban is. Bár Svájcban a rendeleti jog is bejárja létrejötté előtt azt a pályát, amelyet a társadalom érdekkompromisszumainak „begyűjtését” szolgálja. Ti. elfogadásuk előtt a rendelet-tervezetek is körbejárnak a főbb érdekképviselői szervek és a pártok között.

<sup>1</sup>René David: A jelenkor nagy jogrendszerei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977. 330–331. o.

<sup>2</sup>Lásd John H. Killian tanulmányát az amerikai törvényelőkészítésről, a mai polgári államok törvényhozásáról Jürgen Rödig által szerkesztett nagyszabású munkában: Studien ze einer Theorie der Gesetzgebung, 1976. Springer – Verlag. 780. o.

Ez persze felvetheti azt, mi az, ami egy jogszabályt törvényé, azaz „értékes” jogszabállyá tesz. Vagy másképpen: mi adja a törvény értékét; miért törvény az, ha egy jogszabályt parlament fogad el, de semmiféle érdekkompromisszumot nem tud az adott jogszabályba juttatni, másrészt miért nem törvény egy „rendelet”, ha az, a társadalom érdekszervezetei általi szervezett érdekegyeztetés közbejöttével alakul ki.

A törvényhozási folyamatot a fejlett tőkés országokban, fő vonalaiban az előbbieken ismételt két mozzanat formálja. Az eltérő társadalmi intézményesedés miatt azonban jelentős eltéréseket találhatunk az egyes országok törvényelőkészítési útjait illetően. A társadalmi totalitás egyes alrendszereinek sajátos intézményesedése, az alrendszerek egymással való eltérő összekapcsolódásai révén a jogi norma „racionalitási” „érdekkompromisszum-bekapcsolási” mozzanata más-más mechanizmusok közbejöttével valósul meg.

A legalapvetőbb eltérést úgy villanthatjuk fel, ha az Egyesült Államok döntően magánszférára épülő, abba beágyazódottan intézményesedő társadalomfejlődését szembeállítjuk az iparosodás és modern társadalomfejlődés német útjával, amelyben a társadalom államra alapozott intézményesedése következett be.<sup>3</sup> Témánk szempontjából itt, a modern társadalmak számára egyre fontosabb szakértő apparátusok eltérő települése izgalmas.

Míg az USA társadalmának óriási magánszervezetei, szervezetrendszerei az államapparátushoz viszonyítva óriási, saját hivatalnoksereggel rendelkeznek, amelyek kvalifikáltság, társadalmi presztizs stb. szempontjából legalábbis felveszik a versenyt az államapparátussal, addig a német, államba ágyazódó intézményesedés az államapparátus döntő fölényét hozta létre.

Ugyanígy fontos vizsgálódásainknál az egyes országok politikai pártjainak eltérő belső felépítettsége, másrészt a politikai pártok és a magánszervezetek, érdekcsoportok között közvetítő *érdekegyesületek* (szakszervezetek, gyáriparosok szövetségei, parasztszövetségek stb.) belső struktúrája, anyagi ereje, önálló hivatalnoki apparátusának létszáma, kvalifikáltsága, ill. *nem utolsósorban a pártok és az érdekegyesületek közötti kapcsolatok minősége*. Így az európai pártok elvibb síkon történő szerveződése, és a magánszféra praktikuláris érdekcsoportjaival szembeni viszonylagos függetlensége,<sup>4</sup> az USA pártrendszerének a magánszféra nagy szervezeteivel való szoros (anyagi, személyi) összekapcsolódásaival szemben, jelentős az adott országok törvényelőkészítési útjainak alakulása szempontjából.

A modern társadalmak alapvető (társadalmi vagy állami) intézményesedési útjához képest ugyan csak másodlagos, de témánk szempontjából elsődleges fontossággal bír az államapparátus belső struktúrájának alakulása. Míg Európában az igazgatási államapparátus szinte kizárólagosan a parlamentből elkülönült apparátusként alakult ki, addig az Egyesült Államokban eltérő módon történt az államapparátus telepítése. Itt az önálló, élethivatásként üzött állami szolgálat csak viszonylag későn, a XX. század elejétől kezdve,

<sup>3</sup>Lásd ennek az egész problematikának a kitűnő kifejtését Somlai Péter „Hivatali szervezet és intenzív iparosítás c. munkájában, ill. Jürgen Habermasnak a nyilvánosság szerkezetváltozását elemző könyvét, ahol a köz- és magánszféra viszonyának változásaival foglalkozik.

<sup>4</sup>Az európai politikai pártok és az alattuk „aljnövényzetként” elhelyezkedő érdekegyesületek közötti kölcsönös befolyásolási mechanizmusról kitűnő képet ad Ossip K. Flechtheim: *Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland*, Hamburg, 1973. 15. o.



a Jackson által 1824-ben bevezetett zsákmányrendszert szövetségi szinten megszüntető „Civile Service Act” (1906.) óta alakult ki a végrehajtó hatalom szférájában. A végrehajtó hatalom ebből következő egyre nyomasztóbb fölényét a kongresszus saját, a végrehajtó hatalom apparátusától teljesen független apparátus kialakításával próbálta meg egy idő után csökkenteni. Így ma már tekintélyes apparátussal rendelkezik.

Ezzel szemben az európai parlamenteknek gyakorlatilag semmiféle saját apparátus nem áll rendelkezésre. Áttörés csak a Német Szövetségi Köztársaságban következett be, ahol – az amerikai előkép nyomán – létrehoztak egy „törvényhozási segédszolgálatot”, és ennek radikális bővítését is lehetséges alternatívaként vitatják.

### 1. Egyesült Államok

Az Egyesült Államok szövetségi törvényhozásának folyamata alapvetően a két házból álló kongresszus szervezeti keretei között zajlik le. Az európai parlamentektől különbözően tehát nem történik meg a törvények előzetes tartalmi kialakítása a közigazgatási szférában, de ugyanígy nincs előzetes formaadás a politikai pártok szervezetén belül sem. Pontosabban a pártok vonatkozásában ez azt jelenti, hogy ezek a kongresszuson *belül* alakították ki azokat a szervezeteiket, amelyek a párton belüli akaratképződést, párton belüli kompromisszumokat létrehozzák. Szemben a nyugat-európai politikai pártokkal, amelyeknél a parlamenten kívüli pártapparátus végzi döntően el a pártok parlamenti frakciói számára a szakapparátusi feladatokat.

Az amerikai kongresszus ezt a feladatot csak erősen tagolt szervezetben tudja ellátni, másrészt e tagolt szervezet különböző szintjein – a II. világháború után egyre növekvő mértékben – apparátusokat hoztak létre.

#### A) A kongresszus szervezet – és apparátusrendszere

Mind a szenátusban, mind a képviselőházban a szervezeti tagozódás két vonal mentén történik. Alapvető a bizottságokra (ezen belül albizottságokra) osztódás, másrészt ezt keresztezve a politikai pártok szerinti szervezeti tagozódás. A már említettek miatt az amerikai kongresszusban a pártok szerinti tagozódás többet jelent, mint zárt és egységes frakciókat. Ugyanis a párton belüli irányzatok is szervezeti kereteket kiépítve (önálló apparátusokkal!) vannak jelen a kongresszusban.

1. *A bizottságok rendszere.* Jelenleg 17 szenátusi és 21 képviselőházi állandó bizottság működik a kongresszusban,<sup>5</sup> amelyek különböző szakterületeken (honvédelmi, szociális stb.) működnek. A kongresszusi munka tulajdonképpen ezekben folyik. Különösen növeli jelentőségüket, hogy nagyon laza a két nagy pártnál a pártfegyelem, és így ezek kongresszusi szervezetei csak befolyásolni tudják a bizottságok munkáját. (Szemben pl. a brit parlamenti helyzettel, ahol az erős pártfegyelem a pártok frakcióinak, pontosabban ezek vezetőségeinek biztosít a bizottságok irányításában döntő szerepet.)

<sup>5</sup> L. az adatokat: *Malcolm Jewell–Samuel Patterson: „The legislative process in the United States. New York, 1973, 260–261. o.*

Növeli a bizottságok jelentőségét tagságuk stabilitása is. Ugyanis a bizottsági tagok helyükön maradnak míg kongresszusi tagságuk tart, így általában 20 évnél tovább is működnek ugyanabban a bizottságban.<sup>6</sup> Ennyi idő alatt a bizottsági tagok a viszonylag szűk szakterületen komoly szakértelmet tudnak szerezni.

A bizottságok (egy-két kivétellel) maguk is belsőleg tagoltak, albizottságokra bomlanak a szakterület további felparcellázása révén. Így jelenleg 250 albizottságban folytatja a két ház bizottságrendszere munkáját. (Átlag 6–7 albizottság, bizottságonként.)

Az albizottságoknak elnökeik vannak, saját apparátusuk, pénzügyi keretük működésük finanszírozására. Az összbizottság elnökének jelentős jogosítványai vannak albizottságai tevékenységének befolyásolására. Így többek között ő nevezi ki az albizottságok elnökét, bár ebben köti a „senioritás elve”, azaz a rangidős bizottsági tagokat kell albizottsági elnökké kineveznie.

Az albizottságban elkészült törvényjavaslatok fölött a bizottság dönt, és a javaslat csak így mehet tovább a plénum felé. Ha leszavaztak az összbizottságban egy javaslatot, akkor azt nem lehet plénum elé terjeszteni. Noha különböző „kikerülési eljárások” kialakultak erre, de ezek ritkán vezetnek sikerre.

A bizottságok és a plénum között is létezik egy „szűrő”, az ún. „Rules Committee”, amely dönt arról, milyen bizottsági javaslatok kerülhetnek plénum előtti tárgyalásra. A javaslatot beterjesztő állandó bizottsági elnöknek meg kell tehát nyernie e csúcsszerv valamelyik tagját javaslata „Rules Committee” elé terjesztéséhez, és igyekeznie kell a tagok többségét is meggyőznie. Ha a Committee támogatja a törvényjavaslatot, egyben megállapítja a plénum előtti tárgyalás speciális szabályait is.

2. *A politikai pártok kongresszusi szervezetei.* Elsődlegesen a demokrata és a republikánus pártfrakciók szervezetei fontosak. Mindkét frakciónak, mindkét házban önálló Politikai Bizottsága van. (3–10 tagból állnak) Súlyuk, hatalmi szerepük változó, elsősorban attól függően, melyik pártból való a végrehajtó hatalom feje, ill. hogy ez mennyire támaszkodik pártja frakcióvezetőire. A politikai bizottságoknak jelentős szerepük van a bizottsági elnökök választásánál, ill. befolyásolni tudják – az egyes bizottságoknál eltérő fokban – a bizottsági munkát. Szervezetük különböző, pl. a szenátusi republikánus Politikai Bizottságnak nagy apparátusa van, amely kutatási programokat készít a szenátorok számára.<sup>8</sup>

A frakciók szervezetei mellett a párton belüli irányzatok is szervezettel rendelkeznek. A legjelentősebb a kongresszus képviselőházában levő „Study Group”, melynek tagjai liberális, városi érdekeket képviselő demokraták. (kb. 125. tagjuk van) Végrehajtó bizottsága, speciális szakkérdésekre alakult egységei vannak, és egy kis kutató apparátussal is rendelkezik.<sup>9</sup> De ugyanígy létezik egy sor más, saját apparátussal is rendelkező politikai csoportosulás egyrészt a két nagy párt keretei között, de néha területi alapon is, párthatárokat átszelve.

*A kongresszusi apparátusok szintjei.* A kongresszus tagjai számára a felszínre tekintve, többszintes apparátusrendszer áll rendelkezésre, ténylegesen azonban nagyon

<sup>6</sup> I. m. 270. o.

<sup>7</sup> I. m. 382. o.

<sup>8</sup> I. m. 195. o.

<sup>9</sup> I. m. 231–232. o.

eltérő az egyes képviselők, szenátorok fölöttük való rendelkezési joga atól függően, hogy milyen pozíciót töltenek be a kongresszus szervezetrendszerében: bizottsági elnök, albizottsági elnök, frakció vezetőségének tagja, vagy csak egyszerű kongresszusi tagról van szó.

Másrészt kiegészíti a kongresszusi apparátusokat a magánszféra óriásszervezeteinek magasan kvalifikált szakértőgárdája, amelyek szintén rendelkezésre állnak a szervezetük által támogatott képviselőknek, szenátoroknak egy-egy törvényjavaslat kidolgozásakor.

Különösen itt érezhető az amerikai specialitás, a magánszféra *közvetlen és több póluson történő összekapcsolódása* az állami hierarchia csúcsaival, szemben Európával, ahol a magánszervezetek érdekszövetségekké egyesülve a politikai pártok felé kapcsolódnak bele az állami döntési folyamatokba. (Ennek kifejeződése az érdekegyesületek részéről a pártok finanszírozása, ill. perszonálunió a pártok középszintű vezetőségei ill. az érdekegyesületek felső vezetőségei között.) A politikai pártok ily módon integrálva a magánszféra törekvéseit, továbbítják azokat saját parlamenti frakcióik felé, ahol a centralizált frakciók lehetőség szerint államakarattá formálják azokat.

Tehát szemben ezzel az európai képpel, az USA kongresszusa *közvetlenül veszi fel* a magánszféra érdekkifejezéseit, és ennek kifejeződése a kongresszus tagjainak a magánszféra szervezeteire támaszkodása.

A kongresszus saját apparátusát tekintve a következő szinteket vázolhatjuk fel.

a) *A kongresszusi tagok személyi apparátusa.* Az egyes kongresszusi tagok személyi apparátusa változó a rendelkezésre álló magánvagyon szerint. (pl. Edward Kennedy szenátornak jelenleg kb. 100 főnyi személyi apparátusa van.) De a kongresszus költségvetése is – az 1946-os szervezeti reform óta – biztosít egy meghatározott nagyságú apparátus létszám fizetését a kongresszus minden tagja számára.<sup>10</sup> Míg ez a megengedett létszám 1950-ben még csak 3–8 alkalmazott volt minden képviselő és szenátor részére,<sup>11</sup> addig ez a 70-es évekre a képviselők vonatkozásában 9-re, a szenátoroknál 19-re növekedett.<sup>12</sup>

Ez a személyi stáb két részre oszlik. A stáb egy része technikai jellegű ügyintézés végez gazdája számára (p. a választókkal tart kapcsolatot, a sajtó felé képviseli a képviselőt stb.) A másik rész a képviselő, szenátor részére az érdemi javaslatok előkészítésével foglalkozik. A képviselőknél ez – stábjuk mérete miatt – kevésbé jelentős, a szenátorok azonban már komoly szakértő gárdát tudnak biztosítani személyi stábjukon belül.<sup>13</sup>

b) *Albizottsági apparátus.* Az albizottságok technikaibb jellegű feladatok elvégzésére alkalmas saját apparátust mondhatnak magukénak. Ennek mindenkor kiegészítése a bizottság egészének apparátusáról, anyagi keretéből történik. Az albizottság előtt álló feladat nagyságától és fontosságától függően ugyanis a bizottság elnöke hosszabb-rövidebb távra kiegészítheti az albizottsági apparátust.

Az albizottsági apparátus fölött döntően az albizottság elnöke rendelkezik, amely így már kettős apparátust tudhat maga mögött: saját és az albizottsági apparátust. Te-

<sup>10</sup> Thomas Keller–Hubert Raupach: Informationslücke des Parlaments? Verlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover, 1970. 87. o.

<sup>11</sup> Willibald Apelt: Die Gesetzgebungstechnik, München, 1951. 13. o.

<sup>12</sup> Jewell–Patterson: i. m. 325–330. o.

<sup>13</sup> Uo.

kintve, hogy jelenleg 254 albizottság működik az amerikai kongresszus két házában, a tényleges *saját* előkészítéssel dönteni, és javaslatokat kidolgozni képes erők óriási mértékben decentralizáltak. A kongresszusi döntési folyamatok felsőbb fórumai (a bizottságok és a Rules Comitten) így nagyrészt már „szűrő” feladatokat látnak el.

c) *Bizottsági apparátus*. A kongresszusi bizottságok jelentik a kongresszus belső szervezetének *állandó* alsó szintjét. Míg az albizottságok létrehozása és megszüntetése rugalmasabb eljárásban történik, addig a bizottságok rendszerét és számát törvények rögzítik. Utoljára az 1946-os „Reorganisation Act” szervezte újjá a kongresszus bizottsági rendszerét, amely felére csökkentette a bizottságok számát.

A bizottságok kulcsembere a bizottsági elnök. Az ő kezébe fut össze az albizottsági állandó stábok kinevezési joga, ill. a bizottsági apparátus meghatározása, részleges decentralizációja az albizottságokhoz. Így a hozzá való hűség a bizottságon belüli apparátus felé, az egyik fő követelmény.

A bizottságoknál különböző erősséggel érvényesül a két nagy párt szerinti megosztás. Így a bizottsági elnöknek – szokásjog szerint kialakulva –, a fontosabb ügyeknél ki kell kérnie a kisebbségben levő bizottsági „pártfrakció” rangidős tagjának véleményét. Ez a laza, pártok szerinti belső megosztás kihat a bizottsági apparátusra is. Majd mindegyik bizottsági apparátuson belül van egy *kisebbségi apparátus* is, amelynek kinevezése a kisebbséghez tartozó tagok rangidős vezetőjének joga.<sup>14</sup> Ez az elkülönülés azonban nem éles, nem jelent elvi síkon történő szembenállást a bizottsági apparátuson belül, mint ahogy magának a két pártnak a szembenállása is csak kis mértékben ilyen jellegű.

A bizottsági apparátus *mai* nagyságára adatunk nincs, de egy 1961-ből származó felmérés mutatja akkori nagysága mellett fejlődésének addigi dinamikáját is, így következtetéseket lehet levonni mai terjedelmére. Az említett felmérés szerint 1961-ben *csak a képviselőház bizottságainál* 306 tudományos munkatársat alkalmaztak és ezt, egy ettől nagyobb számú technikai jellegű adminisztráció egészítette ki. A fejlődés dinamikáját mutatja, hogy 1950-ben mind a két ház bizottsági apparátusait tekintve is, csak 286 tudományos munkatárs állt rendelkezésre. 1961-ben egy-egy bizottság mellett általában 60–100 főnyi apparátust találhattunk, tudományos és technikai jellegű alkalmazottal együttvéve.<sup>15</sup>

d) *A kongresszuson belüli politikai csoportosulások saját apparátusai*. Mint már említettük e másik szerveződési elv szerint is léteznek kongresszuson belüli szervezetek, amelyek ha kisebb mértékben is mint a bizottságok, saját apparátussal szólhatnak bele a döntéselőkészítésbe. Ezek az apparátusok egyrészt tovább növelhetik a másik szervezeti rendszer szerinti kulcsemberek (bizottsági elnökök, albizottsági elnökök) saját szakértőgárdáját, vagy egybe nem esés esetén az egyszerű bizottsági tagok számára teremtenek ellenzéki lehetőséget, és ezzel még több pólusúvá teszik az alsó szinten folyó hatalmi harcokat.

e) *A kongresszus egészének apparátusa*. Csak most érkeztünk el a tulajdonképpeni „törvényelőkészítési segédszolgálathoz”, amelynek megteremtése egyre több nyugat-

<sup>14</sup>I. m. 274. o.

<sup>15</sup>Keller–Raupach, 88. o.

európai parlamentben merül fel az utóbbi évtizedekben, és amelyet „a” törvényelőkészítés szervezeteként szoktak az irodalomban tárgyalni.<sup>16</sup>

Ez a kongresszus egészének rendelkezésre álló törvényelőkészítési apparátus két nagy részre oszlik: az egyik részt, a világ legnagyobb és legjobban szervezett könyvtárát jelentő kongresszusi könyvtárra épülő „Legislative Reference Service” jelenti. A másik részt a „Legislative Council” képezi, amely külön-külön van szervezve a szenátus és a képviselőház mellett.

1. *Legislative Referenc Service.* Ez a kongresszusi könyvtárra épülő szervezet, századunk elejétől kezdve feladataiban és szervezetében fokozatosan bővülve alakult ki. A szervezet alkalmazottai magasan kvalifikált szakemberekből kerülnek ki, akiknek feladatai és munkastílusa sokkal inkább a tudományos kutatóéhoz, mintsem a hagyományos értelemben vett állami alkalmazottéhoz hasonlíthatnak.

Bármely kongresszusi tag kérelmére meghatározott témakörben összefoglaló jellegű tanulmányokat készítenek, az adott téma fő problémáiról, kongresszusbeli előzményeiről, esetleg más országok hasonló megoldásairól összehasonlító jogi tanulmányt stb. Tehát alapozó jellegű munkálatokat végeznek a törvényelőkészítések számára. Az óriási terjedelmű számbajöhető szakirodalomról, dokumentációkból lényegi összefoglalókat állítanak össze, megrendelésre, viszonylag rövid idő alatt. (Willibald Apelt néhány hetet említ egy-egy ilyen összefoglaló elkészítésére már 1950-ben!)

A Legislative Service-nek ezt az átfogó alapozó természetű munkáját csak az teszi lehetővé, hogy a másik oldal, a „megrendelő” (egyszerű képviselő, albizottsági elnök stb.) szintén rendelkezik olyan apparátussal, melynek segítségével fel tudja használni, megemészthetővé tudja tenni ezeket. Tehát kölcsönösen feltételezi egymást a tudományos természetű, könyvtárra épülő Service és a több szintes apparátusrendszer munkája.

A Legislative Service mai alakját az 1946-os újjászervezési törvény alakította ki. Akkor még csak 160 tudományos munkatárssal rendelkezett,<sup>17</sup> ma már több mint 500 alkalmazottat foglalkoztat.<sup>18</sup>

2. *Legislative Council.* Míg a kongresszusi törvényelőkészítés előbbi szervezete az alapozó tanulmányok, dokumentumok összeállításával a törvényelőkészítés kezdeti szakaszában működik közre, addig ez a szervezet a törvénytervezetek szövegezését végzi.<sup>19</sup>

Ezt a technikaibb segítséget nyújtó segédszolgálatot 1919-ben hozták létre. Mind a bizottsági, mind az egyéni törvényjavaslatok szövegezési feladatait elvégzi. Azzal a megszorítással, hogy egyes (nagyobb) bizottsági apparátusokon belül, saját stábot alakítottak a törvényjavaslatok előkészítésének szövegezési és más jogtechnikai feladatainak ellátására, és így ezek nem igénylik a Council segítségét. Másrészt az egyéni törvényjavaslatoknak egy nagy hányadát egyszerűen választási reklámfogásként, propagandisztikus célokból készítik az amerikai kongresszusban, és így ezeknél nem szükséges a Council segítsége, lévén „áltörvényjavaslatok”. pl. 1973–74-ben a 435 képviselő és 100 szenátor összesen 26219

<sup>16</sup> Lásd pl. *John H. Killian*: Das Gesetzgebungsverfahren im Kongreß der Vereinigten Staten, in: Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung.

<sup>17</sup> *W. Apelt* i. m. 14. o.

<sup>18</sup> *Killian*, 101. o.

<sup>19</sup> *Killian*, 100. o.

törvénytervezetet (!) jelentett be (tehát fejenként 50-et.) Ezekből 649 (3%-a) lett törvény, de ezek is döntően bizottságokban kerültek előkészítésre.<sup>20</sup>

### B) A végrehajtó hatalom szerepe a törvényelőkészítésben

Ha az előbbieken általános jellemzésül azt mondtuk, hogy az Egyesült Államok szövetségi szintű törvényeinek előkészítése a kongresszus berkein belül folyik, akkor ezt a következőkben bizonyos fokig vissza kell vonni, pontosabban ki kell egészíteni. A kiegészítés a végrehajtó hatalom szférájának a törvényhozásban játszott szerepére vonatkozik. Ez a szerep közismerten jóval kisebb – a hatalommegosztás elvének megfelelően – mint a nyugat-európai államok esetében.

A XX. század elejétől kezdve az elért társadalmi fejlettség szintje egyre inkább megkövetelte a végrehajtó hatalom kezdeményező szerepének kibontakozását. Bár az alkotmány nem biztosított a végrehajtó hatalom fejének törvénykezdeményezési jogot, tényleges hatalmi súlya és egyre bővülő apparátusa révén mindinkább meghatározó erővé vált a kongresszus munkájában. Ha formálisan nem is kapott ezután sem törvénykezdeményezési jogot, ezt egyre inkább különböző informális utakon, eljárások pótolták.

Legjelentősebb ezek közül az elnök évenkénti „Kongresszusi üzenete” az Unió helyzetéről, amely felvázolja az elnök éves programját a felmerülő feladatok megoldására, és amely az elnök „törvényhozási programját” is tartalmazza.<sup>21</sup>

Ez a jelentés egyrészt alapot ad a kongresszusi bizottságokban meginduló törvényelőkészítések egy részének, másrészt tartalmazza azokat a főbb területeket, amelyek *törvényi szabályozására a végrehajtó hatalom szervezeti keretei között készítenek elő törvénytervezeteket*. Kérdés tehát: hogy néz ki e szféra törvényelőkészítési szervezete, és hogyan kapcsolódik be munkájuk végeredménye a már ismertetett kongresszusi törvényelőkészítési mechanizmusba.

A végrehajtó szféra minden „departement”-jének (minisztériumainak) és nem miniszteriális központi szervének van törvényelőkészítési osztálya, ahol az adott terület számára törvényi szabályozást igénylő kérdésekre törvénytervezeteket készítenek.<sup>22</sup> A végrehajtó szférában decentralizáltan futó törvényelőkészítések ellenőrzésére, az elnöki hivatalnak van egy szervezete, az „Office of Management and Budget”, amely az elnök elképzeléseit igyekszik érvényesíteni ezeknek a tervezeteknek a tartalmában. Gyakorlatilag utólagos „szűrő” szerepet játszik: az elnök elképzelésének meg nem felelő törvénytervezeteket nem engedi tovább. Az ezeknek megfelelő törvénytervezeteket az elnök egy kísérőlevéllel együtt eljuttatja a kongresszus mindkét házának vezetőségéhez, „és kifejezi reményét a jóindulatú elbánásban”.<sup>23</sup> A gyakorlatban az elnöknek minden tervezete számára meg kell nyernie egy vagy több kongresszusi tagot a tervezet támogatására.

Ezzel a tervezet bekerült a kongresszus törvényelőkészítési mechanizmusába; végigfut a bizottsági tárgyaláson, a Rules Committee előtt sem szabad elbuknia, és ekkor

<sup>20</sup> Az adatokat lásd *Killian* i. m. 98. o.

<sup>21</sup> *Jewell-Patterson* i. m. 380–383. o.

<sup>22</sup> *Killon*. 98. o.

<sup>23</sup> Uo.

kerülhet a plénum elé. Azonban míg végigfut a bizottsági megvitatáson és végül esetleg el is fogadják, általában annyi módosítást hajtanak végre rajta, hogy „nem ismer rá a törvénytervezet készítője”.<sup>24</sup>

A végrehajtó szféra törvényelőkészítése ennek ellenére nem elhanyagolható, mert a törvényé lett tervezetek nagy része eredetileg innen származik. (pl. az említett 1973–74-es 649. törvényből a nagyobb részt a végrehajtó hatalom szférájából indították).<sup>25</sup>

### C) *A törvényelőkészítés folyamatának összefoglaló Vázlata*

Az eddigiek alapján az Egyesült Államok szövetségi szintű törvényeinek előkészítési folyamatában a következő főbb szakaszokat találhatjuk.

1. *A törvényelőkészítés kongresszus előtti szakasza.* Az elfogadott törvények egy (nagyobbik része, az előkészítés első szakaszában bejárja a végrehajtó hatalom központi szerveit: minisztériumi törvényelőkészítés; az elnöki hivatal szelekciója a decentralizáltan elkészült törvénytervezetek között; ezek egy része elnöki kísérőlevéllel átkerül a kongresszushoz, ahol valamelyik kongresszusi szervezet (vagy egyszerű tag) sajátjaként bekerül a kongresszusi törvényelőkészítési folyamatba.

2. A kongresszusi törvényelőkészítés kezdő szakaszát az egyes képviselők, szenátorok egyéni indítványai jelentik. Itt kell még említeni a politikai csoportosulások szervezeteinek törvényindítványozó szerepét.

Az egyéni indítványok közül tényleges súlya az illetékes bizottsági, albizottsági tagok, ill. elnökök indítványainak van. Ezért, ha nem bizottsági tag dolgoz ki egy indítványt, a gyakorlatban azt az utat követi, hogy átadja azt az illetékes bizottság valamelyik befolyásos tagjának, és így kerül rá az indítvány a törvényelőkészítés fűtvoná-lára.

Az egyéni javaslatok „apparátusellátottságát” (és így megfelelő komolyságát) a képviselők, szenátorok személyi apparátusa, és a minden kongresszusi tag számára rendelkezésre álló Legislative Reference Service) amely alapozó tanulmányokat készít ill.) a Legislative Concil (amely jogtechnikai, szövegezési feladatokat lát el) biztosítja.

3. A törvényelőkészítés következő szakasza az *albizottsági előkészítés*. Ide olvadnak bele a végrehajtó szféra felől érkező, már előkészített tervezetek, a különböző, egyéni indítványok (amelyek különböző fokban lehetnek megalapozottak és előkészítettek) és végül itt folyik az albizottságon belüli indítványok előkészítése.

4. *Az összbizottsági megvitatás*, a már hosszabb ideje előkészület alatt álló tervezet fő alternatívái felett folyik. E pontokhoz érkezve már kiérlelt alternatívákat dolgoztak ki, vitattak meg az előző szinteken, ill. informálisan is. A bizottság tagságának megoszlása az egyes alternatívák mellett már megtörtént, és többé-kevésbé ismert is már ez a megoszlás. Így a bizottsági elnök, vitavezetési jogosítványaival erősen befolyásolni tudja a tervezet további sorsát. Ugyanis attól függően, hogy támogatja, vagy megbuktatására törekszik, igyekszik a tervezet támogatóinak vagy ellenzőinek kedvezni a vita kitűzésénél, a kérdések megoldásánál, az érvelésre hosszabb vagy rövidebb idő adásával stb.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> I. m. 101. o.

<sup>26</sup> *Jewell–Patterson* i. m. 385–386. o.

Ha a bizottság leszavazta a törvénytervezetet, nem mehet tovább: vagy végleg lekerül a napirendről, vagy további átdolgozásra visszakerül az illetékes albizottsághoz. Az ilyen megbuktatott törvénytervezet kivételesen, sajátos „mentesítési” eljárásokkal tovább mehet a plénum felé, pl. a képviselőház, többségi szavazattal elvonhatja az ügyet az illetékes bizottság elől, és így a bizottságban már megbukott, vagy nagy valószínűséggel megbuktatás előtt álló törvénytervezet közvetlenül a képviselőház plénuma elé kerülhet. Erre azonban nagyon ritkán kerül sor.<sup>27</sup>

Noha a bizottsági vitánál már megalapozott és kiérlelt a törvénytervezet, letisztultak a számba jöhető alternatívák, itt is fontos a bizottság melletti apparátus szerepe.

5. *A Rules Committee szelekciója.* A bizottságokban elfogadott törvénytervezetek plénum elé juttatását megelőzi a képviselőház „Rules Committee”-jének előzetes véleményezése és plénum elé bocsátása. Ez a szerv az egész törvényhozás felett döntő szerepet játszik, mivel a kongresszus erősen tagolt bizottsági – albizottsági rendszerében számtalan törvénytervezet készül, és így ez az utolsó szűrő az óriási mennyiség felett.

Itt már nem módosítások születnek, hanem az egész tervezet elvetése vagy elfogadása a jellemző. Sokkal jelentősebb az, hogy a bizottsági elnökök – akik ismerik a Committee-ben uralkodó véleményeket – eleve úgy igyekeznek tervezeteiket alakítani az előkészítés korábbi szakaszaiban, hogy lehetőleg ne legyen éles ellentétben a Committee tagjainak nézeteivel. A „Rules Committee”-nak 15 tagja van, amely közül 10, a többségi párthoz, 5 a kisebbségben levőhöz tartozik.<sup>28</sup>

6. A Rules Committee jóváhagyása után a tervezet az adott ház plénuma elé kerül, majd elfogadása esetén a másik ház plénumának is el kell fogadnia, és végül az elnök aláírásával válik törvényé a tervezet.

#### D) *A törvények aránya és súlya*

*az Egyesült Államok szövetségi jogalkotásán belül*

##### *A rendeleti jogalkotás*

A törvény szintű jogalkotás, és így a törvényelőkészítés érdekességét az szabja meg, milyen a törvényi joganyag súlya az összjoganyagban. Az Egyesült Államok szövetségi szintű joganyaga kezdetben döntően törvényeken nyugodott. (Eltekintve most a bírósági precedenseken nyugvó common law joganyagától) A végrehajtó hatalom fejének rendeleti szintű jogalkotása, ez idő tájt csak egy-két eseti felhatalmazáson alapult. Ma már a felhatalmazások egész rendszere írja körül – nagyon lazán – rendeletalkotásainak határait. Ha a ma hatályos szövetségi joganyagról, ezen belül a törvényi és a rendeleti joganyagról pontos mennyiségi adatokat nem is tudunk közölni, talán jelzi ezek arányait az, hogy míg a kongresszusi hatályos joganyag 12 kötetet tesz ki, addig a szövetségi rendeleti joganyag csak 70 kötetben fér el.<sup>29</sup> A nyugat-európai viszonyokhoz képest azonban ez az arány a törvények javára még így is nagyon előnyös.

A rendeleti jogalkotás folyamatát fő vonalaiban az általános igazgatási eljárást szabályozó „Administrative Procedure Act”-on belül szabályozták. Bár meg kell jegyezni,

<sup>27</sup> Uo.

<sup>28</sup> I. m. 125. o.

<sup>29</sup> Killian i. m. 105. o.



hogy maguk a rendeletalkotásra felhatalmazó egyes törvények is adnak néha rendelkezést az adott területen történő rendeletalkotást illetően, így eltérések lehetnek az egyes szférákon belüli rendeletalkotások között.

A rendeletalkotás folyamatát szabályozó törvény egy-két rendelkezése a rendeletek alkotásának nyilvánosságát igyekszik biztosítani.

1. az illetékes hivatal készít egy rendelettervezetet, (esetleg az érintett érdekképviselői szervek meghallgatásával.)
2. az így elkészült rendelettervezetet a „Szövetségi Regiszterben” nyilvánosságra hozzák.
3. ezt bárki véleményezheti.
4. a tervezetet készítő hivatal átrostálja a beérkezett módosító javaslatokat, és tetszése szerint helyt ad, vagy elutasítja azokat.
5. ezután a végérvényes tervezetet, tömör indoklással (amely utal a rendelettel elérni kívánt célokra, és kiváltó okaira) nyilvánosságra hozzák.
6. 30 nap elteltével a rendelet hatályba lép.<sup>30</sup>

## 2. Német Szövetségi Köztársaság

Az Egyesült Államok után tárgyalva a nyugat-német törvényelőkészítést, két alapvető különbséget kell előzetesen is leszögezni. Az egyik, politikai rendszerük eltérő belső szerkezetére vonatkozik, a másik jogrendszerük különbségét jelenti.

Mint már említettük, az Egyesült Államok és Németország állami és társadalmi fejlődése, a kapitalista fejlődés két nagy alternatíváját jelenti, amelyekben a döntően magánszférára alapozódó amerikai fejlődéssel szembenáll a német, államra alapozott fejlődés. Ha a két, alapvetően eltérő fejlődési vonal az utóbbi évtizedekben közeledett is egymáshoz,<sup>31</sup> a fennálló társadalmi-politikai szerkezetük ma is nagymértékben különbözik egymástól.

A nyugat-német politikai rendszerben a társadalom érdek- és akaratstruktúráltága egy hierarchizált közvetítésrendszer *közbeiktatásával* éri el a parlamentet, szemben mint az Egyesült Államokban láttuk a *kongresszus erőteljes közvetlen összekapcsolódását* a társadalom partikularitásával. E közvetítésrendszer (egyszerűsített) sémája: 1. a társadalom érdekcsoportjai, magánszervezetei elsődlegesen érdekképviselői szervezetekben, érdekegyesületekben szerveződnek meg. Az érdekképviselői szervek saját apparátusaikkal elvégzik az általuk képviselt – belsőleg heterogén – részérdekek elsődleges kompromisszumra hozását. 2. Fölöttük áll a politikai pártok rendszere, amelynek szintjén az

<sup>30</sup>I. m. 106. o.

<sup>31</sup>Közeledett az USA társadalmi fejlődése annyiban, hogy az állam szerepe – főként a New-Deal óta – egyre nő itt is, és ezzel a magánszféra határai mindinkább felszakadnak. Másrészt a II. világháború utáni nyugat-német fejlődésben az állam korábbi szerepe bizonyos fokig visszaszorult, pontosabban a magánszféra szervezetrendszerei a korábinál nagyobb mértékben és az államtól viszonylag függetlenebbül növekedhettek. Tehát a társadalom össz-szervezetszférájában az arány nem olyan kedvezőtlen, a magánszféra szervezetrendszerei számára. Bár magának a magánszférának belső struktúrája egyre inkább felbomlik. (lásd Jürgen Habermas. „A nyilvánosság szerkezetváltozása”. Gondolat, 1972.)

érdekekből absztrahálódott eszmerendszerek mentén, és már az állami életben felmerülő problémákra vonatkoztatva, arra választ adva folyik a tevékenység. Ezek a pártok – különböző fokban – centralizáltak, tehát tagjaik és a partikuláris érdekszervezetek közötti kapcsolatok gyengék. Ezzel szemben a centralizált pártok vezetőségei és az alattuk elhelyezkedő érdekképviseleti szervek vezetőségei között a legintenzívebb anyagi és személyi összefüggés áll fenn. *Ezen az úton* kapcsolódnak be és továbbítódnak a társadalom partikuláris érdekei (és szervezetei) az átfogóbb platformon kialakuló pártakatokban. 3. A politikai pártok parlamenti és parlament előtti kompromisszumaiból ill. a kormány tevékenységében megvalósuló kompromisszumaiból alakul ki a központi államakarat, hogy lefelé végigfutva az állami szervezetrendszer hierarchiáján konkretizálódjon, és a kívánt irányba terelje az egyéni cselekedeteket és az ezekből kialakuló társadalmi mozgásokat.

Ez a séma – mint majd látni fogjuk – egy sor helyen másképp alakul majd a törvényelőkészítés folyamatában, de fő vonalaiban mutatja azt az utat, ahogy Nyugat-Németországban (és általában a nyugat-európai államokban) a társadalom akarattotalitásából az egységes állami akaratrendszer létrejön. És főleg lényeges épp abból a bennünket érdeklő szempontból, hogy a társadalmi akaratformálódás – és artikulálódás *döntően megtörtént mire eléri a parlamentet*, és ennek további formálása államakarattá (számunkra: törvényé) nagyrészt a centralizált frakcióvezetőségek dolga, az egyszerű parlamenti képviselő már csak a megfelelő számarány biztosítékaként jön számításba, a parlamenti tevékenységénél.

A jogrendszerek különbözősége a másik eltérés, amelyre figyelemmel kell lenni a német és az amerikai törvényelőkészítés előfeltételeinek összehasonlításakor. Az Egyesült Államok jogrendszere (a szövetségi és a tagállami megoszláson túl) a common law bírósági döntéseken alapuló továbbfejlesztésén, és az írott jog alkotásán (törvényhozás, rendeletalkotás) nyugszik. A jogalkalmazás azonban az absztrakt jellegű írott jogi jogszabályokat alkalmazás előtt „recipálja” a precedenseken nyugvó joganyagba”. Mint René David írja,<sup>32</sup> a Common law konkrét precedenseihez szokott bíró nem is tekinti jognak (inkább jogelveknek) az írott jog alkotása által létrehozott törvényeket, rendeleteket addig, amíg ezeket egy sor felsőbbbírósi precedens nem konkretizálja, és így számára megfoghatóvá, alkalmazhatóvá válik.

Ezzel szemben a kontinentális jog elvont kódexein felnövekvő jogalkalmazói apparátus, különböző jogértelmezési technikák segítségével jobban kötődik a törvényekhez, rendeletekhez. A most vizsgált témánk szempontjából ez azért fontos, mert míg az Egyesült Államokban ebből következőleg, a törvények hatálybalépése után egy további formáló szakaszt állapíthatunk meg, addig a kontinensen a törvényelőkészítés lezajlásával a hatálybalépett törvények további *legális* formálása kizárt. Így a társadalom érdek- és akaratkifejezései e szakasz végéig be kell, hogy kapcsolódjanak, azaz a törvényelőkészítési szakasz ebből a szempontból itt nagyobb fontossággal bír.

Az előbbi eltéréseken túl fontos különbség mutatkozik az USA és Nyugat-németország között a tagállamok és a szövetségi állam viszonyában. Nyugat-Németországban, az USA szenátusához képest erősebb a Bundesratban helyet foglaló tagállamok képviselőinek területeihez kötődése. Ez jelenti egyrészt azt, hogy a küldötteket esetenként adott instruk-

<sup>32</sup> René David i. m. 270–271. o.

ciókkal látják el küldő tagállamaik, hogyan adják le szavazataikat a Bundesratban felmerülő ügyekben, másrészt azonban a küldöttek rendelkezésére áll tagállamuk miniszteriális bürokráciája pl. egyes törvényjavaslatok véleményezésénél, esetleg módosító javaslatok kidolgozásához.<sup>33</sup>

Az NSZK szövetségi törvényhozását – a Bundesrat közreműködése szempontjából – ketté kell választani. Alapvetően a Bundestagon nyugszik a törvényhozás. A Bundesratnak joga van ugyan foglalkozni a törvényjavaslatokkal, és ha óvást emel egy, a Bundestagban már elfogadott törvényjavaslattal szemben, akkor ennek csak annyi hatása lesz, hogy arról újra kell a Bundestagban szavazni.

A törvények másik csoportja esetében erősebb a Bundesrat közreműködése. A bonni alaptörvény taxatív felsorolja azokat a tárgyakat, amelyek létrejöttéhez a Bundesrat *hozzájárulása* kell. E tárgyaknak nyolc csoportját lehet megkülönböztetni és kb. a törvények fele ebbe a csoportba tartozik.<sup>34</sup> (A nyugat-német irodalomban kettéválasztják a törvényhozást eszerint „Einspruchsgezetgebung”-ra és „Zustimmungsgesetzgebung”-ra) A második csoportba tartozó törvények („Zustimmungsgesetz”) előkészítési és elfogadási folyamata így másképpen alakul, mint az előző csoportnál.

Az előzetes – általános megjegyzéseknél kell megemlíteni még a szövetségi kormány és a közigazgatási szféra szerepét a törvényelőkészítés mechanizmusában. Szemben a már említett amerikai megoldással a nyugatnémet kormányt *megilleti* a törvényjavaslat benyújtásának joga, és ezt erőteljesen gyakorolja is: 1949–1966 között összesen 1692 törvényjavaslatot nyújtott be, míg a Bundestagon belülről 1167-et, a Bundesratból 58-at.<sup>35</sup>

Másrészt a parlament és bizottságai működését át meg átszövi a közigazgatási apparátus részvétele. Így a kormány tagjainak joga és egyben kötelessége is a parlamenti és főleg a parlamenti bizottságok ülésein való részvétel.<sup>36</sup> Alapvetően elmondhatjuk, hogy a *törvényelőkészítés döntően a közigazgatási szférában történik, és a következőkben ismertető parlamenti saját törvényelőkészítési apparátus csak azt teszi lehetővé, hogy a már előkészített törvényjavaslatok fölött érdemben tudjon vitatkozni*, esetleg módosítást javasolni – a parlament, ezen belül is inkább a bizottságok.

### *A Bundestag törvényelőkészítő segédszolgálat*

A Bundestagnak, a két kamarás nyugat-német parlament képviselőháza belső szerkezeti rendszereinek felépítése éppúgy két vonal mentén halad, mint azt az Egyesült Államok kongresszusánál láttuk: politikai pártok szerint elkülönülő szervezetek és szakterületek szerint, megoszló bizottsági rendszert találunk. Az egymást átszelő két típusú megoszlás közül azonban itt a pártfrakciók szerinti a meghatározó, a bizottság tevékenysége fölött ill. a bizottságok tevékenységében. A zárt, fegyelmezett pártfrakciókon belül elképzelhe-

<sup>33</sup> Heike Rössler: Die Zustimmungsgesetzgebung in der Staatspraxis, Heidelberg, 1969. 11. o.

<sup>34</sup> I. m. 6–9. o.

<sup>35</sup> I. m. 10. oldalon 5. lábjegyzetben.

<sup>36</sup> Wilhelm Neyses: Die Beteiligung der Interessenseverbände an der Gesetzvorbereitung durch die Bundesregierung. Ruhr-Universität, Bochum. 1968. 35. o.

tetlen a képviselők oldalirányú tájékozódása, nem is beszélve esetleges politikai szervezkedésről a frakción belül.

Ebből következőleg a parlament saját apparátusának telepítése is döntően a frakciók szerinti megoszlást követi, és a bizottságok mellé csak technikai jellegű titkárságokat alakítottak ki, melyeket bizottságonként két-három tudományos munkatárs egészíti ki. A parlamenti apparátusnál beszélni kell még a parlament egésze mellett szervezett apparátusról; és az egyes képviselők személyi, egyelőre „egy személyes” stábjáról.

a) *A parlamenti segédszolgálat.* A parlamenti segédszolgálat itt is a parlamenti könyvtárból nőtt ki, és szervezetileg ma is nagymértékben azon alapszik. Két szervezetre oszlik: a tudományos dokumentációs osztályra, valamint a tudományos szakszolgálatra.

1. A tudományos dokumentációs osztály tevékenysége szinte alig különbözik a modern könyvtári szolgáltatásoktól: tematikus feltárásokat, szisztematikus adattárolást végez, a szakirodalmak a sajtó témák szerinti elemzését, kivonatolását, ill. az állami élet eseményeinek folyamatos dokumentálását. Főleg az utóbbi révén válik nyilvánossá a minisztériumok munkája – részleteiben is – a képviselők számára.

A dokumentációs osztály részlegekre bomlik (sajtdokumentáció, stb.) ill. egy kis létszámú, magasan kvalifikált tudományos munkatársakból álló stáb, a politika általános kérdéseire specializálódva, a pusztá dokumentáláson túl, egyfajta tanulmányzerű feldolgozásban is rendelkezésre bocsátja az anyagokat.<sup>37</sup> Talán ezt a stábot és munkáját hasonlíthatnánk a washingtoni kongresszusi könyvtár „Legislative Reference Service”-nek munkájához, eltekintve a két szervezet eltérő nagyságától.

A dokumentációs osztály az anyagok gyűjtésével, tematikus feldolgozásával a parlamenti törvényhozási segédszolgálat egésze számára *alapozó munkát* folytat.

2. A parlament egészének másik szervezete a tudományos szakszolgálat. Ennek belső tagozódása a Bundestag bizottsági rendszerét követi. 1975-ben 85 munkatársa közül 40 tudományos munkatárs és 45 technikaibb jellegű alkalmazott volt.

b) *Bizottsági titkárságok.* Bár önálló titkársága nem minden bizottságnak van, ezek tevékenysége is erősen összefonódik, a parlament egésze mellett szervezett tudományos szakszolgálatával. Maga a különválás nem lehet túl régi, mivel 1970-es tanulmányukban Thomas Keller és Hubert Raupach még csak a parlament egésze mellett szervezett közös „bizottsági szolgálatról” (Ausschußdienst) beszélnek, amelyen belül tevékenykedtek a bizottságok mellé állandóan kijelölt tudományos munkatársak.<sup>38</sup> Az említett szakszolgálat keretében megmarad a bizottságok szerinti elkülönülés, de időközben kialakultak a bizottsági titkárságok, amelyek két-három tudományos asszisztensből, ügyintézőből ill. gépírókból állnak. Ezek a bizottsági elnököknek vannak alárendelve, de a parlamenti igazgatás illetékes osztályvezetői is fölöttesük.<sup>39</sup> Így még ma is egy átmeneti állapotot mutat a bizottsági stábok függetlenedése, de fejlődésük tendenciaszerűen az önállósodás felé mutat.

A bizottsági stábok szerény méreteik miatt, csak a bizottsági elnököt tudják segíteni, csak az ő számára jelentenek hatalmi bázist. Az alapvetően frakcióvezetőségek által uralt

<sup>37</sup> Killian, i. m. 174. o.

<sup>38</sup> Keller–Raupach i. m. 20–35. o.

<sup>39</sup> Killian, i. m. 176. o.

nyugat-német parlamentben így – egybe nem esés esetén – hatalmi polarizálódást hozhatnak létre, de mindenképpen többpólusúvá teszik a Bundestag hatalmi centrumait.

C) *A pártfrakciók apparátusa.* A parlamenti frakciók saját apparátusa tekint vissza a legrégebb múltra, a Bundestag parlamenti apparátusai közül. A frakcióknak ugyanis joguk volt már a múltban is apparátust létrehozni. Ennek költségeit döntően a pártkasszából finanszírozták, a parlamenti költségvetés csak egy töredékkel járult hozzá ezek fenntartásához. A parlament egésze és a bizottságok mellett kifejlesztett stábok, így tulajdonképpen pártkasszák tehermentesítését jelentették.<sup>40</sup>

A frakciók apparátusainak a nagysága szoros összefüggést mutat, a kormánypártváltások gyakoriságával. A kormányzópártnak ugyanis nincs szüksége nagyobb frakcióapparátusra, hisz a pártvezetőség kormányvá alakulva az egész közigazgatási apparátus felett rendelkezik, amely részletekig ki tudja dolgozni a törvényjavaslatokat. És lévén ezek a pártok egységesek, nincs szükség arra, hogy a párt parlamenti frakciójának vezetősége esetleg külön politikát csináljon.

Ennek megfelelően a CDU/CSU hosszú uralkodása alatt alig épített ki frakcióapparátust. Ezzel szemben a szociáldemokraták és a kisebb mértékben szabad demokraták a hosszú ellenzéki időszakuk alatt nagy, tagolt frakcióapparátust hoztak létre.

Az ellenzéki párt számára alternatívaként jelentkezik, hogy a parlamenten kívüli törzsszervezetén belül építsen ki e célra is apparátust, vagy a parlamenten belül hozza ezt létre. Valahol mindenképpen ki kell építenie, ha érdemlegesen akarja programját legalább részletekben érvényesíteni a létrejövő törvények tartalmában ill. hogy egyáltalán értse milyen problémákra kell választ adnia választási programjában, propaganda-munkájában. Raupachék szerint<sup>41</sup> a pártapparátusok túlságosan el vannak foglalva belső, szervezeti problémáikkal és a párt ideológiai-propaganda munkájával ahhoz, hogy érdemleges segítséget adjanak a parlamenti frakcióknak. Noha szakterületek szerinti tagolásban a pártapparátusoknak minden kérdésre referensük van, de ezek munkájában a propagandisztikus elem áll előtérben, mintsem hogy ténylegesen bele tudjanak merülni területük szakkérdéseibe.

A szociáldemokrata párt mindenesetre nagy frakcióapparátust épített ki ellenzéki időszaka alatt. 1969-ben 31 fős tudományos asszisztencia állt rendelkezésre ill. ezentúl technikai személyzet is. (Érdekes lenne tudni, hogy alakult a frakcióapparátusok aránya a kormánypártváltás után. Ha a szociáldemokraták nem építették le apparátusukat, ez nyilvánvalóan felerősítette a szociáldemokrata párton belüli kétpólusú vezetést, amennyiben a pártvezetőség kormányba bekerült része az egész közigazgatási apparátust megkapta elképzelései kidolgozásához, míg frakciója vezetősége számára egy esetleges véleményel-

<sup>40</sup> A parlamenti bizottságok fölötti frakcióellenőrzés szinte mindegyik nyugat-európai államban egyszerű rögzítést nyert az utóbbi évtizedekben: tagságuk kijelölése a frakciók vezetőségének joga, de ugyanígy a bizottsági elnökök megválasztása is – a frakciók centralizáltsága miatt – a frakcióvezetőségek kezében van. (Lásd: „Házaszabályok” II. kötet az MTA Állam és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1971.) Bár erre nézve felmérést nem találtam, de épp ezért nyilvánvalóan szoros korrelációnak kell lenni a frakcióvezetőségi tagság és a bizottsági elnöki beosztás között. Így a bizottsági apparátus fölötti rendelkezés, a frakció vezetőségén belül teheti többpólusúvá a hatalmi viszonyokat, amennyiben a vezetőségen belül a frakció saját apparátusára vagy a bizottsági apparátusra is lehet támaszkodni.

<sup>41</sup> Keller–Raupach i. m. 66. o.

térés esetén, egy bizonylag fejlett frakcióapparátus áll rendelkezésre. És így, egy látszólagos kormány – parlament szembenállás, párton belüli irányzatokat takarhat.)

A frakcióapparátusok és a parlament egésze mellett szervezett segédszolgálatok között, alapvető eltérések mutatkoznak szervezettségben, munkastílusban. Míg az utóbbinál írásos szervezeti szabályzatok fektetik le a szervezeti kereteket, jelölik ki pontosan az alá- és fölérendeltségi viszonyt, és az egyes munkakörök feladatjegyzékeit, addig a frakcióapparátusoknál sokkal lazábbak ezek a keretek. A frakcióapparátus belső tagozódása a frakció tagoltságát követi. A szociáldemokraták frakciója a Bundestag bizottsági rendszerét követve, munkacsoportokra oszlik, amelyeknek saját elnökeik vannak. Egy-egy frakció-munkacsoport az adott parlamenti bizottság szociáldemokrata tagjaiból áll.

Láttuk az amerikai kongresszus bizottságainál, hogy ott a kisebbségben levő pártfrakció számára a *bizottsági apparátuson belül* építettek ki „kisebbségi apparátust”.<sup>42</sup> Az erősebb frakciófegyelem miatt, ez a megoldás a Bundestagban akadályokba ütközik. Tehát a *frakcióapparátuson belül* van egy-egy munkacsoport mellé telepítve, két-három tudományos asszisztens ill. technikai személyzet.<sup>43</sup>

Munkastílus szempontjából is különbség van a két apparátus között. A parlamenti segédszolgálat munkája sokkal inkább a szakértelem felhasználásán alapszik. Így alapozó jellegű tanulmányok készítése, jogtechnikai – jogdogmatikai segítség nyújtása a feladatuk. Összetételében is a jogi végzettségűek dominálnak.

A frakciók apparátusait jobban bevonják érdemi döntésekbe. Sokszor a törvények előkészítését megelőző szakaszban is részt vesznek, amelyben a törvénnyel elérni kívánt célokat dolgozzák ki.

d) *A képviselők személyes stábja.* Az eddig elemzett apparátusok nagyrészt el vannak zárva az egyszerű képviselőktől. A parlamenti segédszolgálatnak elsősorban a bizottsági elnökök és a frakcióvezetők adhatnak megbízást. Csak ha „marad kapacitás”, fogadhatnak el képviselőtől megbízást.<sup>44</sup> A bizottsági stáb a bizottsági elnököt segíti, a frakcióapparátus a frakció munkacsoportjainak elnökei rendelkezésére áll. A panaszok orvoslására, 1969-től kezdve a Bundestag minden képviselője számára lehetővé tette, hogy a parlamenti költségvetés terhére egy tudományos asszisztent alkalmazzon. Azonban olyan alacsonyán állapította meg számukra a fizetés felső határát, hogy abból csak egy technikai segéderőt lehet alkalmazni.<sup>45</sup>

Talán nem tévedünk, ha ebben a felemás intézkedésben azt a feloldhatatlan ellentmondást látjuk megnyilvánulni, amely a német pártok történelmileg hosszú múltra tekintő egységes szerkezete, és a nyugat-német parlamenti megoldásokat az amerikai kongresszus mintájára alakítani kívánó igyekezet között fennáll. Az egész német társadalmi intézményesedés, gyökeres ellentéte (persze a kapitalista fejlődésen belül!) az Egyesült Államokénak. És ennek csak kifejeződése az egységes politikai pártok rendszere. Ez pedig csak alapvető szervezeti átalakulás árán adhatná meg az egyszerű parlamenti képviselőnek azt a függetlenséget, amit az amerikai kongresszus megad. A képviselők független személyi stábja pedig azt jelentené.

<sup>42</sup> Lásd a tanulmány előző oldalain.

<sup>43</sup> Keller–Raupach i. m. 34. o.

<sup>44</sup> Lásd a „Wissenschaftliche Dienst” ügyrendi szabályzatát: Keller–Raupach i. m. 120. o.

<sup>45</sup> I. m. 66. o.

### *A törvényelőkészítés folyamata*

A törvényelőkészítések döntő többsége, a közigazgatási szférában indul. A kormány esetenkénti megbízása alapján kezdik meg az illetékes szakminisztériumok az egyes törvények előkészítését. Az előkészítési munkálatok a parlament és bizottságai elől elzárva folynak, ami persze inkább az ellenzéki pártok kizárását jelenti, hisz a kormány-párt apparátusán belül biztosítva van a parlamenti frakció informálása a készülő törvények tartalmáról.

A közigazgatási szférában folyó előkészítő munkálatok jelentőségét növeli az érdekképviseleti szervek bevonása, már ebben a parlament előtti szakaszban. Ez a megoldás – amely mint látni fogjuk – a svájci és a svéd törvényelőkészítésnél kap intézményes kereteket, alapjaiban kezdi ki a parlament törvényhozási funkcióját. Ha a törvények értékét – a többi jogforrási forma fölött – a társadalom szervezett úton létrejövő érdekkompromisszumaiban látjuk, akkor a törvényelőkészítésnek az a szakasza, amelyben ezek a kompromisszumok belekerülnek a törvényekbe, jelenti a folyamat súlypontját. Ezért jelent súlyponteltolódást az érdekképviseleti szervek bekapcsolódása, az előkészítési folyamat parlament előtti szakaszában.

Az érdekképviseleti szervek törvényelőkészítésébe való bekapcsolódását, ennek erősségét jól példázza Otto Stammer leírása, egy konkrét törvény közigazgatási szférán belüli előkészítéséről: 1. A belügyminiszter megbízást kap egy törvény előkészítésére; 2. az első törvénytervezetet megküldik a minisztériumból a tartományi kormányoknak véleményezésre; 3. ugyanezt a tervezetet megküldik egy jelentős érdekegyesület illetékes szakbizottságának; 4. a vélemények alapján a belügyminisztériumban átdolgozzák a tervezetet, majd e második tervezetet 5. ismételten eljuttatják az előbbi érdekegyesülethez és még két másikhoz; 6. kerekasztal-megbeszélés a tervezetről, a három érdekképviseleti szerv megbízottaival a belügyminisztériumban; 7. ennek alapján elkészül a belügyminisztériumban a harmadik tervezet, amelyet 8. eljuttatnak a legjelentősebb szakszervezeti szövetségekhez; 9. kerekasztal-megbeszélés a harmadik tervezetről a szakszervezeti szövetségekkel a belügyminisztériumban; 10. a legnagyobb szakszervezeti szövetséggel nem tudnak a vitában kompromisszumra jutni, így az néhány nappal ezután beküldi elutasító válaszát a minisztériumba; 11. további viták a szakszervezetekkel, amelyek alapján elkészítik a negyedik tervezetet; 12. ezt eljuttatják ismételt állásfoglalásra azokhoz az érdekképviseleti szervekhez, amelyekkel az előkészítés kezdetén már megállapodásra jutott a minisztérium, de időközben a szakszervezeti vitákban átalakult az ezek által már elfogadott tervezet; 13. a tervezetet beterveztik kabinetülésre; 14. a kabinet határozatot hoz, hogy fel kell venni a tárgyalásokat a koalíciós pártokkal a tervezetrel; 15. az eddig hetenként – kéthetenként egymást követő dátumoknál négy hónap szünet következik – a tervezet nyilván végigfutja a pártapparátusokat és a pártok vezető testületeit – majd a kormány elfogadja a tervezetet, és betervezteti a Bundesrathoz; 16. A Bundesraton belül három hónapig cirkulál a törvényjavaslat, majd módosítási javaslatokkal visszakerül a szövetségi kormányhoz, aki 17. állást foglal az egyes módosítási javaslatokat illetően és 18. átküldi a Bundestaghoz a törvényjavaslatot.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>Otto Stammer: "Verbände und Gesetzgebung" írásából idézi a folyamat leírását Wilhelm Neyses, i. m. 9–10. o.

Az érdekképviseleti szervek ilyen erős bekapcsolódásának messzeható következményei vannak mind a politikai pártokat illetően, (amelyeket így kikerülnek e szervek, és közvetlenül kapcsolódnak össze az állami szervekkel,) mind a képviselői szervek belső struktúráját illetően.

Ha részleteiben nem is tárgyaljuk ezt, jelzésszerűen említeni kell, hogy az egyes átfogó platformú érdekképviseleti szerveknél tendenciaszerűen a politikai párttá válást rejtheti magába, mégha pl. nominálisan a „szakszervezet” megjelölést viselik is.

Stammer leírásából kiderül a törvényelőkészítés közigazgatási szférán belül lezajló folyamata. A törvényjavaslat ezután a Bundestagban bizottsági megvitatás alá kerül. A bizottság általában a minisztériumokból átküldött előkészítő anyagok alapján elemzi a törvényjavaslat megoldásait. Saját apparátusa általában csak akkor végez feltáró munkát az adott területen, ha a bizottság ellentétbe kerül a minisztériumi apparátussal egy-egy megoldás kapcsán.<sup>47</sup> (Raupachék nem említik, de ez nyilvánvalóan olyan bizottságoknál lehet gyakori, ahol bizottsági elnököt az ellenzéki pártból választottak.)

A törvényelőkészítés nyilvánosságát illetően, döntő pont a törvénytervezet feletti kormányhatározat. Ha a kormány elfogadja a tervezetet, egy idő óta, egy nem régen e célra rendszeresített közlönyben („Vorblatt”) nyilvánosságra hozzák.<sup>48</sup>

## II. Törvényelőkészítés a szocialista országokban

A következő rész korántsem lesz annyira informatív, mint ahogy a polgári államok vonatkozásában lehetővé tették számunkra a rendelkezésre álló anyagok. Arra, hogy a szocialista országokban elkerülte a tudományos kutatás figyelmét a törvényelőkészítés problémája, tanúnak idézhetjük Beér Jánost, aki már 1966-ban felhívta erre a figyelmet: „Alig érthető, hogy ilyen mély érdeklődés mellett, viszonylag kis intenzitással vizsgálta és vizsgálja ma is a tudományos kutatás azt a konkrét folyamatot, amelynek során a törvények kialakulnak.”<sup>49</sup> Nem megyünk bele annak elemzésébe, milyen okok miatt alakult így a helyzet, csak a mai állapotokat konstatálva említhetjük, hogy azóta is csak kevés javulás mutatkozik ezen a területen.

Párhuzamosan a törvényelőkészítés demokratikusságának növekedésével, javult valamit az előkészítési folyamatok nyilvánossága is. Ez javította a kutatás számára a hozzáférhetőséget, de csak szórványos írások állnak még rendelkezésre, és ezek nem tesznek lehetővé mélyebb átlátást. Így a szocialista országok vonatkozásában csak egy-két főbb csomóponton tudjuk megragadni a törvényelőkészítés problémáját.

### 1. A törvényelőkészítő apparátus elhelyezése a szocialista országokban

Két nagyobb modellt különböztethetünk meg ebből a szempontból, a szocialista országok törvényelőkészítésében. Az egyik modellt a minisztériumokban decentralizáltan

<sup>47</sup> Keller–Raupach: i. m. 33. o.

<sup>48</sup> Killian i. m. 188. o.

<sup>49</sup> Beér János: A törvényalkotás mechanizmusa. In: „A szocialista országok alkotmányos fejlődése.” KG. J. 1966. 46. o.



elhelyezkedő, törvényelőkészítő apparátus jelenti, a másikban a minisztériumok fölött, a kormány saját apparátusába beépítve találjuk a kodifikációs központot.

a) *Decentralizált modell.* Ebben a megoldásban tulajdonképpen nem is beszélhetünk elkülönült törvényelőkészítési apparátusról. Az alapot minden országos szintű jogforrás esetében, a minisztériumok és más központi államigazgatási szerv jogszabályelő-készítő apparátusa jelenti. Legyen szó akár miniszteri szintű, akár kormány szintű jogszabály előkészítéséről, vagy éppen törvényerejű rendeletről ill. törvényelőkészítésről, a főszerepet ebben a minisztériumi apparátus játssza.

Különbség az egyes jogforrások esetében csak a minisztériumi apparátusok *együttműködésének fokában*, illetve az államon kívüli szervezetek bekapcsolódásában van. Így, amíg a miniszteri rendelet előkészítésének határait a minisztérium kapuja jelenti, addig a kormány szintű jogszabály előkészítése, miután az adott minisztériumon belül (amelynek területére vonatkozik a készülő jogszabály) végigjárta azt az előkészítő utat, mint amit a miniszteri rendelet is, körbejár a többi minisztériumon és sorozatos kompromisszumok után megjelenik mint kormány szintű jogszabály.

A törvényerejű rendelet előkészítése ugyanilyen előzmények után még nagyobb szervezeti kört fut be, hogy végül mint törvényerővel rendelkező rendelet épüljön be a jogrendszerbe. A törvénytől még húzhatunk egy külső kört, amelyet a parlamentek többé-kevésbé szakértő bizottságai jelentenek. Ezek a törvényelőkészítés viszonylag késő fázisába kapcsolódnak be, amikor már sok-sok kompromisszum teszi törékennyé a készülő törvényt.

Ennél a jogszabályelőkészítő mechanizmusnál nehéz elválasztani az eltérő szintű jogforrásokat. A többletet a magasabb szintű jogforrás esetében, az előkészítésbe épp itt bekapcsolódott szervezeti kör tényleges súlya adja. Minél formálisabb ennek részvétele az előkészítés folyamán kialakuló jogszabályi rendelkezések formálásában, annál inkább nominálisabbá válik a magasabb szintű jogforrási jelleg. Kissé képszerűen fogalmazva beszélhetünk „törvény ruhájába bújt kormányrendeletéről”, vagy „kormányrendelet alakját öltött miniszteri rendeletről”.

Épp ezért nagyon fontos lenne annak feltárása, hogyan alakult az utóbbi húsz-harminc évben az egyes jogforrások előkészítésében résztvevő állami és társadalmi szervek tényleges súlya. A magyar jogszabályelőkészítést ebbe, az általunk decentralizált modellnek nevezett csoportba soroljuk, és magyar vonatkozásban inkább tudunk adatokat ennek alakulásáról. Az utóbbi húsz év fejlődését úgy vázolhatjuk, hogy egyre nőtt a magasabb szintű jogszabálytervezetek véleményezésébe bevont szervek köre, és a pusztán nominális bevonáson túl, fokozatosan nőtt e véleményezésben a tartalmi elem is.

Úgy tűnik azonban, hogy még ma is a miniszteri rendelet és a kormány szintű jogszabályok előkészítési köre között van a legnagyobb ugrás. Ugyanis a kormány szintű jogszabályok előkészítésénél kapcsolódik először be – az előkészítés végszakaszánál – az egész központi államigazgatási apparátus, és a többi minisztérium súlya kompromisszumra tudja kényszeríteni az előkészítő szakminisztériumot. Nem hagyhatja figyelmen kívül a többi minisztérium módosító javaslatait, mert nem kerülhet tervezete kormányülés elé. A törvényerejű rendeletnél és a törvénytől bekapcsolódó további szervezeti kör véleménye, már nem köti ilyen mereven az előkészítő minisztériumot. Ennél a körnél sokkal nagyobb a pusztán informálás mozzanata a készülő tervezet tartalmáról, mintsem a módosító javaslatok lennének jellemzőek. Vagy legalábbis nem olyan mértékben, mint a miniszté-

riumok esetében. De úgy tűnik – és itt óvatosan kell fogalmaznunk, mert még magyar vonatkozásban sincs megfelelő képünk ebben a tekintetben – tendenciaszerűen az előkészítésben részt vevő szervek külső – későbbi körei is nagyobb súlyt kapnak a törvények, törvényerejű rendeletek előkészítésében.

b) *A minisztériumok fölött lévő kodifikációs központ modellje.* A minisztériumok és más országos hatáskörű államigazgatási szervek ebben a modellben sincsenek kikapcsolva a magas szintű jogszabályok előkészítéséből, csak itt nem játszanak annyira centrális szerepet, mint az előzőekben láttuk.

Az előbbi modellben két minisztérium szerepe volt meghatározó a törvények, törvényerejű rendeletek előkészítésében. Az egyik, mindig változóan, az éppen előkészítendő törvény tárgya szerint illetékes „szakminisztérium”, vagy más nem minisztériumi szintű államigazgatási szerv volt, a másik állandó: az igazságügyminisztérium. A szakminisztérium a szabályozandó terület problémái, és az erre adható célirányos megoldások felől közelít az előkészítéshez, az igazságügyminisztérium fő szempontjai ezzel szemben: a jogrendszer koherenciájának biztosítása, a jogszabály főbb megoldásaiban a már kimunkált jogintézmények érvényesítése, és nem utolsósorban a szövegtervezet szerkesztési kérdéseiben hallatja szavát. Persze a gyakorlatban nagyon nehéz szétválasztani az előkészítés jogi és kevésbé jogi elemeit, amely szerint tiszta elhatárolást lehetne tenni a két szerv együttműködésében.

Ez volt tehát a helyzet a decentralizált modellben. A most tárgyalandó másik modellben különböző fokban emelhetik a kodifikációs központot a minisztériumok fölé. Kiemelheti a jogi oldalról közelítő apparátust (amelyet az előbbinél egy egyszerű minisztériumnál, az igazságügyminisztériumnál láttunk elhelyezve), és egy miniszterelnökhelyettes vezetésével a kormányapparátusba beépítetten, vagy ahhoz lazán kapcsolódva kodifikációs központot hoznak létre. Mint majd látni fogjuk, ezt a megoldást vezették be több szocialista országban is. A kodifikáció ezen túlmenő központosítását, azaz a szakminisztériumi előkészítés átmenését a kormányapparátusba csak nagylétszámú, tagolt kormányapparátus teszi lehetővé. A jelek szerint a tendencia Románia vonatkozásában erre mutat.

Bulgáriában az Államtanács, amely itt a legfőbb törvénykezdeményezési szerv, saját apparátust hozott létre a minisztériumok fölött, az általa kezdeményezett törvények teljes előkészítésére.<sup>50</sup> Párhuzamosan megszüntették a korábban az igazságügyminisztériumban lévő törvényelőkészítési osztályt. Az új kodifikációs központnak széles körű jogosítványai vannak akkor is, ha a Minisztertanács vagy más arra jogosított szerv él törvénykezdeményezési jogával. Ekkor a már előkészített törvénytervezetet véleményezi, mielőtt benyújtják a Nemzetgyűléshez.<sup>51</sup>

Az állandó munkatársak száma kevés az új központban, de széleskörű külső munkatársi hálózattal rendelkeznek, akik döntően a központosított és összevont jogtudományi kutatás és jogi oktatás területéről verbuválódnak.<sup>52</sup>

A lengyelek törvényben szabályozták a jogalkotási folyamatot és ezt annyira fontosnak tekintik, hogy nem tartják túlzottnak e törvény alkotmánykiegészítővé minősí-

<sup>50</sup> A bolgár törvényelőkészítéshez az adatokat lásd Varga Csaba „A törvényelőkészítés új útja a Bolgár Népköztársaságban.” Állam és Jogtudomány 1974./4. sz.

<sup>51</sup> I. m. 687. o.

<sup>52</sup> I. m. 690. o.

tését.<sup>53</sup> Létrehozták a Törvényalkotási Tanácsot, amelynek az előkészítési munkálatokban van szerepe, de részt vesz az új törvények gyakorlati alkalmazásának utólagos kontrolljában is. Így megfelelő információt szerezhet a későbbi esetleges törvénymódosítások előkészítéséhez.

Csehszlovákiában<sup>54</sup> kétszeresen is eloldották a kodifikációs feladatokat a minisztériumoktól. Először is a kormány apparátusába ágyazva önálló törvényelőkészítő osztály van, ezentúl van egy kormányhoz lazábban kötődő másik kodifikációs szerv: a Kodifikációs Tanács.

A Kodifikációs Tanács elnöke a kormány egyik elnökhelyettese. Öt állandó munkacsoport alkotja szervezetét, amelyek a főbb jogterületek szerint különülnek el egymástól. Tagjait a Tanács elnöke nevezi ki, az egyes munkacsoportok területe szerint illetékes miniszterek javaslatára. Így a Tanács tagjai függnék a minisztériumoktól, de kinevezésük után szervezetileg nem tartoznak ezekhez.

Sokkal fontosabb a minisztériumok fölött lévő másik törvényelőkészítő szerv: a kormányapparátus törvényelőkészítő osztályának szerepe. Tulajdonképpen ez a kodifikáció állandó központja, amely a törvényelőkészítés egész folyamatában folyamatosan részt vesz. Jogilag ugyan úgy tűnik, hogy kisebb szerepet játszik mint a Kodifikációs Tanács. Így pl. Jozef Czafik a Szlovák Kodifikációs Tanács titkára említi, hogy a Tanács titkárságának a szerepét is a szerv látja el, de amikor jogositványairól beszél, azok messze túlmennek egy titkárság jogállásán.<sup>55</sup> (A szlovák törvényelőkészítési folyamat ismertetésénél majd visszatérünk még erre.)

Romániában is létezik egy minisztériumok felett álló kodifikációs koordináló szerv: a Törvényelőkészítő Tanács. A törvényelőkészítés első fázisai a minisztériumokban zajlanak a Törvényelőkészítő Tanács állandó metodológiai irányítása mellett, de jelentősebb törvényeknél „be kell venni a tanács egyes tagjait az előkészítés folyamatába, különösen jelentős törvények előkészítése a Tanács közvetlen részvételével és irányításával folyik”.<sup>56</sup> E szövegből kitűnően a Tanács ellátja alapjaiban a decentralizált modellben meglévő igazságügyminisztériumi szerepet, de a lényegesebb törvényeknél a szakminisztériumi előkészítés felett is irányítást gyakorol.

A minisztériumi törvényelőkészítés felett kontrollt gyakorol a kormány saját apparátusa. Ugyanis a törvénytervezetet, a kormányülés elé kerülés előtt a kormány Főtitkársága „felülvizsgálja és a Minisztertanácshoz való előterjesztés céljából előkészíti.”<sup>57</sup> Persze ennek a kontrollnak a tényleges tartalmához jobban kellene ismerni a román kormányapparátus létszámát, tagoltságát, és ebből fakadó minisztériumokkal szembeni súlyának tényleges mértékét.

<sup>53</sup> Lásd *Zigmunt Ziembinski*: A jogalkotási folyamat szabályozás a Lengyel Népköztársaságban. Magyar Jog. 1977. 7. sz. 609. o.

<sup>54</sup> Csehszlovákia törvényelőkészítését Jozef Czafik cikke alapján ismertethetjük: A csehszlovák jogalkotás elvei. Állam és Igazgatás. 1976. 10. szám 899–918. o. Czafik a Szlovák Köztársaság gyakorlatát tartja szem előtt, de említi, hogy lényegében egyező a szövetségi szint és a másik köztársaság gyakorlata is. (Lásd 899. o.)

<sup>55</sup> I. m. 908. o.

<sup>56</sup> A román Államtanács 16/1976. számú törvényerejű rendelete, a „szabályozásrendelkezés – tervezetek előkészítésének és rendszerezésének általános törvényhozási metodológiájának jóváhagyásáról.” 60. §. (Továbbiakban: Tvr.)

<sup>57</sup> Tvr. 6. §

## 2. A törvényelőkészítés folyamata Romániában és Csehszlovákiában

**Románia.** Romániában 1976-ban törvényerejű rendeletben szabályozták a törvényelőkészítés és általában a jogszabályelőkészítés folyamatát. A román államjogi szabályozásnak az a sajátossága, hogy nem áll meg az állami szervek határánál, hanem átfogja a tényleges hatalomgyakorlási mechanizmus egészét, jelen esetben azzal a megismerési értékkel rendelkezik, hogy e törvényerejű rendeletből az *egész* folyamatról és főbb csoportjairól vázlatot készíthetünk.

A román törvényelőkészítés két szakaszra oszlik: a törvény főbb megoldásait összegező tézisek készítésének, és a törvény szövegtervezetének kidolgozási szakaszára.

1. *Téziskészítési szakasz.* A téziskészítési munkálatok a törvény tárgya szerint illetékes minisztériumban kezdődnek. Az első lépésben a szabályozandó terület problémáit alapozó jellegű tanulmányokban kell feldolgozni. A törvényelőkészítési folyamatot szabályozó említett tvr kifejezetten megköveteli az alapozó tanulmányok készítését minden előkészítés esetében, a stabil jogalkotás érdekében.<sup>58</sup>

A tanulmányokban kidolgozott javaslatok számára az adott területre vonatkozó mindenkori párhataozatoknak kell alapul szolgálni.<sup>59</sup> A tanulmányok összeállítására az illetékes miniszter – külső szakemberek bevonásával – kollektívát hoz létre. A tanulmányok alapján összeállítják a törvény lényegi megoldásait magába foglaló téziseket, majd az érintett központi főhatóságok véleményéről tájékozódnak. (A folyamatot szabályozó tvr nem szól arról, mennyiben kell figyelembe vennie ezeket a véleményeket az előkészítő minisztériumoknak.)

A téziseket, véglegesítésük előtt a Törvényelőkészítési Tanács véleményezi. A Tanács javaslatai – az előbbi véleményekkel szemben – kötik az előkészítő minisztériumot,<sup>60</sup> bár mint láttuk a jelentősebb törvényeknél eleve a Tanács irányítása mellett folyik a téziskészítés, így kizárt a Tanács és a minisztérium szembekerülése.

A Tanács javaslatai alapján véglegesített téziseket jóváhagyásra fel kell terjeszteni a legfelső párt- és állami vezetéshez. Pozitív döntés esetén lezárul a téziskészítési szakasz, és a tézisek alapján megindulhat a törvény szövegtervezetének kidolgozása.

2. *Szövegtervezet-készítési szakasz.* A szövegtervezetet ugyanaz a minisztériumi apparátus készíti el, amelyik a téziskészítésért felelős volt. Párhuzamosan ezzel ki kell dolgozni a végrehajtási rendeletet, ha végrehajtási rendelet nélkül a törvény nem hajtható végre.

A szövegtervezet elkészítése után egy többszintes véleményezési eljárás kezdődik. A folyamatot szabályozó törvényerejű rendelet aprólékosan szabályozza, kik vesznek részt a központi államigazgatási szervek közül a véleményezésben. A legszélesebb véleményezési joggal a minisztériumok közül az igazságügyminiszter rendelkezik, de még az sem minden esetben. A magyar megoldásnál majd látni fogjuk, hogy minden minisztérium részt vesz minden magas szintű jogszabály véleményezésében, és törvény, törvényerejű rendelet esetében az igazságügyminiszter párhuzamos előterjesztő. A románoknál a Törvényelőkészítési Tanács látja el ezt a szerepet.

<sup>58</sup> Tvr. 41. §.

<sup>59</sup> Tvr. 47. §.

<sup>60</sup> Tvr. 64. §.

Ha az adott törvény, vagy más magas szintű jogszabály közvetlenül érinti a megyei végrehajtó bizottságok tevékenységét, nekik is meg kell küldeni a tervezetet.

A túl nagy véleményeltérések kiküszöbölését volt hivatva biztosítani a téziskészítési szakaszban említett véleményezés. Ott említettük, hogy nem adott a Tvr. eligazítást arra, hogy mennyiben kell az előkészítő minisztériumoknak figyelembe venni az eltérő álláspontokat. Úgy tűnik, hogy a szövegtervezet véleményezésénél már jobban kell számolni az eltérő véleményekkel az előkészítőnek, mert ha jelentős véleményeltérések mutatkoznak, csak miniszterelnök-helyettesi engedéllyel kerülhet a tervezet a kormány ülése elé.<sup>61</sup>

Párhuzamosan ezekkel az eljárásokkal a Törvényelőkészítési Tanács is véleményezi a tervezetet, és ha a már általa véleményezett tervezethez jelentősebb változtatást hajt végre az előkészítő minisztérium, csak újbóli véleményezése után haladhat tovább a törvényelőkészítési folyamat.

A kompromisszumkötekeket szolgáló egyeztetések lezajlása után véglegesített törvénytervezetet az előkészítő minisztérium felküldi az MT. Főtitkárságához. A Főtitkárság felülvizsgálja a tervezetet és előkészíti az MT-hez való felterjesztéshez.

„Ha a Minisztertanács élni kíván törvénykezdeményezési jogával, az esetnek megfelelően a Nagy Nemzetgyűléshez, vagy az Államtanács elé terjeszti. Ha eltérő szerv gyakorolja törvénykezdeményezési jogát, az terjeszti be a tervezetet.”<sup>62</sup>

A törvényelőkészítési folyamatot szabályozó Tvr. itt említi, hogy a törvényeket elfogadásuk előtt az illetékes állami szervek mérlegelése alapján nyilvános vitára bocsáthatják.<sup>63</sup>

*A szlovák törvényelőkészítési folyamat.* Csehszlovákiában is az előbb ismertetett módon oszlik két fő szakaszra a törvényelőkészítés folyamata. Míg azonban a románoknál a téziskészítési szakaszban a tervezet pályája más szerveket bejárva alakult, mint a szövegtervezet készítésének szakaszában, addig itt mindkét szakaszban ugyanazt a pályát futja be.

Másrészt eltérés van a téziskészítés mellőzhetőségének kérdésében is. A román megoldás nem teszi lehetővé az előzetes tézisek készítésének mellőzését, ezzel szemben a Csehszlovákiában „egyszerűbb törvények esetén kivételesen és indokoltan el lehet tekinteni”.<sup>64</sup> Ehhez csak a törvényhozó testület elnöke adhat engedélyt.

a) *Téziskészítés.* Az új törvény alapelveit a törvény tárgya szerint illetékes minisztériumban dolgozzák ki. E munkaközben a kormányapparátus törvényelőkészítő osztálya folyamatos metodológiai segítséget ad.<sup>65</sup> Ez a közreműködés feltehetően erős érdemi tartalmat mutat, mivel itt még nem merülnek fel jogszabályszerkesztési kérdések, csak lényegi megoldások közötti választásokról van szó.

Az előterjesztő minisztérium az elkészített téziseket megküldi az összes központi államigazgatási szervek és a köztársaság más érdekelt szervének is. Az észrevételezési eljárásra két-három hét áll rendelkezésre, és a beküldött észrevételeket mind az előkészítő minisztérium, mind a kormányapparátusban levő törvényelőkészítő osztály megkapja.<sup>66</sup>

<sup>61</sup> Tvr. 65.–66.§.

<sup>62</sup> Tvr. 67.§.

<sup>63</sup> Czafik i. m. 902. o.

<sup>64</sup> I. m. 903. o.

<sup>65</sup> I. m. 903. o.

<sup>66</sup> Ua.

Az eltérő álláspontok közelítésére egyeztető üléseket rendeznek.

Ezután a Kodifikációs Tanács is megtárgyalja, és véleménye alapján az előkészítő minisztérium átdolgozza a téziseket, majd a kormány törvényelőkészítő osztálya felülvizsgálása után a kormány elé kerül a tézistervezet. A kormány jóváhagyó döntése után az előterjesztő minisztérium a kormány törvényelőkészítő osztályával együttműködve kidolgozza az alapelvek végleges szövegét,<sup>67</sup> és a törvényhozó testület elnöke elé terjeszti. Az elnök kiadja a törvényhozó testület illetékes bizottságának. „Abban az esetben, ha képviselő testületek bizottságaiban olyan kiegészítő vagy módosító álláspontokat fogadnak el, amelyek a kormány által jóváhagyott alapelvek kereteit meghaladják, az előterjesztő miniszter köteles a bizottságoknak tárgyalásról való jelentéssel együtt a tervezetet ismét a kormány elé terjeszteni.”<sup>68</sup>

b) *A szövegtervezet elkészítése.* A szövegtervezetet a tézisek alapján az előterjesztő minisztériumban dolgozzák ki. Ezután újabb véleményezési eljárás kezdődik. „Törvénytervezetek és kormányrendelettervezetek esetében azokat az illető köztársaság összes minisztériumaival meg kell tárgyalni.”<sup>69</sup>

A szövegtervezetet a Kodifikációs Tanács titkára kiadhatja a Tanács illetékes munkacsoportjának is megtárgyalásra. Ezeken a tárgyalásokon részt vesznek a kormányapparátus törvényelőkészítő országyájának dolgozói is, akiknek „feladatuk . . . ügyelni arra, hogy a tárgyalásokat a jogszabálytervezet célkitűzéseinek figyelembevételével folytassák.”<sup>70</sup> A kormány törvényelőkészítési osztálya tehát nemcsak jóval folyamatosabban vesz részt a törvényelőkészítésben mint a Tanács munkacsoportjai, de gyakorlatilag felügyeleti funkciókat is ellát felettük. Így nehezen érthető, hogy csak „titkárságnak” tekintik a Tanács mellett.

Mindezek után a kész szövegtervezetet a kormány elé terjesztik, majd innen a törvényhozáshoz átküldik, ahol ismét bizottsági megvitatás következik a plénum napirendjére tűzés előtt.

### III. A magyar törvényelőkészítés

#### 1. Előzetes, államelméleti megfontolások

Az eddigiek után nyilvánvaló, hogy egy törvény létrejöttét csak az adott társadalom egész politikai intézményesültségének fényében lehet megérteni. A magyar törvényelőkészítés előtt épp ezért néhány megjegyzésben állami és politikai intézményeinket kell szemügyre vennünk.

A központi állami szerveinknél a következő jellemvonások érdekesek témánk szempontjából.

a) *Országgyűlés.* A törvényelőkészítést tekintve, alapvető fontosságú, hogy az országgyűlési képviselőink – a többi szocialista országhoz hasonlóan – *nem hivatásos politiku-*

<sup>67</sup> I. m. 904. o.

<sup>68</sup> Uo.

<sup>69</sup> Uo.

<sup>70</sup> Uo.

sok. A közügyekkel való folyamatos foglalkozás csak azok esetében képzelhető el, akiknek eredeti foglalkozásuk lehetőséget ad az állami életben felmerülő problémák felőli állandó informálódásra. Így, pl. ha a képviselő a szakszervezet vagy más társadalmi szerv központi apparátusához közel áll, akik számára többé-kevésbé részleteiben is áttekinthetőek az állami-politikai szférában folyó döntési folyamatok, vagy pl. tudományos intézményekben dolgoznak és emellett rendszeresen be is vonják őket egy-egy szakterületbe vágó döntéselőkészítésbe stb. Tehát a képviselők egy szűkebb csoportja esetében, ha nem is „hivatásos politikai” minőségről, de tendenciaszerűen ehhez közelálló informáltságról beszélhetünk.

Az országgyűlés állandó bizottságai jelentik azokat a fórumokat, ahol az említett kör számára érdemben is lehetőség nyílik az előkészítésbe való beleszólásra.

Az állandó bizottságok aktivizálódását az utóbbi húsz év társadalomfejlődése tette lehetővé. Az extenzív gazdaságfejlesztés továbbfolytatásának lehetetlensége következtében, nagyobb önállóságot kaptak a gazdasági alapegységek, ami a szakértő gazdasági vezető réteg magasabb kvalifikáltságát tette szükségessé. A gazdasági életben egyre inkább háttérbe szorult ezzel az ideológiai mozzanat.

Párhuzamosan ezekkel a kultúra területének politikai irányítása is rugalmasabbá vált, ami lehetővé tette a művészetek számára a társadalom problémáinak árnyaltabb feldolgozását. A marxista filozófián belül is megújulás jött létre, és ez kihatott ideológiánk tartalmára. A korábbi, részletekig menő előírásokat rögzítő ideológiakép helyett, egy általánosabb, így toleránsabb ideológia formálja a tömegtájékoztatót.

Mindezek következtében és ezeket felerősítve a publicisztika is átalakult. A társadalomban korábban is meglévő nagy érdekcsoportok véleményeit egyre differenciáltabban tudta nyilvánosságra hozni, és egyben megszervezni az irodalom, a publicisztikai sajtó.

A nagyobb önállóságot kapott publicisztika egyre élénkebben érdeklődött a lezajló társadalmi folyamatok tényei felől, de máskülönben is megnövekedett az állami és politikai szervek munkájának nyilvánossága. Mindezek már nagyobb mértékben teszik lehetővé a társadalom problémáinak szélesebb körű megvitatását, és megoldásukra alternatívák kihordását.

Ennek a fejlődésnek egy másik mozzanata, a társadalom nagy érdekképviseleti szerveinek megélénkülő tevékenysége. Jelenti ez önállóságuk megerősödését, ebből eredően pedig koncepciózusabb érdekérvényesítést a politikai döntési folyamatokban.

Az összhelyzet ilyenfajta átstrukturálódása révén kialakult heterogén politikai vélemények gyűrűztek át kikerülhetetlenül az országgyűlésbe, és hozták előtérbe az állandó bizottságok szerepét.

b) *Az Elnöki Tanács.* Gyakorlatilag nincs saját apparátusa, így a döntéselőkészítési folyamatokban nem tud részt venni, és nem vált a politikai vélemények kompromisszumait kihordó fórummá sem. Egyetlen feladata, hogy az államigazgatási szférában lezajlott döntéselőkészítés és érdekérvényesítés után, a nehezen mozgatható, nagy létszámú országgyűlés helyett törvényerővel legitimálja a döntéseket. Amennyiben azonban országgyűlési bizottságok politikai fórumává válnak, joggal indul meg a követelés az Elnöki Tanács szerepének csökkentésére.

c) *Minisztertanács.* Saját apparátusa szintén nagyon kicsi, így a minisztériumi apparátusok által előkészített döntéseket nem tudja érdemben kontrollálni. Az előkészítő minisztérium kontrollját a többi minisztérium apparátusa végzi el.

d) *Minisztériumok, országos hatáskörű szervek.* Az állami szervek hierarchiájának legfelső szintjét jelentik, ahol még számottevő apparátus helyezkedik el, és végülis, amelyik minden magasabb szintű döntést előkészíteni képes. Ezeknek a központi főhatóságoknak a jelentőségét tovább növeli az a tény, hogy a központi pártapparátus tagolt szervezete is túl kicsi ahhoz, hogy folyamatosan kontrollálni tudja a minisztériumi döntéselőkészítésben felmerülő, és ott eldöntött alternatívák előnyeit, hátrányait, így a *központi pártiszervek döntéseinel* a reális döntés nagy mértékben a minisztériumokon és az országos hatáskörű szerveken belül megszületik.

A minisztériumok valóságos súlya spontánul kiváltotta a megélnkülő érdekviseleti szervekből, hogy érdekvényesítésüket egyre inkább feljük továbbítsák. A társadalomnak az előbbieken leírt intézményesedő érdekheterogenitása így egyre jobban kifejezésre jut a minisztériumok és országos hatáskörű szervek tevékenységében. Tehát mindaz a pozitív, az a demokratikusság felé mutató társadalomfejlődés, amely a társadalom véleményeinek és akaratainak a felszínre hozásával járt, *más fórum híján egyre inkább átpolitizálta és „túlpolitizálta” a központi főhatóságokat.*

Véleményünk szerint három modell szerint tudjuk a szocialista országok politikai rendszereit csoportosítani, amelyben a társadalom érdekkifejezéseinek intézményesedését (vagy hiányát), az egyes központi állami szervek súlyát, és a társadalom intézményesedett érdekeinek, az állami akaratképzésbe való *bekapcsolódásának a pontját* tartjuk szem előtt.

1. Az első modell a személyi kultusz politikai rendszerét jelenti: a társadalom érdekkellentétei nem kapnak intézményes kifejezést, az államhatalom centralizált, amelyet az erős, nagylétszámú, tagolt kormányapparátus fémjelez, amely a minisztériumok fölött erőteljes kontrollt tud gyakorolni.

2. A másik modellben a társadalom érdekkellentétei intézményesednek, az érdekszervezetek erős tevékenysége a jellemző, amelyek *a minisztériumok tevékenysége felé* fejtik ki az érdekvényesítést, és a minisztériumok döntéselőkészítésben végbemenő érdekkompromisszumaiban kapnak továbbítást. Ebben a modellben egy erőteljes kormányapparátus létrehozása vagy visszanyomná az érdekkifejeződést ismét, vagy ha ez engedne az új helyzetben spontánul felé irányuló érdekvényesítésnek, akkor csak eggyel magasabb szinten reprodukálna a központi államszervezet szétzilálódása.

3. Ha tehát a társadalom heterogenitásának kifejeződését meg akarjuk tartani, de az államigazgatási apparátus egységét is biztosítani kívánjuk, akkor meg kell találni az érdekviseleti szervek új bekapcsolódási pontját, *és csak ezzel párhuzamosan* centralizálni a központi államakarat kialakítását. Ez lenne a harmadik modell.

A magyar politikai rendszerre a másodiknak említett modell a jellemző, és e harmadik modell felé való túllépésre két alternatíva nyílik.

Mind a két megoldásban közös a *központi államszervezet súlypontjának a minisztériumokról a Minisztertanácsra áthelyezése, és a centralizált államigazgatási szervezet – rendszer csúcsának erőteljes alávetése a társadalom érdekkifejeződésének.* A súlypont-áthelyezés előfeltétele, hogy a minisztérium apparátus koncentráció útján nagy létszámú, tagolt kormányapparátust kell létrehozni.<sup>71</sup> A szociológiailag is egységessé váló állam-

<sup>71</sup> A kormányzati döntési mechanizmusunk *tenyleges* decentralizáltságát említi Bihari Mihály is, legutóbbi cikkében. A formális döntési mechanizmus mellett a „reális döntések sokszor a formálisnál 2–3 szinttel lejjebb születnek ... a formális döntések centralizáltsága mögött a reális döntések



igazgatásnak a társadalom intézményes érdekkifejeződéseinek alávetésében két utat tartunk elképzelhetőnek. (És ez jelentené a két alternatívát.)

Először a nehezebben megvalósíthatót említjük: az országgyűlés szervezeti kereteibe beépíteni a társadalom érdekkifejezéseit és ennek megfelelően átalakítani a parlament működési stílusát, bizottsági rendszerét. Ez megkövetelné a választási rendszer átalakítását, oly módon, hogy a társadalom nagy csoportjait képviselő érdekszervezetek közvetlenül mandátumot kaphassanak. Az ezután létrejövő képviselőtestület számára biztosítani kellene a közügyekkel való foglalkozás lehetőségét, tehát a képviselőket valamilyen fokban mentesíteni a képviselői megbízatás tartamára foglalkozásuk alól. A parlamenti állandó bizottságok mellé egy kis létszámú tudományos apparátus intézményesítése lehetővé tenné az információ rendszerezését a képviselők felé. Ez pedig megkövetelné a minisztériumi munka nyilvánosságának biztosítását a parlament felé. Tehát a parlamenti könyvtár dokumentáló részlegeinek felfejlesztését, az állami élet eseményeinek folyamatos regisztrálását, szisztematikus feltárását stb. Párhuzamosan ezekkel meg kellene oldani az így kiegészült parlamentnek és főleg bizottságainak – amelyekben tehát a parlamentben jelentkező érdekegyesületek képviselői kapnának helyet – közvetlen bevonását a törvényelőkészítésbe, és más fontos állami döntések meghozatalába.

Ez a megoldás, noha alkotmányi megoldásainknak megfelelne, így csak egy sor radikális átalakítással oldhatná meg egy, a mainál centralizáltabb államigazgatás alávetését a társadalom intézményes érdekkifejezéseinek. Elképzelhető azonban egy másik lehetőség is, és ez a *ténylegesen fennálló* mai helyzetünkhöz képest kevesebb változtatást igényelne. Ez a lehetőség abban áll, hogy erőteljesebben intézményesítsen, és garanciákkal látnánk el azt a ma is létező gyakorlatot, amelyet a fontosabb állami döntések érdekképviseleti szervekkel való előzetes egyeztetése jelent.

Ez azt jelentené, hogy a döntően *szakmai* minisztériumi és kormányapparátusi döntéselőkészítés után, a legjelentősebb érdekképviseleti szervek számára véleményezési jogot biztosítanának egy egységes eljárásban, és az itt felmerült módosító javaslatok számára megfelelő jogi garanciákat hoznának létre, megfelelő komolyságot adván ezzel az eljárásnak. Ez az eljárás ma is létezik, mint majd látni fogjuk, az empirikus vizsgálatainkból általánosított törvényelőkészítési folyamatnál, de most közösen fut a minisztériumi véleményharcokkal, ill. sokszor kitapinthatóan ezek maguk hordják ki a társadalom érdekellentéteit.

*A minisztertanács felé centralizálni kell tehát az államapparátust; le kell választani az érdekegyesületek érdekbefolyásolását az államigazgatásról, és külön eljárásban kell bekapcsolni az állami döntések előkészítésébe.* Ehhez még annyit tehetünk hozzá, hogy ebben a külön véleményezési eljárásban létrejött módosító javaslatok és alternatívák számára megfelelő nyilvánosságot kell biztosítani, hogy a véleményező érdekképviseleti szervek, tisztában legyenek az ellenvéleményekkel és indokaikkal, másrészt, hogy a tömegtájékoztatás is továbbítani tudja ezeket, lehetővé téve a felmerült alternatívák társadalmi megvitatását és kihordását.

---

decentralizáltsága húzódhat meg, és fordítva . . ." (lásd: Bihari Mihály: A döntésmechanizmus szervezeti, hatalmi és érdekkörnyezete. Társadalmi Szemle 1979. 3. sz. 111. o.)

## 2. A jogszabályelőkészítés normatív keretei

A miniszteri rendelet fölött álló jogforrások vonatkozásában az előkészítési folyamat alapjait hazánkban a 2030/1964-es kormányhatározat rendezi. Ez a határozat eligazítást ad a kodifikáció két főszereplőjének, a törvény tárgya szerint illetékes mindenkori szakminiszterek és az igazságügyminiszternek az előkészítési folyamat kapcsán létrejövő egymáshoz való viszonyára, főbb jogosítványaira, a további részletek tekintetében pedig megbízza az igazságügyminisztert, hogy „az érdekelt szervek bevonásával alakítsa ki a jogszabályok szerkesztésének és kodifikáció módszereinek általános irányelveit.”<sup>72</sup>

A Kormányhatározat az alábbi módon határolja el az igazságügy- és a szakminiszter közreműködését a jogszabályelőkészítés folyamatában: A szakminiszter dönt a területén az előkészítési munka beindításáról és dönt a jogszabálytervezet főbb megoldásairól; és általában ő felel az egész előkészítési munkáért.<sup>73</sup>

Az igazságügyminiszter a jogrendszer koherenciája oldaláról a jogszabályszerkesztési kérdésekben illetékes. Ezentúl a mindenkori jogpolitikai célkitűzések oldaláról is kontrollálja a szakminiszter által javasolt megoldásokat.<sup>74</sup>

Papíron ugyan tisztának tűnik ez az elhatárolás, de tulajdonképpen egyedül a jogszabályszerkesztési kérdések felőli illetékesség hovatartozását lehet eldönteni.

Ezen az elhatárolási alapon konkretizálja a Kormányhatározat az egyes jogforrások vonatkozásában a két miniszter együttműködését: „A törvények és törvényerejű rendeletek tervezetét a szakminiszter az igazságügyminiszterrel *együttesen*, a kormányrendeletek és normatív határozatok tervezetét pedig, az igazságügyminiszterrel *egyetértésben* terjeszti a kormány elé.”<sup>75</sup>

Az utóbbi 15 év jogszabályelőkészítési gyakorlata ezeken a szabályozási alapokon nyugodva fejlődött. Arra, hogy részleteiben hogyan nézett ki akkor, és hogyan változott az előkészítési folyamatban résztvevő szervek tényleges súlya, de maga az előkészítési folyamat is, csak nagyon kevés információnk van. A 70-es évek törvényelőkészítésére, ennek folyamatára és a folyamatban résztvevő szervek súlyára már inkább tudunk következtetni, abból az empirikus vizsgálatból következően, amit az igazságügyminisztérium tett lehetővé számunkra és amelyek tapasztalatait, a tanulmány befejező részében ismertetjük.

Mégis bizonyos fogódzókat találunk az előkészítés kereteinek változásához, ha az említett Kormányhatározat alapján, a kodifikáció menetének kidolgozására 1966-ban kiadott igazságügyminiszteri irányelveket összevetjük, egy 1970-es kormányhatározat mellékleteként megjelent másik szabályozással, majd 1977-ben az igazságügyminiszter által kiadott újabb szabályozással. Tulajdonképpen ez a három szabályozás adja meg a jogszabályelőkészítés részleteinek a rendezését. És ha sokszor elmosódottak is az általuk használt fogalmak jelentéstartalmai, és bizonytalan az előkészítési folyamat megvilágítása, a három szabályozás összevetéséből némiképpen következtethetünk az előkészítés valószínűségeire, annak változására.

<sup>72</sup> 2030/1964. (IX. 10.) Korm. sz. határozat „a jogszabályok előkészítésének továbbfejlesztéséről.” 1. pont. (Továbbiakban: Kormányhatározat)

<sup>73</sup> Kormányhatározat 4/a. pont.

<sup>74</sup> Kormányhatározat 4/b. pont.

<sup>75</sup> Kormányhatározat 5. pont.

Mind a három szabályozás felsőbb jogforrás adta felhatalmazáson nyugodott, illetve a ma hatályos utolsó nyugszik. Az 1966-os igazságügyminiszteri irányelvek, mint láttuk, a 2030/1964-es Kormányhatározaton alapulnak. A megbízás terjedelme a *jogszabályok szerkesztésének és a kodifikáció módszereinek* kérdéseire vonatkoznak. Az utóbbi fordulat szóhasználata jelenti tulajdonképpen az előkészítési folyamat szabályozását, és a folyamatban résztvevők jogainak, kötelességeinek rendezését. Mindenesetre az előkészítési folyamatot jogtechnikaiavá degradáló szóhasználat után furcsán mutat, hogy országgyűlési bizottságok bevonásáról, miniszterek jogairól, kötelességeiről esik szó.

Ennek ellentétele (ti. annak, hogy a jogtechnikai szóhasználat ellenére elsőrendű tárgyról van szó) az a bizonytalan hangvétel, amellyel az igazságügyminiszter irányelveit „Javasolja alkalmazni . . . a jogszabályelőkészítéssel foglalkozó állami és társadalmi szervezeteknek”.<sup>76</sup>

Az 1970-es és a 77-es szabályozásban már eltűnik a javaslo hangvétel. Amit a 70-es szabályozásról magyarázhat az, hogy azt az igazságügyminiszter a 2004/1969-es Kormányhatározat alapján készítette, az alapján a Kormány elé kellett terjesztenie jóváhagyásra, és így Kormányhatározat mellékleteként látott napvilágot.

Ha szigorúan tartjuk magunkat a jogforrási hierarchiához, akkor az 1977-es igazságügyminiszteri irányelveknek, már a felhatalmazási alapja is problémás. Ugyanis azt a harmadik szabályozást az igazságügyminiszter az 1063/1974-es Kormányhatározat 19. pontja alapján adta ki, és ez csak a jogszabályok *szerkesztése kérdéseinek* rendezésére hatalmazta fel az igazságügyminisztert. Ha látjuk, milyen fontos alkotmányjogilag épp az előkészítési folyamat szabályozása, akkor jogdogmatikailag mindenképpen kifogásolni kell, hogy kifejezett felhatalmazás nélkül ezt is újraszabályozták 1977-ben. Ezt szóvátenni persze szörszálhasogatásnak bizonyul, ha a már idézett Ziembinskinék adunk igazat, aki a lengyel *törvénszintű* szabályozást a jogszabályelőkészítésről olyan fontosnak tartja, hogy *alkotmánykiegészítő törvénynek* tekinti.<sup>77</sup> És ennek kapcsán érdemes egy kicsit elidőzni mit jelentene a törvénszintű szabályozás, a jogszabályelőkészítés vonatkozásában hazánkban. Hogy *önmagában* a magasabb szintű jogforrás e kérdésében nem emeli a demokratizmust, azt láthajtuk a román példából is, ahol törvényerejű rendeletben szabályozták a jogszabályelőkészítést, vagy akár Bulgáriában, ahol törvényben.

Magyar vonatkozásban a törvénszintű szabályozást két szempontból értékelhetnénk. Egyik a nyilvánosság növekedésének nézőpontja, a másik a törvényi forma mai reális értékéből fakad: az előkészítés folyamán egy törvény tartalmát a társadalom intézményesedett érdekei formálni tudnak. Az elsőt tekintve: mennyiben növelné a törvénszintű szabályozás az előkészítés nyilvánosságát? Önmagában semennyiben. Itt ugyanis az *egész állami élet* belső történései, folyamatai nyilvánosságának kérdéséről van szó. E számtalan összetevő által befolyásolt problémának csak egyik részletét ismerjük, ha egy nyilvános jogszabályból értesülünk a jogszabályelőkészítés *normatív* helyzetéről. Fontos az, hogy a jogszabályelőkészítés *mindennapi történéseiről* milyen a rendszeres tájékoztatás, hogy a tudományos kutatás, a tömegtájékoztatás számára az állami élet történéseiről nyilvános anyagok tömege álljon rendelkezésre, amelyekből hitelesen tájé-

<sup>76</sup> „Irányelvek a jogszabályok előkészítésének módszeréről.” Budapest, 1966. Sokszorosításban közreadja az MNK. Igazságügyminisztériuma. II. rész. 1. pont.

<sup>77</sup> Ziembinski i. m. 611. o.

kozódni lehet a minisztériumok és az összes állami és nem állami szerv felépítéséről, apparátus-ellátottságáról, ennek kvalifikáltság szerinti megoldásáról, és a döntési folyamatok részleteiről. Tehát így szemlélve az állami élet nyilvánosságának problémáját, önmagában nagyon keveset tudunk kezdeni egy törvényerejű szabályozással a jogszabály-előkészítés vonatkozásában, ha *mindezek nincsenek biztosítva*. Ha pedig ezek rendelkezésre állnak, akkor *ebből a szempontból* teljesen mindegy, hogy publikus vagy nem publikus jogszabály rendezi a folyamatot. Inkább azt lehet mondani, hogy ebben az esetben, vagyis a törvényelőkészítés *tényleges nyilvánossága* mellett, nincs értelme nem publikus jogszabályban szabályozni ezt a folyamatot.

Most tehát rátérve a magyar törvényelőkészítés problémájára: hogy áll a *tényleges nyilvánosság* e téren? Az utóbbi évtizedben nagy mértékben növekedett a tömegtájékoztatásban a törvényelőkészítési folyamat részleteiről való tájékoztatás, de a különböző jogi szaklapokban is egyre többször van módunk betekintést nyerni a jogszabályelőkészítés mindennapjaiba.<sup>78</sup> Véleményünk szerint ennek a betekintésnek a rendszeressé tétele a fontos és ez nem attól függ, hogy törvényi szinten szabályozzák-e a jogszabályelőkészítést.

A másik oldalról közelítjük meg a jogszabályelőkészítési folyamat törvényszintű szabályozását, ha a törvényi forma *tényleges értékét* tartjuk szem előtt, ha a törvényi formában kifejezésre jutó, szervezett érdekkompromisszumok minősége szempontjából gondoljuk át ezt a lehetőséget.

Az általunk végzett empirikus vizsgálat tényei szerint a törvényelőkészítés folyamata megmozgatja politikai rendszerünk minden részét, és lehetőséget ad arra, hogy aktivizálja az állami és társadalmi szerveink között látenszen meglévő érdek- és véleménykülönbségeket, így megoldásukat elősegítse. Persze ennek előfeltétele, hogy az éppen szabályozandó tárgy *tényleges horderejét*, tisztán lássa az előkészítésben résztvevő széles szervezeti kör. A jogszabályelőkészítésnél tehát látni kell, hogy a központi állami és társadalmi szervek egymáshoz való viszonyát egy olyan területen rendezi az ezt szabályozó jogszabály, amely az állami cselekvés mindenkori normatív keretét határozza meg. Így nézve az egyik leglényegesebb törvény lenne a jogszabályelőkészítést szabályozó törvény, és szakítani kell azzal a felfogással, amely a „jogszabályelőkészítés módszertani kérdéseivé” bagatellizálja ezt a területet.

Most tehát nézzük meg a három szabályozás főbb eltéréseit. Az 1966-os irányelvek alapvető jellemzője, hogy miután leírja a magasszintű jogszabályok előkészítésének tagolt menetét, rögtön lehetővé tesz egy sommás, „egyszerűsített eljárást”, amely szinte minden előkészületi munkától és véleményegyeztetéstől eltekint.<sup>79</sup> Az 1970-es újrászabályozásban már nyoma sincs ennek az elvi kettősségnek, de ugyanígy az 1977-es irányelvek sem tesznek lehetővé egyszerűsített eljárást. Bár az utóbbiban több rendelkezést találunk, amelyek egyes esetekben mérlegelésre bízák az adott előkészítő munkálattól való eltekintést.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Lásd különösen a Magyar Jog utóbbi évfolyamait, amelyekben ugrásszerűen megnőtt a törvényelőkészítések eseményeiről szóló ismertetések száma.

<sup>79</sup> 1966-os Irányelvek 26–29. pont.

<sup>80</sup> Lásd: „A jogszabályok előkészítésének irányelvei” Budapest, 1977. 13., 14. pont stb.

A 66-os szabályozás, (általános ajánló jellegének megfelelő szóhasználattal) *kiváncos*nak tartja a magasszintű és jelentős jogszabályok előkészítésénél az *anyaggyűjtés* beiktatását. Így a szabályozandó terület problémáinak alapos feltárását, összehasonló jogi elemzéseket, a terület külföldi szabályozási megoldásainak megismerésére stb. A 70-es szabályozás kategorikusan, minden jogszabályelőkészítésnél széleskörű anyaggyűjtést ír elő. A 77-es irányelvek szintén kötelező mozzanatként tekintik ezt az előkészítés kezdő szakaszán,<sup>81</sup> és egyes esetekben tanácsosnak tartja ezentúl a szabályozandó terület tanulmányoszerű feldolgozását is. Véleményünk szerint elengedhetetlen lenne minden magasszintű jogszabály esetén a szabályozandó terület tanulmányoszerű feldolgozása, amely lehetővé tenné az objektíve meglévő megoldási alternatívák feltárását, amelyek birtokában már érdemlegesen folyhat eszmecsere a készülő törvény tartalmáról. Végülis nincsen „egyszerű törvény”, csak egyszerűnek felfogott, és csak azért tűnhet egy megoldás nyilvánvalónak, vitathatatlannak, mert hiányzik az alternatív megoldások ismerete. Az alapozó tanulmányok pedig épp ezeket tárják fel. Tehát azt is mondhatjuk, ha az alapozó tanulmányokat kötelezővé tesszük minden törvényelőkészítésnél, akkor utána már képzelenség sommásan kezelni a további szakaszban, mert a feltárt alternatívák maguk adnak súlyt minden egyes véleményezésnek, amelyek alternatívák hiányában egyszerű tudomásulvétellel alakulnak, és ettől tényleg el lehet tekinteni.

A jogszabályelőkészítés szervezeti kereteit illetően, hasonló mindhárom szabályozás megoldása. Egyszerűbb esetekben a minisztériumok képviselőinek laza munkakapcsolatát megvalósító megoldások (pl. értekezletek, esetleg munkabizottság), jelentősebb jogszabályoknál kodifikációs bizottság jelenti a szervezeti kereteket. Míg azonban a 66-os és a 70-es szabályozásban ez a szerv tanácskozó jellegű, amelyben részt vesznek a minisztériumok képviselői és független szakemberek, addig a 77-es szabályozás jelentősebb szerepet juttat a kodifikációs bizottságnak, a minisztériumok és más főhatóságok közötti folyamatos kompromisszumok létrehozásában. Ennek kifejeződése, hogy míg az első két szabályozás kifejezetten kiemeli, hogy az egyes szervek képviselőinek a bizottságban képviselt véleménye nem jelenti szükségképpen a kiküldő szervek véleményét,<sup>82</sup> addig a 77-es irányelvek szerint az érdekelt szerv képviselője a kodifikációs bizottságban kifejezésre juttatja az általa képviselt szerv álláspontját.<sup>83</sup>

A társadalmi vita elé bocsátás is egyre hangsúlyozottabb a későbbi szabályozásban. A 77-es irányelvekben külön címszó részletezi.

Véleményünk szerint a társadalmi vita két funkciót játszik a törvényelőkészítési folyamatokban. Egyrészt véleménybegyűjtő funkciója van, másrészt jogpropagandisztikus. Ha atomizált állampolgárok vitatják meg a törvénytervezetet, döntően a második dominál. Csak a saját apparátussal rendelkező *érdekképviseleti szervek általi megvitatás* töltheti be az első funkciót. A 77-es szabályozás pedig főleg az állampolgári megvitatást tartja szem előtt, ami csak a jogismeret növelését teszi lehetővé.

Eltéréseket találunk az országgyűlési bizottságok törvényelőkészítésbe bevonásánál is. A 66-os irányelvek szerint: „A szakminiszter a törvénytervezetről a plénum elé kerülés

<sup>81</sup> 1977-es Irányelvek 12. pont.

<sup>82</sup> Lásd az 1966-os Irányelvek 19. pontját, az 1970-es szabályozás 17. pontját.

<sup>83</sup> 1977-es Irányelvek 20. pont.

előtt, idejében *tájékoztatja* az országgyűlés érdekelt bizottságát.<sup>84</sup> A 70-es szabályozás kitágítja a jogforrási kört, a törvényerejű rendeletet és a kormányrendeleti szintet is említve, az érdekelt állandó bizottságok előzetes *véleményének kikérését* tartja indokoltnak. 1977-ben újra csak *tájékoztatást* írnak elő az irányelvek.

Nem vesszük végig az összes eltérést, csak összefoglalóan megjegyezhetjük, hogy több helyen az előbbieknél megfelelően hullámváz mutatkozik ugyanannak a megoldásnak kötelezővé tétele, máskor ajánlása között, és általában nehezen vehető ki belőlük, hogyan folyik végül a jogszabályelőkészítés tényleges folyamata.

A következőkben, a jogszabályelőkészítés folyamatát vizsgáló empirikus vizsgálatunkat alapul véve kísérletet teszünk e folyamat fő csomópontjainak bemutatására.

### *A törvényelőkészítés folyamata*

1. *Az előkészületi munkálatok megindítása.* Mivel az előkészületi munkálatok döntően a minisztériumok vagy más országos hatáskörű szerveken belül folynak, ezért a törvényelőkészítés kezdő, megalapzó szakaszát csak nehezen lehet elkülöníteni az adott szerv összetevékenységéből. A központi főhatóságok általi, a területükön felmerülő – problémák feltárása, elemzése éppúgy szolgálhat egy jövődó törvény, vagy más magas szintű jogszabály megalapozó munkálataként, mint egy egyszerű minisztériumi döntés alapjaként. Ha formálisan is megindul a törvényelőkészítés, akkor attól függően, mennyire állnak rendelkezésre ilyen tényfeltáró anyagok, kell szűkebbnek vagy tágabbnak lenni a törvényelőkészítés keretében végzett anyaggyűjtési munkáknak.

A törvényelőkészítési vagy más magasszintű jogszabályok előkészítési munkálatok beindításáról való döntés, a szabályozandó terület szerint illetékes miniszter vagy országos hatáskörű szerv vezetőjének a joga. Különböző fokban azonban az igazságügyminiszter is bekapcsolódik ebbe a döntésbe, sőt egy-egy átfogó törvény esetében a központi főhatóságok zöme állást foglal az előkészületi munkálatok megindításának szükségességéről.<sup>85</sup>

A jogszabályelőkészítés megkezdésénél kell említeni a több éves kodifikációs programokat, amelyek rögzítik a már előkészítés alatt álló magas szintű jogszabályokat, és a még megindítandó előkészítéseket. Így az 1971–74-es és az 1975–80-as kodifikációs programokat. Ezek azonban nagyon rugalmasan valósulnak meg, inkább csak jóslásszerűen következtethetünk belőlük az eljövendő évek új törvényeire, törvényerejű rendeleteire. Például 1971-ben éppen amikor az akkori kodifikációs program előirányozta a vállalati törvény előkészítését (ami pedig akkor már két éve folyt), állt le ennek előkészítése szinte a hároméves kodifikációs program lejártáig, és csak 1974. nyarán élénkült meg, hogy végül 1977 végére elkészüljön.

Az előkészítési munkálatok megindításánál merül fel a szabályozási szint megválasztása. A folyamatot szabályozó irányelvek szerint ebben a kérdésben már ekkor dönteni

<sup>84</sup> 1966-os Irányelvek 25. pont.

<sup>85</sup> Így pl. 1970-ben a vállalati törvény előkészítésénél egy véleményezési eljárást folytatott le közösen az IM Törvényelőkészítési Főosztálya és az MT Titkársága az érdekelt minisztériumok között az új szabályozás szükségességéről, és a negatív válaszok miatt három évre leállt ennek a törvénynek az előkészítése.

kell. Ténylegesen azonban elég bizonytalan az előkészítés első szakaszában még a jogforrási szint. A vállalati törvény előkészítésénél pl. az ezt először előirányozó 2004/1969. számú kormányhatározat is csak „magas szintű jogszabályt” említ, és utána – az előkészítési akták tanúsága szerint – még több évig bizonytalan volt a törvényi vagy törvényerejű rendeleti szint.

A következő itt felmerülő kérdés a szabályozással befogott terület terjedelme. Egy törvényben vagy kettőben kell-e szabályozni az összefüggő területet; legyen-e ezeknek végrehajtási rendelete, és végül hogy osszák meg ezek között a szabályozandó területet. Ezek a kérdések folyamatosan dőlnek el, és ezt befolyásolja a szabályozandó terület összetartozása, szétválaszthatósága, de ezen túl a főhatóságok között felmerült nézeteltérések áthidalhatatlansága, és egy sor más, többé-kevésbé véletlen tényező. Megint csak a vállalati törvényhez fordulva, tapasztalhattuk, hogy a gazdasági társulások problematikájának elválasztása vagy együtt szabályozásuk a vállalati törvénnyel, hosszú évekig el nem döntött volt. De ugyanígy a vállalati törvény végrehajtási rendelettel kiegészítése is, nem is beszélve arról, hogy milyen késői fázisban rögződött a törvény, és a végrehajtási rendelet közötti szabályozás-megoszlás. Itt a tendencia az volt, hogy a törvényi szabályozás egyes megoldásai felett támadt viták, vagy kompromisszummal értek véget, vagy egy általános formula, törvényi beiktatásával átkerült a probléma ideiglenes megoldása a végrehajtási rendeletbe.

2. *A jogszabályelőkészítés megalapozó munkálatai.* E szakasz alakulása döntően befolyásolja az előkészítés további menetét. A megalapozó munkálatok különböző fokozatai képzelhetők el az anyaggyűjtés terjedelme és szférái szerint, de méginkább a szabályozandó terület tanulmányjellegű feldolgozása vagy ettől eltekintés szerint. Ez a kettő végsősoron összefügg, mert igazán széles anyaggyűjtés tényeinek értékelése elképzelhetetlen, a tények tanulmányjellegű feldolgozása nélkül. A tanulmányjellegű feldolgozás pedig további következményekkel jár. Az első rögtön a személyi feltételek biztosítása, amely egy-egy minisztériumnál csak nehezen megvalósítható. Így felmerül a külső szakemberek bevonása, és az érdekelt többi főhatóság anyagaira és szakembereire való támaszkodás. Az ilyen feldolgozás az előkészítést messze kiviszi az adott szakminisztérium kapuin, és lehetővé teszi több szerv számára az előkészítésről való fokozatos informálódást, és így végül is a kész törvénytervezet véleményezésének szakaszában több póluson erősebb az érdemi mozzanat.

3. *Kodifikációs bizottság létrehozása.* Szélesebb megalapozó munkálatok esetén hozzák létre ezt a szervet. A nagyobb jelentőségűnek tartott törvények és törvényerejű rendeletek előkészítése esetében gyakorlat ez, de elvileg kormány szintű jogforrásnál sem kizárt. Az egyes esetekben a legkülönbözőbb elnevezést viselik ezek a szervek. Nem tudni, milyen okból kerülik a jogszabályelőkészítést szabályozó irányelvek „kodifikációs bizottság” elnevezését. Így pl. a vállalati törvénynél egyszerűen csak „munkabizottságnak” nevezték, de felépítése, jogköre, és működése a jogszabályelőkészítést szabályozó Irányelvekben „kodifikációs bizottságnak” nevezett szervvel volt azonos.

A kodifikációs bizottság irányítását nagyrészt a szakminiszter látja el, de tulajdonképpen a bizottság, az adott jogszabályelőkészítésben érdekelt központi főhatóságok közös szerve, amelyben a tagok az őket küldő főhatóságok koncepciója felől közelítenek. A bizottság vezetője a szakminiszter képviselője, és általában miniszterhelyettesi szintű ez a képviselő. A bizottság helyettes vezetője az igazságügyminisztert képviseli. A számukra

fontos törvényeknél, a többi érdekelt szerv is miniszterhelyettesi szinten képviselteti magát a bizottságban, ezek mellett esetleg további alacsonyabb szintű beosztottal.<sup>86</sup> A bizottságban helyet kapnak a közvetlenül érdekelt tudományok képviselői is.

A kodifikációs bizottság létrehozása után a szabályozandó területet felszabdadják, és a bizottság tagjai kiosztják egymás között a részterületeket tanulmányjellegű feldolgozásra. Ennél a kiosztásnál a bizottság tagjai a küldő tárcához legközelebb eső részterületeket kapják, így a tárcák az őket érintő törvényterületet jobban kézben tudják tartani. Az egyes főhatóságok eltérő személyi feltételeitől függően, változó az általuk készített tanulmányok alapozó anyagának minősége, a tényleges tudományos elemzésekre támaszkodás. A pusztá akarati kijelentéstől, az átfogó összefüggésekig elhatolás különböző fokozatait mutatják ezek a tanulmányok.

Az elkészült részanyagokat általában többszöri átdolgozás, kompromisszum után egy bizottsági összanyagban egyesítik, amely tartalmazza a jövőendő törvény fő kérdéseit, és az ezekre felmerülő lehetséges megoldásokat. Attól függően, mennyire sikerült az eltérő álláspontokat áthidalni, ebben a véganyagban a fő szabályozandó kérdésekre egy-egy megoldási javaslat, vagy alternatívák találhatóak. Igazán döntő kérdésekben kompromisszumra kell jutni, mert a későbbi szakaszokat megakasztja egy ilyen vitás pont. A vállalati törvéynél pl. ebben a szakaszban eldöntetlen maradt, hogy általános jelleggel létrehozna-e középirányító szerveket (amelyek átstrukturálták volna az egész gazdaság-irányítási szervezet rendszerét) és miután a bizottság tagsága megoszlott ebben a kérdésben, az ezt tükröző bizottsági véganyagot a tézisek fölött döntő központi pártszervek visszautalták az egyik megoldás melletti állásfoglalásra.

4. *A törvény téziseinek összeállítása.* A kodifikációs bizottság tevékenységét és javaslatait összefoglaló bizottsági véganyag alapján, a szakminiszter összeállítja a leendő törvény fő megoldásait rögzítő tézistervezetet.

5. *A tézistervezet politikai döntés elé bocsátása.* A központi párttestületek döntései a folyamat több szakaszán formálják a készülő törvények és más magasszintű jogszabályok tartalmát. Legjelentősebb azonban a tézistervezet felőli döntésük. A törvényelőkészítést vizsgáló empirikus vizsgálatunk tanúsága szerint itt elsősorban a Központi Bizottság Szakmai bizottságai és munkaközösségei jönnek számításba, de pl. a vállalati törvény tézisei, miután két ízben is a Gazdaságpolitikai Bizottság elé kerültek, följutottak a Politikai Bizottsághoz is, amely határozatban fogadta el a törvény lényeges tartalmát magában foglaló téziseket.

6. *A szövegtervezet összeállítása.* A tézisek elfogadásával a jogszabályelőkészítés első nagy szakasza lezárult. Megindulhat a szövegtervezet elkészítése, a tézisek lényegi döntéseit részletekig konkretizáló munka, és ezek paragrafusokba, alpontokba szedése.

Az eddigi előkészítés időigényessége mellett, ez a szakasz már csak nagyon rövid időt vesz igénybe.<sup>87</sup> A szövegtervezetet a szakminisztérium apparátusa állítja össze, amelyben különböző fokban (az adott szakminisztérium apparátusának személyi feltételeitől, ill. a

<sup>86</sup> A vállalati törvény előkészítésénél a miniszterhelyettesek, államtitkárok mellett, főosztályvezetők és osztályvezetők is képviselték ugyanazokat a küldő szerveket.

<sup>87</sup> Ha az alapozó munkákat és a tanulmányjellegű feldolgozást években lehet számolni, akkor a szövegtervezet kidolgozása már csak heteket vesz igénybe. A vállalati törvéynél pl. 1974-től 1977. januárjáig tartott a tanulmányjellegű feldolgozás, a szövegtervezet kidolgozása ezzel szemben alig két hónapot vett igénybe.



készülő jogszabály tárgyától függően), az igazságügyminisztérium törvényelőkészítési apparátusa is közreműködik. Általában is elmondhatjuk, hogy az igazságügyminisztérium törvényelőkészítési apparátusa ezektől a feltételektől függő erősséggel kapcsolódik be, az egyes magas szintű jogszabályok előkészítésébe. A hagyományos jogi területek (polgári jog, büntetőjog) vonatkozásában, ez a minisztérium látja el a szakminiszteri teendőket is, a gazdasági jogi jellegű területeken erős érdemi és folyamatos a közreműködése, a többi területen viszonylag gyengébb, inkább csak jogtechnikai jellegű. Ha a jogszabályelőkészítést szabályozó irányelveket elemezzük úgy látszik, mintha az utóbbi évtizedben az igazságügyminisztérium *kodifikációs központ jellege* némileg erősebben érvényesülne. Ennek persze határt szab az IM Törvényelőkészítő Főosztályának apparátus-ellátottsága, ami — személyes becslésem szerint — 15–20 fő lehet. Ha ezt összevetjük pl. a svéd adatokkal, ahol 150 fős törvényelőkészítő apparátusa van az igazságügyminiszternek, nem beszélve a bizottsági rendszerükben résztvevő törvényelőkészítőktől, akkor alig tűnik túlzásnak az a megállapításunk, hogy gyakorlatilag nincs önálló törvényelőkészítő apparátusunk, csak miniszteri apparátusok, akik mellesleg törvényeket is előkészítenek.

7. *A jogszabálytervezet megvitatása.* A téziskészítési szakaszban az érdekelt központi államigazgatási szervek folyamatos kompromisszumokkal és véleményegyeztetéssel mellett alakították, a készülő magasszintű jogszabály tartalmát. A kész szövegtervezetet egy ettől szélesebb szervezeti körben megvitatják. Három szervezeti kör megvitatását különíthetjük el: 1. az összes központi főhatóság egyeztető eljárását; 2. a társadalmi szervek és állampolgárok általi megvitatást; 3. és végül az országgyűlés illetékes állandó bizottságainak megvitatását.

a) Időben első a *társadalmi vita*.<sup>88</sup> Két típusú vitát különíthetünk el ebben a körben: 1. az atomizált állampolgárok gyűléseken értesülnek a készülő törvénytervezetről, 2. a másik, amikor a társadalmi vita keretében a legjelentősebb társadalmi érdekképviseleti szervek is megkapják a törvényjavaslatot. Az atomizált állampolgárok vitája is tulajdonképpen két szervezet hoz előtérbe: a Hazafias Népfront szervezetrendszerét és a szakszervezeteket, amelyek vagy párhuzamosan vagy felváltva megszervezik az ilyen társadalmi vitákat, levezetik és központi szinten összegezik a felmerült észrevételeket. Így végülis végigfutva a két szervezetrendszer apparátusán, erőteljesen érvényesíteni tudják elképzeléseiket. Nem tagadva az állampolgárok vitájában is meglévő érdemi mozzanatot, a fő hangsúly — szerintünk — inkább jogpropagandisztikus. Sokkal komolyabb az érdekképviseleti szervek véleményének a súlya. Itt már lehetőség nyílik a tervezet megoldásainak érdemi megvizsgálására, azonban két tényező akadályozza az érdemi megvitatást. Egyik a túl rövid véleményezési idő (kb. 2–3 hét), a másik az előkészítési anyagok ismeretének hiánya. *A puszta szövegtervezetből még szakértő apparátussal sem lehet igazán kivenni a főbb szerkezeti csomópontokat, így a módosító indítványokat is csak az óhaj szintjén tudják megfogalmazni.*

Előfordul, hogy a társadalmi vita helyett (vagy ezzel párhuzamosan) szakmai vitát szerveznek, amely az alsó szintű jogalkalmazói apparátus vitáját jelenti. Ebben a megvitatásban felmerülő észrevételek nagy mértékben pótolni tudják az alapozó munkálatok esetleges hiányait, ti. annak egyik fő területét épp a szabályozandó terület eddigi jogal-

<sup>88</sup> A társadalmi viták lefolytatásának ismertetéséhez lásd: *Szilbereky Jenő*: „A törvényalkotás társadalmi nyilvánossága.” c. cikkét. Magyar Jog, 1975. 6. sz.

kalmazásban felmerülő problémáinak elemzése jelentette. De emellett az alsóbb szintű igazgatási apparátus érdekelképzeléseinek kifejezésére is alkalmas ez a vita, amelyben áttételesen a társadalom eltérő rétegeinek érdekei is megvalósulhatnak.

b) *Egyeztetési eljárás.* A kész szövegtervezet megvitatásának másik szervezeti körét a minisztériumok és más országos hatáskörű szervek jelentik. Az itteni megvitatásnak és a felmerült módosító javaslatoknak különös hangsúlyt ad, hogy a jelentősebb véleményeltérések áthidalhatatlansága esetén megakadhat az előkészítés további menete, nem kerülhet a Minisztertanács ülése elé a tervezet.<sup>89</sup> Az előkészítő minisztérium számára ez a helyzet egy kompromisszum-kényszert hoz létre, a beérkező módosító javaslatok tekintetében. Ezek pedig óriási mennyiségűek. A vállalati törvény egyeztetési eljárásában kb. 600 módosító javaslat érkezett be, aminek következtében egész szerkezeti részek maradtak ki a törvényből, és egy sor módosuláson ment keresztül a törvénytervezet.

Az egyeztetési eljárásnál tartalmilag élesen ketté kell választani a *csak most* bekapcsolódott központi szerveket és azokat, amelyek *addig is* kisebb-nagyobb mértékben részt vettek az előkészületi munkálatokban, és így folyamatos információval rendelkeznek a felmerült és lehetséges alternatívákról a törvénytervezet egyes megoldásainál. Ismételten empirikus vizsgálatunkra hivatkozva elmondhatjuk, érdemi módosító javaslatok főleg az utóbbiakról származnak.

c) *Az országgyűlési bizottságok általi megvitatás.* Erre is több ízben és időpontban sor kerülhet. Mindenképpen megvitatják az illetékes országgyűlési bizottságok a törvénytervezetet, miután a Minisztertanács elfogadta azt és betervezte, mint törvényjavaslatot. Ekkor azonban már a központi állami és társadalmi szervek számtalan kompromisszuma nagyon törekennyé teszi a törvényjavaslatot, és bármelyik „gyanútlan” módosítási javaslat az állandó bizottságokban, fölboríthatja az egész addigi véleményegyeztetést. Előfordulhat, hogy a társadalmi vitával párhuzamosan — így már a központi főhatóságok egyeztetése előtt — megkapja az illetékes állandó bizottság, és akkor még több érdemi mozzanat lehet a megvitatásban. Noha számszerű adatunk nincs arra, hogy hány esetben fordult ez elő, következtethetünk ennek nem túl sűrű előfordulására abból a szó szerinti jegyzőkönyvből, amely a vállalati törvénytervezetnek az országgyűlés ipari bizottsága ülésén készült, ahol (miután a bizottság már ebben a sátdiumban megkapta a törvénytervezetet) melegen méltatták ezt a kezdeményezést, és reményüket fejezték ki, hogy ez a jövőben rendszeres gyakorlattá válik.

Az országgyűlési bizottság ugyanúgy csak a puszta törvénytervezetet (és végrehajtási rendelet léte esetén ennek tervezetét) kapja meg, mint az egyeztetési eljárás központi főhatóságai, és az itt is információélegtelenséget jelent.

8. *A jogszabálytervezet Minisztertanács elé kerülése.* Társadalmi vita esetén ennek lezajlása, és a mindenkor egyeztetési eljárás után a jogszabálytervezet a minisztertanács

<sup>89</sup> A Minisztertanács mindenkorai ügyrendjei írják elő a véleményeltérések megoldásának hatályos módzatait, és rendelkeznek arról, hogy a véleményeltérés milyen fokozatai tesznek még lehetővé Minisztertanács ülésre beterveztést. Tudomásunk szerint a 60-as évek elején ez az ügyrend nem tette lehetővé mindaddig a jogszabálytervezetek beterveztését, amíg vitás kérdés maradt a miniszterek között. Hogy ez ma már nem ilyen merev, azt mutatják a jogszabályelőkészítést szabályozó 1977-es Irányelvek, amely így fogalmaz: „Ha vita van az előterjesztés megalapozottságában, az előterjesztést a Minisztertanács elnöke, illetőleg a Minisztertanács bizottságainak elnöke hozzájárulásával lehet napirendre tűzni. (23. pont.) De a vállalati törvény egyeztetésének gyakorlata is azt mutatta, hogy kisebb vitákkal még a Minisztertanács elé kerülhet a jogszabálytervezet.

ülése elé kerül, ahol határozat születik elfogadásáról, és attól függően, milyen szintű jogforrásról van szó, kihirdetik mint kormányrendeletet, fölterjesztik az Elnöki Tanácshoz, amely törvényerejű rendeletként hirdeti ki, vagy az országgyűléshez terjesztik be, ahol törvény válik belőle.

## II. *Javaslatok a magyar törvényelőkészítési mechanizmus továbbfejlesztésére*

A törvények előkészítésének folyamata végigjárja az egész központi állami és politikai rendszerünket. Kutatás szempontjából épp ezért hálás ez a téma. Felvillantja ugyanis az állami szervezetrendszer tényleges súlypontjait, és egyáltalán: a hatalmi-politikai rendszer belső szerkezetét, mint hű lenyomat őrzi meg a törvényelőkészítés mindenkori folyamata. Ám ez okozza a reformjavaslatok nehézségét is e téren. Hozzányúlunk egy jelentéktelennek látszó előkészítési mozzanathoz, és láthatatlan struktúrák szisszennek fel, amelyek számára az adott mozzanat éppígy: létében tölt be funkciót.

Alapvető fontosságú lenne önálló törvényelőkészítési apparátus létrehozása, kiegészítve a minisztériumi apparátusokból.<sup>90</sup> Elhelyezésére több pont elképzelhető. Csak a szocialista országok gyakorlatát tekintve, felmerül itt a kormányapparátusba beépítése egy miniszterelnökhelyettes vezetése mellett, vagy egyszerűen csak önálló kodifikációs központot kiépíteni. Ez utóbbi kombinálható lenne a parlamenti bizottságok radikális aktivizálásával, s az önálló kodifikációs központhoz való viszonyuk intenzív kiépítésével. Kovács István már 1966-ban említett egy hasonló elképzelést: „A parlamenti bizottságok aktivizálása, szakértőkkel való kiegészítése, fontos gazdasági, kulturális témákban a társadalmi szervezetekkel és szakértőkkel összehangolt törvényelőkészítő bizottságok rendszerének kialakítása, a parlamenti ellenőrző funkciók és az ezzel kapcsolatos vizsgálatok felelevenítése . . .”<sup>91</sup>

A kormányapparátusba beépített törvényelőkészítési apparátus mint egyik alternatíva – a parlamenti bizottságokra ráépített kodifikációs központ alternatívája mellett – azonban csak erős kormányapparátus esetén lehetséges, amelynek tagolt szervezete folyamatos információkkal rendelkezik az állami tevékenység minden területén. Ugyanis csak ez teszi lehetővé az itt elhelyezkedő kodifikációs apparátus számára, az alatta levő minisztériumoktól való tényleges függetlenséget.

És itt felmerül a kérdés: miért kell a központi állami szervezetet centralizálni? ! hisz épp a decentralizáció tette lehetővé, hogy több szervezet bekapcsolódásával, a különös érdekek kompromisszumaként alakuljanak ki a központi állami döntések, és ne egyetlen csúcs intuitív „általános” érdek megérzéseként.

<sup>90</sup> A törvényelőkészítő apparátus minisztériumok fölé emelése Magyarországon már közvetlenül a kiegyezés után felmerült. A különböző párharcokban végülis csak rövid életű lehetett egy kormányapparátusba beépített kodifikációs központ egzisztálása. (lásó részletesen: *Máthé Gábor* A Curia szerepe a törvényelőkészítésben; adalékok a kodifikáció szervezetéhez 1867–1875. Acta. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 1978. 283–298., különösen 292–296. o.)

<sup>91</sup> *Kovács István*: A törvénykonceptió alakulása. MTA. IX. Osztályának Közleményei. 1966. 80. o.

Válaszul erre az utóbbi húsz év demokratizálódási tendenciáit úgy foglalhatjuk össze, hogy a társadalomban ténylegesen meglévő érdekkellentmondások egyre inkább intézményesedni tudtak, és ma egyrészt az önálló érdekképviseleti szervek fejezik ki, továbbítják az állami és pártiszervek felé ezeket az érdekeket, *másrészt a központi főhatóságok tevékenységét hatják át mindjobban a társadalom érdeknemzésai.*

Ez utóbbi azzal magyarázható, hogy mivel az állami hierarchia utolsó – felső szintjét a minisztériumok és országos hatáskörű szervek jelentik, ahol *még nagy létszámú apparátus* áll rendelkezésre, és ez így minden magasabb hierarchiájú döntést ennek a szintnek juttat. A társadalom érdekbefolyásolásának fejlődése tehát ebben a helyzetben érte állami- politikai rendszerünket, és mindaz a pozitív, amit az utóbbi húsz év demokratizálódása jelentett, az állami szervezet vonatkozásában azzal járt, hogy felerősítette a központi államszervezet széthúzását, a minisztériumok „túlpolitikizálódását.”

*Ha tehát meg akarjuk teremteni a központi állami szervezet egységét, de nem akarunk lemondani az elért demokratikus eredményekről, akkor szociológiailag is centralizálni kell a kormány felé a hatalmi súlyt (és ezt tenné lehetővé az erős, tagolt kormányapparátus megteremtése), másrészt a társadalom direkt érdekkifejeződéseinek külön csatornát kell biztosítani.* Ugyanis, ha az utóbbit az apparátus centralizálásával párhuzamosan nem tesszük meg, akkor spontán a kormányapparátus lassú szétszakadásához vezet ezek átpolitizálódása, és így csak eggyel magasabb szinten reprodukáljuk az államszervezet mai szétszakadozását, amit a társadalom érdekheterogenitásának *közvetlen* kifejezése okoz.

A mai helyzetünkben erre – véleményem szerint – két lehetőség nyílik. Az egyik, az országgyűlésben a választási rendszer által felszínre hozott érdekkellentmondások erőteljes növelése. Így pl. a legjelentősebb társadalmi rétegeket képviselő társadalmi szervek közvetlen mandátumhoz juttatása, a mai területi érdekkellentmondások kifejeződésének megtartásával.<sup>92</sup> Az ilyen módon autentikussá vált parlamenti bizottságok bekapcsolódása a központi döntések előkészítésébe. Témánk szempontjából konkretizálva ezt, tehát lehetővé válna a minisztériumok apparátusából kiemelt kodifikációs központ összekapcsolása a parlamenti bizottságokkal.

Az általunk lehetségesnek tartott másik megoldás jobban figyelembe venné a mai tényleges helyzetet. Tudniillik azt, hogy *a társadalom érdekszervezeteinek a központi döntéshozatalba bekapcsolódása a parlamentet kikapcsolva alakult ki.* Így a mai törvény-előkészítésünk parlamenti szakaszában végbemenő társadalmi szervek általi véleményezési eljárást kellene formalizálni, és a véleményezési eljárásban felmerült módosító javaslatok számára megfelelő garanciákat kiépíteni.

Ha ezt a megoldást választjuk, a következő fő kérdésekre kell választ adni:

1. *A véleményezési eljárásban résztvevő társadalmi szervek köre.* Biztosítani kell, hogy a ténylegesen létező nagy társadalmi rétegeket reprezentáló társadalmi szervek részt vehessenek a törvények és más magas szintű jogszabályok véleményezésében. Tehát a már tényleges súlyt kivívott társadalmi szervek (SZOT; TOT; KIOSZ; stb.) mellett a többi

<sup>92</sup> Schmidt Péter: „A választási rendszer az MNK-ban.” Budapest, 1973. Egyetemi jegyzet. 63. o.

társadalmi réteg érdekét kifejező, de még kevésbé súlyos társadalmi szerveket is be kell ebbe vonni.

2. *A véleményezési szakasz elhelyezése a törvényelőkészítési folyamatban.* Láttuk, jól elkülöníthető pontok adódnak minden alaposan előkészített jogszabály létrehozási folyamatában. A kormányapparátusban elhelyezett kodifikációs központ az alapozó tanulmányok elkészítése után összeállítaná a kormány által támogatott megoldásokat magába foglaló szövegtervezetet és ezt, az összes előkészítő anyag kíséretében bocsátaná véleményezés alá. A puszta szövegtervezet csak informálni képes, de ahhoz kevés, hogy érdemi véleményezést tegyen lehetővé.

A kodifikációs központ összegezése után a szövegtervezet az egyes megoldásoknál a véleményezési eljárásban felmerült alternatívákkal együtt kerülne a központi pártszervek elé, amelyek így e vélemények ismeretében dönthetnek.

3. A társadalmi szervek véleményezésére megfelelő időt kell biztosítani. A jelenlegi két-három hét csak informálni elég. Így pl. a svájci, hasonló funkciójú „Vernehmlassungsverfahren”-nél, vagy a svéd „Remiss-eljárás”-ban több hónapot biztosítanak az érdekképviseleti szervek véleményezésére a törvényelőkészítési folyamatban.

4. Ugyanígy módot kell adni a véleményező szervek számára, hogy *egymás véleményét, módosító javaslatait* megismerhessék. E célból, a beérkezett módosító javaslatok teljes körű összeállítása után közös konferenciát lehetne szervezni a véleményező szervek számára, ahol lehetővé válik az álláspontok közeledése, kompromisszumok kötése.

5. Végül fontos lenne ezeknek a *törvényelőkészítési anyagoknak a folyamatos gyűjtése*, esetleg nyilvános kiadványokban publikálása, amely lehetővé tenné a későbbi módosítások számára a felmerülő problémák és megoldási alternatíváik átlátását. Ennek rendszeressé válása már rövid idő után is jelentősen megkönnyítené és lerövidítené a jogszabályelőkészítési előmunkálatokat.

*Összegezve* javaslatainkat tehát a központi államszervezet centralizálását (ezen belül a kodifikációs központ kiemelését a minisztériumok fölé), másrészt pedig a társadalmi szervek érdekkifejezéseinek az egyes állami szervektől való leválasztását tartjuk szükségesnek. Az utóbbit vagy *az országgyűlés aktivizálásával*, vagy a társadalmi szerveknek a mindenkori központi állami döntésekre vonatkozó, *parlamenten kívüli véleményezési eljárása* erőteljesebb kiépítésének útján látjuk elérhetőnek.

#### IRODALOM

- René David*: „A jelenkor nagy jogrendszerei.” Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.  
*Jürgen Rödíg* (szerk.): Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Springer-Verlag 1976. 780. o.  
*Somlai Péter*: Hivatali szervezet és intenzív iparosítás. Szociológiai tanulmányok c. sorozatban. Akadémia. 1977. 152. o.  
*Jürgen Habermas*: A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Gondolat, 1972. 411. o.  
*Ossip K. Flechtheim*: Die Parteien der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg, 1973. 480. o.  
*Malcolm Jewell-Samuel Patterson*: The legislative process in the United States. New York, 1973. 495. o.  
*Thomas Keller-Huber Raupach*: Informationslücke des Parlaments? Verlag für Literatur und Zeitgeschehen Hannover. 1970. 125. o.  
*Villibald Apelt*: Die Gesetzgebungstechnik. München, 1951. 30. o.

- Heike Rössler*: Die Zustimmungsgesetzgebung in der Staatspraxis. 1949–1967. Inauguraldissertation. Heidelberg. 1969. 172. o.
- Wilhelm Neyses*: Die Beteiligung der Interesseverbände am der Gesetzvoreitung durch die Bundesregierung. Inauguraldissertation. Ruhr-Universität. Bochum. 1968. 110. o.
- Otto Stammer*: Verbände und Gesetzgebung Schriften des Instituts für politische Wissenschaft. Band 18. Köln und Opladen. 1965.
- Eörsi Gyula*: A skandináv jogról és jogtudományról, az MTA Állam és Jogtudományi Intézetének kiadványai. 1974. 120. o.
- Kurt Eichenberger*: Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz. Zeitschrift für Schweizerisches Recht. 1954. 3. sz. 1/a–118/a.
- Beér János*: A törvényalkotás mechanizmusa. A szocialista alkotmányok fejlődése c. kötetben. 1966.
- Varga Csaba*: A törvényelőkészítés új útja a Bolgár Népköztársaságban. Állam- és Jogtudomány 1974. 4. sz.
- Zigmunt Ziembinski*: A jogalkotási folyamat szabályozása a Lengyel Népköztársaságban. Magyar Jog. 1977. 7. sz.
- Josef Czafik*: A csehszlovák jogalkotás elvei. Állam és Igazgatás. 1976. 10. sz. 898–918. o.
- Szilbereky Jenő*: A törvényalkotás társadalmi nyilvánossága. Magyar Jog. 1975. 6. sz.
- Szilbereky Jenő*: A jogszabályalkotásról. Magyar Jog. 1965. 2. sz.
- Máthé Gábor*: A Curia szerepe a törvényelőkészítésben; adalékok a kodifikáció szervezetéhez. 1867–1875. Acta. ELTE Állam és Jogtudományi Kar. 1978. 283–298. o.
- Kovács István*: A törvénykoncepció alakulása. MTA. IX. Osztályának Közleményei. 1966.
- Schmidt Péter*: Választási rendszer a Magyar Népköztársaságban. Budapest, 1973.
- Bihari Mihály*: A döntésmechanizmus szervezeti, hatalmi és érdekkörnyezete. Társadalmi Szemle. 1979. 3. sz. 105–116. o.



# A TERMŐFÖLD ÁRUMINŐSÉGE ÉS ÁRUJELLEGÉNEK JOGTUDOMÁNYI TÜKRÖZŐDÉSE

TANKA ENDRE

1. A termőföld, mint termelőeszköz szocialista árusajátosságainak feltárását, illetve e jegyeknek a népgazdasági áruviszonyok mozgásában való nyomon követését alapvetően két tényező nehezíti. Egyfelől az, hogy a *gazdasági törvények tendencia jellegűek*: bonyolult hatásmechanizmusukban a szükségszerű és véletlen elemek keverednek, sőt önmagukban és kölcsönhatásuk viszontdeterminációjában egyaránt ellentmondások hordozói.<sup>1</sup> A tendenciális érvényesség és az ellentmondásosság a föld árumozgásánál sem fogalmi (kategorialis) tulajdonság, hanem a materiális földtulajdon valóságos elsajátítási viszonyainak dinamikáját jellemzi. Másfelől kutatási gondot okoz az, hogy a termőföld áru-vonásai a gazdasági jelenségvilág felszínén – legalábbis részlegesen – csak lecsapódnak, forráshelyüket tehát ennél jóval mélyebben kell keresni. A lényeg megragadásának viszont sokszor útjában áll az adott gazdaságirányítási modell által az áruviszonyokra kialakított általános „*kényszerpálya*” vagy akár egy-egy *jogintézmény* (pl. a tulajdonjog) is, amelyek viszonylagos önállósága (korábban esetenként dogmatikus „kimerevítése”) elrejtette a föld igazi árutermészetét. Emiatt amikor a termőföld termelőeszköz-minőségének már nem egyes strukturális elemeit vesszük számba, hanem azok sajátos totalitású rendszerét annak működése alapján kíséreljük meg felvázolni, feltétlenül figyelembe kell venni, hogy a termőföld szocialista árujellegének – a kiegyenlítő optimalizációra törekvő – tükrözésénél is (éppen a tendencijelleg miatt) mindig maradnak (vagy újra felbukkannak) kontrasztok, amelyek aránytalan kivetítése akár a gazdasági törvényszerűség érvényességi körét is megkérdőjelezheti. A viszonylag helyes tükörkép így csak a *legtalánosabb vonások* rögzítésével operálhat, amelyen belül az ellentmondások közös eredője megvonható.

2. Mezőgazdasági földviszonyainknak a termelési viszonyok fő- sodorvonalában folytatott árumozgása, valamint e komplex folyamat tudati objektivációi között (főként a közgazdasági és jogtudományi tükröződést tekintve) oly nagy mérvű a szakadás, hogy együttes elemzésük a tisztánlátást veszélyeztetné. Emiatt – didaktikailag – célszerű megkülönböztetni az objektív árujelenségeket azok elméleti reflexióitól.

## A) A termőföld tendenciális árumozgása

I. A termőföld szocialista árujellege – mivel az a népgazdaság egyéb termelőeszközeinek árujegyeitől határozottan megkülönböztethető tulajdonságokkal rendelkezik – a föld árumozgásának elemzése során operacionális fogalomként kezelhető. A *termő-*

<sup>1</sup> Vö. *Konnik, I.*: Szocialiszticeszkaja ékonomika i mehanizma jejo funkcionirovanija. Moszka, izd. „Müszl”, 1974. II. fej. – A szerző épp emiatt emeli ki a gazdasági törvények objektív hatásmechanizmusa, másfelől tudatos felhasználásuk mechanizmusa megkülönböztetésének módszertani jelentőségét.



*föld árumínőségének kritériumrendszere, amely a földnek, mint termelőeszköznek a potenciális áruútját valamennyi áru folyamatban általános érvénnyel meghatározza, a következő alkotóelemekre épül:*

1. Egyik külső determinánsa a *gazdaságirányítás*. Ez – mivel a népgazdasági áruviszonyok általános mozgásirányát megszabja – felveti a termőföld áruspecifikumai és a különböző termelési eszközök, illetve fogyasztási javak árusajáttságainak rendszerdialektikai kapcsolatát, valamint ennek a termőföld áru-sorsára gyakorolt hatásmechanizmusát.

2. Másik – szintén külső – komponense a termőföldre, mint a materiális földtulajdon gazdálkodási tárgyára irányuló *tulajdonosi és nem tulajdonosi elsajátítás* dialektikája. E viszony a föld áruútjának követésénél előtérbe állítja az *államnak* a földviszonyokban tulajdonosként gyakorolt közvetlen elsajátítási tevékenységét, másfelől a mezőgazdaságot alkotmányos feladatai alapján (nem tulajdonosként) irányító és a társadalmi elsajátítást közvetett eszközökkel biztosító funkciói közti kapcsolatok feltárását, továbbá ezeknek a föld szocialista árujellegében való tükröződése elemzését.

3. A kritériumrendszer harmadik – az árujelleg legbensőbb – összetevője magának az árumínőségnek az áru folyamatoktól viszonylag önálló egységként elkülönülő „mikrokozmosza”, *belső létszférája*: strukturális és funkcionális elemeinek organizmusa, s annak relatív önmozgása.

II. A termőföld szocialista árumozgása mezőgazdaságunkban – kritériumrendszere egyes részeinek szemszögéből – a következő főbb *tendenciális törvényszerűségeket* tükrözi:

1/a) A termőföld árujellegének fejlődése a gazdaságirányítási rendszer által meghatározott népgazdasági áruviszonyok általános mozgásirányának nem mechanikus lenyomata. A föld árumínőségén belül a *külső funkcionális* – közelebből annak a materiális tulajdonváltozást szabályozó eleme – az, amely (a földszükségletek társadalmi struktúraváltozásaival összhangban) *mindenkor viszonylagos önmozgást* biztosít a föld árujellegének. A termőföld áru folyamatokban részvételének formáját (mint áruviszony *formát*) tehát a funkcionális erősebb, mozgás-szabályozó hatásai miatt gazdaságirányításunknak sem direkt, sem indirekt típusa (még a bürokratikus centralizált, adminisztratív tervutasításokra épült irányítás egyes földpolitikai tévedéseinek korszakában sem) meg sem kísérelte az egyéb társadalmi javak „áruviszony képére átgyúrni”, mert ez a sematizmus élesen ellentmondott a föld szükségletkielégítő szerepe érvényesülésének.

ba) Ennek megfelelően a „földmozgás” áruformája polárisan eltér a termelőeszközök mindenkori árúképletétől. Így a *direkt tervgazdálkodás* naturális termékcseré viszonyai nemcsak, hogy nem zárhatták ki a termőföld (bár naturális tartalmú) árucseréjéből a *tulajdonátszállás* mozzanatát, hanem – e funkcionális elemet megőrizve – a föld áruformájú termelőeszköz minősége továbbfejlesztésének sem vethettek gátat. A mezőgazdaság szocialista átszervezése s ennek nyomán a társadalmi földtulajdon szektorainak kialakulása ugyanis, a kisárutermelői földmagántulajdon viszonyai közt fogalmilag kizárt a materiális földtulajdonváltozás intézményesítése nélkül.

bb) Hasonlóan a földszükségleteknek az *indirekt gazdaságirányítás* kereteiben (a mezőgazdaság kollektivizálásával és a tudományos technikai forradalom térhódításával) kibontakozott fejlődése a termőföld termelőeszköz jellegét az „*áruformájú*” létből *sajátos „árutartalmú” egzisztenciává* formálta. Az állami és szövetkezeti földtulajdon megszilárdulása, ezeknek a földtulajdonjogi rendszer statikájával rögzítése, az egyéb – személyi és

magán – tulajdoni formáknak e rendszerbe szerves elemként beillesztése, stb. ugyanis azt a társadalmi igényt állították előtérbe, hogy a kialakult *társadalmi földtulajdonjog ne adhassa át helyét* a földviszonyokban olyan elsajátításnak, amely a termelőerők társadalmisítása elért szintjéhez képest – pl. nagyüzemi földhasználat – minőségileg *alacsonyabb rendű* – pl. kisárutermelői – *tulajdonjogi formán* alapul. E követelményt pedig a gazdaságirányítás csak azzal teljesíthette, hogy a termőföld árumozgásában ismét teret engedett a funkcionalitás sajátos elemének, a tulajdonváltozás mozzanatának, de ezúttal negatív előjellel. A népgazdaság általános áruképletétől eltérően a föld áruviszonyától ezt az összetevőt leválasztotta, az árucserét „rövidre zárta”, vagyis a magasabb rendű társadalmi földtulajdonformák árumozgásának normatív korlátozásával *tendenciálisan megszüntette* a különböző földtulajdoni szektorok között a *materiális földtulajdon* – mind vertikális, mind horizontális irányú – *átszállását*.

c) Természetesen e tendenciátörvényt vulgarizálná az olyan értelmezés, amely a „tulajdonváltozás tilalmának” egyetemes érvényű, abszolút hatályt tulajdonítana. Egyfelől a tulajdonátszállás eseti kivételei – a racionális nagyüzemi földhasznosítás érdekében (pl. önkéntes földcsere, üzemek közötti földrendezés, stb.) – a társadalmi földtulajdonformák közt is szükségszerűek. Másrészt a személyi és a magántulajdon szektorai vonatkozásában ilyen tartalmú korlátozás eleve nem indokolt, egyébként is itt az árumozgás főiránya a társadalmi földtulajdon „jogi növelése”. (Pl. földfelajánlás az állam részére.) E kivételek azonban nem érintik a földtulajdon változás tendenciális megszüntését és főként nem csökkenthetik a társadalmi földtulajdon megszilárdult szektorális súlyát.

d) A termőföld *árustruktúrája* – annak benső elemei közül az áruminőség tartalmát alapvetően meghatározó érték- és társadalmi használati érték kategóriák – az árujelleg determináló szerepük ellenére mozgásukban jóval *kevesebb viszonylagos önállósággal* bírnak, mint az áruviszony funkcionális oldala. Ebből következik, hogy a *föld árujellegének tartalma* szocialista viszonyok közt is a *gazdaságirányítás által kialakított áruformák szoros függvénye*.

A *direkt* gazdaságirányításban a föld ugyan tulajdonátszállás tárgya lett és épp e funkciója adta egyik előfeltételét a mezőgazdaság eredményes szocialista átszervezésének. Az uralkodó árukapcsolatok rendjéhez azonban a földnek is „idomulnia” kellett annyiban, hogy tulajdoni változása csak *naturális, nem-visszterhes* cserében mehetett végbe. Az *indirekt* gazdaságirányítás pedig a kiteljesedett szocialista árutermelés törvényeit a termőföld tekintetében azzal érvényesíti, hogy termelőeszközkénti elsajátítását – a tulajdonváltozás elemének kiiktatásával, tehát az áruforma megszüntetése ellenére – *értékformák közvetítésével*, vagyis árutartalmú viszonyban valósítja meg.

2/a) Az *állam* által a termőföldre gyakorolt *elsajátításnak* – valamint e folyamat árujellegben érvényesülésének – meghatározó strukturális vonása, a *tulajdonosi és a nem-tulajdonosi elsajátítási szféra* organikus (belülről ugyan strukturált, de a jogi szabályozás szintjén homogenitásként megjelenő) *egysége*. A népi demokráciák mezőgazdasága állami irányításánál – a szovjet fejlődési úthoz képest – megkülönböztető vonás, hogy az *állami földtulajdon aránya* az egyéb szektorokéval (szövetkezet, kisárutermelő, személyi tulajdonos, stb.) szemben *kisebbség* (rendszerint a mezőgazdasági földalapnak csak közel egyharmadára terjed). Ebből adódik, hogy mezőgazdaságunkban (hasonlóan a többi szocialista országhoz) a földviszonyokra irányuló, az állam által szervezett és ellenőrzött,

a népgazdaság viszonylag elkülönült és relative önálló gazdálkodó egységei által közvetített *elsajátításban a nem tulajdonosi irányítás a meghatározó.*

b) A termőföld árumínőségén különösen jól mérhető, hogy a szocialista állam nemcsak a *földhasznosítás tartalmi befolyásolása* során rendeli gazdaságirányítása alá a nem állami tulajdoni szektorokat (pl. a művelési kötelezettség vagy a földvédelem általános hatálya és szankcionálása), hanem ugyanezt teszi – az egyes szektorok sajátosságai szerint csupán az irányítás *módszerei* közt különböztetve – a *föld árjellegének* a társadalmi elsajátítást szolgáló *alakítása* érdekében. Így pl. a *direkt* tervgazdálkodás általánossá tett kisárutermelői földmagántulajdoni viszonyai közt valamennyi földviszonyt érintő, fontos állami feladattá vált a kizsákmányolás magánelsajátítási lehetőségeinek kizárása. Az *indirekt* gazdaságirányításban pedig az állam részéről pl. a különbözeti járadék differenciált elvonása, a jövedelemadózás, a kedvezőtlen termőhelyi adottságú üzemek kiemelt támogatása, a pénzügyi szabályozók és a hitelpolitika alakítása, stb. a nem-tulajdonosi szférák tekintetében egységesen érvényesülnek.

c) A fentiekhez képest a *tulajdonosi és a nem-tulajdonosi állami elsajátítás dinamikáját* az elsajátítási mechanizmusnak olyan *belső struktúrája* biztosítja, amely a *materiális földtulajdon tartalmát* az elsajátítás *állami, másfelől gazdálkodói funkciói,* illetve *szintje* szerint *megbontja* és az így differenciált elsajátítási jegyeket a jogintézmények statikájával rögzítve (alanyi jogok és kötelezettségek rendszerében kiépítve) részben az államra, részben a gazdálkodó egységekre (állami gazdaság, termelőszövetkezet, kisüzem, személyi földtulajdonos, stb.) telepíti. Azt, hogy az állam földtulajdonosi minoritása ellenére a *mezőgazdaság egészében* (tehát a ránézve nem-tulajdoni szférákban is, sőt azok túlsúlyára figyelemmel elsősorban ott) megvalósíthassa az ösztársadalmi szükségleteket kielégítő elsajátítást, a *materiális földtulajdon sajátos tartalmi osztódása* garantálja.

d) A *stratégiai szintű elsajátítási elemek* (pl. az agrárstruktúra meghatározása beruházás- és településfejlesztés politikával, a jövedelem szabályozás pénzügyi rendszerének kialakítása, a termőföld gazdasági értékelésével az érték kategóriák előtérbe állítása, a meliorizáció távlati fejlesztése, a mezőgazdasági termelés tervezése, ágazati arányainak és területi allokációjának rögzítése, stb.) az *államot,* illetve annak a mezőgazdaságot irányító szervezetét illetik meg. A *gazdálkodó egységek* materiális földtulajdona az állam elsajátítási jogosítványaihoz képest csak *taktikai szintű elsajátítási elemekből* áll. (Pl. a helyi adottságok alapján annak eldöntése, hogy mely ágazat termelését célszerű növelni vagy éppen csökkenteni a jövedelmezőség érdekében, a szelektív szakosodás irányának és a racionális termelési szerkezetnek a kialakítása, az állóalakok innovációjának saját erőforrásból kezdeményezése, stb.)

e) E materiális tulajdoni helyzeten *az sem változtat,* hogy az adott gazdálkodó egység a *földtulajdonjognak kizárólagos alanya-e* vagy sem (Pl. a földtulajdonjog ilyen jogdogmatikai megjelenítése mellett sem válhat a *termelőszövetkezet* az állammal szemben a stratégiai szintű elsajátítás gyakorlójává, mint ahogy a materiális tulajdon alapján a földviszonyokban folytatott elsajátítás valóságát a tulajdonjog hitelesebben tükrözi az *állami gazdaságnál,* amely jogilag sem „*körlátlan tulajdonos*” – ennek tételezése a termelőszövetkezetnél is csak „*metafizikai illúzió*” lehet –, hanem az állami földtulajdonnak „*kezelője*”.)

f) Az elsajátítási folyamat *belső inhomogenitását* a termőföld árjellegének alakulása szempontjából az *állami mezőgazdaságirányítás koherenciája* ötvözi egységbe azzal,

hogyan a föld áruminőségét — azt mindenkor a változó szükségletkielégítő funkcióinak alárendelve s így elsősorban a társadalmi földtulajdoni formák igényeihez szabva — a tulajdoni többszektorúság mellett is a mezőgazdaság valamennyi földviszonyára átfogóan kiterjeszti.

3/a) A termőföld áruminőségének *belső organizmusa* — amely az áru-folyamatok dinamikájában azonban egyáltalán nem szuverén egységként, mint bármely kölcsönhatástól független „ezoterikum” vesz részt — az *árujelleg strukturális és funkcionális alkotóelemeinek konzisztenciájából áll*. Az organizmus „anatómiai váza” — legalábbis statikus keresztmetszetében — viszonylag élesen tagolt szerkezeti felépítést mutat: a „*strukturális magot*” a földérték és társadalmi használati érték kategóriái alkotják, míg az áruminőség *külső oldalán* a földszükségletek közvetlen és közvetett kielégítését szolgáló funkcionális tényezők — köztük a funkcionalitás egyik fő összetevője, a *tulajdonváltás* eleme — helyezkednek el.

A *belső szervezettséghez képest jóval bonyolultabb az organizmus relatív önmozgásának* a leképezése. A struktúra és a funkcionalitás közötti tartós rendszerdialektikai összefüggések ugyanis olyan történelmi tendenciájú mozgásfolyamatot fednek, amely a *föld termelőeszköz minőségét egyidejűleg a természetes árucseré formáktól a társadalmi elsajátításnak érték- és társadalmi használati érték kategóriákkal közvetítéséig, valamint a kisárutermelői földmagántulajdontól a szocialista társadalmi földtulajdonjog differenciált rendszeréhez vezet*e.

b) A termőföld összetett, strukturális és funkcionális *árumozgása*, valamint e mozgás *eredője* — úgy keletkezésében, mint mai létében — a *társadalmi földszükségletek struktúra-változási folyamatának csak több szubsztanciális szálából* származtatható. Az utóbbiak közül a föld szocialista árujellegének mintegy *meghatározó csomópontjait* jelentik: mezőgazdasági földviszonyaink tulajdoni szektorális heterogenitása, a mezőgazdaság kollektív- nagyüzemi földhasznosítási formáinak fokozatos kiépítése és a termelőerők fejlődésének minőségi ugrásával (pl. az iparszerű termelési rendszerek elterjedésével) a racionális földhasználat követelményrendszerének gyökeres (értékorientációjú) átalakulása.

c) Az árupályának a fenti anyagi elemei már önmagukban jelzik, hogy a termőföld *áruminőségének strukturális és funkcionális oldala történetileg nem azonos súllyal* érvényesült, illetve a konkrét földszükségletek változásaihoz képest a föld árumozgásának más-más elsajátítási igényeket kellett kielégítenie. A materiális földtulajdon (majd földtulajdonjog) szocialista formáinak „*építkezése*” azt bizonyítja, hogy a föld árujellegén belül — hosszabb történelmi távon — *előbb az áruforma egyeduralma* bontakozott ki, majd annak visszaszorításával (a tulajdonváltás funkcionális elemét az árúviszonyból kirekesztve) a *sajátos árutartalom* uralma válik az áruminőség meghatározójává.

da) A *struktúra és a funkcionalitás dialektikájának tendenciális összefüggései* a termőföld mezőgazdaságunkban megtett „*áruútjának*” az elemzésével bizonyíthatók.

Az árutartalmat kizsákmányoló elsajátításra felhasznált burzsoá földmagántulajdon szétzúzásával a föld szocialista termelőeszköz minőségében az *áruforma funkcionális szerepköre* vált a fejlődési út irányjelzőjévé: az áruforma *tulajdonváltási* elemét gazdaságirányításunk előbb a kisárutermelői földmagántulajdon társadalmi szintű nivellálására, majd fokozatosan a szocialista földtulajdoni rendszer létrehozására, s végül (az árucseré tulajdonátzállást biztosító funkcióját „leválasztva”) annak a tulajdonjog stationer intéz-

ményrendszerével való megszilárdítására használta fel. Ez a folyamat – bár nem objektíve szükségszerűen, azonban történeti összetevőikhez képest egyértelmű meghatározottsággal – az *árustruktúra tartalmi elemeinek háttérbe szorításával, az érték és a társadalmi használati érték* hosszú időn át tartott kategoriális sorvadásával járt.

db) A föld árusajátosságaihoz tartozik az is, hogy a termőföld tulajdonátszállást eredményező *árumozgása még csak nem is egyirányú volt*: előbb az állam lett – a földreformtörvény államigazgatási aktusa alapján – a tulajdonátruházó, majd (szerepcserével) az ő tulajdonába kerültek a „felajánlott” kisárutermelői földek, amelyeket jórészt – a termelősövetkezet-szervezések során, később pedig a földtörvény alapján – ismét a *kisárutermelőknek* adott vissza, de most már azok önkéntesen megalakított *termelősövetkezeteinek* a tulajdonába. A tulajdonváltás csak annyiban – tartalmilag – volt visszafordíthatatlan, hogy egyértelműen a *nagyüzemi földhasználat kiépítését*, tehát a szocialista szektorok megerősödését szolgálta. Erről az útról a tulajdonjog semmilyen mobilitása nem tűrhetett visszalépést, *jogtechnikailag* azonban a kollektivizálás útjához szükségképp hozzátartozott – a tagosítások és földrendezések során –, állami földek kisárutermelőknek (főleg csereingatlanként) tulajdonába adása, tehát gyakorlatilag (és a jogi szabályozás szintjén) a tulajdonváltásnak ez az „elleniránya” is fennállt – éppen a korszerű nagyüzemi táblák kialakítása érdekében.

dc) A földviszonyokra irányuló társadalmi elsajátítás szocialista típusainak kiépítésével és az elsajátítás dinamikájának jogintézményekbe objektíválódásával, illetve a jogrend statikai oltalma alá helyezésével a termőföld árujellegén belül a struktúra és a funkcionális egyensúlyi helyzete újabb *minőségi változásra* vezetett. A föld – a racionális földhasznosítás követelményeivel összhangban – áruformáját „levetve” mind inkább *árutartalmú termelőeszközzé* válik, mert az élelmiszertermeléssel szemben fokozódó *társadalmi szükségleteket* – mind az agrártermelés tekintetében, mind a mezőgazdasági földalapról való védelem során – *csak a föld társadalmi használati értékét érvényesítve*, illetve *értékformák közvetítésével elégítheti ki*. Földhasználati jogintézményeink közül elsőnek a *tartós földhasználat* tette egyértelművé, hogy a termőföld áru-minősége nem feltétlenül az árumozgás külső, funkcionális oldalához tapad, hanem az a tulajdonváltás mozzanata nélkül is érvényesülhet az elsajátítás alapjául szolgáló árukapcsolat vagyoni egyenértékűségében.

dd) A történelmi fejlődés egyben a termőföld szocialista árujellegének további sajátjára vet fényt. Az árumozgás alapján ugyanis *általánosítható tendencia-törvény*, hogy az *árutartalom elsődlegesen az áruminőség struktúrájában* fejeződik ki, míg a *funkcionális* – többek közt – az *áruforma* (tulajdonváltási elemének) hordozója. Ez az *alapvető* összefüggés természetesen a konkrét mozgásfolyamatban nem zárja ki a *tartalom* és a *forma* kölcsönhatásos kapcsolatait, viszontdeterminációjukat, egymásba átcsapásukat, pl. azt, hogy az árutartalom is funkciókhoz kötött, az áruforma pedig tartalmilag közelíthet az érték-használati érték minőségéhez stb.

### III. Az árujelleg szovjet és népi demokratikus útja.

A termőföld árusajáttságainak a konkrétól az absztrakt felé haladó elemzése az *árumozgásnak olyan vonásaira* utal, amelyek a föld szocialista árujellegén belül a *szovjet típusú*, másfelől a *népi demokratikus fejlődési út közös, általános tartalmi jegyei*.

1. A föld áruútja szempontjából ugyanis az evolúció mindkét ágának egyező vonása a materiális földtulajdon alapján a földviszonyokban gyakorolt társadalmi elsajátítás *nagyüzemi földhasználati* formáinak *fokozatos* kiépítése, másfelől az áru folyamatban a *földérték és társadalmi használati érték* strukturális kategóriáinak hosszú történelmi távra terjedt mellőzése. Lényeges fejlődési *eltérés* viszont, hogy míg a szovjet földviszonyokban a *kizárólagos állami földtulajdon* az elsajátítás társadalmi szintre emelése szempontjából *eleve szükségtelenné tette az áruformának* (pontosabban az áruminőség funkcionális, tulajdonváltozási elemének) a *föld árjellegében érvényesítését*, ugyanakkor a népi demokráciák mezőgazdaságában a *tulajdoni többszektörúság* csak úgy engedett teret a szocialista agrárátalakulásnak, majd a tudományos technikai forradalom kibontakozásának, hogy a termőföld áruminőségén belül a funkcionalitás *tulajdoni* mozzanatát (közelebbről a föld áruformájú termelőeszközökenti elsajátítását) tette a mezőgazdaság *kollektivizálásának egyik alapvető dinamikai mozgatójává*.

2. A fejlődési trendnek a fejlett szocializmus építésére átnyúló vonala az *útelágazások – történelmi perspektívájú – közeledését* jelzi. A termőföldnek sajátos *árutartalmú termelőeszközzé* válása különösen szembevetendő a szovjet földviszonyokban, ahol a NOSZF győzelme óta a föld tulajdonjogváltozásnak nem tárgya, azonban mint a materiális elsajátítás gazdálkodási tárgya, ma már kétségtelenül – többek közt a föld gazdasági értékelésének hatásmechanizmusában lecsapódva –, a társadalmi használati érték szocialista árjellegű érvényesülésének egyik területe.

3. A *föld sajátos árutartalmának kialakulása* (amely a szocialista mezőgazdaság termelési viszonyai közt a földértéknek és a társadalmi használati értéknek kizárólag a társadalmi elsajátítást szolgáló kategóriális mozgására korlátozódik) a *termőföld szocialista áruminőségében tendenciálisan elmossa azokat a különbségeket*, amelyek jelenleg még a *szovjet*, másrészt a *népi demokratikus* fejlődésben – az utóbbiak földviszonyainak tulajdoni többszektörúsága miatt – fennállnak. A *differenciált földtulajdoni rendszer* – végső fokon, a nagyüzemi földhasználat intézménytípusainak az agráripari integráció keretében kiépülésével és az elsajátítás össztársadalmi szintjének, mint célfüggvénynek a termelőerők fejlődésével együttjáró emelésével – *éppúgy szükségtelenné teszi a termőföld jogalanyok közötti tulajdonváltozását*, amint azt a *szovjet fejlődés* az elsajátítási viszonyokból *eleve kiiktatta*. Ezzel pedig az áruminőség funkcionalitásából a tulajdonátruházás hagyományos mozzanata „kiválik”, tehát a *földtulajdonjogi heterogenitás jogi szerepe* nagyrészt az elsajátítás dinamikájának statikus védelmére, illetve az elsajátítás elosztási folyamatainak – a gazdálkodó egységek relatíve önálló tulajdonosi elkülönültsége szerinti – *normatív szabályozására* szűkül.

#### IV. A földtulajdonjog és földhasználat dialektikája a termőföld sajátos árutartalmú termelőeszközzé válása folyamatában

1. A földnek sajátos árutartalmú termelőeszközzé válása új megvilágításba helyezi, a szocialista *földtulajdonjog és földhasználat* dialektikáját. A kapcsolatrendszer változásának lényege, a két összetevő elsajátítási hatásmechanizmusban betöltött funkcióinak olyan „egyensúly átrendeződése”, amely – történelmi távon – a *földhasználat dinamikai elemé fejlődését s ezzel meghatározó szerepét biztosítja*.

2. A termőföld árumozgását ugyanis ma már elsődlegesen az árumínőség belső struktúrájának a földszükségekre reagálása váltja ki, amelyet a földérték és a társadalmi használati érték kategoriális önállósulása kísér. Ezek az elemek viszont – miután az árujellegből a tulajdonváltozás külső, funkcionális burka „leszakadt” – nem a földtulajdonformák jogintézmény rendszerére települnek, hanem – mind következetesebben – a földhasználati alakzatok felé áramlanak és szorosan azokhoz tapadnak. Ezzel pedig az utóbbiak fejlődését – adott esetben a tulajdon jogi elemét akár kifejezetten is kizárva (pl. a tartós földhasználatnál) – értékorientációjúvá teszik. (Így a racionális földhasználat modern követelményrendszerének szerves része a különböző ökológiai típusú termőhelyekre jellemző ráfordítás – hozam arányok és a ráfordítások ésszerű színvonalának feltárása a jövedelmező gazdálkodás érdekében; annak meghatározása, hogy a földhasználat miként alakuljon a természeti adottságok, a technikai-műszaki bázis, a közgazdasági szabályozó rendszer függvényében; adott meliorációs hatások a termelékenységet milyen költséghatás árán, milyen arányban fokozhatja, stb. Jelenleg sem érvényesül kellő súllyal a földérték hatása népgazdaságunkban a termőföld védelménél és a mezőgazdaságból kivonásának kompenzálása során.)

3. A földhasználat társadalmi funkcióinak a termőföld szocialista árujellegével egyre erősebb összefonódása nem jelenti azt, hogy a földtulajdonjognak már semmi szerepe nincs az elsajátításban. Amit az önnön maga differenciált rendszerre szerveződésével valóban elveszít, az csak a földnek (mint a tulajdonjog tárgyának) a földtulajdon különböző jogalanyai közti átruházása s a tulajdonátszállás jogkövetkezményeinek kiváltása. Amit a földtulajdonjog változatlanul lényeges funkcióként megtart, az a földviszonyokra irányuló elsajátítás dinamikájának történelmi távlatú statikus védelme. Az elsajátítás jogi eleme azonban – ha nem is mindig a földtulajdon intézményében – valójában a hagyományos funkcióihoz képest még jelentősebb feladathoz jut azzal, hogy a társadalmi elsajátítás fő mozgatója (s legfőbb intézményes garanciája) az államnak az a közvetlen és közvetett elsajátítói tevékenysége, amelyet a mezőgazdaságban kisebb részben földtulajdonosként, míg túlnyomórészt a proletárdiktatúra politikai-gazdasági hatalmának szuverén végrehajtójaként gyakorol. Ennek tulajdonosi és nem-tulajdonosi tartalma pedig egyaránt azonos intézményi szinten, jogi normatívák rendszerében jelentkezik.

4. A földtulajdon és földhasználat rendszerdialektikai összefüggése az újabb hazai földjogi irodalomnak egyik kulcskérdésévé vált. Az ütköző nézetek főként annak megítélésében térnek el, hogy a kapcsolaton belül melyik alkotóelem az elsődleges, illetve a földhasználat függetleníthető-e a földtulajdontól.<sup>2</sup> Pl. Nagy László álláspontja az, hogy a hagyományos tulajdoncentrikus szemlélettel ideje szakítani, mert a racionális földhasználat továbbfejlesztésének egyik előfeltétele a földhasználat önállósult intézményként elismerése.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Az eltérő felfogásokra ld.: *Seres Imre*: Földtulajdoni és földhasználati viszonyaink harminc éves szocialista fejlődéséről. (JK, 1975/3.–4. sz. 168. o.); *Tanka Endre*: Az állami szocialista földtulajdonjog kutatásának néhány elméleti alapkérdése. (JK, 1978/12. sz. 759. o.); *Kalmár Sándor*: A termelőszövetkezeti földtulajdonról. (JK, 1979/9. sz. 588. o.) és *Nagy László*: A szocialista földhasználat szabályozásának néhány alapkérdése. (KSZ, 1979/11. sz. 1326–1328. o.)

<sup>3</sup> A szerző szerint „... a hagyományos tulajdonjogi szemléletmód kapcsán a földhasználat igencsak a tulajdonjog részjogosítványként jelenik meg szemünk előtt, holott az önálló földhasználat intézménye már egyszer részlegesen megjelent a magyar földjogban...” „ideje feleleveníteni azt a

A vita – megítélésünk szerint – csak látszólag tagolja élesen az eddig kifejtett értelmezési lehetőségeket. Ezeknek ugyanis *közös vonása* (ideértve saját korábbi álláspontunkat is) részben a kérdés *történelmietlen* megközelítése, részben a materiális földtulajdon elsajátítási tartalmával szemben a *jogdogmatikai elemek* előtérbe állítása.

a) Ami a *történetiséget* illeti, a földtulajdon és földhasználat dialektikájában meghatározó genetikus kapcsolat az a viszony, hogy a földdel, mint termelőeszközzel közvetített elsajátítási folyamatokban a *földhasznosítás módja* (a termelőerőknek és viszonyoknak a technikai-gazdasági és társadalmi-gazdasági relációkban végbement fejlődésével) *előbb egyet jelentett a materiális földtulajdonnal*, majd abból kiszakadt, tőle eltávolodott és fokozatosan „elrelativizálódott”. (Az osztálytársadalmakban a földtulajdon történetileg úgy jelent meg, hogy tulajdonos és földhasználó személye egybeesett, később viszont – a munkamegosztás kialakulásával – mind perszónálisan, mind az elsajátítás gyakorlását tekintve elvált egymástól. Az *osztódást* – mivel az agrártermelés is viszonylag elkülönült gazdálkodó egységekre épül – a *nagyüzemi földhasználati formáknál a szocializmus is fenntartotta* azzal, hogy a kizsákmányoló elsajátítást felszámolta és a tulajdonosi jogosítványokat állami, illetve csoport szintre telepítette.) Bármennyire is önállósodjék azonban a *földhasználat*, éppen történeti gyökerei és az elsajátítás materiális tartalmával szoros összeforrottsága alapján nem hagyható figyelmen kívül, hogy *mozgását a földtulajdon határozza meg, szükségletkiegészítő funkciói csak annak alárendelten érvényesülhetnek, mert végeredményben a földviszonyokban a tulajdonos által irányított elsajátításnak az egyik (alapvető) eszköze*.

b) Abban, hogy a földjogtudomány az utóbbi időben mind inkább mellőzi ezt a determináltságot, úgy véljük, számottevően közrehat a termelőeszközök sztálini „jogias” felfogásának mai tulajdonelméleti ellenhatása, amely nem egyszer a *tulajdonjog szerepének a lebecsülésében* mutatkozik meg. Ez viszont a társadalmi földtulajdonjog állami formájának a korábbi kimerevítéséhez képest az ellenkező előjelű véglet, amely az ideológiai tükrözésnél nemcsak a jog, hanem a materiális földtulajdon tényleges szerepét is erősen torzítja. A rendszerdialektikán belül éppen ez az elméleti alapállás vezet a jogdogmatika túlhajtására: a *földtulajdonnak és földhasználatnak a tulajdon hagyományos struktúrájába* (a birtoklás, használat és rendelkezés „klasszikus triászába”) *szorítása* ugyanis *elfedi*, hogy a szocialista földviszonyokban a *társadalmi elsajátítás több szinten* valósul meg, amelyek minőségi eltéréseihez képest a materiális tulajdon részelemei (s azok

---

kérdést, hogy a földhasználat nemcsak részjogosítványa lehet a tulajdonjognak (birtoklás, rendelkezés, használat), hanem önállósult intézmény is”. A szerző egyébként a föld funkcionális árumozgásának az 1976. évi jogszabályokkal történt megváltoztatását is akként értékeli, hogy „jóllehet, a mai fejlődési szakaszban már a szocialista földhasználat szabályozását kellene a központba állítani, csak hogy ehelyett ismét – egyoldalúan – a tulajdoni rendelkezések uralják a földjogot.” (Ld. Nagy L.: 2. sz. i. m. uo.)

Úgy gondoljuk, aligha vitatható, hogy a társadalmi tulajdonban lévő termőföldek árujellegenek a tulajdonjog oldaláról befolyásolása közvetlenül érinti a földek termelőeszközökénti felhasználását is: a nagyüzemi földhasználati formák ésszerűsítése és továbbfejlesztése, a talajok termőerejének fokozása, illetve a termőhelyi adottságoknak az üzemméreték optimalizációjával, agráripari integrációjával, stb. kihasználása egyaránt a gazdálkodó egységek részéről feltételezi azt a termelői biztonságot, hogy a termőföld ne válhassék tulajdonváltozás tárgyává, tehát árucserre funkciója *jogilag* is adja át helyét az őssztársadalmi elsajátítás szintjét emelő szükségletkiegészítésnek.



jogi formái) súlyukban, funkcióikban és az elsajátítási folyamatot meghatározó mozgásukban közel sem egyenértékűek.

c) A *földtulajdon stratégiai szintű elsajátítási elemei* (amelyek összetettségét a „rendelkezési jog” csak igen sematikusán érzékelteti) a mezőgazdaság *állami irányításában* összpontosulnak, míg a *földhasználat taktikai szintű intézményrendszere* a *gazdálkodó egységekre* települ. A materiális földtulajdonnal szemben tehát illuzórikus lenne a földhasználatot egészében elkülönültnek és függetlennek ábrázolni. Az is nyilvánvaló, hogy a földhasználat ilyen értelmű alárendeltsége nem valamiféle „jogi korlátozás” a tulajdonjognak való „kiszolgáltatottság”. Azt a földpolitikai alapelvünket, amely a földet tulajdonformájától függetlenül nemzeti vagyonnak tekinti, az állam által tulajdonosi és nem-tulajdonosi minőségben irányított elsajátítás elsősorban a *földhasználat agrárgazdasági szerepkörének* kibontakoztatásával valósítja meg.

### V. Az árujelleg fejlődésének történeti tendenciája

1. A föld termelőeszköz-kénti áruútjának – genetikusan és jelenbeli – nyomkövetése induktív elemzés alapján is olyan *általánosítható árujegyeket* tár fel, amelyek – az absztrahálás egyes csomópontjai közti eredőt összekötve – a marxista dialektika egyik alaptörvényéhez illesztik az árumozgás főtrendenciáját. A termőföldnek valamennyi szocialista országban eddig befutott árupályája, valamint a perspektivikus haladási irány ugyanis azt bizonyítja, hogy *e fejlődés a tagadás tagadásának hégeli triádját követi*.

2. A szocialista állam a burzsoá földmagántulajdon kizsákmányolást és emberi elidegenedést leplező áruviszonyát szétzúzta. Ezután a kisárutermelői föld áruviszonytartalmát megtisztította a magánelsajátítás elemeitől és *árucsere formáját* (a földtulajdonnak a szocialista földtulajdoni formák alanyaira való átszállása biztosításaként, a mezőgazdaság kollektivizálása érdekében) – annak funkcióit a földszükségletek iránti új társadalmi igényeknek alárendelve – *megtartotta*. (*Tézis*) Az áruforma tagadásaként fogható fel az a fejlődési szakasz, amelyben a gazdaságirányítás a *föld áruformáját* (a tulajdonváltási lehetőséget kizárva) *elveti* és a földet az áru folyamatokban *sajátos árutartalmú* (értékkel és társadalmi használati értékkel rendelkező) termelőeszközzé teszi. (*Antitézis*) Végül a fejlődés azzal éri el majd csúcspontját, amikor – a kommunizmus termelőmódjában – *megszűnik az árutermelés*, az áru- pénz- és érték kategóriák pedig átadják helyüket a közvetlenné váló társadalmi elsajátításnak, amely a földviszonyok területén szintén egyértelmű lesz a *termőföld árutertermészetű társadalmi-gazdasági relációinak végérvényes felszámolásával*. (*Szintézis*)

3. A fenti fejlődéstörvény felismerése korántsem *elvont* ideológiai jelentőségű, tehát e címen a kommunizmus „elgondolt”, távoli jövőjének idő előtti jelzésével semmiképp nem azonosítható. Ellenkezőleg, a termőföld *mai árumozgásának* hiteles tükrözéséhez szervesen hozzátartozó realitás, hogy *földviszonyainkban* a materiális földtulajdonra épülő *társadalmi elsajátítás* még a munka társadalmi-gazdasági inhomogenitásának alávetett, így *távolról sem közvetlenül ösztársadalmi szintű*. A magyar mezőgazdaság – és a szocialista országok zöme – napjainkig a föld áruútjának csak a második fejlődési szakaszához érkezett, amelyben a termőföld *áruformájú* termelőeszközből fokozatosan *sajátos árutartalmú termelési eszközzé* válik.

## B) A föld-árjelleg jogtudományi megjelenítése

## I. Az elméleti alapállásról általában

1. Az olyan kategórikus kérdésfeltevés, hogy a termőföld népgazdaságunkban *áru-e vagy sem*, már önmagában e téma vulgarizáló, metafizikus közelítéséről árulkodik. Az igenlő válasz avagy a pusztá tagadás ugyanis kénytelen nélkülözni a rendszerdialektikát, amely a föld sajátos árjellegének mozgásfolyamatában egyedül képes megvilágítani azoknak a változásoknak a gyökereit, amelyek a föld termelőeszköz minőségét *egyidejűleg* a természetes árucseré formáktól az *érték és társadalmi használati érték kategóriáihoz*, valamint a kisáruterelői magántulajdontól a *szocialista társadalmi földtulajdonjog* differenciált rendszeréhez vezették.

Az áru-folyamat *felszínén* azonban a föld áruelemeinek még egyszerű halmazát sem lehet megtalálni – hiszen ott elsődlegesen a *tulajdonváltozás* avagy kizárásának *jogi formái* csapódnak le –, mégkevésbé tükröződnek rajta a mozgásirány tendenciái. Az árjelleg objektív törvényszerűségeinek leképezése viszont nemcsak a fejlődés *kettős* szálának – a struktúra és a funkciók alakulásának – *egyidejű*, következetes nyomkövetését feltételezi, hanem azt a szemléletet is, amely *szakít az egyoldalúan 'természetes', a tulajdonváltozást abszolútizáló áru-felfogással*. Mindez némi magyarázatot nyújt azokra az ellentmondásokra, amelyeket a föld árumozgásáról hazai nézeteink tartalmaznak.

2. A termőföld árusajátosságairól kialakított jogi nézeteinket alapvetően *kettős elméleti orientáció* formálta. Egyfelől a naturálgazdálkodás tulajdonviszonyainak a mai áru-folyamatokra történeti kivetítése, amely azzal az *áru szemlélettel* járt, hogy a *tulajdonváltozás teszi mindenkor valódivá az árucserét*. Ehhez képest a jogtudománynak csak azt kell tisztáznia, hogy az árumozgás a materiális földtulajdon elsajátítási viszonyainál tartalmazza-e ezt a funkcionális elemet vagy sem, mert ennek léte egyértelmű az áruviszony meghatározó ismervével, míg annak hiányában nincs áruminóság.

a) Az áruvonások e metafizikusan merev „beskatulyázásában” a jogelméletet mit sem zavarta az, hogy e séma a klasszikus árucseré képletéhez képest lényegesen *deformált*, tehát maga az osztályozás is *szeszélyes eklektika* eredménye, mivel az áruviszony egyik tartalmi jegyétől, a szolgáltatások *visszterhességétől* szemérmesen eltekint. Civilisztikai gondolkodásunk (az uralkodó természetes áru szemlélettel összhangban) még csak feladatának sem tartotta, hogy a termőföld árjellegénél a szolgáltatások egyenértékűségének hiányára közelebbi magyarázatot keressen. Az árumozgás evidenciájaként elegendő volt *általános áru-felfogásunkra* utalnia, amely a szocializmusbeli árucserének a kapitalista áruterelőssel szembeni felsőbbrendőségét (s egyben megkülönböztető vonását) nem abban látta, hogy az gyökeresen *eltérő társadalmi viszonyokat* közvetít és minőségében új (társadalmi) érdekek megvalósításának válik eszközévé, hanem abban, hogy *korlátozott* s így nem bontakozhatnak ki törvényszerűségei.<sup>4</sup> Ehhez képest a jogtudomány is teljes értékűnek találta a föld árjellegének szocialista minősítését annak a tulajdonságnak a kiemelésével, hogy az „*korlátozott*”.

<sup>4</sup>Ld. Vilmos József: Az árucseré fejlődése és az érdekvizonyok. (Világosság, 1974/6. sz. 379. o.)

b) Másfelől valamennyi nézet közös vonása, hogy egészen a legutóbbi időikig – pontosan Seres Imre 1977-ben közzétett tanulmánya megjelenéséig<sup>5</sup> – az árujelleg kritériumai közül *egészében eltekintett a belső struktúrától, a földérték és társadalmi használati érték kategóriális fejlődésétől*, így nem érzékelhette azok változását és tartalmi meghatározó szerepét. E két tényező – amelyek az árufolyamat megismerésének és elméleti tükrözésének egyaránt negatívumai – természetesen nem függetlenek egymástól, hanem valójában az áruminőség benső strukturális elemeitől elfordulás nagyrészt a *naturális árufelfogás* következménye.

3/a) A fenti negatív értékítéllethez rögtön hozzá kell fűzni, hogy *szubjektíve* a naturális áruszemlélet meg nem haladása és a minőségi – strukturális elemek mellőzése *nem kérhető számon a jogtudománytól*. Az elméleti alapállás nem fogható fel „ideológiai elmaradásnak” részben amiatt nem, mert az egészében megfelel az áruelméletek hazai és külföldi szocialista fejlődési útjának, részben pedig a földjogtudomány egyetlen szocialista országban sem tudott olyan viszonylagos jogelméleti önállóságra szert tenni, hogy önerejéből – az uralkodó árukoncepciókon felülemelkedve – *új szintézist* teremtsen e bonyolult kérdéskomplexumban. Ez a helyzet egyébként szorosan összefügg az önálló *jogágiság* és a *tudományág* pusztá létéért a sztálini „jogias” termelőeszköz-felfogás, a földnacionalizálás jogágtերemítő értelmezése, a földtulajdonjog állami formájának „kimerevítése”, stb. dogmatikus ideológiai örökséggel szemben folytatott harc körülményeivel, annak időben elhúzódásával, s főként a kollektivizálás – pl. a termelőszövetkezeti földtulajdonjog – felvetette számos egyéb elméleti kérdés súlybeli elsőbbségével. Más kérdés (éspedig igen időszerűen az), hogy a földjogtudomány a vele szemben támasztott *mai társadalmi elvárásoknak* objektíve nem tehet eleget anélkül, hogy – lényeges alapkutatósi feladatként – ne tisztázza a termőföld valóságos árumozgását.

b) A politikai gazdaságtanban igen sokáig tartotta hadállásait a *naturális áruelmélet*, sőt megnyilvánulásaira (akár modern köntösben) mind a hazai, mind a külföldi közgazdasági irodalomban ma is találni számos példát.<sup>6</sup> A *földjogtudomány* pedig a szovjet irodalomból alaptételeként vette át „a föld nem áru” tézist,<sup>7</sup> amelynek kötöttségeitől a

<sup>5</sup> Seres Imre: A szocialista állam és a földtulajdon. (JK, 1977/11. sz.)

<sup>6</sup> Így Erdős Tibor szerint a szocialista áruterelés tervszerűségét és szükségletkielégítő funkciójának minőségi változását a *földnél* az fejezi ki, hogy csak *korlátozottan* lehet adásvétel tárgya, tehát a tulajdonváltás lehetőségének teljes leszűkítése hozza, hogy a földnél is „... az áru használati érték- és értékoldala közül az előbbire, a használati értékre toródik a hangsúly.” (Dr. Erdős T.: A marxista érték- és pénzelmélet alapjai. Marx K. Közg. Egy. Bp. 1974. 56. o.) – Goleva a tevékenységcserek áru- és nem-áruformáit a szocializmus és a kifejlett kommunizmus vonatkozásában elemzve az „áruformájú csere” legfőbb ismérvének a különböző tulajdonosok jelenlétét, tehát a tulajdonosi elkülönültséget és a tulajdonváltást tekinti. („Különböző termelési eszköz tulajdonosok jelenléte esetén az emberi tevékenységcsere áruformában valósul meg.” Az elsajátítást az újratermeléshez tartozó elosztási folyamat szempontjából azzal jellemzi, hogy a „szocializmusban, ahol a termelési eszközök társadalmi tulajdonban vannak, az egész megtermelt termék a dolgozóké, a társadalom érdekében használják fel azt.”) Tehát a termelőeszközök tulajdonváltásának kizárása a fő feltétele az áruviszony korlátozásának. (Goleva, A. P. – Goleva, J. P.: Az újratermelés és a tulajdon problémái. „Az újratermelés egyes kérdései.” Cikkgyűjtemény. Marx K. Közg. Egy. Bp.–Moszkvai Gazdasági Statisztikai Intézet. Bp. 1975. 6–7. o.)

<sup>7</sup> Vö. Akszenyevok, G. A.: A szovjet földjogtudomány néhány kérdése. (SZGP, 1953/5. sz. 5. o.) és azonos szerzőtől: Pravovoe polozenie szovhozov v SZSZSZR. izd. Akademii Nauk, Moszkva, 1960. 114. o.

termőföld használati értékét felismerő, sőt érték-minőségét feszegető külföldi szocialista földjogi nézetek sem tudtak szabadulni.<sup>8</sup>

4/a) A termőföld szocialista árújellegének *funkcionális elemei* az áruminőség belső oldalához képest ugyan *statikusak* (tulajdonjogi formákban rögzítik az elsajátítás kialakult társadalmi rendjét), valójában azonban az idő síkján maguk is a földtulajdonjogi formák születésének *dinamikai* részei, tehát a fejlődési folyamat „változó függvényei.” Mivel *földtulajdonjogi rendszerünk* – a többszektorúság, másfelől a nagyüzemi földhasználati formák fokozatos kiépítésének viszonyai közt – nem egyidejűleg, hanem a szocialista építés teljes *történelmi korszakát* átfogva alakult ki, a mezőgazdaság *kollektivizálása* (az egyes földtulajdonjogi formák megteremtésének stratégiai feladataként) a *föld árumozgásának funkciótól* az adott történelmi-politikai helyzettől függően *más-más taktikát* követelt.

Igy a szocialista átszervezés előtt a föld árumozgását – akár a valódi árucserét is – szükségtelen lett volna jogi szankciókkal „megtiltani”, mert pl. a termelészövetkezeti tagra megállapított földbeviteli szabályok a beviteli kötelezettséget nem a tulajdonjoghoz kötötték, hanem az bármely használati jogcím mellett is fennállt. Emiatt az állampolgárok mezőgazdasági ingatlanszerzési képességének a megkötése sem merült fel, hanem ehelyett elegendő volt a birtokmaximum korlátozása, amely kizárta a kizsákmányolás földhasználati formáinak létrejöttét. A szocialista földtulajdonjogi formák megszilárdulásával ezek az igények természetesen már differenciált jogi rendezést – pl. a mezőgazdasági termeléssel élethivatásszerűen foglalkozó és más foglalkozása állampolgár szerzőképessége közti különböztetést – tettek szükségessé.

b) *Jogtudományunk* – az általánosan befogadott, naturális áruszemlélet alapján – a föld árújellegének *kizárólag funkcionálisát*, a *tulajdonváltozásra vezető oldalát ragadta meg*. Ennek rendeltetése azonban – mezőgazdaságunk szocialista társadalmisításának viszonylag gyorsan változó szükségletstruktúrája következtében – maga is egy *sajátos tendenciájú fejlődési folyamathoz* tartozott. Ezért a funkcionális – még inkább annak egysíkú, „jogintézményi” szemlélete, a földtulajdonjogi tükröződés túlhangsúlyozása – igen *ingtag*, „talaját veszített” támpontnak bizonyult az áruminőség egyetlen hiteles ismérvének szerepében. E kritérium választása mellett nem véletlen, hogy a gazdaságirányítási korszak-tagozódás szerint azonos időszakban keletkezett nézetek is – nem egyszer „logikai bakugrások” árán – a *legellentétesebb álláspontokat* hozták a föld árújellege megítélésében.

<sup>8</sup>Pl. *Fabry* szerint „... a föld nem áru és értékviszonyoknak nem lehet tárgya.” A tagosítással vagy földrendezéssel járó „földmozgás” nem árumozgás: az ilyen átruházások „... csak új területelosztást jelentenek a hatékonyabb hasznosítás érdekében.” „... a föld, mint a természet által teremtett használati érték nem áru és nincsen értéke.” (*Fabry, V.*: Die landwirtschaftliche Bodennutzung und ihre rechtliche Gestaltung. – A mezőgazdasági földhasználat jogi szabályozása. – Rechtsfragen der Leitung, der Nutzung des Grund und Bodens und der Vergütung in den landwirtschaftlichen Genossenschaften der sozialistischen Staaten. Bratislava, 1966. Vydavilstvo Slovenskej Akademie, VIED. 159–161. o.) *Arlt* pedig – jóllehet, a föld használati értékének jelentősége mellett érvel – úgy találja, hogy „amennyiben a *földnek nincs csereértéke és az abszolút földjáradék* társadalmi vonatkozásai a mi köztársaságunkban csirájukban és lényeges területeken megszűntek, a továbbiakban *nem esik az értéktörvény hatása alá sem.*” (*Arlt, R.*: Die genossenschaftliche Bodennutzung und ihre rechtliche Gestaltung im neuen ökonomischen System der Planung und Leitung der Volkswirtschaft in der Landwirtschaft der DDR. – A termelészövetkezeti földhasználat és jogi szabályozása a népgazdaság tervezésének és irányításának új rendszerében az NDK mezőgazdaságában. – ld. előbbi tan. köt. 176. o.)

## II. A föld árjellegének megszűntét állító nézet a polgári jogtudományban

1. A magyar *civilisztika* – a polgári jog „anyajogági” jellege, valamint az árutartalmú vagyoni viszonyok elsődleges jogi szabályozása alapján – a földjogtudomány illetékességét maga mögé utasítva találta magát hivatottnak a kérdés eldöntésére. Így Világhy Miklós abból indult ki, hogy a szovjet földjog a nem árjellegű viszonyok jogágazata, nálunk viszont „a földtulajdon körében az *árjelleg megszűnése* csak részben és mindenekelőtt a *mezőgazdasági természetű földekre* nézve valósult meg és belátható időn belül nem lehet számítani akár a föld felszínére vonatkozó egységes állami tulajdonjog létrejöttére, vagy a föld felszínére is kiterjedő árúviszonyok teljes megszűnésére.” A szerző szerint – éppen a jogági elhatároláshoz – „... a tulajdonjog elméletében is különbséget kell tennünk árjellegű és nem árjellegű tulajdonjog között ... *Nem árjellegű tulajdonjog* tárgya mindenekelőtt az *állami tulajdonban álló föld* ... és a termelőszövetkezetnek oszthatatlan alapjai annyiban, amennyiben nem lehetnek polgári forgalom tárgyai. Ha ilyen módon mennyiségileg hasonlítjuk össze a nálunk meglévő *tulajdonjogi formákat*, azok *nagyobb részét még mindig árjellegűeknek* kell tekintenünk. ... a *földjog* sajátos tárgyai éppen a tulajdonjognak azok a mozzanatai, amelyek *árusajátosságokat nem mutatnak*.<sup>9</sup>

2. A fenti felfogás tehát egyfelől a föld árjellegének megszűnését a *tulajdonjogi változás lehetősége kizártságához*, vagyis a kizárólagos állami földtulajdonjog létrejöttéhez fűzi. (E nézet egyébként igen közel áll a naturális áruszemlélet „ortodox” formájához, amely – a termelőszervezők árumínőségének sztálini értelmezéseként – az „össznépi” állami földalap hiányában *nem ismerte el a földjogot önálló jogágnak* a népi demokráciákban. A szerző szerint a „földjogi viszony” „mesterkéltnél jogi konstrukciónak tűnik”, ezért több javaslatot is tesz, hogy a földjog a „nem árjellegű társadalmi tulajdonjog viszonyaiból” miképp alakíthatná ki saját tárgykörét.)

3. Másfelől szembevetendő az álláspont *tartalmi önellentmondása*: bár tulajdonjogi formáink többségét árjellegűnek tekinti, a földjognak csak a *nem árjellegű* tulajdonra fennálló szabályozásnál enged teret. (E következtetés mögött részben az a felfogás húzódik meg, amely a *termelőszövetkezeti földtulajdonjogot* – annak külső árufunkcióját tévesen árucseréjegyként értelmezve s mellőzve a *stratégiai* szerepet, amely a nagyüzemi földtulajdonjog megszilárdításának alárendelte az időszakosan érvényesülő, árucseré-elemet – tévesen *árjellegűnek* tekintette. Részben pedig olyan törekvés, hogy a *földjogi szabályozás tárgykörét* – a földviszonyok valódi gazdagságát „megcsapolva” – indokolatlanul *leszűkítse*.)

4. Az önellentmondás fel nem oldható antinómiává fokozza az *árjelleg*, mint elhatároló ismérv helytelen operacionális alkalmazása. Világhy ugyanis az *állami földtulajdon* kategórikusan, mint *tipikus nem árjellegű tulajdonjogi tárgyat* emeli ki. E megállapítás azonban még a tulajdonváltozást kimerevítő, *naturális áruszemléleten belül sem* helytálló. A szerző álláspontja kifejtésének időpontjához képest már harmadik éve hatálybalépett az 1967. évi IV. tv., amely – a termelőszövetkezeti földtulajdonjog létrehozása egyik jelentős forrásaként – az állami földtulajdonjognak a termelőszövetkezetekre átszállását

<sup>9</sup> Világhy Miklós A magyar civiljogtudomány 25 éve. (JK, 1970/6. sz. 260–261. o. kiem. T. E.)

tág körben engedte meg, sőt ezzel összefüggésben – a zártkertekben, de még a belterületen is – állampolgárok személyi földtulajdonjogának a létrejöttét intézményesítette, ugyancsak az állami földtulajdonjog terhére. Így – éppen a tulajdonváltóság lehetősége szempontjából – az *adott* fejlődési szakban az *állami földtulajdon* – a szerző nézetétől eltérően – *árujellegűnek minősült*, s e szocialista árujelleg gyakorlatilag is érvényesült. (Miután pedig a szerző valójában csak a „nem árujellegű, állami tulajdonban álló földet” ismerte el kifejezetten a földjogi szabályozás tárgyaként, a fenti ellentmondás szubjektíve a *földjog önálló jogágiságát* – azt tárgyától megfosztva – megsemmisítően atomizálja.) Ennél is lényegesebb, hogy a *tendenciális árumozgás* a szerző által jelzett iránytól eltér: a termőföld (tulajdonváltóságának megszűnése ellenére) társadalmi használati értékének érvényesülésével *sajátos árutartalmú* termelőeszközzé válik, tehát speciális árujelleggel bír.

### III. A föld „korlátozott”, illetve „korlátlan” árujellegű termelőeszközként megjelenítése a földjogtudományban

1. Az árujelleg funkcionális oldalából az árumozgás *kizárólag taktikai elemeinek* a megragadása miatt – a termőföld áruminőségének hiteles tükrözése szempontjából – nem sokkal szerencsésebbek azok a nézetek sem, amelyek a *földet* (esetleg korlátlanul, vagy korlátozottan) „*árujellegűnek*” ismerték el.

a) Például *Süveges Márta* az 1967. évi IV. tv. alapján az állami földtulajdon *kizárólagosságának* áttörését – tehát az állami föld forgalomképességét – a belterületi és zártkerti földek szocialista árutulajdon jellegéből, illetve a termelőszövetkezeti földtulajdon létrehozásából olyan szükségszerű következményként vezette le, amely történelmileg nem korlátozódhat a személyi, illetve a szövetkezeti földtulajdon megteremtésére, hanem a földjogi viszonyok további fejlődését általános törvényszerűségként kíséri.<sup>10</sup>

b) A fenti szerzőnek a *jogi* rendezés logikai támpontjaira okszerűen felépített érveléséhez képest, jóval kevésbé óvatosan fogalmaz *Orbán Sándor*. Szerinte „... az *állami földtulajdon* – a rendelkezési jog előbbi értelmezéséből adódóan (ti. mert „az állami társadalmi földtulajdon alanya *kizárólag az állam*”, így arra mást csak kezelési és használati jogcímen illetheti meg a birtoklás) – *egészében véve szocialista árujellegű földtulajdon*, amely *nincs kivéve az áruforgalomból, elvileg egészében véve forgalomképes*.”<sup>11</sup>

Az útvészítés oka e felfogásoknál egyértelmű: a materiális földtulajdon szocialista jogi formáinak kiépítése stratégiai szintű, történelmi távú feladat, amelynek *részlemei* a föld árumozgásának taktikai funkcióihoz tapadnak, így sokszor épp *ellentétes irányúak a változás tendencia-törvényű perspektíváival*. Emiatt a föld forgalomképességének az *adott* történelmi-gazdasági szakaszban biztosítása vagy kizárása nemcsak az *áruminőség* (strukturális és funkcionális) fejlődésére, hanem a *tulajdonváltóság* irányának és terjedelmének tendenciájára sem válaszolhat. A termőföldekre az árucseré megengedése, korlátozása,

<sup>10</sup> Vö. *Süveges Márta*: Az állami földtulajdon *kizárólagosságának* elve az új földtörvény tükrében. (Állam és Igazgatás, 1968/1. sz. 42. o.)

<sup>11</sup> Ld. *Orbán Sándor*: Földjogi alapismeretek. (Mezőgazdasági jogi alapismeretek. Mezőg. K. Bp. 1972. V. fejr. 100–101. o. kiem. T. E.)

majd „befagyasztása” csupán a társadalmi földtulajdonjog nagyüzemi formáinak megszi-  
lárdulási *folyamatában* tendenciális irányjelzői a föld, mint termelőeszköz áruújtjának.

2. A fenti ok észlelésén túl külön is figyelmet érdemel a föld „*korlátozott árujellegű*”  
termelőeszközkénti felfogása. Az utóbbi ismérv történetileg a *naturális áruelemélet* kellék-  
tárából származik, amellyel az arra utal, hogy a szocialista állam az áruviszonyból a  
kizsákmányolásnak még a lehetőségét is száműzte, tehát a tevékenységcserék társadalmi  
rendjét – a kölcsönös szolgáltatások szükségletkielégítő funkcióinak alárendelve – korlá-  
tozza. Csakhogy a szocializmus *valamennyi elsajátítási viszonyának* (nemcsak az árukap-  
csolatoknak) gazdasági alaptörvénye a munka- és az elsajátítói funkció perszonális egybe-  
esése, vagyis a kizsákmányoló elsajátítás kizárása. Emiatt e kritérium az elsajátítási  
folyamatoknak csupán *általános vonását* tükrözi, tehát *nem lehet megkülönböztető jegye*  
sem általában a népgazdasági termelőeszközök, sem a termőföld árusajátságainak.

Amennyiben pedig a föld áruminőségénél azt a *különös vonást* kívánja kiemelni,  
hogy az, mint termelőeszköz, adott fejlődési szakaszban materiális tulajdonváltozás tárgya  
volt, míg újabban az nem lehet, úgy *terminológiai pontatlansága* miatt kell elvetnünk e  
fogalmat. A föld árujellegénél a „korlátozott” jelző ugyanis *egyidejűleg* (és kizárólag  
adott történelmi helyzetben, tehát nem általános tendencia-törvényként) *vagy* a funk-  
cionális *vagy* a strukturális árumozgás irányát képes jelezni, azonban *nem fejezheti ki*  
*azonos időszakra nézve mindkettőt*, mert azok – pontosan a „korlátozás” érvényességi  
körét tekintve – *ellentétesek*. Ezért a fenti kifejezés csak bizonytalanságot és zavart  
kelthet azzal is, hogy találgatásra nyújt okot: vajon az árustruktúra avagy a funkcionalitás  
(a tulajdonátszállás) korlátozásáról van-e szó. Végeredményben ez – a földjogtudomány-  
ban is állandósult – szóhasználat (az egyéb elméleti ellenvetésektől akár el is tekintve)  
amiatt nem tartható fenn a termőföld szocialista áruújtjának jellemzésére, mert *éppen a*  
*tartalmi oldaltól tekint el*: nem válaszol az árumozgás lényegére, arra, hogy a föld  
termelőeszköz-minőségén belül *mit korlátozott az agrárpolitika és mit nem*.

Például nyilvánvaló, hogy a centralizált tervgazdálkodás áruviszonyokat felszámolt  
stratégiája nem korlátozta a föld termelőeszköz szerepének azt – a szocialista építés  
adott szakaszában létfontosságú szükségletkielégítő – érvényesülését, hogy a termőföld az  
egyed földhasználók birtokába ne csak a gazdálkodás tárgyaként, hanem mint a *földtulaj-  
donjog tárgya* is kerüljön. Ugyanakkor az alapvető termelőeszkökre gyakorolt és jogrend-  
szerünk által is biztosított *tulajdonjogi változás* már önmagában kiemelte a termőföldet a  
népgazdaság egyéb termelőeszközeinek áruminőségéből. Hasonlóan a „korlátozás” az  
indirekt gazdálkodás földviszonyaira téves állítás, ha annak strukturális *tartalmát* vizs-  
gáljuk. Ez ugyanis az *alapvető termelőeszköznek a termelőerők szocialista társadalmisítá-  
sával elért, adott szintjét védi*, tehát azt gátolja meg, hogy a nagyüzemi földhasználat  
állami és szövetkezeti formáit bármely egyéb – alacsonyabb rendű – földhasznosítás  
kibontakozásukban erőtlennítse vagy visszaszoríthassa. Egyidejűleg e statikus oldalt *össz-  
hangba* hozza a termőföld érték- és társadalmi használati érték-minőségének dinamikájá-  
val, tehát az *árujelleg lényegének más* (a földszükségletek mai struktúrájának megfelelő)  
*súlypontot* ad anélkül, hogy a termőföld racionális hasznosítását szolgáló áruvonások  
kibontakozását megakadályozná.

## IV. A termőföld, mint „áruformájú termelőeszköz” civilizisztikai szemlélete

1. A polgári jogtudományban a termőföld árujellegéről sajátos álláspontot képvisel Sárközy Tamás, aki erre vonatkozó nézetét a termelési eszközök, másfelől a fogyasztási javak szocialista tulajdonfajtáinak elvi elkülönítését elemezve fejtette ki.<sup>12</sup> A szerző szerint áruviszonyainak fő mozgástendenciája az, hogy „a leegyszerűsített, természetes technikai jellegű, formális áruviszonyok helyébe a népgazdaság teljes keresztmetszetében valóságos szocialista árutermelés lép, ennek folytán a *természeti javak hasznosítása egyre jobban áttételesebbé, elrelativizáltabbá, jövedelem elsajátítási jellegűvé válik*. A most már egyértelműen *áruformájú termelési eszköz tulajdon* alapvető formájává — a *mezőgazdaság kollektivizálásának befejezésével* és a szövetkezetek vállalatszerű gazdálkodásával . . . — a szocializmusban is a *nagyüzemi tulajdon válik . . . A nagyüzemi termelési eszköz tulajdon* alapvetően fokozza a társadalmi és személyi tulajdon jellegbeli eltéréseit, ugyanakkor az *áruviszonyok kiteljesedése* és a technikai fejlődés következtében fellazul a személyi tulajdon tárgyai körének és felhasználási módjának leszűkítő értelmezése, ami viszont a *termelési eszköz és fogyasztási eszköz tulajdon bizonyos mértékű közelítését jelenti az áruforma általános kereteiben*: csökken a *személyi tulajdon* egyes tárgyainak természetes tulajdonformába való tartozása és növekszik árujellege”. Az utóbbi megállapítás bizonyítékként a szerző arra utal, hogy „az 1967. évi magyar földtörvény pl. a zártkertekben, illetve a belterületen oly *mérvű földtulajdont* minősít személyi tulajdonnak, amely már semmiképpen sem fér a személyi tulajdon hagyományos fogalmába.” A szerző végkövetkeztetése pedig az, hogy „nem vitás tendencia tehát az *egyéni termelési eszköz és fogyasztási eszköz tulajdon közeledése*.”

2. A termőföld áruminósége civilizisztikai tükröződésének Sárközy nézetében sem kedvez az, hogy ez az önálló és sajátosan összetett kérdéskomplexum a szerzőnél a termelési eszközök általános árujellegének olyan elemeként jelenik meg, amelynek ábrázolása a sajátos árujegyek felvillantását és a viszonylagos önmozgás funkcionális vonásait mellőzi s így *eleve evidensnek* tartja, hogy az (mint a differenciálatlan egység bármely más tagja) az árupálya fő haladási irányával *teljesen egyezően követi* a termelőeszközök népgazdasági áruújtját. A szerző a szocialista áruviszonyok mozgástendenciájának általa felállított tételét olyannyira általános érvényű axiómaként kezeli, hogy feleslegesnek tekinti külön kiemelni, miszerint az észlelt törvényszerűség a termőföld árujellegére szintén kiterjed. Az utóbbi következtetés valójában csak (mint utaló tény) a logikai érvelésnek olyan tartalmi csomópontjaiból fakad, amelyek kifejezetten a mezőgazdaság kollektivizálására, illetve (egy lábjegyzetben írt példaként) a mezőgazdasági földek személyi tulajdonára utalnak.

3. *Mennyiben alkalmazható a szerző alaptörvénye a mezőgazdasági föld tényleges (legalábbis egyértelműen bizonyítható) árumozgására?* Sárközynek az a kiinduló megállapítása, amely szerint a valóságos árutermelés a természetes áruviszonyokat a népgazdaság egész területéről kiszorítja, a termőföld termelőeszköz-jellegének fejlődésére maradéktalanul érvényes. A mezőgazdasági föld *áruminóságának kritérium-rendszerét* valóban — nemcsak nálunk, hanem valamennyi szocialista országban — a *földérték és a társadalmi*

<sup>12</sup> Sárközy Tamás: Indirekt gazdaságirányítás, vállalati árutermelés és a tulajdonjog. (Akad. K. Bp. 1973. 72–73. o. kiem. részben T. E.)



*használati érték strukturális elemeinek növekvő uralma* jellemzi, amely – a föld gazdasági értékelésének gyakorlati kihatásaival – mind a racionális földhasználat kiépítésének, mind a termőföld szocialista árumozgásának (akár a hatékony földhasznosításra való anyagi ösztönzés, akár a földvédelem és a földcsökkenés preventív eszközeként) legfőbb dinamikai mozgatója.

4. A szerző *további következtetéseit* azonban – a termőföld áru-minősége tekintetében – *kettős okból nem oszthatjuk*. Először is amiatt nem, mert Sárközy a „nagyüzemi tulajdont” (ebből eredően a nagyüzemi termőföldet is) „a most már egyértelműen *áruformájú* termelési eszköz tulajdon alapvető formájaként” kezeli. A föld, mint termelő-eszköz ilyen tulajdonsággal „felruházásától” természetesen nem terminológiai „érzékenységből” idegenkedünk. Az „áruformájú” minőség egy pillanatra sem kelti bennünk a sztálini „termékcseré”, illetve „áruaváltás” kifejezések népi demokratikus szelídítésű „áruforma” szóhasználatának képzetét. Teljesen nyilvánvaló, hogy a szerző az „áruforma” fogalmán nem naturalizált árucserét, hanem valódi áruviszonyt ért. Kifogásunk az osztályozás tartalmának szól. A termőföld tendenciális árumozgását *ugyanis éppen az áruforma hiánya jellemzi*.

a) A szerző okfejtése nem hagy kétséget afelől, hogy az áruviszony egyik lényeges ismérvének – a hagyományos áruelmélettel összhangban – maga is a *tulajdonváltozást* tekinti. (Példaként ennek megfelelően utal a zártkerti és belterületi állami földek tulajdonának állampolgárok tulajdonába átszállására.) A *nagyüzemi földtulajdon* lényeges árusajátósága ugyanis (amint ezt korábban kifejtettük) pontosan az, hogy a *tulajdonváltozásra* csupán a társadalmi földtulajdonjog *nagyüzemi alakzatainak megszilárdulásáig* volt szükség. Annak bekövetkeztével viszont a kialakított szocialista földtulajdonjogi formák *statikus* oldala került az árumozgás homlokterébe, mivel a materiális földtulajdon külső árufunkciójává a további tulajdonváltozás kizárása (a tulajdonosi árucseré „befagyasztása”) vált, tehát a tulajdonjog szolgálati szerepe is e stratégiai feladathoz kapcsolódott.

b) Népgazdaságunkban a termőföld „*áruformájú*” *termelőeszköz*kénti megjelenítése így amiatt *terméketlen elméleti absztrakció*, mert a valóságos árumozgást (akárcsak a klasszikusok által többször említett „camera obscura”) mintegy „fejtetőre állítva” vetíti ki. A naturális árufelfogást csak látszólag haladja meg azzal, hogy az áruviszony strukturális elemei felé fordul. Valójában még erős szálakkal a naturális áruelmülethez kötődik, ahhoz a nézethez, amely szerint nincs árucseré tulajdonváltozás nélkül, tehát a tulajdonátszállás az áruviszony egyik legfőbb ismérve. Ezzel a föld áruviszonyt történetileg retrospektív oldaláról közelíti meg: nem a minőségében új tartalmi jegyére figyel fel (arra, hogy az árujelleg éppen a tulajdonváltozás visszazorításával és az árustruktúra egyidejű előtérbe állításával szolgálja a társadalmi elsajátítást), hanem megkülönböztető ismérvként azt a legáltalánosabb jegyét emeli ki, amelytől ténylegesen a szocialista föld áruviszony a szovjet és a népi demokratikus fejlődésben egyaránt mind következetesebben eltávolodott. (Pl. a szovjet földviszonyok eleve szakítottak a hagyományos áruviszonnyal, amikor a kizárólagos állami földtulajdon alapján megszüntették a termőföldek tulajdonátszállással járó árumozgását.) Ez az elméleti alapállás viszont akadály a annak, hogy a termőföld sajátos szocialista áru-minősége tulajdoni mozgás hiányában is felismerhető legyen.

Ha egyetlen fogalommal kellene meghatározni a föld árumozgását, az esetleg (bár ez a túlzó egyszerűsítés számottevően torzított tükörképet ad) a *sajátos árutartalom* lehetne, hiszen a földérték és a társadalmi használati érték strukturális változásai a föld termelő-

eszköz jellegében valóban létező tartalmi vonások. A *földtulajdonváltozás tendenciális kizártsága* (közelebbről a szocialista földtulajdonjogi formák megszilárdulása után az elsajátítás elért társadalmisítási szintjének – többek közt – az állami és szövetkezeti földtulajdon forgalomképtelenségével való védelme mellett aligha tartható ellentmondásra, abszurd eredményre vezetne, ha ezt a realitást az áruelmélet a földnél változatlanul az „*áruformájú termelőeszköz*” képlettel próbálná tükrözni.

5. A szerzőfelfogásával szemben másik ellenvetésünk még kézenfekvőbb. Sárközy koncepciója ugyanis épp annál a pontnál találkozik a föld árjellegéről vallott egyéb civilizisztikai és földjogtudományi nézetekkel, ahol azok *közös nevezője* bukkan elő: az áruminőség funkcionális oldalának a *tulajdonváltozás taktikai mozzanataira való leszűkítése s ezzel a lényegi funkcionalitás* (a tulajdonváltozási folyamat stratégiai szintű mozgásirányának) *szem elől tévesztése*. A szerző nézetében a föld árumozgása tekintetében bekövetkezett „*útvesztést*” – a korábban ismertetett álláspontokhoz képest – fokozottan hangsúlyozza az a kontraszt, hogy a premissza helytállóan tartalmazza az áruminőség strukturális fejlődési tendenciáját, a természetes árjellegnek az érték kategóriák által kiszorítását, tehát e felismerés alapján a szerzőt már csak egy lépés választotta el attól, hogy felfogása a föld áruminőségének funkcionális oldalát is hitelesen és a rendszerdialektika totalitásában tükrözze.

a) Nem szorul bizonyításra, hogy az a jelenség, amellyel a szerző azt kívánja alátámasztani, hogy „*az áruforma általános keretein belül*” a személyi földtulajdonnak is (épp a tulajdonszerzési lehetőség kiterjesztésével) „*növekszik árjellege*” – a materiális földtulajdon árumozgásának csak egyetlen, időszakos (mondhatni „*tiszavirág létű*”) „*taktikai*” ténye, a teljes funkcionalitásnak alárendelt mozaikja, tehát olyan építőelem, amely nem nyújthatott reális fogalmat az áruviszonynak – az adott történelmi helyzetben még csak „*félig sem kész*” – épületéről.

b) Konkrétan a zártkerti és – kisebb arányban – a belterületi állami földtulajdonjog terhére az 1967. évi IV. tv. alapján *személyi földtulajdonjog létesítése* (vagyis az állami föld forgalomképességének felszabadításával a *tulajdonátzállás* lehetővé tétele) eleve *téves általánosítási* alap ahhoz, hogy a termőföld termelőeszközkénti *tulajdonváltozása folyamatának tartós kiteljesedésére* adjon következtetést. A személyi földtulajdon létrehozásának már a jogintézményi formában is kifejezésre jutott rendeltetése, de még inkább a földszükségletek társadalmi struktúrájának rohamos változása nemcsak szűk kereteket szabott a tulajdoni mozgásnak, hanem történelmi távon jelezte annak végpontját, illetve ellenpólusát is: a funkcionális árjelleg „*befagyasztását*”.

A belterületi és a zártkerti földrendezés (s ezek eredményeként a személyi földtulajdonjog létrejötte) kezdettől fogva organikus és főként *alárendelt eleme volt a termelőszövetkezeti földtulajdonjog megteremtésének*, illetve az *állami földtulajdon megszilárdult, nagyüzemi szektorális aránya fenntartásának*. E tény elsődlegesen cáfolja a szerzőnek azt az érvelését, amely a belterületi és a zártkerti *személyi földtulajdon mértékéből* (1600 □-ól, illetve szőlő és gyümölcsös esetén 800 □-ól) vonja le a termőföld árjellegének növekedési tendenciáját. A viszonylag magas ingatlanszerzési mérce – a föld árumozgását illetően – önmagában megtévesztő lehet, azonban rögtön nem az, ha földhasználati rendszerünk összefüggéseiben és a tulajdonváltozás funkcióiban szemléljük.

6/a) Mivel e kérdés beható elemzésére nincs módunk, röviden arra utalunk, hogy agrárstruktúránk egyik sajátja a *belterület kiterjedt mezőgazdasági hasznosítása*, amely-

nek legfőbb gondját a *nagyüzemi gazdálkodásra alkalmatlan termőföldek* megműveltetése okozza.<sup>13</sup> Ezek túlsúlya – miután a földtörvény előtt már a legkülönbözőbb földhasználati jogcímek sem biztosíthatták a rendszeres művelés tekintetében az állampolgárok anyági érdekeltségét – indokolta, hogy az állam a *tulajdonjog* segítségével próbáljon e földeknek „végleges gazdát” találni.

b) Természetesen e törekvés eleve az olyan nagyüzemi művelésre alkalmatlan földek értékesítésére korlátozódott, amelyek *tartósan mezőgazdasági* rendeltetésűek s így belterületi fekvésük ellenére távlati igény sem merült fel építési vagy más nem-mezőgazdasági felhasználásuk iránt.<sup>14</sup> Regionális településfejlesztési gyakorlatunkból következik, hogy a belterületen ilyen földrésztetek elenyésző hányadban vannak, mivel a helyi ipar-, kommunális beruházás- stb. telepítés döntően csak a belterületre támaszkodhat. Valójában a belterületi mezőgazdasági ingatlanszerzésnek az állampolgárok javára jórészt az a lehetősége jöhetett szóba – és e vonatkozásban a keresletnek épp ilyen irányú terelése volt a jogi rendezés célja –, hogy a nagyüzemi művelésre nem alkalmas, a községi tanács kezelésében lévő állami tartalékföldekből 200 □-öl, maximum 400 □-ölnyi parcellát vásároljanak.<sup>15</sup>

c) Mi a helyzet a *zártkertekkel*? Ezeknél a személyi földtulajdonjog létrehozása kifejezetten a *szövetkezeti földtulajdonjogot* szolgálta, mivel fő rendeltetése a *háztáji földhasználat* intézményesítése volt. Ennek egyik következménye, hogy a *tulajdonszerzés mértéke* szempontjából a zártkertrendezés (és hangsúlyozzuk, hogy e bonyolult kérdéskört kizárólag a szerzési mérce relációjában érintjük) a termőföld, mint *egyéni termelőeszköz tulajdon mércéjét* a korábbi ingatlanszerzés maximálásához képest *egyértelműen korlátozta*, mert csak ezzel biztosíthatta, hogy a zártkertekben azok a termelőszövetkezeti tagok is (a földtulajdonos tagokkal egyenlő szerzési arányban) háztáji földhasználat-hoz jussanak, akiknek korábban a zártkertben sem tulajdonosi, sem használati jogcímen nem volt földje.

ca) A zártkert ugyanis – mint igen értékes növényi kultúrát (szőlő, gyümölcsös, zöldség) termeszto, de nagyüzemi művelésre alkalmatlan földrésztetek összevonása – igazgatási és jogi tekintetben a *külterületből* keletkezett. A földtörvény hatálybalépte előtt a jogszabály a külterület birtokmaximumát akként rögzítette, hogy a földművelést élethivatásszerűen folytató állampolgár szerzési mércéje 5 kh, míg a tulajdoni és használati

<sup>13</sup> Az ország belterülete mintegy 615 ezer ha, amelyből kb. 340 ezer ha a mezőgazdasági rendeltetésű föld. Ezekből 55 ezer hektáron nagyüzemek gazdálkodnak, míg a további földrésztetek a háztáji és kiegészítő gazdaságok, illetve a tanácsi kezelésű állami tartalékföldek közt oszlanak meg.

<sup>14</sup> A belterület hasznosításának stratégiája összhangban állt azzal a földpolitikával, amely az új gazdaságirányítási rendszerre áttéréstől fogva – helyesen – mind külterületen, mind (a később létrehozott) zártkertekben az államot úgy igyekezett tehermentesíteni a nagyüzemi művelésre alkalmatlan földek hasznosításának nyomasztó súlyától, hogy e földektől az állampolgárok részére eladással végképp „megszabaduljon.” (Vö.: pl. a 63/1957. Korm. és a 7/1967. (X. 24.) MÉM. sz. rend. előírásai-val, amelyek a 2 kh-nál kisebb, külterületi állami tartalékföld eladását, az 1967. évi IV. tv. 25.§-ával, melyek a zártkerti csere céljára fel nem használt, nagyüzemi gazdálkodásra alkalmatlan zártkerti parcellák értékesítését biztosították. Hogy ez a folyamat még a *tulajdonjog* segítségével sem zárulhatott le, mint a földhasznosítás *végleges* megoldása, azt – többek közt – a *tartós földhasználat* mai jogintézménye bizonyítja, amely a nagyüzemi művelésre alkalmatlan mezőgazdasági földeknél (a földhasználat változott gazdasági-szociológiai körülményei közt) ma is azonos gondokkal küszködik.

<sup>15</sup> Vö. a 36/1977. (x: 11.) Korm. sz. rend. 37.§-ával.

mérték együttes felső határa 20–25 kh volt. A mezőgazdasági termeléssel élethivatásszerűen nem foglalkozó állampolgár birtokmaximuma pedig 1 kh-ig, illetve összefüggő területnél 1 kh 400 □-öig terjedt.<sup>16</sup> Ehhez képest a kisárutermelő földművelőnél a termőföld tulajdon *szerezési mértéke* – esetleg ugyanarra a földrészletre nézve, amely külterületből zártkertté alakult – az *egyötödére csökkent*, míg a visszamenő hatályú *földbirtokmaximum* (tehát a meglévő külterületi, de zártkertté minősített ingatlantulajdont is elvonva) *1/20–1/25 arányra zsugorodott*, mert az 1600 □-ölet meghaladó földterületre – mint nem személyi, hanem magántulajdonra – beállt a tulajdonos elidegenítési kötelezettsége.

cb) Ha a zártkertrendezés joghatályát a *nem mezőgazdasági termelő* állampolgár vonatkozásában vizsgáljuk, ugyancsak az tűnik ki, hogy a termőföld egyéni termelőeszközként szerezhető *mértéke* az ő javára sem növekedett, hanem a *korábbival azonos* maradt. (1 kh, illetve 1600 □-öl.) Másfelől – a személyi termelőeszköz tulajdon problematikáját ezúttal is a szerzési mértékre leszűkítve – az állampolgári tulajdonosi földhasználat kiegyenlítődére irányuló törekvés mellett a *zártkerti tulajdonszerzésre jogosultság meghatározása* (mint speciális ingatlanszerző képesség) szintén a kisárutermelői földmagántulajdon korlátozására, illetve a nem mezőgazdasági termelést folytató állampolgárok zártkerti földszükségletének – teljes indokolt – háttérbe szorítására utal. A *nem termelőszövetkezeti tag* állampolgár ugyanis – mégha földtulajdona a zártkertben is feküdt – *zártkerti csereföldet* csak akkor kaphatott, ha a zártkertben már valamennyi termelőszövetkezeti tag (tulajdonosi és földhasználati jogcímű háztáji föld) igényét kielégítették. Az a nem termelőszövetkezeti tag állampolgár pedig, aki a zártkerti területen korábban *földtulajdonnal nem rendelkezett*, a jogosultság sorrendjének a *legvégén* – a csere céljára fel nem használt zártkerti földekből – elégíthette ki személyi földtulajdon iránti igényét.<sup>17</sup>

7/a) A személyi földtulajdon létrehozása – annak *mértékét* elemezve – tehát a termelőszövetkezeti földtulajdonjog születésének pillanatában is csak akkor ad következtetési alapot az *egyéni termelési eszköz és a fogyasztási eszköz tulajdon* közeledésére, ha a jogintézményt előzményeitől és következményeitől egyaránt elszakítjuk s így tartalmából kilúgozzuk a materiális földtulajdon személyes eljajátítást biztosító árumozgásának azt – a teljes következetességgel érvényesült – *funkcióját*, amely (a szerző felvetésével ellentétben) a *termőföld, mint egyéni termelési eszköz tulajdon mértékének jelentős korlátozására*, ezen belül pedig – mind belterületen, mind zártkertben – a földtulajdon mértékének az állampolgárok közti egalizálására irányult. (Az utóbbi törekvés egyik eszköze lett a belterületi és zártkerti tulajdon összeszámítása is.)

b) A mezőgazdaság kollektivizálása után agrárpolitikánk más reális stratégiát, mint az egyéni termelőeszköz tulajdon intézményes korlátozását (*e vonatkozásban* mindegy, hogy magán- avagy személyi földtulajdonról is van szó) aligha választhatott volna. A termelőszövetkezetek létrejöttével kialakult a nagyüzemi földhasználat szövetkezeti és állami szektorális aránya (a mezőgazdasági földalap 2/3–1/3 arányú megoszlásával), újabb feladatként a szövetkezeti földtulajdonjog kiépítése merült fel. Ezzel párhuzamosan a magánföldhasználat mindinkább minimálisra csökkent, a nagyüzemileg nem művelhető

<sup>16</sup> Ld. az 1957. évi 10. sz. tvr. 10.§-át.

<sup>17</sup> Ld. a 7/1967. (X. 24.) MÉM sz. rend. 40.§-a (2) és (3) bek. rendelkezését.

földterületek aránya pedig nem engedte, hogy a személyi földtulajdon mércéjét a jogalkotó a földmagántulajdon korábbi birtokmaximumához közelítse. (Egyébként – mivel a *szervezési arány* szempontjából a nivellálódási tendencián belül – a nem termelőszövetkezeti tag állampolgárok tulajdonszerző képességét a *háztáji földhasználat* kritériumrendszere maga alá rendelte, az *egyéni tulajdonban* tartható termőföld nagysága – a különböző objektív körülményektől eltekintve is – *nem lehetett magasabb* annál a területnél, amelynek rendszeres háztáji művelése – a kialakult gyakorlat szerint – még nem vonja el a munkaerőt a nagyüzemi tevékenységtől.)

8. Mindez azonban a személyi földtulajdon történetiségének csak *egyetlen* mozzanata. A társadalmi földszükségletek strukturális átalakulása – most már a termőföld árumozgásán belül az érték és a társadalmi használati érték kategoriális megjelenésével – szakadatlanul folytatódott azután is, hogy a termelőszövetkezeti földtulajdonjog létrejött és a *föld új termelőeszköz-jellege* a mezőgazdaságban *elsőként* a jogi szférában is jól érzékelhető változásokat éppen a *személyi földtulajdonnal* hozta.

a) Ennek fejlődését ugyanis egyfelől az határozta meg, hogy a termőföld iránti személyi szükségletek – az állami és a szövetkezeti földtulajdonjog megszűlésének keretein belül (pl. illetményföld, háztáji föld), azok földhasznosítási lehetőségeihez mérten – kielégültek.<sup>18</sup> Ezzel egyidejűleg – de az *oksági viszony* szempontjából a társadalmi földtulajdonjog szektorális arányai „mozdíthatatlansága” következményeként – a személyi földtulajdonnal is megszűnt a tulajdonváltást engedő árumozgás: a *tulajdonszerzés lehetőségét* – belterületen és zártkertben egyaránt – *felváltotta a tartós földhasználat intézménye*. (A horizontális irányú árucseré e szektoron belül potenciálisan ugyan fennmaradt, azonban *gyakorlatilag* a személyi földtulajdon *intern árumozgása elenyésző*, mivel a tulajdonátzállást kiváltó ügyletek főtípusa a magán- és kisebb mértékben a személyi tulajdonú földek *állam részére felajánlása* lett.)

b) Az egyéni termelőeszköz *tulajdonnak használati jogcímmel felváltása* a termőföld árusorsában nemcsak a tulajdonátzállás kizárása miatt új minőségű árujegy. Főként azért tekinthető ilyennek, mert azzal *egyidejűleg* az árujelleg érték-oldalával, a *viszterhesség-*

<sup>18</sup>A mezőgazdasági személyi földtulajdon iránti igény csaknem teljes megszűnésére utal, hogy az élethivatásszerű mezőgazdasági termelők ilyen című földszükséglete olyannyira kielégített, hogy ma már az erre épülő földhasznosítás mind inkább visszaszorul. A földműveléssel felhagyás a zártkertekben – s ugyanígy a külterületi magántulajdonú földeknél – országos méretű, még a tsz-háztáji földekre is kiterjedő, meg nem állítható folyamat, amely (mint az állami földtulajdon *jogi* gyarapodásának egyik mai forrása) növeli az állam földhasznosítási gondjait. A *személyi tulajdonjog eszköz-szerepe* a materiális földtulajdon elsajátítási viszonyaihoz képest itt annyira nyilvánvaló, hogy semmilyen pozitív hatást nem gyakorolhat a földművelés fenntartására. (A nagyüzemek részéről a gépi talajművelési és szállítási eszközökkel stb. rendszeres, szervezett segítség, illetve e szolgáltatások anyagi ösztönzése s egyéb feltételeinek a megteremtése mozdíthatja csak ki holtpontról a kisüzemek ilyen jellegű termelési hanyatlását.) – Vö. a MÉM OFTH tavaszi határszélékről készített éves jelentéseivel.

Más kérdés, hogy az állampolgárok növekvő szükségleteket támasztanak *üdülőtelkek* iránt, amelyeket a mezőgazdasági földterületek terhére is igyekeznek (a nagyüzemi művelésre alkalmatlan föld mezőgazdasági keresletének dekonjunkturáját kihasználva) az építési telkekhez képest jelképes áron megszerezni. E törekvés azonban élesen ütközik mind a termőföldhasznosítás, mind a területfejlesztés és beruházás struktúrapolitikájával. (Ui. e tendencia tényerése a földek művelésből kivonásának, az állam terhére tetemes költségű közművesítési igényeknek, a belterületi határok indokolatlan módosításának, stb. felmerülésével s általában a tervszerű településfejlesztés féltételével jár.)

gel is összefonódik. A tartós földhasználat — jöllehet, népgazdasági súlya agrárstruktúráinkban majdnem elenyésző és csak a racionális földhasználat teljességre törekvő igénye növeli közgazdasági funkcióját — valójában azzal vált úttörő jelentőségűvé a személyi földhasználat rendszerében, mert az állampolgárok (szívós hagyományok és tudati leülepedések által konzervált) közgazdasági és jogtudatával szemben *először bizonyított*a meggyőzően, hogy *a termőföldnél az áruviszony nem feltétlenül a külső, funkcionális mozgásban — a tulajdonváltóság alapján — jut kifejezésre, hanem enélkül is megvalósulhat az elsajátítás alapjául szolgáló árukapcsolat vagyoni egyenértékűségével.*

c) Nem véletlen, hogy földpolitikánknak éppen a személyi földtulajdon „korlátozása” és annak tartós földhasználat felváltása során sikerült elsőként érvényesítenie a föld „nemzeti kincs” értékrendjének az áruviszony belső struktúráját átformáló követelményét. A föld gazdasági értékelésének és a társadalmi használati érték mérési, illetve felhasználási kritériumrendszerének lassú evolúciója miatt az *értékformák a nagyüzemi földhasználatnál* (de a földvédelem kompenzációs igényeinél is) csak *mérsékelt ütemben*, fokozatosan bontakozhatnak ki. Ugyanakkor a *személyi földhasználat* társadalmi használati értékének meghatározása ehhez képest jóval egyszerűbb közgazdasági feladat, amelyre — legalábbis az alapvető gyakorlati szükségleteket tekintve — kielégítő támpontot nyújtott a személyi földtulajdon „ingatlanforgalmi értékelése”. A tartós földhasználat tehát az állampolgárok mezőgazdasági földszükségletét és építési telekigényét egyaránt úgy elégíti ki, hogy ezzel *nem vonja el az állam* (illetve a termelőszövetkezet) *földtulajdonjogát*, ugyanakkor a használat ellenértékéért a földhasználó „kvázi vételárat” fizet.<sup>19</sup>

d) A személyi földtulajdon visszaszorulása a mezőgazdasági termőföld, mint termelőeszköz tulajdonához képest jóval jelentősebb az *építési telekgazdálkodás* területén. (Ez ugyanis a tartós használatba adható mezőgazdasági területek elenyésző hányadához képest jelenleg is, de még inkább a jövőben a lakásszükségeiket kielégítő állampolgárok széles tömegét érinti.) A föld *társadalmi használati értéke* itt — a tulajdonváltóság kizárásán túl — döntően a *földtakarékoság* mai követelményrendszerére támaszkodva tör magának utat és a racionális földhasznosítást célzó különböző építésügyi korlátozások mind következetesebb alkalmazásával érvényesül. A föld — még ha nem is mezőgazdasági rendeltetésű — ma már a szocialista országok többségében olyannyira „nemzeti kincs”, hogy az állam nemcsak termelőeszközkénti személyi tulajdonának felhasználását limitálja, hanem kénytelen — a legszigorúbb szankciókkal — a nem-termelő célú személyes „fogyasztását” is, vagyis a *személyes földhasználatot* (pl. a családi házak építését) korlátozni.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vö. az 5/1977. (I. 28.) ÉVM-PM-IM sz. együtt. rend. 11.§-ával és a 6/1977. (I. 28.) MÉM-ÉVM-PM-IM. sz. együtt. rend. 9.§-ával, amelyek „kvázi vételáron” az állampolgár személyi telekszükségletének kielégítésére nem telektulajdont, hanem telekhasználatot biztosítanak.

<sup>20</sup> Ez idő szerint (1980-ban) hazai jogi rendezésünk már kizárta állami teleknek bármely lakóházépítés — köztük családi ház — céljára elidegenítését. A kodifikációt ugyancsak foglalkoztatja a családi házak építési arányának és földszükségeinek ésszerű korlátozása, s a többszintes, csoportos lakóházépítés preferálása, valamint üdülő övezetekben a széttagolt üdülő-építkezések felszámolása. Hasonló normatív korlátozásokat egyes szocialista országok — hozzánk képest — fokozott következetességgel hajtanak végre. Pl. a CSSZK-ban a lakásépítések korábbi extenzív jellegét részben az építkezéseknek a mezőgazdaságilag nem hasznosítható területekre telepítésével (ennek 11–15% költség-többletét a beruházóra hárítva), a következő (7.) ötvéves tervben pedig a családi házak telkének

9. A kifejtettek alapján irányt tévesztett, teleologikus tételezésnek tűnik a szerzőnek az a végkövetkeztetése, amely szerint „nem vitás tendencia . . . az *egyéni termelési eszköz és fogyasztási eszköz tulajdon közeledése*.” *E megállapítás a földre, mint termelőeszközre nem helytálló.* Hangsúlyozni kell, hogy a fenti tétel igazság-kritériumainál egyáltalán nem csak arról van szó, hogy a szerző álláspontjának kifejtése óta „változtak a jogszabályok”, így csupán az *új jogi rendezés az*, amely ellentmond Sárközy tendenciátörvényének. Valójában (ha e kérdéshez nem a jogi felszín felől közelítünk) kitűnik, hogy a szerző nézete jóval mélyebb és a gyakorlatban csak jelenségeként lecsapódó ideológiai lényegét, *árulméleti diszkrepanciát fed.* A termőföld „*áruformájú termelőeszközként?*” materiális tulajdoni tárgyként felfogása – megítélésünk szerint – a szerzőnél *konceptuális inkohereciára* vezet a következők miatt:

a) A materiális földtulajdon elsajátítási viszonyainak a földre, mint termelőeszközre irányuló árumozgása *nem áruforma kereteiben* megy végbe, mert a termőföld szocialista áruminőségének külső, funkcionális oldalához többé *nem tartozik* hozzá a *tulajdoni változás* mozzanata, hanem a földszükségletek (nem természetes, hanem értékformákkal közvetített) kielégítése – földtulajdonjogi rendszerünk többszektorsága ellenére – a föld, mint gazdálkodási tárgy tulajdonának átszállása nélkül, a föld társadalmi használati értékének érvényesítésével is kellően biztosított.

b) A föld a szocialista áruformákban tehát nem „áruformájú”, hanem sajátos *árutartalmú termelőeszköz*: a földérték és használati érték – mint az árjelleg belső, strukturális elemei – áruminőséget meghatározó mozgásával szemben nem jelent korlátozást avagy viszontdeterminációt a külső funkcionalitás „leválása” (a tulajdonváltzási lehetőség megszűnése), mivel az *árutartalom sajátosságai* enélkül is képesek maguknak utat törni, s így szorosan a *földhasználati formákhoz tapadnak*, amelyek további fejlődését ezzel (a tulajdon *jogi* elemét akár ki is iktatva) értékorientációjúvá teszik. (Ld. pl. a tartós földhasználatot.)

c) Az *egyéni fogyasztási eszközök* szocialista elsajátításának változatlanul fogalmi eleme a tulajdonosi változás, míg e funkcionális tényező a termőföld *termelőeszközkénti személyes felhasználásában* mind jobban visszazorul. *Ebből a szempontból* tehát az *egyéni termelési eszköz és fogyasztási eszköz tulajdonát* – a szerző álláspontjától eltérően – *nem a tendenciális közeledés, hanem az egymástól való fokozatos távolodás, vagyis a divergencia jellemzi.* (Természetesen a javak e két csoportjának árumozgásában nem egy *közös nevezőt* is lehet találni, azonban ezek csak az „áruforma” keretein kívül kereseshetők. Az árutartalom egyező jegyeit mutatja pl. mindegyiknél az érték-kategóriák növekvő uralma.)

Végeredményben a szerző felfogása – a materiális földtulajdon árumozgásának tükrözése szempontjából – a korábbi nézetekhez hasonlóan azzal a tanulással szolgál, hogy az árjelleg funkcionális és strukturális változásainak egyidejű nyomonkövetését nem helyettesítheti, ellenkezőleg „kisiklatja” az, ha a mezőgazdaság szocialista átszervezésének alárendelt *tulajdonváltás jogi elemét* (mint az áruformát egyik külső, funkcionális, „taktikai” mozzanatát) tendenciális irányjelzővé formáljuk.

---

korlátozásával (sorhánál 300 m<sup>2</sup> különálló háznál 400 m<sup>2</sup>) akarják felszámolni. (Vö. Zeman, J.: Ochrana a využívanie poľnohospodárskej pôdy. – A mezőgazdasági termőterület védelme és használata. Hospodárské Noviny, 1979/31. sz. 5. o.)

## V. Az állami tulajdon „jogias” felfogása a tartós földhasználatnál

1. A termőföld mai árumozgásának földjogtudományi felfogása nem egy vonatkozásban még nem jutott el ahhoz, hogy a materiális földtulajdon „jogias”, sztálini értelmezésével következetesen leszámoljon. Legfrisebb példaként Nagy Sándor István nézetére utalunk, amelyet a szerző a tartós földhasználat jogintézményi problematikáját feldolgozó (egyébként a normatív rendezés kérdéskörét kitűnően sűrítő) monográfiájában fejtett ki.<sup>21</sup> Eszerint „a tartós földhasználat segítségével az állampolgárok a *legmagasabb rendű tulajdoni formához, az állami tulajdonhoz* kötődnek. Ez a tartós reláció az állam és polgára között új típusú, és az *össznépi kommunista tulajdon születése irányába hat.*”

2. A szerzővel aligha érdemes vitázni azon, hogy a tartós földhasználat – különösen, ha annak tárgya termőföld, de esetenként még akkor is, ha építési telek – az állampolgárt nemcsak az állami, hanem a *szövetkezeti földtulajdonnal is összekapcsolja*. Erre a pontosításra viszont az adott esetben valójában nincs szükség, mivel a szerző anélkül is az állami tulajdont tekinti a „legmagasabb rendű tulajdoni formának” és az új földhasználati intézménnyel összefüggésben kizárólag e tulajdoni forma – közelebről nem részletezett – szerepéből vezeti le az „össznépi kommunista tulajdon” születését. (Vagyis a „legmagasabb rendű tulajdoni forma” és a tartós földhasználat rendszerdialektikájában a szövetkezeti tulajdonnak – bár azt, mint jogintézményt e kapcsolatból semmiképp nem lehet kiiktatni – a szerző eleve nem szánt a tulajdon fejlődését előrevívó valamely funkciót.)

3. Ami azonban csakugyan figyelmet érdemel a fenti koncepcióban, az a jólismert *sztálini tulajdonfelfogás felbukkanása*: az állami tulajdon a legmagasabb rendű, feltétlen fölénye az össznépi elsajátításnak záloga. A szerző ehhez az alaptételhez fűzi saját következtetését: mivel az *állampolgárok „tartós relációba”* kerülnek (a tartós földhasználat alapján) az *állami földtulajdonnal*, az „össznépi” elsajátítást biztosító, legmagasabb rendű tulajdonformához kapcsolódásuk mintegy reményteljes ígérete, sőt *csírája az „össznépi kommunista tulajdon születésének”*.

a) A sztálini tétel újjászületése – a materiális földtulajdon elsajátítási folyamatának mai tudati megjelenítésében – különösen azzal válik fonákká, ha az avval operáló földjogtudományi tükrözést összevetjük földviszonyaink közgazdasági valóságával. A *tartós földhasználat* ugyanis, főként a termőföldek tekintetében, még rendkívül optimista, szubjektív túlzás alapján sem tekinthető az „össznépi kommunista tulajdon születése irányába ható”, új minőségű materiális elsajátítási alakzatnak. Agrárstruktúráinkban – bár ha a legtávolibb történelmi perspektívák is „lebegnek előttünk” – jóval szerényebb szerep jut e földhasználati intézménynek. Segítségével a *nagyüzemi művelésre alkalmatlan földek egy csekély hányadának* (tehát nem háztáji, nem illetmény-, nem kiegészítő gazdasági és nem kisárutermelői földeknek) *rendszeres művelését* kívánjuk elérni. Ezt meghaladóan viszont a mezőgazdasági földhasznosítás rendszerében ökonómiai súlya olyannyira elenyésző, hogy – a „minden talpalatnyi föld megművelését” igénylő racionális földhasználat követelményének kielégítésén felül – *mezőgazdasági termelésünk arányaira sem most, sem a jövőben nem lehet befolyással.*<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ld. Nagy Sándor István: A tartós földhasználat elvi és gyakorlati kérdései. (Jogász Szövetségi Értekezések, MJSZ, 1978. 116–117. o. kiem. T. E.)

<sup>22</sup> 1980-ban tartós földhasználat céljára az országban mintegy 10 ezer ha zártkerti földterület állt rendelkezésre, az állampolgárok viszont csak 1100 ha földet vettek tartós használatukba. (Vö. dr.



b) Az olyan kisüzemi földhasználatot, amely összesen 10 vagy 20 ezer hektárra terjed, kiscellákra szétszórt, rendszerint csak kézi munkaerővel folytatható, jelentős termést nem hoz, hanem az állampolgárok megnőtt szabadidejének egyfajta egészséges felhasználását (fizikai munka melletti kikapcsolódást, stb.) segíti elő – mégha az egészében közvetlenül az *állami földtulajdonból* is eredne – megítélésünk szerint a közgazdasági tényektől elfordulás, avagy az állami földtulajdon dogmatikusan torzított, „jogias kimerevítése” tüntetheti csak fel az „össznépi kommunista tulajdon” szülőhelyének. Az ilyen szemlélet – szubjektív szándékától élesen eltérve – a *tulajdon jogi elemét a materiális földtulajdon elsajátítási mozgása fölé helyezi*, annak rendszerdiagnostikai összefüggéseit deformálja és megbénítja. Emellett vulgarizálja az „össznépi kommunista tulajdon” létrejöttét és háttérfordít a szocialista földviszonyok azon fejlődési folyamatának, amelyeknek az osztársadalmi elsajátítás kezdeti csirái valóban szerves részei.

c) A *tartós földhasználat* a magyar földhasználati rendszernek egyáltalán nem jelentéktelen intézménye. A földviszonyokban betöltött elsajátítási szerepének *legfőbb sajátosságát azonban nem az alapjául szolgáló földtulajdon „osztársadalmi szintre” emelésében*, hanem a termőföld árumozgásához jóval közelebb eső gazdasági valóságban kell keresni. Ez pedig nem más, mint a *föld szocialista árujellegéből a tulajdonváltozás funkcionális elemének kiiktatása* és ezzel egyidejűleg – a földhasználat visszterhességének érvényesítésével – *az árústruktúrán belül a föld társadalmi használati értékének előtérbe állítása*. A termőföld szocialista áruútja ezzel – a személyi földtulajdon területén – a természetes formák fogságából végleg kiszabadult és az értékpályák felé fordult.

4. Természetesen egyáltalán nem állítjuk, hogy illúzorikus vállalkozás lenne földtulajdoni és földhasználati viszonyainkban az osztársadalmi szintű elsajátítás érlelődésének a kommunizmus tulajdonformái felé mutató mai csiráit kutatni. E törekvés (ha az a termelőerők és termelési viszonyok összhangtörvényének konkrét érvényesülésével számol) több előremutató tapasztalattal szolgálhat és elméleti jelentőségén felül jól használható agrárpolitikánk stratégiájának tudományos igényű megalapozásában is. Meggyőződésünk azonban, hogy a kommunizmus földtulajdoni formáinak egy-egy anyajegyét *elsődlegesen* (a legkifejtettebb, megkülönböztethető alakban) *a nagyüzemi földtulajdon és földhasználat társadalmi elsajátítási viszonyai rejtik*. (Pl. az agráripari integráció egyre terebélyesedő horizontális és vertikális formái.) Azokat tehát a kisüzemi földhasznosítás olyan periférikus és közgazdaságilag súlytalan területén, mint a tartós földhasználat (amely termelési szempontból még a kisüzemi gazdálkodás struktúráján belül is a legkevésbé jelentős kiegészítő alakzat), aligha fogjuk megtalálni. (A mezőgazdasági személyi földtulajdon és földhasználat egyik vonása egyébként is az, hogy – viszonylagos önállóságuk mellett – létükben és fejlődésükben egyaránt a társadalmi földtulajdon és földhasználat formáinak alárendeltek, általuk meghatározottak.)

Másfelől az elsajátítás „kommunista csirái” illúziómentes, hiteles tükröződésének a földviszonyokban is számolnia kell a fejlett szocializmust építő gazdasági rendünk mai

---

Soós Gábor: Óvjuk meg és hasznosítsuk a termőföldet (MÉM Sajtótájékoztató, Bp. 1980. 4. o.) E célra alkalmas földek csekély hányadára utal az is, hogy a tanácsi kezelésű földterület aránya (amelynek azonban csak *törödéke* jöhet e szempontból számításba) a mezőgazdasági földalapnak mindössze 3,23%-a. (300,542 ha föld.)

valóságával: azzal, hogy *termelőmódunk történetileg még közelebb áll a kapitalizmusból történt kiszakadáshoz, mint a kommunizmusba való átmenethez.*<sup>23</sup>

## VI. Az új szintézis akadályai

1. A termőföld áruútjának földjogtudományi felfogásában lényeges minőségi változást hozott Seres I. szemlélete. A szerző ugyanis jogirodalmunkban *elsőként ismerte fel, hogy a föld szocialista árujellegét* – függetlenül annak tulajdonjogi formájától, tehát akár kizárólagos állami földtulajdonjog, vagy akár tulajdoni többszektorúság esetén – *alapvetően meghatározza az áruviszony belső struktúrája, így a földhasználat ingyenessége vagy visszterhessége.*

Seres a szovjet földviszonyokat a népi demokráciák fejlődési útjával összehasonlítva rámutat, hogy az ingyenes és örökhasználati jog nem értelmezhető a szocialista földhasználat *általános* törvényeként. Ellenkezőleg, „... a földhasználati jog az egységes és kizárólagos állami földtulajdon esetében is lehet térítéses, ellenérték fejében megvalósuló földhasználat. Különösen indokolt lehet az állami földtulajdon ellenérték fejében történő tartós használata az olyan szocialista államokban, amelyekben az állami földtulajdon nem kizárólagos, hanem csak egyik földtulajdoni megjelenítési forma.” A földtulajdonjog és a föld árumozgásának viszonyáról pedig a szerzőnek az a véleménye, hogy „... a *szocialista földtulajdonjogi rendszer kiépítése nem szünteti meg a földtulajdon sajátos árujellegét.* Nálunk nemcsak a személyi földtulajdonnak és a termelőszövetkezeti földtulajdonnak van árujellege, de sok vonatkozásban az állami földtulajdon is árujellegű. Sajnos a szocialista tulajdoni formák árujellege, és ehhez kapcsoltnak a földek gazdasági rendeltetésének megfelelő értékelése közgazdaságilag nincs kidolgozva, s talán éppen ezért jogilag sem megfelelően szabályozott”<sup>24</sup>

2. Seres koncepciója tehát mintegy „megsemmisítő csapást” mér a materiális földtulajdon „jogias” felfogására: egyértelművé teszi, hogy a *tulajdon jogi formája a termőföld árumozgását a szocializmusban sem határozhatja meg*, hanem csak következménye a földviszonyokra irányuló társadalmi elsajátításnak. Emellett – és az áruelméleti fejlődés szempontjából ez a leglényegesebb – a szerző az *árusajátások kutatásánál, a föld áruminőségének strukturális alkotóelemeire hívja fel a figyelmet.* Ezzel valójában elhárítja a termőföld áruflowatait földjogtudományban tükröződésének útjából azokat a megkövesedett dogmatikai alakzatokat, amelyek hazai irodalmunkban – közel három évtizeden át – gátolták annak felismerését, hogy a *föld szocialista árujellege elsődlegesen nem az árumozgás külső funkciói alapján, hanem az érték – és társadalmi használati érték strukturális elemeinek szakadatlanul fejlődő dinamikájával ragadható meg.*

3. Amihez *máig sem jutottak el* a termőföld árumozgásának különböző földjogtudományi felfogásai, az az *áruminőség funkcionális oldalának* hiteles tükrözése, másfelől az

<sup>23</sup> Vö. Szabó Kálmán: A fejlett szocialista társadalom hazai építésének egyes közgazdasági vonatkozásairól. (Tájékoztató. Okt. Min. Marx. len. Okt. Főoszt. 1978/3. sz. 50–51. o.) – A szerző megállapítását jól érzékelteti az a példa, hogy „... munkásságunk többsége mentalitásában, bejáró és kétlaki mivoltában mennyire közel áll a földtulajdonhoz, a háztartáshoz, amelytől egyéni életében eltávolodott!”

<sup>24</sup> Seres: 5. sz. i. m. 599. o. és 606. o.

árujelleg strukturális és funkcionális mozgása közötti *rendszerdialektika feltárása*. Az egy-egy vonatkozásban előrelépést bizonyító nézetek valamennyi vonulatára jellemző, hogy földjogtudományunk a természetes áruszemléletet valójában a fenti negatívumok miatt nem tudta (még a szintetizálás igényével fellepett egyes elméletekkel sem) meghaladni.

a) Az új szintézishez alapvetően hiányzott a fejlett szocializmus áruelemlete úttörő irányzatának az a felismerése, hogy a szocialista áruterelésben *nem a tulajdonváltozásból fakadnak az értékek és értékformák*,<sup>25</sup> tehát a materiális földtulajdon állami és szövetkezeti formáinál az *áruzsere hagyományos keretének hiánya* (a tulajdon jogalanyok közötti átszállásának kizártsága) önmagában *nem fosztja meg árutartalmától a termőföld árumozgását*, amennyiben annak szerves, együtttható részese a legfőbb értékorientáló strukturális elemek – az érték és a társadalmi használati érték kategóriák – uralma.

b) A földtulajdon „jogias” szemlélete – *Seres* álláspontja kifejtéséig – abban csapódott le, hogy a földjogtudomány a termőföld árusorsának *kizárólag jogi mozzanatait* tartotta az árujelleg szempontjából relevánsnak. Ezért – a funkcionalitás metafizikus „kimerevítésével”, majd abszolutizálásával – mindössze azon mérte az áruminőséget, hogy az a föld tulajdonváltozásának enged-e teret, s ha igen, milyen mértékben. A természetes áruelfogásnak a jogtudományban is kiépült ezek a szilárd hadállásai akadályozták meg, hogy az *áruviszony-struktúra dinamikai mozgását leképező modern közgazdasági nézetek a jogi gondolkodásban is hassanak* és az áruminőség hiteles tükrözését elősegítsék. Így pl. a földjogtudományi áruelemletek számára mindvégig idegen maradt az a – *Szabó Kálmán* által megfogalmazott – törvényszerűség, hogy „a szocialista tulajdonformák térbeni terjedelmének és szektorális összetételének látható elmozdulásai *csupán egy-egy láncszemét* képezik a termelési viszonyok fejlődésének, és pedig többnyire kiugró csomópontjait, melyek sokszor drámai, de mindig igen élénk konfrontáció keretében és eredményeként keletkeznek. A termelési elsajátítási viszonyok azonban menetközben is fejlődnek. Állandó mennyiségi és kisebb-nagyobb minőségi változásokon mennek keresztül. Holott *nem* válnak szembeötlővé: nem lépnek fel a tulajdon formaváltozásai képeiben . . . Olyan termelési viszonyok bővített újratermeléséről van ugyanis szó, melyeket formációs és stádiális lényegi vonások jellemeznek”<sup>26</sup>

c) A föld áruflowamatainak jogtudományi objektivációja épp amiatt járt elméleti beszűküléssel, majd torzításokkal, mert a tükrözésnél *egészében figyelmen kívül maradt, hogy a termőföld árujellegét a formációs jegyek* – az áruminőség külső, funkcionális oldala – *önmagukban nem határozhatják meg*, hanem a determináció másik – és pedig a *legdinamikusabb* vonzási erőt biztosító – benső elemét a *stádiális vonások* fokozatos mennyiségi *felhalmozódása* és a földérték, valamint társadalmi használati érték önálló kategóriákká épülésével az egész *árumozgást új minőségű létszakba* átfordulása jelenti.

4. Az áruminőség strukturális mozgásának megismerése hiányában a földjogtudománytól számon se lehet kérni azt a „mulasztást”, hogy a termőföld szocialista árujellege funkcionális és strukturális elemeinek dialektikáját meg sem kísérelte ábrázolni. A „*árujelleg = tulajdonváltozás és visszterhesség*”, következésképp az „*árujelleg tagadása = tulajdonátszállás hiánya és ingyenesség*” elavult civilizisztikai képletei (amelyek eredeti formá-

<sup>25</sup> Vö. *Vilmos*: 4. sz. i. m. uo.

<sup>26</sup> *Szabó Kálmán*: A szocialista termelési viszonyok fejlesztésének főbb kérdései. (A NOSZF 60. évfordulója. Tudományos ülészak. Bp. 1977. okt. 26–27. Akad. K. Bp. 1977. 154. o.)

jukban a szocialista áruterelés mai valóságát legfeljebb a *személyes fogyasztás szférájában* fejezhetik ki, míg eleve alkalmatlanok a termelőeszközök áruútjának megjelenítésére) jogi gondolkodásunkban oly mélyen meggyökeredztek, hogy mellettük a *funkcionalitás és az árústruktúra tartalmi fejlődésének összefüggései fel sem merülhettek*. Ehelyett a változások tendenciális irányjelzésére a jogtudomány elegendőnek találta annak az ismérvnek a kiemelését, hogy a föld szocialista árújellege „*korlátozott*”.

a) E természetes árufelfogást *zavarba hozta* (a valóságos árumozgástól elforduló, spekulatív útkeresést pedig „logikai bakugrásokra” is készítette) a szocialista mezőgazdaság árúviszonyaiban az *egyenértékű csere* érvényesülésének a *nem-visszterhes árújelleggel összefonódása*. Az árufolyamat rendszerdialektikai kapcsolatainak tisztázását a földjogtudomány azzal a nézettel „helyettesítette”, hogy az egyenértékű árucseré viszonyai ideiglenesek, átmenetiek, a termelőerők fejlődésével mind inkább háttérbe szorulnak és a *szocialista építés magasabbrendűségét* – a tőkés kizsákmányolás értékformáival szemben – a földviszonyokban is az *ingyenesség* főszabálya biztosítja, amely társadalmi méretekben eleve szűk térré szorítja a termőföld értékformákkal megvalósuló árumozgását.

b) A „jogi áru szemléletből” tehát hiányzott az a felismerés, hogy „a fejlett szocializmusban a társadalmi termelés és a különböző társadalmi tevékenységfajták rendszerében létező csereviszonyokat *ellentétes folyamatok dialektikus összekapcsolása* jellemzi: egyidejűleg érvényesül az egyenértékű csere elvének megszilárdítása és a nem árújellegű tevékenységcsere bővítése, ami kedvezően befolyásolja a falu és város közti lényeges különbségek megszüntetését.” Ugyancsak nem számolhatott azzal, hogy e törvényszerűségből „. . . egyáltalán nem következik, hogy a csere két típusa ellentmond egymásnak és hogy siettetnünk kellene a történelmet a nem árújellegű csere érvényesülésének az árucseré rovására történő felváltására. Csak a munkatermékek és az emberi tevékenységek mind a két (ti. áru- és nem árújellegű) típusának a maximális felhasználásával és ésszerű összekapcsolásával lehet sikereket elérni a gazdaságfejlesztésben, a város és falu, a szellemi és fizikai munka közti lényeges különbségek megszüntetésében.” (*Ignatovszkij*<sup>27</sup>)

c) A *termőföld szocialista árújellegének* tisztázása a földjogtudomány számára *lényeges alapvetési kérdés*. E területen a megoldás igénye nélkül az elmélet a földtulajdoni és földhasználati viszonyok korszerű tükrözésénél is objektív akadályokba ütközik, mert az árújelleg hiányában nélkülözi azt a közgazdasági bázist, amelyre a földtulajdon és földhasználat jogdogmatikai rendszere szilárdan építhető.

<sup>27</sup> *Ignatovszkij, P. A.*: A fejlett szocializmus. Kossuth K. Bp. 1975. 54. o. (A szerző a SZU mezőgazdaságában a nem egyenértékű árukapcsolatok tipikus formájaként utal a kolhozok ingyenes földhasználatára, a meliorációs-, a talajvédelmi beruházások, víztárolók állami dotációjára, stb.)

A kiadásért felel az Akadémiai Kiadó igazgatója  
Műszaki szerkesztő: Marton Andor  
A kézirat nyomdába érkezett: 1981 február 13. – Terjedelem: 25.2 (A/5) ív  
81.941? Akadémiai Nyomda, Budapest – Felelős vezető: Bernát György

**Mindent megtudhat korunk tudományáról**

**a**

## **KORUNK TUDOMÁNYÁBÓL!**

*Kiváló tudósok írják — mindenkinek*

- *páratlanul érdekes témákról*
- *könnyen érthető stílusban*

**A sorozat néhány sikeres kötete**

Rényi Alfréd: Dialógusok a matematikáról

Szabó Imre: Az emberi jogok

Sztyepanov, J. Sz.: Szemiotika

Selye János: Stressz distressz nélkül

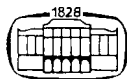
Beck Mihály: Tudomány — áltudomány

Csányi Vilmos: Magatartásgenetika

Ungvári Tamás: Brecht színházi forradalma

Láng István: Biológiai forradalom — hazai realitások

*Az egyes kötetek kb. 100–200 oldalon jelennek meg,  
méretük 13 × 19 cm. Áruk 10,– és 25,– Ft között van*



**Akadémiai Kiadó, Budapest**

A LEGFRISSEBB EREDMÉNYEKRŐL TÁJÉKOZTATJÁK...

## **ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNY**

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA ÁLLAM-  
ÉS JOGTUDOMÁNYI INTÉZETÉNEK FOLYÓIRATA

Főszerkesztő: Szabó Imre

A folyóirat közli az Intézetben készült tudományos dolgozatokat, szemlecikkeket és jogirodalmi tájékoztatásokat. A tanulmányok elméleti alap kutatás jellegűek, és az állam- és jogtudományok minden területére kiterjednek. Feldolgozzák az állam- és jogelmélet, a nemzetközi jog, a büntetőjog és segédtudományai, az alkotmányjog és az igazgatási jog, továbbá a civilisztika tágabb értelemben vett területeit.

Megjelenik évente 1 kötet 4 füzetben. Évi előfizetési díja 112,— Ft

---

## **GAZDASÁG- ÉS JOGTUDOMÁNY**

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA GAZDASÁG-  
ÉS JOGTUDOMÁNYOK OSZTÁLYÁNAK KÖZLEMÉNYEI

Főszerkesztő: Eörsi Gyula

Áttekintést ad az Osztály és a hozzá tartozó intézmények munkájáról. Közzéteszi az Osztály előadói ülésén, konferenciáin elhangzott előadásokat, a magyar nyelven még nyomtatásban meg nem jelent értekezéseket a gazdasági- és jogtudományok különböző területeit érintő kérdésekről. Érdeklődési körébe tartozik a közgazdaságtudomány, az ágazati gazdaságtudományok, az állam- és jogtudományok, a szociológia, a statisztika, a demográfia, valamint az afroázsiai kutatások. Megjelenik évente 1 kötet 4 füzetben. Évi előfizetési díja 56,— Ft

Mindkét folyóirat előfizethető az Akadémiai Kiadónál, 1363 Budapest, Postafiók 24 címen, postautalványon vagy átutalással 215-11488 pénzforgalmi jelzőszámmal.

Az egyes példányok megvásárolhatók az Akadémiai Könyvesboltban, 1368 Budapest V., Váci utca 22.





## TARTALOMJEGYZÉK

<i>Király Tibor</i> : A büntetőjog és a garanciák .....	1
<i>Sárközy Tamás</i> : Az ágazati irányítás fejlődésmenete, fejlesztési koncepciói különös tekintettel az iparirányításra .....	13
<i>Vékás Lajos</i> : Fogyasztóvédelem a fejlett tőkés országokban .....	57
<i>Harmathy Attila</i> : A gazdaság állami befolyásolásának jogi eszközeiről .....	85
<i>Náray Péter</i> : A GATT Tokiói fordulójának hatása a nemzetközi kereskedelem szabályaira .....	129
<i>Pethő Róbert</i> : Az üzemi demokrácia (a szakszervezetek tevékenységének jogi szabályozásában) .....	165
<i>Kecskés László</i> : Az állam gazdasági tevékenysége és az immunitás .....	179
<i>Pokol Béla</i> : A törvényelőkészítés mechanizmusa (a szocialista és a fejlett tőkés országokban) .....	215
<i>Tanka Endre</i> : A termőföld árumínőségének kérdése és árujellegetek jogtudományi tükröződése .....	257

315.745

# GAZDASÁG- ÉS JOG- TUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
GAZDASÁG - ÉS  
JOGTUDOMÁNYOK OSZTÁLYÁNAK  
KÖZLEMÉNYEI

XV. kötet 3—4. szám



# GAZDASÁG- ÉS JOGTUDOMÁNY

A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIA  
GAZDASÁG- ÉS JOGTUDOMÁNYOK OSZTÁLYÁNAK KÖZLEMÉNYEI

A szerkesztő bizottság tagjai:

EÖRSI GYULA, KULCSÁR KÁLMÁN, SZABÓ KÁLMÁN, SZALAI SÁNDOR

Főszerkesztő:

KULCSÁR KÁLMÁN

Szerkesztő:

VÁGVÖLGYI ANDRÁS

KIADÓHIVATAL: 1363 BUDAPEST V., ALKOTMÁNY U. 21.

SZERKESZTŐSÉG: BUDAPEST I., ÚRI U. 49.

TELEFON: 160-160/676 POSTACÍM: 1250 BUDAPEST, PF. 20

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei a *Gazdaság- és Jogtudomány* változó terjedelmű füzetekben jelennek meg, és az Akadémia IX. Osztályának munkájáról szóló tájékoztatót, az Osztály előadó ülésein bemutatott dolgozatokat, magyar nyelven még nyomtatásban meg nem jelent értekezéseket közölnek a közgazdaságtudomány, az ágazati gazdaságtudományok, az állam- és jogtudományok, a szociológia, a statisztika, a demográfia, valamint az afro-ázsiai kutatások köréből. Évenként általában négy füzet jelenik meg.

A kéziratok és a levelezés a szerkesztőség fenti címére küldendő.

Közlésre el nem fogadott kéziratokat a szerkesztőség lehetőleg visszajuttatja szerzőhöz, de felelősséget a beküldött kéziratok megőrzéséért vagy továbbításáért nem vállal.

A *Gazdaság- és Jogtudomány* előfizetési ára 72 Ft. Belföldi megrendelések az Akadémiai Kiadó (1363 Budapest V., Alkotmány u. 21. Pénzforgalmi jelzőszámunk 215–11488), külföldi megrendelések a „Kultúra” Külkereskedelmi Vállalat (1389 Budapest I., Fő u. 32., pénzforgalmi jelzőszám: 218–10990 43-790-057-181) útján eszkozlendők.

A Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztálya a következő idegen nyelvű folyóiratokat adja ki:

1. *Acta Oeconomica*,
2. *Acta Juridica*

*Acta Oeconomica* szerkesztősége: 1112 Budapest XI., Budaörsi út 43–45.

*Acta Juridica* szerkesztősége: 1014 Budapest I., Országház u. 30.

# A JOGRENSZEREK FEJLŐDÉSI PROBLÉMÁI

KULCSÁR KÁLMÁN

## I.

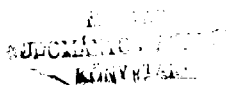
Mit jelent a jogrendszerek fejlődése? Van-e egyáltalán valamilyen mérőeszköz, amellyel a fejlődést mérhetjük? Vajon a római jog a maga teljes kidolgozottságában fejlettebbnek mondható-e, mint pl. a Code Civil és szükségképpen fejlettebb-e, mint a hindu jog az időszámításunk kezdetét követő évszázadokban? S vajon mi lett volna a klasszikus római jog sorsa, ha ugyanakkor, amidőn nyugat-európai recepciója megtörtént, bevezetik a muzulmán országokban is? Olyan kérdések ezek, amelyek nem csupán nem válaszolhatók meg egyértelműen, hanem szinte a feltevésük is bizarr. Mert ugyanakkor nem tagadható, hogy a klasszikus római jog technikai értelemben jóval kidolgozottabb, „fejlettebb”, mint a tizenkét táblás törvénykönyv volt, sőt ebben az értelemben „fejlettebb” a középkori germán jognál, a Code Civil bizonyos értelemben messze kidolgozottabb mint a Common Law, de aligha állíthatná bárki is, hogy fejlettebb. Végül pl. a mai magyar Polgári Törvénykönyv technikailag éppoly kimunkált, mint bármelyik nyugat-európai társa, de mihez viszonyítsuk a fejlettségüket? Vagy saját elődjekhez képest mérhetjük, vagy a bennük megjelenő eszméket tekinthetjük fejlettebbnek egymáshoz viszonyítva. Mindkét esetben azonban a jogen *tüli* tényezőkkel mérünk, s akkor kérdés, indokolt-e a jogrendszer fejlődéséről beszélni.

Végül is a jogrendszer fejlődése három vonatkozásban fogható meg:

1. *A jogrendszer mennyiben közelít meg és fejez ki bizonyos általánosan elfogadott emberi értékeket, eszméket, illetőleg ezekből kiformalódott jogi alapelveket?*

A jogfejlődéssel kapcsolatos irodalomban eluralkodott az a nem egy esetben indokoltan etnocentrikusnak tekintett álláspont, amely szerint *ezeket az értékeket, eszméket és alapelveket tulajdonképpen a nyugati fejlődés termelte ki*, és pedig különösen a 18. században kiteljesedett liberális eszmekörben. Ezek az eszmék azonban, ha nem is tagadhatjuk, hogy tartalmazzanak általános emberi értékeket – pl. az egyén méltósága és védelmének szükségessége a hatalommal, az állami hatalommal szemben is, amelynek jogi következményei egész sor intézményben kerültek kidolgozásra az emberi és állampolgári jogoktól az eljárási garanciák egész rendszeréig – mégis *egy fajta kultúrkör, s meghatározott társadalmi feltételek termékei*.<sup>1</sup> S itt azonnal feltehető a kérdés: *más társadalmi viszonyok, más kultúrkör nem hozott létre hasonlóan általánosnak tekinthető értékeket?* S ha igen, mert ez aligha tagadható, akkor melyek ezek, és mennyiben szolgálhatnak mértékül? Ezek az értékek nemegyszer éppen ellenkező tartalmúak a nyugati fejlődés által kialakítottakhoz képest, pl. a közösség hangsúlya, a közvetítés és a békítés eleme, vagy az „afrikai” jogszemlélet realizisztikusnak nevezett jellege, amelynek egyik vonása,

<sup>1</sup>Arora, Satish: Political Development: Policy Constrains and Value Preferences. In: Essays in Modernization of Underdeveloped Societies. (Ed. A. R. Desai) Bombay, 1971. 204. o. Arora egyenesen felteszi a kérdést, miért tekinthetők a 18. sz. eszméi a modernizáció mai ismérveinek.



hogyan az egyéni aspirációk és a társadalmi élet összeegyeztetésére (reconcile) törekszik<sup>2</sup> stb., ám kevésbé kimunkáltak, sokszor nem is ismertek a nyugati jogász számára. (Talán a szocialista jog egyes alapelvei kivételek, végeredményben azonban ezek is az európai kultúrkör szülöttei.)

2. A jogrendszer fejlődése megközelíthető egy meghatározott társadalmon belül, s mérhető saját korábbi állapotához képest. Itt is problémákkal találkozunk azonban. Mindenekelőtt azzal a már említett ténnyel, hogy a jog alakulása a társadalmi viszonyok fejlődésének *következménye*. Bár nem kétséges, hogy a jogrendszernek minden társadalomban vannak olyan sajátosságai, amelyek állandónak bizonyulnak, vagy legalábbis túlélnek mélyebb társadalmi változásokat is,<sup>3</sup> mégis a jog alapvetően a társadalmi viszonyok alakulását tükrözi (esetenként elő is mozdítva azt),<sup>4</sup> így fejlődésének alapvető mozgatója a társadalom fejlődése. Ha ettől a mozzanattól el is tekintünk, akkor is arra a következtetésre juthatunk, hogy a jogrendszer fejlődése azon mérhető, *mennyire képes adekvát módon tükrözni a társadalom viszonyait, előmozdítva a szükséges társadalmi változásokat*.

3. Ez azonban már a jogrendszer „technikai” fejlődésének problémája, amely ismét több szempontból fogható fel. Mindenekelőtt mint a jogrendszer relatív önállósodásának folyamata, azaz a társadalmi kontroll más „eszközeitől” való elkülönülése (pl. a vallási-erkölcsi rendszertől való differenciálódása), s saját belső rendszerének kialakulása, technikai tökéletesedése. A jogtechnikai megoldásokban is társadalmi tapasztalat sűrűsödik, sőt ezek a megoldások, de a jogi fogalmak maguk is társadalmi tartalommal rendelkeznek. Éppen ezért a fejlődésük megítélése sem egyszerű. Gyakorlatilag minden jogrendszerben kialakult pl. az értelmezés, mint a jog változásának egyik eszköze (a legmoverebb jogrendszerekben is, sőt jelentőségük itt még fokozottabb is lehet).<sup>5</sup> Egyes jogrendszerek, vagy inkább e rendszereket kifejező gondolkodók mégis elutasítják ennek az elvi lehetőségét, és a jog fejletlensége kritériumának tartják a jogértelmezés jogfejlesztő jelentőségét. Igaz, a mélyebb vizsgálat nyomán kiderül, hogy sokkal inkább ideológiai-politikai megfontolásokból, mint jogászai megalapozottsággal.<sup>6</sup> Aligha tekint-

<sup>2</sup> *Le Roy, Étienne*: The indigenous legal experience of contemporary Black Africa and the transfer of Western legal knowledge. In: *Domination or sharing?* The UNESCO Press, Paris 1981. 95. o.

<sup>3</sup> *Kulcsár, Kálmán*: The problems of consistency in legal systems. In: *European Yearbook in Law and Sociology*. (Ed. by B. M. Blegvad, C. M. Campbell, C. J. Schujt) The Hague 1977. 72–78. o.

<sup>4</sup> A társadalmi viszonyok változásától elmaradott jogszabály értelmezési problémákat, majd jogalkalmazói jogalkotást eredményez. Tulajdonképpen ilyen helyzetből született a jogszociológia a századforduló idején. L. erre *Kulcsár, Kálmán*: *Osznovü szociologii prava*. Moszkva, 1981. 22. és köv. o.

<sup>5</sup> L. pl. az értelmezés szerepére a mohamedán jogrendszerben *Eörsi Gyula*: *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, 1978.

<sup>6</sup> Ezek a törekvések különböző ideológiai megfontolásokból keletkezhetnek. Az értelmezés csaknem mindig meghamisítást jelent, írta már Voltaire is, amidőn a jogalkotás világosságát, pontosságát és egységességét hangsúlyozta. L. *Voltaire*: *Dictionnaire Philosophique „Lois civiles et ecclesiastiques”* címszó. In: *Oeuvres completes VIII*. Paris 1876. 34. o. Sajátos, hogy a jogszabályok értelmezése lehetőségeinek, nem is szólva a bírói jogalkotásról, kiküszöbölésére minden erősen centralizált politikai hatalom törekedett. Tulajdonképpen ezt mutatja az *Allgemeines Landrecht für den preussischen Staaten*, amely mintegy 19 ezer §-ban kísérli meg szabályozni a lehető legaprólékosabban

hetnének azonban akár jogtechnikai szempontból is kimunkálatlanabbnak vagy fejletlenebbek pl. a Common Law-t, amelyben pedig a bírói értelmezés alkotó jellegének elismerten jelentős szerepe van. A teljesen kodifikált jogrendszerek a kodifikáltság szempontjából fejletlenek tekinthetők ugyan, de működésük – éppen a teljes kodifikáltságból szükségessé váló részletszabályozás növekedése miatt, akár a túlszabályozottságig – problematikussá válhat.

4. Még egy kérdést kell érintenünk, amely összefüggésben van az eddig elmondottakkal és az ezután kifejtendőekkel is: *a jogegységesítés és a jogfejlődés kapcsolata*. A jogegységesítés (Unification de Droit) eszméjének alapja a nemzetközi kapcsolatok, és különösképpen a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok sűrűsödése. A jogfejlődés történetében már mutatkozott hasonló jelenség, éspedig a *ius gentium* kialakulása a római jogban, amely feltételezeten a különböző országok jogát, vagy annak egyes elemeit fogta össze egységes szerkezetbe. Kérdés azonban, hogy ez a szerkezet és a római jog elvei valóban „egységesítésre” vezettek vagy sokkal inkább a római jog egy sajátos formájához? További kérdés, hogy a jogegységesítés megvalósítására való mai törekvésekben vajon van-e ilyen elem, azaz van-e olyan domináns jogrendszer, amely túlnyomóvá válik? Ha a nyugati jogrendszereket egészében véve nézzük, akkor nagyon is feltehető, hogy azok az elemek, amelyek lényeges részét alkotják, minden más jogrendszerrel szemben sajátosan „kiváltságos” helyet foglalnak el, hiszen a nemzetközi ügyletekből fakadó jogviták elintézése ezek alapján történik. (Ez történt már jóval korábban is, bizonyos egyezmények folytán még azokban az országokban is, amelyek jogrendszere nem a nyugati jogelvekre épült.) Hogy azután a nyugati jogon belül melyik ország vagy jogrendszer sajátosságai dominálnak a jogegységesítő törekvésekben, már külön kérdés, de jelenlegi témánk szempontjából jóval kevésbé releváns.

Általában azonban elmondható, hogy a nemzetközi kereskedelem, s vele a *jogegységesítési törekvések* különböző formái a *nyugati fejlett jogrendszerek sajátosságait, elemeit és szemléletét éltetik és terjesztik*. (Kérdés, hogy ebből a szempontból a szocialista országok jogrendszereinek hatása milyen mértékben érvényesül, s a szocialista országok egymásközi kapcsolatában kialakuló és egységesen elfogadott elvek alapja hol található.)

## II.

Ezek előrebocsátása után – úgy hiszem – igazán akkor kerülhetünk közel a problémához, ha a jogrendszerek fejlődésének sajátosságait gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai összefüggéseikben próbáljuk – legalábbis legfontosabb vonásaikban – feltárni. Ebből a szempontból és napjaink jelenségeinek megértéséhez hasznosítható a *modernizáció* fogalma, s azok a jelenségek, amelyek tartalmát alkotják.<sup>7</sup> A jogrendszerek

---

az életviszonyokat, és ez jelentkezik az ún. szocialista normativizmus elméletében, amely a személyi kultusz politikai gyakorlata idején keletkezve, éppen az állami törvénysértések időszakában igyekezett *elvilleg* kiküszöbölni, éspedig a szocialista törvényességre hivatkozva, a bírói jogértelmezés jogalkotó jellegét.

<sup>7</sup>L. erre *Kulcsár Kálmán*: A modernizáció – a fogalom és a valóság. = Magyar Tudomány 1981. 6. sz.

fejlődésére gyakorolt hatásuk azonban csak akkor közelíthető meg, ha röviden jellemezzük a modernizációs folyamat különböző változatait.

A modernizáció folyamata ugyanis történetileg heterogén. A heterogeneitás elsősorban abból az *időbeni* eltérésből fakad, amely az egyes országok modernizációs folyamatában mutatkozik: ha két különböző korban megy végbe „ugyanaz” a folyamat, akkor az időbeni különbségből fakadó különböző feltételek már sok tekintetben mássá alakítják a folyamatot magát. Az is igaz azonban, hogy *mikor* megy végbe valamilyen folyamat, az a társadalom fejlődési sajátosságaitól függ, és ez áll a modernizációra is.

1. A *nyugat-európai fejlődésben* az iparosodás szervesen nőtt ki a gazdaság és társadalom fejlődéséből. Ez a „szerves” fejlődés, együtt a polgári társadalom szerves kialakulásával és a tőkefelhalmozódás folyamatával létrehozta éspedig külső minta *nélkül* a polgári-iparosodott társadalom kereteit, életmódját, filozófiai eszméit, politikai nézeteit, gondolkodásmódját és jogrendszerét. Mindezek a polgári politikai berendezkedés során, jóllehet több-kevesebb módosulással és a realizálódás során távolról sem teljes érvényesüléssel, áthatották az egész társadalmat. Minthogy a gazdasági, társadalmi, sőt kulturális értelemben vett „szerves” fejlődés gyakorlatilag a társadalom minden szférájában végbement, a társadalom egyes szférái egymásra utalva ugyan, mégis egymástól viszonylagos függetlenséggel alakulhattak. Ezt a fejlődést még akkor is „szerves”-nek tekinthetjük, ha forradalmak közbejöttével ment végbe, hiszen éppen a „két forradalom”, az ipari és a politikai kapcsolódott össze benne. Mindebből következik, hogy a politikai tevékenység keretei is szervesen fejlődtek (a politikai forradalmak politikai rendszert konstituáló jellege nem kérdőjelezi meg ezt a megállapítást, hiszen a polgári politikai rendszer gazdasági-társadalmi alapjai és eszmei keretei korábban létrejöttek). A politika általában nem hatolt be – egyes sajátos szituációktól eltekintve az élet más területeire. (Nem kerülhetett sor pl. az irodalom politikai tevékenységet *pótló* szerepének kialakulására.)

Ez a tipikusan nyugat-közép-európai fejlődés – éppen szerves volta miatt – nem került szembe „látványosan” a társadalom tradicionális jelenségeivel (tradicionális szektoraival, minthogy ilyenek végül is nem maradtak), éppen ezért tulajdonképpen nem is tekinthetjük modernizációnak. Erősen leegyszerűsítve azt mondhatjuk, nem volt mit „modernizálni”, mert a társadalom különböző szféráiban a „tradicionális” átfejlődött „modernné”.

Ennek a fejlődésnek a *jogi rendszer* alakulására következő hatásait az alábbiakban foglaljuk össze.

a) E jogrendszer alakulásának egyik lényeges eleme a folytonosság,<sup>8</sup> amelynek menetében megerősödött a jogrendszer, mint „autonóm” társadalmi szféra. Még a polgári társadalmat megelőzően kialakultak ebben a folyamatban azok az elvek, amelyek a jog tudatos alakításának későbbi jelenségeiben már vitathatatlan érvényű, szinte rutinelvékként jelentkeztek (pl. a *lex posterior derogat priori* elve a 14–15. században csiszolódott ki),<sup>9</sup> és szervesen foglalták el az egykori tradicionális típusú jogszabályok helyét a

<sup>8</sup> L. erre *Varga Csaba*: A kodifikáció mint társadalmi-történeti jelenség. Budapest, 1979. 81. és köv. o.

<sup>9</sup> *Bónis György*: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Budapest 1972. 49. o. *Varga Csaba* felhívta a figyelmet a polgár-városok szerepére is a nyugati jogszemlélet kibontakozásában. L. *Varga Csaba*: A kodifikáció . . . 60. o.

tudatosan alkotott jogszabályok (akár jogalkotás, kodifikációs, akár tudatos bírói jogfejlesztés formájában). Ebben az értelemben Max Weber hipotézise a jogban mutatkozó racionalizálódási folyamatról valóságos képet tükröz.<sup>10</sup>

b) A jogrendszer „racionalizálódási” folyamatának ez a szerves jellege nem csupán képes volt megőrizni bizonyos folytonosságot a jogrendszer alakulásában, nem csupán hangsúlyozta a jogot, mint „autonóm” társadalmi szférát, hanem ezzel összefüggésben kibontakoztatta azt a korábban latensen élő társadalmi felfogást is, éspedig a politikai hatalmi szervezetekben, a kormányzatban is, amely nem kedvezett a jogi szabályozás tudata, és korlátlan felhasználásának.<sup>11</sup> Ebből is következett (elsősorban persze a társadalom minden szférájának szerves fejlődéséből), hogy a jogi szabályozást általában *nem használták helyettesítő eszközként*, más eszközök hiányának pótlására. A jogi szabályozás segítette a már megindult társadalmi-gazdasági folyamatokat, de nem kívánta pótolni azokat.

c) Ebből következően a jognak, mint eszköznek felfogása – amelyet általában a nyugati jogfejlődés jellemzőjének tartanak.<sup>12</sup> – sajátos formában jelent meg. Ez a felfogás lényegében a jogfejlődés újabb szakaszában – a monopolizált társadalom kibontakozásával, az állami beavatkozás fokozódásával, jelent meg, amidőn a jog az eddig „szabadon hagyott” területekre is behatolt. Ez a jelenség a nyugati jogi gondolkodásban a jog autonómiájának túlzott mértékű felfogásához vezetett, sőt egyes jogi teoretikusok a joganyag mesterséges szétválasztásával az instrumentális felfogást csupán egyik részéhez, az ún. „politikai joghoz” kötötték.<sup>13</sup> A jog instrumentális jellege sajátosan mutatkozott meg abban a tekintetben is, hogy – mivel nem valamilyen hiány pótlására használták a jogszabályt, mint eszközt – a jog általában társadalmilag-gazdaságilag kialakult, vagy kialakuló folyamatba nyúlt be, többnyire akkor, amidőn az érvényesülést biztosító gazdasági-társadalmi feltételek is kibontakoztak. (Ha nem ez történt, a jogszabály hosszabb távon nem realizálódott.)

d) A nyugati fejlett országok jogrendszere alakulásának jellemzője ma már a jog egységesítésére irányuló törekvés is. A jog egységesítésére irányuló törekvés társadalmi

<sup>10</sup>További fejtegetéseim szempontjából nagyon lényegesnek tartom, hogy Max Weber a jog racionalizálódási folyamatát lényegében a tudatosan megalkotott jogi norma megjelenésétől számítja, utalva azokra az elemekre is, mint pl. a jog materiálisan racionális rendezése, a kazuisztika, egyáltalán a „modern” jogi logika megjelenése, amelyek nélkül a polgári jogalkotás termékei nem születhettek volna meg. E fogalmak és gondolkodásmód kialakításában a jogi honoráciorok (Rechtshonorationen) a weberi elmélet szerint is jelentős szerepet játszottak. *Weber, Max: Rechtssoziologie*. Neuwied, 1960. I. különösen a 74. és a § 6., illetőleg 277. és köv. o. L. erre még *Peschka Vilmos: Max Weber jogszociológiája*. Budapest, 1978. 13. o.

<sup>11</sup>Itt helyénvaló megjegyezni, hogy bármennyire is „irracionális”-nak tűnt és sokan ma is annak tartják – Savigny állásfoglalását Thibauttal szemben (az utóbbi képviselte, mint ismeretes a Code Civil-nek megfelelő kodifikációs gondolatot a 19. század első felének Németországában), „történeti” értelemben Savigny megállapítása a jog *kötöttségéről*, még ha ez a kötöttség a misztikusnak tekintett Volkgeist-hez kapcsolódott is, nem csupán időtállóan bizonyult, hanem napjaink gyakorlatában is állandóan igazolódik. L. *Kulcsár Kálmán: A jogszociológia alapjai*. Budapest 1976. 42. és köv. o.

<sup>12</sup>L. *Trubek, David M.: Toward a Social Theory of Law: An Essay on the Study of Law and Development*. = *The Yale Law Journal*. Vol. 82. No. 1. Nov. 1972. 5. és köv. o.

<sup>13</sup>*Friedmann, Wolfgang: Law in a Changing Society*. (Rövidített kiadás) Baltimore, 1964. 61. és köv. o.



alapja, a komplex gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai kapcsolatok nagyfokú megerősödése, s a nyugati fejlett országokban végbemenő, sok szempontból hasonló társadalmi folyamatok hatása egyébként sok tekintetben kezdi elmosni a különbségeket az ún. kontinentális és Common Law jogrendszerek között is.

2. A szó szűkebb értelmében vett (ám ezt a szűkebb értelmet tekintem a sajátos tartalomnak) *modernizációs folyamat* — amelyekben tehát az elmaradottság és a másság jelentős szerepet játszik — *azokban az országokban bontakozott ki, amelyek a fejlődés nyugati-polgári útjához képest elmaradtak, de amelyek részben eredendő sajátosságaik miatt, részben pedig az elmaradással összefüggő körülmények miatt mássá fejlődtek.* Mutatkoztak ilyen jelenségek Európa északi perifériáján (ahol ez a folyamat gyorsan lezajlott), a déli periférián, amelynek sajátosságai viszonylag eltérnek a keleti perifériától, ám a modernizáció folyamata tipikusan és lényegében a *közép-kelet-európai társadalmakban*, illetőleg a *volt gyarmati országokban* bontakozott ki. Ezt a felfogást alapozza meg lényegében az a közgazdaságtudománynak ma már elfogadottnak tekinthető álláspontja, miszerint a „fejlettség és elmaradottság nem két különböző jelenség, hanem éppen ugyanazon jelenség két oldala, dialektikus egysége, amikor is a fejlettek épp azáltal és abból váltak fejletté, amiért mások elmaradottságba süllyedtek”.<sup>14</sup>

A *közép-kelet-európai társadalmak* elmaradottsága, illetőleg más jellege nem kis mértékben ugyan az egyes országokban is különböző, maga a tény azonban valamennyit jellemzi. Az elmaradottság és a „mátság” összefüggései részben már a feudális társadalommá való fejlődésben, részben gazdasági okokban, pl. a kereskedelmi utak áthelyeződése, a második jobbgátság, összefüggésben a 17–18. században az európai gazdálkodásba való alárendelt beilleszkedéssel, részben külső politikai tényezőkben — tatár–török-hódítás, a külső „birodalmi” keretekben való elhelyezkedés, amelynek folytán nem vagy csak korlátozott mértékben nyílt lehetőség az autonóm politikai fejlődésre — foghatók meg. Ebből következik, hogy az iparosodás nemcsak később bontakozott ki ezekben a társadalmakban, hanem bizonyos fokig sajátos, nem kismértékben a külső, nyugat-európai fejlődés *kihívásával* összefüggő tényezők hatására, tehát *nem* — legalábbis nem teljesen — szervesen a korábbi fejlődésből következően. Minthogy a közép-kelet-európai fejlődés nem vagy csak nagyon elkésve hozott létre gazdaságilag és politikailag számottevő polgárságot, a fejlődéssel járó, a nyugat-európai kihívással is erősített politikai mozgalmak (sőt, még a forradalmak is) lényegében a nemesi — honorácior réteg vezetésével zajlottak le. A „két forradalom” (az ipari és a politikai) tehát nem csupán elkéssett, de nem is kapcsolódott össze. Ebből is következően, s mert tiszta polgári társadalom ebben a régióban sehol sem jöhetett létre, bizonyos fokig és értelemben feudális elemek „nőttek” be a modernizációs folyamat során is ezekbe a társadalmakba. Mindennek messze ható következményei voltak. Mindenekelőtt a jobbgágyrendszer eltörlésével is lényegében megmaradt a korábbi földbirtokstruktúra, azaz a nagybirtokrendszer egyes feudális jellegű kötöttségekkel, és a ráépülő politikai-hatalmi-ideológiai struktúrával együtt. Ennek következményei az országok gazdasági-társadalmi életében sokáig megmaradtak: az így kialakult struktúra jelentős mértékben visszafogta a modernizációt.

<sup>14</sup> Berend T. Iván–Ránki György (Szerk.): *Gazdasági elmaradottság. Kiutak és kudarcok a 19. századi Európában.* Budapest, 1979. 13. o.

E fejlődés sajátos, „nem szerves” volta következtében e társadalmakban a nemzeti ébredés egyrészt nem a gazdasági fejlődés integratív következményeként jött létre, másrészt – és ezzel összefüggésben – bizonyos értelemben mesterséges volt. Tudati-érzelmi szinten keletkezett, részben az elmaradás tudatában, részben pedig a saját korábbi intézményeinek, jellemvonásainak, értékeinek túlhangsúlyozásával, és nagyon határozott védekező jelleggel. Ahogyan Németh László, a 20. század egyik legnagyobb magyar írója éles szemmel felfedezte: „Az angol, francia irodalom természetes úton keletkezett, s nemzeti színe alatt európai maradt; a keletibb irodalmakat csinálták, hogy legyenek, s a nemzetek érvényesülési vágya, egy kis dac, sértődés, törtetés vegyült bele.” Ezzel függ össze, hogy a nyugati fejlődés részben mint *mint* és *mérték* szerepelhetett, részben pedig olyan teljesítmény, amellyel szemben helyénvaló a „*védekezés*”, *nemzeti értékek őrzése*, s innen is adódtak bizonyos retrográd elemek a kibontakozó nemzeti tudatba. Mindebből az irodalom (és az irodalomtudomány) fokozott politikai szerepe is következett, és a társadalommal-gazdasággal közvetlenebbül foglalkozó tudományok (közgazdaság–tudomány, szociológia) fejletlensége.

Ennek az egész fejlődésnek egyik sajátos következményeként végül is *túlsúlyossá vált az ideológiai szféra* – különösen a nemzeti tudattal való összefüggéseiben. Az így kialakult elemek és jelenségek (nem ritkán szinte tabuként) visszafogták vagy gyengítették – akárcsak hivatkozási alapként is – a döntési folyamatok racionális elemeit vagy vonalát is. Ez a jogi rendszer alakulásában is megmutatkozott.<sup>15</sup> Annál is inkább, mert a politika – amely nem vált el az élet más szféráitól – különösen áthatotta a tudat világát.

A röviden jellemzett fejlődési sajátosságokkal függött össze az is, hogy ezekben az elmaradott társadalmakban – éppen a társadalmi problémák gazdasági összefüggéseinek elhanyagolása, illetőleg a gazdasági fejletlenség következtében a megfelelő gazdasági eszközök hiányában – a politika sokkal inkább használt a tudatra, a magatartásra ható eszközöket (pl. jogszabályokat) mint a problémák megoldására ténylegesen alkalmas eszközöket.

A közép-kelet-európai társadalmak elmaradottsága problémájának megoldására végül is a szocialista forradalom és társadalomépítés teremtett alapot. Ez a korábbi társadalmi-gazdasági struktúra széttörésével kedvező lehetőséget biztosított a modernizációs folyamat teljesebb kibontakozására, ám a szocialista fejlődés *más* társadalmat is teremtett, mint a nyugati polgári társadalmak.

A közép-kelet-európai fejlődés sajátosságainak következményei azonban részben „*túléltek*” a szocialista társadalomépítést, részben annak sajátosságai folytán olyan új elemek is beépültek a társadalmakba, amelyek bizonyos értelemben nehezítik a modernizációs folyamat továbbfejlődését. Részben a társadalom fejlődésében, a belső folyamatok eredményeképpen létrejött új helyzet (az intenzív gazdaságfejlesztés időszakába való

<sup>15</sup> Magyarországon a 19. század második felében az 1848/49. évi forradalom és szabadság harc után 1861-ig (Erdélyben valamivel tovább) az 1811. évi az osztrák Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch volt érvényben. 1861-ben az Országbírói Értekezlet fogadta el az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat, amelyek vitája kapcsán a régi magyar feudális jogot, mint a magyar jogot jellemezték az idegennel szemben, és e vita folytán – amely különböző változatokban később is visszatért – a régi feudális magyar jog szabályainak egy része a bírói jogalkalmazásban – mint szokásjog – továbbélt. L. a problémára *Kulcsár, Kálmán: Rechtssoziologische Abhandlungen. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. 79–101. o.*

belépés), részben a világgazdaság új jelenségei ismét „kihívták” ezeket a társadalmakat, és a válasz megformálódása az egész társadalomtól, bizonyos belső átalakulásoktól függ.<sup>16</sup>

A kelet-közép-európai régió újabb jogfejlődésének sajátosságai összefüggnek a *politikai szféra* helyzetével.

A nyugati típusú fejlődésben a politikai szféra a társadalom egészének szerves fejlődésében kialakította és megőrizte a maga „elkülönült” létét a társadalom más szféráitól, míg a modernizáció folyamatában Közép-Kelet-Európában a *politika áthatja a társadalom minden területét*. Ez a sajátosság Közép-Kelet-Európában a szocialista fejlődés során a forradalommal és a forradalmat követő társadalomépítéssel, különösképpen a társadalomépítés centralizált voltával, a hatalmi eszközöknek a társadalom- és gazdaság-építésben való erőteljes igénybevételével, a gazdaságfejlesztés központi tervutasításos jellegével, a társadalmi-gazdasági feltételekhez képest nemegyszer túlságosan ambiciózus célok kitűzésével összefüggően tovább hangsúlyozódott.

A politikai szféra hangsúlya, a társadalom más területeire való áthatása azonban együtt jár azzal, hogy a *politika közvetlenül kívánja igénybe venni a jogi szabályozást, mint eszközt az élet különböző területein elérni kívánt céljai megvalósítása érdekében*. Ebből a körülményből már eleve sajátos vonás fakad a modernizáció folyamatában, éspedig a jogi szabályozás mennyiségének és jelentőségének fokozódása. A jogi szabályozásban való túlzott bizalom, és a jogszabályok mennyiségének a növekedése azonban csak egyik következmény. Sőt, inkább csak jelzi a másik következményt, a jogalkotás iránt megnyilvánuló „csábítás” erősségét a *jogilag nem szabályozható területekbe való behatolására*, ezzel a voluntarista, önkényes jogszabályalkotásra is. Emlékezetes példája ennek az a magyar jogszabály – az 1950. évi 4. törvényerejű rendelet – amely a munkahelyről való igazolatlan távollétet, illetőleg a munkahelyről való önkényes kilépést a tervgazdálkodást sértő bűncselekménynek minősítette. (Megjegyezendő, hogy jöllehet évente több ezer embert ítélték el a bíróságok ezen a címen – 1952-ben 6906, 1953-ban 3384 és 1954-ben – amikor már realisabb szemléletű politika bontakozott ki 237 személyt – maga a munkaerőmozgás azonban egyáltalában nem változott. S ha a jogszabályt betű szerint alkalmazták volna, 1951-ben pl. negyed millió ember ellen kellett volna eljárást indítani. Idézhetnék azonban más büntető és egyéb jogszabályokat a gazdasági élet vagy a népesedéspolitikai területéről.)

Abból az inkongruenciából, amelyre a fentiekben utaltam, azaz abból, hogy a közép-kelet-európai országokban a nemzetté válás folyamata a polgári gazdasággal való megalapozottság *nélkül* ment végbe, az következett, hogy ezekben az országokban *állami eszközökkel igyekeztek megteremteni a nemzeti piacot*, és erre épülve az egységes nemzeti társadalmat. Ez pedig nyilvánvalóan magával hozta a *politikai és a jogi megoldások hangsúlyát*. Ebben az irányban hatott azonban egy másik, e régióban ugyancsak általános történeti jellegzetesség, az ún. *hiánygazdálkodás*.<sup>17</sup> A hiánygazdálkodás összefügg a gazdasági elmaradottsággal, amelynek következtében az államnak tulajdonképpen nem állottak rendelkezésére azok az anyagi erők, eszközök, amelyek a társadalmi problé-

<sup>16</sup> *Kulcsár Kálmán*: Gazdasági „kihívás” társadalmi „válasz”. In: Az 1970-es évtized a magyar történelemben. Budapest 1980. 79–110. o.

<sup>17</sup> A hiánygazdálkodás közgazdasági jelenségeire a szocialista társadalomban l. *Kornai, János*: Economics of Shortage. Amsterdam, North Holland. 1980.

mák megoldására szükségesek lettek volna. Az állam központi szerepe, feladatvállalásának mértéke azonban valamifajta megoldási módozatot mégis szükségessé tett. A jogi megoldásba vetett túlzott bizalom azután elősegítette, hogy a jogszabályt helyettesítő eszközként, pótlékként használják, más célravezetőbb, eredményesebb eszközök helyett.

Hangsúlyozom, ez a helyzet *nem* a szocialista társadalomban alakult ki. Nyomai a jogi szabályozásban korábban is észlelhetők voltak a közép-kelet-európai régióban. Csak egyetlen jellemző példát idéznék: A harmincas évek végére Magyarországon kimunkálták, és 1940-ben elfogadták az Országos Nép- és Családvédelmi Alapról szóló XIII. törvényt. E törvény indoklása szerint a kormány olyan szociálpolitikát kívánt kialakítani, amelynek indítékai „az életszínvonal emelése, a természeti és gazdasági adottságok kihasználása, a család szociális megerősítése, a szociális teendőkben jártas és szociális érzésű tisztviselői kar megeremtése és természetesen a rászoruló városi népességnek is gazdasági megalapozása”. Ehhez az akkori belügyminiszter a képviselőházi vitában még hozzátette, hogy törvényben kellett „állami feladatként leszögezni azt, hogy igenis az államnak kötelessége a társadalmi egyenlőtlenségek kiegyenlítéséről gondoskodni”. A valóságban azonban a törvényt nagyon kevés tényleges, gazdaságilag is mérhető intézkedés követte, inkább a közigazgatási szervezet kiépítéséről gondoskodtak, és jóval kevésbé a törvény tartalmi megvalósításáról. A gazdasági lehetőségek hiányában, mégha ez a hiány ezúttal esetleg sajátos jellegű is volt, azaz azt jelentette, hogy a tőkés állam a tőkés fejlődés háború előtti *magyar színvonalán nézett szembe* ezzel a „hiánnyal”, jogi eszközt alkalmaztak túlságosan ambiciózus célokat kitzúzve, bizonyos társadalmi problémák megoldására, és a súly már a jogalkotásban méginkább a jogszabály megvalósulásában – a tényleges lehetőségek hiányában – az általános elvekre és a létrehozandó igazgatási szervezetekre került.

A második világháborút követően, a közép-kelet-európai országokban a szocialista társadalom építésének megindulásával e problémáknak súlya tovább fokozódott. Egyrészt azért, mert az állam – adott esetben a szocializmus távlati céljait aktualizálva – *gazdasági teljesítőképességén túlmenő feladatok* megoldására is vállalkozott (s bizonyos vonatkozásokban ma is vállalkozik), másrészt mert a centralizálódott politikai hatalom jellegéből adódó állami központosodás növekedésével, különösképpen a „személyi kultusz” kialakulásával a *jogi szabályozás igénybevétele méginkább „csábítóvá” vált. Az így kialakult intézményi és koncepcionális feltételek folytán létrejött gyakorlat továbbélését segíti*, hogy a jog hatékonysága „visszacsatolásának” hétköznapi rendszeressége hiányában, vagy a visszacsatolás jelenségeinek figyelmen kívül hagyásával jelentősen meggyengült a társadalmi kontroll (sőt, bizonyos fokig az igazgatási, szakszerűségi kontroll is) a jogi szabályozás felett.

A hiánygazdálkodás önmagában is jelentős következménnyel jár az állami tevékenységre, bizonyos vonatkozásokban növelve az állami feladatokat, és ekként az ezzel összefüggő jogalkotást is, más vonatkozásban pedig csökkentve a jogi szabályozás hatékonyságát. Nem szólva most az állam gazdaságirányító tevékenységéről, az állam és a vállalatok viszonyáról, és az így adódó jogalkotási problémákról, gondoljunk csak arra, hogy az állam kénytelen az elosztás folyamatába is – sajátos sémának megfelelően beavatkozni. A hiánnyal összefüggő állami tevékenység problémái (amelyek természetesen távolról sem csak az elosztás területén élnek) azonban súlyosabbá válnak, és éppen az elosztás területén okoznak nagy nehézségeket, amidőn az állami gazdaság- és társadalom-

politika erején felüli feladatteljesítésére vállalkozik. Ebben az esetben, ha szabad így mondani, „relatív” hiány keletkezik, a valóságban ki nem tölthető űr az ambiciózus feladatteljesítés és a gazdasági lehetőség között, amelynek kitöltésére a jogalkotás ideológiai-politikai összefüggések folytán mégis „vállalkozik”.

Ennek a *relatív hiánynak* a jelenségei azonban nem csupán a szocialista országokban alakultak ki, hanem talán méginkább jellemzően a „fejlődő” országokban. A jogi szabályozásnak e jelenségekből adódó problémái is jelen vannak tehát ezekben a társadalmakban, sok szempontból azonban már az egyes társadalmakra jellemző módon, eltérően jelentkezhetnek.

3. A volt gyarmati – a *ma fejlődőnek nevezett*, ám valójában elmaradott – országokban megy végbe a modernizációs folyamat második változata. A fejlődő országok természetesen a gazdasági fejlettség, a kulturális hagyományok, a társadalmi és politikai szerkezet tekintetében is jelentősen különböznek egymástól, és ezek a különbségek a modernizálódás folyamatában is megmutatkoznak. Ennek ellenére mégis jelen vannak nagyon fontos azonos vagy hasonló elemek. Ezeket röviden az alábbiakban összegezhethetjük.

A modernizálódási folyamat kezdeti jelenségei különböző mértékben ugyan, de általában már a gyarmati uralom idején megmutatkoztak, a folyamat erőteljes kibontakozása azonban tulajdonképpen mégis a gyarmati uralmat követő időszakban következett be. A fejlődő országok túlnyomó többségének a gazdaságilag hátrányos helyzete azonban napjainkra sem számolódott fel, periférikus helyzetük, függőségük továbbra is megmaradt.

Általánosan problematikus a mezőgazdaság modernizálása is, éspedig részben a földbirtokstruktúra következtében, részben az alacsony általános műveltségi szint, részben az anyagi eszközök, különösképpen a tőke hiányára visszavezethetően. A mezőgazdaságban dolgozók aránya általában igen magas, sok esetben legfeljebb a századforduló kelet-európai arányát érik el, és az ipar fejlődése nem tudja megfelelő mértékben felszívni a mezőgazdaságban felesleges munkaerőt. Általános probléma a népességszaporulat is, amely jelentősen terheli az amúgy is szegény társadalmakat, és amelynek gyökerei éppen a szegénységben, s a vele kapcsolatos tényezőkben rejlenek. A népességszaporulat csökkentésének útjai, tehát e kérdés megoldása tulajdonképpen még nem mutatkozik, a megoldás csak a modernizáció előrehaladásával együttesen várható.

A modernizáció folyamatában a közép-kelet-európai régió egyes országaiban is, de a harmadik világ gyengén fejlett országaiban méginkább sajátos probléma az eszmék, intézmények, szervezetek és eszközök átvétele, a „tudás transzferje”,<sup>18</sup> a fejlettebb technikai vagy tudásszinten, illetőleg egyszerűen csak más körülmények között született eredmények sajátos társadalmi és kulturális kontextusban, más gazdasági, technikai és szervezetszintű szinten való alkalmazása. Mindezek a körülmények már a legfejlettebb technika működését is hátrányosan befolyásolhatják, de az átvétel méginkább bonyolultabbá válik másfajta „eszközök”, pl. jogszabályok, közigazgatási szervezeti elvek esetében.

Problémánk szempontjából legfontosabb kérdés a *politikai rendszer modernizálása*, éspedig legalább két szempontból. Mindenekelőtt azért, mert a gyarmati időszakban kiépített, illetőleg nyugati mintára kialakított politikai rendszer, ideértve a pártstruktúrát, az állami szervezeteiket, különösképpen a közigazgatási szervezeteiket, a jogrendszert stb. a

<sup>18</sup> L. erre a problémára: *Domination or Sharing?* Paris, The UNESCO Press, 1981.

legtöbb fejlődő országban sajátos kulturális-társadalmi és politikai kontextusba kerülve nem működik megfelelően. Ez a politikai rendszer általában jelentős diszfunkcionális követelményekkel jár, nem tudja megszüntetni a korrupciót, sőt az új elit gazdaságpolitikáját nemegyszer sajátos érdekek motiválják. Ugyanakkor a tradicionális intézmények és szervezetek már nem képesek a változott viszonyoknak megfelelő működésre. A politikai rendszer ingatag, útkereső jellegű, így azután sok helyütt jelentős szerephez jut a nemegyszer egyetlen igazán szervezett erő, a hadsereg.

A fejlődő országok modernizálódásának előrehaladását sok esetben a nyugati liberális politikai eredetű politikai berendezkedéshez, pontosabban azok kialakításával mérték és mérik. Ennek reakciójaként egyes országok fokozottan törekszenek ilyen intézmények – akárcsak formális – létrehozására is, más esetben (akár az előbbi törekvéssel együtt) viszont a külső „minta” befeléfordulást vált ki, és érezhetőek a korábbi, különben vallási tradíciók feléledésének társadalmi-politikai követelményei is. Erre annál is inkább lehetőség van, mert a fejlődő országok politikai rendszerére fokozottan igaz, amit már a közép-kelet-európai társadalmakban is jellemzőként állapíthatunk meg, hogy ugyanis *a politikai szféra nem különül el élesen a társadalom más szféráitól.*<sup>19</sup>

A „nyugati” (és a „harmadik világban” általában ide sorolják az európai szocialista országokat is) fejlődésből következő „minták” kettős hatása, azaz *értékmérő, és ellenállást kiváltó* jellege ebben a modernizációs folyamatban jóval erősebb, mint a közép-kelet-európai társadalmak történeti fejlődésében. Ennek következtében – és a külső segítségnyújtás politikai implikáció folytán is – egyre nagyobb hangsúlyt kap az ún. *endogén* fejlődés koncepciója, amely szerint elsősorban a belső tényezőkre kell építeni a társadalom fejlesztését, megfelelően felhasználva a modernizációs folyamatban az adott társadalom saját, történetileg kialakult intézményeit, értékeit, még akkor is, ha ezek a tradicionális viszonyokhoz kötődnek.

Rátérve most a modernizáció imént vázolt sajátosságaiból a fejlődő országok *jogi rendszerének fejlődésére* következő hatásokra, mindenekelőtt megállapítható, hogy ez a jogi rendszer napjainkra már nagyon összetetté vált. A tradicionális eredetű jogszabályanyag mellett (amely maga is igen összetett lehet) együtt élnek a volt gyarmati hatalom által alkotott vagy recipiált jogszabályok és a függetlenség után keletkeztek. A nyugati mintájú bírósági és közigazgatási szervezet mellett működik a vallási vagy éppen törzsi alapú „jogszolgáltatás” is. E jogrendszereknek a fejlődés, pontosabban szólva a tudatosan alakított társadalmi változások szempontjából talán egyik legfontosabb problémája a *jog máig is ható, tradicionális felfogása* és e felfogás következménye.

E társadalmakban ugyanis – a különböző kulturális kontextustól függő erősséggel – a jogot tradicionálisan *nem* a cél-eszköz, és még csak nem is mindig a nyugati értelemben vett elkülönült magatartákszabály-rendszerként fogták és jórészt fogják fel. Pontosabban: a tapasztalható különbség egyrészt a jogot a cél- és eszközracionális szintjén felfogó *politikai vezetés, jogalkotás*, másrészt a *tradicionális felfogás* között, amely uralkodó a *társadalom széles rétegeiben*, sőt bizonyos fokig a jogalkalmazók magatartásában is él, csak a jog hatékonyságának jelentős mértékű csökkenését eredményezheti. *Az egyik oldalon túlzott bizalom mutatkozik a jog mint eszköz felé, a másik oldalon, a társadalom-*

<sup>19</sup> Pye, Lucian W.: The Non-Western Process. In: Politics in Transitional Societies. (Ed. by H. G. Kobscholl) New York, 1968. 50. o.

ban a jogot sok tekintetben még ma is mint általános „elveket”, mint „orientáló” tételeknek tekintik.

Ezzel a kérdéssel, amely sajátos problémát jelent a „szociológiai tartalmú” jogösszehasonlításban is, kissé bővebben kell foglalkozni.

Henry Sumner Maine az ősi római jog és az ősi hindu jog „törvénykönyveit” vizsgálva rámutatott, hogy a római tizenkét táblás törvénykönyv tulajdonképpen a fennálló gyakorlat írásba foglalása volt, míg „Manunak úgynevezett törvényei . . . egészében nem mutatnak fel olyan szabályrendszerrel, amely Hindostánban tényleg, valaha alkalmazásban lett volna, mivel nagyrészt csak eszményi képét nyújtja annak, aminek a Brahminnak nézete szerint törvénynek kellene lenni.”<sup>20</sup> Az ősi hindu jogban már észlelhető sajátosságból két következmény adódott. Az egyiket N. Subrahmaniannak az Indian Socio-Legal Journal-ban megjelent tanulmánya foglalja össze. A szerző, miután megállapítja, hogy a jog a hindu kultúra és társadalom kontextusában nem a változás eszköze, hanem a már a megtörtént társadalmi változások rögzítője, ezt mondja: „A hindu szent iratok, amelyek szövegeikben a társadalmi normákat lefektetik elméleti értekezések, amelyek a társadalom aspirációit és eszméit mint a Dharma Szasztrában foglalt előírásokat abszolút terminusokban tartalmazzák . . .” A Dharma Szasztra tehát nem jogalkotás a szó nyugati értelmében: társadalmi elveket rögzít, ezeket ilyen általánossággal elfogadják, ám a tényleges szabályokban – amelyek „alatta” élnek – már különbségek vannak. A mai értelemben vett jogalkotásnak kevés esélye van ezekkel a tradicionális szabályokkal szemben, mert „az ember alkotta törvényeknek nem lehet ugyanaz az érvényük, mint a kinyilatkoztatott előírásoknak”.<sup>21</sup>

A hindu jog ilyen „inherens meghatározatlanságára” azután mások is utalnak. Sharma szerint ebből adódik az a további „inherens korlátozottság”, amely szerint a szabályalkotás csak a viszonyok nagyon általános körvonalazására törekedhet, a tényleges érdekek elbírálása az egyedi esetekben a bíróság értelmező tevékenységére, kompromisszumokra vagy más egyeztető eszközökre, intézményekre marad. S tovább: ha a jog az ideális viselkedés szabályaként jelenik meg és nem a „minimális elvárásként”, a jognak, mint a társadalmi kontroll eszközének hatékonysága csökken.<sup>22</sup>

A második következményre is sokan rámutattak már. A legkifejezettebben talán René David: „. . . a dharma mind a *contra legem*, mind pedig a *praeter legem* szokást elfogadja: mind Jainavalkya, mind Manu szerint tartózkodni kell a textusok által szentesített magatartási szabály követésétől, ha azt a világ rosszallja, kárhóztatja”.<sup>23</sup> A másik oldalról viszont az uralkodói jogalkotás nem lehet merev, inkább eseti döntés, és a bírói jogalkalmazás még kevésbé.

A hindu jogfelfogásnak ez a kettős engedékenysége ma is él. Magában az Alkotmányban is találunk utalást még a *contra legem* szokások elismerésére is, és az indiai Legfelsőbb Bíróságnak is van olyan döntése, amely szerint „a hindu jogrendszerben a

<sup>20</sup> Henry Sumner Maine: Ancient Law.

<sup>21</sup> N. Subrahmanian: Law and Social Change. A historical perspective. = Indian Socio-Legal Journal. 109. és köv. o.

<sup>22</sup> G. S. Sharma: Law and Social Change in India. = Indian Socio-Legal Journal. 34. o.

<sup>23</sup> René David és a jelenkor nagy jogrendszerei (magyar kiadás). Budapest, 396. o.

világosan bizonyított szokások többet nyomnak a latban, mint az írott szövegek”.<sup>24</sup> Ebből következően a társadalom túlnyomó többsége – elsősorban a falusi lakosság – „kettős” jogrendszer alatt él ugyan, de a városi bíróságok által adminisztrált „állami” jog alig érinti őket, míg a tradicionális szabályok mindennapi életük részei. A modern értelemben vett jog a hinduk többségének tudatába és gondolkodásmódjába alig hatolt be, ám „a Mitaksara-ban és a Dayabhaga-ban kimunkált tradicionális jogi fogalmak (mindkettő a yajnalkya kommentárja) napjainkig irányítják India népeinek életét”.<sup>25</sup>

A brit uralom, és a függetlenség évtizedei – amelyekben a jogalkotás gépezete már teljes erővel működött – kétségtelenül megbontották ezt a hagyományos jogfelfogást. Kérdés azonban, hogy a nyugati értelemben vett jogfelfogás mennyire hatolt be a társadalom egészébe? Yogendra Singh, aki igen nagy jelentőséget tulajdonít a modernizálódás folyamatában a nyugati típusú jogrendszer kiépítésének, akár csak az egységes bírászkodás kialakításának is, maga utal rá, hogy a hindu tradíció egyik jelentős eleme a jogrendszerben, azaz az a felfogás, hogy a szövegbe foglalt normák és a normáknak az adott kontextusban való működése között különbség van, ma is él. A jogrendszert és gyakorlatát állandóan adaptálni kellett és kell a regionális, az etnikai stb. szubkulturális feltételekhez, s a jogalkalmazásba állandóan belevegyültek a helyi szokások, sőt babonák, mi több, még a hindu és muzulmán jogi könyveket egyaránt jellemző egyenlőtlenségi értékek is. Még ma is, amidőn a falusi alsóbb osztályok tagjai is lassan tudatára ébrednek jogaiknak, s amidőn már megkísérlik a bíróságok által kikényszeríteni, ritkán sikeresek ebben a törekvésükben a falusi felsőbb osztályokhoz tartozókkal szemben.<sup>26</sup> Más vizsgálatok azonban arra is mutatnak, hogy nemcsak a lakosság magatartásában élnek, és pedig erőteljesen a röviden vázolt sajátosságok, hanem a jogalkalmazásnak, legalábbis egyes területein is. Kétségtelen, hogy a falusi tanácsok (pancsajat) „bíráskodó” tevékenysége a tradicionális normákat erősíti, sőt azt is kimutatták, hogy még az indiai közigazgatás tisztviselői is kevésbé orientálódnak a jogszabályokra.<sup>27</sup>

Az elmondottakból két kérdés adódik.

a) *Mennyire él ez a tradicionális jogfelfogás, mint a jogtudatot meghatározó elem a társadalomban?* Ha elterjedt, akkor legalábbis részleges magyarázatot ad arra, hogy – akár olyan országokban is, mint India, amelyek felszínén és a társadalomvezetésben legalisztikusan orientáltak – éppen a változásokat bevezetni szándékozó jogszabályok miért tekinthetők sokszor csupán a „jóindulat” kifejezésének.<sup>28</sup> A tradicionális jogfelfogás erőssége, vagy éppen az „államilag alkotott” jogszabályok mellett (szemben) élő tradicionális normák „eltűnése” persze nyilvánvalóan az ún. „tradicionális” szektor erősségétől függ, és attól, hogy mennyire kapcsolható be gazdaságilag, politikailag és kulturálisan (ideértve az életmód változásának civilizatorikus feltételeit is) az ún. „modern

<sup>24</sup> L. K. Ishwaran: Customary Law in Village India. = International Journal of Comparative Sociology. Vol. V. 1964. 243. o.

<sup>25</sup> J. M. Derret: Hindu Law. Past and Present. Calcutta, 1957. 276. o.

<sup>26</sup> Yogendra Singh: Modernization of Indian Tradition. Faridabad, 1973. 94–101. o.

<sup>27</sup> L. erre pl. S. K. Goyal: Bureaucracy: A sociological study of levels of orientation of clerks towards the norms of bureaucracy. = Indian Sociological Bulletin. July, 1968., illetőleg V. A. Pai Panadiker–S. Kshirager: Bureaucracy in India: an empirical study. = Indian Journal of Public Administration. 1971. no. 2.

<sup>28</sup> Riggs, F. W.: Administration in Developing Countries. Boston, 1964.



szektorba". Indiában a helyzet bizonyos fokig ezentúl is specifikus, mert a hindu jog „szellemének” engedékenysége nyilvánvalóan jó alapot biztosít abból a kényszerűségből fakadó „terülemnek” is, amelyet a modern indiai jognak tanúsítani kell a vallási, regionális és etnikai különbségekből fakadó, az államilag alkotott szabályoktól eltérő jogi normákkal szemben, amelyek élete és erőssége a vallási, etnikai stb. identitástudathoz is kapcsolódik. Ezek a sajátos viszonyok, a bennük megjelenő, illetőleg hozzájuk kapcsolódó vallási, erkölcsi stb. értékek és felfogások tették lehetetlenné pl. az Alkotmányban már jelzett Uniform Civil Code elkészítését is.

b) Kérdés, hogy *valamennyi „fejlődő” országra általánosítható-e ez a hindu jogon bemutatott sajátos jogfelfogás?* Más jogterületek jelenségei – még a fejlett tőkés japán helyzete is – arra engednek következtetni, hogy a tárgyalt jelenség aligha szűkíthető csak Indiára. Japán szerző írja, hogy Japánban a „Law in books” (azaz a tételezett jogszabályanyag) egy csapásra europaizálható volt, míg a „Law in action” (tehát a valóban működő joganyag), ha egyáltalán felzárkózható a tételezett jogszabályokhoz, csak fokozatos folyamat, „sokirányú és összetársadalmi erőfeszítés eredménye lehet”.<sup>29</sup> Feltehetően jelentősen közrehatnak itt a gazdaság fejlettségi szintjében, az életmódban, a kulturális, a vallási tradíciókban jelentkező különbségek. Közéleti vizsgálatok hiányában azonban csak feltevésekre támaszkodhatunk.

A probléma megközelítése során – úgy tűnik – alkalmazhatók olyan fogalmak, amelyeket a szociológián belül tulajdonképpen nem a jogi problémák elemzésére munkáltak ki. Ilyen pl. a fejlődő társadalmak megértésében különösen jelentős szerepet játszó, ún. „kis” és „nagy” tradíció fogalma. A „kis tradíció” a „népi” szinte, főleg a parasztság körében élő kulturális folyamatokhoz, míg a „nagy tradíció” az „elit”, a képzett, iskolázott rétegekhez, a „reflektív kevesek”-hez kapcsolódó kulturális sajátosságok. Ahol a „nagy tradíció” saját kultúrát jelent, vagy akár a hagyományos, ám fejlett kultúrára épülő nyugati befolyást, azokban a társadalmakban sajátos jogfelfogás is él – amely egyébként, legalábbis bizonyos fokig a „kis tradíció” világát áthathatja – s ez a jogfelfogás esetleges megalapozottságát, kidolgozottságát, sőt szellemét tekintve különböző lehet. A muzulmán jog pl. szemben a hinduval, jelentős eltéréseket mutat, mégis, vég-eredményben a muzulmán jog is valamilyen „eszményi társadalom joga”, amely majd valamikor valósul meg egészében, addig teret enged a szokásnak, a gyakorlat igényeinek megfelelő magyarázatnak stb. Ez a jellegzetesség, ha bizonyos fokig könnyíti is a modernizációt, más vonatkozásban viszont – éspedig az állam által alkotott jog felfogásának sajátosságában is – szinte ugyanolyan tudati állapotot teremtett, mint a hindu jog. (Annak ellenére történt ez, hogy a muzulmán országokban jelentős, nem kis mértékben recepción alapuló modern kodifikáció ment végbe.)

Azokban az országokban, amelyekben a „nagy tradíció” vesztettné vált, mint az afrikai országok többségében, az elit körében megjelent a nyugati „racionális” jogszemlélet „mitosza” is: „The first myth is that of the law as a prime instrument for development and for creation of a new future . . . A second myth is that of the unification of African State legal Systems. This myth originated in the Pan-African

<sup>29</sup> *Kenzo Takayanagi: A Century of Innovation: A Development of Japanese Law, 1868–1961. – Law in Japan: The Legal Order in a Changing Society. (Ed. by Arthur Taylor von Meheren) Cambridge Mass. 1963. 39. o.*

ideologies . . . the third myth is that of codification.”<sup>30</sup> Ezzel a „technokrata” szemlélettel szemben a „kis tradíció” által életben tartott törzsi szokásjogi szabályok (amelyekre egyébként a gyarmattartó hatalom tudatosan épített) talán kevésbé bizonyulhatnak majd ellenállóknak, egyelőre azonban „traditional society distrusted innovation in law”<sup>31</sup> és ez, valamint a „kis tradíciót” hordozó rétegek *jogszemlélete* több vonatkozásban sem kedvez a jogszabály eszközként való elfogadásának és érvényesülésének.<sup>32</sup> Az elit körében persze megmutatkozik a „kis tradícióra” épülő „nagy tradíció” megteremtésére való törekvés (pl. az „afrikaiság” tudatának erősítése), ennek következményei azonban a jogalkotásra és a jogszemléletre nézve – a fentebb említetteken túl – még alig körvonalazódnak. Annyi bizonyos azonban, ha az esetleg kialakuló „nagy tradíció” a szokásjog megőrzése, netán a jogalkotásban jelentős szerephez való juttatása irányában hat, ez a jog és a változás viszonyában a jog jelentőségét „gyengíti”, vagy talán az „elit” szemléletét is realizistikusabbá teszi.<sup>33</sup>

Mindez azonban inkább feltevés. A probléma további fejtegetése alaposabb vizsgálatokat igényelne. Annyi azonban bizonyos, hogy a jog egyik funkciója, a tudat formálása, a jog iránti attitűd alakítását is ideértve a fejlődő országokban különösen jelentős.

„A jog – írja Upendra Baxi – nem csak társadalmi technológia; a kultúrának (vagy, ha úgy tetszik, az ideológiának) egyik aspektusa. A jog, mint rendszer értékeket és eszméket tükröz, erősít meg, változtat és újít: legyenek ezek a társadalom uralkodó csoportjaié, vagy tartozzanak a néphez általában. A jog társadalmi rendszerként is szemlélhető – társadalmi viszonyok, szerepek – státusok és intézmények rendszereként. A jogi intézmények hálózatán keresztül – saját „szubkultúrákkal” rendelkezve – a jogalkotók, az értelmezők, a kikényszerítők, az engedelmeskedők, a jogsértők, a jog kedvezményezettjei között kialakuló interakció alkotja a jogot, mint társadalmi rendszert.”<sup>34</sup>

A jognak rendszerként való felfogásával a jelenségek összefüggő elemzését lehetővé téve megmagyarázhatók olyan ellentmondások, mint pl. az, hogy a brit uralom alatt nem csupán a modern jog hatolt be Indiába, hanem a modern jogalkalmazással is megerősödött a hagyományos hindu, sőt a muzulmán jog is, ugyanakkor élnek, s mind a modern, mind a tradicionális jogszabályok hatékonyságát jelentősen befolyásolják a sokszor helyi jelentőségű vagy etnikai kötöttségű szokások, köztük az ún. jogi népszokások is. Ezzel a felfogással közelíthetők meg az afrikai országok jogi jelenségei, amelyek – a „nagy tradíció” hiányában, tehát ott, ahol a muzulmán jognak nem volt befolyása – szinte

<sup>30</sup> *Le Roy, Etienne*: The indigenous legal experience of contemporary Black Africa and the transfer of Western legal knowledge. In: *Domination or Sharing?* Paris, The UNESCO Press, 1981. 111. o.

<sup>31</sup> Uo. 115. o.

<sup>32</sup> Uo. 98. és köv. o.

<sup>33</sup> Trubek utal rá, hogy a jog instrumentális felfogása ugyan a nyugati jogfejlődés terméke, valójában azonban a jog, mint eszköz a nyugati társadalomban nem indított el gazdasági fejlődést, sőt még politikai fejlődést sem azon túl, hogy „támogatta” a centralizált bürokratikus állam kialakulását és működését. Így azután az a paradox helyzet alakult ki, hogy a nyugati gondolkodók azt állítják, az elmaradott országoknak a nyugati fejlődést kell megismételni, és így a jog eszközjellegét hangsúlyozzák, a valóságban azonban a jog mint eszköz nyugaton sem indított el fejlődést. (*Trubek, David. M.*: *Toward a Social Theory of Law*. 17. és köv. o.)

<sup>34</sup> *Baxi, Upendra*: *People's Law, Development, Justice*. A paper presented in 9th World Congress of Sociology. Uppsala 1978. 4. o.

világosan kettéválaszthatók a „modern típusú” jogi szabályozás birodalmára (amelyet nemegyszer túlságosan is kiépített, túlhierarchizált központi, „lefelé” azonban alig hatékony közigazgatás is szolgál), s a törzsi-nemzetségi szokások széles, a mindennapi életet valóban irányító, s a „modern” jogszabályokat is kondicionáló területére.

Mindenesetre a jog és a társadalmi problémák megoldása, a jog és az irányított társadalmi változások viszonyát elemezve különbséget kell tenni a „nagy tradíció”-val rendelkező társadalmak hagyományos joga és törzsi nemzetségi, falusi szokásrendje, valamint a csak „kis tradícióval” rendelkező társadalmak között, amelyekben a szokásrend áll szemben egyedül a jogi modernizálási törekvésekkel.

Megállapítható tehát, hogy a fejlődő országokban – különösen azokban, amelyek régi, többnyire vallási megalapozottságú jogi kultúrával rendelkeznek (pl. India vagy a mohamedán országok) a jogi szabályozás sajátos „normativitással” rendelkezik, azaz inkább *orientációs*, mintsem szabályozó jellegük van. Minthogy a társadalom jogfelfogása jelentős mértékben még ma is a hagyományokhoz kötődik, ezért a modern értelemben vett jogi szabályozást is ez a jogfelfogás fogadja, csökkentve így a hatékonyságát. Ezt a „hagyományos” jogfelfogást erősítik azután az ambiciózus jogi szabályozás és a gazdasági lehetőségek közötti diszcrepancia következményei.

### III.

A három „társadalomtípus” jogrendszereinek fejlődési sajátosságait elemezve világossá vált, hogy napjainkra mindhárom esetben a *jognak mint eszköznek* felfogása, azaz a jogszabálynak a társadalom alakításában való tudatos felhasználása válik problémává.

A jognak ilyen tudatos használata ugyanis csak korlátozott mértékben „tudatos”, azaz addig, ameddig tudatosan megállapított célokra irányul, ám jóval kevésbé tudatos abban az értelemben, hogy a felhasználók számot vetnének a jognak mint eszköznek sajátosságaival, a jognak mint többé-kevésbé autonóm társadalmi jelenségnek fejlődéséből következő vonásaival, összefüggéseivel, esetleg törvényszerűségeivel, végül a jogszabály felhasználásának diszfunkcionális következményeivel.<sup>35</sup> Az így adódó következményekre David M. Trubek bizonyos aspektusaiban már figyelmeztet, amidőn azt írja; „A növekvő instrumentalizmus az ellenhatást válthatja ki. Azok az erőfeszítések, amelyek a jogi gondolkodást instrumentálisabbá kívánják tenni, arra vezethetnek hogy a jogi rend egyre inkább függő helyzetbe kerül az államszervezettől, s amidőn autoritáriánus csoport ragadja kezébe ezt a szervezetet, ez a függőség az ő helyzetét erősíti . . . Mivel saját céljait nem tudja teljesíteni, a jogi gondolkodás fokozódó instrumentalizmusa csökkenti a jogi autonómiát.”<sup>36</sup> Trubek e jelenség ellenszerét a politikai pluralizmusban látja, amidőn a liberális berendezkedésű állami berendezkedés megakadályozná a jognak, mint eszköznek voluntarista igénybevételét. A jog hatékonyságának visszacsatolása, mellékkövetkezményeivel együtt (ha ennek a visszacsatolódásnak mechanizmusa kiépített és nem véletlenszerűen működik), kétségtelenül jelent valami biztosítékot. Napjainkban azonban a

<sup>35</sup> L. erre *Kulcsár, Kálmán*: *Rechtssoziologische Abhandlungen* . . . 221. és köv. illetőleg 237. o.

<sup>36</sup> *Trubek, David M.*: *Toward a Social Theory of Law* . . . 19. és köv. o.

jogszabályok túlnyomó többsége már nem a parlamentekben, választott testületek döntése folytán vagy akár hatékony ellenőrzése alatt születik, hanem a jogforrásrendszer alsóbb szintjein, miniszteri rendeletek stb. formájában, amelynek demokratikus ellenőrzése mindenütt a világon nagyon kétséges.

A jog instrumentális felfogásának egyik sajátos változatából következően a jog *szimbolikus* eszközként való felhasználása is terjedőben van. Különböző mértékben ugyan, és a már elemzett körülményekkel összefüggően leginkább az ún. fejlődő országokban, még mindig jelentős mértékben a szocialista társadalmakban, és bizonyos fokig a fejlett országokban is megjelennek olyan jogszabályok, amelyek nagy elveket, kívánatos célokat állapítanak meg, általában törvényekben, amely elvek, célok konkretizálása a gazdasági-társadalmi lehetőségektől függ. Ezek a lehetőségek azonban általában már szűkebbek, mint ahogyan a törvényben foglalt célok megkövetelnék. Éppen ezért azután a törvényben és a ténylegesen magatartásirányítást célzó normák kialakítása – a végrehajtási szabályok címén – már alsóbb szinten történik. Az „alsóbb szinteken azután a törvényi elveket a tényleges lehetőségnek megfelelően, vagy sajátos szervezeti és más érdekviszonyok hatására leszűkített módon „fordítják le” valóban normatív jellegű szabályokká. Magyarországon pl. 1979. december 31-én<sup>37</sup> 112 törvény, 528 törvényerejű rendelet, 518 minisztertanácsi rendelet és 1540 miniszteri rendelet volt érvényben (ez azonban még nem ad teljes képet, hiszen a miniszteri rendeletek többszörösét jelentik a miniszteri utasítások). Az 1970–79 években egyébként 870 olyan jogszabályt adtak ki (köztük 51 törvényt), amely elsődlegesen irányult a társadalmi viszonyok szabályozására, ellenben 2788 (köztük 2215 miniszteri rendelet, s ismét nem szerepelnek a miniszteri utasítások) intézkedett a végrehajtásról.

Az európai szocialista országok társadalmi jogfelfogása ugyan még így is összehasonlíthatatlanul „legalisztikusabb” vagy „normatívabb” jellegű,<sup>38</sup> mint amilyen a fejlődő országok többségében, különösen az ázsiai, afrikai társadalomban tapasztalható, *a jogfejlődés említett tényei azonban bizonyos mértékben hasonló jogfelfogás kialakulását segíthetik elő.*

Sajátos ellentmondás bontakozhat ki. Egyrészt jelen van a társadalomban „hagyományosan” kialakult „bizalom” – amely különböző tényezők folytán elsősorban a politikai vezetésben, a közigazgatásban stb. él – a jogi szabályozás, mint hatékony eszköz iránt, és a hajlandóság is az igénybevétele, amely bizalom és hajlandóság hangsúlyozódik részben a jognak, mint „helyettesítő eszköznek”, részben pedig ideológiai oldalról szimbolikus instrumentumként való használata folytán. Másrészt viszont a jog alkalmatlan célokra való igénybevétele, „helyettesítő” voltának szükségképpen, magára a jogalkotáásra és a jogkövetésre való eltorzult visszahatásával a jog társadalmi tekintélye csökken, illetőleg normatív magatartásszabályozó jellegüként való társadalmi felfogása orientációs jellegűvé válhat.

<sup>37</sup> Az adatok egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredményei. L. Rácz Attila: A hatályos jog és a jogszabályalkotás mennyiségi jellemzői Magyarországon. = Jogtudományi Közöny, 1981. 4. sz.

<sup>38</sup> A jogszabály orientációs jellegét a kezdeti szovjet jogfejlődésben is hangsúlyozták, és pedig Lenin nyomán. L. Kurszkij, D. I.: Ugolovnij Kodex 1922 goda. In: Kurszkij, D. I.: Izbrannüe sztatvi i recsi. Moszkva, 1948. 87. o.

Míg a hagyományos jogi kultúrával rendelkező *fejlődő* országok esetében a hiányból fakadó *kényszer* a jogi eszközök igénybevételére — ugyanakkor, amidőn a hiány meg is akadályozza a „helyettesítő eszközként” felfogott jogszabály igazi hatékonyságát — párosul a jog hagyományosan *orientáló* felfogásával a normatív helyett, addig a más tényezők folytán is ambiciózus jogalkotásra kényszerült *szocialista* társadalmakban — a hagyományosan „legalisztikus-normatív” jogi kultúra ellenére is — az orientáló elveket tartalmazó törvények láttán nehezen lehet szabadulni attól a gondolattól, vajon az ilyen törvényekbe nincs-e már „beépítve” a kétség is *a tényleges végrehajthatóságukkal szemben?*

Amilyen mértékben terjed ez a gyakorlat — sokszor ideológiai okokból — a fejlett országokban, oly mértékben alkalmasak ezek a jogszabályok *maguk* a jogi szabályokat normatív erejüket tekintő társadalmi felfogás gyengítésére.

Ez a gyengülés azonban — részben az említett okok folytán, részben a túlszabályozottság általános jelentősége következtében — pusztán abból a körülményből is következik, hogy a jogszabályok mennyisége általánosan növekszik. Ennek a ténynek a jog hatékonyságát csökkentő hatását már Roscoe Pound észlelte,<sup>39</sup> azóta azonban újabb jelenségek következtek be. Oly mértékűek ezek a jog kikerülésére, a jogszolgáltatási szervezetek mellőzésére irányuló jelenségek, hogy napjainkban általánossá vált a joggal szembeni alternatívák, a jogalkalmazó szervezetekkel szembeni alternatív, konfliktus-megoldó szervezetek és módok problémája. Mindezek a jogi rendszer fejlődésének újabb, kellően azonban még nem tanulmányozott jelenségei.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Pound, Roscoe: The Limits of Effective Legal Action. = International Journal of Ethics. Vol. 27. 1927.

<sup>40</sup> A problémára l. Galanter, Marc: Legality and its Discontents: A Preliminary Assessment of Current Theories of Legalization and Delegalization. In: Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht. (Herausg. von E. Blankenburg, E. Klaus und H. Rottleuther) Westdeutscher Verlag, 1980.

# A TÁRSADALMI-JOGI VÁLTOZÁS ELMÉLETTÖRTÉNETÉNEK VÁZLATA A XX. SZÁZADIG

SAJÓ ANDRÁS

## I. Az elmélettörténet szükségességéről

A társadalmi és jogi változás összefüggéseinek vizsgálata látszólag egyetlen társadalmi struktúrán belül elvégezhető, és még ha a változásnak a társadalmi rendszerek közti átalakulást átfogó jelentésére vagyunk is tekintettel, akkor is csak két társadalmi rendszer találkozásáig kell elmennünk, vagyis elemzésünk tárgya még mindig a jelenben adott. Van azonban a társadalmi változással összefüggő jogi változásnak egy sajátos, tudati mozzanata, mely a jog ideológiájellegéből, tudatos tételezettségéből adódik. A változást kifejező jog a társadalmi tudat része és terméke; a *változás tudatosítása* (mind általában a társadalmi változás, mind pedig a jogi változás) – egyebek között – azért jelent problémát a társadalmi cselekvés részesei és a jogalkotók számára, mert a folyamat tudatosulása jelentős mértékben befolyásolja magát a változási folyamatot, annak kimenetelét. A társadalmi változás tudatosulása és tudatosítása viszont – nem kizárólagosan – a befogadó közeg, a társadalom (illetve a hatalmon levők és azokat befolyásolók) politikai- és jogtudatának állapotától függ. A jogtudomány művelői és a változtatáson munkálkodó jogászok számára ez az összefüggés aligha meglepő. A szándékolt változtatás során, mely a társadalmi-jogi változásnak csak alelete, nyilvánvaló, hogy a változtatás kivitelezése jelentős mértékben függ attól, milyennek, mire képesnek tekintik a jogot. A napjainkban érvényesülő munkamegosztás mellett ugyan a jogalkotó-technikus csaknem készen kapja a megoldandó társadalmi-gazdasági problémát, de kétségtelen, hogy a „probléma”, a változtatandó felismerése, kiragadása, megfogalmazása ugyancsak függ az észlelő társadalmi tudattól. Bár a társadalmi-jogi változás korántsem mindig ennyire „tudatos”, vagyis nem mindig szándékolt célkitűzések szerinti változtatás, a tudati elem szerepe mindig igazolható. A társadalmi összefüggésekre tekintettel levő cselekvés – és ilyen a jogalkotás is – mindig meghatározott értelmet tulajdonít a cselekvésnek, és ez az értelem a társadalomra vonatkozó elképzelés része. A társadalmi-jogi változás artikulációt feltételez a társadalmi tudatban, melynek megjelenési formája a jog is.

A társadalmi tudat történelmi meghatározottságára aligha kell e helyütt külön felhívni a figyelmet. Már most az, hogy egy társadalmi változás milyen jogváltozással jár, vagy hogy a változtatást mennyiben és milyen jogi mechanizmusokra bízák, vagy melyek hajtják azt végre, érthetően függ attól, hogy történelmileg miféle jogfelfogás hagyományozódott a változás pillanatára. A jogfelfogás itt nem csupán azt jelenti, hogy a hatalom birtokosainak, különösen a jogászoknak a képzeleti szerint mennyiben és miként változhat a jog, hanem átfogja magának a jogi objektivációnak a tudati megjelenítését is. Hogy milyennek *tartják* a jogrendszert, az függ mindenekelőtt magától a jogrendszertől, ami viszont megint csak történelmi képződmény. És ha nem szűkítjük a vizsgálódást a jogra – és a jogszociológiai megközelítés egyik fő érdemének éppen ebben kellene állnia – úgy a társadalmi változás és az azt kísérő jogi változás szempontjából a társadalmi tudat

egyenesen kulcskérdéssé válik, hiszen éppen e társadalmi tudatban éli meg a társadalom a változást. Az átalakulások észlelése – vagy nem észlelése – kihathat magára a változási folyamatra, mégpedig – a jogi szabályozás szempontjából – alapvetően két összefüggésben. Egyfelől jelentősége van annak, hogy a változási folyamat résztvevői a maguk cselekvésének milyen értelmet tulajdonítanak, másfelől pedig annak, ahogy az ezzel kapcsolatos társadalmi megítélés alakítói, akik sokszor nem azonosak a cselekvőkkel, a változást érzékelik.

Természetesen nem minden társadalmi változás artikulálódik változásként, és erős eltéréseket mutatnak a különféle társadalmi típusok aszerint, hogy a változás végül is *milyen* tudatformában artikulálódik.<sup>1</sup> Ahol azonban (és korunkra ez különösen jellemző) szándékolt változtatás van, ott nyilvánvaló, hogy az összefüggés sajátos problémakénti felfogására, artikulálódásra szükség van. Ez megint az artikuláló tudat sajátosságait és ezen belül elsősorban történelmi meghatározottságának kérdését veti fel. Ha viszont a társadalmi-jogi változásban a történelmileg meghatározott tudatnak ekkora szerep jut, úgy a kérdés vizsgálatához elkerülhetetlenül hozzátartozik az eszmetörténet vizsgálata, aminek azonban csak akkor van értelme, ha a történelmi-társadalmi meghatározókkal kapcsoljuk össze, és nem immanens eszmefejlődésként kezeljük. Másrészt viszont, tekintettel egy ilyen elemzés kritikai (ellenőrző) funkciójára, érthető, ha éppen ezzel kezdjük a munkát. Ha ugyanis átlátjuk a változásra vonatkozó nézőpont meghatározódás-módját, értelemszerűen kisebb a veszélye annak, hogy valamely, akár „leghaladóbbnak” tartott álláspont öntudatlan rabjai legyünk. Az eszmetörténeti, illetve esetünkben az ehhez kapcsolódó történeti elemzés biztosítja a saját beidegződéseink felismeréséhez és hűvös kezeléséhez szükséges távolságot. „Mert maga a szellem téveszti meg magát azáltal, ami észrevétlenül játszik beléje, és létesítményeinek motívumai nem mindig méltóak a teljesítményeihez.” (Hartmann, 1970, 215.) Látni fogjuk, hogy az elmélet-történet segíthet csak hozzá a mai, jogi eszközökkel végrehajtott megkísérelt változtatások kudarcainak és e kudarcokon való nem-okulásnak a megértéséhez. E törekvések ugyanis (politikai okokból) a tudatos változtatás nagyra törő ideológiájának, a „mindent megismerünk-mindent átalakíthatunk” téveszméjének rabjai.

Vállalkozásunk azonban elsődlegesen jogszociológiai és nem történettudományi – és nemcsak személyes korlátozottságunk okán. Egy részletes történeti és eszmetörténeti elemzés persze fölöttébb hasznos volna. A jelenlegi jogtudományi munkák általában csak a tudatos jogi változtatás, elsősorban a törvényhozás általi változtatás eszmetörténetével foglalkoznak. Az elemzés egy-egy korszakra (pl. *Gagnér*) vagy egy szabályozási megoldásra, pl. kódexre (*Varga*) korlátozódik. Ez az általunk vizsgált összefüggésben elégtelen, hiszen a jogi reakció a társadalmi változásra nemcsak törvényhozói-tudatos lehet, hanem beletartoznak a jogalkotás más módjai, sőt a jogalkalmazás is, mint alkalmazkodás a változáshoz. Kitérő feladatunkhoz azonban elegendő a változás-felfogás változásainak csomópontjaira tekintettel lennünk.<sup>2</sup> Azokra a fejleményekre tehát, melyeknek következményei máig érvényesülnek, vagy olyan szellemi expozícióját adják a problémának,

<sup>1</sup> A tudatosítás, az artikuláció külön elemzést igényelne mint társadalmi folyamat. Az artikulációs folyamat időtartama és lefolyása az abban részt vevők erőviszonyai mellett a történelmileg adott artikulációs formák függvénye. Ez a tény ismételtlen igazolja a tudat (elmélet)-történeti elemzés szükségességét.

<sup>2</sup> E módszert már sikerrel alkalmazta a hazai irodalomban *Vékás*.

mely mint kérdésfeltevés a mai napig megválaszolatlan, avagy mint érv a mai vitákban is súlya van.

E vizsgálódásban természetesen nem korlátozódhatunk pusztán a jogi tudatformára. A vizsgált jelenség túlmutat a jogon, hiszen a társadalmi változásra vonatkozó ideológia, mely meghatározza (az előbb említett séma értelmében is) a jogi változást, főleg politikai, illetve szociológiai, és nem elhanyagolható az sem, ahogy a változás a közvéleményben és a mindennapi tudatban jelentkezik. Ugyanakkor a jogfelfogás sem korlátozható a jogelméleti vagy jogtudományi nézetekre, hanem a jogalkotók és jogművelők (pl. bírák) felfogása és különösen szerepfelfogásuknak a jogváltozásra vonatkozó része is fontos.

Mindezen szempontok mindenkor figyelembevétele a bőség zavarával fenyeget; ehelyett inkább egy funkcionális, de éppen ezért némileg hibrid megoldást választottunk. Azt az ideológiai formát (formákat) elemezzük, amelyben a változáshoz való újszerű viszony kialakult, illetve amelyben az esetleg korábban kialakult gyakorlati viszony tudatosulása, legitimálása végbemegy. Az előbbieken említett tudatformák – amelyek történelmileg sem különülnek el mindig élesen (pl. politikai-jogi-vallási nézetek) – tehát változó súllyal szerepelnek. Ez az eljárás hasznosabbnak ígérkezik, mint pl. a jogelméleti, jogtudományi nézetek egymásra sorakoztatása. Kétségtelen ugyan, hogy az ideológia a múltra épülő rendszer és saját, hagyományozott kérdésfeltevéseire épül, a társadalmi jogi változás azonban nem tartozik a hagyományosan megszilárdult, esetleg szaktudományosult kérdésfeltevések közé. Csak a kérdés megválaszolásának módjára, de nem magára a kérdésfeltevésre hatnak a diszciplináris-ideológiai hagyományok. A társadalmi változás problémájának artikulálása különböző ideológiákban párhuzamosan zajlik. És ezek az ideológiák a jogtudományba éppen ez utóbbinak viszonylagosan nagy, (bár felületes) horizontális nyitottsága miatt és révén kerülhettek be. (Jellemző, hogy amikor a jogtudományokba – egyébként igen felszínesen, mondhatni stilárisan, a megfogalmazás, a „korszerűnek” szánt fordulatok szintjén – behatolt az evolucionista társadalomtudományi gondolkodás, ez a legkülönbözőbb következményeket eredményezhette. Az organicista romantikus hatások idején a változás-ellenség volt a jellemző, a jog csak „észrevétlenül”, a népszellem formájában fejlődhetett, később viszont, a fejlődés irányait felismerni véve a jogtudomány képviselői fejlődéshez való alkalmazkodásról és a jog útján való változtatásról kezdtek beszélni.)

Észmetörténeti elemzésünk mindenekelőtt azt kívánja nyomon követni – az eltérő tendenciáknak csak jelzészzerű bemutatása mellett –, hogy a társadalmi és jogi változások tudatosulása a társadalomban hogyan vezet a társadalmi – és részben jogi – ideológiában a változtatás, vagyis az elképzelt szerinti alakítás napjainkban uralkodó gondolatához. Ez utóbbi gondolat elterjedésével központi, gondolati feladatként a változtathatóság jelenik meg, vagyis az, hogy mit lehet az eredményesség szempontjából nézve és mit szabad az elfogadott értékrendhez viszonyítva átalakítani, és különösen, mennyire alkalmas erre a jog.

## II. Előtörténet

Az elméletörténeti kutatás rendszerint a véget nem érő lánc kínjainak rabja. Esetünkben kivételesen szerencsésnek mondhatjuk magunkat: a változás eleve aligha vizsgálható stacioner társadalmakban. A társadalmi-jogi változás „problémaként” az ezzel



tudatosan szembenézni kényszerülő korai polgári gondolkodásban jelenik meg először. Ráadásul a modern jog is e kor szülötte, sőt a mai értelemben vett (formális-rationális és világi) jog születésénél fogva épp a tudatos társadalom-irányítás, vagy legalábbis a társadalom önsors-alakításának gondolatához kapcsolódik, amennyiben ez a jog a társadalomban változtatást végrehajtani képes és arra hivatott bürokrácia igényeihez, kiépülése, alakja jórészt ennek működéséhez fűződik.

Mégis érdemes a korábbi időszakok néhány sajátására utalni. Nemcsak az ellenpont szépségéért, hanem mert máig követett taktikák alakultak ki ezekben az ősi időkben a változásnak az észre nem vevéssel való tagadására és elfogadására. Épp e „nemleges” jogi–politikai–társadalmi „tükrözés” (vagyis az elhallgatás) jelenti a változásra adható és adott társadalmi, illetve politikai–hatalmi válasz egyik klasszikus formáját.

A „változtathatatlan”, a „stabilitás” a mai szabályozási–változtatási mechanizmusban is fontos szerepet tölt be. A változtatható törvényi megkülönböztetettsége egyúttal a változások diszkriminatív legitimálását jelenti, amikor kijelölik a változás elfogadott csatornáit és a változás elfogadható területeit. A változás elfogadott tereit előtérbe tolva a jogi szabályozás adott esetben biztosítja egyúttal alapvető, de pl. a hatalom gyakorlása szempontjából kínos következményekkel járó változások leplezését.

A változás hiánya persze relatív. Még a látszólag merev szokások által szabályozott ún. primitív társadalmakban is van jelentősége, sőt a változás itt éppen a szokásjog átalakulásában áll. Igaz, minden leplezett formában történik. *Malinowski* (1972. 272.) szerint a Trobriand szigeten a bennszülöttek jogszabályait, „amelyek korántsem merevek, feltétlenek, vagy az Isten nevében kimondottak, társadalmi erők tartják fenn; észze-rűeknek és szükségeseeknek foghatók fel, emellett rugalmasak és módosulásra képesek”.

A változtathatatlanságnak a korai társadalmakban uralkodó ideológiája akadálya ugyan a tényleges társadalmi, politikai és az ezt kísérő jogi változásnak, és ez a jellemzője a stacioner, vagy magát annak tartó társadalomnak, de ez az akadály nem feltétlen. Athén alaptörvényeinek elvi változtathatatlansága ellenére volt mód változtatásra (*Antalfy*, 102.). *Jones*, (103–104.) így ír: „A város [Athén] szervezeti felépítésének fokozódó szekularizációjával és a törvényhozói és ítélkező hatalomnak az arisztokratikus alkotórészből a népgyűlésben és a bíróságokban testet öltő demokratikusba való átkerülésével – ami valószínűleg az V. század második felében teljesült be – az areopagusz felügyeleti funkcióit, amelyek a fennálló arisztokratikus rend lényegileg változatlan megőrzését célozták, olyan bírósági eljárások váltották fel, mint a grafé paranomoi, amelyekkel az új törvényjavaslatok érvényessége bírósági eljárás és ítélet tárgyává vált.”

Az isteni vagy isteni sugallatú törvények iránti tisztelet azonban a nyílt jogszabály-változtatást igen nehézé tette. A lokriszi törvények szerint az új törvény előterjesztőjének kötéllal a nyakában kellett az emberek elé lépnie: hogy ha indokai nem tetszenének a gyülekezetnek, azonnal meg lehessen fojtani. Demoszthenész szerint Lokriszban 200 év alatt egyetlen változtatásra került sor: egy fél szemére vak esetében a „szemet szemért” szabály alkalmazása vonatkozásában.

A görög polisz társadalmi változásaiból a kortársakban általában csak a hanyatlás tudatosult. Nem csoda tehát, ha Platón a *Nomoi*-ban (797) inkább túlszabályoz, de mindenáron rögzítettséget kíván, mivel a változás a *legfőbb társadalmi rossz*. Az idősebbek bírálhatják ugyan a törvényt, viszont, ha a törvények isteni jellegűek, a törvény minden bírálata büntetendő. Ami most már a tényleges jogi gyakorlatot illeti, a korai jogi

reformok, amelyekről Athénban tudunk, általában a régivel, különösen a szólonival való harmonizálást szolgálták. (*Thukydész* VIII. 97). Időszámítás előtt 401 után viszont a joganyagot már rendszeresen felülvizsgálták. Ha a *nomothétai* ennek során egy mai alkotmánybírósághoz hasonlóan ellenőrizni próbálta a népgyűlés munkáját és a változásokat visszaszorítani szándékozott, úgy e tevékenysége alighanem kudarcot vallott. Demoszthenész mindenestre már azt panasolta, hogy Athénban alig van hónap, amikor valamely politikus a maga javára ne hozna törvényt. Persze mai szemmel a poliszok „törvényei” tartalmilag jórészt egyedi, igazgatási vagy politikai aktusok voltak és nem az életviszonyok általános érvényű szabályai. A jogban tükröződő társadalmi és különösen politikai változás egyedi mozzanatai miatt nem tekinthető a társadalom átalakulásához kapcsolódó jogváltozásnak. Ettől persze az antikvitás nyilván nem volt változatlan, még a keleti társadalmak esetében sem. „Ha a rögzített viselkedési normák nem felelnek meg az új érdekeknek és szükségleteknek, válság következik be. Mózes, Zoroaszter, Manu, Szolón, Lükurgosz és Numa mitikus, vagy történeti kultúrhéroszok, akik állítólag új „törvényekkel” oldották meg az effajta válságokat, s újból megindították a társadalom gépezetét. Egy isten vagy hős közbeavatkozásának fikciója szükséges ahhoz, hogy igazolják az ősök viselkedési normáinak megreformálását anélkül, hogy ez bűn legyen.” (*Sumner*, 137, vö. Webernek a karizmatikus uralomra vonatkozó fejtegetéseivel.) Nem állítható természetesen, hogy a görög, majd római gondolkodástól idegen lenne a változás, illetve a ciklikus fejlődés gondolata. *Nisbet* szerint az ezt tagadó szakirodalom végzetesen téved. Ám ez a ciklikus fejlődésgondolat jórészt a természetfilozófiára korlátozódik és kevésbé érinti a mindennapi élet vagy a jogalkotás gyakorlati felfogását.

A legfontosabb eset rendszerint kivétel: így van ez a *római joggal* is. Évezredek fejlődése során számos társadalmi és politikai átalakuláshoz igazodott, nemegyszer szívós ellenállás után. Még izgalmasabb, hogy évezredekkel később is társadalmilag hatékony jogként működhetett egy eltérő gazdasági rend szolgálatában.<sup>3</sup>

A rómaiak szinte minden máig ismeretes *jogadaptációs technikát* kialakították. A politikai forradalmak vagy reformok után radikális jogi és igazságszolgáltatási beavatkozásoktól sem riadtak vissza; a császárkor elejétől kezdve – a centralizációs törekvésekkel összhangban – pedig egészen általánossá vált az uralkodói *akaratból* származtatott jognak az uralkodói-bürokratikus célkitűzések szolgálatába állítása. Eleinte még a *leges datae* legitimáló fügefalevélként szerepelt, később azonban a *Quod principi placuit legis habet vigorem* elve érvényesült. A II. századtól a császári konstitúció fokozatosan a legfontosabb jogforrásnak számít. A császári bürokratizmus olykor határozott társadalomváltoztatási igényt hordozott, így aztán már Augustus rendelkezései (*Leges Juliae*) mélyen behatoltak a magánjogba. Igaz, a császárok főleg politikai összefüggések iránt mutatkoztak fogékonyak és ezért inkább státuskérdéseket érintettek. A társadalomváltoztatási törekvés a modern törvényhozói beállítottsággal szemben ebben az időszakban egyértelműen a *múlt* felé fordult, egy elmúlt nagyság, rend, erény egyszóval valamiféle aranykor helyreállítását, visszahozatalát szolgálta.

Ami a nem törvényhozási eszközzel megvalósított jogadaptációt illeti, különös figyelmet érdemel a *fikciók* alkalmazása, melyek „kielégítik... a javításra törekvők vágyait, amelyek teljesen soha nem hiányoznak, de sértik egyúttal a változtatás iránt

<sup>3</sup> MEM, 46/1. 34–35; vö. *Peschka*, 1979.

folyvást fennálló előítéletes ellenszenvet” (*Maine*, 22.). A változatlanlág látszatának megőrzésére való törekvés későbbi korokat, sőt olykor napjainkat is jellemzi, és pedig nemcsak egyszerűen a konzervatív törekvések részeként, hanem a kontinuitás és stabilitás igényének eleget téve. Igazi jelentősége a fikciós-adaptációs technikának akkor mutatkozott meg, amikor a jog és a szokás őrzése egyet jelentett a nemzeti identitás őrzésével. Kisebb mértékben kimutatható ez még a XIX. század eleji német történeti jogi iskolában, de egészen fantasztikus teljesítményeket a középkori zsidó jogmagyarázat nyújtott e téren (L. *Stone*, 1966. 132., *Weber*, 1979. 284.).<sup>4</sup>

A fikciós technika alkalmazását Rómában nagymértékben megkönnyítette az, hogy a joganyag csak részben volt rögzített, és még ami rögzítve volt, az is esetleges, töredékes. További könnyebbéteget jelentett, hogy az eljáráson bizonyos értelemben kívülálló jogtudósok tekintélye alakította magát a joganyagot. Ezek az „alakítások” viszont a szakrális autoritás hiányában természetesen kevésbé állhattak ellen a továbbalakításnak.

Egy másik fejlesztési lehetőség ugyancsak a jog, a *ius civile* sajátos érvényesség-felfogásából származott; ez tudniillik pl. a modern állami joggal és a korabeli *ius naturale*-vel szemben privilégiumként a polgári státushoz kapcsolódott, vagyis a nem polgárjogúak esetén szabadabb jogfejlesztésre nyílt lehetőség. A magánjogi viszonyok változását ez a *ius gentium* tudta is követni és pedig nemegyszer gyökeres átalakulás árán, mégha Savigny és hívei szerint e változások észrevétlenek és organikusak voltak is. Ha ez utóbbi felfogás vitatott is, az kétségtelen, hogy a társadalmi-jogi változás modern problémájához képest különbséget jelent a változások észrevétlen akkumulálódása; csak visszatekintve, a politikai felépítmény súlyos válságaiban, vagy az itáliai mezőgazdaság végzetes katasztrófái után derült ki a változás – ha egyáltalán. A változás többnyire nem egyetlen nemzedék életkörülményeinek rohamos átalakulásában állott. Bár ma sem teljesen egyértelműek az antik gazdaság és társadalom összeomlásának okai, de a rabszolgagazdálkodás anti-innovatív hatásai – és ezen nemcsak a közismert technikai stagnálás értendő – kétségkívül korlátozzák a változások dinamikus lefolyását és ezért azok tudatosulását is. Ezért ritkább, ezért atipikus a nyílt jogváltozás, hiszen nem társadalmi változás van, hanem sokkal inkább társadalmi összeomlások.

Ma már egyre világosabb, hogy a *középkor* sem jellemezhető a mozdulatlanlág színönimáival (elég talán Nagy Károlyra, vagy a XII. századi „pápai forradalomra” hivatkozni). A gyökeres társadalmi változások olykor látványosan és jelentős jogalkotás keretében zajlottak, így különösen a kereszténység felvétele és az egyházi és ehhez igazodó állami szervezet kiépítése korában, amint azt I. István királyunk törvényei mutatják. Ez az intenzív, változást szolgáló törvényhozás a példakövető változás számos jellemzőjével rendelkezik. Nem elhanyagolható a Karolingok, illetve a középkor második fele királyainak gazdaságsszabályozó jogalkotása sem, függetlenül ennek hatékonyságától. Mindazonáltal a középkorban aligha jelentkezhettek a modern társadalmi-jogi változás problémái, mégha ismerünk is olyan kivételt, mint a II. Frigyes császár törvényhozási úton megvalósítani kívánt reformjai. Még akkor is fenn kell tartanunk ezt az álláspontot, hogyha elméletileg Aquinói Tamás gondolatai, melyeknek korabeli hatását igazán nem lehet lebecsülni, kétségkívül túlmutatnak ezen az állapoton, hiszen a törvényt úgy fogja

<sup>4</sup>A fikció mellett a középkori zsidó jog ismerte a skolasztikus technikára építő keresztény jogtudomány kedvelt eszközét, a megkülönböztetést is.

fel mint az embernek a közjóra irányításának eszközét. Ezt persze veszélyes lenne az instrumentális jogfelfogás korai (talán első) megnyilatkozásának tekinteni, különösen a *bonum commune* (vö. *Verdross*) és a törvény sajátos tamási értelmére; mégis, ez a párhuzam legalábbis elgondolkodtató kell hogy legyen.

Ha a kivételektől most már a fő tendenciákra fordítjuk a figyelmet, úgy megállapítható, hogy a változások, melyek a társadalmi és gazdasági szerkezetben bekövetkeztek a feudális rendszer megszilárdulása után általában észrevétlenek voltak. Másrészt a jognak a társadalmi változásokhoz való igazodása a későbbi, vagy mondhatni modern értelemben azért sem jelentkezhetett, mert maga a jog is jelentős mértékben eltért a későbbi jogtól; a jogrendszer kiépületlen, esetleges és plurális volt. „Az ősi szabályok tiszteletben tartása elvileg mindenkire kötelező volt, a gazdára éppúgy, mint alárendeltjeire. De éppen ez a példa világítja meg a legjobban, hogy e mű:thoz való állítólagos hűség öncsalás volt. Mert a korszakokon át változatlanok vélt szokással összekapcsolt IX. és XIII. századi földesuraságok legkevésbé sem hasonlítottak egymáshoz.” (*Bloch*, 185). Ráadásul a szokásokkal szembeni privilégiumokat biztosító törvényeket az uralom személyességének megfelelően sokszor csak egy-egy uralkodó életében tartották kötelezőnek, az új uralkodó által megerősítés vagy visszavonás pedig nem változtatás, illetve változás. Az új uralkodóval más korszak kezdődött, amelyre a törvény hatálya nem terjedt át.

A törvénynek tekintett szokás változtathatatlanságának elve bizonyos fokig más hangsúlyt kapott a feudális nagyurak és a királyi központosítás hatalmi harcában. Az arisztokrácia mint „rend” ragaszkodott az ősi törvényekhez, azok változatlanságához. Szinte minden sikeres bárói felkelés után elfogadott okmányban a király kimondani kényszerült a nemesi rend helyzetének változtathatatlanságát: *nolumus leges Angliae mutari* (a bárók mertoni nyilatkozata, 1236). Amíg nem szilárdult meg a királyi szuverenitás gondolata és az ehhez szükséges hatalom nem jött létre, a királyi törvényhozást nemigen lehetett legitimálni. Csak a XIII. századtól lesz a király a szokással szemben a privilégium és a középkori törvényi jog elismert és szabadon alkotó forrása.

A középkori társadalmi-jogi változásellenesség, vagy idegenség még egy mozzanatról kell szólnunk, és ez magának a változásnak az érzékelése. Elsősorban a faluközösség rovására a változás az észrevétlenséget használta fel (*Bloch*). Az időhorizont alapjában nem terjed túl a jelenen és az azzal azonosnak érzett és pontosan sohasem ismert múlton. Ne feledjük, hogy az ember, illetve az emberiség a középkorban uralkodó teológiai világnézet szerint a földi életben nem képes fejlődni. A paradicsomi bukás óta az ember sorsa csak degenerálódás lehet.<sup>5</sup> Aki mégis kibújt ezen időtlenség bénaságából, annak rögtön más volt a felfogása, amint ez jól látható Aquinói Tamásnál.

Az elmondottak ellenére sem állíthatjuk, hogy a középkor ne alkotott volna olyan elméleti megoldásokat és intézményeket, amelyek közömbösen személhetők a későbbi társadalmi-jogi változás szempontjából.

a) *A római jog alkalmazása.* A római birodalom továbbélése politikai mítoszának jegyében a jusztinianuszi Digestának érvényességét, mi több, az írott értelem tekintélyét tulajdonították ennek, vagyis a XI. századtól egyre inkább adva volt egy rögzített, változ-

<sup>5</sup> Ez a fajta jellemzése a középkori szemléletnek némileg egyoldalú – mindazonáltal a XVII. században megszilárdult az az értékelés, és azóta is uralkodónak mondható. Valójában például Szent Ágostonból nem hiányzik az emberi öntökéletesítés lehetősége.

tathatatlan joganyag, melyet az annak alapjául vett viszonyoktól tökéletesen eltérő viszonyokra kellett alkalmazni. A skolasztikus értelmezési technikát figyelemreméltó ügyességgel alkalmazó kommentátorok szükség szerint varázsoltak elő szövegeket, és adott esetben, különösen a megkülönböztetési technikával jelentésük ellentétében fordították azokat. Igaz, bármekkora volt is a szövegkezelés technikájával adott alkalmazkodási szabadság, végeredményben a kapitalizmus csírának kialakítása jórészt ettől független jogintézmények bábáskodását feltételezte. Ezt is – akárcsak a római jogban a *ius gentium* vonatkozásában – a jogpartikularizmus tette lehetővé – így a kereskedelmi jog (pl. a váltó intézménye) a kereskedők külön jogában jött létre, alapvetően tulajdonképpen rendi jogszokásként. A XVI. és különösen a XVII. századtól a társadalmi változásoknak a római jog már kevésbé tudott ellenállni. A nemzetállamok jogalkotásának erősödése és a humanizmus szövegkritikája lehetővé tette a római jogtól való elszakadást. (Paradox módon azonban éppen ekkor következett be recepció Németországban.) Egyáltalán, a humanizmus történelmi érzéke irányította először a figyelmet a *társadalom és joga közti különbség* lehetőségére. A római jogi szövegekkel való évszázados visszaélés, mint adaptációs forma elégtelennek bizonyult a felgyorsult társadalmi és politikai változásokhoz való alkalmazkodáshoz, de a változatlanság ideológiájának erejére jellemző, hogy csak rendkívül nehezen és hosszas elméleti harcok után vált nyilvánvalóvá a korabeli társadalmi berendezkedés és a római jogban élő társadalomkép közti szakadék. A következmény drámai volt és a tudományos jogtól való elfordulásban és a jogi fakultások elnéptelenedésében mutatkozott meg a XVII. században.

b) A skolasztikus politikai és jogtudomány, mely csak a múlt részeinek érzett jelent ismerte a változást a *különbség* problémájaként érzekelte: a diakronitás szinkronitásként érződött. Egyetlen helyes (isteni, keresztény) jogrend létezett: a valóságban viszont számos eltérő jogszokás működött egymás mellett, holott elvileg nem létezhetett volna. Ezek ráadásul nemcsak egymástól tértek el, hanem, és ez volt a legkínosabb, az istenitől is, mely egyébként szintén eltért aszerint, hogy kinek a szolgálatában állott az adott értelmező. Ebből a szempontból különösen a nagy kánonjogász, Gratianus álláspontja a jellemző. Ő azt tanította, hogy mivel a törvény igazságos, a törvény örök. Ha mégis szükséges szövegmódosítás, ennek célja: *obtemperare, dispensare*, vagy a jogok közti konfliktusoknak a feloldása (*Gagnér, 276*). Ezzel a felfogással szemben Aquinói Tamás az emberi törvény *módosíthatósága* mellett foglalt állást. (I<sup>a</sup>, II<sup>ae</sup> 97, *de mutatione legem.*) Szerint az emberi értelem, mely a törvényt alkotja, fokozatosan fejlődik, és ami még fontosabb, a törvény módosítására az emberi körülmények változása miatt kerül sor. A változtatás mércéje a törvény célja; ez a közjó előmozdítása. (Mindenesetre Tamás álláspontja nem általános és nem jellemző a saját korára.)

c) A pápaság és császárság harcában és később a központi királyi hatalom megszilárdítására törekedve megnőtt a *törvényhozás* szerepe (*Kovács, 1966*). Hogy a törvény alkotott, annak jelentőségét akkor érthetjük meg igazán, ha figyelembe vesszük a korábban uralkodó álláspontot, mely szerint, ha valamely esetre nem volt jogszabály, a jogtudó bizonyosan abban a tudomásban hozott új szabályt, hogy valami előzetesen létezőt talál meg. Nincs új jog, csak régi, de ez a „rég” jelző meg felesleges, mert a régtől fogva létező lehet *csak* a jog. A jogalkotás csak a régi jog helyreállítása (*Kern, 151*). A királyoknak a XIII. századtól megélnékül ezzel ellentétes tevékenységét a fenti álláspont természetesen aligha legitimálhatta, hiszen ami a régivel ellentétes, az önkényes. Az

ellenérzések közepette azonban mégiscsak be kellett látni, hogy a jog nemcsak „természettől” lehet, hanem emberi alkotás is, mégha az ember (különösen, ha uralkodóról van szó) olyan képességekkel is rendelkezik, amelyek lehetővé teszik, hogy a természet, illetve Isten szerint szükséges rendet foglalja törvénybe. Mindenesetre jellemző, hogy a természetes és a tételezett jog szembeállítására éppen a központi törvényhozás újítása ellenében jött létre. A tételezett jogot, a törvényt azonban ez a különbségtevés nem tartóztathatta fel diadalmas útján; csak a tételes jogoknak a természetesnek való megfelelését kellett bizonyítani, vagy legalábbis bizonygatni. Végül is az emberileg alkotott jog lehetőségének kibontakozása egészen a híresen realista hobbesi tételhez vezet, hogy ti. *nem az igazságosság, hanem az akarat alkotja a törvényt*. Ez viszont elvileg a jogi változtatás lehetőségének immár teljes korlátlanágát jelenti, illetve biztosítja ama későbbi kor számára, amikor a társadalmi változás valóban társadalmi problémaként és szükségletként jelenik meg. Ha egyszer a *szuverén akarata* a jog forrása, ez által a joghoz való viszony akarati viszonyvá válik. Ez kétségkívül döntő jelentőségű a későbbiekben a társadalmak jog által való befolyásolása szempontjából. Éppen ezért jelentős a középkorban kialakuló szuverenitás-ideológia, amelynek elemeit a későbbi törvényhozási beavatkozások megalapozásában is felhasználják. A fejlődési vonal a kései spanyol skolasztikusokon át Hobbes közvetítésével Rousseau-ig vezet, és szerkezeti hasonlóságot mutat a jogpozitivistán jogtani irányzat is. A középkorban az uralkodó előtt az örök isteni rend áll megvalósítandó programként, törvényei ennek megvalósítására szolgáló eszközök. E vonatkoztatásban tehát egy transzcendens irányú változtatás eszközeként jelenik meg a törvényhozás, amely mögött elvileg nincs előzetes társadalmi változás, de miközben a korabeli jelenre irányuló időfelfogás egyetlen külső vonatkozási pontja a túlvilág, a valóságban a törvényhozás nagyon is gyakorlati módon kapcsolódik a konkrét politikai fejleményekhez és igényekhez (*Gagnér*). Az emberi törvény mindinkább eltávolodik az isteni rend szolgálatától és mind elismertebben és nyíltabban az uralkodói akarat evilági célokat szolgáló kifejeződése lesz. Mivel pedig emberi akaraté, mégha egyenlőre látszólag isteni akarat szolgálatában is, mint ilyen potenciálisan változtatható.

### III. Önhittség és ígéreték a felvilágosodás korában

A felvilágosodás az ész önhatt diadalútjának korszaka, ám a jogi szabályozás szempontjából az aprólékos kicsinyesség, az alattvalói viselkedés részletező, külsődleges előírásé is. Az ellentét szinte döbbenetes a filozófia és a feudális beidegződöttséget őrző mindennapok között. Nincs e tekintetben különbség a hagyományosan gyenge, feudalizmusba ragadt weimari hercegség és Nagy Frigyes centralizált és felvilágosultnak szánt Poroszországa között. A weimari hercegség esetében azonban a joggá emelt szokásdzsungel még a feudális önkényesség formáit őrzi, az utóbbi esetben viszont az alattvalók jólétéért aggódó, a számukra az ész parancsa szerinti élethez utat biztosító és az azon haladást megkövetelő közszolgálat vezetett a részletező beavatkozásra. És még csak nem is Nagy Frigyes sajátos személyisége ennek a felvilágosodott fontoskodásnak az oka; a beható szabályozás és kötelezés szinte elidegeníthetetlen az ész híveinek világméretű. „Hozzanak szigorú és megfelelően végrehajtott törvényeket a színészek viselkedéséről” –

ezt D'Alembert javasolta Genf városának az Enciklopédiában. És ez a javaslat joggal számíthatott a *polgári* Genf helyeslésére.

E kicsinyesség részben, ám csak kisebb részben a felvilágosodás észkultuszának sok rosszal is terhes számlájára írható. A felvilágosodott értelem úgy hitte, birtokába jutott a világ helyes berendezkedésének, és kidolgozható egy olyan szabályrendszer (alkotmány), amely szerint a továbbiakban már elboldogul a helyes politikai társadalom. Már most legalábbis Hobbes óta ismert volt, hogy a jog, a törvény emberi alkotás, sőt önkéntes emberi akarat szerinti. Esetenként hoztak is törvényeket, melyek változásokat voltak hivatottak szentesíteni, sőt esetleg társadalmi részváltozást elő is idéztek velük, mint pl. a szegény- és csavargó törvények esetében. Ámde mindez eddig a fennálló rend kiegészítésének, többnyire pedig a régi jó törvény, szokás megerősítésének tűnt. A felvilágosodás észprogramjai viszont *általános* és átfogó társadalmi változásban gondolkodtak, amit alapvetően jogi eszközökkel képzeltek megvalósítani. A megoldás kulcsa a mindig működő, a problémákat mindig megjeleníteni képes intézményrendszer. „Égessetek el törvénykönyveiteket, és hozzatok új törvényt! Honnan vegyük az újat? Az észből!” – íme Voltaire jellemző megoldása. Hogy az ész törvénykönyvéhez milyen mérvű eseti beavatkozás járul, az már szerzőnként, illetve jogalkotóként változik. Elvileg azonban az ész emberei, ha már elérték a felvilágosodottság állapotát, kevés útmutatást igényelnek. „A felvilágosodás filozófusai mélyen hittek abban, hogy a fejlődés interferenciáit a bölcs törvényhozás, vagy a felvilágosult despota elháríthatja és ezután uralomra jut a fokozatos fejlődés természetes rendje.” (Nisbet, 129) Persze az egyes szerzők közt nem elhanyagolhatók a különbségek. Így Kant a felvilágosodott állapot elérését hosszú történelmi folyamatnak tekintette, az emberi nem önfejlődésének, ahol a fejlődés eszköze a reform. Nála tehát a jogalkotás a felvilágosultság fokozásához vezető változások előmozdítójaként szerepelhet.

Abban azonban a felvilágosodás hívei nagyjából (és apránként mint szilárdabban) egyetértettek, hogy a társadalom átalakításának *mértéket a jövő szab*. Ez a jövő-orientált-ság lényegében a „moderneket” (Fontenelle, Leibniz) munkásságával veszi kezdetét, akik még megelégedtek azzal, hogy a jelent a múlt fölé helyezték. Montesquieu-nél is hiába keresnénk egy határozott jövő-orientált programot. A XVIII. század második felétől már az egyszeri, egyszer s mindenkorra való és határozottan a polgári társadalom tulajdonságait őrző jövőkép válik uralkodóvá. Úgy tűnik, az „ész” birtokába jutó elmélet elbizakodottá vált. A középkori szabályozás a ratio diktálta törvényeket változtathatatlannak érezte, most éppen az ész a változtatás forrása. Hogy a felvilágosodás képviselői lényegében egyszeri változtatásra összpontosítanak, ez összefügg a filozófusok meglehetősen stacioner társadalom-felfogásával, de általánosabban az utópiák örök sajátossága is; utópisták végérvényes társadalomban reménykednek, mely, éppen mert követelmény jellegű, nem változik.<sup>6</sup>

Ha viszont a felvilágosodás az ész uralomra juttatásával a törvényekben a változtatás egyszerisége mellett foglal állást, úgy minden azon múlik, hogy hogyan hajtják végre a totális változtatást.

Ha megvizsgáljuk, hogy miként is próbálták megvalósítani ezt a döntő változtatást, úgy kétféle fő út körvonalazódik. Az egyik a Nagy Frigyes-i, a másik pedig a Francia

<sup>6</sup> Rousseau eleve kis, stacioner társadalmakban – Az utópia tulajdonságaira l. Mannheim, 1952.

Forradalom ennél sokkal radikálisabb útja, amely azonban mintegy utólagosan vesz vissza, s közelít a frigyési megoldáshoz. Persze paradoxonnak érződik, hogy a felvilágosodás a frigyési államot, majd a szabadságra kényszerítő államot kívánta meg – nemcsak logikailag, hanem társadalmi szükségszerűségként is. A paradoxont némileg enyhíti, hogy a felvilágosodás végeredményben a polgári létforma szükségleteiből, érényeiből, bornirtságából táplálkozik. Van azonban ennek a paradoxonnak egy mélyebb gyökere, és ez tulajdonképpen a polgári értelem paradoxonja: az emberi önzérlés képességének kibontakozása politikai hatalomra juttatva az önzérlést, önkorlátozást lesz. Minthogy ez a paradoxon azóta is ismétlődik a szabályozási gyakorlatban, az ismétlődés megszokása a rácsodálkozás élményétől megfosztja a paradoxont, és ily módon a paradoxont magát visszamenőleg számolja fel.

A (polgári) áruterelésben önálló, saját elhatározásukat, ésszerűségüket követő szereplők jelentek meg a polgári korszak hajnalán a gazdasági, s majd a politikai élet színpadán. Az emberek mertek a saját értelmükre támaszkodni, és éppen ez jelentette Kant szerint a felvilágosodást. Mindenkinben lakozott értelem; a törvény dolga csak annyi volt, hogy hagyják, ezen értelem érvényesülhessen.<sup>7</sup> Hogy aztán mi is az értelem, arra nézve megoszlottak a szaktekintélyek. Lehetett ez az emberben élő valamiféle „természet”, mint Rousseau-nál, de hogy milyen is volt e természet, az végül is közömbös. Nem közömbös azonban magának az észnek a természete. Az ugyanis, ahogyan az emberiség a maga önsorsmeghatározó képességét tétélezi, jelentősen befolyásolja e képesség határait, megvalósítását. A felvilágosodásnak a társadalmi változás szempontjából újszerű vonása, hogy összegzi azokat a tendenciákat, amelyek már a reneszánsztól kezdődően jelen vannak. Ez az emberi történelmet és ezen belül az emberi változást önváltoztatásnak mutatja. Az önsorsmeghatározás azonban az ész természetének megfelelően nagyon sajátos tulajdonságú. Az átfogó változtatásra törő későbbi törvényhozási művek és törekvések sugallatából adódó félreértés elkerülésére már itt le kell szögeznünk, hogy ez a polgári ész, mely a felvilágosodás, majd a polgári társadalom társadalmi-jogi szabályozását áthatotta alapvetően *kontemplatív* (szemlélődő) természetű volt. Ez viszont a társadalom átalakításának és ennek megfelelően az ezen átalakítás megvalósítására hivatottnak ítélt jogalkotásnak alapvető – gyakorlati – határt szabott. A kontemplativitás, vagyis a viszonyok olyan változtatása, melyben a változtató szubjektum inkább maga alkalmazkodik, semmint a folyamatokat dologi összefüggéseiből kiragadva, az eldologiasodást leküzdve irányítaná, épp e tulajdonságánál fogva végső fokon passzív. Az eldologiasodáson túljutó irányítás ugyanis feltételezné a társadalmi atomizáltság megszüntetését; enélkül a társadalmi ember magát a nem-izolált társadalmi cselekvő közösségét nem teheti a folyamatok irányítójává. Az „ész” kontemplatív hozzáállásában a kapitalista szubjektum-magatartás kontemplatív jellege nyilvánul meg, amelyet Lukács behatóan elemzett (1971. 340–341). Max Weber és nyomában Lukács kiemelték, hogy a bürokrácia és a jog lényegében ugyanazt a társadalmi részrendszerekhez idomulást hajtja végre. Ennek az idomulásnak a társadalmi funkciója az együttélés gazdaságilag szükséges előreláthatóságá-

<sup>7</sup> A törvényhozás és értelem kapcsolatának szorosságát jelzi, hogy Kant a konstitutív megértést a törvényhozó tulajdonságával jellemzi. Eszerint a törvényhozás nem egyszerűen szabály-levonás a jelenségek összehasonlítása alapján, hanem törvénytámaszkodás a természetnek. Ez túlmegy a kontempláción. (Kants Werke A 126.)



nak, kalkulálhatóságának biztosíthatósága. Ez az előreláthatóság – beleértve az igazgatási gépezet gépszerű működtetéséhez szükséges előreláthatóvá tételt – azonban világtörténelmi távlat nélküli: megelégszik és meg kell elégednie az *egyedi* cselekvés előreláthatóságával és így le kell mondania a továbbra is a spontaneitásból összetevődő társadalmi mozgás tényleges irányításáról. Másszóval az „összfolyamat viszonylagos irracionálisát” nem képes felszámolni. A társadalom élete kicsúszik ebből a racionalitásból, az egyéni szinten viszonylag megnyugtató módon szabályozott csődeljárás például nem képes a gazdasági válságot, mint gazdasági problémát rendezni. Ugyanakkor a szabályozás számára ennek a változáshoz való igazodásnak a tényleges horizontját a már említett gazdasági ésszerűség és a formális jogi (hivatali) racionalitás igen szűkre szabja. A tényleges szabályozás ugyanis csak egy érdemileg nem változó, de adott határok közt kétségkívül mozgásra képes gazdaságot reprodukál, vagyis olyan spontán egyéni változásokat feltételez és enged meg mindössze, melyek sosem lépnek túl a szabadpiaci társadalmon és annak játékszabályain.

Ez a kontemplatív szemlélet végső fokon a XIX. századi diadalmas polgárság jog- és társadalomszemlélete. Vajon az ész jogának tartalmát meghatározni akaró filozófusok közvetlen közösségben lennének ezzel a szemlélettel? Vajon nem túlzás-e a felvilágosodott Wohlfahrtstaatok fontoskodását a szabadverseny rendszerével közös nevezőre hozni? Kétségtelen, a felvilágosodott ész filozófusi tartalma és azon formája is, amilyené az uralkodók a maguk szája íze szerint átalakították és a nép gyomrába töltötték, sajátosan előlegezik azt, amit éppen ma a részracionálisokra szétválasztott ész művel az ellenőrzése alól kicsúszott valóság-egész megszelídítésére a „tervez[get]ő” jóléti államban,<sup>8</sup> mely történelmileg éppen az ellentétének látszó szabadversenyliberális államból nőtt ki. Hogy azonban a felvilágosodás szabadság-párti értékrendje végül is hogyan vezetett a részletező és a szabadságot gyakorlatilag korlátozó szabályozáshoz, annak magyarázatát a fennálló társadalmi intézményrendszerben kell keresni. Csak konkrét összefüggések ismeretében válik világossá, hogy miért veszítette el a polgári és politikai szabadság a szabadelvűséget (*Burke*). Ez egyébként minden újat kívánó szabályozás problémája: a fennállóval szembeni érvényesülés. Ahogy Rousseau mondotta, a probléma az, hogy az embereknek a törvények létrehozásakor már olyanoknak kellene lenniük, amilyenekké a törvények által kell válniuk. A szabályozás energiájának nagyobb része a hagyományok megtörésére, vagy a fennálló megnyerésére megy el, és ez alakítja át, ezt torzítja el az eredeti elképzeléseket a felismerhetetlenségig. „A törvényhozó munkáját nem az teszi nehezzé, amit alkotni kell, hanem az, amit le kell rombolni” (*Rousseau*, 515). Gondoljuk csak meg, Nagy Frigyesnek egy elmaradott ország szegény – és helyzetüknél fogva önálló gondolkodásra képtelen – embereit kellett a jóléthez és felvilágosultsághoz elvezetnie, a feudális önkényben érdekelt földbirtokos csoportok ellen-

<sup>8</sup>A folyamat – mely azután a jogpozitivizmusban teljeseedik ki – itt is munkálkodik. *Lukács György* pl. rámutat arra, hogy már a kantianus Hugo követelése szerint „le kell mondani a jog észalapokon történő megindokolhatóságáról, tartalmi racionalitásáról; hogy a jogban nem szabad egyebet látni, mint formális kalkuláció rendszert, melynek segítségével bizonyos cselekvések szükségszerű jogi következményeit . . . a lehető legpontosabban, legegzaktabb ki lehet számítani”. (1971. 356.) Amikor aztán a jogpozitivista ideológia e formalista redukciót végrehajtotta, megnyílt a jelenkori – jóléti és technokratikus – racionalitással való megtöltés lehetősége. A jelenkor átfogó tervezési törekvéseinek jogba írása útjából jórészt elhárult ezzel az akadály – akárcsak a felvilágosodás korában.

állása közepette. Nem csoda, ha ő is a körülmények logikájának foglya maradt, ahogy a feudális erők megtörésére való törekvés vezetett a Francia Forradalomban is a szabadság korlátozására és végül az egész forradalom kifulladására a napóleoni rendszerben, mely az autonómiát a magánszférában (Code Civil) is csak töredékesen ismerte el. A jólét előmozdítására hivatott társadalmi változtatási észprogram gyakorlati kivitele szempontjából nem kevésbé meghatározó volt a felhasznált *eszköz*. A polgári forradalmon keresztül nem ment államalakulatokban, így Poroszországban és Ausztriában a bürokrácia beavatkozásával kellett biztosítani a társadalmi jólétet, amelynek csak része volt a *sapere aude*. (Franciaországban bizonyos fokig hasonló a helyzet a „szabadságra kényszerítés” típusú beavatkozás esetében az ellenséges fenyegetés közepette.)<sup>9</sup> Az észprogramok ellentmondásos megvalósulása és tágabban a társadalmi változások jogi előmozdítása szempontjából kiváltképpen fontos az a bürokráciára támaszkodás, amely modern formájában ekkor jelentkezik először a történelemben. A bürokrácia létrejötte ugyanis sajátos társadalmi visszahatással jár: „felfokozza az emberekben azt a szubjektív érzést, hogy most már okvetlenül szervezeten, közös gazdasági tevékenység alapján és földrajzilag nagy területekre kiterjedően, egyszóval bürokratikusán kell gondoskodni a legkülönbözőbb életszükségletekről”. (Weber, 1967. 272.) Vagyis a társadalmi problémák megoldására szinte reflexszerűen bürokratikus jellegű recept kínálkozik. Ráadásul a szociálpolitikai és a közös gazdálkodáshoz szükséges technikai célszerűség is a bürokratizálódás irányába hat. A felvilágosodás az önálló gondolkodás szükségességét, az emberi ész szabadságát hirdette, mégis (úgy tűnik) szükségképpen kényszerült egy egyetlen (központi) ész érvényesítőjének támogatására. Ha viszont ez történelmileg szükségszerű volt, aligha csodálkozhatunk a leghatásosabb, legkiválóbb – a felvilágosodás filozófiai fő vonalán és így annak természetjogias egyoldalúságán túllépő – gondolkodók hasonló irányba eső fejtegetésein. Nem csodálkozhatunk tehát azon, ha Kant végeredményben Nagy Frigyes teljesítményét igazolja, ha Bentham II. Katalin cárnőt tünteti ki reform-elképzeléseivel; és Kant esetében valószínűleg nem szervilizmusról van szó, mint ahogy Bentham számára fel sem vetődhet egy ilyen szempont. Talán nem is pusztán Frigyes teljesítménye és a fejlődés általa megnyitott – Kant is láthatta – zsákutcája lelkesített, hanem egyszerűen az észposztulátumok mellett a törés szükségszerűnek mutatkozott. Kant legalábbis megérezte ezt, ami pedig Rousseau-t illeti, ő valószínűleg előre látta a történelmi körülmények ellenállásából adódó, történelmileg szükséges kerülő utakat, azt, hogy a szabadsághoz (felvilágosodottsághoz) – vagy az ő kifejezésével „természetességhez” – éppen a kiindulópont feladására lesz szükség. „Nincs többé más orvosság csupán egy forradalom, amely csaknem olyan félelmetes mint ama baj, melyet meggyógyítana.”<sup>10</sup>

A felvilágosodás legnagyobb filozófusainál, Rousseau-nál és Kantnál rendkívüli éles-séggel és részben profétikusan körvonalazódik a társadalom jogi eszközökkel való változtatásának egyik alapvető problémája, nevezetesen, hogy a jog, amely az egyén szabadságának kibontakozását lenne hivatott biztosítani, miként vezet a társadalmi változtatás jegyében az egyes ember megváltoztatásához és ily módon szabadságának korlátozásához.

<sup>9</sup> Angliában a beavatkozás-mentesség talaján álló politikai filozófia és a csak nagyon korlátozott szabadságot biztosító kegyetlen és zűrzavaros jogrend között óriási volt a távolság. Jogi szempontból szinte jobbnak tűnik az alattvaló helyzete a 18. század végén Kelet-Poroszországban, ahol minden igazgatási aktus ellen lehetett fellebbezni, mint a szigetországban.

<sup>10</sup> Idézi Ludassy, 1978. 819.

Rousseau-nál a gondolatmenet, mely idevezet, a következő: Mint *Cassirer* kimutatta, a természet szerint élni Rousseau értelmezésében nem törvénynélküliséget jelent, hanem az egyéni lét külsőlegességének megszüntetését. A saját törvény szerint való élet teljes humanizáltsága, az elidegenedettség megszüntetése: íme, ez Rousseau programja. Csak-hogy az ilyen feltételeket biztosító *társadalom megteremtését nem lehet az egyénre bízni*. Erre az általános akaratot kifejező törvények uralma a hivatott. Csak, ha ily módon megszólalhat majd a kötelesség hangja, akkor kényszerül az ember az ész tanácsát meghallgatni (*Rousseau*, 483; *Társadalmi szerződés*). Az ideális rousseau-i köztársaságban „a házak fala áttetsző”, és a polgárok ellenőrizhetik egymást, ha pedig ez nem elegendő, akkor további kényszerítésre is mód nyílik.

Még nyíltabb és brutálisabb a törés Kant esetében, akinél az egyértelműen szabadságpárti kiindulópont és az engedelmesség apologetikáját adó késői művek között a szakirodalom minden erőfeszítése sem tudott megfelelő, megbízható hidat verni. Kant ismeretelméletileg kondicionált fejtegetéseit csak témánk szempontjából érinthetjük, vagyis mindössze azzal foglalkozhatunk, milyen mérvű beavatkozást enged Kant a jognak a társadalom viszonyaiba, különös tekintettel az egyénre. A jog határai Kantnál a jog társadalmi funkciójából adódtak: a jog a legnagyobb szabadság biztosítója: azé a szabadságé, amely még összefér a másik szabadságával. „Az emberiség összes képességének kifejlődése csak a társadalomban, mégpedig csakis olyan társadalomban lehetséges, amelyben jelen van a legnagyobb szabadság, s ezzel tagjainak általános antagonizmusa, de egyben a szabadság legfontosabb meghatározása, s határainak biztosítása, hogy összeférhessen mások szabadságával; a természet azt is akarja, hogy az emberiség ezt mint rendeltetésének minden célját, maga valósítsa meg. Ily módon az emberi nem számára a legnagyobb természetadta feladat egy olyan társadalom, amelyben a külső törvények alatti törvényes szabadság a lehető legnagyobb mértékben együttjár az ellenállhatatlan hatalommal . . .” (*Kant*, 1974. 67–68). Az ellenállhatatlan hatalom említése a szabadság hangsúlyozása közepette Rousseau-ra emlékeztet, de a szabadság és jog kanti fogalma egyaránt kizárja, hogy az ember nagyobb mértékben korlátoztassék annál, ami szükséges ahhoz, hogy a másik ember is megőrizhesse emberi minőségét. Éppen ez Kant legnagyobb vonzereje, hogy ti. a szabadság védelmében a lehető legmesszebb megy, miközben éppen az uralom kategóriáján keresztül képes a szabadságot megőrizni. A törvény, a jog a mások és a saját szabadság megőrzéséhez szükséges önuralom lesz.<sup>11</sup>

A jog, mely kényszerjellege folytán az ember felletti hatalom eszköze, a kanti ideális állapotban nem fordulhat az ember ellen. Az ember öncél; senki más eszközevé nem tehet. A jogból ugyan nem hiányzik a kényszerítés, alapvetően azonban – létrejötté és az abból adódó tartalmi mozzanatok miatt – önkéntes követésre számíthat, vagyis a hatalom (uralomként) éppen a jogi minőség által legitimálódik. Ez a sajátos legitimáló tulajdonság, jogi minőség a jog egyetemességéből, általánosságából adódik.

A strikt jog – olvashatjuk a *Rechtslehre* Bevezetőjében – azon lehetőségként is meghatározható, mint az egyesnek mindenki más szabadságával általános törvények szerint összeférő általános kölcsönös kényszerének lehetősége (VI. 232.), vagyis a jog a szabadság szempontjából legitimált kényszerhasználat, tehát az „ellenállhatatlan hatalom”

<sup>11</sup> Az önuralom megfelel az önmaga korlátait *felismerő* ész kritikai tevékenységének: a kritika lesz az önuralma. (*Gerhardt*, 60.)

nem korlátlan és nem önkényes, az egyének szempontjából nézve pedig tulajdonsága, hogy egyenlő kényszer, amennyiben az állampolgárok egymással szembeni viszonyáról van szó.<sup>12</sup> Éppen ezért a jog nem a teljes egyenlőtlenségben és alávetettségben élők egyenlőségére vezet, mint Rousseau-nál. De vajon létezhet-e olyan jogrend, melyben mindenki a maga ura (polgártársaival szemben és törvényt érvényesítő hatalommal szemben)? Az előbbi a magánjog, az utóbbi az államjog problémája. Már a magánjogban – ahol az ember mint emberhez viszonyul társaihoz – kezdődnek a bajok, hiszen még Kant sem tagadhatta a szerződéses alárendelődés tényét, de szerinte a szándékos egyenlőtlenség nem szünteti meg a partner szabadságát. Ha mégis így lenne, úgy a szerződés eleve semmis. Az empirikus világ beszivárgásának (már e ponton érezhető), a kanti öncélú emberek világa nem tud ellenállni. Eléri őket is az a végzet, amelyet Rousseau eleve elkerülhetetlennek tart. Ez válik világossá a politika világában, ahol úr és szolga között az hozza létre a kapcsolatot, hogy egy célra szerveződnek, egyetlen akaratnak rendelődnek alá: „senki sem rendeli alá magát a másiknak, hanem mind az egésznek, vagyis az egységhez tartozik” (XIX. 449.). Olyan kaput nyit ezzel Kant, melyen át egyenesen mindenkori hatalom szabadságsértő önkényét fogja igazolni. Kétségtelen ugyan, hogy az egységes cél, melynek alárendelődnek, az ész uralmának érvényesülését jelentheti, ez pedig olyan állapot, mely éppen az egyén háborítatlan önvezérlésében áll. Minél nagyobb a szabadság, annál inkább erősödhetne az ésszerűség. De nincs biztosíték arra, hogy az egyes emberek, vagy a szuverén ésszerűen, illetve a kategorikus imperativusz igazsága szerint cselekszenek. Ebben Kant mint filozófus persze ártatlan, hiszen ő csak egy utópiát rajzolt, posztulálta a szabadság jogrendjét. Hogy a posztulátumot nem tudta elég távol tartani a létező világtól, az az elméletek védtelenségéből szerzett tudomásunk fényében aligha meglepő. Az ideális állam persze nem tesz egyebet, mint „jogállapotot biztosít, vagyis hogy mindenki a maga jogát megkapja”. (VI. 311.; VIII. 794.). Elvileg az államalapítás folytán mindenki társszerzője a törvénynek; gyakorlatilag az erőszak a kiindulópont, de közjognak meg kell felelnie a szerződéses fikcióban rejlő követelménynek. Ez (a *Gemeinspruch* szerint) azt jelenti, hogy a törvényhozónak úgy kell hoznia a törvényeket, mintha egy egész nép akaratából származnának ezek, és úgy kell tekintenie valamiennyi alattvalót, mintha az hozzájárulását adta volna a törvényhez, vagyis (látszólag) olyan törvényt kell hoznia, amíhez hozzájárulásukat adnák. Legalábbis ez az egyik lehetséges értelmezés. Ebben az esetben döntő lenne a különbség Rousseau-hoz képest, hiszen az állampolgár csak akkor egyezne bele bizonyos törvényekbe, ha azok összeférnek saját szabadságával. Elképzelhető azonban, hogy e kijelentés csak fiktív legitimáció tényleges képviselő vagy közvetlen cselekvés helyett és az azok demokratizmusából adódó kényelmetlenségek kikapcsolására. És éppen ezt az értelmezést támasztja alá, hogy a jogállam biztosítására szolgáló célszerűségi törvényeket *ab ovo* legitimálja a fiktív eredeti szerződés, noha egy pillanatig sem tagadható, hogy a célszerűségi törvény nagyon is célszerűtlen lehet. Már most az előbb említett legitimálás folytán az ellenállás Kant szerint a „legnagyobb büntett”.

<sup>12</sup> A jog az alattvalókról szól, de nem annyira nekik, mint inkább a hatalom gyakorlóinak. Hogy a magatartás megfelel-e külsőleg a szabálynak, annak megítélésére még a magánjogban sem hivatott a *Gewalt*-tal nem rendelkező személy. A *Staatsverwalter* (és ide vonhatjuk a bírót) ismeri el az alattvaló számára, ami az övé. (*Kants Werke*, VI. 317.)

A következmény meglehetősen elszomorító. Az egyén a polgári társadalomba lépve az ész uralma alá kerül, csakhogy ehhez *alattvaló*vá kell tennie magát.<sup>13</sup> Ám érdekes módon éppen ez az alattvalói állapot jelenti a leghatározottabb szakítást a korabeli jogi szabályozás mindennapi életbe avatkozásával. A Nagy Frigyes által is vallott jogalkotási célkitűzés az államfelvilágosultság volt, melyet a közhaszon szempontja vezetett. A szakítás Kantnál a következőkben áll: közcél minden társadalmi tényben van, de öncélú társulás (az állam) egyetlen van. Öncél pedig az, amivel mindenkinek rendelkeznie *kell*. A kötelességre épít tehát Kant, ily módon szakít az államfelvilágosodás eudemonizmusával. Ezt maga is hangsúlyozza: *a boldogság elérése eszközeinek előírásával a szabadság jogának nincs dolga*; „a boldogság célja nem szerepelhet a törvényben meghatározó indítékként”. Jellemző, hogy Kant Nagy Frigyeset nem jóléti politikájáért, hanem a felvilágosodásban – szerinte döntő – lépést jelentő (vallási) toleranciája miatt ünnepelte.

A kötelesség Kant szemében „nagyszerű, fenséges szó”, és eredetileg nem jelent többet, mint a gyakorlati ész imperativusának való engedelmisséget, az akarati autonómia tiszteletét. Ebben az esetben az ember, mint törvényhozó önmagával szemben válik kötelezetté. Igaz, hogy kötelezettségének tárgya „a minden vonzalom nélküli” cselekvésre vonatkozik. A későbbi jog- és ideológia fejlődés során azonban a kötelesség, melynek kiüresítését éppen Kant indítja meg, a jogpozitivisták elméletben az újabb állami beavatkozás, mégpedig tetszőleges beavatkozás (akár a közjóra irányuló, akár egyéb), legitímálását teszi lehetővé.

A jog Kant életévének előrehaladtával, a porosz politikai reakció fordulatával és a Francia Forradalom komor kiúttalanságával csökkenő mértékben elégszik meg az öncélnak tekintett ember szabadsága *külső biztosításával*, – noha Kant sem vonta vissza azt, hogy ez utóbbi lenne az eszményi állapot. Jellemző, hogy az *Örök béke*ben (1795) már egyértelműen különválasztja a jogi szabadságot, mint ami nem bármi megtételére vonatkozó jogosultság az egyén önkénye szerint (amennyiben nem igazságtalan másokkal szemben), hanem külső szabadság, mely abban a képességben áll, hogy az ember nem engedelmeskedik más külső törvénynek, mint amihez hozzájárulását adta. (A hozzájárulás fiktív, de normatív szerepére már utaltunk.) Persze a törvénynek való engedelmisség, mint önkötelezés éppen a szabadsághoz szükséges.

A Kant által megfogalmazott jogfelfogás kifejezett és hallgatóságos formában, majd újra felmelegítve a jog és szabadság viszonyának igen különböző felfogásaira hatott. Elegendő, ha Fichtére, Ahrensre, majd a neukantiánusokól Rawls-ig terjedő vonulatra utalunk. Fichte individualista természetjogot hámozott ki Kantból, Ahrensnek a személyiség fejlesztését középpontba állító ésszerű szabadságtana viszont huszonnégy kiadást ért meg.<sup>14</sup> A szerzők egy része a jog céljának az egyéni szabadság maximálását tekinti, gyakorlatilag pedig minimális korlátozást kívántak. Ez az irányzat egyébként Angliában Locke-ra, illetve a skót morálfilozófiára és a politikai közgazdaságtanra vezethető vissza és Kant mellett a későbbi liberalizmus másik forrása. Ebben a felfogásban a jog „felügyeli” a szabadság emberek közti elosztását. Egy másik irányzat azonban Kantra hivatkozva elég-

<sup>13</sup> Persze, *amennyiben* a törvény *általános*, az állampolgár saját önállóságát emeli általánossággá, ha tehát ilyen törvénynek engedelmes az alattvaló, magának engedelmes (vö. VIII. 290.).

<sup>14</sup> Cours de Droit Naturel. Első kiadás 1837. Stone, 1965. 86.

telennek tekintette a kényszer (korlátozás)-mentességet; ehelyett az emberi tökéletesedés megvalósítását kéri számon a jogon. Ennyiben a felvilágosodás egyik célkitűzését viszi tovább. „Ez utóbbi irányzat, amely a jogi korlátok jelenlétének vagy hiányának *hatására* irányítja a figyelmet, ahelyett, hogy a korlátot, mint olyant elítélné, előreveti a XIX. század vége felé bekövetkező elfordulást az individualista kritériumtól.” (Stone, 1965. 87.)

Kant tanításában végül is nincs biztosíték arra, hogy a törvény nem kerekedik az emberek fölé, pontosabban, hogy a törvényhozó emberek nem használják a törvényt a többi elnyomására. Az emberi önmeghatározás eredeti kanti elvének végigvitelét a legkövetkezetesebben az elmélettörténetben talán a fiatal Wilhelm von Humboldt vállalta. 1792-ben íródott *Ideen zu einem Versuch, die Grenzen des Staats zu bestimmen* című munkája azonban – és ez nem véletlen – csak halála után jelent meg teljes egészében.<sup>15</sup>

Eltékinthetünk ehelyütt attól, hogy milyen belső emberi tulajdonságokat hordozó lényt képzelt el Humboldt a német szentimentalizmus és némi romantikus érzelmisszтика hatására. Mindenesetre „az ember igazi célja . . . erőinek legteljesebb és legarányosabb kifejlesztése egy egésszé” (196) – ez pedig a goethei klasszicizáló humanizmus eszményeinek felel meg. (Később mély egyetértés alakult ki közöttük). Ennek a „kifejlődésnek” feltétele a szabadság, és ami ez utóbbiból következik, a „helyzetek különbözősége”. A szabadság a különböző cselekvések megtételének lehetősége. A hangsúly a szabadság kivívásán van – így kerül el Humboldt a szabadság szabályozásának kanti antinómiáját, ahol a magánszféra szabadságának növekedése épp a közszabadság csökkenésével arányos, míg a biztonság ez utóbbival nő; vagyis a közszabadság a magánszabadság korlátozására vezet, és a jólétről való gondoskodás a Wohlfahrtstaat-ban a kreatív energiát csökkenti, mert egyoldalúságba kényszeríti az egyént. Márpedig, véli Humboldt, ha az ember különbözősége való jogát nem ismerjük el, ezzel „tagadjuk az emberiséget”, mely a *különbözőség kölcsönhatásban* történő kifejlesztése. Az egyneműsítés esetén „az embereket géppé akarnánk átalakítani”. De ha az önfejlődéshez nem elég az izoláltság, ha ehhez társas kapcsolat kell, úgy miként kerülhetjük el, hogy az emberek egymást eszközzé tegyék; s ha ezt épp a törvény akadályozza meg, úgy fennáll a veszélye annak, hogy megint csak egyneműsítünk.<sup>16</sup> A jóléti állapot jellemző ezen egyneműsítés különböző személyek tömegére vonatkozik és az individualitást kompromittálja az elkerülhetetlenül általános szabályok alkalmazásával. Ezen szabályok általánossága lényegében megakadályozza az ember személyes egyediségének és eredetiségének kibontakozását. Az állam ugyan az egyénen próbál segíteni, de ehelyett csak „elmechanizálja”. Humboldt rendkívül kritikusan, sőt gyanakvón viszonyult kora államához.

Humboldt nál az ember kibontakozása a munkatevékenység által valósul meg, s itt döntő a különbségtétel, amelyet Humboldt alkalmaz, hogy ti. ez magában a folyamatban és nem az eredményben áll: az ember az, amit csinál és nem az, amit birtokol. E tétel személyiségfejlesztésre vonatkozó igazsága a mai lélektani ismeretek tükrében tagadhatatlan, szociálisan haladó jellege (a tulajdon tagadása a tevékenységgel szemben) szintűgy. De

<sup>15</sup> E késői megjelenés ellenére számottevő hatást gyakorolt, különösen Mill-re, aki azonban már nem annyira az állam, mint a többség zsarnokságával szemben kívánta védeni az egyéni autonómiát (Schieder, 190.).

<sup>16</sup> Nem mintha a törvény korlátai közötti működés bizonyossággal biztosítaná az eszközzé tétel elkerülését.

az objektiváció hatását, jelentőségét ezen az alapon sem lehet felszámolni: az ember és az emberiség nagy problémája éppen az, hogy személyes mivoltában meg tudja-e haladni a vele szemben uralomra került, általa teremtett tárgyasultságot.<sup>17</sup>

Humboldt Mirabeaut idézi: „a biztonság és a személyes szabadság az egyedüli dolgok, melyeket egy izolált lény nem biztosíthat önmaga számára”. – Ez, és csak ennyi az állami törvény területe. Humboldt nem ismer e téren engedményt, kifejezetten elvet minden gazdasági beavatkozást, bármit, ami a nemzet fizikai állapotát érinti. A házasság–magánszerződés; a nevelés vagy vallásügy – érinthetetlen. Kétségtelen, semmi sem bizonnyítja, hogy az állami, tehát az erőhatalomra és bürokráciára épülő megszervezés a legjobb szervezési forma, különösen nem, ha a fejlett személyiség *önként ellátja e feladatot*; csakhogy ettől az optimumtól ma is igen messze vagyunk. Humboldt szerint azonban a *Bildunghoz* szükséges együttműködés önkéntes, nem állami, hanem organikus szervezetekben valósul meg. (Az organikus kifejezést nem véletlenül használjuk, hiszen Humboldt és Goethe állandóan botanikai analógiákkal élt.) Igaz, Humboldt, mint gyakorlati politikus ezeket a spontán közösségeket végül is a népszellem áthatotta nemzetben találta meg, és ez alighanem elkerülhetetlen volt a nacionalista ébredés korában. Ami azonban előremutató és ezért lényeges: az az állampolgárok közvetlen kapcsolatára épülő közösségek kiemelése, éppen az állami kapcsolatok rovására.<sup>18</sup> Mindenesetre a joggal való változtatás nagy társadalmi alternatívája világosan kibontakozik ebben a humboldti elképzelésben, különösen, ha az önszabályozásnak ezen elméletileg megfogalmazott lehetőségét az alternatíva másik, a valóságos fejlődési vonalhoz lényegesen közelebb eső vonulatával összevetve értékeljük. Ez utóbbit *Rousseau* fogalmazta meg látnoki erővel: „csak amikor a kötelesség hangja veszi át az érzékek ösztönzésének és a jog a testi vágyaknak a szerepét, csak akkor kényszerül rá az ember, aki mindaddig egyedül önmagára volt tekintettel, hogy más elvek szerint cselekedjék, és mielőtt engedne hajlandóságainak, hallgassa meg az ész tanácsát. (483) . . . Hogy tehát az általános akarat hangot kapjon, az államon belül nem szabad kisebb társulásoknak létesülnie, és minden polgárnak csak saját nevében szabad véleményét nyilvánítania”. (493)

A felvilágosodás kimagasló gondolkodóinak álláspontjait összegezve a változás és jog összefüggésrendszerében a következő elemek érdemelnek figyelmet:

1. A felvilágosodás a társadalom jogi változtatásának lehetőségét elismeri, ennek eszköze alapvetően a megfelelő intézményes rendszer létrehozása.

<sup>17</sup> A tárgyasult struktúrák nemcsak alakítják a személyiséget, de éppen ezek jelentik a korábbi személyiség-formálás eredményei továbbadásának módját. Az olyan perszonális jellegű kultúra-átadó eszközök mint a nyelv, a mesék stb. maradnak a fejlődés útja; ez jellegzetes romantikus ábránd. Sőt, talán épp ez a német romantika legsajátabb illúziója, amit a klasszicista humanisták is elfogadtak. Humboldt nem véletlenül lett nyelvészként világhírű, amint az ő befolyása alatt álló berlini egyetem jogász-sztárja, Savigny sem véletlenül a nyelvet teszi a jogfejlődés modelljévé.

<sup>18</sup> A közösségekből felépítendő állam lesz Humboldt-nál az eszmény akkor is, amikor már a porosz alkotmány reformtervén dolgozik (ez *Tessitore* szerint 1819-re tehető). Még ugyanezen évben kérnie kellett nyugdíjaztatását. – Az anarchista konföderációkkal fennálló szerkezeti hasonlóság mögött a korabeli viszonyok közt alapvetően reakciónak számító megfontolás húzódott meg. Humboldt a rendek „természetes” közösségéből kívánta felépíteni az államot. Más kérdés, hogy királyának ez sem volt elég konzervatív.

2. A felvilágosodás hangsúlyozza az ember önsorsmeghatározó képességét és egy, a történelemben máig megoldatlanul maradt alternatívát vet fel ezzel kapcsolatban, nevezetesen, hogy vajon ez az önsorsmeghatározás az emberi nem joga, avagy az egyes egyéné.

3. A felvilágosodás individualisztikus tendenciái ez utóbbi választ támogatják, abban legalábbis feltétlenül, hogy elutasítják a jóléti állam autonómiát kizáró mindent jobban tudását és gondoskodását.

#### IV. A beavatkozásellenesség sokarcúsága

A gazdasági és politikai intézmények elemzői már hosszú ideje kimutatták, hogy a XIX. század első felének jellegzetesen beavatkozásellenes álláspontja, a liberalizmus, az állam éjjeliőr szerepe, a tiszta szabad verseny stb. mind egy átmeneti állapot tünete volt, s valójában sosem érvényesült abban a teljességben, ahogyan azt a kortársi és későbbi hívek hirdették. Az is ismeretes, hogy a *liberalizmus* szóval összefoglalt irányzat fölöttébb heterogén, és talán csak történelmi pozíciója, a felvilágosodás és a forradalom polgári vívmányainak szelídített formában megőrzése teszi közös névre érdemessé. Olyan „egység” ez, mely semmiféle elemzés kritikáját nem viseli el. Mindezen ellentmondások közepette is nagy fontosságot kell tulajdonítani a jogi szabályozás és a társadalmi változás kapcsolata szempontjából a XIX. század első felének, amelynek vívmányai, úgy tűnik, mára végérvényesen meghaladottá váltak, egyebek közt azért is, mert éppen ez a korszak, illetve e korszak liberális berendezkedése vált a kapitalizmus számára a mai napig teljességgel meghaladni nem tudott viszonyítási ponttá.

A XIX. század első felében a polgári gondolkodás és a polgári hatalom gyakorlói számára a kiindulópont, legalábbis hivatalosan, az egyén, mégpedig egy szabad polgár módjára gondolkodó és viselkedő egyén volt. A felvilágosodás ígérését többé-kevésbé beváltottnak tartották e kor hatalomgyakorlóit, érdemi változást nem kívántak, sőt a politikai hatalom a Szent Szövetségben éppen a viszonyok konzerválására törekedett. Az alapvető irányzat tehát a változásokat legfeljebb a maguk spontaneitásában fogadta el, de semmiképpen sem fogadhatta el azt, hogy a változások az állam erőfeszítéseként jönnek létre, illetve, hogy azokat a törvényhozás mozdítaná elő. Természetesen abban a mértékben, ahogy egy-egy országban a polgári társadalom kiépülése előrehaladt, ez az álláspont mást és mást jelentett. Jellemző ebből a szempontból Franciaország, Németország és Anglia különbsége. Németországban az uralkodó jogideológia, amelyet Savigny képvisel, az organikus fejlődés álláspontját vallja, és ezen az alapon ellenez minden aktív törvényhozási beavatkozást a társadalom viszonyaiba. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy liberális abban az értelemben, hogy elismeri az egyén szabadságát. Az eredmény azonban az adott társadalmi viszonyok közepette éppen a feudális berendezkedés megőrzése. Angliában ellenkező a helyzet, itt meglehetősen aktív törvényhozási politikát folytatnak, de éppen azért, hogy eltöröljék a még meglévő előjogokat, és teljessé tegyék a szabad versenyt. Végül Franciaországban jellemző módon rendkívül erőteljes az állam beavatkozása már ebben az időszakban is; és bár a hivatalos ideológia liberális, még az egyéni szabadságjogokat is erősen korlátozzák az arisztokratikus előjogok védelmében.

Mondottuk már, hogy a liberalizmus mint összefoglaló kategória inkább nehezíti, semmint könnyíti az eligazodást a korszak álláspontjainak útvesztőjében. Egy liberális



értelemszerűen az egyéni szabadságot pártolja, de ez a liberálisnak nevezett szerzők esetében általában csak másodlagos fontosságú. Bentham és James Mill elsősorban utilitáriánusként jellemezhető, hiszen mindent a lehető legnagyobb szám boldogsága szempontjából vizsgáltak. Cobden a versenyképes ipar (Manchester) prófétája, ő verseny-szabadságot akart, és kevésbé érdekelte, hogy mi történik e közben a szegény egyénnel; a politikai szabadságot is csak a gazdasági szabadság elérése eszközeként használta fel. Guizot és társai politikusok voltak, akik mindennél jobban félték a választók tömegétől, tehát korlátozták a választójogot, ugyanakkor egy gyenge ipart kellett védeniük, vagyis nem fogadhatták el a gazdaság, a verseny szabadságát (*Beau de Lomenie*). Benthamnál a biztonság és közboldogság, Cobdennél a gazdasági szabadság önkénye, a francia liberálisok esetében pedig a politikai és a gazdaságpolitikai gyakorlat egyaránt az egyéni szabadság és kezdeményezési lehetőség ellen fordult. Bár elvileg el kellene utasítania a liberálisoknak a törvények felhasználását egy kívánatosnak tartott társadalmi állapot elérésében, a valóságban az ideológusok álláspontja legalábbis ambivalens ebben a korszakban. A megítélést tovább nehezíti, hogy a liberalizmus nemcsak sokféle jelentésű, hanem a hatalomhoz való eltérő viszonyt is jelent. Olykor pusztán filozófiai elméletet értünk alatta, olykor politikai követelményt, melyet a hamarosan hatalomra kerülő és arra sandító ellenzék fogalmaz meg; hol meg egyenest kormánypolitikáról van szó. A liberálisok ekkor még többé-kevésbé a szabadversenyos kapitalizmus hívei, márpedig ez, amint azt Adam Smith logikailag kimutatta, a laissez faire beavatkozás-ellenességét jelenti. Adam Smith azt tanította, hogy a dolgok *természetes menetéből* következik, hogy a mezőgazdaság, az ipar és majd a külkereskedelem, mint egy-egy lépcsőfok vezet a nemzetek gazdagságának fokozásához. Ezt azonban az állami beavatkozás, nevezetesen Smith fő ellensége, a merkantil politika megzavarta. *Nisbet* szerint *A nemzetek gazdagságának* a leghatékonyabb befolyást gyakorló mondata, amely az egész XIX. századi angliai gazdaságpolitikát megváltoztatta, a következő volt: „bizonyos mértékben a dolgoknak ezen természetes rendjének kellett volna bekövetkeznie minden társadalomban, azonban Európa valamennyi modern államában számos vonatkozásban ezt teljességgel megfordították”. (Smith itt arra utal, hogy a merkantilizmus a külkereskedelemből előbb akart gazdagságot szerezni, mint az iparból.) Csakhogy ez a gazdasági szempontból talán hatékony smith-i álláspont teljesen figyelmen kívül hagyta a társadalmi következményeket, az a hatást, amelyet a szabadverseny a szegényebb rétegek helyzetére gyakorolt, és ami ezeknek és néhány más rétegnek is elviselhetetlen volt, ami viszont a politikai hatalom gyakorlása számára nem maradhatott következmények nélkül. Részben már a Francia Forradalom előtt ilyen szempontok vezették a közjó érvényesítésére törekvő uralkodókat, különösen Nagy Frigyes, aki éppen azért terjesztette ki figyelmét a társadalom valamennyi rétegébe tartozó egyed viselkedésére, hogy a szabadverseny káros hatásait kiküszöbölje (*Tessitore*, 19.). Az események természetes menetébe vetett hit mint legitimáló erő természetesen nem maradhatott figyelmen kívül – látni fogjuk pl., hogy a német reakció, vagy általában a Francia Forradalom utáni időszak konzervatív ideológiája mennyire támaszkodik erre az érve. De a Francia Forradalom után semmiképpen sem lehetett hosszútávon figyelmen kívül hagyni az ideológiában, hogy a társadalom nemcsak az uralkodó osztályokból, illetve a polgári rétegekből áll; valamilyen mértékben el kellett ismerni a szegény egyedeket és rétegeket is; legalábbis a létminimum szintjén. A Francia Forradalom, illetve a felvilágosodás gondolati öröksége miatt nem lehet figyelmen kívül hagyni az egyetemes

emberiség gondolatát sem, ami persze nem akadályozhatta meg azt, hogy meghamisítsák ezt a nacionalizmus osztályszempontból hamis népközösségével.

a) *Savigny*.<sup>19</sup> A vázolt problémára adott határozottan forradalomellenes, de egyes elemeiben egyúttal határozottan polgári válasz német földön született, és a német elmaradottságot ismerve ezt természetesnek tarthatjuk. Az álláspont, mint *Savigny* tanításából kitűnik, nem tagadta ugyan a társadalmi átalakulást, de ellenezte a társadalmi változtatást és különösen annak törvényhozási úton való előmozdítását. Éppen ezért az irányzat, bármennyire óhajtotta volna a liberális egyéni szabadság megvalósulását — már csak Kant tagadhatatlan ösztönzésére is —, felvetett javaslataival a kodifikáció-párti és ugyancsak kantianus *Thibaut* vagy *Feuerbach* elképzeléseinél kevésbé szolgálta az említett célkitűzést. Nem hoztak „beavatkozó” törvényeket, ehelyett igyekeztek dogmatikailag kidolgozni a szabadság jogi érvényesülésének formáit, de az eltakarítatlanul maradt feudális állam és önkény viszonyai közepette ez nem jelenthette a szabadság „negatív” biztosítását.

Miről folyt hát ama híres 1814–15-ös vita *Thibaut* és *Savigny* között, melynek során *Savigny* oly retrográdan, mégis oly maradandó erővel fogalmazta meg a jog által végrehajtható változás korlátait? A napóleoni világban felbátorodott német polgárság jogbiztonsági törekvéseinek *Thibaut* kodifikációval vélt eleget tenni, mert ettől várt „teljes és gyors átalakítást a polgári jogban”. A megvalósítandó célnak az egyén boldogságát tekintette *Thibaut*, aki a jogtól, illetve a törvénykönyvtől azt várta, hogy az egyesíti az embereket, akik a törvény segítségével meghaladhatják szokásaikat és kisszerűségüket. Ezzel szemben *Savigny* abból indult ki, hogy a jog maga is történetileg fejlődik. A „történeti fejlődést” mint organikus fejlődést meglehetősen mitizálta; úgy fogta fel, mint amibe a konkrét cselekvő embernek nincs beleszólása, hanem az valamiféle titkos népszellem munkálkodása. E közben azonban felismerte azt, hogy jognak nincs létezése önmagában, „lényege sokkal inkább az emberek élete maga, egy különös oldalról nézve” (1840, 14.). Az organikus fejlődő népszellem gondolata jegyében *Savigny* gyakorlatilag a múlt felé fordult, és ellentétben a felvilágosodás jövőorientáltságával, tagadta a múltban létrejött megváltoztathatóságát, különösen tudatos megváltoztathatóságát. A „tudatos emberi tevékenységnek a történelem alakulásából kizárását” (*Peschka*, 1974. 364.) odáig viszi, hogy a törvényhozást is pusztán ismeretforrásnak tekinti, amelyben a szokásjog nyilvánul meg. (Államminiszterként azonban, amikor a váltójogi és válási törvényt dolgozott, már kevésbé lebecsülően értékelte e tevékenységet.)

Mielőtt még végképp pálcát törnénk e múlt felé forduló „fejlődéelmélet” felett, meg kell jegyezni, hogy számos marxista értékelő szerint *Savigny* egyúttal meg is hamisította a múltat, és a múlt feltárása nevében valójában a német polgári fejlődéshez szükséges intézményeket dolgozta ki. Az is kétségtelen, hogy a korábbi antikváriusság helyett a tényleges történelmiség nevében (még ha ez eredményében áltörténelmiség is) az absztrakt érvek helyett a reális társadalmi viszonyok figyelembevételére hívta fel a figyelmet, ami a későbbi társadalmi változáshoz való alkalmazkodás, illetve változtatás szempontjából volt kulcsfontosságú. Másrészt viszont nem szabad eltúlozni teljesítményét, mert a jogtudományi és jogászai munkát végül is, minden ellenkező megjegyzése ellenére, gyakorlatilag a jogtételekkel való műveletekre korlátozta és ezzel a pozitívizmust

<sup>19</sup> *Savigny*-ra vonatkozóan bővebben l. *Hamza–Sajó*.

nemcsak előkészíti, de meg is alapozza. A jogpozitivizmus pedig döntő fontosságú a modern jog eszközzé tételében (amely eredmény a kantianus Savigny számára persze igencsak elszomorító lenne).

Savigny álláspontjának leglényegesebb vonása a bennünket érdeklő probléma szempontjából az, hogy nem ismeri el a társadalmi viszonyok emberi alakíthatóságát. A jog legfeljebb a bekövetkezett organikus változások regisztrálásával és pontosításával, tudatosításával foglalkozhat. Nyilvánvaló, hogy ez az önbizalomhiány összefügg a restauráció és általában a polgárság forradalomtól való megrettenésével. Savigny a francia forradalomról azt írta, hogy az a régi alkotmányt és a polgári jog nagy részét a „meghatározott jövőbe vetett értelmetlen elvárások” hatására semmisítette meg (*Beruf*, 129.). Savigny csak akkor adott helyt a változásnak, értve ezen politikait és jogit egyaránt, ha az a régi megőrzését szolgálta. Az állami beavatkozás minden formájával való szembehelyezkedése a liberális koncepció sajátos német polgári torzulása (*Wolf*, 503.). Ez az álláspont fordítja szembe a hagyományos porosz jóléti felfogással; ennyiben kétségkívül a liberalizmus gyermeke. „Hogy az abszolút önkény nem közvetlenül a saját maga neve alatt jelenik meg, hanem csak az észről és népjólétről beszélnek, az magától értetődik.” (id. *Wolf*, 503.) Mindez azonban sajátos állásponthez vezet. Egyfelől Savigny tagadja, hogy a jog a szabadság védelmezője lenne; épp ellenkezőleg, a jogszabálynak kell meghatároznia, hogy az egyéni akarat *miben* lehet szabad. Másrészt viszont a jogot a konkrétan megragadható emberi alkotások fölé helyezte, és ily módon a jogállam koncepciót készítette elő. Ebben a Rousseau-féle népakarat iránti ellenszenvé érvényesült, hiszen szerinte az akaratból származó törvény önkényes alkotás, s mint ilyen nem lenne legitimáló ereje. A jogot tehát el kell oldozni az államtól; ily módon sikerül különleges szerephez juttatnia a jogot kezelő jogászságot. Annál meglepőbb, hogy Savigny az elsők között dolgozta ki a célirányú (teleologikus) jogértelmezés gondolatát, amely éppen a jogalkotói célkitűzésből vezeti le a megfelelő értelmezést.

#### b) *A liberalizmus Angliában*

Angliában a XIX. század első felében éppen az ipari forradalom kiteljesítése érdekében igen jelentős törvényhozási tevékenységet figyelhetünk meg. Ezt a tevékenységet határozott társadalmi viszonyváltoztatási szándék jellemzi, bár ez mindenkor a polgári rétegek hatalmának és gazdasági érdekeinek kiteljesítését szolgálta. Jellemzője volt ennek a törvényhozásnak is, hogy egy átfogó társadalmi program részeként jelentkezett, még eseti beavatkozást jelentett. Ami azonban a legmelegebb: a részletező törvényhozás eredményét tekintve mindenkor tulajdonképpen negatív volt, a törvényekkel való beavatkozás lényegében a korábbi állami beavatkozások felszámolását célozta. Ennek a sajátos változássorozatnak, mely angol jog feudális örökségét, ha formailag nem is, de tartalmilag sok szempontból megszüntette, rendkívül szoros a kapcsolata Bentham és követői tevékenységével, akik a Francia Forradalom keltette általános elrettenés, a reakciós fordulat közepette – melyet Burke tevékenysége jellemez – meg tudták őrizni, igaz fölöttébb ellentmondásosan és nem kis veszteségek árán, a felvilágosodás programjának néhány pontját, így különösen az egész emberiség sorsának szándékos és viszonylag tervszerű, programszerű, ésszerű javításának célkitűzését. A szabályozás-felfogás szempontjából ez a

kísérlet legalábbis ideológiailag meghatározóvá vált – legalábbis *Dacey* (1914) szerint a XIX. századi angol törvényhozást az jellemzi, hogy a közvéleménybe behatoltak a benthami gondolatok és azokat azután a parlament a közvélemény nyomására magáévá tette. Az utilitarianizmus felfogása azonban korántsem ellentmondásmentes, amint ezt már Bentham írásai is kitűnik.<sup>20</sup> Korai írásában, (*Az uezora védelmében*) Bentham a szabadverseny híve és mint ilyen mindenféle állami szabályozás ellenzője. A legnagyobb szám boldogságának előmozdítására reformátori hittel előterjesztett benthami javaslatokban a gondolkodó értelem megoldásai azonban mindinkább előtérbe kerülnek a szabad verseny „természetes” következményeinek ellensúlyozására. Így az angol nemzeti bank államosításától a szegényügy dologházak segítségével való megoldásáig mindenütt célszerűségi szempontok vezette beavatkozási javaslatokkal találkozunk nála. Bentham ugyan alapvetően elfogadta Adam Smith tanát a szabad verseny jólét (boldogság)-növelő hatásáról, de az ebből származó túlságosan nagy szociális feszültségek elkerülésére törekedve, nem fogadhatta el a szélsőséges szegénységet, mint következményt. Filantrópiája miatt tehát eklekticizmusra kényszerült. Persze nem szabad túlbecsülni Bentham reformátori szándékát. Ő jóval inkább jogi reformot, a korabeli áttekinthetetlen jog ésszerűvé tételét óhajtotta, semmint társadalmi változást. Javaslati csak másodsorban irányultak a törvények tartalmára, annál többet foglalkozott azok formai problémáival. Benthamnak az az elgondolása, hogy a törvényhozás útján kell a jogi reformokat megvalósítani, tökéletesen érthető, ha figyelembe vesszük a korabeli *common law* állapotát, melyet a bírák konzervatív beállítottsága és a joganyagban elhatalmasodó fikciós szemlélet a változásra tökéletesen képtelenné tett. A korabeli angol jog állapota már a szabadságot veszélyeztette. Nem mintha Bentham törvényhozási célkitűzéseiben a szabadság lenne a meghatározó szerep. A szabadság csak a „biztonság egy neme . . .”, amit politikai szabadságnak hívnak, az a biztonság egy másik ága, a kormányzat minisztériumaitól származó minden jogsértés elleni biztonság”. (*Works*, I. 302–303.) És Bentham azzal is tisztában volt, hogy az általa első helyre tett biztonság éppen a szabadság rovására valósulhat meg. Mi több, ahhoz, hogy a szabadság biztosítható, korlátozni kell. Ez az álláspont különösen fontos, ha meggondoljuk, hogy Bentham Austinon keresztül a jogpozitivisták megközelítés egyik legfontosabb forrása. Mint látható, a jogpozitivizmusban már a kezdettől fogva jelen van az a mozzanat, mely formailag minden elképzelhető jogi változást, beleértve a szabadság korlátozását is, legitimál. Igaz, Bentham azt is mondta, hogy az etikai körbe tartozó kérdések, pontosabban magatartások jogilag nem szabályozhatók. Erről azonban a későbbiekben megfeledkeztek, és odáig jutottunk, hogy a mai gondolkodásban Benthamet a jog instrumentális használata atyjának tekintik. Valójában a jog

<sup>20</sup> *Halevy* II. 155–156. Bentham pedagógiai és emberbaráti despotizmusáról ír, az újabb irodalom viszont inkább Bentham nézeteinek változását látja az ellentmondások mögött. E változás a szabadverseny laissez faire feladásában áll. Összefoglalóan I. *Griffin–Collart*, 72. – *Stone* (1965. 107–108.) *Brebner* professzor álláspontjára támaszkodik. Eszerint a *laissez faire* a James Mill-lel kötött taktikai szövetség részeként került a „legnagyobb boldogság” mellé. Mindenesetre Bentham egyértelmű álláspontja szerint az egyéni érdek követése nem vezet természetes harmóniára, azt csak mesterségesen, törvényhozási beavatkozással lehet elérni.

ilyen eszköz-felhasználásának elgondolása csak lassan és igen sajátos történelmi körülmények között, jóval később szilárdul meg és válik általánossá.<sup>21</sup>

Az a hasadék, amely a jogi beavatkozás útján előmozdított maximális boldogság és az egyéni szabadság közt egyfelől, a burzsoá versenyszabadság és a kapitalista társadalmi rend szociális következményei közt másfelől húzódott, igen gyorsan szakadékká szélesedett, amit a liberalizmus álláspontjáról a legkövetkezetesebben talán *John Stuart Mill* igyekezett felszámolni. Álláspontja lényegében a liberalizmus individualizmusának és a szocialisztikus törekvéseknek az összehangolásaként jellemezhető. Igaz, Mill számára, akárcsak valamivel korábban Tocqueville számára, a politikai demokrácia jelentette az egyéni szabadságot fenyegető legfőbb veszélyt; elsősorban a közvélemény és nem pedig az állam zsarnokságától félt. Amikor Mill a törvényhozási beavatkozással szemben lép fel, nem a később a társadalmi változtatás szempontjából kulcsszerepet játszó szociálpolitikai jellegű gazdaságpolitikai tevékenység foglalkoztatja. Az ilyen fajta beavatkozást még támogatja is esetenként. Amit elutasít, az a beavatkozásnak egy másik típusa, a politikai hatalom gyakorlásának az az esete, amikor a többség támogatása által, vagyis formailag demokratikusan legitimálva a törvényhozás a magánszféra szabadságát veszélyezteti. E veszéllyel szemben jelölte meg a politikai hatalom beavatkozásának liberális értelmezésű korlátait. Mivel ez a probléma bizonyos fokig minden állami eszközzel végrehajtott változtatás, illetve társadalmi változáshoz alkalmazkodás esetén felvetődik, indokolt Mill nézeteit közelebbről is szemügyre venni.<sup>22</sup> Mill feltételezése szerint a jövő egyik döntő kérdése, hogy „milyen természetű az a hatalom, amelyet a társadalom jogosan gyakorolhat az egyén felett”. (1980. 11.) Érdekes módon ez a máig aktuális probléma a tudatos társadalom-alakítás korában a ritkán megfogalmazódó kérdések közé tartozik, noha „lappangó jelenlétével” mai is „alapvetően befolyásolja korunk gyakorlati problémáit.”

Mill klasszikus tömörséggel fejtette ki álláspontját, ezért az illendőnél hosszabban idézzük abban a biztos tudatban, hogy az olvasó gyönyörűségére is szolgálunk: „a nép akarata gyakorlatilag a nép legnagyobb, vagy legaktívabb *részének* akaratát jelenti; a többség akaratát, vagy azokét, akiknek sikerült többség gyanánt elfogadtatni magukat; következésképp valóban *lehetséges*, hogy a nép elnyomja az összesség egy részét; s ez ellen legalább annyira szükséges óvintézkedéseket tenni, mint a hatalommal való visszaélés bármily más formája ellen . . . védekezni kell az uralkodó nézetekkel és érzelmekkel szemben is; a társadalomnak azzal a hajlamával szemben, hogy saját ideáit és viselkedési szabályait a polgári büntetésektől eltérő eszközökkel azokra kényszerítse, akik nem értenek vele egyet” (16–18). Az itt említett „védendő értékek”-ben körvonalazott egyéni szabadság felfogás talán jobban is jelzi a Mill szerint törvényhozás tárgyává nem tehető területet, mint a beavatkozásra vonatkozó pozitív meghatározása, amely fő vonásaiban Kantra emlékeztet: „az önvédelem az egyetlen olyan cél, melynek érdekében az emberi-

<sup>21</sup>A mai felfogásra jellemző *Friedmann*, 1972. 19. nézete. Eszerint Bentham azon változás atyja, melynek során a parlamentek a szociális reformok aktív törvényhozási eszközévé váltak. *Friedmann* e kérdésben *Dacey*-re (1914) hivatkozik. E felfogás történetietlen és egyoldalú. Az instrumentális szemlélet több „hullámban” és történelmileg kondicionált társadalmi szükségletek hatására alakult ki.

<sup>22</sup>Az elemzés elsősorban a kései (1859-es) *A szabadságról* c. írásra van tekintettel. Marx ugyan meglehetősen lesújtó véleményt alkotott Mill-ről, de *A tőké*-ben Mill politikai gazdaságtani (korábbi) munkásságát bírálta, és még itt is elismeréssel szövegezte Mill szocialisztikus erőfeszítéseiről (660.).

ségnek – kollektívan vagy egyénileg – joga van beavatkozni bármely tagja cselekvési szabadságába. Az egyetlen cél, amelynek érdekében jogosan lehet egy civilizált közösség bármely tagjával szemben – akarata ellenére – erőszakot alkalmazni: mások sérelmének a megakadályozása. Az ő saját – fizikai vagy erkölcsi – java nem elégséges indok erre” (27.). A nagy kérdés persze az, hogy hol kezdődik a „mások sérelme”, hiszen az emberi cselekvés, illetve a nem-cselekvés mindig hat másokra. Mill a problémát azzal véli megoldani, hogy csak a *közvetlen* hatást tartja figyelembe veendőnek. Nem foglalkozhatunk itt Mill-nek a szabadság pozitív tartalmára vonatkozó nézeteivel; ennek alappillérei a lelkiismereti, vélemény-nyilvánítási szabadság; az ízlés és foglalatosság szabadsága és a társulások szabadsága. A későbbiek szempontjából azonban alapvetőnek bizonyult az a probléma, amelyet Mill elsősorban a comte-i elképzelésekben lát körvonalazódni. E szerint ugyanis nem a szabadság a legfontosabb tiszteletre méltó érték. Természetesen, ha ez így van, úgy a szabályozásnak ezen (egyébként számos gyakorlati problémát felvető) korlátja teljességgel közömbössé, jobb esetben másodrangúvá válik.<sup>23</sup> Bármilyen meglepő azonban, Mill pl. Kanttal és általában a korábbi természetjogi megközelítéssel ellentétben az egyéni szabadságot nem tekinti végső értéknek, noha benne a törvényhozás abszolút korlátját látja. Mill ugyanis sosem tudott megszabadulni attól az utilitariánus neveltetésétől, melyben atyjától és Benthamtól részeseült. Így tehát a közjóból indul ki, de e közjót a szabadság nevében igyekszik értelmezni, ez pedig végül is az antiszociális igazságtalanságok enyhítéséhez vezet el. A szabadságot utilitariánus értelemben tárgyalt már *Politikai gazdaságtanában* is, ahol a civilizáció során növekvő szükségletként tárgyalta; e szükséglet korlátozása, megtörése az emberi méltóságnak éppúgy ellentmond, mint a haszonelvnek. A *szabadság végső igazolása* ugyanis a társadalmi *haladáshoz való hozzájárulásában áll*, s e hozzájárulás a tévedésből közelítő igazságból és az egyéniség érvényesülésével járó innovációból adódik. „Az ember nem minta után készült gép, melyet úgy lehet működtetni, ahogy előírják neki, hanem olyan fa, amely az őt élővé tevő belső ösztönzéseinek megfelelően akarja koronáját minden irányban növelni és fejleszteni.”

Az egyéni szabadság, mint a cselekvés-motiváltság autonómiájának kiküszöbölhetetlensége egyfelől, másfelől az egyéni szabadság közjó előmozdító mivolta – íme Mill rendszerének két alappillére. Ezt azonban még a fejlődés és az igazságosság elve egészíti ki, (hiszen a szabadságnak egy fejlődési programot kell megvalósítania). Az említett tényezők együttesen a „startegyenlőség” elvéhez vezetnek el, mely Mill szerint a maximális pozitív szabadság lehetőségét biztosító igazságos rend lenne. Hiszen, véli Mill, az emberiség egyedeinek egyenlő kiinduló helyzetből nyílik leginkább lehetősége képességeik kifejlesztésére, képességeiket kifejlesztve viszont megvalósulhat az emberiség haladása. Ily módon tehát az igazságos elrendezés végeredményben megfelel a haszonelvűségnek. Ez a gondolati rendszer természetesen nem teszi lehetővé a szabadság korlátozását, viszont – épp ellenkezőleg – lehetőséget nyújt arra, hogy a szabadság korlátozását egy szabadság-elméletbe építse be. Ami pedig még fontosabb, megfelel a szociális igazságosság követelményének – és ezzel a korabeli szociális gyógyír funkcióját is elláthatja –, amennyiben a rendszer keretei közt maradván így lehetővé válik a szabadsággal járó elkerülhetetlen szenvedések mérséklése. (E szenvedések elkerülhetetlenek, ha egyszer a szabadság egy egyenlőtlen társadalomban érvényesül.)

<sup>23</sup> Mill a szabadság érvényesítését nem tekinti abszolút követelménynek a „fejletlen társadalmakban”, melyekben „a nép még kiskiskorúnak tekinthető” (1980. 28.).

A szociális szempontok érvényesítésére törekedve Mill (noha megőrizte a liberális álláspontot) szakíthatott a liberalizmus korábbi kedvenc apologetikus érvével, miszerint a munkások és a munkaadók szabad szerződése azonos (egyenlő) szabadságot biztosítana az egyenlőtlen kiinduló helyzetben levők felett. Élete során fokozatosan felismerte, hogy a szabad verseny és a kereslet–kínálat törvényeinek érvényesülése nem döntő a bérek meghatározásában, tehát az a korábban általa is javasolt megoldás, hogy a munkások csökkentsék a munkaerő-kínálatot pl. antinatalista eszközökkel, a bér javításához elégtelen. Ezért juthatott el a szakszervezetek tevékenységének mérsékelt helyeseléséhez,<sup>24</sup> noha ez elméletileg a szabadság különböző fajtái közti antinómiát élezi. Elvégre hogyan fér össze a szerződési szabadság a szövetkezés szabadságával? Paradox módon azonban ez a szocialista mozgalmaknak tett engedmény éppen a központi társadalom-változtatás iránti fenntartásaiból táplálkozott.

Az elmondottak fényében aligha csoda, ha a törvényhozási beavatkozásnak a szabadság nevében való ellenzése, az individualizmus következetes védelmezése ellenére éppen Mill volt az a szerző, aki végsőkig feszítette a *csak negatív* jellegű szabályozást. Felfogása szerint a törvény (az állam), vagy az erkölcs csak akkor léphet fel, „amint egy személy, vagy egy közösség megfoghatóan károsodik vagy megfoghatóan esélye van annak, hogy károsodni fog” (1980. 160.). A negatív, károsodást kiküszöbölő beavatkozás túlfeszítése tulajdonképpen abból következik, hogy az elkerülhetetlenül növekvő állami beavatkozást Mill megkísérelte liberális individualisztikus alapon *igazolni*. Így tehát nem csodálkozhatunk azon, ha Mill-nél egyfelől elutasításra kerül a vallásszabadság korlátozása, a szocialisztikus társadalom-egyenlősítés gyakorlata, a többnejűség tilalma és az alkoholtilalom, ám ugyanakkor a magánszférán kívül eső területeken a társadalom mégis jogot kap korlátozni az egyén viselkedését. E korlátozások ugyan érinthetik az egyén szabadságát, pl. vásárlói mivoltában, de (különösen ha ilyen másodlagos érintettek nincsenek) legfeljebb célszerűtlenségük miatt helytelenek. Ezért aztán a társadalmi ellenőrzés a csalás ellen vagy a veszélyes foglalkozásokat űzők érdekében jogosult. A klasszikus liberális-szabadverseny álláspont szerint a veszélyes foglalkozást űzők védelmének még nem volt jogalapja; ők állítólag a veszélyért többletmunkabért kaptak. Az amerikai bíróságok a XIX. század végén még határozottan ezen az állásponton voltak (Posner, 1975.).

Mill a kereskedelem szabadságának híve volt, de már távolról sem a korábbi Adam Smith-i feltétlen odaadással, hanem csak ha minden más egyéb feltétel egyenlő. A szabad kereskedelmet ugyanis – és ez a későbbi elemzések számára kiindulóponttá vált – határozottan megkülönböztette a magánszféra szabadságától. Csakhogy ez az elválasztás fölöttébb súlyos problémákat vetett fel, s megint csak a beavatkozás határai tekintetében: „megelőző funkciójával . . . a kormány sokkal inkább visszaélhet a szabadság rovására, mint büntető funkciójával”. (188.) Hozzá kell tenni, hogy a megelőzéssel való visszaélés tényleges veszélyei ebben a korban még nem voltak egészen nyilvánvalóak. Így pl. a bűnelkövetésre alkalmas eszközök forgalmának a vásárlók nyilvántartásba vétele útján

<sup>24</sup> Először Thornton on Labour and its Claims. In: Essays on Economics and Society II. 633–688. (1967.)

való korlátozását nyugodt szívvel javasolhatta Mill (Bentham nyomán). Ez ésszerű javaslat. Napjainkban azonban már a nyilvantartásban rejlő korlátozási lehetőségek jelentik az egyik legkomolyabb társadalmi problémát.

Láttuk, hogy a negatív szabályozás túlfeszítése összefüggött az állam fokozódó tevékenységével. Ez a tevékenység nyilván szerepet játszik abban is, hogy Mill mint a veszélyek jó ismerője és a szabadság szenvedélyes barátja távolról sem a passzivitás apostola, mint mondjuk Humboldt, vagy az anarchisták. A központi beavatkozás és tevékenység azonban csak az egyén előzetes kötelezettség vállalásán, illetve ennek megszégésén alapulhat.

Úgy tűnik, hogy Mill elgondolásaival elméletileg a szélső pontig jutott a negatív szabályozás körének kiterjesztése a szabadság védelmében. A Mill által is helytelenített és később a politikai, különösen a munkásmozgalmak erősödésével még fontosabbá vált társadalmi igazságtalanságok kiküszöbölésére a későbbi liberálisok már nem elégedhettek meg a negatív szabályozással, amint az az ún. *startegyenlőség* kérdése kapcsán is jól megfigyelhető. Mint tudjuk, már Millnek problémát okozott a születés, vagy más véletlen körülmények folytán az emberek közt adódó egyenlőtlenségeknek a problémája. Ezek kizárják vagy nehezítik a hátrányos helyzetűek érvényesülését egy szabad versenyben. Ha ugyanis ilyen „természetes” hátrányok érvényesülnek, úgy a szabadverseny állítólagos vagy tényleges előnyei nem érvényesülhetnek. Ez a kérdés a reformista szociálpolitikának máig alapproblémája. Meg kell jegyezni, hogy a szocialista államokban, ahol a tényleges egyenlőség gazdasági alapjának megteremtéséhez a termelési eszközök magántulajdonának megszüntetésével közelítettek, ugyancsak jelentkezik e kérdés, mint a szociálpolitika többnyire ugyan látens, újabban azonban egyre világosabban felismert problémája. Ami a liberális hagyományt illeti, Mill után már senkinek sem sikerült aktív állami beavatkozás nélküli megoldási javaslatot tennie. Így volt ez már a múlt század végi szocio-biológiztikus elképzelések kapcsán (*Kidd, Wallace*); márpedig az egyenlő feltételek biztosítására való aktív törekvésben logikailag nincs megállás – egész a szocializmusig és a szabad verseny kiküszöböléséig (*Somló*, 1903. 115; a mai startgép elgondolások hasonló következményeire l. *Hayek* II. 84.)

Az egyenlőbb szabadság érvényesítése és mások szabadságának megvédése is növeli az állam feladatkörét, és ennek következtében a törvényi beavatkozás szükségét. Mill még végső fokon a kormány beavatkozásainak korlátozása mellett foglal állást, és pedig éppen a *szakértelem és bürokrácia veszélyei miatt*, vagyis éppen azon okból, melyre hivatkozva a későbbi beavatkozást legitimálták. Mill számára azonban az esetleges szakértelem-növekedés nem elégséges ok az állami beavatkozás, pontosabban a kormány-beavatkozás növekedése mellett. Mert ha az intézmények „a központi kormány fiókintézményei”, s ráadásul az igazgatási gépezet még hatékony is, úgy ez az állami bürokrácia az egész társadalom központjává lesz, a közösség függő viszonyba kerül és a bürokrácia ellenőrizhetetlenné válik. Másrészt e helyzetben a bürokratikus igazgatási apparátus is veszít képességeiből: „Belülről szorosan összefonódva, olyan rendszerben dolgozva, amelyben – mint minden rendszer – nagyrészt rögzített szabályok alapján működik, a hivatali testület állandóan ki van téve a kísértésnek, hogy belemerüljön a lélektelen rutinba, vagy – ha szabadulni kíván néha a taposómalomból – olyan félig átgondolt, megemésztetlen kezdeményezésekbe vesse magát, amelyek megragadták a testület valamelyik vezetőjének a fantáziáját . . .” (1980. 221.)



### V. A (természet) tudományos irányítás kísértése

A polgári gondolkodás ideig-óráig még emlékezett Mill intéseire és a liberalizmus szabadság-igényére, alapvetően azonban az állammonopolista törekvéseknek mindinkább elkötelezett hívévé vált, vagyis elfogadta, esetenként előkészítette az állami beavatkozási kör növelését, a tényleges változások jogi legitimálását és az azokhoz való alkalmazkodás megkönnyítését. Kétségtelen, a szabadság nevében folytatott harcok hevesek voltak és még a XX. században is újra meg újra lángra kaptak, amikor a törvényhozás a gazdasági- és magánélet újabb területeit vonta ellenőrzése alá, illetve amikor a társadalmi változtatás látványos kudarcai újabb társadalmi feszültségekhez vezettek. A beavatkozási ideológia nagy áttörésére azonban még a múlt század vége felé sor került, amit a társadalom-ideológiában megjelenő *tudományos paradigma* és másfelől a tényleges szabályozás fejleményei tettek lehetővé. A fejlődésre és fejlődéshez való jogalkotói viszonyra vonatkozó felfogás tudományosulása egyrészt a kérdés tárgyalásának új, tudományos színezetű ideológiájának kialakulását jelentette: ez volt a *szociológia*; másrészt viszont e szociologikus keretben a társadalmi események tudományos, azaz előrelátható és bizonyos fókig tervezhető, ésszerűen alakítható felfogása vált lehetővé. A természettudományos ihletettségű és a társadalmat önálló jelenséggént, saját módszertani törvényei szerint (saját kérdésfeltevései szerint) vizsgáló új tudomány Comte nevéhez fűződik, de éppen ennek a tudománynak a kiötlése tette lehetővé a társadalom jövőjének nemcsak tudományos előrelátását, de az előrelátásra épülő tudatos, tudományos alakítást is. Igaz, ez az alakítás, mint látni fogjuk, fölöttébb korlátozott. Ez a pozitivistá társadalomalakítás a rend és haladás polgári összebékítését szolgálta. (*Kulcsár, 1966. 52.*)

Comte álláspontja, akárcsak korábban Savigny-é, a forradalomra adott tagadó válaszként a fejlődést természeti jelenséggént kezelte, vagyis tagadta az akaratlagos változtatás lehetőségét. Ugyanakkor (és Savigny-val ellentétben) nem jelentette a racionális állami, különösen igazgatási beavatkozás kizárását a szegény rétegek helyzetének javításából, a szociális feszültségek csökkentéséből.

Ha megvizsgáljuk Comte-nak a változással és az abba való beavatkozással kapcsolatos elképzeléseit, számos olyan elemet találunk, melyek a későbbi tervezés-ideológia atyjává teszik. Nem hanyagolható el azonban – és ezt a változás ideológiai és jogideológiai visszatükrözésének történelmi meghatározottsága szempontjából hangsúlyoznunk kell –, hogy Comte felfogásában számos olyan vonás is van, ami a későbbiekben már meghaladottnak bizonyult. Különösen fontos látnunk azt, hogy Comte nem egy meghatározott államalakulat, vagy társadalom problémájával foglalkozik, hanem az emberiséggel, vagy a társadalommal általában. Erre nézve „érvényesek” a tételei, ez az az alakzat, amely változik; ámde a változás Comte szerint sosem egyéb, mint a rend egy magasabb fokozatának megvalósulása. Ez a fejlődés Comte szerint szükségszerű, s alapvetően a tudás magasabb fokát és a tudás magasabb fokával járó *hatékonyabb társadalomszervezést* jelent. A társadalmi fejlődés elméletének elsődleges feladata felfedezni azokat a körülményeket, amelyek a változást a társadalmi struktúrában magukba foglalják. Ezeknek az összefüggéseknek a felismerése vezet a törvényszerűség fogalmához, amit Comte oly előszeretettel hangsúlyoz és ami később a marxizmus vulgarizálói kezén a törvényfetiszmusához vezet. A változásnak fejlődésként való felfogása tulajdonképpen már Leibniz-nél rendkívül világosan megfogalmazódott a *Monadológiában*, ahol Leibniz

(1714-ben) azt mondta, hogy minden teremtetten lény terhes a maga jövődöbeli állapötával és bizonyos meghatározott utat fut be, feltéve hogy ebben semmi sem akadályozza. A belső szerkezetből adódó fejlődés, minthogy immanens, tehát szükségszerű. Ezen elv alapján véli megmagyarázottnak Comte azt, hogy át kell térni a pozitív vagy tudományos szakaszra a metafizikus szakaszról: ezt követeli a fejlődés adott mintája.

Ismeretes, hogy Comte-nak volt ugyan hatása a kortársakra és pozitivista szemlélete később a jogtudományra is hatott, mégis, felfogása inkább a szociológia mint tudomány és szemlélet létrehozása miatt jelentős. Mégsem hagyhatjuk említés nélkül, hogy a maga tudományosságába vetett mérhetetlen (vallásos) hite miatt elkövetett két olyan hibát, amely mind a mai napig ismétlődik azoknál a szerzőknél, illetve azoknál a politikusoknál, akik hasonló hiedelmeket táplálnak, vagy legalábbis hirdetnek. Az egyik ilyen vonás a jogászság és a *jog lebecsülése*. Kétségtelen, Comte álláspontja, miszerint a jogási társadalomszervezés nem felel meg az ésszerűség követelményeinek, és azt másfajta társadalomszervezésnek, tudományos ésszerűségnek kell felváltania, nem megalapozatlan, és egyúttal érthető válasz a korabeli, túlzottan jogias polgári ideológiára, mely elsősorban a megfelelő jogintézmények kialakításától, pl. a hatalmi erők megosztásától remélte a társadalmi problémák megoldását. Valóban, „immár nem ékesszólásra, tehát a rábeszélés képességére van elsősorban szükség, hanem az okoskodásra, vagyis a vizsgálódás és az összehangolás képességére. Ugyanazért amiért általában a jogászok a legtehetségesebbek az előbbiben, bizonyulnak a legtehetségtelenebbnek az utóbbiban”. (1979. 53.) Comte azonban, noha nem tagadja a jogászok felhasználhatóságát pl. a szervezésben, mégis úgy véli, hogy az ipari vezetőknek kell megszervezniük a tudományos alapokra épülő adminisztratív rendszert. Ez az adminisztratív rendszer viszont tökéletesen kiküszöböli a jogosultságokat és lényegében vallásos kötelességgel helyettesíti azokat. A második hiba a *tudás túlbecsüléséből* adódik, pontosabban egy nagyon sajátos, korlátozott, egyszóval pozitivista tudás belső korlátaiból. (Ez erősen korlátozott, mivel tagadja a létrejövétel titkainak kutatását és lényegében az egymásrakövetkezés törvényeivel elégszik meg.) Gyakorlatilag egy ilyen tudás hatalmára épülő rendszernek a tartalma irracionális (vallási). Továbbá a tudósok privilégiumát jelenti, mely a társadalmi részvételt kizárja: „bár a nép a politikai hatalom közvetlen birtoklásával szemben pillanatnyilag közömbös, és így ilyennek is kell maradnia, sohasem mondhat le állandó és nélkülözhetetlen részvételéről az erkölcsi hatalomban; egyedül ez a hatalom valóban hozzáférhető mindenki számára, az általános rend bármifajta veszélyeztetése nélkül”. Ebben az álláspontban az elit, a *tudás kiválasztottjainak hatalmi igénye* is megfogalmazódik, amely mindenkori választásait a szakértelemre és a *szakértelem* által felismert haladási irány törvényszerű és ezért szükségszerű mivoltára alapozza.

Bármennyire megfelelt is a szociológia tudománya és a tudományos előrelátás gondolatának alkalmazása a korabeli polgári igényeknek, a létező társadalmi viszonyok és intézmények még hosszú ideig alkalmatlannak bizonyultak a próféta szavainak befogadására.<sup>25</sup> Ami a jogi ideológiát illeti, ez különösen sokáig ellenállt az előrelátott társadalmi változás tudományos és tisztán közigazgatási kezelése ideológiájának. Egyébként is, a

<sup>25</sup> A comte-i pozitívizmus bizonyos fokig alapja volt mind a jogpozitivisták szemléletnek, mind a szociológiának, de e három korántsem hozható egy nevezőre. A pozitivisták ihletésű jogbölcselet például a legélesebben ellenezte a jogpozitivisták módra művelt jogtudományt.

jogideológiában sajátos tudathasadás jelenségei mutatkoznak a XIX. században, különösen annak második felében. A politikailag befolyásolt törvényhozás egyre nyíltabban a még mindig csak eseti, de egyre szaporodó beavatkozási gyakorlatot képviseli; a politikai feszültség éleződésével a politikai hatalom gyakorlói *akaratum* eszközeinek tekintik a törvényt. Ez a felfogás azonban tulajdonképpen a Francia Forradalom hagyományának megfelelően és saját struktúrájából adódó korlátozott öntudattal, a politikai célkitűzés mindenhatóságával szemléli a változtatható társadalmat. Ez viszont hosszú ideig vaksivá teszi társadalmi jelenségek szociológiai természetét iránt. (*Marx*, MEM, I. 401–402.) Az akarat megnyilvánulásának tekintett törvény a társadalom eseti változtatása eszközeinek számít a hagyományos jogász jog és különösen a magánjog, illetve az erre épülő magánjogi és jogfilozófiai ideológia szemében, de az akarat önkényét korlátozza, hogy a törvényhozás nagyjából liberális sémákban gondolkodik a XIX. századnak legalábbis az utolsó harmadáig, és ebből a pozícióból véli megőrizni az uralkodó osztály pozícióit, elsősorban a tőkés és vállalkozók gazdasági helyzetét. Ebből a szempontból talán a legjellemzőbb az a kitartó amerikai bírói gyakorlat, amely a szerződési szabadság nevében egész a XX. század elejéig megtagadta a kollektív szerződések elismerését.

Az elsősorban a közigazgatást és a közjogot érintő, azt rendszeresen átalakító és ily módon a társadalmi intézményeket közvetlenül befolyásoló törvényhozás, illetve a liberalizmusba dermedt magánjogi igazságszolgáltatás megosztottsága mélyén nemcsak az uralkodó osztályon belüli taktikai jellegű, illetve érdekelterések húzódnak meg. Ez egyúttal rendkívül szerencsés munkamegosztás is, és ez utóbbi értelemben sajátos ideológiai összhang. A törvényhozás itt a szociális gondoskodás feladatát látja el, míg a bíróság a szent polgári értékek megőrzőjének szerepét játszhatja. A szereposztásban természetesen vannak eltérések, és ennek megfelelően az ideológiai szférák közti munkamegosztásban is. Ezeknek az eltéréseknek a forrása ezúttal is az egyes országokon belüli társadalmi-gazdasági viszonyokban, illetve a társadalmi, politikai, ideológiai kultúrában keresendő. Németországban pl. már a bismarcki kor törvényhozása végrehajtotta az állampolgári jogok etatizálását: a hatóság és az alattvaló viszonyának szabályozásában azt a monopolkapitalista irányú, vagy legalábbis a monopolkapitalizmust előkészítő fordulatot, amit a viktoriánus Anglia szociálpolitikája – ha egyáltalán egységes politika ez – csak forró kásaként kerülgetett. A német fejleményeknek ez a sajátossága éppen a német állam ismeretesen rendkívül aktív feladatvállalásával függ össze, amely részben még az egységes német állam megteremtéséből származik. Az állam itt már jóval korábban vállalkozik olyan feladatokra, amelyeket más országokban a monopolkapitalizmus kibontakozásával s esetenként csak szerényebb mértékben „közjogiasítanak”. Jellemző, hogy Németországban az egyesítés után a korábbi liberális államjogtudomány, mintegy önmagát denunciólva, egyszerűen az állam jogainak tanává lesz (*Oertzen*). Ezzel megindul az a folyamat, amelynek során a német államjogtudományból a jogpozitivisták általános jogtan vagy jogelmélet bontakozik ki. E felfogás végső fokon pusztán formai jellegűnek tekintette a jogot és éppen e formai minőség hangsúlyozásával lehetővé tette, hogy ezt a jogot bármilyen tetszőleges tartalom, célkitűzés eszközeként használják fel. Hogy a német államjogászok tevékenysége e vonatkozásban valóban döntő közvetítő szerepet játszott, arra nézve elegendő talán az alanyi jognak, mint reflexjognak az elvére hivatkoznunk. A részletek helyett álljon itt egy *Bernatzik* idézet (1912. 56.): „olyan mértékben tértünk vissza a rendőrállam elveihez, hogy ismét felismerjük egy Kulturstaat eszméjét. Csak az

eszközökben mutatkozik eltérés. A törvények alapján a modern állam mindent megenged magának, sokkal többet mint a rendőrállam. A XIX. század során a jogállam kifejezés új jelentést nyert. Olyan államot értünk alatta, amelynek teljes tevékenysége a törvények alapján és jogi formában valósul meg. Az állam céljára és hatáskörének korlátaira vonatkozóan a jogállam kifejezés mai jelentésében nem mond semmit”. Az említett tendencia *Kelsen* esetében a legvilágosabb, hiszen ő kimutatta, hogy az állam tevékenységének semmiféle jogi korlátja nem lehetséges. Más kérdés, hogy mint széles látókörű ember az érvényesség és hatékonyság kategóriapárjában a jogelméletileg lehetséges formában azt jelzi, hogy az állami tevékenységnek is van társadalmi határa és korlátja.

világosabb, hiszen ő kimutatta, hogy az állam tevékenységének semmiféle jogi korlátja nem lehetséges. Más kérdés, hogy mint széles látókörű ember az érvényesség és hatékonyság kategóriapárjában a jogelméletileg lehetséges formában azt jelzi, hogy az állami tevékenységnek is van társadalmi határa és korlátja.

Ha Németországban – ahol az állam(jog)tan mindig a hivatalnokképzés egyik fő tantárgya volt – az államjogászok vezetésével a jogideológiából jórészt kiűzték a liberális fenntartásokat, melyek nehézségeket gördíthettek volna az állami beavatkozás útjába, másutt ezt a feladatot inkább a társadalombölcselek végezték el. A társadalomtudomány és az azon belül önálló sodó szociológia számára ez aligha jelentett különösebb nehézséget, hiszen ezek szemléletét egyre inkább áthatotta az a pozitivizmus, amely már eredeti comte-i formájában a fennálló rend hasonló tudatos megerősítését célozta. Nem csoda tehát, hogy a nagy áttörést (az angolszász országokban éppúgy, mint Olaszországban és részben Franciaországban is) a pozitivisták szellem jegyében a társadalombölcselethez kiváló szociológia hajtotta végre. Hogy a korabeli szociologizálás más társadalmi körülmények közt is hasonló eredményeket hozott, azt Jhering kapcsán láthatjuk majd. A különbség az, hogy Németországban ez a fajta megközelítés nem tudott iskolát teremteni és a jogelmélet, illetve a jogtudomány megmaradt vezető ideológiai formának, mégha ezen belül pl. a német társadalomvédő büntetőjog esetében, amelyet Liszt és követői képviseltek, ez a szociologisztikus-pozitivisták törekvés szervesen integrálódik is a jogba.

A társadalomtudomány paradigma-változása a híres spenceri műhöz, az *Ember az állam ellen* c. 1884-es könyvecskéhez és az akörül, illetve az abban megfogalmazottokról folytatott legalább húsz évnyi vitához kapcsolható. Érdekes módon Spencer esetében a megalapozás paradigmája változott, de nem változott még a tulajdonképpeni védendő, a liberális álláspont. Spencer mindig is az állami beavatkozás ellensége volt; már 1853-ban *Túl sok törvény* címmel közölt dolgozatot a Westminster Review-ban, s már itt a magánkezdeményezés legszélsőségesebb védelmezőjének mutatkozott. Ezt az álláspontot azonban egy új paradigma jegyében, nevezetesen a természetes kiválasztódásában védte. A XIX. század utolsó harmadának szociológiája ezen új paradigma jegyében állott, igaz hogy e „tudományos” indoklással utóbb éppen az állami beavatkozást tették elfogadottá, sőt kívánatosá.

A természetes kiválasztódás biologisztikus elvét a társadalomtudományban a XIX. század végén a tudományosság tekintélye övezte. Szinte szükségszerű volt hát, hogy a liberalizmus utóvédharcosai (Spencer) és gyakorlati feladói (*Green*) éppúgy erre hivatkozzanak, mint ellenzői. Spencer tanításának minden comte-iánus pozitívizmusa és minden tudományosság iránti rajongása ellenére még tagadta a tudományos beavatkozás lehetőségét a társadalom viszonyaiba. Éppen tudományosnak tartott érvekre hivatkozva helyez-

kedett a legszélsőségesebb individualizmus és szabadversenyes liberalizmus álláspontjára. Eleinte úgy tűnt, hogy tudományos álláspontja (a létért folyó küzdelem) szempontjából ez az egyetlen helyes következtetés adódhat. Kitűnt azonban, egyáltalán nem létezik egyetlen helyes álláspont a létért való küzdelem alapján, ti. a természetes kiválasztódás elvéből éppoly természetességgel következhetett másoknál az állami beavatkozás igénye. Ebből a tudományos elvből bármi (tehát semmi sem) következik; már Marx kimutatta, hogy milyen súlyosan tudománytalan a biológiai törvényszerűségeket a társadalomra vonatkoztatni. De amint a természetes kiválasztódásból nem következett semmiféle álláspont a beavatkozás kérdésében, éppúgy nem következett a liberalizmusból sem; legalábbis az oxfordi Greennek, miután átvette Hegel etatizmusát sikerült állami beavatkozáspárti liberalizmust előállítania.

A spenceri álláspont a társadalom organikus fejlődésére épült. Az organizmusok fejlődése a heterogén és a határozott felé halad. Spencernél a környezethez való alkalmazkodásban álló fejlődés biztosítja az életképtelen elemek elhalását és ezzel a lehető legnagyobb szám legnagyobb boldogságának elérhetését. A tudományos haladás szükség-szerűségébe vetett szilárd meggyőződés Spencert elképesztő módon közömbössé tette az általa helyénvalónak tartott rendszer okozta társadalmi problémák iránt. Tűzútsait a bírálók könnyen ellene fordíthatták, hiszen az egyén szabadságának szélsőséges szembeállításával az állam erősödésével ellentmondott a korabeli történelmi tényeknek. Ám mindez kevésbé érintette Spencer organikus elméletét, mely szerint a társadalom szervesen növekszik és a szerves növekedés esetében az ebbe való beavatkozás értelmetlen: amely élőlény nem elég energikus ahhoz, hogy fenntartsa magát, el kell pusztuljon (*Spencer*, 1884. 19.). *Ritchie* (47) szellemes ellentéte szerint viszont: „Ha a kormányzat a társadalom organikus szervezetének része, és ha a társadalmi organizmus teljes egészében organizmus és szigorúan növekszik és nem alkotható, akkor a kormányzatok számára éppúgy, mint minden másnak szükségképpen hagyni kell, hogy kiharcolja önnön létét. Az alkalmasabb fog túlélni.” Valóban nincs alap az államnak a természetes renden kívül helyezésére.

Miközben az állami beavatkozás ténylegesen fokozódott, a vita továbbra is biológiztikusan alapon folyt. Még 1903-ban Somló Bódognak a kérdéssel foglalkozó monográfiájában is az a fő probléma, hogy vajon az emberiséget jelen történelmi fejlődésében nem fenyegeti-e egyedeiben a degenerálódás, minthogy a társadalmi intézmények és főleg az állam nem hagyja pusztulni az alkalmatlan lényeket. Kidd a kiválasztás kiigazítására a társadalmi fejlődésbe szociális törvényekkel való beavatkozást javallt, és hasonló törekvés jellemezte Beatrice és Sidney Webb szociológiáját. Somló szerint az állami beavatkozással a természetes kiválasztás „eltolódik”; be kell tehát avatkozni – ahol az ehhez szükséges ismereteink megvannak. *Gyakorlatilag* ez a „természetes átmenetek szabályozása és egyengetése”; „a természetes kiválasztás nem teleologikusan jár el, nem tartja szem előtt a jövő céljait és szükségleteit; mértéke sohasem egyéb, mint a jelen környezete szerint, a legszigorúbb értelemben vett jelenben adott körülmények szerint való alkalmatlanság vagy alkalmatlanság”. (*Somló*, 1903. 120.) Mindez kevésbé elvontan azt jelentette, hogy a szabadverseny hullámzásait kell tudatos kényszerszabályozással csökkenteni, pl. az átmeneti munkanélküliség időszakában követett gazdasági- és szociálpolitikával. Jóval később, az 1929-es gazdasági világválság után nagyjából ez az elgondolás vált, elsősorban Keynes receptjeit elfogadva, a nyugati államok hivatalos politikává tett beavatkozás-eszményévé.

Minden tisztelet ellenére, mellyel Spencert kortársai kezelték, ezen tanításai éles ellenkezésre találtak. Ez a Spencer-ellenes támadás a korabeli viszonyok valóságára hivatkozott, és jellemzője volt – mint a későbbi burzsoá társadalmi tervezésméleteknek általában – a hamis társadalmi szolidaritás gondolata (vagy, ha úgy tetszik, kegyes hazugsága). Jól látszik ez már Ritchie-nek az érvelésében, aki a Spencer és Mill által megfogalmazott, az állam paternalista viselkedéséből adódó veszélyekre vonatkozó bírálatról szólva kifejti, hogy a paternalizmus veszélye „olyan arányban veszít súlyából, ahogy a kormányzat egyre inkább a népek a nép általi kormányzása lesz . . . a legfőbb oka a fokozott állami tevékenység igényének abban áll, hogy ezzel nagyobb esélyt adhatnak az egyének tevékenysége egészséges kifejtésére”.

Jellemző, hogy a századvég etatistább (jogászi) felfogásaiban ez idő tájt (már ismét) az *állam vezet* a világtörténelmi fejlődés felé. „Kuncz Ignác . . . azt tanítja, hogy a világtörténelmi fejlődést az egyéni erők szabad kifejlődése alapján az állam van hivatva részrehajlatlanul vezetni; «azért az állam ne legyen se kapitalista állam, se munkásállam, hanem a társadalmi érdekharc fölött álljon, mint az élő jogeszme». (Somló, 1903. 43.) A jogi ideológia részben visszatért Hegelhez, részben pedig beépítette az evolucionizmus és az arra épülő szociológia eredményeit. A jogideológiának ilyen értelmű változása szempontjából, és mert a ma uralkodó nézetek előfutára. különösen lényeges Jhering álláspontja, akinek szerteágazó és sok szempontból inkoherens tanítása azt sugallja, hogy a jog társadalmi célok megvalósításának eszköze, ámbár e társadalmiság alanyának meghatározásával mindig adós maradt. A jog ilyen általános társadalmi célokra való alkalmazása azért jelent lényeges előrelépést, mert a korábbiakban csak egyes törvények céljára, különösen a büntetés, és ennek megfelelően a büntetőtörvénykönyv céljára vonatkozó elképzelések érvényesültek, és még a valamivel később, és Jheringtől korántsem függetlenül, a német büntetőjogtudományban érvényesülő finalizmus is csak a büntetőjog, tehát egy jogágazat tekintetében ismer el egységes társadalmi célt, melyet jogi intézményekkel elő lehet mozdítani.

Ezzel szemben Jhering esetében az egyénivel szemben hangsúlyozott társadalmiság, mint a jogintézmények célja ösztársadalmi célokat sejtet, a jogot pedig ehhez a maga totalitásában kellene értelmezni. A rész elemzésekben azonban Jheringnél egészen egyértelmű, hogy a *jogi célok* egyes rétegek érdekeinek érvényesülését jelentik, ahol ezen rétegerdek érvényesülése egyúttal valamiféle általános fejlődést látszik szolgálni. Jhering szerint ezen az alapon nem tartható tovább az egoizmus, a laissez faire jogrendje, melyen a fejlődés túlhaladt. Itt is, mint általában a fejlődés differenciálatlan használatában általában, lényegében az a hegeli alaposság munkál, hogy ami létezik, az érvényesebb, mint amit meghaladott ez a létezés.

Jhering felfogása, noha közvetlen követők nélküli, mégis paradigmaticus volt a kontinentális jogfelfogás változása szempontjából. Egyrészt a német civilistákat és a dogmatikus közjogászokat, illetve a befolyásuk alatt álló más jogterületek jogászait fölrázta a fogalomelemzés csipkerózsika álmából, amennyiben a jogot nem fogalmi adottságként, hanem társadalmi terméként tartotta elemzendőnek. A szabályok és a változásuk mögötti érdekek, a hatalomban bekövetkezett változások viszont a jog és a változás viszonyának új felfogását készítették elő. De paradigmaticus tanítása evolucionista társadalomképe miatt is, mert a társadalomhoz igazítja a jogintézményeket és azok megítélését. Az egyén–állam–társadalom hármasságában gondolkodva tanítása kellően lep-

lezte a jog osztályösszefüggéseit; az egoizmus állami és társadalmi korlátozására vonatkozó követelése viszont apologetikus módon a társadalmi fejlődés biztosítékaként jelölhette ki az állam szerepét. Az idők diadalmas szele érintette meg, amikor a társadalmi hasznosság nevében szembefordult az egyéni szabadsággal (1904. 418, 430.). Jhering ellenfelei: Humboldt és főleg Mill; a támadás fő iránya a későbbi antiliberális-jogpozitivisták szemlélet szokásos támadásiránya: nincs olyan cselekedet, amely csak az egyént érintené. A tékozló apa miatt a fia szenved, a fiú ellátásáról a társadalom gondoskodik, az apa pazarlása tehát a társadalmat érinti. Csakhogy ez az érvelés nem „dönti meg” Millt, különösen, ha a következőkre vagyunk tekintettel: Miért az apa tartozna a fiáért? Tartozzon a fiú magáért – pl. fizesse meg a számára gyermekkorában folyósított segélyt. A magánpazarlásba, az italozásba ezen az alapon tehát nem lehet beavatkozni, csakhogy sérelmet szenvedhet az igazságosság (egyenlőség). Elvégre miért fizessen éppen a pazarló apa fia, míg a többiek, akikről a szülők gondoskodtak, nem fizetnek? Ez mint startegyenlőség a totális egyenlősítéshez vezethet és végül is ahhoz a platóni javaslatához, hogy az egyenlőség nevében *minden* gyerekről az állam gondoskadjék, ami aztán végül is totális beavatkozás, vagyis az, amit éppen elkerülni kívántunk. „Az egyén jólétének biztosítása nem öncél, hanem csak eszköz a társadalom jóléte biztosításának céljához” (425). Az evolucionizmus, mint a későbbi jogász-szociológusoknál és szociológusoknál, vagy mint korábban Comte-nál, kitérít a horizontot: *a jövő, mint érv önálló dimenziót kap*, és Jhering a jövő nevében korlátozza az egoistának tartott egyén jogait.

Mint láthatjuk, a fejlődés előmozdításához szükségessé vált – vagy talán a fejlődéstől függetlenül az adott viszonyok követelték? – az állami beavatkozás. Ennek útlevelén egyenlőre a természetes kiválasztódás és az organikus fejlődés pecsétje fityegett. Benthamot alapjában még visszatartotta a beavatkozás széles körben való propagálásától a szabadversenyes individualizmusba mint eszközbe vetett hite, az a meggyőződése, hogy inkább ezzel, semmint a boldogság-maximalizálásra bölcs törvényekkel kényszerítve lehet a közjót előmozdítani. Comte és hívei tudományos előrelátása viszont a törvényhozás iránti bizalmatlanságból túlléptek társadalomváltoztatás jogi eszközökkel történő elképzelésén. Végeredményben a szociáldarwinizmusig kellett várni, hogy végrehajtsák a nagy műveletet,<sup>26</sup> és a liberális hagyománynak hátat fordítva egy valójában irány nélküli haladás szolgálatába állítsák, ennek eszközévé tegyék az állami beavatkozást. Mivel azonban e haladás a kortársak szemében „természetesnek” tűnt és nem emberileg elhatározott célokat követett, a konkrét esetekben a konkrét reformjavaslatok és tevékenység a napi szükségletek szerinti változtatásigény kielégítési eszközeként működhetett. A törvényhozás, mely immár az állam tevőleges beavatkozását legitímálta, egyre inkább az állampolgár kötelezettségeit meghatározva<sup>27</sup> szolgálta a „haladás” ügyét.

<sup>26</sup> A szociáldarwinizmus *Hofstadter* elemzése szerint imperialista beállítottságával válhatott népszerűvé.

<sup>27</sup> Somló, 166. már tagadta a pozitív és negatív beavatkozás különbségét.

## IRODALOM

- Antalfy György*: Állam és alkotmány az athéni demokráciában. Budapest, 1962.
- Beau de Loménie, Emmanuel*: Responsabilité des dynasties bourgeoises. Denoel, 1943–1954 (3 vols.)
- Bentham, Jeremy*: The Works of (Bowring ed. rep.) New York, 1962.
- Bernatzik, E.*: Rechtsstaat und Kulturstaat. Hannover, 1912.
- Bloch, M.*: A történelem védelmében. Budapest, 1973.
- Comte, Auguste*: A pozitív szellem. Budapest, 1979.
- Dicey, A. V.*: Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century. London, 1914.
- Gagnér, Sten*: Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung. Stockholm etc. 1960.
- Griffin-Collart, Evelyne*: Égalité et justice dans l'utilitarisme. Bentham, J. S. Mill, H. Sidgwick. L'égalité. Vol II. Bruxelles, 1974.
- Halévy, Elie*: La formation du radicalisme philosophique. Paris, Alcan. 1901.
- Hamza Gábor–Sajó András*: Savigny a jogtudomány fejlődésének keresztútján. = Állam- és Jogtudomány, 1980. 79–111.
- Hartmann, Nicolai*: Teleológiai gondolkodás. Budapest, 1970.
- Hayek, F. A.*: Law, Legislation and Liberty. Vol. 1. Rules and Order. 1973. Vol. 2. The Mirage of Social Justice. 1976. Vol. 3. The Political Order of a Free People. (1979.) Routledge and Kegan Paul. London–Henley
- Hofstadter, Richard*: Social Darwinism in American Thought (rev. ed.) Boston, 1965.
- Humboldt, Wilhelm von*: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen. Gesammelte Schriften I. (A. Leitzmann kiad.) Berlin, 1903.
- Jhering, Rudolf von*: Der Zweck im Recht. (I. kiad. 1873, 1877.) I–II. Leipzig, 1904.
- Jones, W.*: The Law and Legal Theory of the Greeks. An Introduction. Oxford. 1956.
- Kant, Immanuel*: Werke 7. (Die Metaphysik der Sitten) Berlin, 1916.
- Kant, Immanuel*: A vallás a pusztá ész határain belül (Tanulmányok). Budapest, 1974.
- Kern, Fritz*: Kingship and Law in the Middle Ages. London, 1939.
- Kovács István*: A törvénykoncepció alakulása. = MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának közleménye. 1966.
- Kulcsár Kálmán*: A szociológiai gondolkodás fejlődése. Budapest, 1966.
- Ludassy Mária*: A moralista Jean-Jacques és a törvényhozó Rousseau. = Rousseau, 1978. 815–858.
- Lukács György*: Történelem és osztálytudat. Budapest, 1971.
- Maine S. H.*: A jog őskora. Budapest, 1875.
- Malinowski, B.*: Baloma. Budapest, 1972.
- Mannheim, Karl*: Ideologie und Utopie. (3. Aufl.) Frankfurt/M. 1952.
- Marx, Karl*: A tőke. I. Budapest, 1949.
- MEM, Marx–Engels Művei. Budapest.
- Mill, John Stuart*: Collected Works. Toronto–London Principles of Political Economy, 1965. Essays on Economics and Society. 1967.
- Mill, James Stuart*: A szabadságról. Budapest, 1980.
- Nisbet, Robert A.*: Social Change and History. Aspects of the Western Theory of Development. New York (Oxford U. Pr.), 1969.
- Oertzen, P.*: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus. Frankfurt/M. 1974.
- Peschka Vilmos*: Thibaut és Savigny vitája. = Állam- és Jogtudomány, 1974.
- Peschka Vilmos*: Ideológiai előítéletek a gazdaság és a jog viszonyáról. = JTK, 1979. 12. 781–788.
- Platón*: Összes művei. I–II. Budapest, 1943.
- Posner, Richard*: A Theory of Negligence. In: Manne, Henry G. (ed.): The Economics of Legal Relationships. St. Paul etc. 1975. 213–240.
- Ritchie, David G.*: The Principles of State Interference. London, 1896.
- Rousseau, J. J.*: Értekezések és filozófiai levelek. Budapest, 1978.
- Savigny, Fr. C.*: Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. (1815.) In: Thibaut und Savigny: Ihre programmatischen Schriften (H. Hattenhauer Hrsg.) München, 1973.



- Savigny, Fr. C.*: System des heutigen römischen Rechts. I. Berlin, 1840.
- Schieder, Theodor*: Die Krise des bürgerlichen Liberalismus. Ein Beitrag zum Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung. In: Gall, Lothar (Hrsg.) Liberalismus. Kiepenheuer und Witsch, Köln, 1976. 187–207.
- Smith, Adam*: Az erkölcsi érzelmek elmélete. In: Brit moralisták a XVIII. században (vál. Márkus György) Budapest, 1977.
- Somló Bódog*: Állami beavatkozás és individualizmus. Budapest, 1903.
- Spencer, Herbert*: The Man Versus the State. London, 1884.
- Stone, Julius*: Human Law and Human Justice. London. 1965.
- Sumner, W. G.*: Népszokások. Budapest, 1978.
- Tessitore, Fulvio*: I fondamenti della filosofia politica di Humboldt. Napoli, 1965.
- Varga Csaba*: A kodifikáció mint társadalmi-történeti jelenség. Budapest, 1979.
- Vékás Lajos*: A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai. Budapest, 1977.
- Verdross, A.*: Abendländische Rechtsphilosophie, Wien, 1958.
- Wolf, Erik*: Grosse Rechtsdenker der deutschen Geistesgeschichte (4. kiad.). Tübingen, 1963.

# AZ UNIÓ (A SZOVJETUNIÓ) KIALAKULÁSÁNAK 60 ÉVES ÉVFORDULÓJÁRA

HORVÁTH PÁL

## Adalékok a szocialista jogtípus fejlődéstörténetéhez

A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségében egyesült népek jogfejlődése vitathatatlanul jelentős utat tett meg már a két világháború által behatárolható évtizedek folyamán. A szovjet hatalom súlyos áldozatok árán történt megvédése és a szocialista forradalom történelmi jelentőségű vívmányainak továbbfejlesztése viszonylag rövid idő alatt érthetővé tette mindenki számára, hogy az új társadalmi-gazdasági rend kiépítése csak egy minden eddigőtől eltérő jogtípus bonyolult eszközrendszerének a felhasználása útján képzelhető el. A legújabb kor jogfejlődésében egy döntő korszakváltás kezdeteit jelenti tehát az a körülmény, hogy szinte az Unió kialakulásával egyidejűleg a szocialista jog kódex-szerű kiépítésére sor került már a 20-as években<sup>1</sup> és a merőben új alapokon nyugvó jogrend aktív tényezővé válhatott a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakásában. A korabeli világ legismertebb burzsoá jogrendszereinek a válságával szembeállítva a szovjet jog a dinamikus fejlődés szembetűnő jegyeit viselte magán, egyes ágazataiban pedig olyan intézmények, ill. jogelvek egész sorának az alapját is megvette, amelyek hatása elől gyakran a több évszázados társadalmi tapasztalatokon nyugvó modern tőkés jogrendszerek sem térhettek ki. Pedig az elért eredmények távolról sem tűntek végcélnek, alapjában véve a kiteljesedés lehetőségei azonban szembetűnő módon gyarapodtak.

Korunk küszöbéhez érkeve főként a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakásában elért eredmények képezték a háttérét a szovjet jog stabilitásának.<sup>2</sup> A kiépült szocialista jog mégsem egyszerű kifejezője (tükrözője) volt az elért eredményeknek, miután az minden ágazatában egy távolabbi célnak (a szocializmusnak teljes felépítésének) adott elsőbbséget. A szocialista jogrend stabilitása a releváns jogi viszonyok átfogó jogi szabályozottságából, a jogegység és a szocialista demokratizmus terén elért eredményekből, ill. a jog önkéntes (népi) követéséből stb. is fakadt. A meghatározó jellegű társadalmi-gazdasági alapokon túl azonban a szovjet jog aktív tényezővé lett a jövő formálásában. A külső szemlélő vélelmezhetné ugyanis, hogy a tárgyunkat képző újabb két évtized súlyos történelmi tehertételei tükröződtek a szocialista jog egyes ágazataiban is jócskán felszínre kerülő változásokban. Valójában persze tagadhatatlanul felszínre törtek a súlyos történelmi idők kényszerpályái a szovjet jog fejlődésében, de az új jogtípus életképességét az adta, hogy a szocializmus teljes felépítése a jogrend szakadatlan belső módosulását eleve feltételezte. A békés körülmények fennmaradása esetén sem volt talaja

<sup>1</sup> L. az idevágó újabb kutatási eredmények (Horváth P.: A szovjet állam és jog kialakulása. *△* MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei. XI. (1977) 3–4. sz. 347–358. o., A. Unió kialakulásának a koráról I. *Üő.*: A népi tanácsrendszer és a szocialista jog térhódításának lehetőségei az 1918–1919. évi forradalmak idején. Uo. XIII. (1979) 1–2. sz. 76–93. o. nyomán.

<sup>2</sup> L. Horváth P.: A szovjet jog a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak lerakása időszakában. *Gazdaság- és Jogtudomány*. XIV. évf. (1980) 3–4. sz. 299–325. o.

tehát a megmerevedés veszélyének, hiszen a szocializmus jogrendszerének kiépítése még folyamatban volt és csak a társadalmi-gazdasági alapok teljes felépítése után kerülhetett volna sor a jog egyes ágazatainak az új, átfogó (kodifikált) szabályozására.

Az adott korszak jogfejlődésének a közelebbi vizsgálatára rátéve szembevetendő mindekenélőtt, hogy a szovjet jog a 20-as években születő, átfogó jogi kódexek kereteit lényegében akkor sem törte át, amikor már az iparosítás, ill. mezőgazdaság szocialista átszervezésének az eredményei beértek. A lezajlott történelmi átalakulások eredményei gazdagon beépültek a kodifikált jog anyagába, a korszakunk első etapjában újjászülető szovjet köztársaságok jogrendjének alapozásához pedig már ez az új tapasztalati anyaggal gazdagodott kodifikáció szolgálhatott mintául. A növekvő külső veszély is sürgette az újjászülető szovjet köztársaságok jogrendszerének a megalapozását, a népi államhatalom megszilárdítása azonban érthető módon elsőbbséget követelt. Az érintett területeken egyébként is bonyolult helyi (történelmi) feltételek közt zajlott a szocializmus alapjainak a lerakása, ami átmenetileg pl. az állami (szocialista) tulajdonviszonyok osztatlan érvényesülését sem tette lehetővé. Így a balti köztársaságok jogrendjében még a kizsákmányolásra alkalmas (tőkés és földesúri) tulajdonviszonyok fokozatos felszámolása zajlott,<sup>3</sup> amikor a Honvédő Háború szinterévé váló területeken átmenetileg mindennemű jogfejlesztő tevékenység háttérbe szorult. A hadijog alapján álló katonai–igazgatási szervek, ill. az Állami Honvédelmi Bizottság döntései váltak egyedüli zsinórmértékül és ez a körülmény most már az Unió egész területének a jogrendjét az önvédelmi háború követelményének rendelte alá. Alább a jog egyes ágazataiban a maga konkrétságában is feltárulnak azok az elháríthatatlan kényszerpályák, amelyek tehát a Nagy Honvédő Háború jogrendjét jellemzik, a szovjet jog kiteljesedésének a lehetőségeit azonban a példa nélkül álló áldozatvállalás ennél jóval kiterjedtebb dimenziókban hátráltatta. Így látjuk tehát, hogy csak a helyreállítás nehéz éveinek elmúltával, ill. a vezetés hibáinak leküzdése után gyorsulhatott fel ismét a szovjet jog átfogó rendezését célzó törekvés. A korszakunk első éveit jellemző lehetőségek azonban az elháríthatatlan történelmi kényszerpályák után törvényszerűségek erejével törtek felszínre az SzKP történelmi jelentőségű állásfoglalásai nyomán. A jogalkotás alkotmányos rendjének a helyreállítása,<sup>4</sup> ill. a legiszlációs jogkörök decentralizálása (1957) és a most már akadálytalanul kiteljesedő köztársasági jogalkotás megélénkülése jelzi markáns módon ezt az alapvető változást. Az immár közel négy évtizedes történelmi előrehaladás tehát korszakunk utolsó éveiben valóban megnyitja a szovjet jog kiteljesedésének a korszakát<sup>5</sup> és ez a körülmény elvitathatatlanul pozitív

<sup>3</sup> 1939–1940-ben kerültek sorra a földek nacionalizálásáról, a nagybirtokok felosztásáról, ill. a kulák-gazdaságok korlátozásáról szóló helyi rendelkezések. A szövetkezesítés első ösztönzői is (a föld átadása a kollektívák örökös használatába, ill. az egyéni gazdaságok ideiglenes használati jogokkal történt felruházása stb.) megjelentek.

<sup>4</sup> L. az 1957. évi febr. 11-i tv alapján, amely az Unió Legfelső Tanácsának alapvetőkibocsátási jogkörén túl a köztársasági jogalkotás átfogó érvényesülésének a biztosítékait jelentette.

<sup>5</sup> L. az idevágó történelmi tapasztalatok összegzéseként a Szorok let szovetszkogo prava. 1917–1957. Izd. vo LGU. Leningrád, 1957., Razvitie kodifikacii szovetszkogo zakonodatel'stva. Red. Sz. N. Bratusz'. Moskva, 1968., Meder, W.: Das Sowjetrecht. Grundzüge der Entwicklung 1917–1970. Frankfurt/M., Berlin, Weimar, 1971., Pruša, O., Oldřich, J.: Dějiny sovětského státu a prava. Praha, 1967. stb., c. kézikönyvirodalom alapján. A módszeres jogtörténeti kutatómunka eredményeit tekintve I. Isztorija goszudarsztva i prava SzSzsZr Csaszt' III. Red. O. I. Csisztjakov i dr.

hatást gyakorolt azoknak a népeknek a jogfejlődésére is, amelyek az időközben gyökeresen megváltozott világhelyzetben maguk is a szocialista jogtípus kialakításának a lehetőségeihez jutottak<sup>6</sup> el.

A vizsgált két évtized jogfejlődésének a főbb jellemzőit előrevetítve utaljuk végül arra, hogy a szovjet jog átfogó jogi újraszabályozását célzó törekvés már az 50-es évek közepén felszínre került, ami nyilvánvalóan abból fakadt, hogy a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakása a befejeződés stádiumához érkezett és a vele egyidejűleg ható tudományos-technikai forradalom követelményei már a fejlett szocialista társadalom jogrendjének a kiépítését sürgették. Alább a főbb jogágazatok fejlődését vizsgálva valóban elvezet bennünket az e törekvés a kiteljesedő szocialista jog egyes ágazatainak az újradifikálásáig. A maga teljességében azonban csak az össz-szövetségi hatáskörben születő alapszabályozás (asznovü zakonodatel'sztva) látható korszakunk végéig. A gyökeresen megváltozott körülmények közt ugyanis igen sokrétű (elméleti, ill. gyakorlati jellegű) előkészítő munkának kellett megelőznie a hatályos jog egyes ágazatainak a korszerűsítését.<sup>7</sup> A szocialista törvényesség megszilárdítását szolgálva elsőként az anyagi büntetőjog, ill. a büntető perjog területén értek be ezek az előmunkálatok (1958),<sup>8</sup> de a szocialista polgári jog sférájához tartozó ágazatok joganyagának a rendezésében is egész sor átfogó szabályozásra került sor. Eme nyilvánvalóan pozitív töltésű fejlődési tendenciák történelmi előzményeit azonban alább a főbb ágazatok keretei közt célszerű nyomon követnünk.

*A polgári jog sférájához tartozó ágazatok fejlődése  
a második világháború, a helyreállítás, ill. a szocialista építés  
befejezésének az időszakában*

A külső szemlélő számára paradoxnak tűnik az a sokszor idézett megállapítás, hogy a kodifikált szovjet polgári jog (Ptk 1923. jan. 1.) adta lehetőségeket a szovjet társadalom még abban az időben sem merítette ki, amikor már a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakásában az átütő eredmények megszülettek. A nagy kodifikáció korának eme sikeres alkotása ugyanis rugalmas eszközzrendszernek bizonyult és a szocialista gazdaság felgyorsult követelményeit integrálva, önmagában is szakadatlanul gazdagodott. Így van az, hogy a szocialista tulajdonviszonyok osztatlan érvényesülésével<sup>9</sup> a kodifikált

Moszkva, 1971. 292–303., 318–329., 339–345., 357–369. o., Isztorija szovetszkogo goszudarsztva i prava v treh knigah. Kn. tvoraja. Otv. red. A. P. Koszicün. Moszkva, 1968. 451–620. o.

<sup>6</sup> Ilyen értelemben l. azt a kiterjedt tapasztalati anyagot, amelyet a Prágában megrendezett jogtörténeti tudományos konferencia anyagaként adtak közre legutóbb a Viznik a vývoj socialistického práva (Sborník příspěvků přednesených na mezinárodní právněhistorické konferenci pořádané Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze ve dnech 22–26. září 1975.) c. kötetekben Uspořádal Karel Malý. Čast I–II. Praha, 1976.

<sup>7</sup> Ennek jelzéséül „A szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége és a szövetséges köztársaságok tételes jogalkotásával kapcsolatos kodifikációs teendőkről, ill. a joganyag rendezéséről”. Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo. 1956. évf. 2. sz-ból, ford. l. az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete dokumentációja (Sz. 961. sz.) alapján.

<sup>8</sup> L. a Büntető törvényhozás (Osznovü ugolovnogo zakonodatel'sztva), ill. a Büntető eljárásjogi (Osznovü ugolovnogo sudoproizvodsztvá) alapelvek c. tv-ek (1958. dec. 25.) formájában.

<sup>9</sup> L. az Unió második alkotmányában (1936) kifejeződő előrelépésként.

szovjet polgári jog a kiteljesedés küszöbéhez érkezett és az állampolgárok, ill. a gazdasági szervezetek releváns jogi viszonyainak a növekvő hányadát átfogó rendszerre vált. A korabeli világ második ipari nagyhatalmává fejlődő ország termelő- és áruforgalmi viszonyai, a nagyüzemi (KOLHOZ, SZOFHOZ) agrárgazdaság eredményes tevékenysége, ill. mindennek a tervgazdálkodás egységes rendszerében történő elhelyezése azonban a Ptk szférájához tartozó joganyag dinamikus továbbfejlesztését is megkövetelte. Az a kodifikált szovjet polgári jog tehát, amelyről azt mondjuk korszakunk küszöbén, hogy még ki nem merített lehetőségek hordozója, távolról sem volt már azonos az 1923. jan. 1-én hatályosult törvénykönyvvel.

A fenti megállapítást könnyen érthetővé teszi, ha felidézzük csupán, hogy a Ptk-nak a szocialista gazdaság eredményességét ösztönző tételeit<sup>10</sup> milyen mértékben gazdagította pl. a szerzői-, és a szabadalmi jog (1931) átfogó szabályozása, a tervszerűdések rendszerének a kiépítése (1931), ill. a valamivel korábban életre hívott hitelreform (1930). Korszakhatárunkhoz közeledve hasonlóan jelentős lépések történtek továbbá pl. az állami (szocialista) tulajdonjog tárgyát képező javak átadásának (javak átírásának rendje) rendezése (1935), a beruházási tevékenység (1936), ill. a lakásbérleti viszonyok (1937) átfogó szabályozása területén. Ilyen és hasonló további rendelkezések nyomán tehát a szocialista jellegű termelő- és áruforgalmi viszonyok dinamikus fejlődése került előtérbe a második világháborút közvetlenül megelőző években.<sup>11</sup> A termelő-, ill. az áruforgalmi szervezetek önállóságának az ugrásszerű kiszélesedése mellett az állampolgárok releváns polgári jogi viszonyai is szembeűnő módon gyarapodtak.<sup>12</sup> Az eleve hibásnak tekinthető (adminisztratív jellegű) születésszabályozási rendelkezések (1937), ill. az állampolgárok munkajogi viszonyait korlátozó későbbi<sup>13</sup> lépések azonban beárnyékolják ezt a pozitív tartalmú előrelépést. A növekvő külső veszély, ill. a Nagy Honvédő Háború nehéz éveiben pedig nem maradt lehetőség a hibák kiigazítására.

A fasiszta agresszió pusztításai következtében nyomban a szovjetellenes háború kitörése után a hadijog általános alkalmazása vált szükségessé és ez a körülmény átmenetileg bár, de gyökeresen megváltoztatta a szovjet polgári jog szerepét. A termelést csakúgy, mint az anyagi javak elosztását eleve az önvédelmi küzdelem sikeres megvívásának kellett alárendelni, sőt gyakran a hadművelleti területek evakuálásra kényszerült lakosságát, ill. a termelő berendezéseket is a frontok szolgálatába kellett állítani. Ilyen körülmények között a polgári jog körébe tartozó releváns jogi viszonyok a túlnyomóan katonai–

<sup>10</sup> Pl. az önálló gazdasági elszámolás rendszerét, a szerződéses fegyelem kiszélesítését, a szocialista tulajdon védelmét stb.

<sup>11</sup> L. erről az idevágó kézikönyv-irodalom (*Novickij, I. B.*: Isztorija szovetszkogo grazsdanszkogo prava. Moszkva, 1957., *Joffe, O. Sz.*: Grazsdanszkoe pravo. Szorok let szovetszkogo prava 1917–1957. Moszkva, 1957., *Lapteva, V. V.*: Pravovoe polozsenie goszudarsztvennüh predpriyatij v SzSzsZR. Moszkva, 1963., *Venediktov, A. V.*: Organizacija goszudarsztvennoj promüslennosztii. 1–II. Izd. LGU. Leningrad, 1961., *Halšina, P. O.*: Pravo licnoj szobsztvennosztii grazsdan SzSzsZR. Moszkva, 1955. stb.) alapján. Vö. A magyar fordításban ismert *Genkin–Novickij–Rabinovics*: A szovjet polgári jog története. (Moszkva, 1949. ford. ÁJI. Sz. (881. sz.) anyagával.

<sup>12</sup> Szembetűnő példája ennek az 1937. évi új lakásbérleti rend. (O szokrascsenii zsilicsnogo fonda i ulucsenii zsilicsnogo hozjajsztva v gorodah, Posztanovlenie, 17 oktj. 1937. g.

<sup>13</sup> 1938., ill. 1940. közt megjelenő rendelkezésekről van szó. L. alább a munkajog ágazatának az elemzése során.

igazgatási jellegű kényszerszabályozásnak adták át helyüket.<sup>14</sup> A gazdasági tartalékoknak (ill. a létfontosságú termelő üzemeknek) a hátszágba történő átmentése, az evakuált lakosság nagy tömegeinek az elhelyezése és az ellátás gondjai nem adtak lehetőséget tehát arra, hogy a kisebb és nagyobb csoportterdek a hagyományos polgári jogi keretek közt érvényesüljenek. Az önvédelmi háború első éveiben még jelentékeny erőfeszítések történtek a szerződéses fegyelem megszilárdítása érdekében, a termelő tevékenység, ill. az elosztás egyre növekvő kényszerszabályozása azonban a rendkívüli jogkörökkel felruházott szervek operatív döntéseinek adtak elsőbbséget. Az ipari termelés, ill. a szállítás szinte teljes átállása hadi szükségletek kielégítésére egyre növelte az áruforgalomból kivont dolgok körét, ami elháríthatatlanul jelentkezett szélesebb értelemben a nyersanyagok, az élelmiszerek, ill. általában a létfontosságú dolgok egész területén. Még a frissen szabályozott lakásbérleti rendelkezések is rövidesen átadták helyüket az evakuálási kényszerszabályozásnak.<sup>15</sup> A polgári jog területén érvényesülő rendelkezési szabadság tehát erőteljes korlátozások alá került, amelynek egyes elemei az önálló ágazatként ismert munkajogi, ill. család- és örökjogi viszonyok területén is feltűntek.<sup>16</sup> Az adminisztratív (katonai—igazgatási) jellegű kényszerszabályozás a rendkívüli körülmények hatása alatt gyakran a katonai büntető bíraskodás szigorú szabályaival fonódott össze. Így pl. az áruforgalmi (elosztási), munkáltató-, ill. munkavállalói viszonyokban stb. a kodifikált polgári jogtól idegen (büntető) rendelkezések széles körben történő alkalmazása elől sem lehetett kitémi. Ez utóbbi jellemzők főként az ostromállapot alá vont területeken és általában a hadiipari termelésben, a szárazföldi, ill. vízi szállítások szférájában, valamint a népelelmezés (ellátás) területén váltak általánossá. Könnyen érthető, hogy az ellenség megújuló rohamainak a kivédése, helyenként az ellenséges erők évekig tartó blokádja (l. Leningrád) parancsoló szükségszerűségként követelte meg a fentiekben szignált kényszerintézkedéseket. Hatásuk alatt átmenetileg a hagyományos polgári jogi viszonyoknak háttérbe kellett szorulnia, de ez a körülmény az alapvető tulajdonjogi viszonyokat nem érintette. Csak a kollaboránsok elenyészően szűk rétege tett kísérletet arra, hogy a köztulajdon fosztogatása során szerzett javakat kisajátítsa.

A felszabadító háború nehéz éveinek lezárulta után azonban a szovjet polgári jog csak fokozatosan nyerhette vissza a 30-as évek folyamán kialakult szerepét. A anyagi javakban és az emberéletben történt példátlan pusztítások nyomán a gazdasági talpraállítás, az evakuált lakosság visszatelepítése és az inség elhárítása stb. ismét rendkívüli erőfeszítésekre kényszerítette a szovjet államot, így a kodifikált polgári jog hagyományos rendjének az egyszerű visszaállítása nem volt járható. Egy ideig tehát nem csak a létfontosságú dolgok, hanem általában az ipari alapanyagok, az építési és beruházási javak is a polgári forgalom körén kívül maradtak. A helyreállítási és az ellátási gondok mellett a hadseregből leszerelt milliós tömegek munkához juttatása, valamint a hontalanokról (és eltartójukat vesztettekről) való gondoskodás stb. pedig csak a céltudatos állami rendszabályok foganatosításával történhetett. Ilyen körülmények közt — bár a tervgazdaság

<sup>14</sup> A polgári jogi jogviták érvényesítésére is csak a hátszágban, ill. egyedi esetekben a Moszkvai városi bíróságból szervezett katonai törvényszék polgári tagozata előtt kerülhetett sor.

<sup>15</sup> Katonák és az önkéntes osztagok családtagjai nem fizettek lakbért, az evakuáltak lakhelyét pedig a frontvonalak mögött is igénybe vették a hadiüzemek munkásai számára.

<sup>16</sup> L. alább az adott ágazatok elemzése során.

rendjéhez történő visszatérés 1946-ban megtörtént,<sup>17</sup> – a termelési, ill. az áruforgalmi (elosztási) viszonyok adminisztratív jellegű kényszerszabályozása azonban széles körben megmaradt. A feszített tervfeladatok teljesítését célzó követelmények a termelő szervezetek önállóságát általában csökkentették, miután az irányító ágazati minisztériumok, ill. a különböző gazdasági főhatóságok (igazgatóságok, központok) az ún. direkt-irányítás rendszeréhez tértek vissza.<sup>18</sup> A termelői és az áruforgalmi főhatóságok által kibocsátott szerződési alapfeltételek (osznovnue uszlovija) csakúgy, mint a szállítás rendjét rögzítő, ún. általános szabályok az éves tervmutatók mechanikus tükrözői lettek. Az alapfeltételek igen nagy gyakorisággal tartalmaztak fegyelmi (adminisztratív) szankciókat, a szerződéses fegyelem alapját képező kötbér alkalmazása viszont háttérbe szorult.

A helyreállítási munka rendkívüli erőfeszítései érthető módon áttörték tehát a kodifikált jog egyes elemeit, amihez erőteljesen hozzájárult az az immár közel egy évtizedes gyakorlat, amely a termelői, ill. az áruforgalmi viszonyok szférájában az állami kényszerszabályozást tekintette irányadónak. A békés építőmunka eredményei nyomán azonban gyökeres változások érlelődtek. A szocialista gazdaság erőforrásai ugrásszerűen gyarapodtak, a gazdaság kulcságazataiban rövidesen meghaladták a világháború előtti évek szintjét és a súlyos károkat szenvedett agrárgazdaság is kilábalott a visszaesésből. Így még a folyamatban levő 5 éves terv lezárulta előtt megérték a feltételek a kodifikált polgári jog reputációjának a helyreállítására. Utaljunk elsőként arra, hogy ez a fordulat nem csak a termelői, ill. áruforgalmi szervezetek (vállalatok, szövetkezetek) releváns polgári jogi viszonyainak a megszilárdításában jelentkezett, hanem szélesebb értelemben az állampolgárok egészét is érinthette. Lehetőség nyílt az ellátás adminisztratív szabályainak az enyhítésére, a személyi tulajdon körének kiterjesztésére, ill. az ilyen jellegű javak feletti rendelkezési jogok kiszélesítésére. Az 1948-ban végrehajtott lakásjogi reform<sup>19</sup> pl. lehetővé tette a családi ház birtoklását és jelentős preferenciákkal mozdította elő a lakás-gondok enyhítését szolgáló magánépítést.<sup>20</sup> Jelentős erőforrások átcsoportosításával növelték meg az állami lakásépítést és a fogyasztási javak termelését. A leglényegesebb változások persze az áruforgalmi szervezetek polgári jogi viszonyainak a megszilárdításában történtek.

A meglazult szerződéses fegyelem helyreállítását kellett mindenekelőtt végrehajtani, amit az Unió Minisztertanácsa által kibocsátott átfogó jogi szabályozással kívántak elérni (1949). Így „A gazdasági szerződések megkötéséről” szóló rendelkezés<sup>21</sup> egyértelműen a kodifikált (szocialista) polgári jog reputációját megerősítő döntéseket hozott és valóban átfogó újraszabályozását adta a már korábbiakban is ismert típusszerződéseknek. A gazdaság ágazati főhatósági, ill. a termelők ún. generálszerződésekben rögzítették le a

<sup>17</sup> 1946–1950 közt ismerjük a helyreállítás célkitűzéseiben fogant negyedik 5 éves tervet.

<sup>18</sup> Gyakran a termelők a közvetlen áruszállítási szerződéseket is mellőzték, miután a termék általában adminisztratív aktusok útján került a felhasználóhoz.

<sup>19</sup> Az Unió Minisztertanácsának és a Legfelső Tanács Elnökségének az együttes (törvényerejű) rendelete (izd. 26. Auguszt, 1948) alapján.

<sup>20</sup> A helyi szovjetek kötelesek a beépíthető területek előkészítésére és a tervstervek kimunkálására stb.

<sup>21</sup> L. a O zaklucsenii hozajsztvennüh dogovorov Posztanovlenie 21. april. 1949. g. alapján. Vö. Grazsdanszkij kódex RSzFSzR Oficial'nüj tekszt sz izmenenijami na 1. januarja 1952. g. (Moszkva, 1952) anyaga alapján.

tervfeladatok megvalósításával összefüggő kötelmeket, és ezek a szerződések képezték az alapját a termelő ágazat alsóbb egységeit kötelező partikuláris kontraktusok megkötésének. A szerződéses kötelezettségvállalások mellőzésével folytatott tevékenységet ezek a rendelkezések szigorúan tilalmazták és általában megkövetelték a hiányos, ill. a nem megfelelő minőségű teljesítés jogkövetkezményeinek (kőtbér, elállás, bankhitelmegvonás stb.) a kikötését is. Valójában azonban csak fokozatosan lehetett az egyenként is hatalmas méretekben szervezett (és területileg is rendkívül tagolt) termelő ágazatok tevékenységét a szerződéses fegyelem maradéktalan betartásához visszatéríteni. A harmadik ismert típus-szerződés szerepe is erre utal, miután a szállítók, ill. a fogyasztók között a legnagyobb gyakorisággal realizált, ún. direkt-kontraktusok egy része kifejezetten a generálszerződések hiányát volt hivatva pótolni. A foganatosított rendelkezések azonban még Így is rendkívül jelentős előrelépések hordozói lettek és az ezzel egyidejűleg kibocsátott munkáltatói-, ill. munkavállalási (kollektív szerződés, teljesítménybér stb.) szabályozók hatása alatt általában felgyorsult a szocialista árugazdaság fejlődése és az erőforrások hatványozottabb gyarapodása az elpusztult nyugati köztársaságok ipari rekonstrukcióját, ill. a még mindig fellelhető gazdasági elmaradottságok leküzdését is közvetlenül előmozdította.

A kodifikált szovjet polgári jog kiteljesedésének a lehetőségei ugyan csak a korszakunk utolsó etapjában tűntek fel, de a fentiekben vázolt előzmények már az ide vezető utat egyengették. Hasonlóan nem elhanyagolható tény, hogy a népgazdaság ötödik 5 éves tervének<sup>22</sup> az eredményei a szocialista gazdaság fejlődésének eddig ismeretlen lehetőségeit érelték. A technikai-tudományos forradalom belépése, a szinte korlátlannak tűnő energiaforrások feltárása és nem utolsósorban a kollektív mezőgazdasági nagyüzem<sup>23</sup> rendszerének a kiépítése az ország egész területén az objektív feltételeket érlelte meg a szocialista jog legfontosabb ágazatcsoportjának a kiteljesedéséhez. A legfontosabb változások azonban főként az 50-es évek közepétől tűntek fel és természetesen fonódtak össze a feltárt vezetési hibák kiigazításával.

Mindenekelőtt szervezeti módosítások váltak szükségessé ahhoz, hogy „a beruházások, a munkaügy, az áruellátás és természetesen a népjólét alapját képező agrárgazdaság tárgyában végre a fejlődést gátló adminisztratív irányítás háttérbe szorult.”<sup>24</sup> A gazdasági irányítás korszerűsítésének a kezdeteként ismerjük ilyen értelemben az SZKP KB és a szovjet kormány együttes állásfoglalását (1956), amely az említett tevékenységi körökön túl általában a könnyűipari ágazatok, ill. az építési<sup>25</sup> munka vitelét decentralizálva a köztársasági legiszláció kiterjesztését (1957) készítette elő. A legfőbb jogalkotó szerv kebelében<sup>26</sup> szervezett Gazdasági Komisszia, majd az ugyancsak 1957-ben kialakított új

<sup>22</sup> Amely 1950–1955 között zajlott le és a szovjet gazdaság szinte minden ágazatában grandiózus vállalkozások végrehajtójaként ismeretes.

<sup>23</sup> 1949–1953, a KOLHOZOK egyesítése, l. alább a termelészövetkezeti jog elemzése során.

<sup>24</sup> Ezt célozta pl. az Unió Minisztertanácsának az 1955. évi állásfoglalása (máj. 4.) l. a Posztanovlenie o peredacse na razresenie Szovetov Minisztrov sojuznüh reszpublik rjada voproszov c.-el. Ezzel egyidejűleg egy sor vállalat átadására is sor került. L. Posztanovlenie (O peredacse predpriyatij rjada otraszej narodnogo hozjajsztva v vedenie sojuznüh reszpublik i provedenii svjazannüh sz etim meropriyatij) 30 maja, 1956. g. Vö. Obrazovanie i razvitie Szozjuza Szovetszkih Szocialiszticeszkih Reszpublik (v dokumentah) (1973) 527–29. o.

<sup>25</sup> Ezúttal már a tömeges lakásépítésről lévén szó.



iparirányítási szervezet<sup>27</sup> gyakorlati tevékenysége nyomán tehát a decentralizáció szélesedett ki és a korábbiakban ismert (centralizált) adminisztratív irányítás végleg háttérbe szorult.

A gazdasági döntések rendszerének decentralizálása nyomban kihatással volt a szerződéses fegyelem megszilárdítására és az eredményességet ösztönző, kodifikált jog<sup>28</sup> érvényesülésének az akadályai is jobbra elhárultak. A termelői, ill. a fogyasztói érdek összhangba hozásának még be nem látható lehetőségeit rejtette magában tehát ez az előrelépés, az osztársadalmi érdekek hatékony védelmét pedig továbbra is az ösztönzői hatáskörbe tartozó alpnormakibocsátás útján lehetett biztosítani. Korszakunk utolsó éveiben a polgári jog ilyen értelmű újraszabályozásának a feltételei azonban nem értek be, így még számos esetben az SZKP KB és a kormány együttes állásfoglalásai<sup>29</sup> ösztönözték közvetlenül a termelői, ill. az áruforgalmi szférákban kiteljesedő jog (a szocialista polgári jog) korszerűsítését. Végül mindez a polgári jog köréhez tartozó munkajogi, ill. szövetkezeti jogi ágazatokban a releváns jogi viszonyok átfogó szabályozásához is elvezet bennünket korszakunk végéig.

### *A családjogi, ill. az öröklési jogi viszonyok fejlődése*

A vizsgálódásaink tárgyát képező két évtizedes jogfejlődés összetettsége látszólag a szovjet családjogi, ill. öröklési jogi viszonyokat érintette legkevésbé. A szovjet családjog az 1927. jan. 1-vel életbe lépő modell<sup>30</sup> nyomán az önálló köztársasági jellegű családjogi törvénykönyvekben öltött testet és a korszakunk küszöbén újjászülető szovjet köztársaságok jogalkotása is ezen az úton haladt. A szovjetellenes háború kitérője azonban újat állta a további jogfejlesztő tevékenységnek. Az adott jogág második kodifikációs korszakának lezárását<sup>31</sup> tette lehetetlenné tehát a Nagy Honvédő háború kényszerű vállalása. A szovjet családjog történelmi jelentőségű pozitívumai persze megmásíthatatlanul jelen voltak és az elért társadalmi stabilitás részévé válva az ellenség rohamainak a kivédéséhez is hozzájárultak.<sup>32</sup>

<sup>26</sup> A Legfelső Tanács Nemzetiségi Tanácsának tagjaiból, ill. a szövetségi, ill. aut. köztársasági (aut. területi) küldöttekből szervezett Gazdasági Komisszia megszervezéséről a Legfelső Tanács ugyancsak 1957-ben rendelkezett.

<sup>27</sup> L. A Legfelső Tanács 1957. máj. 10-i törvénye alapján, amely a köztársasági népgazdasági tanácsok irányítása alá rendelte a helyi gazdasági körzetek (rajonok) tevékenységét.

<sup>28</sup> A helyi körülményeket jobban kifejező köztársasági szintű polgári jogi kódexek szerepének megerősödéséről van szó.

<sup>29</sup> L. pl. a lakásépítésről szóló 1957. évi állásfoglalásokat (O razvitie zsiliscsnogo sztroitel'sztva v SzSzsZR.), amelyek az Állami Tervbizottság (a GOSZPLAN) szoros kötelezettségévé tették a tömeges lakásépítés szervezését, a városi, ill. üzemi támogatással szervezett építés hitelforrásainak a biztosítását stb.

<sup>30</sup> Az RSzFSzR Családjogi Törvénykönyvéről (Kodeksz zakonov o brake, szeme i opeke) van szó, amit a köztársasági Tvk-ek kiépítése követett.

<sup>31</sup> Az első családjogi kodifikáció még 1918-ban napvilágra került. L. Horváth P.: A szovjet állam és jog kialakulása, ih. (1977) 350–352. o.

<sup>32</sup> L. az adott jogág korabeli szakirodalmát: Szverdlov, G. M.: Szovetszkoe szemejnoe pravo, (Moszkva, 1958.), Bosko, W. I.: Ocserki szovetszkogo prava (Kijev, 1952.), Szabó Imre: A szovjet-

Az idevágó hatályos joganyag a családkötelékek alapvető jogi viszonyait fel szabadította az elavult feudál-kapitalista jog bilincseiből és az évszázados elmaradottság leküzdésének is jó szolgálatot tett. A házassági kötelékek között élő nő felemelése és a gyermek sorsához fűződő társadalmi érdek dominált azokban a jogalkotási törekvésekben is, amelyek ezt a kodifikált ágazatot korszakunk első éveiben kiegészítették. Az elhagyott gyermekek fokozottabb gyámhatósági védelme (1936) és az anyaság vállalását ösztönző társadalmi gondoskodás kiszélesítése jelezte tehát, hogy a szovjet hatalom a gazdasági építőmunka sikerei után fokozottabb figyelemmel fordult az új családjogi rend megszilárdítása felé. Az önvédelmi háború súlyos terhei azonban háttérbe szorították ezt a törekvést, sőt ebben az ágazatban is rövidesen a barbár pusztítások tragikus következményeinek az enyhítését szolgáló rendkívüli intézkedések foganatosítására került sor.

A Vörös Hadsereg az agressziós hatalmak villámháborús célkitűzéseit ugyan már a háború első éveiben keresztülhúzta, de nem tudta elhárítani a népirtás fogalmát kimerítő pusztítást, amelynek a nyugati szovjet köztársaságok egész sora esett áldozatul. Az embertelen pusztítás következtében családkötelékek százezrei hullottak szét, milliós tömegek váltak hontalanná és az evakuálás szervezett munkáját is a fenyegető katasztrófa elhárításának kellett alárendelni. Ilyen körülmények közt vált égetővé az elárvult és hajléktalan gyermekek sorsáról való gondoskodás, amely a hátországbán kialakult (ön-tevékeny) társadalmi gondoskodást a szovjet családjog kiegészítőjeként fogadta el. Már a háború első éveiben kialakult ugyanis az ún. patronálási rendszer (Patronat), amelynek alapján a befogadó család a helyi szovjetek illetékes szervei előtt tett jognyilatkozattal örökbe fogadta az elárvult, ill. hajléktalan gyermeket, de ez a joghelyzet automatikusan megszűnt, ha a hozzátartozók bármelyike (szülő, testvér egyike) előkerült. Ez a gyakorlat igényelte még az önvédelmi háború derekán (1943), hogy a gyámság, ill. az örökbefogadás tárgyában (opeka i uszinovlenia) kibocsátott törvényerejű rendelet útján átfogó rendezés szülessék. A hajléktalanok felemelése megkövetelte pl., hogy a gyámolt vagyonát a befogadó e célra felhasználhassa, ill. a behajtható tartásdíjat igénybe vegye. A gyermek csak abban az esetben vesztette el továbbá családi nevét, ha az ismeretlen volt. Minden más esetben az örökbefogadott megtartotta eredeti nevét, a befogadó (ill. az örökbe-fogadó) család eltartója pedig mindazokat a társadalmi juttatásokat automatikusan megszerezte, amelyek az eltartottak számának a növekedése alapján egyébként megillették.

Az önvédelmi háború közvetlenül hatott a házassági jogra, ill. a házassággal összefüggő vagyoni jogi viszonyok módosulására is. Így a meglazult családkötelékek helyre-állítását célozva törvényerejű rendeletben rögzítették (1944. júl. 8.), hogy csak a be-jegyzett (zagsz) házasság után érvényesíthetők a szülői jogok. A gyermek tartását célzó jogigény érvényesítését továbbra is bírói útra terelte a jogalkotó, de lehetővé tette a nem véglegesen eltűntnek tekinthető szülő tartásdíjkötelezettségének az állami megelőlege-zését is. A házassági kötelékek indokolt felbontása esetén átmenetileg (a háborús kö-rülmények miatt) elejtették az ún. békéltető tárgyalás kötelező lefolytatását és a bírói (sza-bad) mérlegelés tárgyává tették a házasság megszűntének a kimondását. Ugyancsak törvény-erejű rendelet útján (1944. júl. 8.) szabályozták a sokgyermekes, a terhes, ill. az egyedül-

---

orosz örökösödési jog. (Jogtudományi Közlöny 1947. évf. 1–3. sz., *Pap Tibor*: A házasság és a család a szovjet jogban (uo. 1949. évf.) c. művek dokumentációja alapján.

álló anya segélyezését,<sup>33</sup> kötelezővé téve az egyedülálló, ill. a többgyermekes (3. gyermektől) anyák állami támogatását. Az elszenvedett súlyos emberáldozat hatása alatt született végül a törvényes, ill. végrendeleti öröklés lehetőségeinek a szokatlan módon történő kiterjesztése még a háború lezárultát megelőzően.<sup>34</sup> Ezeknek a rendelkezéseknek az alapján pl. az elhalt házastársak után, ill. ezek leszármazottainak az elhalása esetén a felmenők (az örökhatyó szülei) is egyenlően részesedhetnek az örökségben. Hasonló okok miatt a családi javak feletti végrendekezést is kiterjesztették, de ez a törvényes örökösök sérelmével nem járhatott, ill. az özvegy fenntartását nem veszélyeztethette. Egyidejűleg kinyilvánításra került, hogy a család, a házasság, ill. az ezzel összefüggő vagyoni viszonyokban történt mindennemű változás a háborús körülmények között csak a hatályos szovjet jog szellemének megfelelően tekinthető jogszerűnek. A rendkívüli körülmények közt kialakult tényleges házassági köteleket (ill. a megszállt területeken kialakult családjogi változásokat) pedig a bejegyzés útján visszamenőleges hatállyal lehetett legalizálni.

A felvázolt főbb változások alapján is érzékelhető tehát, hogy a szovjet családjogi rendkívül nehéz történelmi erőpróba elé került a Nagy Honvédő Háború időszakában. Alapjaiban ugyan ez a kodifikált jogágazat sem rendült meg, de a kiteljesedés lehetőségei tagadhatatlanul háttérbe szorultak. A felidézett terelőpályákon azonban lépten nyomon felismerhető maradt a szovjet családjog humanizmusa, a gyakorlatban pedig a kodifikált szovjet családjog normáinak az önkéntes népi követése. Így történhetett, hogy a polgári bírások rendjéhez történő visszatérés után az állampolgárok családjogi, ill. örökjogi viszonyainak a rendezésében ismét a köztársasági sajátosságokat is magukon viselő kodifikált jog lett az irányadó. A Honvédő Háború követelményeiben fogant módosítások azonban nem vesztették el hatályukat, miután az okok, amelyek azokat előidéztek, csak hosszabb távon voltak oldhatók.

A helyreállítás korszakába átlépve a családjogi viszonyok fokozatos konszolidálódásának vagyunk tehát a tanúi, bár a hatályos joganyag korszerűsítése további halasztást szenvedett. Így még az 50-es évek első felében kiszélesedő népjóléti (szociális) reformok is csak közvetve hatottak a szovjet családjog fejlődésére. Az új nyugdíjtörvény<sup>35</sup> és az anyaság vállalását ösztönző társadalmi juttatások kiszélesítése (1956) azonban már egy átütő erejű változás előjelei voltak a szovjet családjog fejlődésében. A kodifikált jog reputációját meggyengítő, adminisztratív rendelkezések is jogerejüket veszítették,<sup>36</sup> az ifjúságról szóló 1956. évi törvényerejű rendeletben pedig a gyermek neveléséhez fűződő társadalmi érdekek szélesebb megfogalmazására került sor. A jogalkotás alkotmányos rendjének a helyreállítása végül közvetlen előmozdítójává lett egy új családjogi kodi-

<sup>33</sup> L. a gyermekvédelem alapján álló Ob uvelicsenii goszudarsztvennoj pomoscsi beremennüm zsenascinam, mnogodetnüm i odinokim materjam, uszilenie ohranü materinsztva i mladencsesztva, ob usztanovlenii pocsetnogo zvanija „Mat' geroinja” i ucsezsdennii ordena „Materinszkaja szlava” i „Medal' materinsztva” Ukáz, 8. júlia 1944. g.

<sup>34</sup> L. 14. marta, 1945. g. Ukáz Prezidiuma Verh. Szov. SzSzsZr. O naszlednikah po zakonom i po zavescsaniju.

<sup>35</sup> L. Zakon o goszudarsztvennüh penszizjah. 14. júlia, 1956. l. alább a munkajogi viszonyok elemzése során.

<sup>36</sup> L. az 1937-ben bevezetett művi vetelés büntetőjogi tilalmának a feloldását 1953-ban (Ob amnesztii. 27. mart. 1953.) a Legfelső Tanács Prezidiumának a határozata alapján.

fikáció születésének. Így az Unió jogkörébe tartozó családjogi alapelvek korszerű norma-rendszerének az előkészítése már az 50-es évek végén napirenden volt, a munkálatok azonban csak a korszakhatárunkon túl értek be (1968).

*Változások a szovjet munkajog területén.* Korszakunk időintervallumának releváns munkajogi viszonyaiban is kitörölhetetlen nyomokat hagytak maguk után a felidézett negatív történelmi körülmények. Egészében mégis a munkajogi viszonyok szférájában zajló átalakulások jellegzetes tendenciája bontakozik ki előttünk az 50-es évek végéig tartó jogfejlődési korszakban. Sajátosan elmosódnak tehát a határok a második világháborút megelőző idők, ill. az önvédelmi küzdelem következményeinek alárendelt kényszerintézkedések között, amelyek az újjáépítés nehéz évei folyamán is csak fokozatosan szorulhattak háttérbe. A Nagy Októberi Szocialista Forradalom vívmányában fogant munkajogi ágazat<sup>37</sup> kiteljesedésének a lehetőségei tehát eleve háttérbe szorultak vizsgálódásaink első felében, és csak a szocialista építés befejezésével értek meg a feltételek a modellként számon tartott<sup>38</sup> szovjet–oros munkajogi törvénykönyv, ill. a nyomában kifejelett köztársasági munkatörvénykönyvek korszerűsítésére. Ez a folyamat képezi tehát a munkajog területén zajló változások második jellegzetes trendjét, amely az 50-es évek második felében már egy sor átfogó legiszlációs aktusban is testet öltött. Egészében mégis – hasonlóan a szovjet családjogi viszonyok fejlődéséhez – csak a korábbi évtizedek során kiépült (kodifikált) jog korszerű kiegészítése történhetett meg, és csak a fejlett szocialista társadalom korszakába átlépve kerülhetett sor egy új kodifikáció előkészítésére.<sup>39</sup> Ilyen értelemben tehát a szovjet munkajog kiteljesedésének folyamatához juthatunk el vizsgálódásaink során, de ehhez a bonyolult módon egymásba fonódó történelmi előzményeket is fel kell mémmünk.

A szovjet munkajog fejlődésében is ígéretes lehetőségek érlelődtek a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak lerakásában elért sikerek nyomán. Az iparosítás eredményeiben és az agrárgazdaság szocialista rendszerének a megteremtésében implicite kialakultak ugyanis azok az alapvető feltételek, amelyek a munka társadalmisítását, vagyis a munkavégzéshez tapadó szocialista jellegű normarendszerek önkéntes népi követését majdan elérhető valósággá formálják, a szubjektív feltételek azonban távolról sem voltak jelen. Eleve hibás volt tehát az a jogalkotási törekvés, amely már a 30-as évek folyamán a munka társadalmisítását célul tűzte,<sup>40</sup> valójában azonban a világháborút megelőző viszonylag békés évek társadalmi tapasztalatai is arra utaltak, hogy a tudati tényezők

<sup>37</sup>Elsőként ez az önálló ágazat volt az, amely a szovjet hatalom alatt világméretű reputációra tett szert. L. e tárgyban a szerzőtől: A szovjet állam és jog kialakulása, ih. (1977) 352–353. o.

<sup>38</sup>Az 1922-ben születő és az ágazat második kodifikációs munkálatait elindító RSzFSzR kódex-ről van szó, amely modellként szolgált korszakunkban is az újjászülető nyugati, szovjet köztársaságok átfogó munkajogi legiszlációja számára.

<sup>39</sup>Ezt a folyamatot tehát a legújabb kori szovjet jogfejlődést tárgyzó vizsgálódásaink során követhetjük az 1970-ben kibocsátott új munkajogi alapelvek (Osznovü zakonodatel'sztva SzSzsZR i szozjuznih reszpublik o trude) nyomán kifejlődő, köztársaság kodifikációkig.

<sup>40</sup>Az Össz-szövetségi Központi VB és a kormány 1933. évi együttes rendeletére utalhatunk ilyen értelemben, amely a Szakszervezetek Országos Tanácsába integrálta a munkaügy szervezését végző állami szervezet. L. a Szbornik normativnih aktov po szovetszkomu ispravitel'no-trudovom prava (1959) kútfői alapján.

formálásához a kodifikált munkatörvénykönyvek normáinak a szakadatlan továbbfejlesztése még hosszú távú igényként jelentkezett. Ebből a felismerésből fakadt pl. a kormány és Szakszervezetek (Össz-szövetségi) Országos Tanácsának együttes állásfoglalása (1938) a munkafegyelem megszilárdítása, ill. az idevágó állami tevékenység megjavítása<sup>41</sup> tárgyában, amely az alkotmány tételeire (12. c.) támaszkodva átfogó jogi szabályozással egészítette ki a kodifikált jog anyagát. A jogalkotás ezúttal már az egyenlőségi követelményes felszámolására törekedett és a kisebb és nagyobb csoportérdekek érvényesítését célzó társadalmi szervek erőfeszítéseit hatékony jogi eszközökkel is alátámasztotta. Rövidesen feltűntek azonban azok a kogens (kénytető) tartalmú legiszlációs aktusok is, amelyek már a külső veszély fokozódásával összefüggésben váltak szükségessé. Nem egy ezek sorában már a Nagy Honvédő Háború kitörése előtt áttörni kényszerült a kodifikált jog határát és a munkavégzés általános kötelmeit is jelentős mértékben kiterjesztette. Így a Legfelső Tanács Prezidiumában születő törvényerejű rendeletek egész sora tűnt fel már a furcsa háború éveiben kifejezetten azt célozva, hogy a gazdaság gyorsított ütemű fejlesztését a munkafegyelem lazaságai ne hátráltassák. Csak a külső veszély közelsége adja a magyarázatát tehát azoknak a rendelkezéseknek, amelyek átmenetileg megtiltották a munkaszervezők egyoldalú felbontását<sup>42</sup> és a büntetőjogilag üldözendő magatartások körébe utalták a munkakerülést.<sup>43</sup> Az állami munkaerő-tartalékokról (O goszudarsztvennüh trudovüh rezervah) szóló törvényerejű rendelet (1940. okt. 2.) még tovább ment, miután a védelmi potenciál növelését szolgálva a dolgozók szervezett átirányítását is lehetővé tette. A szakemberelosztás tárgyában kiadott törvényerejű rendelet pedig (1940. okt. 19.) a végrehajtó hatalom központi szerveire<sup>44</sup> ruházta az egyedi döntést, amely főként a kiemelt jelentőségű műszaki szakemberek tömeges átcsoportosítását célozta a haditermelés fontosabb ágazataiba. Az erkölcsi ösztönzők<sup>45</sup> mellett még az anyagi ösztönzés lehetőségei is szélesítést nyertek, de ezek a foganatosított rendelkezések adminisztratív jellegét alig enyhítették. Az agresszív hatalmak szovjetellenes háborúja azonban történelmileg is beigazolta ezeknek a lépéseknek a létjogosultságát. A szocialista jogtípus legelesebb vívmányai közt számon tartott szovjet munkajog anyagában tehát olyan természetű változások kerültek felszínre, amelyekben a második világháború legsúlyosabb terheit viselő ország áldozatvállalásai koncentráltan kifejezésre jutottak.

Az önvédelmi háború milliós tömegeket vont el a termelő munkából, ami már a küzdelem első szakaszában akut munkaerőhiány előidézője lett. Az élő munka minden lehetséges forrását alá kellett rendelni tehát a honvédelmi érdekeknek. Az Állami Honvédelmi Bizottság alá rendelt, rendkívüli jogkörökkel felruházott szervek operatív döntései most az előbbieken felidézett törvényes rendelkezésekre támaszkodva szerez-

<sup>41</sup>L. O meroprijatijah po uporjadocseniju trudovoj diszciplinü, ulucsenija praktika goszudarsztvennogo szocial'no-sztrahovanija i borbe sz zloupotreblenijami v etom dele. Posztanovlenie, 29 dekabrja 1938. g.

<sup>42</sup>A dolgozó részéről l. Ukáz, 26. junja 1940. g.

<sup>43</sup>A 8 órás munkanap általános visszaállítása, ill. 7 napos munkahét bevezetése is ezekben a rendelkezésekben jelent meg.

<sup>44</sup>Az Unió illetékes NARKOM-jaira, ill. a különböző főigazgatóságokra (és központokra).

<sup>45</sup>L. az 1938-ban alapított Munka Érdemrend (za trudovaja dobleszt'), ill. a Szocialista munka Hőse (Geroj Szocialiszticeszkogo Truda) cím adományozásának rendjében.

hettek érvényt a munkakötelezettségnek, ill. a nyújtott munkahétre való áttérésnek.<sup>46</sup> Az évi rendes (fizetési) szabadságot állami megváltással kompenzálták és csak a fiatalok (16 év alatti) dolgozók szabadságolására kerülhetett sor.<sup>47</sup> Külön törvényerejű rendelet szabályozta (1942) a munkaviszonyban nem álló, de munkaképes állampolgárok mobilizálásának a lehetőségeit,<sup>48</sup> és ismét az előbbieken szignált változásokra támaszkodva büntető szankciók alkalmazását vezette be a munkakerülők ellen. A hadi állapot kényszerű kiterjesztése is azzal járt, hogy a frontok szolgálatára rendelt termelő (ill. szállítási) ágazatokban a munkafegyelem bárminő megbontása (mulasztásos alakzat eseteiben is) maga után vonhatta a büntetőjogi felelősséget. 1942-től a munkajogi felelősség ilyen értelmű kiterjesztésére a népgazdaság egész területén sor került. Érthető tehát, hogy a tulajdonképpeni munkaügyi jogviták érvényesítésének a rendjét is az operatív katonai-igazgatási aktusok helyettesítették. A rendkívüli büntetőjogi felelősség alá vont munkafegyelmi ügyekben pedig a katonai törvényszékek jogerős ítéletei váltak irányadókká. A katonai ügyészi (törvényességi) felügyelet azonban az idevágó ügyekben is töretlenül megmaradt.

A Honvédő Háború sikeres megvívását célzó munkajogi kényszerszabályozás háttérben valóban igen súlyos áldozatok vállalására kényszerült a szovjet társadalom. A közgondolkodás azonban nem a jeles történelmi vívmányok feladásaként fogta fel ezeket a változásokat, hiszen ezúttal is gyakran a szükség által diktált rendszabályok önkéntes követése tette lehetővé elsődlegesen a termelő munka eredményes vitelét. Az anyagi ösztönzést szolgáló beralapokat, ill. a napi egy óras túlmunkát önként vállalták a dolgozók és a serdülő korúak sem vették igénybe a törvényesen előírt éves szabadságolásukat. Hasonló áldozatvállalás kísérte a béke első napjaiban kibontakozó újjáépítési feladatokat, pedig a még működő rendkívüli hatalmi szervek már 1945. jún. 1-vel elrendelték a dolgozók évi rendes szabadságolását, ill. a háborús kényszerintézkedések foganatosítása előtt ismert munkaidőkezdésmény (a pótszabadságolás) törvényes alkalmazását. Egyidejűleg felszámolták a munkakötelezettség intézményesítését célzó háborús kényszerintézkedéseket és megszüntették a napi egy óras kötelező túlmunka rendszerét is. Az újjáépítés nehéz éve folyamán azonban a dolgozó kollektívák gyakran egész termelő (ill. főként az építési) ágazatokban önként vállalt túlmunkát végezve segítettek a népgazdaság helyreállítását, ill. a rombadöntött települések rekonstrukcióját. A munkaügyi viszonyok kodifikált rendjéhez történő visszatérést tehát inkább csak a kollektív szerződések megújítása, a munkaügyi viták rendezésére hivatott egyeztető (ill. döntő) bizottságok újjászerveződése jelezte. A feszített újjáépítési tervfeladatok során támadt munkakonfliktusok netán polgári per útján történő érvényesítését azonban egyfajta pejoratív ítélettel kísérte a korabeli jogi közgondolkodás. Így a munkaügyi jogviták egy ideig ismét szinte teljes mértékben kiszorultak a polgári bíróságok gyakorlatából. A kollektív szerződések normarendszereiben az éves terv túlteljesítése dominált és egyoldalúan csak a

<sup>46</sup> Ez a munkaszüneti napok teljes felszámolásával járt főként a hadiipart képviselő ágazatokban.

<sup>47</sup> 1942-től a dolgozók az évi szabadság kompenzálásaként kiutalt összegeket a Honvédő Háború alapjába utaltatták át.

<sup>48</sup> L. O mobilizacii na period voennogo vremeni trudoszposzobnogo gorodszkogo naszelenij dlja rabotü na proizvodstve i sztroitel'stve. Ukáz, 13. febrálja, 1942. g.

munkavállalók kötelezettségeinek a rögzítésére került sor. A progresszív teljesítménybér fokozottabb érvényesítése és a premizálás is jobbra csak a fentiekben vázolt célkitűzések alátámasztásaként jelentkezett.

Az újjáépítés korának jellegzetes vonása volt tehát, hogy a kodifikált munkajog alpnormáihoz való visszatéréssel párhuzamosan az egyes adminisztratív jellegű munkajogi szabályozók csak fokozatosan kerülhettek háttérbe, sőt némely területen új, történelmileg indokolt állami beavatkozásra is sor került. Ilyenként utaljunk pl. a leszerelt katonák kötelező elhelyezését (1945), ill. a rokkantaknak eredeti munkahelyükön – a teljes fizetésük folyósításával – történő alkalmazását tárgyaló rendelkezésekre, amelyeket a megújított kollektív szerződések sem hagyhattak figyelmen kívül.<sup>49</sup> Ezek a lépések tehát a pusztító háború következményeinek az enyhítését szolgálva, szervesen beépültek az újjáépítés korának a munkajogába és a jogi közgondolkodásban is általános elismerést nyertek.

A szovjet társadalom igen sokrétű áldozatvállalása tükröződik tehát a Honvédő Háború és az újjáépítés korának a munkajogában. Az adott jogág kifejlődésének azonban egy sor adminisztratív jellegű tehertétele is volt, amely főként a vezetési hibák újjáéledése következtében gátjává lett a munkajog korszerűsítésének. Ilyenként utaljunk pl. arra, hogy az önvédelmi háború körülményei közt történelmi létjogosultság rendelkező ama szabályok, amelyek a büntetőjogi felelősséget egy sor munkaügyi viszonyra is kiterjesztették szinte változatlanul tovább éltek egészen a vezetési hibák kiigazítását célzó reformokig. Valójában ebből a körülményből fakadt, hogy az 50-es évek közepéig az átfogó munkajogi szabályozás eleve háttérbe szorult. A jogalkotás alkotmányos rendjének a megszilárdítása azonban nyomban felszínre hozta a megoldatlan problémákat. 1955-től a Legfelsőbb Tanács Prezidiuma egész sor törvényerejű rendelet kibocsátására kényszerült, hogy a szocialista jogtípus egyik legfontosabb ágazatában a kiteljesedés akadályait elhárítsa. A fiatalok munkaviszonyáról,<sup>50</sup> a fiatalok munkavédelméről,<sup>51</sup> ill. a munkaszüneti napok igénybevételének az átfogó bérszabályozásáról<sup>52</sup> szóló rendelkezések pl. a szocialista munkajog kodifikált vívmányainak a helyreállítását célozták.<sup>53</sup> Egyidejűleg a Legfelső Tanács Prezidiuma által elfogadott törvényerejű rendelet<sup>54</sup> mondta ki, hogy a munkaszerződés a dolgozó részéről (egyoldalúan is) bármikor felbontható és a munkafegyelmi ügyek köréből (a folyamatban levő ügyekben is) kizárta a büntetőjogi felelősség érvényesítését.

A szocialista törvényesség megszilárdításával és a felépült szocialista társadalom jogrendjének a kiteljesedési folyamatával összefüggő változások zajlottak tehát a munkajog területén is korszakunk utolsó éveiben. Ezt jelzi a nehéz fizikai munka ágazataiban

<sup>49</sup> Hasonló szabályok léptek életbe a részleges, ill. teljes munkaképtelenség állapotába került állampolgárok átképzése, pl. szellemi munkára történő alkalmassá tétele, munkajogi és terápiás jellegű rehabilitálására stb. vonatkozóan.

<sup>50</sup> L. Ob otpuszkah i uslovijah truda podrosztkov. Ukáz, 15. auguszt, 1955. g.

<sup>51</sup> L. Ob uszilenii ohranü truda podrosztkov. Ukáz, 16. dekabrja, 1956. g.

<sup>52</sup> Ukáz, 10. marta, 1956.

<sup>53</sup> L. 16 év alatt tilos a foglalkoztatás, a 15–16 éves korú ipari tanulók csak napi 4 órás munkagyakorlatra kötelezhetők, a 16–18 éves korúak a felnőtt bértarifától meg nem foszthatók, a munkaszüneti nap és az évi egy hónapos szabadság nem vonható el a fiatalok állampolgároktól stb.

<sup>54</sup> 1956. ápr. 25.

fokozatosan kiterjesztett, csökkentett (7 órás) munkaidő bevezetése (1957–1958), a dolgozók és alkalmazottak társadalombiztosítási jogosultságainak a kiterjesztése<sup>55</sup> és a munkaügyi jogviták fórumrendjének a helyreállítása. Ez utóbbi lépések megtételéhez azonban már az ún. munkaügyi eljárási szabályzat átfogó újraszabályozására is szükség volt.<sup>56</sup> Csak a munkahelyi egyeztető (döntő) bizottságok közreműködése alapján fogantatható ezután a munkáltató intézkedéseket a dolgozóval szemben, de ha ez a döntés megnyugtató rendezést nem eredményez, úgy a helyi érdekképviseleti szervek (szakszervezetek) kebelében felállított munkaügyi komisszákhoz lehetett beadvánnyal élni.<sup>57</sup> Az új munkaügyi eljárási szabályzat tehát a kodifikált jog reputációjának a helyreállítását eredményezte, megnövelte a gazdasági vezetés felelősségét és a dolgozók érdekképviseleti szerveinek a hatáskörét is kiterjesztette. Ez utóbbi célt szolgálta a jogalkotó a szakszervezetek által szervezett termelési (munkahelyi) tanácskozások felújításával is.

Az új munkaügyi eljárási szabályzat közreadásán túl az átfogó munkajogi jogalkotás felélénkülésének a bizonyítékát adta végül a legfelsőbb törvényhozó szerv, amikor az új nyugdíjtörvény<sup>58</sup> kibocsátotta. Ez a törvény már a kodifikált munkajog alapnormáinak a továbbfejlesztéseként tünt fel, amikor egy sor új jogelv érvényesülésének nyitott utat a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a kiépült voltára támaszkodva. Idézzük fel tehát ezek sorából, hogy a dolgozó a különböző címletű (öregségi, rokkantsági stb.) nyugdíjak közül szabadon választja a neki előnyösebbet, hogy a korhatár elérése után a jogviszony bármilyen módon történő megszakadása már nem befolyásolhatja a nyugdíjigényt stb. Az effektíve foganasított, felemelt szintű járadékolás<sup>59</sup> mellett igen fontos jogelvként nyert törvényi megerősítést, hogy a nyugdíjalapok előteremtése közvetlenül nem terhelheti a dolgozók bérét és általában a folyósított járadék nem tehető az állampolgár adóztatásának az alapjává. 1959-től pedig intézményesítésre került a KOLHOZ-tagok nyugdíjaztatása is. Íme nyilvánvaló tehát – csupán a felidézett markáns változások alapján is –, hogy a szovjet munkajog ágazatában és szélesebb értelemben a munkaviszonyok jogi szabályozottságában (ill. a munkaügyi joggyakorlatban) korszakunk végén már a kiteljesedés korának a kezdeteihez érkeztünk el.

### *A földjogi és mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog fejlődése*

A szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakásában különös jelentőségre tett szert a falu szocialista átalakítása (kollektivizálás), amely már a 30-as évek második felében lényegében befejeződött. Méreteiben és főként társadalmi kihatásaiban páratlan erejű volt ez az átalakulás, amelynek az eredményeként jogtörténeti szempontból nem

<sup>55</sup> L. Ob ulucsenie obeszpecsenija rabocsih i szluzsascih poszobijami po goszudarsztvennomu szocial'nomu sztrahovanie. Posztanovlenie, 28. janvarja, 1957.

<sup>56</sup> 1957. jan. 31.

<sup>57</sup> A munkaügyi komisszák 7 napon belül kötelesek tárgyalni az ügyet és határozataikat 10 napon belül (ha a dolgozó a népi rendes bíróság előtt keresettel nem él) a munkáltató köteles végrehajtani.

<sup>58</sup> L. Zakon o goszudarsztvennüh premijah. 14. julja, 1956. g. Vö. Isztorija szovetszkoi konsztitucii (1957) 928–929. o.

<sup>59</sup> Ez az általánosan a 60%-os, öregségi nyugdíjak esetében 90%-os felemelést jelentett a tv kibocsátása után.



csak a szocialista tulajdonviszonyok osztatlan érvényesülése tűnik elénk korszakunk küszöbén, hanem az a még beláthatatlanul gazdag lehetőségeket magában hordozó áru-termelő agrárgazdaság is, amely az alkotmányos legiszláció talaján álló földjogi viszonyokban és a termelőszövetkezeti jog kodifikált rendszerében tükröződött. Az 1935. évi KOLHOZ mintaalapszabályzat joganyagában integrálódtak az idevágó társadalmi tapasztalatok,<sup>60</sup> amit az Unió második alkotmánya is megerősített. Az adott ágazatok fejlődését alapozó jogalkotás rendjét már az Unió első alkotmánya kiformalta,<sup>61</sup> a külső szemlélő tehát joggal arra következtethetne, hogy a földjog, ill. a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog kiterjedésének minden lehetősége jelen volt már a második világháborút megelőző években. Közelebbi vizsgálódásaink azonban nyilvánvalóan arra utalnak, hogy ez a védelem kiigazításra szorul.

Korszakunk első éveinek a jogalkotása szakadatlanul napirenden tartotta a kialakult szocialista agrárgazdaság megszilárdítását és a hatályos mintaalapszabályzat egyes tételeit is nagy gyakorisággal módosította. Az elért eredmények megszilárdítása kapott elsőbbséget, így az alább kiemelhető főbb változások jobbára az operatív jogalkotás<sup>62</sup> útján (posztanovlenie) keletkeztek. Az Usztáv (Primernüj Usztáv, 1935.) által biztosított preferenciák indokolatlan kiterjesztése pl. az agrárgazdaságtól idegen tevékenység elburjánzásához vezetett, amit a kormány a mezőgazdasági termelést gátló ipari tevékenység jogtalan szervezését tárgyazó<sup>63</sup> rendelkezéseivel törekedett megszüntetni. A KOLHOZ-porta, ill. a háztáji föld jogtalan kiterjesztése is újabb átfogó szabályozást követelt, hogy a termelés alapját képező közösségi földhasználat alapvető szabályai veszélybe ne kerüljenek. Az újabb operatív rendelkezések<sup>64</sup> tehát a belsőségek, ill. a háztáji föld normáinak a szorosabb taxációját hozták és a foganatosított helyi felmérések közel 2,5 millió hektár föld visszatagosítását eredményezték. A helyi KOLHOZ-alapszabályzatokat hitelesítő szovjeteket (RAJISZPOLKOM-ok) kötelezték a földhasználat nyilvántartásának a kialakítására és a visszaélések közigazgatási úton történő meggátlására.

Az agrárgazdaság belső rendjét kifejező hatályos jog anyagának a sokoldalú korrekciója is rövidesen napirendre került, miután a gazdasági eredmények indokolatlan hullámlása ellátási nehézségekhez vezetett. Így az 1935. évi mintaalapszabályzat egész sor rendelkezését módosítva<sup>65</sup> kötelező munkaegység-minimumok kialakítására került sor, amelyek nemteljesítése az egyéb juttatások (háztáji stb.) részleges vagy teljes megvonásával járt. Pozitívuma volt eme törekvésnek, hogy a KOLHOZ-tagság formális fenntartását elvágta,<sup>66</sup> de a rendelkezések mechanikus végrehajtása gyakran súlyos hibák

<sup>60</sup> Aminek az előzményeiként utaljunk az 1930. évi első KOLHOZ mintaalapszabályzatra, az idevágó jogalkotási alpnormák megszületésére (usztanovlenie obscsih nacsal, 1928.), a földjogi (1922), ill. az első erdőgazdasági (1923) kodifikációk megjelenésére stb.

<sup>61</sup> L. Az alpnorma-kibocsátás össz-szövetségi hatáskörben, a tételes joganyag kialakítása köztársasági jogkörben. Vö. Osznovnue zakonodatel'nue aktu po szovetszkomu goszdarsztvennomu sztroitel'sztva. Szoszt. A. P. Koszicün i dr. Moszkva, 1972. 118. o.

<sup>62</sup> Így elsődlegesen az Unió Népbiztosok Tanácsában meghozott, ill. a kormány köztársasági jellegű NARKOMZEM-je által kibocsátott rendeletekről (posztanovlenie) van szó.

<sup>63</sup> L. O nezakonnüj organizacii pri kolhozah promüslennüj predpriyatij, ne szvjazannüj sz szel'szkochozajsztvennüm proizvodstvom. c. Posztanovlenie, 1938.

<sup>64</sup> L. Posztanovlenie, O merah ohranü obscsesztvennüj zeml' kolhozov ot razrabativania, 1939.

<sup>65</sup> Ismét az Uniókormányának rendelete (Posztanovlenie, 1939.) útján.

<sup>66</sup> A nemdolgozó elemeket megfosztották a tagságtól és az ezzel járó juttatásoktól.

forrásává válhatott. A kialakult körülmények összetett voltát mutatja végül, hogy az újjászülető (nyugati) szovjet köztársaságok (ill. a visszacsatolt ukrán és belorusz területek) agrárgazdasága egyelőre mit sem kezdhetett a kodifikált földjog, ill. mezőgazdasági jog anyagával, hiszen ezeken a területeken előbb a nagybirtok felszámolását, a föld nacionalizálását, sőt helyenként a féléton elakadt polgári demokratikus átalakulások mulasztásainak (földosztás) a törlesztését sem lehetett elhárítani. Nyilvánvaló tehát, hogy a szocialista jog érintett ágazataiban még igen bonyolult történelmi folyamatok zajlottak, a Honvédő Háború és az újjáépítés nehéz évei pedig eleve terelőutakra kényszerítették azokat az ígéretes lehetőségeket is, amelyek a falu szocialista átalakításának az alapozó eredményeiben, ill. az átfogó jogi szabályozottság tényében implicite kifejezésre jutottak.

Az önvédelmi háború a szovjet agrárgazdaság legfontosabb bázisterületeinek az átmeneti feladásával járt, a hátszág KOLHOZ-gazdaságainak pedig a Vörös Hadsereg ellátásán túl a evakuáltak, ill. a haditermelésre rendelt tömegek létfenntartásáról is gondoskodni kellett. Érthető tehát, hogy ez a páratlan erőfeszítést igénylő feladat csak az ismert kényszerszabályozás felhasználása útján, sőt gyakran a rendkívüli katonai–igazgatási szervek közvetlen felügyelete alatt volt megoldható. Történelmileg is indokolt volt pl., hogy a Legfelső Tanács Prezidiuma még az ellenség első rohamainak a kivédése idején (1942) elrendelte (ukáz) az agrárlakosság, ill. a rendelkezésre álló termelő eszközök teljes mobilizálását (evakuálás, átcsoportosítás) és a kötelező munkanapok számát is felemelte. A KOLHOZ-ok és SZOFHOZ-ok munkafegyelmeinek a rendkívüli körülményekből fakadó szabályozása azzal járt továbbá, hogy az ellátást veszélyeztető magatartás büntetőjogi felelősségrevonás alá került, a munkafegyelme súlyosabb esetei pedig a katonai büntető ítékezés hatáskörébe kerültek át. Még a földhasználat kényszerszabályozására is sor került, miután a gazdaságok maradvány (használaton kívüli) földjeit, sőt helyenként a városi közterületeket is (pl. a blokádnál álló területeken) igénybe kellett venni az inség elhárítása érdekében. Az állati termék felhasználása (a tenyésztés is) szigorú adminisztratív rendszabályok foganatosítását igényelte és a helyi közigazgatási szervek szoros kötelezettségeinek a tárgyává lett az engedélyezés (pl. levágás), ill. az elosztás (jegyrendszer). A Rendkívüli Állami Komisszia tüzetes adatfelvételben rögzítette a gazdaságok háborús veszteségeit és a kollaboránsok javait a termelő közösségeknek adták át a felszabadító háború sikerei nyomán. A megszállók földrablásait felszámolva a front vonalak mögött nyomban megkövetelték a gazdaságok (SZOFHOZ-ok, KOLHOZ-ok) újjászervezését, a megszállók szolgálatába szegődők javait pedig az állami földalapba utalták.

Az agrárgazdasági viszonyok háborús kényszerszabályozása tehát azzal járt, hogy a kodifikált földjog és mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog alapozó anyagában átmenetileg a polgári jogi viszonyok szféráján kívül keletkező, igazgatási–rendészeti jellegű szabályozás került előtérbe. Így az agrárgazdaság termékei, sőt gyakran a rendelkezésre álló termelő eszközök is az áruforgalom köréből kirekesztettek. Az áruforgalmi viszonyok kiiktatása pedig együtt járt a termelés szerződéses rendszerének a feladatával is. A kollektív gazdaságok belső irányítási rendszerében az utasításos, direkt irányítás került tehát előtérbe és a szövetkezeti demokrácia intézményesített rendjének a fenntartása megnehezült. Mindezt nyomban a hadműveletek lezárultával természetszerűen nem lehetett megszüntetni, hiszen a szovjet agrárgazdaság újjáépítése nem csak az elpusztult nyugati területeken, hanem a hátszágban is további rendkívüli erőfeszítéseket igényelt. Az árugazdaság releváns (polgári) jogi viszonyainak a helyreállítását nem eredményezte

tehát az 1946–1950. évi tervtörvény sem, pedig ezúttal a jogalkotó az agrárgazdaság újjászervezését az elsődleges feladatok körébe vonta.

A negyedik 5 éves terv érthetően elsőbbséget adott a hadműveletek során elpusztult gazdaságok helyreállításának, ami közvetlen állami támogatással, a hátsóországban működő gazdaságok osztatlan alapjainak (vetőmag, takarmány, haszonállat stb.) az átcsoportosításával és az evakuáltak (leszereltek) munkába állításával stb. zajlott. A kényszer szabályozás ilyen értelmű továbbélését azonban párhuzamosan követte a tervtörvény ama követelménye, hogy a KOLHOZ-demokrácia intézményes rendjét megszilárdítva, mindenekelőtt a termelő munka vitelében jusson érvényre a kodifikált szövetkezeti jog. Ez a törekvés azonban a háborút követő aszályos évek (1946–1947) körülményei miatt csak korlátozott eredményekhez vezethetett, sőt az inség elhárítását célozva újabb kényszer szabályok bevezetésére is sor került. Így a KOLHOZ-okra érvényes Mintaalapszabályzat megsértésének a felszámolását tárgyzó<sup>6 7</sup> minisztertanácsi rendelkezések egész sor adminisztratív intézkedés foganatosítását követelték meg (1946) a közös használatú földek elherdálóival szemben és általában a KOLHOZ-munka hatékonyságát szolgálva az idézett 1939. évi szabályozók merev végrehajtását követelték meg. Még a KOLHOZ-tagok belsősegeinek az újrafelosztását is megkövetelték ezek a rendelkezések és az ellátási nehézségeket fokozva visszafejlesztették a háztáji gazdaságban rejlő lehetőségeket. Hasonlóan merev munkabérszabályozások kibocsátására kerül sor (1948) a továbbiakban, aminek a hibáit a fokozódó gépesítés és szövetkezeti brigárendszer bevezetése is csak részlegesen enyhítette.<sup>6 8</sup>

Ilyen előzmények közt került sor a falu szocialista átalakulásának második lépcsőjét jelentő KOLHOZ-egyesítésre (1949–1952), amely történelmi szükségszerűségként jelentkezett, az objektív feltételek azonban távolról sem voltak hiánytalanul jelen. Így a vezetés hibájából fakadt, hogy a fokozatosság követelménye háttérbe szorult és a közös gazdaságok centralizált irányítása átmenetileg a szövetkezeti demokrácia hanyatlásának a veszélyét is magával hozta. Le nem becsülhető azonban az az eredmény, ami a tulajdonképpeni (szocialista) mezőgazdasági nagyüzem alapjainak megteremtésében jelentkezett. Az elaprózott, gyakran kedvezőtlen adottságok közt tengődő 154 ezer KOLHOZ helyét a program lezárultával (1952) 93 ezer, többségében már eredményes (nyereséges) működésre alkalmas nagyüzem foglalta el és az anyagi erők koncentrációja a korszerűsítést szolgáló beruházások feltételeit is magával hozta. A gép és traktorállományok párhuzamos szervezésének a fenntartása azonban gyengítette ezeknek a lehetőségeknek a gyors kibontakozását, az 1935. évi Mintaalapszabályzat további mechanikus alkalmazása pedig kifejezetten gátolta már a mezőgazdasági nagyüzemek fejlődését.

A fenti előzmények után könnyen érhető, hogy a szocialista mezőgazdasági nagyüzem jogrendjét szabályozó ágazat továbbfejlődésének az ügye csak a vezetési hibák kiigazításával összefüggésben haladhatott előbbre. Nem véletlen tehát, hogy az SZKP KB és a kormány 1956. évi együttes állásfoglalásai<sup>6 9</sup> mozdították ki a holtpontról a szovjet

<sup>6 7</sup>О мерях по ликвидации нарусеніў Усцова шельскаго хазяіства артели в колхозах. Пасптановленіе, 1946. г.

<sup>6 8</sup>A brigádok feladatait éves bontásban rögzítették és az ehhez szükséges eszközöket is átadták. A termelékenység fokozását szolgálta ez a változás, de a bérszabályozók behatárolták a lehetőségeket.

<sup>6 9</sup>Л. О езмесаісјасном авансірованіі колхозніков і дополнітел'ном оplate труда в колхозах, 1956.

agrárgazdaság átütőerejű fellendítését, szorgalmazva az elavult szabályozók korszerűsítését, a nagyüzemi ártermelő gazdaság önállóságának a kiterjesztését és a szövetkezeti demokrácia megerősítését.

A kormányzat jól látta, hogy az Usztáv (a kodifikált termelősövetkezeti jog) megújítása önmagában mit sem ér, ezért a feladatok konkrét megvalósítását helyezte előtérbe. A legmarkánsabb példája ennek, hogy az Unió Minisztertanácsa határozatokat adott ki (1956 márc.) a mezőgazdasági Artel' Mintaalapszabályzata tárgyában<sup>70</sup> és az új követelményeknek megfelelően konkrét módosításokat eszközölt a termelősövetkezeti jog hatályos anyagában. A jogalkotó a mezőgazdasági nagyüzemet önálló jogi személyként tette felelőssé a közösségi javak gyarapításáért, az árugazdaság eredményességének a fokozásáért, ill. az állami terveknek megfelelő (belső) gazdasági tervezésért stb. Az eredményesség függvényében viszont kiterjesztett pénzügyi (hitel és beruházási) önállóságot biztosított a jogalkotó és a szövetkezeti demokrácia belső kiépítését garantáló alapszabálmódosításokat is előírta. A nagyüzemek alapszabályait a helyi közigazgatási szervek (RAJISZPOLKOM) most már csak a hatályos jog sérelme esetén tehetik kifogás tárgyává és azt a szövetkezeti közgyűlésnek kötelesek visszaadni. A közgyűlés tehát a szövetkezeti demokrácia legfőbb intézménye lett azáltal, hogy a gazdaság vitelét érintő alapvető döntések (terv, beruházás, tartalékképzés, munkaszervezés és a juttatások stb.) kizárólag ezen a szinten kerülhettek jóváhagyásra és az ágazati (köztársasági jellegű, felügyeleti) igazgatási szervek adminisztratív gyámkodása háttérbe szorult. A szövetkezeti közgyűlés tehermentesítését célozva ún. érdekképviseleti gyűlések szervezésére került sor a gazdaság egyes ágazataiban, amelyek különböző csoportérdekek egyeztetését mozdíthatták elő. Az intézményesített anyagi ösztönzők érvényesítésére került sor továbbá nem csak a nagyüzem egészét illetően, hanem a brigádok, ill. az egyes KOLHOZ-tagok jövedelemelosztásban is. Így az évvégi zárszámadások alapján álló részesedésfelosztás mellett a tagok havi (pénz és természetbeni) járandóságait intézményesítették (munkabér előlegezésével), a teljesítményösztönzők kialakításában pedig a közgyűlés, ill. a képviseleti gyűlés és a brigádok hatáskörének a szélesítésére került sor.

Az ipari háttér felgyorsult fejlődése és általában a szovjet népgazdaság megnövekedett lehetőségei közvetlen hatást gyakoroltak tehát az adott ágazat jogrendjének a korszerűsítésére. Következésképpen a hibák kiigazítása és az agrárgazdaság fejlődését gátló adminisztratív irányítás háttérbe szorulása a nagyüzemek erejének a megsokszorosodásával járt. Ezért az érintett szabályozók már az 50-es évek közepétől elejtették a beruházásokat korlátozó rendelkezéseket, az államilag szervezett begyűjtési rendszer azonban még gátolta a gazdaságok nyersanyagfeldolgozó vállalkozásainak a kibontakozását. A géppark önerőből törően kialakítása és a beruházásokat célzó tartalékképzés további gyors növekedése tehát az alapvető szabályozók korszerűsítését készítette. Így korszakunk utolsó éveiben egymást követik a begyűjtési rendszer felszámolását és a felvásárlási szisztéma kialakítását<sup>71</sup> tárgyozó rendelkezések. Hatásában rendkívül jelentős lépésként zárhatjuk ezt a törekvést a gép- és traktorállomások munkájának a természetbeni térítését tárgya-

<sup>70</sup> L. Ob Usztave szels'szko-hozajsztvnoj arteli i dal'nejsem razvittii iniciativü kolhoznikov v organizacii kolhoznogo proizvodstva i upravlenii delami arteli, 1956. márc. 6. Vö. Isztorija szovetszkaj konsztitucii (1957) 915–922. o.

<sup>71</sup> 1958. jún. 17–18-i kormányrendeletek nyomán.

ló rendelkezések felszámolásával,<sup>72</sup> ill. ezeknek az üzemeknek gépjavító vállalatokká történő átszervezésével.<sup>73</sup> Átfogó jogi szabályozás (kodifikáció) foganatosítása nélkül is nyilvánvaló tehát, hogy a szocialista agrárgazdaság jogrendjének a fejlődése a kiteljesedés korszakához érkezett,<sup>74</sup> a folyamat további követése azonban már a fejlett szocializmus jogrendjének elemző vizsgálódásaihoz tartozik.

*A büntügyi ágazatok fejlődése a második világháború, a helyreállítás,  
ill. a szocialista építés befejezésének időszakában*

Korszakunk jogfejlődésének összetettsége a büntügyi ágazatok közé sorolt anyagi büntetőjogban, ill. a büntető eljárásjogi viszonyok változásaiban különös erővel tört felszínre, pedig ez a két alapvető ágazat is jóval a második világháború korát megelőző időkből az átfogó jogi szabályozottság (a kodifikáció) szintjére emelkedett. Már a szocialista forradalom vívmányainak védelme, ill. a belső és a külső ellenség rohamainak az elhárítása idején kialakultak ugyanis a szovjet jog alapvető büntügyi ágazatai. A kodifikált szovjet büntetőjog, ill. a büntető eljárásjog ősforrásait<sup>75</sup> azonban a 20-as évek második felében újabb átfogó legiszláció követte.<sup>76</sup> A felidézett kodifikációs munkálatok kiterjedt társadalmi tapasztalatok összegzői voltak és az érintett jogfejlődési korszakok mindegyikében megelőzte azokat az ismert alpnormakibocsátás<sup>77</sup> is. Korszakunk küszöbéhez érkezve mégis azt látjuk, hogy a büntügyi viszonyok eme két fő ágazatában újabb lényeges változások zajlottak le a 30-as évek folyamán, a kodifikált szovjet büntetőjog, ill. a büntető eljárásjog tehát szakadatlan változások hatása alatt állt.

Könnyen érthető, hogy a szocializmus társadalmi–gazdasági alapjainak a lerakása idején igen bonyolult történelmi feladatok megoldásához tapadt az elért eredmények büntetőjogi védelme és ez a körülmény az adott ágazatok joganyagának a megmerevedését is eleve talajtalanná tette. A dinamikus jogfejlesztő legiszláció a történelmi jelentőségű

<sup>72</sup> L. az Ob otmene objazatel'nüh posztavok i naturoplatü rabotü MTSz, o novom projadke cenah i zagatovok szel'szkohozjajsztvennüh produktov. Posztanovlenie, 18. junja 1958. g. alapján.

<sup>73</sup> A gép- és traktorállomások erőgépeit állami támogatással vették át a SZOFHOZ-ok, a kedvezőtlen adottságokkal küszködő gazdaságok pedig további kedvezmények (könyvjóváírás) útján mentesülhettek a teher alól.

<sup>74</sup> A korabeli kézikönyvtudomány főbb támpontjaiként l. *Kazancev, N. D.*: Isztorija kolhozno go prava. 1917–1957, (Moszkva, 1958.); *Akszenenok, G. A.*: Zemel'nüe pravotnoszenija v SzSzsZR (Moszkva, 1958.); *Mikolenko, Ja. F.*: Pravo kooperativnoj szobsztvonnovszti v SzSzsZR (Moszkva, 1961.); *Trapeznikov, Sz. P.*: Isztoricicszkij opüt KPSzSv v szocialiszticseszkom preobrazovanii szel'szkogo hozjajsztva (Moszkva, 1959.) c. művei nyomán.

<sup>75</sup> L. a Btk első (1922) kódexét, ill. a Be tvk (1923) megszületését illetően *Horváth P.*: A népi tanácsrendszer és a szocialista jog térhódításának a lehetőségei az 1918–1919. évi forradalmak idején. Az MTA Gazdaság- és Jogtudományok Osztály Közl. XIII. (1979) 1–2. sz. 82–83. o. Vö. az újabb hazai szövegkiadással. L. Összehasonlító Jegtörténeti Tanulmányok. Szerk. Kállai I. Az ELTE Egyetemes Jegtörténeti Tanszék kiadványa. Budapest, 1979. 159–255. o.

<sup>76</sup> L. az 1926. évi Btk alapján. A büntető eljárásjog továbbfejlődését pedig az 1926-os (RSzFSZR) bírósági szervezeti törvény vitte előbbre.

<sup>77</sup> L. az 1919., ill. 1924. évi büntetőjogi alapelveket, valamint a Be alapját képző Osznovii ugolovno go szudoproizvodsztva Szozjuza SzSzsR i szozjznüh reszpublik (1924) c. törvényt.

átalakulás belső ellentmondásait is tükrözte,<sup>78</sup> de a kodifikált jog kereteit lényegében nem feszítette szét. Ez a markáns jellemző vizsgálódásunk első éveinek a jogfejlődésben is jelen volt, a külső veszély szakadatlan növekedésével párhuzamosan azonban merőben új irányt vett az érintett ágazatok fejlődése, amikor a fenyegető veszedelem elhárítása már csak a hadiállapot proklamálása nyomán foganatosított katonai büntetőjog<sup>79</sup> eszközeinek a kiterjesztett alkalmazása útján volt remélhető. A kodifikált katonai büntetőjog anyagának a további kényszerű megszorítása, ill. a kiterjesztett hatáskörben ítélkező katonai törvényszékek gyorsított eljárása<sup>80</sup> tehát egy súlyos kényszerpályának bizonyult a szocialista jog történetében, és ez a köztudomány az önvédelmi háború lezárulta után is nyomokat hagyott maga után a szovjet jog érintett ágazatainak a fejlődésében. Íme innen fakad tehát, hogy az anyagi büntetőjog, ill. a szovjet büntető eljárásjog korszerűsítése csak az 50-es évek folyamán bontakozhatott ki. Korszakunk jogfejlesztő legiszlációja azonban éppen a tárgyalt ágazatok vonatkozásában kényszerült most egy átfogó jogi szabályozás megindítására, amely az alapelvek újrafogalmazása (1958) által a fejlett szocialista társadalom igényeit szolgáló anyagi büntetőjogi, ill. büntető eljárásjogi kodifikáció nyitányává lehetett. A szovjet jog bünygyi ágazataiban zajló változások közelebbi vizsgálata tehát a fejlett szocialista jog kialakulásának a közvetlen történelmi előzményeit teszik érthetővé számunkra.

*A szovjet büntetőjog a második világháború küszöbétől az 50-es évek végéig.* A szocialista büntetőjog fejlődésében modellként jelentkező 1926. évi RSzFSzR kódex jogdogmatikai értelemben is az egyik legsikeresebb alkotása volt a szovjet jogalkotásnak. Az alapvetően preventív céllal megfogalmazott kódex a dolgozó osztályok uralmát kifejező társadalom célszerű jogi védelmét és a szocialista törvényesség megszilárdításának a sokoldalú biztosítását jelentette. Szabatosan körülírt tényálladékrendszerében, a büntetési rendszer relatíve meghatározott formáinak a kialakításában és a feltételes elítélés módozatainak a kimunkálásában stb. a haladó tudomány évszázados eredményeit integrálta a jogalkotó és a nyomában születő köztársasági kodifikációk által ezek a vívmányok népek egész sorának a jogrendjében váltak valósággá.<sup>81</sup> Így a kodifikált szovjet büntetőjog humanizmusa a törvényesség alapját képező átfogó jogi szabályozottsággal párosult korszakunk küszöbén és a helyi (történelmi) sajátosságok figyelembevételével zajlott a köztársasági törvénykönyvek kiépítése is. A szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakása tehát kedvező körülményeket kínált a 30-as években tapasztalt jogpolitikai hibák<sup>82</sup> kiigazítására, az adott ágazat korszerűsítését célzó törekvésnek azonban útját állta a második világháború.

<sup>78</sup> L. alább az egyes ágazatokban zajló további változások elemzésénél.

<sup>79</sup> Közelebről tehát az 1926. évi katonai Btk, ill. az ezt módosító 1934. évi katonai büntető rendelkezésekről van szó.

<sup>80</sup> Amely a Be anyagát is számottevő mértékben megszorító háborús kényszerintézkedésekben (1941–1942. évi ukázok, l. alább) öltött testet.

<sup>81</sup> A második kodifikáció (1926) szintjén megfogalmazott anyagi büntetőjog jogtörténeti áttekintését l. Horváth P.: A népi tanácsrendszer és a szocialista jog. ih. (1979) 87–91. o.

<sup>82</sup> L. pl. a száműzetés visszaállítás (1933), a beszolgáltatás rendjét sértő cselekmények körének (1934), ill. a katonai Btk hatályának kiterjesztése és az állam elleni büntettek fokozottabb megtorlása (1934), (1937) stb.

A szabotázs és a diverzió gyorsított büntető eljárás alá vonása, ill. a különösen veszélyes államelleni büntettek tárgyában kibocsátott 1937. évi rendelkezések jogpolitikai hibáinak a kiigazítása pl. már napirenden volt, amikor a növekvő külső veszély hatása alatt a Legfelső Tanács Prezidiumának a törvényerejű rendeletei nyomán ismét a büntetőjogi felelősség kiterjesztésére került sor. A munkafegyelem megsértésének a különböző alakzatai, más esetben pl. a vállalati kisebb lopások esetei is büntetőjogi üldözés alá kerültek az idézett rendelkezések alapján.<sup>83</sup> Az ellenség (külső) aknamunkája tehát zavart és bizonytalanságot idézett elő a büntető jogpolitika irányítása területén, ami főként a büntetőjogi felelősség indokolatlan kiterjesztésében és a gyorsított büntető eljárás alá vont tényálladékrendszerek növekvő számában jutott kifejezésre. Formailag hasonló úton járt az a kormánydirektívák alapján álló jogalkotás, amely a szovjetellenes háború kitörését követve a hatályos jog anyagát a hadijog alkalmazásából fakadó követelményekhez igazította. A dezertőrök, a pánikkeltők, ill. a rémhírterjesztők fokozottabb büntetőjogi üldözéséről szóló direktívák (1941. jún. 29.) pl. a békés viszonyok között kisebb súlyú bűncselekményeknek minősülő esetekben is a felemelt börtönbüntetések (2–5 év) alkalmazását írták elő.<sup>84</sup> Az ellenséges hadak előretörése és a nyomukban kialakult példátlan méretű pusztítások ellensúlyozása érdekében szigorú büntetőjogi rendelkezések foganatosítására került sor a szocialista tulajdon védelmében és az idevágó kormánydirektívák nyomtatékosan hangsúlyozták, hogy az ismert háborús kényszer-szabályozás a megszállt, ill. a hadművelési területeken is irányadó. A frontok-, ill. a népellátás érdekeinek az elsőbbségét hangsúlyozva ezek a rendelkezések a taxatív körülírt létfontosságú dolgok egyszerű tolvajlását is súlyos bűncselekmények közé sorolták (kenyér, só, ruházati termék stb.). Hasonlóan az ellátás körében elkövetett megvesztegetés, az elosztás rendjét veszélyeztető mindennemű visszaélés, sőt a jogtalan előny szerzését célzó törekvés is szigorú megtorlás alá került.

Az ellenség első rohamainak a kivédése után sem enyhült az a felelősség, amely a hadijog alkalmazásának a tartóssá válásából fakadt a szovjet büntetőjog területén. Így a Legfelső Tanács Prezidiumának az újabb törvényerejű rendeletei hozták a hadkötelezettség megsértése, a légvédelmi előírások figyelmen kívül hagyása, és a hadművelési területen (ill. légitámadás alatt) való fosztogatás tárgyában kibocsátott büntetőjogi kényszerintézkedéseket. A büntetőjogi felelősség határainak az ilyen értelmű kiterjesztését azonban most már nemcsak a honvédő háború sikeres megvívásához fűződő általános érdekek tették indokolttá, hanem a hadiállapot (ill. az ostromállapot) kényszerű kiterjesztése is. Ezt a körülményt jelzi pl. az államtitok kifecsegéséről és az állami titkokat tartalmazó okmányok anyag kezeléséről (elvesztéséről) szóló 1943. évi törvényerejű rendelet,<sup>85</sup> amely a felszabadító háború korszakába átlépve célszerűen megnövelte az állampolgárok felelősségét főként az állandóan mozgásban levő hadművelési területeken.<sup>86</sup> A kodifikált

<sup>83</sup> Ezek a tényállások valójában a kodifikált büntetőjog határán kívül estek. L. pl. a köztulajdont csorbító vállalati tolvajlások tárgyában kiadott 1940. évi aug. 10-i törvényerejű rendelet alapján.

<sup>84</sup> Ezt a gyakorlatot erősítette meg az 1941. évi júl. 6-i törvényerejű rendelet is.

<sup>85</sup> L. Ot otvetsztvennoszti za razglasenie goszudarsztvennoj tajnu i za utratu dokumentov, szoderzsascsih goszudarsztvennuju tajnu. Ukáz 15. nojabrja, 1943. g.

<sup>86</sup> Az idézett ukáz azonban a hátországi területeken is irányadó volt az ellenség felderítő tevékenységének a hatásos kivédése érdekében.

szovjet büntetőjog az ilyen értelmű rendelkezések széles körben történt foganatosítása mellett alkalmasnak tűnt a páratlan méretű küzdelem alátámasztására. A katonai büntető törvényszékek azonban elsődlegesen a katonai Btk-t, ill. az azt kiegészítő háborús kényszerintézkedéseket tekintették irányadónak. A büntetőjogi felelősség határainak a kényszerű kiterjesztése pedig a jogellenes magatartásformák túlnyomó részét eleve a katonai büntető ítélezés szférájába terelte. Így a kodifikált szovjet büntetőjog alapvető normáihoz való visszatérésre csak a Nagy Honvédő Háború lezárulta után kerülhetett sor.

A Védelmi Komité felszámolása (1945. szept. 4.) alapján a hadiállapot (ill. az ostromállapot) bevezetését tárgyzó rendelkezések is nyomban hatályukat veszítették. Nyomban a második világháború lezárultával megkezdődött tehát a kodifikált szovjet büntetőjog alapanyagához történő visszatérés. A Legfelső Tanács Prezidiumának az 1945. jún. 7-i törvényerejű rendelete pedig széles körű amnesztiát hirdetett. A kisebb súlyú büntettek elkövetői<sup>87</sup> teljes mentesítést nyertek, a súlyosabb büntettek tárgyában hozott szabadságvesztések idejét pedig felelve került sor az amnesztia alkalmazására. A munkaiügyi kényszerintézkedések alkalmazása nyomán elítéltek mentesültek a büntetőjogi felelősség alól, és az ilyen tárgyú jogerős ítéletek végrehajtását is felfüggesztették.<sup>88</sup> Nem vonatkozott az amnesztia az ellenforradalmi, ill. a legsúlyosabb államellenes büntettekre, de kizárta a jogalkotó ebből a körből a szocialista tulajdon fosztogatóit, a rablás, a banditizmus, ill. a pénzhamisítás elkövetőit, valamint a szándékos emberölés tárgyában elmarasztaltakat. A foganatosított rendelkezések azonban még így is jelentős lépéseknek bizonyultak a kodifikált szovjet büntetőjog alpnormáihoz való visszatérésében.

A békés építőmunka rendjének a konszolidálódása és az újjáépítés sikerei nyomán azonban ennél jóval kiterjedtebb lehetőségek tűntek fel a szocialista büntetőjog korszerűsítése területén. A Legfelső Tanács Prezidiumának 1947. évi (máj. 26.) törvényerejű rendelete pl. visszatérést hirdetett a szocialista büntetőjog eredendő vívmányához, amidőn a halálbüntetés eltörlését proklamálta.<sup>89</sup> A jogalkotó most a korábbiakban halálbüntetéssel súlytott cselekmények elkövetőire a maximum 25 évig terjedhető börtönt írta elő. A hidegháborús légkör szovjetellenes aknamunkája azonban beárnyékolta ezt a pozitív előrelépést. Ime innen fakadt, hogy a felidézett rendelkezéseket kiegészítő záradékok követték, amelyek a hazaárulás fogalmát, a kémtevékenységet, ill. a fennálló társadalmi rend szándékos megbontását célzó elkövetési módozatokat kivették az idézett törvényerejű rendelet hatálya alól. Vele egyidejűleg újabb szigorú büntetőjogi rendelkezések kiadására került sor a társadalmi tulajdon fosztogatói ellen,<sup>90</sup> de követte ezt a lépést a személyi tulajdon fokozottabb jogi védelmének kiterjesztése is<sup>91</sup> Különösen az utóbbi vonatkozásában kiemelésre tarthat számot, hogy az érintett tényálladérendszer

<sup>87</sup> A három év alatt kirótt szabadságvesztés elítélteji.

<sup>88</sup> A folyamatban levő ügyek tárgyalását pedig azonnali hatállyal megszüntették.

<sup>89</sup> Vö. *Sargorodszkij, M. D.*: A büntetőjogi büntetés II. Budapest, 1960. 87–88. o., vö. az Orosz Szovjet Szocialista Köztársaság Büntetőtörvénykönyve. Ford. Tardy L. etc. Bp. 1952. 107–108. o.

<sup>90</sup> L. Ob ugovnoj otvetsztvennoszti za hiscsenie goszudarsztvennogo i obszcsesztvennogo imuscsesztva. Ukáz, 4 junja, 1947. g. Vö. Isztorija szovetszkoj konsztitucii (1957) 840–841. o.

<sup>91</sup> L. Ob uszilenii ohranü licsnoj szobsztvennoszti grazsdan. Ukáz, 4. junja, 1947. g. Vö. Az Orosz Szovjet Szocialista Köztársaság Büntetőtörvénykönyve (1952) 113–114. o.



(lopás, rablás stb.) jogdogmatikai előrelépést képviseltek. Alapjában indokoltnak tűnt az állami (szocialista) tulajdon fokozottabb védelmét célzó idézett rendelkezés is, amely a kodifikált jog kiegészítőjeként ismert hasonló tárgyú, 1932. évi törvény első két fejezetének a behelyettesítőjeként jelentkezett. Az adott bűncselekménykategóriák súlyosabb eseteinek a megítélésében<sup>92</sup> és a feljelentési kötelezettség pönalizálásában azonban a generális prevenció egyfajta mechanikus alkalmazására került sor.<sup>93</sup>

A felidézett változások tehát jellegzetes kortünetei voltak a második világháború utáni éveknek, amelyeket ma már a mértékadó szovjet jogtörténetírás is elemző kritikával kísér. El nem hanyagolható pozitívuma viszont ezeknek a lépéseknek, hogy a háborús pusztítások nyomában jelentkező, meglazult közállapotok felszámolásában viszonylag rövid idő alatt egyedülálló eredmények születtek a Szovjetunió egész területén. Az ismert, világjelenséggé váló tömeges bűnözés kifejlődésének a feltartóztatásában, ill. szélesebb értelemben a társadalmi konszolidáció kibontakozásában tehát jelentős szerepe lett a kodifikált szovjet büntetőjog alapnormáihoz való visszatérésnek. A hatályos jog korszerűsítésének a látható igénye azonban főként a hidegháborús (külső) körülmények hatása alatt enerválódott. A kívülről ösztönzött ellenséges aknamunkát annál hatásosabban semlegesítette a korabeli szovjet büntetőjog, aminek a biztosítékait a Legfelső Tanács Prezidiumának az államtitkok védelméről szóló újabb rendelkezései<sup>94</sup> is rögzítettek.<sup>95</sup> Így a hidegháborús idők tetőzésének a visszahatásaként ismét előtérbe került a szovjet hatalom külső védelme, ami a jogalkotás figyelmét az ellenséges károkozás, a diverzió, ill. a legkülönbözőbb alakzatban vélelmezett kémtevékenység stb. elasztikusan megfogalmazódó tényálladékrendszereinek a kiterjesztése<sup>96</sup> irányába terelte.<sup>97</sup> Még a vezetési (jogpolitikai) hibák kiigazításának az első éveiben is kitapinthatóan jelen volt az adott jogágazat ilyen értelmű egyoldalúsága, az 1953. évi amnesztia tv azonban gyökeres fordulat kezdetének bizonyult a szovjet büntetőjog történetében. Korszakunk historiájának a sajátja ugyanis, hogy a történelmi kényszerpályák által háttérbe szorított korszerűsítési igény ismételten felszínre tört a második világháború után meghirdetett amnesztia törvényekben. Ezt láthatjuk tehát a kisebb súlyú jogellenes cselekményeknek a büntetőjogi felelősség köréből való kirekesztésében,<sup>98</sup> a művi votelés nem büntethető-

<sup>92</sup> Maximum 25 évi börtön, ill. javító–nevelő tábor, ami akár előkészületi cselekmény, akár a kísérlet esetén is irányadó lehetett. Vö. Az Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság Büntető Törvénykönyve. Ford. Tardy L. ect. Budapest, 1952. 112–113. o.

<sup>93</sup> Az idegvágó tapasztalatok jogtörténeti összegzéseként I. Isztorija goszudarsztva i prava SzSzsZr II. (1971) 344–345. o.

<sup>94</sup> L. Ob otvesztnennoszti za razglavlenie goszudarsztvennoj tajnü i utratü dokumentov, szoderzsascsih goszudarsztvennuju tajnu. Ukáz, 9. junja, 1947. g. Vö. Uo. (1952)116. o.

<sup>95</sup> A háborús körülmények közt fogatosított hasonló tárgyú rendelkezések teljes revízióját hozta ez a lépés, pontosan elhatárolva a katonai (gazdasági, találmányi stb.), ill. a racionalizálási jellegű (szervezési, dokumentációs stb.) titkok taxációt egymástól.

<sup>96</sup> L. A halálbüntetés alkalmazásáról hazaárulókkal, kémekkel, valamint aknamunkát folytató diverzánsokkal szemben. Ukáz (1950. jan. 12.). Vö. Az Oroszországi Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság Büntető Törvénykönyve (1952) 108. o.

<sup>97</sup> Történelmi tény azonban, hogy a szovjet büntetőjog ebben az időben fogalmazta meg a világszerte nagy hatást keltő „béke védelméről” szóló (O zascsite mira, Zakon, 12 marta) 1951. g.) törvényét. L. az idézett forráskötetünk (1957. 868. o.) alapján.

<sup>98</sup> Széles körben vitte át az 1953. évi amnesztia tv az ilyen eseteket az államigazgatási (szabálysértési) eljárás területére.

ségének kinyilvánításában, ill. a munkafegyelmi ügyek büntető eljárás alá vonásának megszűntetésében stb.<sup>99</sup>

Eme változások után erőteljes módon tört felszínre a szovjet büntetőjog fejlődését gátló, túlhaladott joganyag felszámolásának igénye és a Legfelső Tanács Prezidiumának a döntései nyomán az átfogó korszerűsítési munkálatok is beindultak. Ez utóbbiak körébe soroljuk, hogy a kisebb súlyú bűncselekmények egész sorát minősítette át a jogalkotó, ill. utalta azokat a közigazgatási (szabálysértési) eljárások körébe, és a gazdasági károkozás enyhébb alakzatait is hasonló útra terelte.<sup>100</sup> A tulajdonképpeni garázdaság büntetőjogilag üldözendő eseteit pedig a népi rendes bíróságok hatáskörébe tette át. Hasonlóan pozitív lépések törénetek a feltételes elítélés rendjének a korszerű újraforgalmazása (1955), ill. a javító–nevelő jellegű büntetésnek alkalmazásának a racionalizálása (1957) területén. Mindez értelemszerűen alapozó anyagává érett a korszakunk utolsó éveiben kibontakozó, átfogó jogi (kodifikációs) szabályozásának, amely a jogalkotás alkotmányos rendjének a megszilárdítása után elvezet bennünket az előrevetített 1958. évi új büntető törvényhozási alpnormakibocsátáshoz. Így a „Büntető törvényhozás alapjai” című törvény<sup>101</sup> már a fejlett szocialista jog korszakát jellemző kodifikációs hullám nyitányának bizonyult és az arra támaszkodó köztársasági (anyagi) büntető törvénykönyvek megalkotásának a folyamata is átvezeti figyelmünket a vizsgálódásaink epilógusát képező, negyedszázados fejlődés történetébe. Utaljunk ezúttal viszont csak azokra az alapvető vívmányokra, amelyek a szovjet büntetőjog kiteljesedésének az elvithatatlan jelenlétét bizonyítják korszakunk utolsó éveiben.

Az 1958. évi új büntető törvényhozási alapelvek a szocialista törvényesség biztosításának a sokoldalú garantálásával tűnt ki, miután az a lerögzítésre kerülő köztársasági büntető törvénykönyvekbe foglalt (definiált) jogellenes magatartások tényálladék-rendszereit tekintette kizárólagosan irányadónak a büntető igazságszolgáltatás területén. Végsőképpen kizárta tehát az analógia alkalmazásának a lehetőségeit és útját állta a korábbiakban alacsonyabb szintű jogalkotási aktusok útján meghonosított kizáró rendelkezéseknek. Az alapelvekben egy korszerű büntetőjogi felelősségrendszer megfogalmazására került sor, amely eleve megátolta, hogy az ítékezés a büntetőjog határán kívül eső esetekre is kiterjedjen. Megszüntette a büntetések túlzott szigorát, így pl. a szabadságvesztési büntetések maximumát 10 évben rögzítette<sup>102</sup> le és a különösen veszélyes (ill. halmazati) esetekben is kizárta az átnevelést célzó szabadságvesztés korábbi túlzott (25 év) felemelését. A büntető igazságszolgáltatás gyakorlatából kizárta a jogalkotó a száműzetés alkalmazását, ill. az állampolgárságtól (az állampolgári jogoktól) történő megfosztást. Hasonló értelemben rendelkezett a jogfosztó mellékbüntetések alkalmazásának a korlátok

<sup>99</sup> Még tovább ment ezen az úton az 1955-ben (ukáz útján) kibocsátott közkegyelmi rendelkezés, amely a súlyosabb bűnügyek körében is differenciáltabb megítélést követelt és a 10 éven felüli szabadságvesztési büntetéseket törölte. Vö. *Sargodszkij, M. D.*, i. m. II. (1960) 243–245. o.

<sup>100</sup> L. Ob otvetsztvennoszti za melkoe huliganszto. Ukáz, 19. dekabrja, 1956. g.

<sup>101</sup> Zakon, 25. dekabrja 1958. L. Obrazovanie i razvitie Szozjuza Szovetszkijh Szocialiszticeszkijh peszpublik (v dokumentah) (1973) 568–570. o., Vö. A Szovjetunió 1958. évi büntetőjogi szabályai. (Bp. 1959.) c. mű anyagával.

<sup>102</sup> És ez csak a különösen súlyos (főként halmazati) büntettek eseteiben terjeszthető ki 15 évre.

közé szorítását szolgálva és taxatív le rögzítette, hogy a szovjet állampolgárt kiutasítással, ill. a képviseleti (választói) jogainak elvonásával büntetni nem lehet.

Az új büntető törvényhozási alpnormakibocsátás fontosabb vívmányainak a felidézése alapján is nyilvánvaló tehát, hogy a korszakunkat lezáró években a szovjet büntetőjog kiteljesedését gátló akadályok valóban elhárultak. Ezt fejezte ki az egyidejűleg hatályosult új államelleni büntettekről szóló szabályzat is, amely kiiktatta az e tárgyban megismert 1927. évi tv-t, ill. az azt kiegészítő hibás rendelkezéseket.<sup>103</sup> A katonai bűncselekmények büntetőjogi felelősségét tárgyzó össz-szövetségi tv (1958) pedig a különös bírósági fórumrendszer munkájának szabott korszerű kereteket. A korszakunk utolsó etapjában kiteljesedő társadalmi–gazdasági stabilitás jogi biztosítékainak a fejlődésében tehát már a fejlett szocialista társadalom követelményei érlelődtek.<sup>104</sup>

### *Változások a processzuális jogágazatok fejlődésében*

A szovjet hatalom első két évtizedében kialakult a processzuális jogágazatok alapját képező kodifikált jog (1922 Bp., 1923. Pp.), amely még az átfogó jogi szabályozás első hullámának a terméke volt. A 20-as évek második felében megismert második kodifikációs korszak eredményei közt azonban már a két alapvető eljárásjogi ágazat átfogó újraszabályozását hiába keressük. A büntetőeljárás jog területén ugyan az össz-szövetségi jellegű alpnormakibocsátás még feltűnt (1924), a polgári eljárásjog alapanyagának az ilyen értelmű továbbfejlesztése azonban napirendre sem került, sőt a vizsgálódásaink tárgyát képező újabb két évtizedben is azt látjuk, hogy az utóbbi ágazat továbbfejlesztése tartósan háttérbe szorult. Puszta ez a tény azonban nem adhat alapot az adott ágazatok történelmi szerepének a megítélésére, közelebbről az egyes eljárásjogi területeken ugyanis számottevő változások történtek és az időközben lezajlott történelmi jelentőségű átalakulások is bonyolult módon hatottak az eljárásjogi viszonyok fejlődésére.

Mindenekelőtt arra kell visszautalni, hogy az első kodifikáció termékeként születő eljárásjogi kódexek alapanyagaiban korszerű jogelvek lerögzítésére került sor,<sup>105</sup> és ezek a vívmányok a haladó jogtudomány eredményeiben felhalmozódó történelmi tapasztalatokat is átvitték a szocialista jog gyakorlatába. Ilyenként utalhatnánk a hagyományos eljárásjogi jogelvek körén túl az anyagi igazság elvére, az officialitás érvényesülésére,<sup>106</sup>

<sup>103</sup> L. Ob ugovnoj otvetsztvennoszti za goszudarsztvennue presztuplenija. Polozsenie, 1958. g.

<sup>104</sup> E tárgyban a felidézett korábbi szakirodalom, ill. szintetizáló jogtörténetirodalom körén túl l. az átfogó tájékozódás bibliográfiái támpontjait a Szovetszkoe ugovnoe pravo. Bibliografija. (Szoszt. F. M. Aszkazij i dr. Moszkva, 1961.) c. mű alapján. A korabeli hatályos Büntetőeljárás törvénykönyv szövegét l. (ford.) ÁJI dokumentáció B/177. sz.

<sup>105</sup> L. pl. a mindkét ágazat fejlődését jellemző nyilvánosság, szóbeliség, közvetlenség elvét, a jól kiépített perjogi garanciák (pl. a nemzeti, ill. nemzetiségi jogok, anyanyelv használata stb.) rendszerbe foglalását, a bírói függetlenség, a védelemhez (ill. a képviselőhöz) való jog garantálását stb.

<sup>106</sup> Mint a Be-t jellemző jogelvekre, l. ilyen értelemben a kodifikált szovjet büntetőeljárás átfogó elemzését a korszakunkat megelőző etap jogfejlődésének áttekintése (A népi tanácsrendszer és a szocialista jog térhódítás ih. (1979) 91–92. o.) alapján. Vö. A szovjet jog a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak lerakása időszakában. Gazdaság- és Jogtudomány XIV. évf. (1980) 3–4. sz. 299–325. o.

ill. a polgári eljárásjogban domináns tényezővé váló rendelkezési jogra és az ügyfél-egyenlőségre stb. Ezúttal csak szignálni lehet persze az érintett eljárásjogi kodifikációk történelmi jelentőségű vívmányainak a kiépítését, amelyek nyilván hozzájárultak ahhoz, hogy ezek az alkotások később a köztársasági kodifikációk modelljévé válhattak és az Unióban egyesült népek számára nagy gyakorisággal az évszázados elmaradottság leküzdésének az eszközei lehettek.

A vizsgálódásunk korszakhatárához érkeve azt látjuk azonban, hogy az érintett eljárásjogi ágazatok anyagában számottevő változások történtek és ezek a módosulások elsődlegesen a szocializmus társadalmi-gazdasági alapozásának az összefüggéseiben jelentkeztek. A második kodifikációs munkálatok elakadása ellenére sem jelentkezett tehát az adott ágazatok joganyagának a megmerevedése, a dinamikus jogfejlesztő munka azonban a kódexek kerete között maradt. Főként a polgári perjog fejlődését tekintve hatottak pozitívan az iparosítás, ill. a kollektívizálás sikerei, és a hatályos jog folyamatos módosulását a legfelső bíróság polgári tagozatának a felügyeleti gyakorlata, ill. a plénumban megszülető elvi állásfoglalások is készítettek. Hasonló pozitív szerepet játszottak a vállalati egyeztető (döntő), ill. az ún. választott bíróságok munkáját átfogó legiszlációs aktusok (1930, 1932, 1934, 1936) és az 1926-os bírósági szervezeti törvény továbbfejlesztéseként már a korszakunk első éveiben kimunkált (1938) törvénykezési szervezeti tv-ek is.

A szovjet Be anyagának továbbfejlődését tekintve már nem ilyen egyértelműen jelentkezett a 30-as évek jogalkotásának a szerepe. A szovjet büntetőeljárásjog fejlődésében ugyanis közvetlenebb módon hatottak azok az elődázhatatlan társadalmi-gazdasági átalakulások, amelyek végül is a szocialista tulajdonviszonyok oszthatatlan uralmának a stabilizálását és a legyőzött osztályok elkeseredett ellenállásának a megtörését követelték. Íme innen fakadtak tehát azok a jogalkotási törekvések, amelyek az ellenforradalmi terrorcselekmények (gyilkosságok), a szabotázs és a diverzió leküzdését célozva (1934, 1937) a büntető eljárásjog alapvető rendelkezéseinek a megszorításához vezettek. Így a korszakhatárunkon megjelenő gyorsított büntetőeljárásjogi rendelkezések<sup>107</sup> már a legfontosabb eljárásjogi garanciák megvonását eredményezték, és a nyilvánvalóan hibás lépések kiigazítását az új törvénykezési szervezeti legiszláció is elmulasztotta. A növekvő világháborús veszély hatása alatt ezek a rendelkezések tehát életben maradtak és az eluralkodó vezetési hibáknak később is jogalapot szolgálhattak. Eme negatívumoktól azonban alapvetően el kell határolnunk azokat az elháríthatatlan büntetőeljárásjogi változásokat, amelyek az ellenség szovjetellenes rohamainak a kivédése idején, ill. a feszabadító háború korába átlépve születtek és formailag a fentiekben érintettekkel analóg módon a kodifikált büntetőeljárásjog átmeneti jellegű megszorítását eredményezték. A Legfelső Tanács Prezidiuma ugyanis nyomában a háború kitörése után rákényszerült, hogy a védelmi potenciál céljait szolgálva a hadműveletek sikereit veszélyeztető cselekmények egész sorának az eljárásjogi rendjét egyszerűsítve (gyorsítva) az idevágó rendelkezések hatályát nem egyszer a munkafegyelmi, ill. a gazdasági jellegű jogellenes cselekményekre is kiterjessze. Ilyen értelmű rendelkezéseket hozott pl. a munkaképes állampolgárok kötelező foglalkoztatásáról<sup>108</sup> szóló törvényerejű rendelet és a hadiiparban foglal-

<sup>107</sup>O vreditelstzve i diverszijah, Posztanovlenie, 14 szeptjabrja, 1937. g.

<sup>108</sup>L. a munkaképes állampolgárok mobilizálásáról szóló (1942. febr. 13-i ukáz) idézett rendelkezéseket.

kozottattak munkafegyelmét biztosító kényszerintézkedés.<sup>109</sup> A vizsgálat idejét ezek a rendelkezések taxálták (5–10 nap), de még a munkafelvételi utasítások (behívás) megtagadása esetén is megkövetelték az előzetes vizsgálat lebonyolítását. A foganatosított háborús kényszerintézkedések szinte mindegyike tartalmazott hasonló jellegű eljárásjogi rendelkezéseket, miután a világháború legsúlyosabb terheit viselő ország minden fellelhető erőforrását a honvédő háború sikeres megvívásának kellett alárendelni.

Valójában tehát a Honvédő Háború éveiben a katonai büntetőtörvénykönyv, ill. a jelzett háborús kényszerintézkedések váltak irányadókká a büntetőeljárás jog területén. A hadiállapot proklamálása (1941. jún. 22.) után a büntető bíróságok általában katonai törvényszékekké szerveződtek át és ítélezésük a gyorsított katonai büntetőeljárás szabályai szerint történt. Az ítélező bírák kinevezés útján kapták megbízásukat és a katonai ülnökök bevonására is csak a felszabadító háború éveiben kerülhetett sor. A hivatásos bírák tehát a kisebb súlyú ügyekben egyesbíróként, a súlyosabb esetekben (és a kiemelt katonai törvényszékeken) tanácsban ítéleztek. A vád kézbesítése után záros határidőn belül (24 óra) kötelesek voltak az ítéletek meghozására és döntéseik ellen csak a katonai ügyészi szervek törvényességi óvása útján lehetett jogorvoslattal élni. Mindez nyilvánvalóan súlyos felelősséggel terhelte meg a háborús idők büntető bírászkodását, amit csak a fenyegető veszedelem elhárításához fűződő egyetemes érdekek tettek indokolttá. Íme innen fakadt egyben, hogy a hadiállapot megszűntével egyidejűleg jogalapjukat veszítették a foganatosított büntetőeljárásjogi kényszerintézkedések, az egymást követő amnesztia tv-ek (1945, 1953) viszont enyhítették (ill. megszüntették) az elítélteket sújtó, még le nem töltött büntetéseket.<sup>110</sup> Valójában azonban az újjáépítés nehéz évei, ill. a kívülről mesterségesen felszított hidegháborús idők továbbra sem kedveztek egy átfogó büntető-eljárásjogi legiszláció kibontakozásának.

Jogpolitikai hibának bizonyult továbbá, hogy az egyes államelleni büntettek kategóriáinak a megítélésében tovább éltek a 30-as években születő gyorsított büntetőeljárás rendelkezések. Így csak a vezetési hibák kiigazítása idején (1956) került sor a kodifikált büntető perjogi garanciák paralizálását eredményező, felidézett rendelkezések hatályon kívül helyezésére,<sup>111</sup> de vele egyidejűleg elháríthatatlanul jelentkezett egy új átfogó jellegű büntetőeljárásjogi szabályozás szükségessége is. Ezt fejezi ki az 1958. évi új büntető ítélezési (eljárásjogi) alpnormakibocsátás,<sup>112</sup> amelyben a jogalkotó a szocialista törvényesség megszilárdítását az alkotmányosan garantált állampolgári jogok biztonságával kapcsolta össze. Ilyen értelemben adott ez a tv. minden eddiginél átfogóbb (hézagmentesebb) szabályozást a büntetőeljárás előkészítő szakától a jogerős ítéletek végrehajtásáig, megkövetelve egyben, hogy az eljárás korszerűsítése által minden bün-

<sup>109</sup> L. pl. a munkakerülők gyorsított büntető eljárás alá vonásáról (Ob otvetsztvennoszti rabocsih i szluzsascih predpriyatij voennoj promüslennoszti za szamovol'nüj uhod sz predpriyatij. Ukáz, 1941. g.

<sup>110</sup> Végérvényesen pedig az 1955-ben kibocsátott közkegyelmi tv nyomán számolták fel a háborús időkben súlyosabb ügyekben meghozott ítéletek végrehajtását.

<sup>111</sup> Amivel egyidejűleg szüntették meg a belügyi szervek keretei közt működő ún. különleges ügyosztályt és a korábbi törvénysértő eljárások tárgyában is reparáció foganatosítására került sor.

<sup>112</sup> Az 1958. évi Be alapelvek, amit az Osznovü ugolovnogo szudoproizvodszstva Szozjuza SzSzSzR i szozjunnüj reszpublik (Zakon 25 dekabrja, 1958. g.) c. törvény foglalt magában. Vö. Obrazovanie i razvitie Szozjuza Szovetszkih Szocialiszticseszkih Reszpublik (v dokumentah) (1973) 570–575. o.

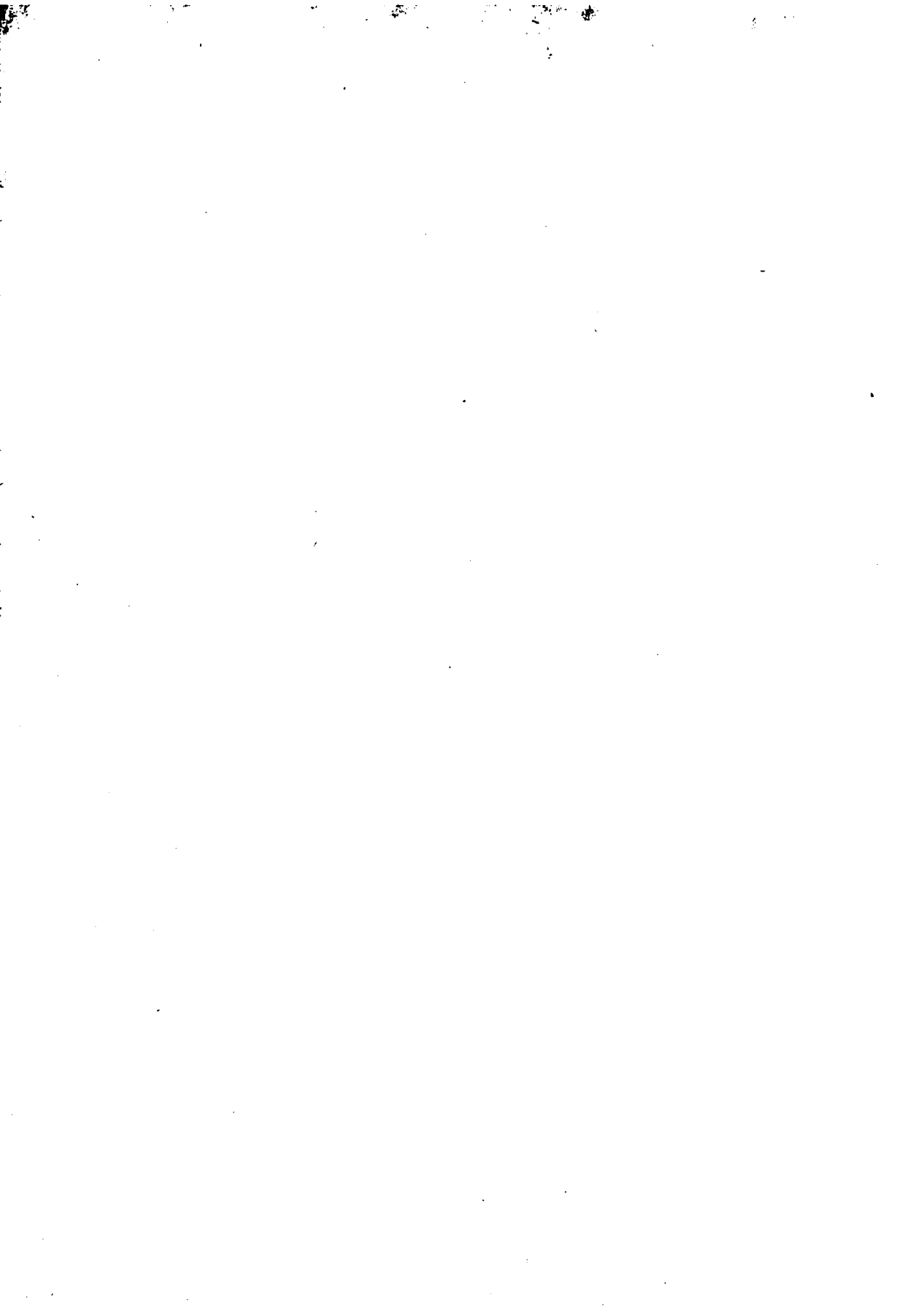
cselekmény feltárhatóvá váljon. Részletesen szabályozta a tv az Unió, ill. a szövetséges köztársaságok legfelsőbb bíróságait terhelő ún. általános (bírói) felügyeleti jogkörök gyakorlásának a rendjét, az ügyészi törvényességi felügyeleti munka eredményességét pedig újabb garanciális rendelkezésekkel támasztotta alá. Az adott ágazat kiteljesedésének a jelenlétét mutatja továbbá, hogy a tv a nyomozati szervek törvényességi felügyeletét is nagy körültekintéssel kezelte, továbbá előírta, hogy a vádindítvány (ügyészi) benyújtása alapján bírói (egyesbírói) döntés tárgyává legyen egyáltalán a büntető eljárás megindítása is. Hasonlóan nagy jelentőségre tett szert, hogy a történelmi vívmányként kezelt perjogi alapelvek elméleti megalapozottsága mellett hangsúlyozottabb megfogalmazást nyertek a védelemhez fűződő jogok, ill. a védőket terhelő azon kötelek, amelyek a vádlott érdekeinek a képcseleket garantálták. Mindez valójában jó alapnak bizonyult a büntető-eljárásjog reputációjának a helyreállításához, távlatilag pedig a Be alapelvek már a fejlett szocialista jog korszerű követelményeit is kifejezésre juttatták.

Végül csupán szignálhatjuk, hogy az elemzésünk tárgyává tett több mint két évtizedes jogfejlődésben viszonylag szerény keretek közé szorult a kodifikált szovjet polgári eljárásjog anyagának a módosulása. Valójában ugyanis csak a Nagy Honvédő Háború hatása alatt születő kényszerintézkedések zavarták meg (átmenetileg) a polgári perjogi viszonyok fejlődését.<sup>113</sup> A kor bonyolult történelmi feltételei is hatottak nyilván abban az irányban, hogy a szovjet polgári eljárásjog átfogó jogi szabályozása háttérbe szorult. Ez a körülmény azonban – eltérően a fentiekben tárgyalt büntetőeljárásjogi viszonyoktól – jóval kevesebb problémát hagyott maga után, miután az ismert 1923. évi Pp., mint a köztársasági kodifikáció modellje megbízható kútfőnek bizonyult az adott ágazat hosszabb távú fejlődése számára.<sup>114</sup> A polgári jogi viszonyok előtérbe kerülése adta ugyanis az alapját annak, hogy a szovjet polgári eljárásjog már a 20-as évek második felében, majd pedig a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak a lerakásával összefüggésben szinte töretlenül fejlődött az első kodifikáció adta keretek között. Ilyen előzmények után érthető, hogy csak a súlyos történelmi idők<sup>115</sup> elmúltával, ill. a szocialista építés befejezésének a lezárultával kerülhetett sor a polgári perjog további korszerűsítésére. Valójában azonban korszakunk utolsó éveiben már folytak a munkálatok az adott ágazat jogrendjének az átfogó jogi szabályozását célozva, a jogalkotás helyreállított rendjének megfelelő Pp. alapszabályok kidolgozására azonban csak a későbbiekben (1961) került sor.

<sup>113</sup> Így ismert, hogy az 1941. évi aug. 30-i ukáz pl. átmenetileg felfüggesztette a honvédelem szolgálatában álló állampolgárok polgári jogi jogvitáit, 1942-ben az elpusztult okmányok pótlását, később az elhaltak tényleges házassági jogait rendező eljárásjogi rendelkezések kiadására került sor stb.

<sup>114</sup> L. ilyen értelemben az adott jogág történelmi értékelését a kodifikált jog kiteljesedésének szentelt (A szovjet jog a szocializmus társadalmi-gazdasági alapjainak lerakása időszakában c. ih. (1980) 3–4. sz. 316–318. o.) előtanulmány alapján.

<sup>115</sup> A második világháború, ill. az újjáépítés.



# AZ IDŐ-TÉNYEZŐ ELMÉLETE ÉS ALAPVETŐ ÖSSZEFÜGGÉSEI A POLGÁRI ELJÁRÁSJOG DOGMATIKÁJÁBAN

(Kodifikációs műhely-tanulmány)

GÁSPÁRDY LÁSZLÓ

## I.

Több megfontolás is arra kell késztesen, hogy az idő-tényezőt a jogrendszer eljárási ágazataiban általában, így a polgári eljárásjogban is, azoknak a kérdéseknek a sorába iktassuk, amelyek alapvetőknek tekinthetők, pusztán amiatt is, mert időtartam nélkül nincs eljárás. De utalhatunk a hivatalos eljárások, így a polgári eljárások nagy számára, mely utóbbiakra *Cappelletti*<sup>1</sup> a „társadalmi tömegjelenség” kifejezését alkalmazta azzal összefüggésben is, hogy a tömegesség nem kedvező a rövid eljárástartam szempontjából. A szocialista jogrendszerek eljárási ágazataiban, elsősorban az államigazgatási eljárási jogban az ügyintézés gyorsaságát – kivételesen még a polgári eljárási jogban is<sup>2</sup> – általában jogágazati alapelvként posztulálják.<sup>3</sup> Ismeretesek azok a követelmények, amelyeket az állami vezetés számos országban, főleg szocialista viszonyok között, így Magyarországon is a hivatalos eljárások haladéktalan befejezése iránt támasztanak. Hazánkban a jogalkalmazás jogpolitikai elveiről szóló 14/1973. NET számú határozat rögzíti ezt a kívánalmat és jól ismertek – szűkebb tárgykörünkben is – az igazságügyi kormányzat szakadatlan erőfeszítései a polgári bírászkodás meggyorsítására, melyet az „időszerűség” kívánalmában sűrítenek.<sup>4</sup> A kérdést egyébként nem a szocialista jogtípusban tűzték kizárólag napirendre, hiszen ismerjük több burzsoá perrendtartási reformról, hogy a perek befejezését gyorsító célzatúak voltak,<sup>5</sup> és tudjuk azt is, hogy a nyugati világban működő jogtudósok miként vélekednek a perek lassúságáról,<sup>6</sup> melyeknek egyik okára, a „pörhalasztásra” (the law’s delay), mégcsak nem is jogász, hanem *Shakespeare* mutatott rá

<sup>1</sup> *Cappelletti, Mauro*: Il processo come fenomeno di massa. 1970. 1234–1236. o.

<sup>2</sup> Zivilprozessrecht. Lehrbuch. Staatsverlag der DDR, Berlin 1980. 101. o.: „az eljárás összpontosításának és siettetésének” elvéről szól.

<sup>3</sup> Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (a továbbiakban: KJK), Budapest, 1976. 30. o., 35–36. o. – *Berényi Sándor–Martonyi János–Szamel Lajos*: Magyar államigazgatási jog. Általános rész. Tankönyvkiadó. Budapest, 1978. 367. o. – *Kilényi Géza*: Az államigazgatási eljárás alapelvei. KJK, Budapest, 1970. 65., 70., 224. o.

<sup>4</sup> Lásd a 207/1964. és a 204/1975. IM számú tájékoztatókat az ítélkezés időszerűségéről.

<sup>5</sup> *Habscheid, Walther J.*: A polgári per koncentrációját célzó újabb irányzatok az NSZK-ban, Olaszországban, Franciaországban és Svájcban. – Jogtudományi Közlöny (a továbbiakban: JK) XXVI. (1971.) 23. o. – *Kengyel Miklós*: Bírósági szervezet és polgári eljárás Japánban. = JK XXXV (1980) 48. o. – *Révai Tibor*: A tárgyalás előkészítése a burzsoá polgári perben. = Polgári Eljárásjogi Füzetek, Budapest (a továbbiakban: PEF) 1971. I. köt. 166. o.

<sup>6</sup> *Nicolò Trocker-t* idézi *Fülöp Györgyi*: A polgári eljárásjog időszerű problémái. = Magyar Jog (a továbbiakban: MJ) XVIII. (1971) 315. o. – *Ellilä Tauno*: A finn polgári perjog alapjai. = JK, XXVI. (1971) 468. o. – *Fasching, H. V.*: A polgári peres eljárás korszerűsítése. = PEF 1972. II. köt. 214. o. – *Vienjean, Eduard–Fettweis, Albert*: A belga törvénykezési kódex. = PEF, 1972. II. köt. 25. o. – *Nakamura Hideo* álláspontját lásd: *Kengyel*: i. m. 51. o.



Hamlet monológiában. Egyáltalán: azóta, hogy a századfordulóval nagyjából egy időben a polgári államokban számos korlátozás érte a felek uralmát a perben, megnövekedett az érdeklődés a polgári eljárások tartama iránt, hogy az újabb fejlemények közül csak a „stuttgarti modellre”<sup>7</sup> és a pár éve kibontakozott Access to Justice néven ismert mozgalomra utaljunk.<sup>8</sup>

Tárgyunk jelentőségét mégsem a fenti hivatkozásokkal kívánjuk döntő mértékben igazolni. Az idő-tényező valódi elméleti és gyakorlati súlyát főleg az a körülmény adja meg, hogy léte minden polgári eljárásban éppúgy elkerülhetetlenül jelen van, mint az ügyfél, a hatóság és az ügy tárgya. Az idő-tényező, bár valóban mellőzhetetlen velejárója minden eljárásnak, sajátos vonásai révén el is különíthető az eljárások összes többi alapvető paraméterétől. Bevezetőül emeljük ki mindjárt három sajátos attribútumát. Az egyik, hogy mennyiségi szempontból egzakt módon mérhető. (A polgári eljárásban hozott határozatok megalapozottságáról és törvényességéről ugyanez az egzakt mérhetőség kevésbé mondható el, ha a mérés eredményét quantifikálni akarjuk.) A másik, hogy minősítése csak komplex módon lehetséges, vagyis csak úgy végezhető el, hogy longitudinálisan a polgári eljárás köré szervezett csoport<sup>9</sup> tevékenységének egészét mérlegeljük, egyszersmind pedig – keresztmetszetben – egy adott igazságügyi szerv egész teljesítményét vesszük szemügyre. Harmadik jellemzőként mutathatjuk ki az idő-tényező végletes absztraktságát, vagyis azt a vonását, hogy az mintegy a polgári eljárásbeli történések legtöbbször beszámítási tartománya, jóllehet, ahol az említett történések mint okok okozatait lemérhetjük és visszafelé következtetve az okokat minősíthetjük.

Szembetűnő jelenségeként kell felismerni azt a meglehetősen osztatlan és tartós törődést, ahogyan századunk törvényhozása, jogtudománya és az igazságügyi vezetés a polgári eljárások rövidítésének ügyét kezeli. A nem-szocialista típusú államokban az eredmények lényegesebben csekélyebbek, mint szocialista viszonyok között. Ennek számos oka közül kiemelhetők a törvényhozásban is megnyilvánuló ellentétes osztály-, illetve csoportérdekek gyakran egymás ellen való hatása, a bírói út rendkívül szélesre való nyitása, a bírói kar kiemelten magas fizetéséből következőleg a testület csekélyebb létszáma, az ügyek viszonylagos bonyolultsága és mindezekon túl az a hivatalos szemlélet, amely a polgári ügyekben az egyedi, esetleg az általános szintjén is mégiscsak rendszerint magánérdeket lát: hogy a különbségek okaira a nem-szocialista országok tekintetében rámutassunk. A szocialista jogi felfogás ezzel szemben az ügyek egy részében egyedi szinten sem, általános szinten pedig sosem látott kizárólag magánügyeket, illetőleg ezek halmozódását, hanem a polgári jogszolgáltatást közügynek tekinti. Ennek a felfogásnak jótékony hasznára van az ügyek többségének viszonylagos egyszerűsége, a széles körben kiépített bírói kar és elég hosszú időn át a bírói igénybevételének korlátai. A polgári eljárásjogi szabályok tudatosan a mielőbbi befejezés szempontjai szerint fogalmazódnak meg.

Ennyi pozitívum, vagy legalábbis kedvező feltétel mellett miért szerepel az eljárások tartama a jogpolitika, az igazságügyi irányítás és a jogtudomány örök napirendjén? Az

<sup>7</sup> *Bender, Rolf–Strecker, Christoph*: Acces to Justice in the Federal Republic of Germany, 528. o. In: *Acces to Justice*. (M. Cappelletti general editor) Giuffrè–Sijthoff 1978. 1. köt. 2. könyv.

<sup>8</sup> Vö. a 7. jegyzettel és *Bacsó Jenő*: Az igazságszolgáltatás hozzáférhetősége. = JK, XXXV. (1980) 196–198. o.

<sup>9</sup> *Ladó László*: Szervezélmélet- és módszertan. KJK, Budapest, 1979. 40. o.

egyik, és pedig döntő okot abban látjuk, hogy a polgári eljárásokban részesek belső érdekviszonyai nem szerveződnek feltételenül olyan motívumokká, amelyek az ügyek mielőbbi lezárását siettető magatartásokat határoznának meg. Ez a képlet alapján az anyagi érdekeltségi szférában érvényes. Az államkincstár érdekeltsége az illetékekben jut elsősorban kifejezésre, de nemzetgazdasági szinten a polgári jogszolgáltatás deficitese, az illetékszabályozás maga pedig normatív oldalról ezt elő is segíti azáltal, hogy formális meghatározásokat (pertárgyérték) ad, s uralkodó vonása a szociálpolitikai méltányosság, mely egyaránt kedvezményez pernyertest és peresztest, magánszemélyt és jogi személyt. A polgári eljárások professzionátus résztvevői – elsősorban az igazságügyi kar tagjai – az eljárásstartamok alakulásában anyagilag nem vagy alig (pl. jutalmazás, előmenetel) érdekeltek. Önmagában az a tény, hogy a polgári jogszolgáltatást mint a hatósági jogalkalmazást általában, monopolhelyzetben nyújtott szolgáltatásként is értelmezhetjük, mindig magában rejti azt a kockázatot, amelyet a versenytársak hiánya anyagi oldalról a technológiai cselekvéssorozat racionalizálása és fűrgesége ellen általában kiváltani szokott. Ne higyük el, hogy az ellenérdekű felek léte a polgári eljárást gyorsító tényező, vagyis, hogy a gyors győzelemben az ellentétes pozíciójú felek érdeke közös.<sup>10</sup> A legtöbb polgári eljárás – főleg a perek – kimenetele ugyanis az ellenérdekű felek számára többnyire előre látható, vagy menet közben felismerhető, hiszen a tényeket a felek ismerik, a jogról pedig tájékoztatják őket. A felek közül tehát az, aki bukásra áll önértékét védi, ha ezt a bukást minél inkább elodázza. (Csak megjegyezzük, hogy a pertartam és általában az eljárás-tartam hossza a polgári eljárásjogokban, így a magyar jog szerint is, ritkán vezet az anyagi terhek súlyosbodásához.) Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a polgári eljárások belső érdektérképje fékezőleg hat az ügyek gyors lebonyolítására, s ebből eredeztethető, hogy a 17. század második felében élt francia moralista, *De la Bruyère* mindmáig érvényes eszméjét az igazságszolgáltatás haladéktalanságáról, mintegy „kívülről” kell a polgári eljárások részt vevőinek magatartásában diadalra juttatni: törvényhozási reformokkal, jogpolitikai iránymutatással, az igazságügyi kormányzat erőfeszítéseivel. Ezek az összefoglalóan „normatívnak” nevezhető, tényezők a polgári eljárások valóságos tartamát részben határozzák meg. A tényezőknek azt a bonyolult s egymással is kapcsolatban álló rendszerét, amely a polgári eljárások tartamát a normatív tényezőkkel összhangban (vagy adott esetben azok ellenében) kondicionálja, három alapegységre lehet visszavezetnünk: az ügy, az emberi tényező és a dologi feltételek kategóriáira.

Mint hogy ezúttal nem tekintjük feladatunknak sem e tényezők részletesebb számbavételét, sem intenzitásuk mérését a mai magyar joggyakorlatban, pusztán utalunk két korábbi dolgozatunkra.<sup>11</sup> Elméleti szempontból nélkülözhetetlen azonban, hogy néhány olyan terminológiai kérdést tisztázzunk, amelyek megválaszolása nélkül a további fejtegetések megfelelő háttér nélkül maradnak. Tisztázásra szorul mindenekelőtt az „eljárás” és az „ügy” fogalma, majd arra teszünk röviden kísérletet, hogy a „rövidség”, a „gyorsaság” és az „időszerűség” terminusait bontsuk ki. Az „ügy” kétségkívül hatóságcentrikus

<sup>10</sup> Zsembery Ágoston: A polgári peres eljárás gyorsításának néhány kérdése. = MJ, XVIII. (1971) 293. o.

<sup>11</sup> Gáspárdy László: Konfliktushelyzetek a polgári jogi viszonyokban. = Gazdaság- és Jogtudomány, XIII. köt. (1979) 1–2. sz. 285–307. o. – *Uő*: A polgári perek tartamának elemzéséből levonható következtetések. = MJ, XXVIII. (1981) 352–360. o.

műszó és a döntési feladat ügyviteli kereteit jelöli. Tágabb értelemben az adott szervezeti egységhez, szűkebb értelemben a hatóság eljáró tagjának – az ügyintézőnek – a döntési feladatát foglalja egységbe, s mint ilyen, e feladat teljesítése mérhető az idővel is. (A bíróságok ügyviteli szabályzata az „ügy” fogalmának lényegében ezt a szűkebb változatát alkalmazza.) A nyilvános jogszabályokhoz képest azonban nem az ügyintézési határidő a lényeges, hanem a kezdőirat iktatásától a befejező határozat utolsó kézbesítésének (kivételesen kihirdetésének) napjáig eltelt idő. (Az ügyintézés tartama ennek egy része csupán.) Előfordul, hogy egyetlen ügyön belül több eljárás folyik (pl. a kereset és viszontkereset megléte esetén), s gyakori, hogy ugyanazon eljárás több ügyként szerepel (pl. fellebbezés esetén). Fejtegetéseinkben nem leszünk tekintettel arra, hogy a polgári eljárások mint ügyek, miként lajstromozhatók. (Más kérdés, hogy gyakorlati megfontolásokból az „ügy” fogalmának az „eljárás” fogalmához való erős közelítését tartjuk indokoltnak az igazságügyi miniszteri utasítás módosítása esetén.)

A polgári eljárásnak mind a rövidege, mind a gyorsasága – ténykérdés, de olyan ténykérdés, amely minősítést, értékelést fejez ki, következésképpen csak viszonyítás eredményeként állapítható meg. A polgári eljárások időtartamának minősítésénél a hétköznapi jogászai tudatban szinonimaként merülnek fel ezek a jelzők, holott felhasználhatók volnának két, egymástól eltérő tartalmú viszonylat eredményének kifejezésére. Ez annál inkább látszik megoldhatónak, mert a rövideg-gyorsaság fogalompár elméleti kimunkálása még nem történt meg.<sup>12</sup> Ajánlatunk az, hogy a „rövideg” műszavát kössük le annak a viszonylatnak a jelölésére, amely az összehasonlítás alapjául szolgáló két vagy több eljárás (illetve ezek halmazai) elintézési ideje között valamelyik eljárás (illetve ezek valamelyikének halmaza) javára az eljárási tartamban megmutatkozik. Az eljárás rövidege tehát ténylegességek viszonzyszáma lenne. A polgári eljárás „gyorsaságával” ezzel szemben azt a viszonylatot lehetne minősíteni, amely az eljárások tényleges időtartama és az idő-tényezőre vonatkozó jogi előírások megvalósulásának foka között fennáll. Ez a viszonyítási eredmény nem lenne egyéb, mint annak idő-egységekkel történő kimutatása, hogy a polgári eljárásokban feladatokat kapott, illetve jogosultságokat hordozó személyek magatartásában fellelhető jogszerűtlenség, illetve jogszerűség milyen arányban fedik le a tényleges eljárástartamot. Ennek a technikának az alkalmazása azonban az eljáró fórum (bíróság, közjegyző stb.) magatartásának értékelésénél annak szimultán elemzését igényli, hogy egy adott polgári eljárást mindig jellemző, sőt az eljárástartamokban túlsúlyos holtidők hosszát a párhuzamosan folyó eljárásokban kifejtett szervezeti tevékenység mennyiben indokolta.

Az igazságügyi kormányzatnak az idő-tényezővel kapcsolatban használt kifejezése – az „időszerűség” – a több évtizedes használat során sem vett fel határozott arcot. Annyi bizonyos, hogy az eljárástartamok mérésének alapjául a bírósági ügyviteli szabályok már bírálólággal említett – bíró-központú és ügy-központú – rendelkezései szolgálnak. Az időszerűségről kiadott egyik minisztériumi tájékoztató azt „a törvényesség egyik fontos részének” nevezi,<sup>13</sup> vagyis úgy tűnik, hogy a „rövid”, illetve „gyors” eljárás fogalmi elemeinek át nem gondolt egymásba olvasztásáról és használatáról van szó az egész

<sup>12</sup> „A rövid pertartam iránti igény a magyar polgári perjogban” című dolgozatunk lengyel nyelven sajtó alatt van.

<sup>13</sup> Lásd a 4. jegyzetben hivatkozott 1975. évi IM-tájékoztatót.

eljáráshoz mért részterületen. Maga az itt tárgyalt kifejezés – eredeti jelentéstartalmához talán a leginkább közelítve – kitűnő jogszociológiai műszóvá válhatna, ha az időszerűség (vagy időszerűtlenség) fogalmával azt a pályaszakaszt értékelnénk és jelölnénk, amely a polgári eljárásra okot adó anyagi jogi helyzet (a konfliktus) létrejötte és a polgári eljárás megindulása (esetleg lezárása) között telik el.

Az igazságügyi vezetésnek az idő-tényezővel kapcsolatban használt műszava még az ún. intenzitási és az ún. antikvitási mutató. Az intenzitási mutató az év végén befejezetlenül maradt ügyek arányát fejezi ki a tárgyévben érkezett ügyek havi átlagához. Ezt a viszonyítási eredményt elméletileg nem tudjuk hasznosítani, mert bürokratikus eszményt: a bírák és munkatársaik év végi csúcsteljesítményét szolgálja. Az antikvitási mutató a keresetlevél iktatásától a határozathozatalig eltelt időt jelenti.<sup>14</sup> A jegyzetben hivatkozott egyik ténykutatásunknál ez a fogalom annyiban játszott szerepet, amennyiben a polgári eljáráson (peren) belül egy elkülöníthető szakaszt jelöl.

Mi a viszony a polgári eljárás rövidege és gyorsasága között? Álláspontunk szerint a rövideg – vagyis az eljárástartam komprimáltsága – az az eredmény, amelynek elérése végett igénybe vehető egyik eszköz a gyorsaság, vagyis a jogilag releváns magatartások jogszerűsége az idő-dimenzió felől szemlélve. A rövideg és gyorsaság közötti cél-eszköz viszony azonban meglehetősen bonyolult kapcsolatot tükröz. Mindenekelőtt ismét hangsúlyozni szükséges, hogy a polgári eljárások tartamát számos tényező határozza meg, s ezek sorában a polgári eljárásjogi tárgyú jogszabályok – s ezek uralma – csak a tényezők egyikeként vehető számításba. Alappal feltételezhetjük azonban, hogy a jogalkotót az a szándék vezérli, hogy a polgári eljárások tartama rövid legyen. A szocialista törvényhozást illetően ezt teljes bizonyossággal állíthatjuk mind a tételesjog szintjén,<sup>15</sup> mind a valódi eredmények tekintetében.<sup>16</sup> A polgári eljárások tartama azonban – mint kifejtettük – csak viszonyításokban minősíthető, a vonatkozó jogszabályok pedig relatíve állandóak. Ez a megállapítás több vonatkozásban is további megfontolások kiindulópontja lehet.

Egyrészt le kell szögezni, hogy az eljárástartamok rövidítése – adott tételesjogi bázison – csak a tételesjogon kívüli elvek és intézkedések, illetve ösztönzők eredményeként érhető el. (Pl. szakmai képzéssel, a postai szolgáltatások tökéletesítésével, a Legfelsőbb Bíróság jogmagyarázati tanításával, szervezeti intézkedésekkel stb.) Másrészt tekintetbe kell venni, hogy a polgári eljárásjogi szabályozást vezérlő eszmék sorában az eljárástartamok rövidegének célja a jogalkotói koncepciót alkotó elemeknek csupán egyike, de azt is, hogy magának a polgári eljárásjogi szabályozásnak egyazon időben érvényes rendje sosem tekinthető végérvényesen befejezettnek. Sőt, azt kell megállapítanunk, hogy az idővel való takarékoság szempontja nem is lehet az a vezéreszme, amely adott állam polgári eljárásjogának berendezését alapjaiban uralhatja, mert ez a primátus a szocialista típusú jogrendszerben a tényállás-megállapítás objektivitását és a valósággal egyezően megállapított tényállásra épülő anyagi jogi jogalkalmazás helyességét illetheti meg csupán. A rövideg követelményének megvalósíthatóságában tehát a határok ott húzódnak, ahol az említett és elsőbbséget élvező szempontok érvényesítése még nem

<sup>14</sup> *Ujlaki László*: A gazdasági per lényege és alkata. Budapest, 1980. (Kézirat) 46. o.

<sup>15</sup> A Polgári Perrendtartás (Pp.) 3. § (2) bekezdése szerint a bíróság hivatalból gondoskodik a perek gyors tárgyalásáról.

<sup>16</sup> *Gurucs, M. A.*: A polgári eljárás hatékonyságának néhány feltétele. = PEF, 1972. II. köt. 122–124. o.

szenved sérelmet. Minthogy az anyagi jog uralmának az objektíve helyes ténymegállapításra alapozott érvényre juttatása mint leginkább alapvető követelmény esetleg új megoldásokat igényel a hatályos magyar jogtól, elvileg az sem kizárt, hogy *de lege ferenda* az eljárástartamot meghosszabbító jogi megoldások honosodhatnak meg. (Utalunk itt a kollektívák jogágazatainak talaján keletkező, bíróság előtti vitáknál a fellebbezési jog korlátainak lebontására, vagy a kétfokú perorvoslati rendszerre.)<sup>17,18</sup>

Mégis azt kell megállapítanunk, hogy az idővel való takarékoság eljárásjogi szabályainak érvényesülése természetesen a polgári eljárások tartamát kedvezően befolyásoló tényező. Ez a jótékony hatás mutatkozik meg a tárgyaláselőkészítés szabályainak gondos megtartása,<sup>19</sup> a keresetlevél szakszerű megszerkesztése,<sup>20</sup> a bizonyításfelvétel ésszerű ütemezése<sup>21</sup> terén. A tétel fordítottja is igaz: az idő-tényezővel összefüggő szabályok megsértése a polgári eljárást szükségtelenül húzza el. Rá kell azonban mutatni, hogy a perbeli résztvevők magatartásának jogellenessége az idő-tényezőre vonatkozó szabályokon kívüli körben is lehet eljárást elhúzó ok (pl. a tárgyalás felfüggesztésének jogellenes elrendelése esetén). A teljességhez tartozik annak megállapítása, hogy a jogszerű magatartás is objektíven szükségtelenül húzhatja el a polgári eljárást, mint ezt a többnyire sikertelen fellebbezések eseteiben láthatjuk.

Az eljárástartam rövidegének előnyeit a szakirodalom már sok vonatkozásban tárgyalta. A rövid eljárástartamnak hagyományosan azt az előnyét szokták megjelölni, amely abban áll, hogy a valóság kiderítésének esélyét fokozza.<sup>22</sup> Ennek az előnynek a létezését, bár elvileg nem tagadjuk, szerepét mégis igen korlátozottan fogjuk fel. Az időmúlás ugyanis már a polgári eljárás megindítása előtt is olyan mértékű lehet, hogy a valóság kideríthetőségét megnehezíti.<sup>23</sup> A rövid és a hosszú perek közötti különbség sem olyan mértékű általában, hogy attól kelljen tartani: a tanúk emlékezete éppen a kritikus időtartamban homályosul el, vagy változik meg a helyszín, illetve kallódik el az okirat. Nem látszik tehát indokoltnak, hogy a Pp. „az igazság érvényesülésének biztosítása” címszó alatt kötelezi a bírakat a gyors tárgyalásra. Elterjedt felfogás szerint a rövid eljárásban hozott határozatnak fokozott a nevelő hatása.<sup>24</sup> Ez a vélemény bizonyára

<sup>17</sup> Szilberek J. Jenő: „A pertartam rövidítésére irányuló törekvések a perorvoslati rendszer reformjára irányuló javaslatokban csúcsoadnak ki”. (A polgári eljárási szabályok módosítása. MJ, XV. (1968) 451. o.)

<sup>18</sup> Lásd pl. szerzőnek a Pp. átfogó újraszabályozására vonatkozó koncepcióját. (Igazságügyi Minisztérium, 1981. kézirat.)

<sup>19</sup> Névai László: A polgári per hatékonyságának problémája a gazdaságirányítás új rendszerében = JK, XXV. (1970) 521. o. – Ugyanő: A jogalkalmazás jogpolitikai elvei és a polgári eljárás. = JK, XVIII. (1963) 626. o. – Imregh Géza: Tárgyaláselőkészítés és hatékonyság a polgári perben. = MJ, XXVII. (1980) 143. o.

<sup>20</sup> Nemes Júlia: Az eljárás gyorsításának és egyszerűsítésének egyes lehetőségei a gazdasági perekben. = MJ, XXVII. (1980) 420. o.

<sup>21</sup> Szakmai közmeggyőződés, hogy a tárgyaláson a bizonyításfelvételt rendszerint a felek személyes meghallgatásával célszerű kezdeni.

<sup>22</sup> Varga Gyula: A hivatásos perbeli képviselők szerepe a polgári eljárás gyorsításában. = MJ, XII. (1965) 316. o.

<sup>23</sup> Rudolf Lóránt: Az elévülés. KJK, Budapest, 1961. 9–10. o.

<sup>24</sup> Sawczuk, Mieczysław: O efektywności socjalistycznego postępowania cywilnego. Studia cywilistyczne t. XXV–XXVI. Zagadnienia prawa procesowego cywilnego, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Kraków, 1975. 265. o. – Zsembery István: A hatékony polgári bíraskodás

annak a lélektani tételnek a hibás kiterjesztésén alapul, amely szerint kisgyermekeknél a bíráló és büntetés akkor a leghatásosabb, ha a hibás magatartással egy időben vagy rögtön azután alkalmazják.<sup>25</sup> A polgári eljárásokban értékelt anyagi jogi magatartások azonban egészen más lélektani hatásmechanizmusok szerint előzhetők meg, nem is szólva arról, hogy ezen eljárások egy részében jogi személyek a felek, a jogvita tárgya pedig gyakran nélküli mind a felróhatóságot, mind a jogellenességet. (Pl. közös tulajdon megszüntetése, elbirtoklás stb.)<sup>26</sup> Egyébként a pereknek mintegy a felében a bíróság nem jut el az anyagi jogi szabályok alkalmazásához. Nem igazolható általában tapasztalati úton az a vélekedés sem, hogy az eljárástartam hossza és a költségek között egyenes arányosság van. Ez a megállapítás ugyanis lényegében csak a fellebbezési eljárással kiegészült eljárások esetében érvényes. A rövid pertartam előnyös lehet abból a szempontból, hogy egyes esetekben megnehezíti a végrehajtás alá vonható vagyontárgyak elidegenítését, vagy a kielégítési alap egyéb rosszhiszemű elvonását. Ha a pénz értéke romlik, a rövid pertartamnak megvan az az előnye is, hogy a jogosult reálisabb vásárlóértéken jut hozzá a követeléséhez, mintha ugyanezt a névértékű pénzt jóval később kapja meg. Megjegyzendő, hogy a peres pénz értékállandóságának biztosítása nem kizárólag az eljárástartam rövidítése útján képzelhető el.<sup>27,28</sup> Általános vélemény szerint a pertartam rövidege — ha tudatosul a közvéleményben — az igazságszolgáltatás hozzáférhetőségébe vetett hitet erősíti meg, s ezzel a perindítás mellett szóló indítékokat erősíti, s öregbíti az állam tekintélyét, s az egyének és a szervezetek jó közérzetét, biztonságtudatát növeli.<sup>29</sup> Tegyük ehhez hozzá, hogy a polgári eljárások tartamának rövidege révén, amennyiben annak háttérében az ésszerű munkaszervezés áll, a bíróságok számára szabad munkakapacitás szabadul fel, s az egyes eljárásokban megtakarított idő jótékonyan rövidítheti meg az elintézésre váró többi ügy elintézésének időtartamát is.

Hangsúlyoznunk kell a rövid eljárástartamnak azt az általános előnyét is, amely abban mutatkozik meg, hogy a felek és környezetük kevesebb ideig állnak a polgári eljárás elidegenítő<sup>30</sup> és traumatizáló,<sup>31</sup> illetőleg megterhelő<sup>32</sup> hatása alatt. Végül arra mutathatunk rá, hogy a polgári eljárások rövidege, ha annak háttérében a felek és a tanúk bíróság előtti megjelenésének mellőzése vagy csupán egyszeri megjelenése áll, nemzetgazdasági szempontból is előny, mert csekélyebb mértékű a munkából való kiesésből származó anyagi hátrány.

néhány eljárásjogi eszközéről. = MJ, XIV. (1967) 299. o. — *Varga Gyula*: A hivatásos perbeli képviselők szerepe a polgári eljárás gyorsításában. = MJ, XII. (1965) 316. o.

<sup>25</sup> *Varga Zoltán* pszichológus (SOTE) szóbeli közlése.

<sup>26</sup> *Hámori Vilmos*: A polgári per célja. = MJ, XXVII. (1980) 46. o.

<sup>27</sup> *Erőss Pál* szerint (Anyagi jogi eszközök az eljárásjogi hatékonyság érdekében. = MJ, XXII. (1975) 648. o.) a törvényes kamatláb felemelésével ellensúlyozható a pénzromlásból származó jogosulti érdeksérelem.

<sup>28</sup> Az olasz Polgári Perrendtartás 1973-ban bekövetkezett módosítása szerint munkaügyi perben a dolgozó javára járó tőke összegét a hivatalosan közölt pénzromlás arányában kell megítélni. (429. cikkely 3. bekezdés.)

<sup>29</sup> *Habscheid*: az 5. jegyzetben i. m. 27. o.

<sup>30</sup> *Denti, Vittorio*: Il processo come alienazione. = Sociologia del Diritto, III. (1976) 1. sz. 153. o.

<sup>31</sup> *Szerző*: Konfliktushelyzetek stb. (A 11. jegyzetben i. m. 300. o.)

<sup>32</sup> Lásd a 2. jegyzetben i. m. 102. o.

## II.

Amint az idő-tényező elmélete alapkérdéseinek az eljárástartam mérését, a mért tartam terminológiai minősítését és a polgári igazságszolgáltatás haladéktalanságában rejlő előnyök, illetve a késedelmességből származó hátrányok feltárását tekintettük, tárgyunk dogmatikai kontextusait illetően alapvetőeknek azokat a viszonylatokat tartjuk, amelyek a polgári eljárásjog-tudomány olyan, nem-tételes jogi alapkategóriáihoz utalnak, mint a polgári eljárás célja, feladata, funkciója, eredményessége és hatékonysága. E téren azt a problémát tartjuk megoldandónak, hogy a rövid eljárástartam előnyeit (illetve a hosszú eljárástartam hátrányait) – a fentebbi, mintegy statikus leírás után – a polgári eljárás dinamikus modelljében funkcionális összefüggések között mutassuk be, sőt az előnyök (hátrányok) körét tovább szélesítsük.

A *cél* nem más, mint a megvalósítandó lehetőség visszatükröződése, a cselekvés eredményének tudati elővetítése, a jövő eszmei képe,<sup>33</sup> visszafelé ható okság,<sup>34</sup> a tudatos cselekvés eredményének eszmei előképe az emberi tudatban.<sup>35</sup> A filozófiai meghatározások fényénél azt ismerhetjük fel, hogy a jogi szakirodalomban még a múlt században felbukkant kifejezés – a *percél* – nem egyéb, mint költői kép, az adott esetben: megszemélyesítés. Minthogy a perben (illetve általánosabb síkon gondolkodva: a polgári eljárásban) különféle tudattartalmak juthatnak szerephez, a kérdés helyes feltétele végett el kell dönteni, hogy a polgári eljárás mint eszköz kapcsán kinek a tudatában felmerülő cél-képzet felől közelítünk a problémához. Azt, hogy a magyar szakirodalomban e tárgyban megnyilvánuló véleményekben a „percél”-ok osztályozása az egyik uralkodó vonás (egyedi–általános, közvetlen–közvetett), arra vezetjük vissza, hogy a fogalomban rejlő kép költőiségét eddig nem ismerték fel, a vizsgálódás pedig egyszerre kívánt sok látószögű lenni.<sup>36</sup> Noha a helyszűke miatt az irodalmi álláspontokra csak a lábjegyzetben utalunk,<sup>37</sup> metodikai szempontból két körülményt mégis ki kell emelnünk. Az egyik fontos adalék, hogy eddigi polgári eljárásjogi gondolkodásunkban az is felmerült,

<sup>33</sup> *Lendvay L. Ferenc–Kelemen János*: Filozófiai jegyzet. 1980. ELTE BTK „Teleológia” címszónál.

<sup>34</sup> *Wartofsky, Marx W.*: A tudományos gondolkodás fogalmi alapjai. Gondolat, Budapest, 1977. 301–303. o.

<sup>35</sup> Filozófiai Kislexikon. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1976. 49. o.

<sup>36</sup> *Hámori*: a 26. jegyzetben i. m. 39. o. – *Hegyvári Sándor*: Az officialitás elve és a Pp. = JK XXVI. (1971) 574. o.

<sup>37</sup> *Gyarmati Sándor*: Szankciók a polgári eljárásban – JK, XXII. (1967) 302. o. – *Lantos János*: A tárgyalás előkészítése a polgári perben. = MJ, XXII. (1975) 23. o. – *Lábady Tamás*: A keresetindítási jog, különös tekintettel a III. Ppn új perelőfeltételeire. = MJ, XXII. (1975) 449. o. – *Névai László*: A polgári per hatékonyságának problémája a gazdaságirányítás új rendszerében. = JK, XXV. (1970) 516. o. – *Ugyanő*: A költségtényező szerepe a polgári perben Magyarországon. = PEF VIII. köt. 1976. 61. o. – *Névai László–Szilbereky Jenő*: Polgári eljárásjog. Tankönyvkiadó. Budapest, 1974. 56. o. – *Novák István*: A bíróság tájékoztatási kötelezettsége a III. Pp. tükrében. = MJ, XXII. (1975) 457. o. – *Szilbereky Jenő*: A polgári eljárás funkciója és hatékonysága. = KJK, Budapest, 1977. 72–82. o. – *Ugyanő*: Társadalmi fejlődés és a polgári eljárás. = KJK, Budapest, 1973. 142. o. – *Szítás Benedek*: A perbeli taktika fogalmi elemei. = MJ, XXVII. (1980) 815. o. – *Zsembery István* hozzászólását idézi: *Inreh Katalin*: Vita a polgári eljárás során gyakran előforduló hibákról és azok okairól. = MJ, XI. (1964) 523. o.

miszerint a „percéll” csak a per lezárása utáni eredményre irányulhat.<sup>38</sup> Ezt a megállapítást fontosnak amiatt tartjuk, mert egy meghatározott síkon: a társadalmi viszonyok, a fakticitás síkján kezeli a polgári eljárásokat. Ezt azonban szűknek tartjuk. A polgári eljárás ugyanis nem csak a „Sein”, hanem a „Sollen” síkján is felmerülhet mint valamely cél eszköze, vagyis a polgári eljárások kezelhetők absztrakt formákként és konkrétan megvalósult jogviszonyokként egyaránt. — A másik fontos adalék, hogy a jogtudomány általában a per céljának meghatározására összpontosított, a polgári eljárás céljának meghatározására pedig egyetlen szerző — *Szilbereky*<sup>39</sup> — vállalkozott: a jogvédelemben, illetve a jogpolitikai tartalmú törvényesség biztosításában jelölve meg azt.

Álláspontunk szerint a polgári eljárás a jogalkotói akarat felől közelítendő meg: ez az eljárás a jogalkotó által kitűzött célok megvalósításának eszköze. Két alapvető célt tételezhetünk. Az egyik, a konfliktusok meghatározott körében az önbíráskodás kizárásával az állami ellenőrzés megvalósítása számára keretek biztosítása (ilyen szempontból a polgári eljárást a társadalmi önismeret sajátos „merítési helyének” is nevezhetnénk), a másik: az anyagi jog uralmának biztosítása. Az első alap-cél súlypontja arra a kérdésre esik, hogy mi a viszony a polgári eljárásra vihető konfliktushelyzetek és a tényleges polgári eljárások között. Ez a viszony az eljárástartammal akként függ össze, hogy — mint más összefüggésben már említettük — a rövid eljárástartam ténye, ha tudatosul a közvéleményben, az eljárássindítás motívumait erősíti. Tegyük hozzá ehhez, hogy az eljárássindítási kedv élénksége — elvben — meg is nyújtja az eljárástartamok hosszát, mert az ügyek mennyiségének növekedése az eljárási határidőt hátrányosan érintheti. (A valóságban természetesen számos, előnyös és előnytelen komponens játszik szerepet.) A másik alap-cél (az anyagi jog uralmának biztosítása) és az idő-tényező között az eredmény szempontjából nem mutatható ki összefüggés, mert az ügydöntő határozat minősége rendszerint független az azt megelőző eljárás tartamától. Értékelendő viszont az a körülmény, hogy korántsem közömbös: az anyagi jog uralmát mennyi idő alatt sikerül érvényre juttatni. A rövid eljárástartamok ebből a szempontból — feltéve, hogy az anyagilag helyes döntéshez vezet — mint olyan jogpolitikai értéket könyvelhetjük el, amely az anyagi jog uralomra juttatásának haladéktalanságában mennyiségileg is (az idővel) mérhető.

A polgári eljárás *feladata* is fontos szerepet játszik processzualistáink gondolkodásában. *Névai*<sup>40</sup> a feladat fogalmát az állam eljáró szervéhez (bíróság) köti és a bírósági szervezeti törvényből vezeti le a törvényesség-igazságosság-nevelés triászát. *Szilbereky*<sup>41</sup> álláspontja lényegében azonos ezzel. A magunk részéről a „feladat” terminusán a kötelezettségnek azt az aspektusát értjük, amely a megkívánt magatartást valamely előírt vagy óhajtott eredmény elérésének nézőszögéből szemléli. A polgári eljárás „feladatáról” szólni — álláspontunk szerint — ugyancsak nem más, mint képes beszéd: csak a jogalanyoknak lehetnek feladatai. A jogalkotói cél szemszögéből a polgári eljárásban az anyagi jog uralmának érvényre juttatása alapvetően a hatóság feladata. Az idő-tényezőt illetően tételesjogi szabály (Pp. 3. § (2) bek.), hogy a bíróság hivatalból gondoskodik a perek gyors tárgyalásáról. A különböző utaló rendelkezések következtében ezt a perrendtartási szabályt a polgári eljárásjog egész területén érvényesnek kell tartanunk, még akkor is, ha

<sup>38</sup> *Hámori*: a 26. jegyzetben i. m. 41. o.

<sup>39</sup> *Szilbereky*: A polgári eljárás stb. 76. o.

<sup>40</sup> *Névai*: a 37. jegyzetben hivatkozott Tankönyv 56. oldalán.

<sup>41</sup> *Szilbereky*: A polgári eljárás stb. 73. o.



néhány nem-peres eljárásban az ügyben nem a bíróság jár el, és akkor is, ha a polgári eljárásban (ez lehet peres eljárás is) nem tartanak tárgyalást. Ez utóbbiból következik, hogy a hivatkozott rendelkezés nem szűkíthető le a polgári per tárgyalási szakaszára. Ha ez így igaz, akkor tételként posztulálhatjuk, hogy – az idő-tényezőre vonatkozóan – a polgári eljárást vezető hatóság feladata az idővel való takarékosagra vonatkozó jogi előírások megtartása és megtartatása révén az eljárástartam rövidegének, mint eredménynek, a körülményektől is függő elérése, illetve az erre az eredményre való törekvés.

A *funkció* fogalma, amióta azt *Leibniz* először használta, *Merton* szerint<sup>42</sup> kiszámíthatatlanul szeszélyes pályát futott be. Ha a legáltalánosabb s mondhatnák szolid fogalmát vesszük alapul,<sup>43</sup> akkor olyan magatartásnak tekinthetjük, amely bizonyos következményekhez képest okként viselkedik. Ebből csak az a következtetés adódik, hogy a per, illetve a polgári eljárás funkciójáról szólni, mint azt a szerzők általában teszik,<sup>44</sup> nem egyéb mint jelentésátvitel, hiszen a funkció az eljárásbeli szereplők magatartásának a törvényhozó által elvárt attribútuma, nem pedig a per, illetve az eljárás sajátossága. Ha a jogalkotói célkitűzéseket illető álláspontunk helyes, akkor a polgári eljárással kapcsolatban kétféle magatartásnak van alapvető funkciója: az eljárást kezdeményező magatartásnak (mert ez létrehozza az állami megismerés–ellenőrzés szituációját) és a konfliktust kiértékelő magatartásnak, vagyis a döntéshozatalnak (mert ez létrehozza az anyagi jog uralmát). Az elsőként említett funkció az idő-tényező szempontjából a polgári eljárásjog keretei között gyakorlatilag értékelhetetlen; annál inkább értékelhető a döntéshozatal időzítése. Kedvező esetben ez azt az értéket termeli, amely az anyagi jog uralomra jutásának haladéktalanságában jut kifejezésre.

A *hatékonyság* mint a polgári eljárásjog-tudomány alapvető fogalma – a külföldi szocialista szakirodalomban történt felbukkanása után néhány évvel – nálunk jó évtizede *Névai* munkássága révén honosodott meg,<sup>45</sup> bár tudomásunk szerint *Rátonyinnál* jelent meg először, akinél a hatékonyság együtt jelentette a „gyors, alapos, egyszerű és szilárd” ítélezést.<sup>46</sup> Több forrásunk utal arra, hogy a hatékonyság fogalmának használata körül mennyi a bizonytalanság.<sup>47</sup>

A hatékonyság terminusát a jogtudományban a marxista–leninista állam- és jogelmélet hozta létre, mint e tudományszak egyik főkérdésének megjelölésére használt szakkifejezést,<sup>48</sup> s amelyről a jogelmélet hazai művelői lényegében azt tartják, hogy –

<sup>42</sup> *Merton, Robert K.*: Társadalomelmélet és társadalmi struktúra. Gondolat, Budapest, 1980. 144. o.

<sup>43</sup> *Ackoff, R. L.*: Kísérlet a rendszerfogalmak rendszerezésére. In: Fogalmi rendszerekről, szerkezetekről és szervezetekről. Rendszerkutatói tanulmányok. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979. 146. o. – A Dictionary of the Social Sciences. Szerk. J. Gould és W. L. Kolb. New York, The Free Press of Glencoe, 1964. 278. o.

<sup>44</sup> *Névai*: A polgári perbeli tárgyalás hatékonyságának problémái – különös tekintettel a tárgyalás előkészítésére. = JK, XXXIV. (1979) 622. o. – *Szitas Benedek*-et idézi *Aradi Béla*: Gondolatok a perbeli igazmondásról. = MJ, XXVII. (1980) 281. o.

<sup>45</sup> *Névai*: A 37. jegyzetben i. m. („A polgári per” stb.) 514–516. o.

<sup>46</sup> *Rátonyi Tamás*: A polgári perrendtartás módosításáról. = JK, XXII. (1967) 661. o.

<sup>47</sup> A 43. jegyzetben i. m. („A Dictionary” stb.) 229. o. – *Kindler József* észrevételei a 43. jegyzetben i. m. (*Ackoff*) 151. o.

<sup>48</sup> *Szabó Imre*: A jog és elmélete. Jogtudományi Értekezések. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. 75. o.

más tényezőkkel összefüggésben – a jog társadalmi sikerességének mérésére szolgál.<sup>49</sup> A hatékonyság fogalmának ezt az értelmezését a „Magyar értelmező kéziszótár”<sup>50</sup> is alátámasztja. Úgy tűnik, hogy ilyen értelemben használja a jog hatékonyságának fogalmát *Sawczuk* is.<sup>51</sup> *Szilbereky*<sup>52</sup> a hatékonyság tartalmi és módszerbeli oldalai között tesz különbséget. *Névainál* is az effektivitással azonosul a hatékonyság, ami a cél és eredmény hányadosával mérhető. Ezt azonban összeköti az eljárás meghatározott vonásaival: a legszűkebb munkával, idővel és költséggel járó eljárást tekinti a hatékony polgári eljárás eszméjének, ha az alaposság követelményének sérelme nélkül valósul meg.<sup>53</sup> Fejtegetéseiben tehát a hatékonyság mint az eljárási cél megvalósulásának módszerbeli optimalizálása is megjelenik.

E sorok írója úgy véli, hogy mindkét szemléletmód, vagyis az, amely a jog eredményességét a célok megvalósulása szerint méri, és az is, amely a jog sikerességének eljárásjogi optimalizálását tekinti tárgyának, alapvető jelentőségű. Nyilvánvaló számunkra azonban, hogy itt két, egymástól különböző dologról van szó, a fogalmi megjelölés tehát nem történhet azonos műszavakkal. Az eljárási cél megvalósultsága fokának mérésére a magunk részéről a hatásosság (sikeresség, eredményesség), az eljárási ökonómia optimalizáltságának mérésére pedig a hatékonyság terminusát ajánljuk. A hatékonyság szerintünk is viszonyfogalom, de ugyanazon eredmény elérése szempontjából veti egybe az eljárásbeli magatartásokat, s közülük azt tekinti hatékonyabbnak, amely kevesebb ráfordítást tartalmaz mint a másik. Eljárásjogi hatékonyság-fogalmunkat a közgazdasági termelékenység-fogalomból származtatjuk.

Egy polgári eljárás annyiban hatásos, amennyiben a törvényhozó által kitűzött eljárási cél megvalósul. A polgári eljárás eredményessége alapvetően két vonatkozásban vizsgálható: egyrészt főleg abban mérhető, hogy a polgári eljárást mint jogszabályilag predisponált formát a valódi konfliktusok rendezése számára milyen mértékben veszik ténylegesen igénybe, másrészt abban mérhető, hogy a konkrét eljárásban – ideértve természetesen a végrehajtási eljárást is – az anyagi jog uralmát mennyiben sikerül érvényre juttatni. Az eljárások jó idő-eredményei – mint többször hangsúlyoztuk – azok igénybevételére ösztönözhetnek. Az eljárások rövidege azonban – s erről más vonatkozásban ugyancsak volt szó – kevés garanciát nyújt az anyagi jog uralmának tökéletesebb megvalósulására. Ez utóbbi tétel azonban fordítva már nem áll: a törvénysértő véghatározat általában eljárás hosszabbító tényező, főleg a törvényességi óvási eljárási gyakorlat adatai szerint.<sup>54</sup>

Az idő-tényező további problémája az eljárás-ökonómiával összefüggésben merül fel. Előre kell bocsátanunk, hogy az ökonómia-eszményt általunk helyesnek tartott

<sup>49</sup> *Kulcsár Kálmán*: A szervezet és társadalmi környezete. In: Fogalmi rendszerekről... stb. 127. o. – *Szabó*: a 48. jegyzetben i. m. 56. o.

<sup>50</sup> Idézi *Imregh Géza*: a 19. jegyzetben i. m. 133. o.

<sup>51</sup> *Sawczuk*: a 24. jegyzetben i. m. 265. o.

<sup>52</sup> *Szilbereky*: a 37. jegyzetben i. m. („A polgári eljárás” stb.) 169. s a köv. o. – *Ugyanő*: a 37. jegyzetben i. m. („Társadalmi fejlődés” stb.) 170–172. o.

<sup>53</sup> *Névai*: a 37. jegyzetben i. m. („A polgári per” stb.) 517. o.

<sup>54</sup> A Fővárosi Főügyészség 1981. évi egyik elemzése szerint maga a törvényességi eljárás – vagyis a kérelem iktatásától a Legfelsőbb Bíróság törvényességi határozatának az alsóbírósághoz való megérkezéséig eltelt idő – átlagosan hét hónapot, az ezt követő peres eljárás átlagosan 6,2 hónapot vett igénybe. (P.21.405/1981.)

megfogalmazás szerint nem az eljárással, hanem az eljárásbeli magatartásokkal kapcsolatban kell kifejtenuk. Csak jelezni kívánjuk, hogy az eljárásbeli magatartások költségigénytelensége olyan eszményt érint, amelynek valódi megvalósítása iránt a hatályos jog egyrészt alapjaiban érzéketlen, minthogy a Pp. perköltség-koncepciója egy közgazdaságilag többnyire irracionális pertárgyérték-fogalom vonzáskörében áll, másrészt nemzetgazdasági szinten a polgári eljárások költségeit (dologi és személyi kiadások) nem mutatnak feltétlenül az „olcsóság” kívánalmának irányába. Tárgyunk szempontjából azonban fontosabb ennél az a kérdés, hogy van-e létjogosultsága annak a megkülönböztetésnek, amely elkülöníti egymástól mint eszményt a „legszükségesebb időt” a „legszükségesebb munkától”? Egyetlen polgári eljárás szempontjából a tényleges időtartamban háromféle idő részesedik: az az idő, amíg ebben az eljárásban bárki ténykedik; az az idő, amíg az elintézésre váró bármely többi eljárásban bárki ténykedik; az az idő, amíg egyetlen eljárásban sem ténykedik senki. Az elsőként és másodikiként említett időtartam együttesen nevezhető munkaidőnek, a harmadik időtartam elnevezése pedig a holtidő lehet. Nyilvánvaló ebből, hogy az időnek, mint a munkától elkülönített önálló ökonomia-eszménynek a használata csak a holtidővel kapcsolatban létjogosult. Közérdek az, hogy a holtidő a minimálisra korlátozódjék. Erre két módszer is kínálkozik: a munkaintenzitás növelése és a munka termelékenységének fokozása.<sup>55</sup> Más a helyzet a munkaidővel. A munkaidő kitöltésével szemben jogi követelmény a jogszerűség, szervezési követelmény a jogszerűség keretei közötti célszerűség. Minthogy két, elvileg azonos eljárás közül, ha mindkettőben azonosan jogszerű magatartások valósulnak meg, az az eljárás lehet a rövidebb, amelyben célszerűbbek a magatartások, a munka (az eljárásbeli magatartás) célszerűsége hordozza azt a rendeltetést, hogy az eljárás rövidítése révén siettesse az anyagi jog uralmának megvalósulását. Az idő-tényező tehát felfogásunkban az „eljárás-hatékonyágának” – pontosabban a hatékonyság hiányának – csak annyiban önálló tényezője, amennyiben holtidőt jelent, vagyis abszolút értelemben terméketlen időt. Egyébként az idő a munka – a perbeli magatartás – jog- és célszerűségének mérésére szolgál. (Megjegyzendő, hogy a magatartások jogszerűtlensége is fontos tényező az eljárások tartalmának alakulásában és minősítésében, de nem a hatékonyságot támogató, hanem azt lerontó tényezőként; mintegy a holtidő pendent-ja.)

Lehetséges, sőt kívánatos is, hogy a rövid eljárástartamot meghatározó egyik tényező a polgári eljárásban résztvevő személyek magatartásának növekvő „termelékenysége” legyen. Az eljárásbeli magatartás „termelékenysége” és a polgári eljárásoknak szánt eszköz-szerep sikeres betöltése között nem minőségi, hanem mennyiségi összefüggést látunk: a „termelékenység” magatartásokkal siettetett polgári eljárások – az eljárástömeget egy adott időpontban keresztmetszetben nézve – megnövelik az anyagi jog uralmát megvalósító határozatok meghozatalának, illetve az azoknak megfelelő tényleges állapotok létrejöttének „sűrűségét”.

<sup>55</sup> A kapitalizmus politikai gazdaságtana. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975. 60. o.

## III.

A fenti teoretikus fejtegetések a Pp. (és a polgári eljárásjog) most megindult átfogó újraszabályozása során az idő-tényezővel összefüggésben bizonyos elvi tanulságokkal, talán illuziórombolással, a jelenlegi szabályozással szemben helyenként „kihívással” járhatnak, s elméletileg megalapozottabbá tehetik a kodifikációnak azt az aspektusát, amely az eljárásbeli történések szabályozását az idő dimenziója felől is elvégzi. Melyek volnának azok a területek, illetőleg megfontolások, amelyeken, illetőleg amelyek alapján – úgy tűnik –, hogy a fenti fejtegetések a kodifikáció számára hasznot hajthatnak?

Mindenekelőtt megfontolásra érdemes az a gondolat, hogy a bírósági ügyviteli szabályokban megadott eljárástartam-fogalom mennyiben szorul átalakításra. Mint láttuk, ez a fogalom erősen ügyközpontú és bírócentrikus, holott a jogkereső közönség valódi érdekei szempontjából ez az időtartam tulajdonképpen önmagában kevésbé jelentős. Természetesen teljesen létjogosult lehet az igazságügyi vezetés szempontjából az arra irányuló igény, hogy a bírák ügyintézési idejét helyi és országos szinten, rövidebb és hosszabb távon megismerje. Ezt azonban nem szabad összekeverni magával a polgári eljárás valóságos tartamával. Más szavakkal ez azt is jelenti, hogy jelenlegi tartalmánál fogva a bírósági ügyviteli szabályokon nyugvó statisztikai elszámolás nem mutatkozhat be a nyilvánosság előtt úgy, mint amelynek adatai a polgári eljárások tartamának adatait rögzítik.

Sajnálatos, hogy a bírósági ügyviteli szabályokban adott befejezési módok mennyire lehetnek alkalmasak arra, hogy bírákat az eljárások ügyviteli értelemben vett lezárására úgy ösztönözzenek, hogy ezáltal a befejező határozat törvénytörtő lesz. Ez főleg a tárgyalás felfüggesztésének az eseteiben figyelhető meg. Ezzel szemben a részítélet hozatala nem szerepel befejezési módként, s így jogosnak tűnik az a vélemény, amely szerint a részítélet meghozatalának kivételessége mögött az ügyviteli szabályok említett kiképzése áll. Ha ez így van, a részítéletet mindenképpen ügyviteli befejezési módként kellene majd szabályozni. Polgári eljárásjogi szabályaink a polgári eljárásokban eljáró hatóságokat meglehetősen homogén egységekként kezelik, holott a valóságban a bíróság – mint tudjuk – belülről differenciáltan tagolt szervezet, amelynek rendjén a bíróság elnöke, a bírák és a segédhivatali dolgozók egyaránt részesei a polgári eljárásoknak: a bíróság elnöke jelöli ki a konkrét ügyintéző bírát, illetve tanácsot, a segédhivatali dolgozók pedig a jegyzőkönyvek leírásával, postázásával és más teendőkkal vannak megbízva. Felmerülhet az a gondolat, vajon nem lenne-e helyes, ha de lege ferenda a jogalkotó a jogszabályok „sáncai mögé” hozná be ezeket a szerveket is. Ebben az esetben rögzíteni kellene a nyilvános jogszabályokban azokat a legfontosabb kötelezettségeket, amelyek a polgári ügyek elintézése körül a fentiekben említett szervezeti egységeket terhelik.

A polgári eljárások egyre számottevőbb hányadában a más bíróságoktól bekért iratok, a peres felek munkáltatójától beszerzett keresményi és egyéb kimutatások és különféle okiratok, államigazgatási ügyek aktái alkotják a bizonyítási anyag gerincét. Az esetek túlnyomó többségében a peres felek nincsenek abban a jogi helyzetben, hogy – akár a jogi képviselőik útján is – az effajta iratokat a bíróság számára szolgáltatassák. Ez a probléma tehát tömegméreteinél és fokozódó tendenciája miatt nem elhanyagolható gond. Ha megoldási módokat iránt tájékozódunk, akkor két megoldási javaslat lehetséges is felmerül. Az egyik esetben a bizonyítási anyag szolgáltatására köteles fél a bíróság-

tól valamiféle kötelezvényt kapna, amelynek birtokában jogosult és köteles volna a polgári ügyben eljáró fórumon kívüli szervtől okirat másolatokat, igazolásokat kérni. Ez a „bíróági megbízás” tehermentesítené ugyan a bíróságokat, az esetek számottevő hányadában azonban azért nem látszik kivitelezhetőnek, mert a polgári ügyben eljáró fórumnak magára az idegen ügy iratára van szüksége. A helyzet jelenleg az, hogy az idegen szervek (más bíróságok, más igazságszolgáltatási hatóságok, államigazgatási szervek, munkáltatók) a megkeresések teljesítésénél (kivételesen a bizonyítási cselekmény fogatosítására megkeresett másik bíróság) jogszabályilag rendezetlenül hagyott módon járnak el. Míg a Büntető Eljárási Kódex értelmében a büntető eljárásban eljáró hatóságok megkereséseit soron kívül teljesíteni kell, ilyen időt a megkeresés teljesítésére a polgári eljárási normák nem tartalmaznak. Megjegyzendő, hogy ez a probléma az államigazgatási eljárási jogban is jelentkezett. A megoldás minden bizonnyal az, ha a jogszabály határidőt tűz az idegen szerveknek a polgári ügyben eljáró fórum megkeresésének teljesítésére.

Döntő feladatnak mutatkozik azoknak a módokatoknak a kidolgozása, amelyeknek eredményeként a polgári ügyekben eljáró fórumokat tehermentesíteni lehet bizonyos perekről. Az igazgatásügyi statisztika tanúsága szerint Magyarországon a polgári bíróságok elé terjesztett keresetlevelek nyomán tendencia-szerűen csökken az ítéleti befejezések száma, s azt mondhatjuk, hogy egy keresetlevélnek általában nincsen 50%-os esélye sem arra, hogy a bíróság a petitumra jogerős ítélettel adja meg a választ. Anélkül, hogy ennek az alapján nem kívánatos aránynak és tendenciának az okait boncolgatnánk, azt szükségesnek tartjuk kiemelni: ha minden egyes esetről nem is állítható, amikor a bíróság az eljárást ítélet nélkül fejezte be, hogy az eljárás fölösleges és céltalan volt, az bizonyos, hogy az ítéleti befejezés és a többi befejezési módok közötti olló összezárása közérdekű cél. Hozzá kell ehhez tenni, hogy az ítéleti hatályú eljárásbefejezések között is ahhoz fűződik nyomós közérdek, amikor az ítélet stb. teljes egészében helyt ad a kérelmező igényének. A valóság az, hogy – a bontópereket kivéve – teljes mértékben ez ritkán szorult megvalósulni.

A bíróságok tehermentesítése („a peráradat csökkentése”, ahogy *Sárfy Andor* fél évszázada írta) tehát két dolgot jelent: jelenti egyrészt a perként szabályozott eljárások áttelepítését más eljárásokra, másrészt pedig az igazságszolgáltatás polgári ügyszakaszán belül általában jelenti az alaptalan igények visszaszorítását. Az első tehát némi leegyszerűsítéssel hatásköri kérdés, az utóbbi – hasonló leegyszerűsítéssel – megelőző-büntető karakterű szabályok beépítését jelenti. Az első problémakörben kívánatos majd megvizsgálni a fizetési meghagyásos eljárás kiterjesztésének lehetőségét és azt is, hogy a választottbíráskodás hatósugarának kiterjesztése révén mennyiben építhető ki alternatíva az állami igazságszolgáltatás mellett. A választottbíráskodás alapvető problémáját egyébként az igazságszolgáltatás bírósági monopóliumára vonatkozó alkotmányos szabály okozza. Meghaladottá tehető ez a probléma, ha a bíróságot nem szűkítjük az állami szervek meghatározott típusára, hanem tartalmilag bíróságnak fogunk fel minden olyan szervet, amely ellenérdekű felek jogvitájában a törvény alapján kötelező erővel dönt.

Az alaptalan eljárás-indításokkal szemben megalkotható megelőző-büntető karakterű szabályok alapkérdése alighanem az eljárási költségek fogalomkörében merül föl és oldható meg. Az eljárási költségek jogszabályi fogalma, a perkoltségek kedvezményei és az illeték mértéke azok a döntő pontok, amelyekben az alaptalan eljárás-indításokkal szembeni védekezés eszméi sűrűsödnek. Röviden csupán arra utalunk, hogy a magyar

polgári igazságszolgáltatás deficitese, vagyis részben közvetlenül az állam, közvetve pedig maga a társadalom viseli a polgári igazságszolgáltatás költségeit. Bár ez – eltérő mértékben ugyan – mind Nyugaton, mind Keleten egyaránt létező jelenség, erősen kétségesse tehető, hogy helyes-e, ha az abbahagyott, illetőleg elbukott perek költségeit részben vagy egészben elháríthatja magától az a fél, aki az igazságszolgáltatás működését indokolatlanul, alaptalanul vette igénybe, illetve a pert elbukta. Magyarországon sajnos nem ismeretes a deficitnek az a mértéke, melyet az állam-, illetve társadalmi tehervállás (szerintük szükségtelenül) okoz. Az első teendő tehát ennek a felmérése lehet. Kérdésessé tehető az eljárási költségek repertoárja is, gondoljunk csak a polgári eljárásban szereplő magán-személyek elmaradt keresményére. Problematikus, vajon helyes-e az eljárási költségek előlegezése, illetőleg viselése alól adott sokféle kedvezmény. Ezek alapvető hibája abban áll, hogy gyakran mindkét fél számára egyenlő kedvezményt biztosítanak (tárgyi költségmentesség), holott védelemre csak az egyik fél érdemes. Felmerülhet – az igazságszolgáltatás hozzáférhetőségének teljesebbé tétele végett is – egy olyan rendszer kialakítása, amelyben a polgári eljárás megindítása díjtalan lenne és az eljárást befejező határozatban terhelné meg a hatóság az eljárásban alulmaradt felet az illetékekkel, amelynek mértékét jogszabályi szinten rugalmasabban, vagyis úgy lehetne meghatározni, hogy abban az ügydöntő szev esetileg értékelhetné a bíróság (közjegyző stb.) által elvégzett munkát és a felek eljárásvitelének jogszerűségét, célszerűségét és jóhiszeműségét is. Vissza lehetne honosítani – mint ez a gazdasági pereknél máris megtörtént – azt a differenciáló illetékjogi szabályt is, amely szerint az ítéleti (anyagi jogerő-hatályú) befejezés magasabb illeték alá esik, mint a nem ítéleti befejezés.

A polgári eljárások soron kívül elintézésének lehetőségét jelenleg az az igazságügyi miniszteri utasítás tartalmazza, amely a bírósági ügyviteli szabályokat állapította meg. Minthogy miniszteri utasításról van szó, közjogi okokból nem volt arra lehetőség, hogy a polgári eljárások ügyfeleinek javára alanyi jogot biztosítson az ügy soron kívüli elintézésének kérelmezésére. A soronkívüliséget egyébként az igazságügyi szerv vezetője rendelheti el. Megfontolást érdemel az a gondolat: vajon nem volna-e helyes nyilvános jogszabályban szabályozni a kérdést, mégpedig akként, hogy az eljárás soronkívüliségét a felek kérhetik, a soronkívüliség elrendelésére pedig mind a szerv vezetője, mind az ügyintéző (egyesbíró, a tanács elnöke) akár hivatalból, akár kérelemre jogosult lenne. Ezen túlmenően az ügyek meghatározott csoportjaiban maga a jogszabály írhatna elő soronkívüliséget. Ennek a katalógusnak az összeállításánál természetesen figyelembe kell venni azt a szempontot, hogy a meghatározott ügyek, illetőleg ügycsoportok számára engedett, illetőleg előírt preferencia az összes többi, preferenciával nem érintett ügy számára diszpreferenciát fog jelenteni. Ez a jogintézmény korlátaira hívja fel a figyelmet.

Megfontolható a polgári eljárások tartamának rövidítése végett bizonyos eljárásjogi alapelvek érvényesülésének óvatos korlátozása is. Ilyen jellegű megoldásként kínálkozik a perek tárgyaláson kívüli elbírálásának esete. Tárgyaláson kívüli elbírálást tehet lehetővé az első fokú eljárásban az, ha azt az ellenérdekű felek közösen kérik, illetőleg, ha a jogvita kizárólag okiratok (ügyiratok) alapján eldönthető. Ugyanígy tehető engedmény a fellebbezések elbírálásánál a társasbíráskodás követelményének terhére. Ezt a megfontolást az a felismerés ösztönzi, hogy a fellebbezési szak módfelett elnyúlik, a kollegialitás pedig olykor formális. Ennek megfelelően a tárgyaláson kívül elbíráható fellebbezések összes esetében elképzelhetőnek tartjuk a fellebbviteli egyesbíró eljárását.

Alapvető célkitűzés nem csak az, hogy a peres ügyszakban az ítéletek, és pedig a helytadó ítéletek meghozatala felé orientálja a törvény a közönséget és a bíróságokat, hanem az is, hogy a bírósági határozatok végrehajthatóságát siettesse. Ennek érdekében az ideiglenes intézkedések körét kellene bővíteni, pl. akkor, ha vagyoni jogi ügyben a felperes a keresetlevele mellé okirati bizonyítékot csatol. A bírósági meghagyással szembeni ellentmondást minden esetben meg kellene fosztani a halasztó hatálytól és kívánatos volna feljogosítani az alperest arra, hogy az ellentmondást visszavonhassa.

Elméleti fejtegetéseink kodifikációs eredményei a Pp. 1.§-át és a Pp. 3.§ (2) bekezdését is érintik. A „törvény célja” kifejezés használata helyett logikailag szabatosabb a „törvényhozó célja” kifejezés használata. Ennek tárgyát nem a „jogviták eldöntésében” tartjuk megjelölendőnek, hanem abban, hogy — a polgári eljárásjog egységes kódexét feltételezve — az eljáró hatóság az anyagi jognak megfelelő állapotot segítse elő, illetve teremtsen meg.

A Pp. 3.§ (2) bekezdésében a „gyors tárgyalásra” nézve a per bírósága számára adott parancsot extrapolálni szükséges a polgári eljárásokban eljáró minden szervre és egységre (közjegyző, végrehajtó, szerv vezetője, segédhivatal), s ezáltal meghaladottá is válik a szabálynak a tárgyalási szakra korlátozása. Minthogy a fentiekben a „gyors” jelzőt az eljárásbeli magatartások jogszerűségének speciális értékelésére kötöttük le, inkább azt tartjuk helyesnek, ha a fenti alanyi és tárgyi körben meghúzott kötelezettség az idővel — és természetesen a költségekkel — való takarékosagra, valamint a tevékenység célszerű megszerzésére vonatkoznék.

## A GAZDASÁGI MECHANIZMUS FEJLŐDÉSI TENDENCIÁI CSEHSZLOVÁKIÁBAN

CSABA LÁSZLÓ

A jelenlegi csehszlovák gazdasági mechanizmust a CSKP XVI. kongresszusa előestéjén Lubomír Štrougal szövetségi miniszterelnök a következőképp értékelte: „Az a véleményünk továbbá, hogy a központi szervezet jelenleg túlterhelik az operatív döntések olyan ügyekben, amelyekben pedig nem is tudhatnak objektív módon állást foglalni. Ezeket a döntési jogköröket át kell helyezni a gazdaságirányítás megfelelő, alsóbb szintjeire. Ott lehet és ott kell érzékelni a következményeket és aszerint meghozni a döntéseket. És ez nemcsak a beruházásokra vonatkozik, hanem helyi gazdaságpolitikai tennivalókra, a műszaki fejlesztési tervekre, a korszerűsítés és az ésszerűsítés helyi feladataira is.

A központ abban tartsa fenn döntési jogát, amit a szocialista állam tervszerű gazdaságirányítása *feltétlenül* megkövetel tőle, míg a felelősséget meg kell osztania. Ezért a következő években a tervezésben, az irányításban, a szervezésben és a feladatok lépcsőzetes megosztásában a változtatások egész sorát kell végrehajtanunk.<sup>1</sup>” Hogyan jött létre az irányításnak ez a túlcentralizált gyakorlata, amelyet a csehszlovák szövetségi kormány elnöke ma ilyen éles bírálattal illet?

1967–69-ben a beruházási fellendülés inflációs bérpolitikai konstrukcióval és részben a megelőző időszak mérsékelt bérfelődését kompenzáló tömegigény, részben a központi szervek pozíciója meggyengülésének hatására, a termelékenység növekedését lényegesen meghaladó bérdinamikával párosult, így objektíve kialakult a gazdaságban a restriktív szükséglete. Ez ad hoc jellegű adminisztratív korlátozások formájában valósult meg, melyeket bevezetésükkor többnyire „átmenetieknek” mutattak be. A központi szervek pl. 1969-ben még csak „megállapodásokat” kötöttek a vállalatokkal. 1970-ben „jegyzőkönyveket” írtak alá velük, 1971-ben viszont már helyreállították a tervkötelezettséget és működésbe lépett a tervlebontás egész rendszere.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L. Štrougal: A CSKP kongresszusáról, az új gazdasági feladatokról. Népszabadság, 81. márc. 29.

Érdekes fejlemény ez ügyben, hogy a pozsonyi Új Szónak az interjúról beszámoló másnapi ismertetéséből nemcsak a fenti idézet, de az a tény is kimaradt, hogy a nyilatkozat mintegy felerészben gazdaságirányítási kérdésekkel foglalkozott, kritikus hangnemben.

<sup>2</sup> Bauer Tamás–Szamuely László: Az ipar ágazati irányításának szervezete az európai KGST országokban: néhány tanulság. = Közgazdasági Szemle, 79/1.



*Reálgazdasági konszolidáció*

A fogyasztói piac egyensúlytalansága kétségkívül sikeres felszámolásáról írva a hetvenes évek végén egyes szerzők azt emelték ki, hogy az „nem az életszínvonal terhére” történt.<sup>3</sup> Valójában azonban már 1970-ben felhívták a figyelmet a csehszlovák közgazdászok arra, hogy az „áruellátás javítása mellett a lakossági jövedelmek növekedésének fékezése következtében konszolidálódott a belső piacon a kereslet–kínálat viszonya.” – aminek fontos szabályozási eleme volt az átlagbérnövekedésnek a termelékenységgel való összekapcsolása.<sup>4</sup> A részletesebb vizsgálatok pedig kifejezetten azt mutatták, hogy „a gazdaságban uralkodó feszültség enyhülésében a lakossági jövedelmek növekedésének fékezése játszotta a legnagyobb szerepet: a pénzbevételek növekménye 1970-ben 12 md koronával volt alacsonyabb, mint az előző évben.

Számottevő súlya volt emellett az állóalap-beruházások növekményében 1970-ben bekövetkezett, közel 8 md koronát kitevő korlátozásnak. Ezt részben ellensúlyozta a forgóeszközök növekményének emelkedése. A beruházások részesedése azonban a GNP-ből sokkal kisebb, mint a lakosság áru- és szolgáltatás vásárlásaié, így növekményük kisebb mértékű korlátozása is hasonló hatást gyakorolt a növekedési ütemre, mint a lakossági kiadások növekményének nagyobb mértékű korlátozása.”<sup>5</sup>

A gazdasági konszolidáció sikerében nagy szerepet játszottak az egyszeri tényezők, így a lakossági megtakarítások ugrásszerű növekedése, az évi munkaidőalap növekedése, a cserearányok javulása és az igen kedvező mezőgazdasági terméseredmények is.<sup>6</sup>

„Az első intézkedések adminisztratív jellegűek voltak. Direktívák és kötelező mutatók megállapítására került sor, mivel más eszköz nem állt rendelkezésre. Ma már nem hisszük (mint ahogy nem hittük az intézkedések bevezetésekor sem), hogy ezekre a beavatkozásokra beruházásainkban tartósan szükség lesz”<sup>7</sup> – jelentette ki egy 1972 elején tartott előadásában Karol Újházy, a csehszlovák Állami Tervbizottság akkori főosztályvezetője. Azonban – a részben éppen az évben megerősített újabb recentralizációs intézkedésektől függetlenül is – elég nyilvánvaló volt, hogy a konszolidáció érdekében hozott „átmeneti” intézkedések nagy része tartósan beépült a gazdaságirányítási rendszerbe.<sup>8</sup> Egyrészt az intézkedések természetéből, másrészt egymásra épülésükből, harmadrészt jogszabályi „szentesítésükből”, végül ideológiai interpretálásukból is elég szembetűnő volt az, hogy a fenti intézkedések végül is stabilizálódnak, azaz a közgazdasági megfontolások, illetve fenntartások ellenére is tartós rendszer-elemekké válnak.

<sup>3</sup> V. Průcha: Csehszlovákia fejlődése a 70-es években. = Czechoslovak Economic Digest, 78/5.

<sup>4</sup> V. Čáp: Csehszlovákia gazdasági fejlődése 1970-ben. = Hospodářské noviny, 70/50–51.

<sup>5</sup> J. Goldmann: A makroökonómiai elemzés és előrejelzés. KJK, 1977. 91–97. o.

<sup>6</sup> Bauer Tamás: A gazdasági egyensúly problémái Csehszlovákiában két tervidőszak határán. MTA Közgazdasági Információs Csoport, 1975. (kézirat) 2. o.

<sup>7</sup> K. Újházy: A beruházások tervezése tökéletesítésének jelenlegi problémái a CSSZK-ban. Országos Tervhivatal, 1972. (előadás A tervezés hatékonyságának kérdései c. budapesti tudományos ülészakon) 21. o. Az előadás egy változata megjelent a Közgazdasági Szemle, 72/11-es számában is.

<sup>8</sup> Wiesel Iván: Csehszlovákia gazdasági fejlődése és jelenlegi gazdaságirányítási rendszere. (kézirat.) MTA Világgazdasági Kutató Intézet, 1975. nov. 7. o.

## „Szabályozási konszolidáció”

Már 1969-ben visszaállították a kötelező szerződéskötési (szállítási szerződéses) rendszert a horizontális kapcsolatokban.<sup>9</sup> Tudatos piackorlátozó lépést jelentő politikai döntésként került sor az árarmoratórium meghirdetésére, a stabil kis- és nagykereskedelmi árak politikai irányvonalkénti meghirdetésére,<sup>10</sup> (ami igen fontos eltérés egy átmeneti antiinflációs kényszerlépéshez képest).<sup>\*</sup> A reformkorszakban sem teljesen eliminált kötelező mutatók körét *kiterjesztették*: a külkereskedelemben például a szocialista és a tőkés export volumene mellett 40 kiemelt kiviteli cikk volumene, szocialista és tőkés import volumene mellett 65 kiemelt termék importkeretének meghatározására is sor került 1970-ben.<sup>11</sup> Sőt, a KGST országokkal kapcsolatos feladatokat ez évtől kezdve az állami terv keretében határozták meg, s azokat tételesen VHJ-kra is lebontották.<sup>12</sup> Ugyancsak az 1970-es év fejleménye volt az alapberek befagyasztása, a vállalati anyagmentes termelési érték bérhányadának és a beralap abszolút összegének direktivakénti meghatározása, az átlagbérszabályozás visszaállítása, az évi kettőnél több munkahelyváltozás megtiltása, amit 1971-ben a béren kívüli juttatások erős korlátozása és a bértarifarendszer bevezetése,<sup>13</sup> majd a jelentősebb differenciálást még lehetővé tevő béren kívüli juttatások egységesítésére és korlátozására is sor került, a prémiumot pedig központi feltételek mellett tervmutatók teljesítéséhez kötötték.

A fejlesztésszabályozásban a szövetségi kormány első intézkedései közt a következők szerepeltek:<sup>14</sup>

- a) a terven kívüli beruházások megkezdésének tilalma;
- b) a lakásépítés és a fűtőanyagbázis fejlesztése kivételével az új építkezések moratóriuma 1970-re;
- c) felújították a beindított építkezések kötelező limitjeit és jegyzékeit;
- d) a kiemelt építkezéseket a kormány mint kötelező feladatokat iktatta a tervbe;
- e) az építkezések kezdésére engedélyezési eljárást vezettek be;
- f) felújították a tervezési munkák tervének funkcióját és a dokumentáció készítésének és elbírálásának kötelező eljárását;
- g) meghirdették a komplex lakásépítés műszaki-gazdasági mutatóit;

<sup>\*</sup>Igaz, Štrougal miniszterelnök ugyanitt úgy fogalmazott, hogy „Tudjuk, hogy az árak befagyasztása nem tartós program. Azt akarjuk, hogy az árrendszer kifejezze a társadalmilag szükséges ráfordításokat, elősegítse a műszaki fejlesztést, megszüntesse a nem kívánatos termelést, és támogassa a termelékenység növelését.”<sup>21</sup>

<sup>9</sup>Bodolai Imréné: A csehszlovák reform a konszolidáció időszakában. Pénzügykutató Intézet Tanulmányai, 1971. 27. o.

<sup>10</sup>G. Husák beszéde a CSKP XIV. kongresszusán. In: A CSKP XIV. kongresszusa. Pravda Könyvkiadó, Pozsony, 1971. 35. o.

<sup>11</sup>Szirtes Lászlóné: A KGST országok gazdaságirányítási rendszerének reformja. = Külgazdaság, 72/2.

<sup>12</sup>Helga Herberg: Hogyan javítják lépésről lépésre a népgazdaság irányítását és tervezését? In: Pásztor Endre (szerk.): Az európai KGST országok gazdaságirányítási rendszerének reformja. Országos Vezetőképző Központ, Budapest, 1974. 56. o.

<sup>13</sup>Bodolai Imréné: i. m. 35–36. o., valamint 14. és 15.

<sup>14</sup>K. Újházy: i. m. 19–20. o.

- h) a tervezői és a mérnöki munka díjazását és premizálását az állami terv paramétereinek betartásához kötötték;
- i) ágazatilag differenciált műszaki-gazdasági mutatórendszert dolgoztak ki a beruházás-kiválasztás céljaira.

Ugyancsak állandósult mechanizmus-elemmé vált az az eredetileg csak 1971. évi bevezetésre tervezett<sup>15</sup> engedélyezési gyakorlat, amely szerint csak az állami tervben szereplő építkezéseket engedélyeznek (a bank csak azt finanszírozhatja, a kivitelező csak azt kezdheti el).

A fenti lépéseket csehszlovák elemzők úgy értékelik, hogy „Az 1969. évi konszolidációs intézkedések együttese természeténél fogva szükségképpen rövid távú program volt, amely a kialakult konkrét helyzetre való reagálást jelentette. A felhasznált korlátozó intézkedések . . . csak rövid távon alkalmazhatók, mert hosszabb távon kedvezőtlenül hatnak a hatékonyság növekedésére.”<sup>16</sup> A gazdaságpolitikai gyakorlat azonban nem látszott elfogadni ezt a normatív megállapítást. Még a XIV. pártkongresszus összeülését megelőzően elfogadták a *népgazdasági tervezésről szóló 145/1970-es törvényt*, amely a terv részének (alrendszerének) és eszközének tekinti a szabályozórendszert is.

Amint a korabeli publikációk fogalmazták — a „revizionista elméletek felszámolása után” „döntő jelentősége van a tervnek és a közvetlen irányítás szervezésére irányuló intézkedéseknek, amelyeket részben a tervezési munkák javításával, részben a kötelező tervszámok és tervfeladatok helyes kialakításával kell megvalósítani.”<sup>17</sup> Ahogy az ötödik ötéves terv irányelvei megfogalmazták „A népgazdasági tervek kötelező jellegének megfelelően össze kell kapcsolnunk, céljainknak és feladatainknak alá kell rendelnünk az anyagi érdekelttség és az értékviszonyok kihasználását.”<sup>18</sup> Ez a jogalkotás és a gazdaságfilozófia a — Kornai terminológia szerinti — viselkedési (szabályozási) norma, azaz az általános, normális működési mód jellemzőivel ruházta fel az ad hoc intézkedések rendszerét, amit azután a XIV. pártkongresszus 1971-ben véglegesített. Szó sincs tehát arról, hogy ez az irányítási rendszer közvetlen és közvetett szabályozók együttes alkalmazásán alapulna (illetve ez csak formailag áll).

A gyakorló gazdaságpolitikus jól érzékeltte ezt: „A központi irányító szervek feladata a tervek olyan lebontása, hogy a kiadott tervfeladatok hatékony munkára serkentsek a vállalatok dolgozóit. A terv (tehát nem a gazdálkodás eredménye! — Cs. L.) meghatározza az egyes termelőegységek jövőjét a dolgozók keresetével együtt.”<sup>19</sup> Épp ezen két tényezőnek a gazdálkodás tényleges (és nem a tervezett) eredményétől való függővé tételében különbözik a decentralizált mechanizmus a fentiek szerint Csehszlovákiában 1969–71 között ismét bevezetett direktív irányítási rendszertől (amely szintén felhasznál „értékbeni emelőket”).

<sup>15</sup> E. Zemanová–S. Blanárik: Az építkezések engedélyezési eljárásával és nyilvántartásával kapcsolatos tapasztalatok. = Investiční Výstavba, 71/3.

<sup>16</sup> J. Goldmann: i. m. 102. o.

<sup>17</sup> N. Zlocha: A népgazdaság tervszerű irányítási rendszerének fejlesztése. = Plánované Hospodářství, 71/7.

<sup>18</sup> A CSSZK 1971–75. évi fejlődésének irányelvei. In: A CSKP XIV. kongresszusa. 309. o.

<sup>19</sup> P. Komanický: A terv és a gazdasági törvények. = Hospodářské noviny, 71/4. (a szerző a CSKP KB alosztályvezetője)

Szervezési oldalról a gazdálkodó egységeknek az államigazgatási apparátushoz fűződő közvetlen, hierarchikus tervezési és irányítási függőségi viszonyának lazítására irányuló — gyakorta spontán és politikai töltetű — törekvéseket minősítették 1969 áprilisa után a „tervezdálkodás felszámolására irányuló kísérletnek.”<sup>20</sup> A XIV. kongresszus szerint „Az irányító gyakorlatban érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy az irányítási rendszer fentről lefelé integráns — azaz folyamatos.” Ugyanakkor „A gazdaságban végbemenő integrációs (értsd: centralizációs — Cs. L.) folyamat megköveteli, hogy megerősítsük az irányítás középső láncszemét” és egyúttal „Felújítjuk az anyag- és termékmérlegek szerepét.”<sup>21</sup> Azaz, mivel már a vállalatokkal 1969-ben kötött „megállapodásoknak” is az volt a célja, hogy közvetlen módon biztosítsák a népgazdasági tervecélok és a vállalati tervek feltétlen összhangját, már ezek „megkötése” sem történetelt másképp, mint a tervhivatal — minisztérium — egyesülés — vállalat hierarchia újbóli megerősítésével, ami a fenti dokumentumokban nyert elvi-politikai szintű megfogalmazást.<sup>22</sup>

#### *További centralizációs lépések 1972–1976 között*

Ezek közé tartozott az, hogy a gazdaságirányításra ekkortól kezdve formálisan is az évente kiadott (azaz évente változó) ellenőrző tervszámokkal történő befolyásolás gyakorlata válik jellemzővé.<sup>23</sup> A változtatások közül fontosnak tűnik az, hogy a bruttó jövedelem helyett a nyereség vált eredetileg az egyik kötelező tervmutatóvá. Ugyanakkor már az 1970-ben bevezetett (bár 1968–69-ben kidolgozott) jövedelemszabályozási rendszer is a recentralizáció igényeihez idomult, amennyiben a jövedelem-átcsoportosítást a felsőbb szervek részére lehetővé tette. Másrészt a vállalat fejlődési lehetősége nem az elért nyereség közvetlen függvénye. Ezért jogos — bár inkább terminológiai—ideológiai jellegű — változás volt az, hogy a vállalati adórendszert a költségvetési befizetések rendszerével váltották fel.<sup>24</sup>

Ugyancsak a „tervre való orientáció erősítése céljából” a vállalat a nyereség nála maradó részét a VHJ számlájára utalta át 1972-től, mely saját költségei fedezése mellett ágazati alapokat is képezett, illetve átcsoportosíthatott a keretébe tartozó vállalatok közt eszközöket<sup>25</sup> (azaz: 72-től a VHJ-nak és a költségvetésnek járó kifizetések megelőzték a saját alapok képzését). A fejlesztésszabályozásban tovább szaporodtak a kötelező előírások és mutatók, így az 1973. évi terv módszertanában „elmélyítették a mérlegszerű megalapozást” és kötelezték az építési munkák szállítót, hogy új munkálatokat csak a kijelölt beruházásokon kezdjenek. Ugyancsak kötelező mutatóként adták ki az 1973-ban indítandó építkezések kezdésének és befejezésének időpontját, összes ráfordítását (ezen belül az építési arányt), a kapacitás nagyságát, a gép- és építőiparban az építkezéseket

<sup>20</sup>J. Škoda: Veszélyes illúziók. Új Szó, 70. nov. 3.

<sup>21</sup>L. Štrougal beszéde a CSKP XIV. kongresszusán. In: A CSKP XIV. kongresszusa. 162–163. o.

<sup>22</sup>Bauer Tamás–Szamuely László: i. m.

<sup>23</sup>D. Valvoj: Új elemek Csehszlovákia gazdaságirányításában. Ekonomiceszkaja Gazeta, 73/3.

<sup>24</sup>R. Rohliček: Az irányítási rendszer tökéletesítése Csehszlovákiában, különös tekintettel a pénzgazdálkodásra. Przeglad Organizacji, 73/4. (a szerző ekkor pénzügyminiszter is volt).

<sup>25</sup>Huszár Józsefné: A vállalati gazdálkodás hatékonyságának fokozása az európai szocialista országokban. OMKDK, Budapest, 1975. 103. o.

tételesen felsorolták, az ezzel kapcsolatos feladatok és szállítások jegyzékét. Ezen kívül kötelező mutatóként adták ki az 1973-ban átadandó lakások számát, a központilag elbírált építkezések feladatait, a beruházásokhoz szükséges munkák és szállítások limitjét, a 1,5 mó korona fölötti beruházásokat, a befejezetlen beruházások limitjét, a nemzeti bizottságok (tanácsok) lakásépítéséhez szükséges munkák limitjét, valamint további tájékoztató mutatókat is.<sup>26</sup> Ezzel a rendkívül szigorúnak – sőt évről évre szigorodónak – tűnő szabályozással sem sikerült azonban a beruházások „elfutását” és szétforgácsolódását megakadályozni: mint a csehszlovák statisztikai évkönyvből kitűnik, az ötödik ötéves tervet csak a beruházások csaknem egy teljes évi összegének megfelelő többletráfordítással sikerült teljesíteni. A beruházási hányad elérte a 30%-ot, amit – bár fenn kívántak tartani 1976–80 között is, a XV. kongresszus szónokai – jogosan – mint „lehetőségeink felső határát” értékelték, amit nem szabad túllépni.”<sup>27</sup> Karol Újházy, az Állami Tervbizottság beruházásokért felelős elnökhelyettese 1976 végén a csehszlovák beruházási folyamat negatív tendenciái közt elsőnek szolt arról, hogy „nem sikerült összpontosítani a kapacitásokat a nagyobb (1,5 mó korona fölötti) költségvetési értékű létesítményekre. A kötelező vállalások ellenére jelentős határidő-csúszások vannak. Több fontos kapacitás üzembehelyezési idejét el kellett halasztani, ami kedvezőtlenül befolyásolja az egész beruházási tevékenységet. Az elemzések azt mutatják, hogy a beruházási munkaciklus végső fázisában kiugró hiányosságok a beruházások tervezésében és előkészítésében gyökereznek. Ezekhez járulnak a szállító-megrendelő kapcsolatokban, valamint a beruházók és a kivitelezők irányító munkájában mutatkozó fogyatékoságok.”<sup>28</sup> Ez a fejlődési út pedig nem nagyon látszik alátámasztani azt az évtized második felében is élő és elfogadott felfogást, hogy a „beruházások területe jobban igényli, hogy a tervekkel direktív jelleggel meghatározzák, mint az újratermelés bármely más területe”,<sup>29</sup> hiszen a csehszlovákiai közvetlen szabályozás határfoka semmivel sem bizonyult jobbnak a magyarországi közvetettnél.

A részletezett mutatók és előírások nem akadályozták meg a járulékos beruházások rendszeresnek tekinthető lemaradását sem az egész hetvenes évtized folyamán.<sup>30</sup> Ez pedig – ismert módon bizonyíthatóan – nem független a vállalatok „puha költségvetési korlátja” fennmaradásától,<sup>31</sup> azaz a recentralizációtól.

A csehszlovák – és az NDK-beli – mechanizmus-fejlődés konkrétumainak vázlatos ismeretében is fölöttébb indokolatlannak látszik az az általános és összehasonlító KGST irodalomban a hetvenes évtized elején–közepén elterjedt hiedelem, mely szerint ekkortájt „a tervutasításos módszerek háttérbe szorultak, helyettük közgazdasági vezetési módszerek érvényesülnek . . . Valamennyi KGST országban jelentősen csökkent a vállalatok és trösztök részére felmerülő, kötelezően előírt mutatók száma, a vállalatok önállósága

<sup>26</sup> K. Újházy: i. m. 25–30. o.

<sup>27</sup> G. Husák beszéde a CSKP XV. kongresszusán. 35. o. és L. Štrougal beszéde a CSKP XV. kongresszusán. 161. o. Mindkettő in: A CSKP XV. kongresszusa. Kossuth Kiadó, Bp. 1976.

<sup>28</sup> K. Újházy: A Csehszlovák Szocialista Köztársaság 1976–80. évi gazdasági és szociális fejlődéséről szóló irányelvek beruházási vonatkozásai. = *Közgazdasági Szemle*, 76/11. 1367. o.

<sup>29</sup> M. Pancák: Az önelszámolás és a beruházások irányítása a jelenlegi csehszlovák gazdaság-irányítási rendszerben. = *Ekonomický Časopis*, 78/12.

<sup>30</sup> Pákozdi Gertrúd: Örömben ürem. *Új Szó*, 81. márc. 18.

<sup>31</sup> Kornai János: A hiány újratermelése. = *Közgazdasági Szemle*, 78/9.

bővült.<sup>32</sup> A valós folyamatokat inkább a korabeli csehszlovák értékelés közelítette jól, mely szerint „a gazdasági reform során valamennyi szocialista országban csökkent a kötelező tervfeladatok száma, de a legtöbb szocialista országban továbbra is elsőrendű fontosságot tulajdonítanak a kötelező tervezésnek. A kötelező tervfeladatok számának csökkenéséből nem vonható le olyan következtetés, hogy a szocialista országokban a kötelező tervezés háttérbe szorult. A kötelező tervmutatók rendszere is változik, tökéletesedik. E változásoknak gyakran nagyobb a jelentősége, mint a kötelező tervfeladatok csökkentésének. A tervszerű irányítást nem szabad leszűkíteni a tervre és a tervezésre. A fejlődés előrejelzésére, az operatív irányításra és ellenőrzésre is szükség van”<sup>33</sup> különösen a tervek szokásos inkonzisztenciája és a pénzügyi szabályozók közismerten alacsony határfoka mellett. Abból a szempontból is a korabeli csehszlovák értékelések bizonyultak időtállóknak, hogy a gazdaságirányítás fejlesztésének fő vonalát a 70-es években mindenképp az NDK képviselte, s a szocialista országok mechanizmusfejlődését elsősorban a középírányító szervek térnyerése jellemezte.<sup>34</sup>

Csehszlovákiában a recentralizáció végrehajtása közben az ilyen folyamattal szükségképpen együttjáró nehézségekre is felhívták a figyelmet. Nemcsak irányítási, hanem gazdaságfejlesztési problémáról is szólnak, amikor már 1971-ben a XIV. kongresszuson „a szolgáltatások szükségleteinek éveken át felgyülemlett és halogatott problémái megoldását”<sup>35</sup> igénylik. Ezen probléma megoldásában pedig ekkor\* pozitívan értékelték a kisüzemek szerepét, ha korlátozottan is.<sup>36</sup>

A kötelező szállítási szerződéses rendszer visszaállítása az összevonásoktól függetlenül is kedvezőtlenül hatott az amúgyis rossz horizontális kapcsolatokra, ami hamarosan megjelent a magas készletszintben. Már az évtized elején felhívták a figyelmet arra, hogy „a megrendelések alapján történő termelés az egyes termelők számára kényelmes és előnyös, mert nem kényszerülnek az igények, a piac felmérésére, és nem viselik a kockázatot az értékesítési előrejelzésekért. Ugyanakkor a vevők vállára hárul a termelők kiváltságos helyzetéből adódó minden teher. A megrendelésre alapozott termelés azzal jár, hogy a termékeket már a tervezés időszakában, tehát a *valóságos igények felmerülése előtt*

\*A későbbiekben a szolgáltatások problémáit a kisüzemek helyett a „szolgáltatások iparosításával” kívánták megoldani. Ez gyakorlatilag a szolgáltató vállalatok nagymértékű és nem is mindig hatékony, kampányszerű összevonásához vezetett. 1981-ben azonban már politikai szinten is bírálták a szolgáltató vállalatok túlzott, indokolatlan összevonását, ami a szervek elbürokratizálódását is maga után vonta.<sup>37</sup>

<sup>32</sup>R. Jevsztyignejev–P. Kuligin: A gazdasági reformok fejlődése az európai szocialista országokban. = *Ekonomiczeszkije nauki*, 71/11. Hasonló hazai értékelésről l. pl. a MKKE Politikai Gazdaságtan Tanszék által készített: *A szocializmus politikai gazdaságtana*. Kossuth, 1976. 225–226. o., vagy *Huszár Józsefné*: i. m. 9–10. o. és az MKKE Világgazdasági Tanszékének legújabb anyaga: *I. Gyenge Zoltán*: Az állam nemzetközi feladatai. A szocialista állam fejlesztési és külgazdasági szerepe. In: *Nyilas József* (szerk.): *Korunk világgazdasága I. A világgazdaság fejlődésének általános kérdései*. KJK, 1980. 515–516. o. *Mádl Ferenc*: A szocialista országok külgazdasági irányításának szervezeti rendszere és hatásköri struktúrája. = *Gazdaság és Jogtudomány*, 80/1–2. 124–125. és 150. o.

<sup>33</sup>I. Okáli: A gazdasági reformok általános problémái. = *Ekonomiczky Časopis*, 73/3.

<sup>34</sup>J. Bavlinka: A középírányítás feladatainak növekedése az európai KGST országokban. = *Podniková Organizace*, 73/2. Utólagos összegezést l. *R. N. Jevsztyignejev*: A vállalat fejlődése: az európai KGST-országok tapasztalatai. = *Voproszi Ekonomiki*, 79/10.

<sup>35</sup>G. Husák beszéde a CSKP XIV. kongresszusán. In: A CSKP XIV. kongresszusa. 41. o.

<sup>36</sup>L. Štrougal beszéde a CSKP XIV. kongresszusán. In: A CSKP XIV. kongresszusa. 154. o.

<sup>37</sup>Jindřich Poledník KB-titkár választási beszéde. = *Rudé právo* 1981. május 15.

*elosztják* a tárcák és a vállalatok között. Ez is egyik oka, hogy a termelők és a vevők is elfekvő árukészletekkel rendelkeznek. A termelést helyesebb lenne piackutatás alapján tervezni oly módon, hogy a megrendeléseket rövid határidőre legyen mód feladni . . .<sup>38</sup> Ez persze homlokegyenest ellenkezne a tervutasításos irányítás 1970-ben ismét bevezetett koncepciójával. Hiszen csupán elvi jellegű megállapítás maradt az, hogy „a központi irányítás a döntések központosításával nem azonosítható.”<sup>39</sup> Így nem meglepő, hogy az évtized közepére külön problémaként tárgyalandó témává válik a gyenge kooperációs kapcsolat és fegyelem – például éppen a gépiparban.<sup>40</sup>

### *Módosítások az évtized közepén*

Az 1976–80-as tervidőszakra vonatkozó eredeti gazdaságirányítási elképzeléseket tartalmazó 36/1974-es kormányhatározat a folyamatosság, a mérlegmódszer kiterjedtebb alkalmazása, az automatikus információfeldolgozás kiterjesztése jegyében fogant. Ez általában az NDK-ban és a Szovjetunióban kialakított irányítási megoldások bevezetését, illetve ilyen irányú törekvéseket jelentett; például a műszaki fejlesztésnek a használati értékkel arányos árképzéssel (és ehhez kapcsolódó ösztönzéssel) való ösztönzésének javaslata,<sup>41</sup> avagy az 1974. január 1-től érvényesített új árképzési előírásoknak az az eleme, amely a műszaki fejlesztést árakkal kívánta ösztönözni oly módon, hogy az új termék árát magasabban, az elavultét alacsonyabban állapítanak meg.<sup>42</sup> Ez – az adott mechanizmusban – megalapozatlan várakozásnak bizonyult. Ahogy a *Hospodářské noviny* egy 1974. év végi szerkesztőségi cikkében kifejtette, a műszaki fejlesztésből, illetve az új termékek bevezetéséből származó pótlólagos nyereség elvonása miatt ekkor a vállalatok a régi termékválaszték mennyiségi bővítésében és nem annak megújításában voltak érdekeltek, amit csak súlyosbított, hogy két-három év elteltével jogosan számíthattak arra, hogy a műszaki fejlesztés hatására felemelik a kötelező tervfeladatot, és egyidejűleg megszüntetik a termék újdonságáért 3 évig járó kiemelt árat. Az elavult termékek árának leszállítása pedig megoldhatatlan volt, mivel nem volt meghatározva, hogy ki és milyen alapon döntsön a mindig konfliktusokkal járó árleszállításról, ezért pedig a módszertan meglepte ellenére 1975-ig gyakorlatilag árleszállításra nem került sor.<sup>43</sup>

Az pedig kétségesnek tűnik, hogy az 1977-ben végrehajtott egyszeri árváltoztatás megoldotta-e a problémát, hiszen ismeretes, hogy fix árrendszerben a komplex ár-

<sup>38</sup> *J. Linc*: A készletekben a termelés hatékonysága tükröződik. = *Hospodářské noviny*, 71/9.

<sup>39</sup> *J. Brčák–J. Kroiher*: A gazdasági reform elmélete és gyakorlata a szocialista országokban. = *Nová Mysl*, 74/2.

<sup>40</sup> *Makrai Miklós*: Eredmények és feladatok a csehszlovák gépipar fejlesztésében. *Új Szó*, 75. jan. 19. Azt, hogy a kérdésnek Csehszlovákiában már ekkor milyen jelentőséget tulajdonítottak, jól mutatja, hogy 1976. évben külön kétnapos szemináriumot rendeztek gyakorlati szakemberek részére e kérdéssről, illetve a javítás lehetséges módjairól. L. A gazdasági kapcsolatok. *Új Szó*, 76. ápr. 10. Sőt, az éves terv irányelvei a stabil vevő-szállítói kapcsolatokat külön ki is emelték. L. *V. Hůla*: Betartani a hangsúlyokat, az arányokat és a mértékeket. = *Hospodářské noviny*, 75/28.

<sup>41</sup> *A. Mrazek*: A tudományos kutatási intézkedések fokozódó hatékonyságának és a műszaki-tudományos haladás ösztönzésének problémái. = *Technická Práce*, 72/1.

<sup>42</sup> *V. Knobloch*: A tudományos-műszaki fejlődés árakkal történő ösztönzése. = *Plánované hospodářství*, 74/11.

<sup>43</sup> Használjuk fel aktívabban az ároztönzést! = *Hospodářské noviny*, 74/44.

rendezést követően — a gazdasági feltételek változása következtében újabb ártorzulásokra kerül sor (elkerülhetetlenül), amelyek azután az új árrendezésig tovább mélyülnek.<sup>44</sup> Ez pedig minden hatósági jellegű, nem piaci árrendszer sajátossága. A horizontális kapcsolatok említett problémáit úgy értékelték, hogy „Az újratermelési folyamat zökkenői jelentős részben azzal függnek össze, hogy a termelő vállalatok nem fordítanak kellő figyelmet a népgazdasági igények vizsgálatára és nem törekednek eléggé a fogyasztói igények kielégítésére”, ebből azonban — a gazdaságirányítás logikájából adódóan — nem azt a következtetést vonták le, ami a szabályozott piaci gazdálkodás mellett adódna, azaz hogy a termelői monopolpozíciókat szervezeti és kereskedelempolitikai intézkedésekkel államilag célszerű megszüntetni. A tervutasításos irányításban a logikus az, hogy a termékgazdálkodásban a bel- és külkereskedelem, valamint részben a beruházások területén is alkalmazott globális értékkontingensek mellett növekvő szerepet kell hogy kapjanak az anyag- és termékmérlegek, továbbá — az NDK-hoz hasonlóan — a vevő-szállító kapcsolatok is (1975-től kezdődően) a tervezési folyamat részét képezik, azaz csak szerződéssel alátámasztott tervfeladatot lehet kitűzni.<sup>45</sup> Az ágazati rendszer újbóli megerősítése és az elvi szinten nagy jelentőségűnek tekintett struktúrapolitika ellentmondásainak feloldását már a hetvenes évek elejétől kezdve *hordozó programok* kidolgozásával kísérelték meg áthidalni: ezen programokat ugyan az ágazati minisztériumok javasolták, de a már korábban kidolgozott ágazati fejlesztési koncepcióktól függetlenül.<sup>46</sup> Ezeknek száma szovjet forrás szerint 60 volt\* 1971–75 között, kidolgozásukra azonban csak az ötéves terv lezárása után került sor, amelyben a forrásokat már elosztották, így e programok eleve nem lehettek elég hatékonyak. A programok az anyagi-műszaki ellátásban nem élveztek elsőbbséget.<sup>47</sup>

A fejlesztési programokat ekkor három csoportra osztották.<sup>48</sup>

1. Nagy, beruházásigényes, kormány szinten jóváhagyott programok (ilyen volt a személy- és tehergépkocsigyártás, a számítástechnika, a félvezetők, a mikroelektronika és az építőgépek gyártásának programja).
2. Ágazat- és VHI-szintű programok (ilyen volt pl. a termelés automatizálásának, a kiemelt textil-, bőr- és cipőipari gépek és a mezőgazdasági géprendszerek gyártásának programja).
3. Egyéb (vállalati szintű) programok.

A programokat műszaki-gazdasági kritériumrendszer alapján választották ki. A legfontosabb kritériumoknak a következőket tekintették: a termelés távlati jellege, a K+F állapota, a műszaki irányító állomány felkészültségi színvonala, a termelés anyag- és kooperáció-igényessége, a termelési alap nagysága és a beruházási igény. Igen figyelemre

\*Már e programok nagy számából is adódik, hogy Csehszlovákia hordozó programjai nem vehetők egy kalap alá a magyarországi központi fejlesztési programokkal (amint azt az összehasonlító KGST-irodalomban egyes szerzők teszik), mivel már dimenzionális okok miatt is más minőségű kategóriákról van szó.

<sup>44</sup> F. Nevařil: Az árváltozások tervezése és végrehajtása kérdéséhez. = Finance a Úvěr, 76/4.

<sup>45</sup> L. Šmid: A népgazdasági igények felmérése. Hospodářské noviny, 76/45.

<sup>46</sup> Bauer Tamás: Csehszlovákia gazdasági fejlődése II. A gazdaságirányítási rendszer fejlődése és helyzete. Világgazdasági Tudományos Tanács, 1971. 62. o.

<sup>47</sup> A. G. Mihajlev: A komplex programok a KGST országok tervezésében. = EKO, 76/5.

<sup>48</sup> M. Šimanovský: A gépipar a hatodik ötéves tervidőszakban. = Technická Práce, 74/3.



méltó, hogy a kritériumok között értékesítési jellegűek egyáltalán nem szerepeltek, a világpiac igényei, és a komparatív előnyök – szempontja sem. A tervektől eltérően azonban *visszafejlesztési programot* az öt év alatt egyet sem sikerült kidolgozni,\* az ágazati minisztériumok érthetően nem is nagyon törekedtek erre. 1976–80-ra már – a negatív tapasztalatokból okulva az öt éves terv elkészítésével egyidejűleg és kevesebb (összesen 35) programot dolgoztak ki, sőt egységes módszertani utasítás szerint kellett kimutatni az 1985-re, illetve 1990-re várható eredmények mellett a várható input/output arányokat is. A fejlesztési programoknál 32, a visszafejlesztésieknél 22 mutatót alkalmaztak. A visszafejlesztési programokat azonban 1976–80-ra sem szabták meg az állami tervek szintjén, hanem azok kidolgozását ekkor is az „érdekelt” ágazati minisztériumokra bízták.<sup>49</sup>

A tervutasításos mechanizmusnak ez az önfejlődése egyre inkább ellentétbe került a reálgazdasági folyamatokkal. A minőségi célkitűzések el neméréséről bírálóan szólt már 1975-ben V. Mička, a CSKP KB gazdaságpolitikai osztályának vezetője, aki a kül- és belpiaci igényekhez való nem kellően rugalmas alkalmazkodást, a fontos létesítmények késedelmes átadását, a termékek súlyosságát és nem kielégítő műszaki színvonalát nehezményezte. „A műszaki-tudományos fejlődés elmarad a népgazdaság igényei és lehetőségei mögött” – állapította meg.<sup>50</sup> Štrougal miniszterelnök a XV. kongresszuson pedig ezen kívül az anyagigényesség továbbra is magas szintjét, a túlzott termelő fogyasztást, a befejezetlen létesítmények nagy számát, a magas készletszintet, az elégtelen innovációt és exportképességet ezeken kívül tételesen is felsorakoztatta.<sup>51</sup> A világgazdasági korszakváltás, ami a KGST-n belüli párhuzamos nehéziparosítás egyidejű elérésével esett egybe, a gazdasági növekedés adott modellje fenntartását egyre kevésbé tette lehetővé. Ezt feltárva a csehszlovák közgazdászok már 1975 elején arra hívták fel a figyelmet, hogy a növekedési típusváltás nem csupán konjunktúra- és struktúrapolitikai, hanem irányításrendszerbeli intézkedéseket is megkövetel; közelebről pedig arra, hogy anakronisztikus mennyiségi mutatókra építő mechanizmust alkalmazni akkor, amikor nem az olcsó nyersanyagokra épített extenzív növekedés időszakát éljük, s a növekedés extenzitálásának, anyag- és energiaigényességének felszámolása sürgetővé teszi a vállalatok motivációs rendszerének megváltoztatását.<sup>52</sup>

„Csehszlovákia gazdasági fejlődésének alapvető kérdése az, hogy a beruházások koncepciói folyamataira vonatkozó döntések helyesek legyenek . . . Az érzésekre és az öntudatra való hivatkozást szilárdan működő gazdasági mechanizmussal kell fölváltani.”<sup>53</sup> – írta a Szlovák KP Elnökségének egyik tagja.

\* A gazdaságtalan termelés visszaszorításában a tárgyalt időszakban egyetlen KGST-oroszának, köztük Magyarországnak sem sikerült jelentős előrelépést elérnie. Ez tehát nem csehszlovák sajátosság, és a kérdések politikai összefüggéseivel is kapcsolatos.

<sup>49</sup> V. *Gazda–M. Rulich–E. Liška–S. Sputt*: A szerkezeti változások tervezésének módja. = *Plánované Hospodářství*, 77/8.

<sup>50</sup> V. *Mička*: A párt gazdaságpolitikájának időszerű kérdései. *Nová Mysl*, 75/6.

<sup>51</sup> L. *Štrougal* beszéde a CSKP XV. kongresszusán. In: A CSKP XV. kongresszusa. 125. o.

<sup>52</sup> J. *Goldmann*: A csehszlovák gazdaság a 70-es években. = *Politická ekonomie*, 75/1. Magyarul ismerteti a *Közgazdasági Szemle*, 75/7–8-as száma.

<sup>53</sup> H. *Durkovič*: A termelés hatékonyságának problémáiról. = *Új Szó*, 75. ápr. 13.

A XV. pártkongresszuson maga a miniszterelnök is úgy látta: „Teljesen nyilvánvaló, hogy a világ ma és még inkább a 80-as években nemcsak új termékeket és újfajta tevékenységeket igényel, hanem magas fokú innovációs készséget, rugalmasságot és gyors alkalmazkodást is az egyes szakágazatokban, ágazatokban és az egész népgazdaságban. Népgazdaságunk fejlődésének üteme és az életszínvonal emelkedése *mind nagyobb mértékben attól függ*, hogy meg tudunk-e felelni ezeknek a követelményeknek. Ezeknek a kérdéseknek a komplex feldolgozása és gazdaságunknak az új feltételekhez való *rendszeres alkalmazkodása* felette időszerű és sürgető feladat.<sup>54</sup> S mit mondott az említett innovációs készségről a 70-es évtized közepén a csehszlovák szaksajtó? Élesen elvált a közgazdasági elmélet és az irányítási gyakorlat művelőinek nézete. A közgazdasági elmélet művelői lényegében azt állították, hogy ez a gazdaságirányítási rendszer függvénye, a tertvasításos gazdasági mechanizmus pedig alkalmatlan a békés célú, endogén műszaki haladás ösztönzésére.

A szakirodalomból kiemelkedik Tomáš Ježek publikációja, aki a hetvenes évek csehszlovák irányítási rendszerét elemezve arra a következtetésre jut, hogy az innováció kérdésének megoldása a gazdasági mechanizmus *egészének* hatékony funkcionálásától függ. Ezért az innováció lassúságát szerinte nem lehet árengedmények, felárak, adókedvezmények és kötbérek segítségével megoldani.

Érdeemes végigkövetni azt a gondolatmenetet, amelynek alapján Ježek a fenti következtetésre jut.<sup>55</sup>

*1. Terv, innováció és időtávlát.* A jelenlegi csehszlovák tervirányítási rendszer – írja – olyan tervfelfogáson alapul, mely szerint a gazdasági folyamatok olyanok, hogy bennük előrelátható és mennyiségi jellegű változások mennek végbe. Az innováció ugyanakkor a bizonytalanság, a változás kockázatát és a valószínűség elemét viszi a gazdaságba, és belső természete szerint olyan gazdaságot igényel, amely kockázatra és a bizonytalanságra épül. Ez súlyos akadályt jelent a vállalatok számára, hiszen elkerülhetetlenné teszi az előrelátást mindenekelőtt a termelés mennyisége, költségei és nyeresége tekintetében, mégpedig a lehető legnagyobb pontossággal. Ezt a hatást a legnagyobb erővel a személyi jövedelmi (érdekeltségi) alapok fejtik ki.

A jelen irányítási rendszernek ez az abszolút biztonság iránti igénye jelenti a gazdaságban az innováció előtt az egyik legnagyobb akadályt, mivel a bizonyosság az időtávlatlaltal fordítottan arányos. A bizonyossági igényből és a folyamatok nem sztochasztikus jellegének feltételezéséből adódik, hogy a tervezés az olyan stabilitásra hajlik, ahol a gazdasági növekedés főként ismert termékek termelési mennyiségének ismert technológiák útján elérhető növekedéséből adódik, és nem a termékek és technológiák innovációjából. Nyilvánvaló, hogy a tervezés időhorizontjának lényeges meghosszabbítása nélkül nem lehet döntő fordulatot elérni a vállalatok innovációs érdekelttségében. A tervezés időhorizontján a forrásképzés szabályainak és a személyi jövedelmekkel való kapcsolatának adott periódusra történő egyértelmű és stabil meghatározása is értendő. Márpedig – mint Ježek a csehszlovák közgazdasági sajtóból vett példákkal meggyőzően illusztrálja – erről sem a tervmutatók, sem a gazdasági szabályozók vonatkozásában nem volt szó, sem 1971–75, sem 1976–80 közt Csehszlovákiában.

<sup>54</sup> L. Štrougal: i. m. 126. o.

<sup>55</sup> T. Ježek: Gazdasági érdekelttség és innováció. = Politická ekonomie, 76/4.

2. *Innováció a hatékonysági kritérium és az anyagi ösztönzők.* A jelenlegi csehszlovák gazdaságirányításban nincs megbízható hatékonysági kritérium, amellyel a gazdálkodók belsőleg azonosulnának és a gazdasági tevékenység mércéjévé válhatna – írja Ježek. Gyakorlati szempontból ez nem a népgazdasági hatékonyság kritériumának és a hatékonyság objektív módszerei kidolgozásának kérdése, hanem a vállalati érdekelttségé, hiszen e kritérium kidolgozásának sincs sok értelme, ha az nem épül be szervesen a gazdálkodók motivációjába.

3. *Fel kell adni azt a feltételezést, hogy az innovációs szervezési és vezetési lehetőségek a népgazdaságban (a vállalatok közt) egyenletesen oszlanak el.* Jelenleg Csehszlovákiában csak a kisberuházások vállalati alapjánál van összekapcsolva a bővítési lehetőség a gazdasági eredményességgel (a nagy beruházásoknál pedig nincs).\* Az objektív kritérium hiánya ezzel is összefügg. A bázisszemléletű értékelés pedig – mivel nem általános normatíva alapján értékeli – tartalékolásra ösztönöz és konzerválja a termelési szerkezetet. Tomáš Ježek expliciten is jelezte cikkében, hogy ekkor Csehszlovákiában nem lehetett arra számítani, hogy megváltozik a gazdaságirányítási rendszer.

A másik nézetet a gyakorlati irányítók képviselték. Az évtized közepén a tervezők közt inkább a „társadalmi tervezés” felfogása terjed, mely bírálja a gazdasági folyamatok és különösen a hatékonysági mutatók gyakorlatilag nem túl gyakori „fetiszizálását” s helyette a tervezés hosszú távú, optimáló és szociális (társadalomformáló és életmód-alakító) aspektusaira helyezi a hangsúlyt.<sup>56</sup> Az akkori hivatalos álláspont óvott az olyan „metafizikus” felfogástól, mely szerint nem lehet egyszerre (egyidejűleg) a központi meg a helyi szervek hatáskörét is növelni, illetve, hogy vagy a direktív terv, vagy a valóságos pénzvisszonyok hatását lehet erősíteni. Ehelyett a tervezés és a pénzügyek párhuzamos erősítéséről beszéltek<sup>57</sup> (ami a korabeli magyarországi megfogalmazásokhoz hasonlóan – a direktív terv szerepének erősítését és a pénzügyek önálló szerepének gyengülését jelentette a gyakorlatban). A gazdaságirányítás fejlesztését hivatalos szerzők a tervezés tökéletesítésében látták a leghatékonyabbnak (pl. az ár- és költségtervezés javítását) s mint megfogalmazták „az irányítási rendszer fejlesztésének keretében új *rendszerlemek* és eljárások kísérleti *vizsgálatára* is sor kerül.”<sup>58</sup> „Távolról sem lehetünk mindennel elégedettek. A legtöbb hiányosságot, amelyekre bírálóan rámutatunk, szubjektív tényezők idézik elő” – jelentette ki a XV. kongresszuson G. Husák, példaként a fegyelmezetlenséget, a tervezés hibáit és a társadalmi érdek elhanyagolását említve. Majd a később sokszor idézett programadó megállapítás következett: „megőrizzük mindazt, ami bevált. Egyidejűleg új elemeket fogunk bevezetni, *mindenekelőtt ott, ahol az eddigi eszközök nem segítik eléggé gazdaságpolitikánk megvalósítását.*”<sup>59</sup>

\*Ez a helyzet az 1981. évi szabályozásban is fennáll.

<sup>56</sup> L. pl. F. Kutta ekkortájt publikált, igen jellemző cikkeit: A társadalmi folyamatok irányításának elvei. = Sociologický Časopis, 74/6. és A szociális folyamatok irányításának problémái. Hospodářské noviny, 75/1.

<sup>57</sup> L. Lér: „A költségvetési felesleg kérdései Csehszlovákiában. = Pénzügyi Szemle, 75/3. 229–230. o.

<sup>58</sup> N. Zlocha: A tervszerű irányítás rendszerének tökéletesítése. = Plánované Hospodářství, 75/11.

<sup>59</sup> G. Husák: i. m. 38–39. o.

*Az 1976-os módosítások*

A főtitkári beszámoló a XV. pártkongresszuson a következő gazdaságirányítási intézkedéseket emelte ki: a mérlegkészítés módszereinek lényegesen nagyobb mértékben történő alkalmazása, az ágazati és területi tervezés jobb összehangolása, jobb tervmutatók kidolgozása, nagyobb tervfegyelem megkövetelése, a terv „különféle spekulációs módszerekkel” történő jobb teljesítése elleni energikus küzdelem, a távlati komplex programok alkalmazása. A főtitkári beszámoló tulajdonképpen három új gazdaságirányítási elemet tartalmazott:

1. „A gazdasági eszközök rendszerének tökéletesítését nagyban elősegíti érvényesítésük hatékonyabb módjainak és formáinak kísérleti ellenőrzése.”
2. Az 1977. január 1-én végrehajtott komplex nagykereskedelmi árrendezés időpontjának bejelentése (az árrendezésen egyébként évek óta dolgoztak, s eredetileg az új öt éves terv kezdetével egy időben vezették volna be).
3. „Kormányaink és a *minisztériumok* szerepkörének *megerősítése* és munkájuk megjavítása mellett a *vezérgazgatóságot* (VHJ) kell megtenni az irányítás legfontosabb szervévé.”<sup>60</sup>

E három elem sorsának áttekintése előtt azonban érdemes összefoglalni azt, hogy miként módosították konkrétan 1976-ban Csehszlovákiában az irányítási rendszert a Štrougal miniszterelnök által megfogalmazott<sup>60</sup> követelmény, a világgazdaság nehezebbé váló feltételeihez való folyamatos alkalmazkodása elősegítése céljából.

Fő követelményként ekkor azt említették, hogy *fokozni kell a terv* közgazdasági megalapozottsága mellett *direktív jellegét*, az anyagi érdekelttség és a pénzkapcsolatok rendszerét pedig a terv céljainak a korábbiaknál is jobban *alá kell rendelni*.<sup>61</sup> A recentralizáció tovább fokozását jól jellemzi az az elgondolkozató adat, mely szerint az 1975. évi *nyereségmegoszlás* a következőképp alakult: költségvetési (állami és tanácsi) elvonás = 68,7%, a vállalatnál marad: 22,7%, a középírányító szervek részére történő befizetés: 8,6%.<sup>62\*</sup>

Ugyanakkor 1976-tól jelentősen megváltozott a befizetések sorrendje, ami a vállalatok anyagi érdekeltségének fokozása irányába mutató lépés volt. A költségvetési befizetések után a korábbiaktól eltérően nem a középírányító szerv részére történt az átutalás, hanem *előbb* a vállalat anyagi érdekeltégi és egyéb alapjai képzésére került sor.

A vállalatok 1976 után is három alapot képeztek.<sup>63</sup> a személyi érdekeltséget képviselő bér-, a kollektív érdekeltséget képviselő kulturális–szociális, és a kisebb vállalati beruházások alapját (más szóval fejlesztési alapot). Ez utóbbiról megjegyzendő, hogy 1976-tól ezt csak a központilag kijelölt gazdálkodó egységeknél (és nem általánosan)

\*A döntő természetesen nem a vállalatnál maradó nyereségrész nominális összege, hanem a felhasználás fölötti érdemi rendelkezési lehetőség.

<sup>60</sup> G. Husák: i. m. 40–41. o.

<sup>61</sup> K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmicek: A tervirányítás tökéletesítése – a CSKP gazdaságpolitikája megvalósításának legfontosabb eszköze. In: R. A. Belouszov–V. V. Kulikov: A gazdaságirányítás fejlesztése a szocialista országokban. Kossuth, 1979. 86. o.

<sup>62</sup> L. Lér: Az 1976. évi állami költségvetés. Hospodářské noviny, 76/2.

<sup>63</sup> E kérdésben jelentős részben M. Pancák: Finanszírozás a VI. öt éves tervben. Hospodářské noviny, 75/32-ben megjelent cikkére támaszkodom.

képezték, azzal összefüggésben, hogy az 1971–75 közti jelentős beruházási „túlteljesítés” jórészt épp a „decentralizált” vállalati alapok keretében keletkezett.<sup>64</sup>

A fejlesztési alap korlátozott forrásait terven felüli műszaki fejlesztésre, gépvásárlásra és munkavédelmi intézkedésekre lehetett felhasználni. A kis vállalati beruházások alapját a felettes szerv által (terményetesen differenciáltan) megadott két „normatíva” alapján képezték. Az egyik az eszközarányos nyereség (alaphatékonyság) a másikat viszont a felsőbb szerv egyedileg differenciáltan állapítja meg.<sup>65</sup> Egyébként a kulturális–szociális alap képzését sem normatívan szabályozták. Egyrészt ugyan három kötelező mutató: a nyereségterv, az önköltségterv és még egy, az ágazati minisztérium által meghatározott mutató teljesítésétől függött, de pl. a kohászati és nehézipari minisztérium vállalatainál ezenkívül további 5 mutató teljesítésétől is függővé tették.<sup>66</sup> A vállalati alapképzés fenti szabályozását már kialakításakor is bírálták Csehszlovákiában. „A vállalatok szerint túl sok a mutató és az egyes alapok kiszámítási módja is túl bonyolult. A legkisebb ösztönző szerepe a vállalati fejlesztési alapnak van, mivel a kisebb vállalati beruházások keretét 1976–77-ben vállalatokra bontották le, a prémiumalap hatékonyságát pedig a tényleges béren belüli szerény aránya gátolja. Pozitív, hogy megszűnt a fel nem osztott nyereség kategóriája, a nyereségelosztás sorrendjének megváltoztatását pedig egyesek azért bírálják, mert ez *korlátozza* a VHJ-n belüli újraelosztást, mások viszont egyetértenek azzal, hogy növeljék a *vállalati* önelszámolást. Vitatható ugyanakkor az az igény, hogy a terv szerinti alapokat mindenképpen (dotációból is) biztosítani kellene, ez ugyanis a nyereség szerepét formálissá tenné”.<sup>67</sup> A vállalati és a VHJ szintű alapok mellett tárca-szintű alapokat is képezték, elsősorban a nem tervezett veszteségek és rendkívüli kiadások finanszírozására. *A beruházási hitelszféra szerepe* – az ellenkező irányú deklarációk ellenére – továbbra is *csak igen korlátozott lehetett*. „A vállalat nem nyújthat be automatikusan – a tervszerűsége hivatkozva – hitelkérelmet. . . Az állami terv kötelező feladatainak nemteljesítése esetén is (és nemcsak a hitelszerződés feltételeinek megszegésekor) a bank szankciókat alkalmazhat: pl. hitelkorlátozás, kamatemelés (max. 3%-kal), gazdaságirányító szervek kezességének megkövetelése újabb hitelkérelemnél, gyorsított visszafizetés előírása, vagy akár a beruházási építkezés finanszírozásának leállítását” – írta az 1976–80. évi hitelpolitikáról az Állami Bank képviselője.<sup>68</sup> Ezek ugyan súlyosnak ható fenyegetések, de facto azonban a bank csak kellemetlenkedni tud az említett szabályozási konstrukcióban, amit azután az ágazati minisztérium és a területi pártszervezet segítségével a vállalatok kétségkívül le tudnak bírni. S hogy ez a tényező valóban érvényesült 1976–80 között, mutatja Ján Papp KB osztályvezető-helyettes cikke, amelyben a szerző úgy fogalmaz, hogy „A pártszervezeteknek nem szabad átvenniük a gazdasági vezetéstől az operatív irányítást. Előfordul, hogy különböző szállítások biztosítását, anyagok beszerzését berendezések, szállító eszközök és szolgálta-

<sup>64</sup> K. Újházy: A Csehszlovák Szocialista . . . 1367. o.

<sup>65</sup> Bauer Tamás: A gazdasági egyensúly . . . 40. o.

<sup>66</sup> K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmíček: i. m. 97. o.

<sup>67</sup> St. Sourek: A VI. ötéves terv pénzügyi szabályozói a gyakorlatban. = Plánované Hospodářství.

77/7.

<sup>68</sup> F. Vencovsky: Új feladatok a bank hitelpolitikájában a vállalatok és VHJ-k irányításában. = Moderní Řízení, 78/8.

tások biztosítását, melyet az adott terület illetékes gazdasági vezetői nem tudtak elérni, a párt különböző szerveitől és fórumaitól várják el.”<sup>69</sup>

Más forrás viszont azt is hangsúlyozza, hogy 1976–80 közt (1981–85-től eltérően) *nem nőtt a központilag elosztott termékek köre*, ugyanakkor szélesedett a termék-mérlegek köre, főleg a fémgyártás, a vegyipar, és a közfogyasztási cikkek területén (az Állami Tervbizottság által előterjesztett anyagmérleg száma egyébként 1975-ben 164 volt.<sup>70</sup>

A *külkereskedelem irányításában* valamelyest enyhültek a központosító tendenciák. 1970-ben visszavonták a termelő vállalatok külkereskedelmi jogát; a devizaszorzó ugyan formálisan fennmaradt, de az önköltségi típusú, rögzített belföldi termelői árrendszerhez kapcsolódó külkereskedelmi támogatási és lefölözési rendszer segítségével elszakították egymástól a külső- és a belső piacot<sup>71</sup> 1972-től a külkereskedelemben is szigorodott a centralizáció: az Állami Bank ettől kezdve negyedévenként folyósította a devizafedezetet, konvertibilis valutát pedig csak az illetékes, beruházásért felelő központi hatóság írásbeli kérésére utalta ki a vállalatoknak.<sup>72</sup> 1976-tól kezdték újra felhasználni a devizaszorzót, mégpedig a tervteljesítés ellenőrzésére, és külön anyagárszorzóval is kiegészítve.<sup>73</sup> A 76-os szabályozás egyik újdonsága volt, hogy a vállalatot az ún. különbözeti mutatóban tették érdekeltté, ami valójában a kiviteli és a termelői ár hányadosát jelenti, így az áremelésre is ösztönözték annak ellenére, hogy a költségvetéssel továbbra is csak a VHJ maradt kapcsolatban, és a tervben előre nem látott áringadozások a pénzügyi hidrendszer következtében a vállalati eredményben továbbra sem jelentek meg. A külkereskedelmi ösztönzés továbbra is a tervtúlteljesítéshez kapcsolódott, s a terven felüli nyereség 30–70-től 50–50-ig terjedő %-arányában volt megosztható a termelő és a külkereskedő között.<sup>74</sup> Növelte a vállalat mozgásszabadságát, hogy 1976-tól az árviisszatérítést termék-csoport helyett vállalatra, illetve VHJ-ra bontották le, valamint az, hogy 1976-tól ismét bevezették az 1972-ben megszüntetett fix költségvetési befizetések rendszerét. Ez azt jelenti, hogy 5 évre megszabott a befizetendő összeg, ami ezen felül marad, az a vállalaté.<sup>75</sup>

A *munkaerőgazdálkodásban* a 70-es évek elején visszaállították a kiemelt beruházások és vállalatok kiemelt bérezését és a lakásépítésben ezek dolgozóinak preferálását.<sup>76</sup> Az 1976. évi szabályozás egyik paradoxona az volt, hogy az árbevételhez kapcsolt relatív bérszabályozás az anyagtakarékosság, a bértömegadó pedig a létszámtakarékosság ellen hatott.<sup>77</sup> A naturális mutatók növekvő és a nyereség csökkenő szerepét mutatja, hogy a prémiumalap 76-tól már nemcsak a nyereségmutatótól, hanem a „legfontosabb konkrét tervmutatók” teljesítésétől is függött, méghozzá nem kevesebb, mint 60 %-ban.<sup>78</sup>

<sup>69</sup> J. Papp: Jól bevált úton. = Nová Mysl. 79/10.

<sup>70</sup> K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmicek: i. m. 90. o.

<sup>71</sup> Szirtes Lászlóné: i. m.

<sup>72</sup> V. Jindra–V. Kurka–V. Opálka: A bank pénzügyi irányelvei 1972-től. = Hospodářské noviny, 72/10.

<sup>73</sup> L. Hejl: Aki kereskedik, az számolhat. = Hospodářské noviny, 77/9.

<sup>74</sup> K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmicek: i. m. 98–99. o.

<sup>75</sup> Bauer Tamás: A gazdasági egyensúly . . . 48–49. o.

<sup>76</sup> M. Stančel: Foglalkoztatottság, bérezés és szociálpolitika. 1974-ben. = Hospodářské noviny, 74/13.

<sup>77</sup> Bauer Tamás: i. m. 46. o.

<sup>78</sup> K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmicek: i. m. 95–97. o.

Hogyan értékelhető összefoglalóan az 1976-os mechanizmus? Lubomír Štrougal kongresszusi felszólalásában figyelemre méltó az érvelés *defenzív* jellege: nem azt mondta, hogy ez a mechanizmus biztosítja igazán a kibontakozás lehetőségeit, hanem ellenkezőleg, hogy nem feltétlenül akadályozza meg. Az ekkor már folyó árrendezési, illetve általános gazdaságirányítási kérdéseket is feszegető, a komplex kísérletet előkészítő belső munkára célzott a szövetségi miniszterelnök akkor, amikor megállapította: „annak érdekében, hogy emeljük az irányítás színvonalát, bátran kell keresnünk, kipróbálnunk és bevezetnünk a *tervezés* új, tökéletesebb módszereit, a sokoldalú *ösztonzést*, és olyan *szervezési* intézkedéseket kell foganatosítani, amelyek összhangban vannak a *további* fejlődés objektív irányzataival. Ez az út lehetővé teszi, hogy kihasználjuk az összes tapasztalatot és az *alulról jövő kezdeményezést*.”<sup>79</sup> (Az én kiemelésem – Cs. L.)

A fő vonásaiban ekkorra már kidolgozott komplex irányítási kísérletet azonban ekkor még nem ültették át a gyakorlatba.

A főtitkári beszámolóban említett három újítás közül az egyikkel, az önelszámoló középírányító szervek kialakításával ehelyütt nem foglalkozom, mivel a fejlődés okait és főbb állomásait egy korábbi, publikáció<sup>80</sup> részletesen és helytállóan feltárta.

#### *Az általános árrendezés*

*Az 1977. évi árrendezés* a csehszlovák gazdaság számára márcsak technikai okokból is szükséges volt. Már 1971-ben felhívták a figyelmet a közgazdászok arra a tarthatatlan helyzetre, hogy az állóeszközöket egyidejűleg 4 árszinten tartották nyilván: egyeseket 1955, másokat 1960, ismét másokat 1964, illetve 1967. évi árszinten, s ehhez kapcsolódtak a pénzügyi mutatók (pl. amortizáció) is.<sup>81</sup> Az 1970-ben bevezetett változások hatására a szabad árak aránya 40,5%-ról 3%-ra csökkent.<sup>82</sup>

A gazdaságpolitika elvileg kezdettől fogva nem tekintette kívánatos, hosszú távon követendő irányvonalnak az árfefagyasztást. Ez a megállapítás azonban szigorúan a termelői árakra vonatkozott, a fogyasztói árakra pedig nem: ott mind a tőkés országokkal, mint az 1967–69-es időszakkal szemben fontos politikai vívmányként értékelték az árstabilitást. 1974-től ugyan formailag feloldották az árarmoratóriumot, a szabad árak aránya azonban a termelői árak körében 1, a fogyasztói árak körében 10% maradt,<sup>83</sup> ez is elsősorban a hagyományos „kolhozpiaci cikkek” érintette. Az árrendezés\* munkálatai 1973-ban indultak meg, amikor is az 1972-ben készített (tehát 71-es árakkal számoló) ötéves költségcsökkentési tervek alapján határozzák meg az új árakban figyelembe veendő költségeket. A világpiacon árobbanást követően az árrendezési munka egy teljes évig

\*Mivel az árrendszer típusa, az árképzés elvi és az ármechanizmus nem változott meg, a magyar szakirodalomban könnyen adományozott „árreform” kifejezés ehelyütt félrevezető lenne, és a csehszlovák „komplex árrendezés” terminológiáját tartalmi okokból is fontosnak és helytállónak tartom.

<sup>79</sup> L. Štrougal: i. m. 168–169. o. és 172. o.

<sup>80</sup> Bauer Tamás–Szamuely László: Az ipar ágazati irányításának szervezete az európai KGST országokban: néhány tanulság. = Közgazdasági Szemle. 79/1.

<sup>81</sup> M. Franc: Az állóeszközök értékcsökkenési leírása. = Hospodářské noviny, 71/44.

<sup>82</sup> V. Appl: A kiskereskedelmi árak alakulása és képzése. = Planované Hospodářství, 74/3.

<sup>83</sup> Wiesel Iván: i. m. 36–37. o.

változatlanul folyt tovább, s az importárak figyelembevételéről 1974 végén csak akkor hoztak döntést, amikor már látható volt, hogy a KGST-n belüli árak is emelkedni fognak.<sup>84</sup>

A csehszlovák árpolitikai felfogás mindazonáltal számos figyelemre méltó elemet tartalmazott. „Nemcsak a globális árszint fontos, hanem ugyanilyen fontosak az árarányok kérdései, (sőt, ez utóbbitól függ az árrendszer ésszerűsége). *Az árszint a tervgazdaságban pénzügyi szabályozókkal alakítható anélkül, hogy a népgazdaságban bármi lényeges történe*” – mutatott rá 1975-ben a Szövetségi Árhivatal elnöke.<sup>85</sup> „A fix árak, amennyiben nincsenek összhangban, sőt ellentmondásba kerültek a tényleges gazdasági viszonyokkal, nem képesek kifejezni a társadalmilag szükséges ráfordításokat és ezek arányát; így képtelenek arra, hogy az árak objektív funkcióit ellássák és így gátolják a hatékonyság növelését, a népgazdaság arányos fejlődését”<sup>86</sup> – mutatott rá egy másik árszakértő. „A árstabilitás irányvonala a következő időszakban is érvényben marad – írja a gyakorlati árszakember az 1976–80-as időszakról – de mégsem lehet arra számítani, hogy a termékek árai változatlanok maradnak. A fogyasztási cikkek ésszerű termelési és *fogyasztási szerkezetének befolyásolására* továbbra is szükség van ármódosításokra a kiskereskedelmi árszint megelőzése mellett.”<sup>87</sup>

Az árrendezéssel kapcsolatosan a Szövetségi Árhivatal elnöke azt a követelményt fogalmazta meg, hogy „az a fontos, hogy az árarányátalakítás, az új kalkuláció *ne kersztesse a tervek irányvonalát*”, hanem csupán ésszerűbb anyag- és energiagazdálkodásra ösztönözzenek. . . Számításba kell venni azt is, hogy az árrendezés eltérően érinti a VHI-kat és a vállalatokat, s ennek alapján a Szövetségi Árhivatal (előkalkuláció alapján) *egyedileg dönt* a hazai anyagok nagykereskedelmi árának megállapításáról, úgy, hogy az egyes gazdasági egységeknél ne keletkezzenek indokolatlan veszteségek.”<sup>88</sup> (Az én kiemelésem – Cs. L.)

A komplex nagykereskedelmi árrendezés kezdetén eredetileg 10%-os *árszint-csökkentést* terveztek. Ezt azonban az import-árszint növekedés beszámítását előírányzó gazdaságpolitikai határozat kapcsán megváltoztatták, s a nagykereskedelmi árszínvonal változatlanul hagyását tűzték ki, így a nagykereskedelmi árak a központilag ellenőrzött iparban 0,5%-kal, a helyi iparban 7,3%-kal csökkentek. Az alapanyagipar árszintje 8,4%-kal nőtt, a feldolgozóiparé a költségcsökkentés révén 6,4%-kal csökkent.

A beruházási javak átlagos árszintje 10%-kal csökkent, a társadalmi fogyasztási cikkekénél 4, az exportáraknál 2,5%-os árcsökkenés volt. A személyes fogyasztási cikkek termelői ára változatlan maradt. A belkereskedelmi árrés 9%-kal nőtt, hasonlóképpen a társadalombiztosítási hozzájárulás is 10%-ról 20%-ra nőtt. Átalakult a költségstruktúra is nőtt az anyagráfordítások és csökkent a nyereség aránya.<sup>89</sup>

A rögzített termelői árrendszer mellett az árak ösztönző hatását elsősorban költségcsökkentésre lehet felhasználni. Az ilyenkor szokásos minőségromlás ellen pedig a minő-

<sup>84</sup> Bauer Tamás: A gazdasági egyensúly . . . 31–32. o.

<sup>85</sup> M. Sabolčik: A termelői árrendezés fő feladatai. = Kontrola, 75/10.

<sup>86</sup> F. Nevařil: Az árváltozások tervezése és végrehajtása kérdéséhez. = Finance a Úveř, 76/4.

<sup>87</sup> V. Appl: i. m.

<sup>88</sup> M. Sabolčik: i. m.

<sup>89</sup> V. Janaček: A termelői árak komplex rendezésének mértékei és irányai. = Plánované Hospodářství, 77/2.



ség- és árelenőrzés szigorának fokozásával próbálnak védekezni. Az 1977-es változások egyik fontos elemének azt tekintették, hogy sikerült visszaszorítani az individuális kalkulációt az árösszehasonlítás javára.<sup>90</sup>

Nyilvánvaló, hogy a termelői árak ilyen jelentős változtatása előbb-utóbb el kellett, hogy vezessen a fogyasztói árak változtatásához is, bár az árrendezéskor ilyen szándékot nem deklaráltak. Fogyasztói áremelésekre először 1979 júliusában került sor, ezt azonban már korábban is szükségesnek tartották az árpolitikusok. „Nem lehet béremelések mellett árcsökkenő politikát folytatni . . . Azt a tényt, hogy míg 1960-ban a lakosság 66%-a volt 8400 korona/fő/év jövedelmi szintnél alacsonyabb kategóriában, addig 1975-ben már csak 13%, figyelembe kell venni az árpolitikában is, ha nem akarjuk, hogy fokozódjék (!) a lakosság lekötetlen piaci vásárlóereje” – szögezte le V. Appl.<sup>91</sup>

### *A komplex kísérlet*

Bár a CSKP XV. kongresszusán a külgazdasági kérdésekről nagy súllyal szóltak, s az ott jelentkező feszültségek enyhítésére ambíciózus gépipari fejlesztési előirányzatokat hagytak jóvá, a gyakorlat azonban a tervidőszak első két évében meglehetősen másként alakult, mint tervezték. Különösen kedvezőtlenül alakult két kiemelt terület: a gépkivitel és a beruházások helyzete 1976–77-ben. A gépkivitel a neki szánt fizető-eszköz funkciót nem tudta kellőképp betölteni. A csehszlovák kereskedelmi mérleg fejlett tőkés viszonylatban 1965-ben még csak 309 mó devizakorona passzivummal zárult, 1970-ben már 959 mó, 1975-ben 3244 mó, 1977-ben 4149 mó, 1978-ban pedig 4351 mó devizakorona veszteséggel zárult; az importfedezettség 65-ben 91,4%, 70-ben 82,5%, 75-ben 74,0%, 77-ben 72,1% és 78-ban 72,5% volt. Míg az egész csehszlovák kivitelben a gépek, berendezések és termelési eszközök (KGST nomenklatúra I-es főcsoport) 51,3%-kal szerepelt, addig fejlett tőkés viszonylatban csak 7,46%-kal, illetve a tőkés országok részesedése az árucsoport exportjában csak 14,6%-os volt.<sup>92</sup> A gépek és berendezések kiviteli részaránya a teljes exportban – csehszlovák közgazdák szerint nem kívánatos módon – már 1971–75 közt is csökkenő tendenciát mutatott.<sup>93</sup> 1978 márciusában pedig Gustáv Husák szólt bírálóan erről: „Nyíltan meg kell mondanunk, hogy a fejlett tőkés országokba irányuló kivitelünkben a gépipari termékek csekély aránya nem felel meg sem termelési alapunk összetételének, sem gépiparunk lehetőségeinek.” Ugyanitt a beruházásokról megállapította: „A XV. pártkongresszus szerint 15–18%-kal kell csökkentenünk a megkezdett építkezéseket. Számuk azonban nem csökken, ami kedvezőtlenül befolyásolja az építés és az egész fejlődés hatékonyságát.”<sup>94</sup> Így nem meglepő, hogy a közgazdasági irodalom ekkor ismételten aláhúzta: a külső környezethez fűződő kapcsolatoknak a gazdasági mechanizmusra is közvetlen hatásuk van. Miroslav Hrnčíř a külső és belső gazdaság összekapcsolásának a ténylegesen érvényesülőtől eltérő, koncepcionális

<sup>90</sup> B. Habart: A hatékonyság és az árak. = Nová Mysl, 77/5.

<sup>91</sup> V. Appl: A kiskereskedelmi árpolitika a lakossági életszínvonal emelésének eszköze. = Finance a Úvěr, 78/7.

<sup>92</sup> J. Keller: Csehszlovákia és a fejlett tőkés országok közötti kereskedelem fejlődésének távlatai. = Revue Obchodu, Průmyslu, Hospodářství, 79/10.

<sup>93</sup> V. Průcha: A szocialista gazdaság fejlődése Csehszlovákiában. Kossuth, 1977. 95. o.

<sup>94</sup> G. Husák beszéde a CSKP KB 11. ülésén. = Rudé právo, 1978. márc. 18.

alternatívájának létezésére mutatott rá. „A külgazdasághoz való kapcsolódás módjának a tervgazdaságban két, rendszer jellegű alternatívája merül fel:

1. Makroökonómiai alternatíva, amikor a külső környezetből érkező információkat népgazdasági szinten „ragadják meg” és az irányító szervek szintjén oldják meg.
2. A makro- és mikromegoldást kombináló alternatíva, ami annyit jelent, hogy a külső környezet paramétereire történő reagálás nem csupán központi szinten folyik, hanem a termelő szféra alanyai és a végső fogyasztók bekapcsolódásával is.”

A külső környezetből érkező információk és kritériumok egész skálája – szögezi le Hrnčíř – meghaladja a központi abszorpció kapacitását.<sup>95</sup>

A külgazdasági nehézségeknek kétségtelenül szerepük volt abban, hogy a CSKP vezetése rászánta magát arra, hogy először csak kísérleti jelleggel, bevezesse azokat a legfontosabb gazdaságirányítási módosításokat, amelyeket a leghalaszthatatlanabbnak vélt. Ez a „minőség és hatékonyság irányításának komplex kísérlete”. Leopold Lér pénzügyminiszternek, a gazdaságirányítási kormánybizottság vezetőjének a CSKP 11. plénümán elhangzott felszólalása a kísérletben kialakított gazdaságirányításnak a meglévő *tervutasításos rendszerrel való alapvető azonosságát* tartotta a leglényegesebbnek: a tervmutatók szerepének megőrzését, a tervszerűség és az ötéves terv szerepének erősítését, s különlegesen a pártnak a gazdaság közvetlen irányításában betöltött vezető szerepének megőrzését.<sup>96</sup>

1978-ban azonban már nem csupán új irányítási *elemek* bevezetéséről van szó, mint 1975–76-ban, hanem – Lér pénzügyminiszter szavaival élve – „ez nem részintézkedés, hanem mintegy 50, az egész rendszert érintő változtatás.” A tervmutatókról is hosszú idő óta először van szó, jobb híján alkalmazott módszerként: „A mutatók csak eszközök, jelentőségüket nem szabad túlbecsülni, nélkülük viszont nem tudunk boldogulni.” S ezúttal mintha állami vezető fogalmazná meg Ježek egyik fontos követelményét: „A döntési jogokat és az anyagi felelősséget össze kell kapcsolni. Különösen a beruházásoknál találkozunk ezek hiányával.”<sup>97</sup>

Az új, kísérleti rendszer célkitűzéseinek<sup>98</sup> lényegében mindegyike súlyos kritikát tartalmaz a „nem kísérleti”, tehát az akkor még általános csehszlovák gazdaságirányítási rendszerrel szemben. Néhány példával szemlélítve:

1. Világosan tisztázni kell azt, hogy mennyivel járul hozzá az egyes gazdasági egység a társadalmi szükségletek kielégítéséhez. A jelenlegi mechanizmus a feldolgozóiparban is mennyiségi irányultságú, s elhanyagolja a minőséget, a hatékonyságot és az innovációt.
2. Az anyagi ösztönzés eddig a bruttó termelési értékre irányult, ami az anyag- és féltermék fölhasználását és a kooperációt is tartalmazta, így ezek növelésére ösztönöz.
3. A prémialap a beralap 4%-áról 20%-ára nő, s a tervezett nyereségráta eléréstől, a fő beruházási mutatóktól és a belső piaci szállítások teljesítésétől függ.

<sup>95</sup> M. Hrnčíř: A tervgazdaság és a külső környezet. = Politická ekonomie, 77/9.

<sup>96</sup> L. Lér felszólalása a CSKP KB 11. ülésén. = Rudé právo, 78. márc. 23.

<sup>97</sup> L. Lér: A hatékonyságra és minőségre irányultság erősítése. = Pravda (Pozsony) 78. ápr. 21.

<sup>98</sup> L. Lér: A csehszlovák gazdaságirányítási rendszerének javítása. = Czechoslovak Economic Digest, 79/1.

4. A vállalatok számára eddig (1978-ig) az éves tervek jelentették a fő irányító eszközt. Ezt az ötéves tervnek kell felváltania, de annak figyelembevételével, hogy az *ötéves terv nem jelenthet öt évre rögzített megváltoztathatatlan feladatokat*, mivel „ez nem lenne összhangban a jelenlegi gazdasági élet valóságával. Ezek után érdemes áttekinteni a kísérlet gyakorlati megoldásait.<sup>99</sup> A kísérletben 12 termelési-gazdasági egység vett részt, mintegy 500 ezer dolgozóval 1978-tól, majd 1979-től 17-re bővítették a részvevők körét. Termelési-gazdasági egyesületeket (VHJ, más néven vezérigazgatóság) 1965 óta alapítottak. A VHJ-nak eredetileg három formája volt.<sup>100</sup>

- a) *ágazati vállalat*: jogi viszony szempontjából egységes állami szervezet, azaz a tagvállalatok elveszítik gazdasági és jogi önállóságukat is,
- b) *konzern*: olyan ágazati vállalat, amely maga korlátozott jogképességgel rendelkező jogi személy, de tagvállalatai is azok. Gazdasági önállóságuk mértékét a konzern szervezeti szabályzata határozza meg.
- c) *tröszt*: a központ is, és a tagvállalat is önálló jogi személy, egy főigazgatóság és jogilag önálló vállalatok együttese. A tröszt önelszámoló, de egyben állami irányító szerv is volt.

A komplex kísérletben a következő tervmutató-rendszert alkalmazták.<sup>101</sup>

#### *I. A középtávú terv kötelező mutatói (azaz 1978–80-ra)*

1. I. Kategóriájú termékek aránya
2. Új termékek aránya
3. Magas műszaki-gazdasági színvonalú termékek aránya
4. Export és beruházás volumene nagykereskedelmi áron
5. 2 mó korona fölötti beruházások számára szállított gépek és berendezések
6. Tőkés export volumene nagykereskedelmi áron
7. Belső piaci szállítás nagykereskedelmi áron
8. Különbözeti mutató minimális értéke (tőkés exportár: belső nagykereskedelmi ár)
9. Egyes árufajták szállítása természetes mértékegységben, beleértve a komplett beruházási szállításokhoz való beszállítást és az alkatrész-szállítást
10. A központilag elosztott nyers- és fűtőanyagok limitjei (fontosabb fajták szerint)
11. Az állami műszaki-tudományos terv feladatai
12. A műszaki fejlesztés egyes feladatai
13. Fejlesztési programok egyes feladatainak teljesítése
14. Import volumene (ezen belül gépipport)
15. Műszaki-tudományos fejlesztés céljára történő beruházási és nem beruházási jellegű szállítások.

<sup>99</sup> Jelentős részben *T. K. Tkacseva–L. N. Baumann*: A külkereskedelem hatékonyságának ösztönzése Csehszlovákiában a komplex hatékonyság- és minőségirányítási kísérlet keretében. KGST Nemzetközi Intézet, Moszkva, 1980. című színvonalas összeállítása alapján.

<sup>100</sup> *K. Hlavaty–J. Hobza–V. Kres–I. Rezmicek*: i. m. 101–102. o.

<sup>101</sup> Hospodářské noviny, 78/2.

*II. Az éves terv kötelező mutatói és direktívái*

1. Belső piacra, illetve kivitelre kerülő szállítások pontosított volumene
2. Nem szocialista export volumene nagykereskedelmi áron
3. Szocialista export volumene nagykereskedelmi áron
4. Belső piacra irányuló szállítások nagykereskedelmi áron
5. 2 mó korona értékhatár fölötti beruházások részére történő gépszállítás (csak a gépipari minisztériumok vállalatainak)
6. Nem beruházási szállítások limitje
7. Kiegészítő mutatók a népgazdaság aktuális szükségletei szerint (pl. beruházások, export).

*III. Munkaerőterv*

1. Évi átlagos létszámnövekedés, illetve csökkenés
2. Beralap abszolút limitje
3. Prémiumalap abszolút limitje.

*IV. Beruházási terv*

1. A kötelező feladatként felsorolt objektumok építése
2. Központi döntésű, 1978, 79 és 80. évi kezdésre előirányzott beruházások megnevezése
3. Központi döntésű, 1978, 79 és 80-ra befejezendő beruházások átadása
4. 2 mó korona értékhatár fölötti beruházásokra irányuló szállítások és munkák volumene
5. Limitált (2 mó korona alatti) beruházások volumene (az alapképzés szabályai szerint)
6. Egyes speciális limitált beruházások (pl. pótlólagos munkaerőigény).

*V. Pénzügyi terv*

1. Rentabilitás (eszközarányos nyereség)
2. Készletek forgási ideje (nap)
3. Forgóeszközök aránya a készletekben
4. F alap részaránya a nyereségben
5. Limitált beruházások aránya az amortizációban
6. T alap részaránya a nyereségben
7. A VHJ szinten központosított amortizációból a központi szervezetet megillető befizetés
8. VHJ nyereségbefizetés összege.

## VI. Orientációs mutatók

1. Saját hozzájárulás (nettó termelési érték)
2. Nyereség (!)
3. Anyagigényesség csökkentése
4. Rezsiköltség a korrigált termelési értékben
5. Beruházási támogatások összege
6. Nem beruházási támogatások összege
7. Exportösztönzés összege
8. Exportnyereségből történő költségvetési befizetés összege
9. Hitelből finanszírozott limitált beruházások részaránya.

A középtávú terv kötelező mutatói két csoportra oszlottak: egyikük változásainak hatása volt a VHJ tevékenységének feltételeire (így ösztönzési és beruházási alapjaira), míg a másik csoportot az értékelési mutatók alkották, amelyek változása az ösztönzési alapokra csak jelentéktelen mértékben hatott. A 3 évre kötelező mutatók közül azokat, amelyeknél eltérést engedélyeztek, nem tették az éves tervben ismét kötelezővé. Ezek száma 11, míg az összes tervmutatóé 120.

A külkereskedelmi terv földrajzi- és áruszerkezetére vonatkozó koncepcióját továbbra is a Külkereskedelmi Minisztérium és az Állami Tervbizottság dolgozta ki. Ezeket a koncepciókat, valamint a hosszú távú „szükségletfelmérés” eredményeit az 1980 áprilisi rendelet szerint az 1981. utáni időszakban is figyelembe kell venniük a VHJ-knak és a külkereskedelmi vállalatoknak mind a szállítási szerződések megkötésekor, mind pedig az állami célprogramok kidolgozása során.

A külkereskedelmi ösztönzés egyik problémája, hogy a nettó termelési érték (csehszlovák terminológiával „saját teljesítmény”) amitől a beralap 80%-a függ, teljesen indifferens a külső árak alakulására. Így a termelő VHJ-k közvetett érdekeltségét az értékesítési szerkezet kiegészítő mutatóival próbálták biztosítani oly módon, hogy csak ezek teljesítése esetén lehet a beralap egészét felhasználni.

*Ez – a kísérlet tehát arra irányult, hogy a tervutasításos mechanizmust, azaz egy eredetileg jellegzetesen az extenzív növekedés és egy elmaradott ország hadiiparosítására kialakított gazdaságirányítási modellt alkalmassá tegye a Csehszlovákiában ekkor már másfél-két évtizede egyértelműen igényelt intenzív (azaz nem a termelési tényezők extenzív bővülésén alapuló) fejlődés feltételeire.* A foglalkoztatás, a felhalmozás, a termelőfogyasztás, a nyersanyagbeszerzés – azaz a csehszlovák gazdasági növekedés mind ez ideig legfontosabb forrásainak kimerülése és kilátásai ekkor már növekedési korlátokat jeleztek. Ugyanakkor hivatalos csehszlovák közgazdászok is rámutattak arra, hogy *abszolút jellegű hiányokról szó sincs, hanem a gazdaságirányítási rendszer nem kényszerítette csupán eddig a vállalatokat a termelési tényezők intenzívebb hasznosítására.* Ebből következik, hogy *a növekedés nem beruházási, nem reálgazdasági, hanem intézményes tényezője tett szert döntő jelentőségre a hetvenes évek végére északi szomszédunknál.*<sup>102</sup> Ugyanakkor a gazdaságirányításban tett konkrét lépések ismeretében aligha vitatható Josef Kempny, akkori KB titkár és pártelnökségi tag összefoglaló értékelése, aki szerint „ennek a kísérletnek semmi köze sincs az úgynevezett piaci mechaniz-

<sup>102</sup> J. Cima: Növekszik az önelszámolási kapcsolatok szerepe. = Rudé právo, 80. május 19.; J. Barvik: A beruházások és a bővített újratermelés. = Nová Mysl, 78/3.

mushoz, amelynek némely vonásait a szocialista gazdaság némely nyugati „szakértői” igyekeznek felfedezni benne”.<sup>103\*</sup>

Gyakorlati tapasztalatok alapján a kísérlet támogatói számos gyengeségre hívták fel a figyelmet. Kezdődött a nettó termelési érték mutatóval. Már 1978 végén rámutattak Csehszlovákiában arra, hogy a mutató előnye ugyan, hogy kizárja a tárgyi költségek legfontosabb tételét, az anyagfogyasztást, és így csökkenti az anyagigényes termelésben való érdekeltséget. Hátránya viszont, hogy valamennyi ilyen típusú ismert mutató közül ennél a legkisebb a „megtisztítás” mértéke, mert nem zárja ki az olyan elemeket, mint az energiafogyasztás és a külső javítás költsége,<sup>104</sup> (szovjet közgazdászok saját tapasztalat alapján az élőmunka-igényességre ösztönzést is megemlítik).

Ugyancsak a kísérlet támogatói hívták fel a figyelmet arra, hogy az ösztönzés végtermék-szemléletű, így a *beszállítók érdekeltsége* az anyagmérlegek fokozott alkalmazása ellenére sincs megoldva. Egyúttal az ösztönző és büntető árak alkalmazása ellenére – az adminisztratív árképzés immanens ellentmondásaként – az ösztönző árakkal divatosnak és jó minőségűnek elismert termékek az exportban alacsony hatékonyságról tesznek tanúbizonyságot.<sup>105</sup>

Mivel a kísérlet épp a külkereskedelem irányításában nem hozott minőségi változást, nem meglepő, hogy a csehszlovák közgazdászoknak a kísérleti rendszert érő bírálata jelentős részben a külkereskedelem-szabályozók megoldásaira irányul. Az export ösztönzésére használt ún. különbségi mutató alkalmazását is többen vitatták.<sup>106</sup> Marie Vitková a *Finance* a *Úvěř* 1979/4. számában rámutatott arra, hogy ez a mutató számos lényeges tényezőt nem vesz figyelembe, s helyette a valutában történő számítást javasolta.\*\* (Ez azt jelentené, hogy pl. az olasz exportpiacon elért árbevételt ne a csehszlovák nagykereskedelmi árhoz, hanem az olasz import árszínvonalhoz kell viszonyítani.) Ugyancsak a termelői ár változatlanlansága miatt a VHJ nem volt érdekelt az exporttermelés költségeinek csökkentésében, mivel a különbségi mutató és az ehhez kapcsolódó külkereskedelmi ösztönzés erre érzéketlen. Ugyanezen mutató tökéletlenségéről ír Polák, Jiřiková és Krčmař a *Finance* a *Úvěř* 80/4-es számában. Rámutattak arra, hogy míg a termelő a belső termelői ár emelésében közvetlenül, addig az exportárban csak közvetve érdekelt. Ez a szerzői kollektíva is felhívta a figyelmet a hivatali jellegű ármegállapítás immanens ellentmondására, nevezetesen arra, hogy az új termék ára magasabb lehet anélkül is, hogy megfelelné a világpiacok igényesebb műszaki és kereskedelmi követelményeinek, így a vállalat ösztönzése nem kapcsolódik a valós külpiaci eredményhez. Rámutatnak arra is,

\*Azt csak sajnálni lehet, hogy hasonló jellegű félreértés időnként felbukkan Magyarországon is, olvanyira, hogy a Világgazdasági Tanszék 1980-as tankönyvébe is belekerült. Vö. *Gyenge Z.*: i. m. (32. hiv. alatt)

\*\*Így többek közt a külkereskedelmi áruszerkezetet rontja ez a mutató, mivel az elavult és így alacsonyabb (és változatlan) termelői áru cikket a világpiaci infláció viszonyai közt évről évre javuló különbségi mutatóval lehet eladni, míg az új termék magasabb termelői ára kisebb különbségi mutatót eredményezne.

<sup>103</sup> *J. Kempný*: A gazdaságfejlesztés kulcsfontosságú tényezője. = *Béke és Szocializmus*, 79/7. 30. o.

<sup>104</sup> *N. Zlocha*: A termelés hatékonysága és a költségek rendszeres csökkentése. = *Hospodářské noviny*, 78/51–52. o.

<sup>105</sup> *V. Filip*: A komplex kísérlet tapasztalata. = *Czechoslovak Economic Digest*, 79/8.

<sup>106</sup> *T. K. Tkacseva–L. N. Baumann*: i. m. 33–40. alapján.

hogy csak az exportöztönzési alapképzés normatíváinak jelentős emelésével lehet elérni, hogy az egyéni jövedelmeket befolyásoló alapok közt az exportöztönzés a belföldi folyamatokhoz hasonló szerepre tegyen szert.

A kísérlet egyik alapvető szemléleti vonása, a *túlteljesítés helyett feszített terv vállalására való ösztönzés* bizonyult sikertelennek a kísérlet gyakorlatában. H. Brydlová a Politická Ekonomie 79/3-as számában publikált cikkében rámutatott, hogy a VHJ-knak a feszített terv vállalásában való érdekeltsége nem volt jelentős, az is inkább 1978-ban, mint 79-ben érvényesült. Ugyanerre mutatott rá Václav Filip, a Gazdaságirányítási Kormánybizottság osztályvezetője is,<sup>105</sup> és azért a továbbra is éves tervekhez kapcsolódó érdekeltségi- és számonkérési rendszert hibáztatta. Rámutatott a külkereskedelmi kapcsolatokban jelentkező mértéktelen bürokratizmusra is (ezt a veszélyt a kísérlet kezdetekor egyébként L. Lér is jelezte<sup>97</sup>), ami miatt *az egész külgazdasági ösztönzés felülvizsgálatát* indokoltan tartotta, csakúgy mint a fentebb idézett Polák–Jiřikova–Krčmař kollektíva. Erre azonban a kísérlet 1981-es kiterjesztésekor sem került sor. A kérdés megoldására 1982–83-ban további parciális kísérleteket terveznek.

#### *Az 1981-ben bevezetett komplex intézkedésrendszer*

Mivel a dokumentumokat már 1980 márciusában nyilvánosságra hozták, s a motívumokat és főbb megoldásokat – melyek fő vonásaiban nem térnek el a kísérleti rendszertől – egy korábbi írásom<sup>107</sup> ismerteti, ehelyütt az intézkedési rendszer néhány gyakorlati tapasztalatára és a továbbfejlesztés irányaira térek ki.

A komplex intézkedési együttes lényege a kísérleti rendszer kiterjesztése a népgazdaság egészére. Az ezzel kapcsolatos főbb elvi megfontolásokat a CSKP KB Elnöksége és a szövetségi kormány 1980 márciusi együttes *határozata*, az érvényesíteni kívánt fontosabb gyakorlati szabályozási megoldásokat pedig az 1980 januárjában elfogadott és a márciusi KB-ülés után közzétett *kormányrendelet* tartalmazza.<sup>108</sup> A határozat és a rendelet több helyütt egyértelműen és explicite is leszögezi, hogy továbbra is *alapvetően a tervmutatószám-rendszer tökéletesítéséről* van szó, ami ennyiben is szerves folytatása a korábban foganatosított gazdaságirányítási kísérletnek. Ezért elhamarkodottnak tűnnek azok az értékelések, amelyek a „tervezés és irányítás új rendszeréről” beszélnek Csehszlovákiában.<sup>109</sup> Nincs itt szó az irányítás és a tervezés semmilyen új modelljéről – hangsúlyozta Vasil Bilak, a KB titkára a CSKP KB 1980 március végi 15. plenumán – „hanem az eddigi rendszert tökéletesítjük, hogy . . . döntő szerepük legyen azoknak a mutatóknak, amelyekről a hatékonyság növekedése és a munka minőségének javítása függ.”<sup>110</sup>

Új vonásként hangsúlyozottan emelik ki a *termelési szerkezet* változtatásának igényét. *Figyelemre méltó, hogy a jövedelmeknek a korábbiaknál nagyobb differenciáló-*

<sup>107</sup> Csaba László: A csehszlovák gazdasági mechanizmus fejlesztése a nyolcvanas évek elején. = Bankszemle, 80/9.

<sup>108</sup> Rudé právo, 80. márc. 7. és 14. Új Szó, 80. márc. 14, 15, 17.

<sup>109</sup> Dr. Tóth Judit: A tervezés és irányítás új rendszere Csehszlovákiában. = Világgazdaság, 80. ápr. 15.

<sup>110</sup> V. Bilák beszéde a CSKP KB 15. plenumán. = Rudé právo, 80. márc. 27–28.

*dását* tartják kívánatosnak. Vasil Bilak az idézett plénumon úgy fogalmazott, hogy *nem szabad* megtérni az egyenlődsi jelenségét, amelynek semmi köze sincs a szocializmushoz. Külön fejezetben foglalkozik a határozat az *önálló elszámolás* „megerősítésével”. Az önálló elszámolás alapegysége amint ezt a rendelet is leszögezi – az 1976 óta követett irányvonalnak megfelelően – továbbra sem a vállalat, hanem a középírányító szerv, a termelési-gazdasági egyesülés (VHJ) maradt. Az ösztönzési alapokat nagyobb mértékben kötötték a *tervmutatók teljesítéséhez*. Bevezették a termelő alapok jövedelmezőségi mutatóját is, ez utóbbitól függ a beralap maximum 20%-át kitevő mozgóbérek nagysága. A mozgóbér részaránya a kétkezi dolgozóknál a legkisebb (max. 5%), míg az egyesülés eredményét nagyobb részben befolyásolni képes vezetőknél 20%, a középvezetésnél pedig a kettő közötti értéket vesz fel.

A *tervezési rendszer fejlesztésében* a korábbiaknál rugalmasabban felfogott ötéves terv szerepének szándékolt fokozása mellett nagyobb szerepet kívántak adni a tervmutatószám-rendszeren *belül* a hatékonysági mutatóknak. Az ötéves terv rugalmasabb felfogása gyakorlatilag azt jelenti, hogy a tervmódosításra nem csupán utólagosan, az ötéves terv deklarált koncepciójának a módosítás után is fennmaradó „elvi” hangoztatásával kerülhet sor, hanem már a rendeletben előrejelzik, tehát előzetesen számolnak az egyébként még el sem készült ötéves terv\* esetleges módosításával. Ez figyelemre méltó változásnak tetszik, elsősorban a közép távú népgazdasági tervezés korábbi ideológiai-poliökonómiai felfogásával szemben és a gyorsan változó, nehezen prognosztizálható valós világgazdasági viszonyok gyakorlatias figyelembevételére utal. A gyakori (állandó) tervmódosítások elkerülése céljából ugyanakkor a központi szervek az ötéves terv kiválasztott feladatai és egyes gazdasági feltételei viszonylatában bizonyos toleranciát engedélyeznek a VHJ-nek, ha éves terv eltér az ötéves tervétől.

Ugyancsak a rugalmasabb tervezési felfogás jegyében a rendelet azt is leszögezi, „hogy a kormány szükség esetén az éves terv előkészítését egyes kérdések megoldására orientálhatja, és ekkor meghatározza a multhatatlanul szükséges eszközöket és módokat”. A tervek arányosságával foglalkozó rész leszögezi, hogy ezt a követelményt *elsősorban az anyagmérlegek rendszerével* kívánják érvényesíteni, melyet az értékbeni mérlegek rendszerével is össze kell hangolni. Ugyanezt a célt szolgálja, hogy főként a tervelőkészítési szakaszban kívánják – részben az irányítás szintjén is megkötött – a hosszú lejáratú előkészítési szerződések *kötelező* megkötésének körét kiterjeszteni, melyeket elvileg az öt évre szóló tervdokumentumok alapján dolgoznak ki. Miután azonban az ötéves terv ismét a tervidőszak második évére készül el, így 1981-ben és 1982-ben már az éves tervek meghatározó szerepe érvényesül, ami jól mutatja, hogy a tervezés-technikai szempontból kívánatos stabilitást biztosító kötelező szerződések megkötését az intézkedésben előirányzott módon a tervezés gyakorlati nehézségei folytán nem lehetett megvalósítani. Ami pedig az éves terven belüli terv-szerződéses kapcsolatát kötelező jellegű jogintézményét illeti (amit 1983-tól kívánnak általános jelleggel alkalmazni), a gazdasági egyensúlytalanságnak – mindenekelőtt az anyagi-műszaki ellátási rendszerben jelentkező – viszonyai

\*Štrougal miniszterelnöknek a szófiai KGST ülészakán a ČTK-nak adott nyilatkozata szerint a végleges hetedik ötéves terv javaslata 1981 decemberében volt várható.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Lubomir Štrougal nyilatkozata a ČTK-nak a KGST XXXV. ülészakán. = Rudé právo 1981. júl. 8.



között a jogi előírás aligha képes a gazdasági érdekeltség szintjét áthidalni (vagyis valószínű, hogy a szerződések formálisak lesznek).

Az árképzés terve továbbra is a fejlesztési koncepciókhoz kötődik: az ár nem a cél kiválasztásában érvényesülő mérce, korlát, hanem – a rendelet szavai szerint „az árakat hatásosabban fel kell használni a terv céljainak és feladatainak támogatására.” A népgazdasági terv a jövőben tételesen tartalmazza a 10 mó Kés értékűnél nagyobb beruházásokat. A beruházások irányításában az *ágazati szervek szerepének fokozását* említi célként a rendelet. A korábbi időszakban ún. elfojtási programok kidolgozásával próbálkoztak a gazdaságtalan termelés visszaszorítására, mérsékelt eredményekkel. 1981-től kezdve központi szintről próbálják fokozni a gazdaságtalan termelés felszámolásának folyamatát. „A tervben meg kell határozni a leépítendő üzemek és üzemegységek kötelező névsorát; ahol nem szabadítják fel a visszafejlesztés következtében a dolgozók tervezett létszámát, ott anyagi bírságozásra kell folyamodni” – írja a rendelet. Gyakorlatilag azonban kétségesnek tűnik az, hogy a gazdasági és politikai önsúllyal rendelkező, nagy középírányító szervezetekkel szemben (amelyeket a rendkívül erős irányító pozícióval rendelkező területi pártszervek is támogatnak általában) a központi szervek visszafejlesztési szándékai keresztülvihetők-e. Ezt a problémát érzékelve gyakorlati gazdaságirányítók a visszafejlesztés, átképzés, illetve az egész termelési szerkezet átalakításának problémáit döntően a VHJ-kon belüli átszervezésekkel kísérik megoldani 1981–85 között.

A *munkaerőgazdálkodás* új vonása, hogy a korábbi növekmény-limit helyett abszolút számban, kötelezően határozzák meg a vállalatoknál 5 év alatt maximálisan foglalkoztatható *létszámot* és a *béralapot*, valamint az átlagbért is.

A külkereskedelmi hatékonyság növelése céljából kívánta a rendelet az alapvető nyersanyagokra, ércekre, energiahordozókra és élelmiszeripari nyersanyagokra korlátozni az ún. kiemelt importtételék körét. Gyakorlatilag azonban ezek száma – a külgazdasági feszültségekkel párhuzamosan – nőtt 1980–81 során. A fontosabb exportfeladatokat a népgazdasági terv továbbra is tételesen előírja, teljesítésüket pedig a vállalatvezetőktől igen szigorúan kéri számon, ezért ezek a legkeményebb tervmutatók közé tartoznak. A *nyereség szerepének növelése* érdekében a rendelet többször is leszögezi, hogy a hitel a tervben szereplő fejlesztés esetén sem pótolja automatikusan a saját erő hiányát, másrészt a VHJ-k és a vállalati kollektívák ösztönzésére szolgáló alapokat csak utójára, valamennyi elvonás, költségvetési befizetés, adó és tervezett fejlesztéseket fedező alapok feltöltése után lehet képezni. Gyakorlatilag azonban – amint ez az 1980 decemberében jóváhagyott új hitelpolitikai irányelvekből is kiderül,<sup>112</sup> a hitelnyújtásban továbbra is az a döntő kritérium, hogy az adott fejlesztés szerepel-e a naturális alapokon álló népgazdasági tervben, továbbá az, hogy az érintett vállalat teljesíti-e a tervmutatókat, s ehhez képest a tiszta vagy hagyományos bankári szempontok (megtérülés, hitelképesség stb.) másodlagosak, ami összhangban van a gazdaságirányítás tervutasításos rendszerének koncepciójával.

A nyereségből képzett fejlesztési alap szerepét növeli, hogy az 2 mó Kés alatti értékű beruházásoknak ez az egyedüli forrása. A fejlesztés-finanszírozás – naturális alapokon álló – szigorításaként értékelhető az a megszorítás, hogy ha a beruházások a

<sup>112</sup> F. Vencovsky: A banki pénzpolitika és alapelvei. = Revue Obchodu, Průmyslu, Hospodářství 81/2.

tervezett műszaki-gazdasági paramétereket nem érik el, úgy azt kizárólag az építési alpból lehet finanszírozni, bankhitelből és állami dotációból pedig nem. Csökkenteni látszik az F alap önálló szerepét, hogy belőle beruházásokat csak az ágazati szerv által előzetesen és differenciáltan meghatározott műszaki-gazdasági paraméterek (pl. műszakszám, gépkihasznátság stb.) teljesítése esetén lehet finanszírozni, vagyis a pénzzel való rendelkezés lehetősége és így a pénz önálló hatása korlátozott, amihez gyakorta döntő mértékben járul hozzá az építőipari kapacitáshiány, illetve az anyagihiány.

A külső árak az exporttermékek körénél a termelői árak változtatása, illetve az új termékek árképzése során játszanak szerepet. A külső árak hatását a belső árakra nem közvetlenül, hanem az árképzési terv útján érvényesítik.\* A termelői áraknál a nyersanyagár-emelkedések miatt 1979-ben 52%-os, 1981-ben 43%-os egyszeri emelést hajtottak végre, a változások azonban a végtermékek árát (és a fogyasztói árakat) nem érintették: a feldolgozóipari árak általános rendezését 1982-re tervezik. A nyersanyagok drágítását a nyereség- és az önköltség csökkentése mellett tehát úgy hajtották végre, hogy azt az első, illetve a második fázisban támogatásokkal „lefogták”, így pl. 1979-ben a termelőeszközök 6,5%-os áremelkedését a feldolgozóipari cikkek 7,5%-os árszínvonalcsökkenése „kompenzálta”. Ez azonban nem egyértelmű fejlemény, egyrészt azért, mert a támogatások növekedéséhez vezetett (holott az intézkedési együttes a dotációkat csökkenteni akarta), az árrendszer orientációs szerepét gyengítette, végül pedig egyenlőtlen helyzetbe hozta az egyes termelőket. Ez utóbbi abból adódik, hogy míg az importanyag első felhasználója és a végtermékgyártó végső soron kapcsolatba kerül a világpiac tényleges ítéletével, ami a köztes termelőkről, illetve a beszállítókról nem mondható el. A termelés és a külkereskedelem rossz kapcsolata is részben ebből adódik.

A külső és belső árak összekapcsolásának technikai megoldásai tükrözik azt, hogy még nem dőlt el az a koncepcionális kérdés, hogy a „tervárak” alapja a hazai tényleges önköltség helyett az import reális költsége legyen-e, avagy ez a termelők lehetetlenítéséhez vezetne, és ezért a világpiaci árakat lényegében továbbra is ki kell-e egyenlíteni. Jelenleg a központilag adminisztrált árak körének növekedése mellett a nyersanyagok kb. 1/3-ánál az egyesüléseknek maguknak kell az áremelkedés 30%-át viselniük. Tőkés importgépeknél és fogyasztási cikkeknel előfordul a külpiaci ár közvetlen átvétele, azonban az eltérő belső árszint és adózási viszonyok miatt ennek általában csak korlátozó célja van.

Számviteli célokból még mindig érvényben van a reformkorszakban kialakított egységes árszorító, a szabályozás lényege azonban az, hogy 1981-től az export limitár alapja a belföldi termelői ár. A VHJ-k ösztönzése eleve ehhez kapcsolódik (pontosabban a külkereskedelmi tervhez, ami a VHJ számára ebben van megadva), továbbá a különbségi mutatóhoz bonyolult szabályozással kötődve export-érdekeltségi alapot is képeznek. Ezek összege azonban éves szinten csak néhány száz korona, amit nivelláltan osztanak el, és nem a kivittelt közvetlenül elősegítő dolgozók kapják teljesítményarányosan. A külkereskedelmi vállalat ösztönzési alapjai is a belföld felé kalkulált nyereséghez kötődnek. Termelő egyesülés közvetlen külpiaci fellépésére, illetve a megtérülő devizahitel – konstrukciókra inkább kivételként van példa. A KGST szakosítási egyezmények „hordozója” a termelő ágazat minisztériuma, elszámolásakor pedig „megkülönböztető

\*A külső és belső árak jelenlegi kapcsolatrendszerének jobb megértéséhez Somfai Gábor és Marie Vitková nyújtott nagy segítséget. Az azonban, hogy megállapításaik közül mi és hogyan épül bele ezen írásba, így az értékelés felelőssége egyedül a szerzőt terheli.

árfolyamot”<sup>112</sup> alkalmaznak. A magyarországi gyakorlattól eltérően az ösztönzésben nagy szerepet szánnak a mozgóbérnek. Az alaplétszámrendszeren keresztül is próbálnak arra ösztönözni (mind a kül-, mind a belgazdasági szférában), hogy a vállalatok ne a tervek mennyiségi túlteljesítésére törekedjenek: nem kívánatos túlteljesítés esetén előfordulhat az *alaplétszámokra* kifizethető vállalati béralap *csökkenése* is. Kérdésesnek tűnik azonban, hogy az alaplétszámok – sőt azok növekményét is – jelentősen meghatározó szociális szempontoktól mennyire lesznek képesek eltekinteni. Mindenesetre az igényjellegű munkák és az előre nem látható (főként természeti) események kivételével a *központi irányítás többé nem garantálja az alaplétszámok* – szükség esetén központi eszközökkel történő – *rendszeres emelését*; erre csak a munkatermelékenység fokozásával van mód. A gazdaságirányításnak az új ötéves terv előtt való kihirdetése\* a tervezésre való jobb felkészülést célozta. Ennek gyakorlati hatása azonban csekély maradt. „A komplex intézkedések jóváhagyása óta a múlt év kezdetétől már munkálkodtunk annak konkrétizálásán, az egyes ágazatok sajátos feltételeire való lebontásán és *főként népszerűsítésén és magyarázatán*. Igaz, ez csak az első lépés volt. Kevésbé volt sikeres már a második, nehezebb szakasz, az intézkedések alkalmazása minden egyes szervezet, üzem, munkahely feltételeire... Az 1981-re szóló terv kidolgozása, valamint az idei év elején szerzett ismeretek is azt mutatják, hogy ebben a szakaszban nem sikerült egészében megbirkóznunk a feladatokkal. *A komplex intézkedéseket nem sikerült lebontani és konkrétizálni, a vállalati szinten*”, állapította meg Peter Colotka KB elnökségi tag, szlovák miniszterelnök a szlovák pártkongresszuson.<sup>113</sup> A lakosság reagálásáról pedig azt lehet megtudni, hogy „a dolgozók egy része amolyan „mumust” lát ezekben az új intézkedésekben, ami semmiképp sem tekinthető mozgósító hatásúnak”.<sup>114</sup>

Ez az érzés jogosnak tűnik, amennyiben nem garantálják az alaplétszámok a szintentartását sem többé, másrészt fennáll a veszélye annak, hogy egy restriktív gazdaságpolitikával járó elkerülhetetlen konfliktusok egészét az új irányítási intézkedéseknek tulajdoníthatják (amely intézkedésekből a vezetőkre, illetve a dolgozókra származó előnyök korántsem világosak).

Bizonyos *változást* – úgy tűnik – *elsősorban szemléleti síkon jelentettek eddig az intézkedések*. Megszaporodtak a tervutasításos irányítási gyakorlattal elkerülhetetlenül kísérő bürokratizmust ért bírálatok. „Egy-egy minisztérium évente 2500 utasítást, rendeletet is kiad. A vezető gazdasági dolgozók számára ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy például egy vállalatigazgatónak naponta megközelítőleg 15 különféle utasítást kell elolvasnia... A vállalatokat és VHJ-eket főleg *ez kényszeríti az adminisztrációs munka növelésére*, hogy egyre több a felülről jövő rendelet, utasítás. Egyszóval: *fokozódik a részleteket is érintő központi irányításra törekvés*.”<sup>115</sup>

Felvetődik természetesen az a kérdés is, hogy miként lehetséges új (gazdaság-)politikát a régi káderállománnyal végrehajtani? A változtatás nehézségeiről szólva

\*Lényeges különbség Magyarországhoz képest az, hogy nálunk nemcsak kihirdették, hanem be is vezették 1980-ban az új árrendszert, azaz a vállalatok napi munkájukban tanulhatták a „kísérlet és tévedés” módszerrel, s megismerhették a központi szervek új magatartását is nehézségek esetén.

<sup>113</sup> P. Colotka beszéde a SZIKP kongresszusán. = Új Szó, 81. márc. 25.

<sup>114</sup> Gály Iván: Előttünk a munka dandárja és neheze. = Új Szó, 80. dec. 4.

<sup>115</sup> K. Doboš: Felesleges adminisztráció nélkül. = Pravda, 80. szept. 15. I. még Antonin Kapek felszólalását a CSKP XVI. kongresszusán. = Rudé právo 81. ápr. 9.

Štrougal miniszterelnök megjegyezte: „Nem szabad elfelejtenünk, hogy vezető kádereink többsége — a középfokú irányításban csakúgy, mint a minisztériumokban az 1948–50-es években lépett hivatalába, hosszú éveken át dolgozott az irányítás bejáratott, megszokott modellje szerint. A megszokás pedig bilincs. Megszabadulni a beidegződésektől, áttérni az újszerű, gazdaságosság elvén nyugvó gondolkodásra és cselekvésre — ez igényes feladat, nem oldhatjuk meg *egyik évről (sic!) a másikra.*”<sup>116</sup>

*Az intézkedések első tapasztalatai  
és az 1985-ig várható néhány további irányítási megoldás*

A CSKP XVI. kongresszusán, majd a képviselőválasztási gyűléseken Csehszlovákia vezetői kritikusán értékelték a gazdasági mechanizmus helyzetét. Miloslav Hruškovič PB-póttag arra mutatott rá, hogy a jelenleg alkalmazott irányítási módszerek nem tették lehetővé a csehszlovák népgazdaság néhány alapvető problémájának megoldását.<sup>116</sup> Josef Korčák, a cseh kormány elnöke a növekedés extenzívítását a múlt legrosszabb örökségének nevezte, s szerinte az intenzív fejlődésre (s az ehhez tartozó irányítási rendszerre) való áttérés ugyanolyan nehéz feladat lesz, mint az iparosítás.<sup>117</sup> Štrougal miniszterelnök pedig szervezeti és káderintézkedések szükségességéről beszélt.<sup>118</sup> Erdemes ezen távlati célok és értékelések összefüggésében áttekinteni az intézkedési rendszer első tapasztalatait, valamint a továbblépés irányait jelző néhány gyakorlati megoldást.

Az intézkedési rendszer — mint láttuk — még a bevezetés szakaszában van, számos végrehajtási utasítás nem készült el határidőre. A *külkereskedelem* területén — mivel lényeges változás itt még nem jött létre — részben koncepcionális kérdések, részben mértékek tekintetében — további parciális kísérleteket terveznek. A koncepcionális kérdések közül fontos a világgiazi és hazai árak összekapcsolásának, továbbá a termelő és külkereskedelmi szféra kapcsolatának, valamint a közvetett exportőrök érdekeltségének kérdése. A mértékek tekintetében a relatív árak változása „begyűrűztetésének” sebessége és módjai, a belföldi termelők valós külgiazi érdekeltségek fokozása, a kooperációs szerződések ügyintézésének egyszerűsítése, a visszatérülő devizakonstrukciók kiterjesztése, az exportösztönzésre szánt összegek felhasználása emlithető a legfontosabb, jelenleg még vitatott témák közül. Nyilvánvaló, hogy a mértékeket és megoldásokat a koncepcionális döntések, a koncepcionális döntéseket pedig végső soron a reálgazdasági fejlődés fogja meghatározni.

A *beruházások* területén ugyancsak kevés változást hozott az intézkedési együttes. Az első félévi tapasztalatok szerint<sup>119</sup> ezen a területen még semmilyen hatás nem tapasztalható: a kiemelt építkezések száma nőtt, az előkészítő munka színvonala azonban nem javult. Nem változott még lényegesen az *anyag-műszaki ellátási rendszer* sem. Ezügyben Csehszlovákiában az a vélemény, hogy az importkorlátozásokkal is összefüggő növekvő hiányok közepette a pénzvizonyok szerepe elkerülhetetlenül háttérbe szorul.

<sup>116</sup> M. Hruškovič választási beszéde. = Új Szó, 81. jún. 22.

<sup>117</sup> J. Korčák választási beszéde. = Rudé právo, 81. máj. 23.

<sup>118</sup> L. Štrougal beszéde a Nemzeti Front KB ülésén. = Rudé právo, 81. ápr. 25.

<sup>119</sup> I. Mikula: Előterben a kiemelt építkezések. (Jobb előkészítésre van szükség.) = Pravda (Pozsony), 1981. jún. 22.

Ezért döntöttek úgy, hogy *kiterjesztik* és szerkezetmeghatározó célokra használják az *anyagmérlegek rendszerét*, s szigorítják a kötelező mutatók számonkérését.<sup>120</sup> Az utóbb említett két területen is változtatásokat terveznek, ezek azonban egyelőre a kidolgozás stádiumában vannak. Bizonyos problémát jelent már ma az, hogy az intézkedési rendszer a közép távú terv központi szerepére épített, s célja az ösztönzőrendszer *ehhez* kapcsolása volt (az éves terv helyett), ami 1981–82-ben a korábban említett technikai okok miatt (az ötéves terv 1981 decemberre várható) nem valósulhatott meg. Az éves tervhez kapcsolódó ösztönzőrendszerből pedig aligha küszöbölhetők ki a bázisszámítások – már a kísérlet kapcsán is sokat bírált – negatívumai.

Már 1981 elején látható volt, hogy a termelés növekedési ütemének csökkenése következtében „nem sikerül megakadályozni sem az állóeszközök hatékonyságának csökkenését, sem a termelés beruházásigényességének növekedését. Ez a feladat a 7. ötéves terv további éveire marad.”<sup>121</sup>

Az intézkedések bizonyos fokú konkretizálásának tekinthető 1980 decemberi kormányrendelet,<sup>122</sup> amely a VJH-k és a vállalatok pénzgazdálkodását szabályozza. A változások közül a legfontosabbnak az tűnik, hogy *a középirányító szervek pozíciója erősödött a vállalatokéval szemben*. Ezt tükrözi a vállalati nyereségfelhasználás sorrendje is, ahol az 1976-os szabályozást megelőző helyzethez térnek vissza azáltal, hogy a VJH javára történő befizetések megelőzik a vállalat tervezett szükségleteinek finanszírozását, ez utóbbiak pedig az anyagi ösztönzési alapok képzését. Az ötéves terv szerepének szándékolt fokozásának ellentmondani látszik az a szabályozás, mely szerint a vállalat tevékenységét a VJH *évente* értékeli továbbra is. A fenti változás áttekintéséből is kitűnik tehát, hogy mennyire megalapozatlan egyes nyugati szerzőknek az a nézete,<sup>123</sup> mely szerint az intézkedések – a direktív irányítási rendszer keretein belül – a vállalati önállóság fokozása irányába hatnának.\*

A változások fontos területe a gazdaságirányítás meghatározó elemének, *a tervezési rendszernek* a fejlesztése. Itt elsősorban a komplex- és célprogramok kidolgozása jelent gyakorlati újdonságot.

A komplex programok a hosszú távú tervezés új, részben koncepcionális, részben kísérleti eszközei; ezek konkretizálására dolgozzák ki az állami célprogramokat.

\*Hasonlóképpen vitathatónak tűnik az az értékelés,<sup>124</sup> mely szerint a komplex intézkedési rendszerben szovjet és magyar irányítási megoldások keverednének, ami a VJH vezetést skizofrén helyzetbe hozná. Valószínűbb inkább az a megközelítés tűnik,<sup>125</sup> hogy az irányítási intézkedések nagyon hasonlóak a Szovjetunióban 1979 júliusában hozott változásokhoz, s ahhoz való közelítést jelentenek.

<sup>120</sup> L. Lér: Komplex szemléletünk lényege. = Béke és Szocializmus. 81/2. 110. és 113. o.

<sup>121</sup> K. Újházy: A beruházások az 1981. évi tervben. = Investičny Výstavba, 81/2.

<sup>122</sup> Sbirka Zakonu, 80. dec. 12.

<sup>123</sup> J. Blaha: Gazdasági „reform” Csehszlovákiában. = Le Courrier des Pays de l’Est 81/5.

<sup>124</sup> Friedrich Levčík: Csehszlovákia gazdaságpolitikája és teljesítménye a reform utáni időszakban. 423. o. In: John P. Hardt (szerk.) Kelet-Európai gazdasági helyzetkép. I. (ország-tanulmányok) J. E. C., G. P. O. Washington, 1981. febr.

<sup>125</sup> R. N. Jevsziyignejev: A gazdasági mechanizmus tökéletesítése az európai KGST-országokban. = Voproszi Ekonomiki 81/4.

Az állami célprogramok<sup>1 2 6</sup> kidolgozását a 103/1979-es kormányrendelet szabályozta. Eszerint a csehszlovák állami célprogramok fő feladata a 7. és 8. ötéves tervben végrehajtandó, *népgazdasági jelentőségű szerkezeti változások előkészítése és végrehajtása*, ágazatközi és interdiszciplináris alapon. A célprogramozást a tervezésben érvényesülő rendszerszemlélet megnyilvánulásának tekintették, módszertani oldalról pedig úgy értékelték, hogy ezáltal a népgazdasági terv döntéshozatali funkciói kerültek előtérbe az elosztó funkciókkal szemben.

A középtávú terv és a célprogram között a népgazdasági terv dominanciája érvényesül. Az 5. és 6. tervidőszak tapasztalatai alapján<sup>4 7</sup> szükségesnek bizonyult a célprogramok kiemeltségének biztosítására a népgazdasági mérlegrendszerbe *preferencia-kritériumokat* beépíteni (ez korábban nem volt), a végre nem hajtás azonban enyhe szankciókkal jár, s a jelenlegi feszített anyagi-műszaki ellátási viszonyok közt gyakorlatilag nem nagyon biztosítható a programcélok elsődleges kezelése. Új vonás az is, hogy a célprogramokat *strukturápolitikai* eszközként kívánják felhasználni. Az 1976–80-ra kidolgozott, összesen 100 célprogram közül (35 termelésfejlesztési program mellett 20 műszaki fejlesztési, 8 alapkutató, 6 közgazdasági kutató, 9 racionalizálás program mellett ide sorolják a szocialista gazdasági integráció fejlesztésére szolgáló 13 kiemelt akciót is) a többség nem függött össze a szerkezeti változások fő irányával, hanem inkább a tárcák globális prognózisai voltak.<sup>1 2 6</sup>

A 80-as évtizedre eredetileg a következő programokat dolgozták ki:

1. *Energetikai célprogram*

2. *Elektronika* (mikroelektronikai részegységek, modulok, integrált áramkörök, az elektronika gépipari felhasználásának fokozása).

3. *Autóipar* (személy- és tehergépkocsi gyártás és export).

4. *Traktorgyártás* (hazai mezőgazdaság + export céljára)

5. *Gépgyártási célprogram*

a) Szerszám- és formázógépek gyártása és gazdaságos exportja

b) Vegyi-, élelmiszeripari- és textilipari gépek és komplex rendszerek exportja

c) Progresszív részegységgyártás, energetikai szabályozó- és automatizálási berendezések részegységei

d) Hidraulikák, elektromotorok, mérő- és szabályozó műszerek, számítástechnika, robotok, autógumik és autóipari alkatrészek gyártása

6. *Vegyipari célprogram*

(elsődleges szerves vegyipar, polimerek, szerves vegyületek, gyógyszerek, kenőanyagok gyártása, ezekből maximális exportbevétel elérése)

7. Korszerű szállítási és anyagmozgatási rendszerek tervezése

8. Az energia- és a fémfelhasználás racionalizálása

9. Textilipar kiválasztott ágainak modernizálása

Az állami célprogramok kidolgozásának módszertanából<sup>1 2 7</sup> érdekes lehet az, hogy kezdeményező szerepe az Állami Tervbizottságnak és a Szövetségi Műszaki Fejlesztési és

<sup>1 2 6</sup> E. Liška: A műszaki-tudományos fejlődés programozása. = Plánované hospodářstvi, 78/9.

<sup>1 2 7</sup> Ez a rész jelentős részben Blahomil Nemynáf: A programok szerepe a népgazdaság tervszerű irányításában. = Plánované Hospodářstvi, 79/11. és J. Cerhonek–E. Liška: A célprogramos tervezés elmélyítése. = Plánované Hospodářstvi, 79/11. c. cikkeire épül.

Beruházási Minisztériumnak van, a programjavaslat kidolgozásának koordinálása azonban már az ágazati minisztérium kezében van. A program tervezete nemcsak gazdasági, hanem számos naturális mutatót is tartalmazott (pl. tervezett termelés mennyiségét és technikai szintjét jellemző műszaki paraméterek – a nemzetközi szinttel való összehasonlításban –, a programhoz szükséges energia- és nyersanyaginput), a beruházásoknál szokásos gazdasági számítások mellett.

A döntő termelési és ellátási, valamint kooperációs tételeket a szövetségi kormány kötelező feladatok és limitek formájában hagyja jóvá. A célprogramozás egyik alapproblémájának bizonyult az, hogy egy-egy terület – pl. alkatrészellátás vagy bérezés – egyszerre több problémakörmek is eleme. A csehszlovák állami célprogramok tervezetei rendre átfedték volna egymást (pl. a számítástechnika több programban is szerepel). Csehszlovák tervezők explicite is utaltak arra,<sup>128</sup> hogy a programok és a népgazdasági terv összeegyeztetése (főleg a beruházások, azaz a népgazdasági egyensúly oldaláról (de munkaerő oldalról is) problematikusnak bizonyult. A szerkezeti változások végrehételében sem volt célszerű kizárólag a célprogramokra támaszkodni, amelyek önmagukban véve belsőleg konzisztensek, egymással azonban csak lazán függtek össze. Ezért 1980–81 során a csehszlovák kormány úgy döntött, hogy mind a már jóváhagyott állami célprogramok számát, mind az egyes programok tartalmát jelentősen csökkenti.

Az említetteken túlmenően hivatalosnak tekinthető csehszlovák értékelés szerint<sup>129</sup> további gyakorlati problémák is indokolták a programok számának csökkentését és belső redukálásukat. Mindenekelőtt indokolatlannak bizonyult olyan területek célprogram formájában történő fejlesztése, mint amilyen a textilipar rekonstrukciója, illetve a szénbányászat fejlesztése, vagyis azoké a területeké, amelyek nem igényelnek széles népgazdasági kooperációt, továbbá amelyek egyes vállalatok műszaki fejlesztését emelték állami szintre. Gondot okozott az is, hogy egyik oldalról világos volt az, hogy a túlságosan nagy volumenű állami célprogramokat – különösen a jelenlegi beruházási és munkaerő-szintentartás mellett – nem lehet rövid idő alatt realizálni (különösen a kapcsolódó területek sérelme nélkül). Másrészt viszont az egyes célprogramok eltérő hatékonysági mutatókat alkalmaztak, így igen korlátozottan voltak csak összehasonlíthatók. Az 1977-es ÁKM-mel végzett számítások alapján néhány importigényes, illetve népgazdaságilag nem hatékony programot (pl. vegyipari intermedier és növényvédőszer-gyártás, traktorgyártás) teljesen elhagytak a tervből, mások realizációs programját lelassították. Így végül a 246/1980-as kormányhatározat alapján 1981–85-re a következő célprogramokat javították jóvá:

1. Atomenergetikai komplexum fejlesztése
2. Energiaracionalizálás
3. Fémfelhasználás racionalizálása
4. Átviteli berendezések fejlesztése
5. Félvezetők gyártása
6. Hidraulikus elemek és aggregátok
7. Ipari robotok és manipulátorok

<sup>128</sup>B. Nemyrnár: i. m. és V. Glaser: i. m.

<sup>129</sup>V. Glaser: A VII. ötéves tervidőszakra kidolgozott állami célprogramok tervezetei. = Plánované Hospodářstvi, 80/11.

8. Gépjárműtartozékok
9. Elektronika
10. Erősáramú elosztók
11. Automatizált irányítási rendszerek
12. Tehergépkocsi-gumiabroncsok és kerekek
13. Raktárgazdálkodás ésszerűsítése

Látható, hogy a programok végül is elsősorban funkcionális kérdések megoldását segítik elő, míg szerkezetátalakító szerepük a vázolt összefüggések következtében továbbra is lényegesen gyengébb lesz, mégpedig egy oly időszakban, amikor a szervezeti rendszer – az említett módon – nem kedvez a visszafejlesztési, ezáltal a struktúraátalakítási törekvéseknek.

Ezért jelenleg a gyakorlati gazdasági irányítók a gazdaságtalan, illetve nem hatékony termelés felszámolását, a veszteséges egységek bezárását, a perspektivikus termelésbe való átcsoportosítását és dolgozók átképzését elsősorban a VHJ-kon *belüli* átszervezésekkel kívánják megoldani. Kérdésesnek tűnik azonban, hogy egy nem nyereségérdekelte nagy szervezet, melynek politikai-gazdasági befolyása állóeszközei értékétől, dolgozói létszámától, bruttó termelési értéktől stb. függ, érdekelt-e negatív következményekkel is járó szerkezet-átalakításban. Az 1974–81 közötti időszakban a csehszlovák termelési szerkezetnek az exportszerkezetben tükröződő változása ezt nem nagyon igazolta. A gazdaság-szerkezet változásait, Csehszlovákia nemzetközi illeszkedési folyamatait nagy empirikus bázison vizsgáló kutatásait szintetizáló kitűnő munkájában Karel Zeman arra a következtetésre jut reálgazdasági oldalról, hogy „a 80-as években *egyre nagyobb lesz a kialakult struktúrák és az objektív (külső) körülmények közti ellentmondás*, így az időbeli és a térbeli *alkalmazkodás* készsége a gazdasági növekedés fenntartásában és hatékonyságában döntő jelentőségre tesz szert”.<sup>130</sup>

Ehhez pedig – mint az<sup>131–132</sup> alatt hivatkozott forrásokból kitűnik – a jelenleg alkalmazott gazdaságirányítási megoldások Csehszlovákia vezetői szerint nem elégségesek. Folyik az új formák kidolgozása. Kérdésesnek tűnik az, hogy a megoldások a jövőben is szigorúan a tervutasításos mechanizmus keretei között maradnak-e, s ha igen, ez elégséges ösztönzést biztosít-e a megnövekedett reálgazdasági feladatok megoldására.

<sup>130</sup> Karel Zeman: Csehszlovákia népgazdaságának szerkezeti alkalmazkodása a gazdasági növekedés folyamatában. Tervgazdasági- és Irányítási Kutató Intézet, Prága, 1981. márc. 60. o. Az előadás erősen szerkesztett és rövidített változata megjelent az Ipargazdasági Szemle 1981/3–4-ben.





# A HARMADIK VILÁG IPAROSODÁSA – EGY NAGYMŰLTŰ IPARI ÁLLAM DEZINDUSZTRIALIZÁCIÓJA?

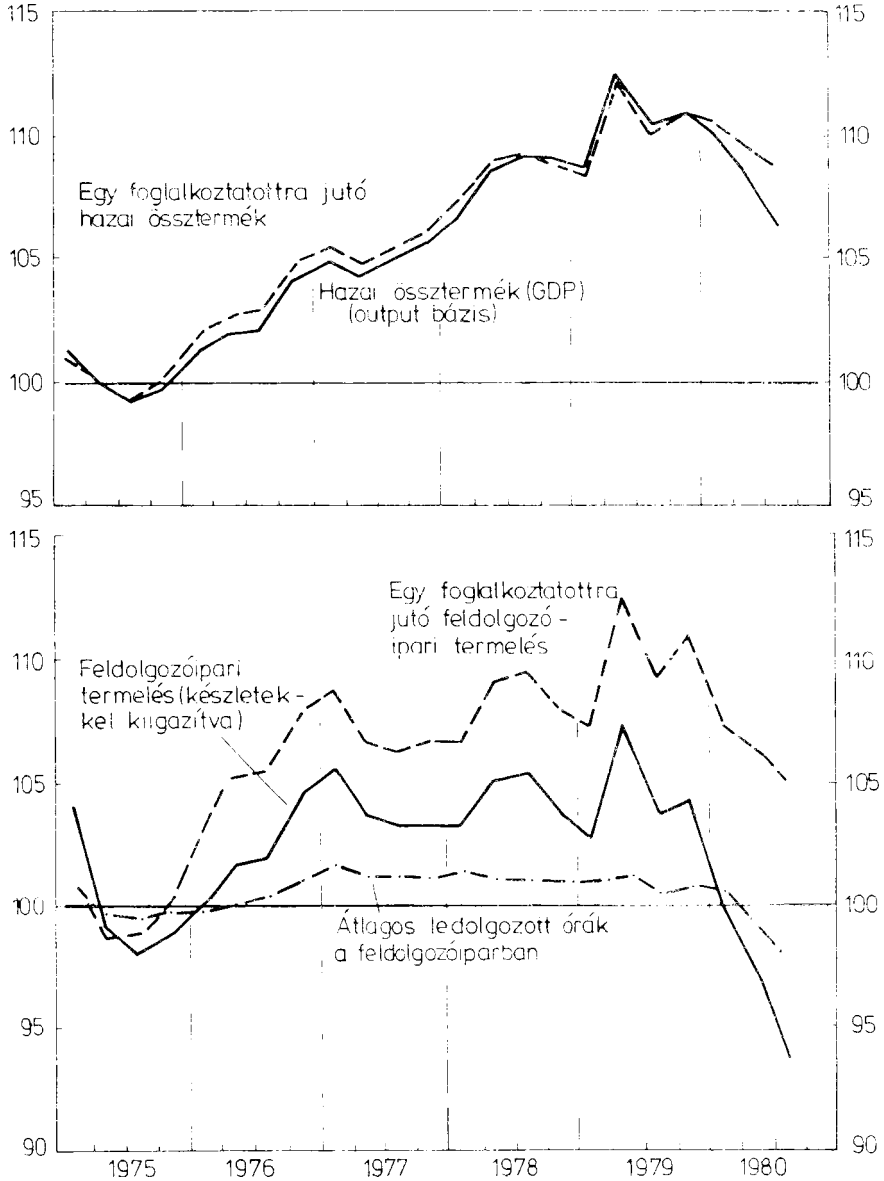
GERGELY JUDIT

Az utóbbi időkben mind pregnánsabbá váló két ellentétes világgazdasági fejlődési tendencia egyre erőteljesebben foglalkoztatja éppúgy a szűken vett mai angol közgazdasági berkeket akár a tágan értelmezett közvéleményt: a brit gazdaság egyre súlyosabb visszaesése, – amit sokan egyes fejlett országok „dezindusztrializációja” kategóriája alatt is szoktak emlegetni – és másrészt ezzel egyidejűleg számos ún. újonnan iparosodó fejlődő ország hihetetlen mértékű ipari előretörése. Sokan – szakszervezeti vezetők, üzletemberek, politikusok, közemberek stb. – annak a határozott aggodalmuknak adnak hangot, miszerint e két tendencia szorosan, organikusan összefügg, egymás fejlődési irányát döntően befolyásoló tényezők. Egyre többen ajánlják, hogy a brit betegség – a növekvő munkanélküliség, a magas infláció, a rekordot elérő nemrégiben még versenyképes, csődbemenő vállalatok, sőt szektorok – legfőbb gyógymódja az újonnan iparosodó országok kihívásával szembeni határozottabb fellépés, gazdasági behatolásukkal, „fenyegetésükkel” szemben: különböző restrikciónak foganatosítása.

## *Az angol gazdasági betegség szimptomái*

Sidney Pollard angol gazdaságtörténész drámai színekkel ecsetelte Nagy-Britannia II. világháború utáni gazdasági fejlődését: „A gazdaságtörténet nem ismer ehhez hasonló kudarcot. Spanyolország, Portugália, Genova és Velence hanyatlásakor – ezek a leginkább összehasonlítható párhuzamos esetek – legalább 100 évre volt szükség, hogy bevégezzék azt, amire Angliának most mindössze 30 évre volt szüksége.” A kétségbeesés talán túlzott, mindenesetre azonban tény, hogy a brit gazdaság viszonylagos hanyatlása már a XIX. század vége óta megfigyelhető mely az 1950-es évek utáni időszakban különösen felgyorsult és az elmúlt években a század legmeredekebb visszaesését érte el. Elgondolkoztató az a tény is, hogy a néhány évtizede még nagy előnyökkel élenjáró angol gazdaságot napjainkban az egy főre jutó hazai össztermék tekintetében a dél-európai országok és Írország kivételével minden OECD-ország megelőzi.

Anglia 1980-ban a recesszió mélyére csúszott nemcsak a háború utáni saját fejlődési periódusa, hanem a többi európai ország viszonylatában is. A problémák nagyságrendjét jól érzékelteti, hogy minden mutatójában e periódusban, sokak szerint a század legnagyobb visszaesése következett be. Az ország gazdasági fejlődése nemcsak hogy relatíve lassult, hanem mintegy 2,3 százalékkal abszolút csökkent a múlt évben. Ehhez nem kismértékben járult hozzá a feldolgozóipar mintegy 10 százalékos visszaesése, melyet még az északi-tengeri olajvagyonból származó bevételek is csak kismértékben voltak képesek kompenzálni, hiszen ez a hazai össztermék növekedéséhez mindössze csak évi 1 százalékos körüli arányban járulhat hozzá.



1 ábra. Nagy-Britannia egy főre jutó kibocsátási indexének alakulása 1975–1980. között (1975=100)

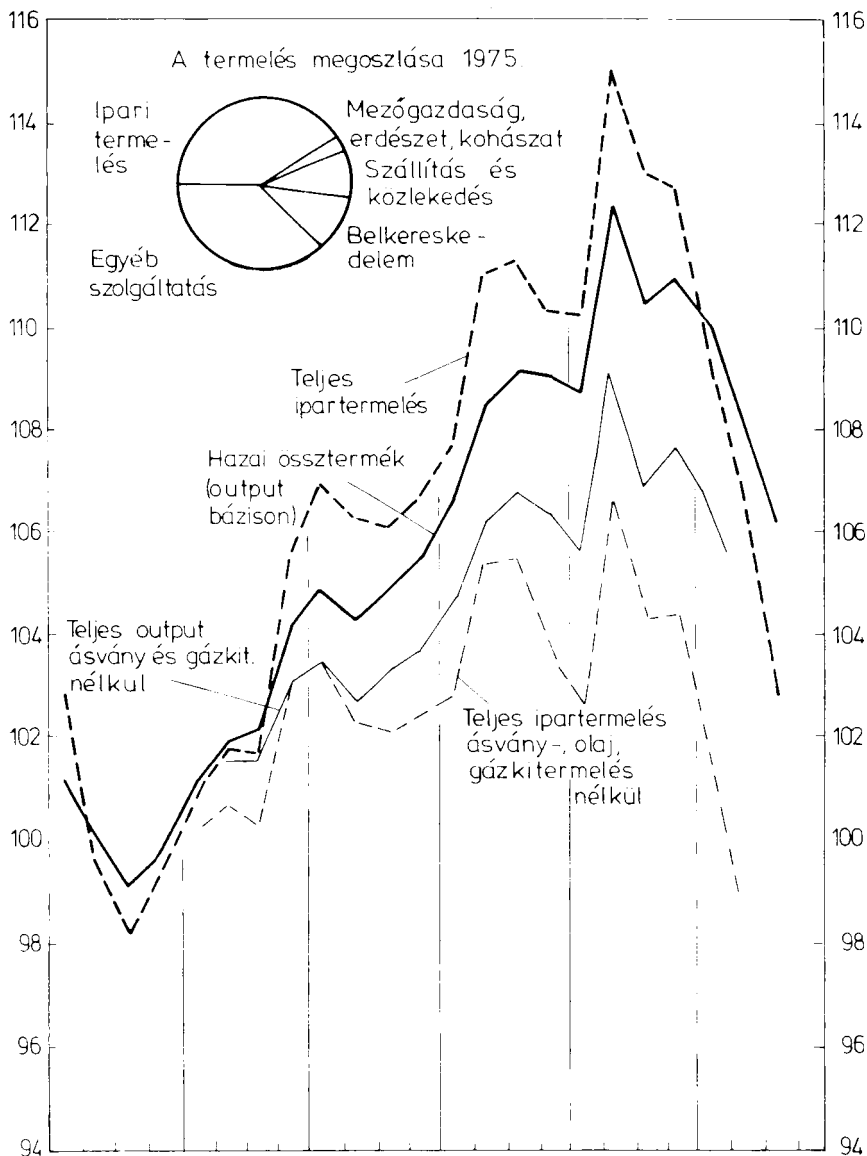
Forrás: Central Statistical Office, Economic Trends No. 327. January 1981.

A növekedés tekintetében a legrosszabb a helyzet a fémfeldolgozóiparban, ahol egy év alatt 16 százalékkal esett vissza a termelés. Nem kevésbé kritikus a helyzet a nem is olyan rég még nagy hírű angol hajó-, autó-, acél-, vegy-, textil-, bőripar és egyes gépipari termékek esete sem. A Dun and Bradstreet pénzintézet jelentése szerint tavaly rekordot ért el Angliában és Walesben a csődbement cégek száma. Csak 1980 negyedik negyedében telente 160 vállalatot számoltak fel, egész évben felszámolt cégek száma ezzel 6814-re rugott, ami több mint másfélszerese az 1979. évinek. A hitelképtelenné vált cégek számára is közel 10 százalékkal emelkedett. Ugyanakkor a működő vállalatok 84 százalékánál kihasználatlanok a kapacitások. Csak egy konkrét példa: a világhírű angol autóiparban az ötvenes évek óta nem termeltek olyan kevés személygépkocsit, mint 1980-ban. Mindössze 924 ezer személyautót állítottak elő 13,6 százalékkal kevesebbet mint az előző évben. 1979-ben 1,51 millió, 1978-ban 1,72 millió személygépkocsit értékesítettek a brit piacokon, azonban az újonnan vásárolt autókna mintegy 57 százaléka külföldi, ugyanakkor a British Leyland angol piaci részaránya egy év leforgása alatt 30 százalékról 20 százalékra szorult vissza. Mindezek az adatok rávilágítanak a recesszió tényleges mélységeire.

A munkanélküliség rohamos növekedése mindenki számára még nyilvánvalóbb, nem telik el két hónap, hogy ne adnának a tömegtájékoztatási eszközök hírt tömeges elbocsátásokról, illetve ezek elleni tiltakozásokról. A munkanélküliség az 1920–30-as évek nagy világválsága óta nem látott szintre szökött fel, 1980-ban elérte a 2224 000 főt, amely megközelíti a munkaképes lakosság 9,3 százalékát. Barry Moore és John Rhodes cambridge-i közgazdászok legfrissebb vizsgálatai alapján ez az arány Nagy-Britannia egyes vidékein, főleg az elmaradottabb nyugati és északi iparvárosokban elérheti a 20–30 százalékot, amelyben különösen nagy súllyal szerepelnek szakképzetlen, fiatal, színesbőrű és/vagy ún. lemaradó ágazatok dolgozói, amit különösen veszélyesnek ítélnék szociális szempontból. Különböző gazdasági előrejelzések a jelenlegi tendencia folytatódása esetén már 1982-re 3 milliós munkanélküliséggel számolnak.

A jelenlegi konzervatív kormány egyetlen eredményeként fő célkitűzésének, az infláció bizonyos mérséklődését, a korábbi 18–20 százalékos növekedési rátájának tavaly 15,3 százalékra „szelidülését” könyvelheti el. Ennek ellenére a legfrissebb összehasonlító adatok szerint is, London napjainkban Európa első, a világon pedig Tokió után a második legdrágább városává vált. A bérek növekedése ezzel azonban nem tartott lépést. 1980. során a legnagyobb gazdasági és politikai súlyú szakszervezetek és nagyvállalatok általában kiegyeztek a mintegy 10–13 százalékos béremelési javaslattal. A bányászok például 25 százalékos bérkövetelésével szemben megelégedtek a 13 százalékkal, az autóiparban a 20 százalékos bérköveteléssel szemben 7 százalékkal, míg a gépiparban kiegyeztek 8 százalékos átlagos béremeléssel. Mindebben persze nem kismértékben közrejátszott a munkanélküliség magas szintje és növekvő rátája, hiszen pár évvel ezelőtt még amikor a munkanélküliség szintje a jelenlegi felét sem érte el a szakszervezetek 30–40 százalékos béremeléseket is kiharcoltak, ami viszont a termelés költségshívnálára gyakorolt hosszú távon erős nyomást.

Ezek a bajok egymásba kapcsolódó bűvös kört alkotnak és kölcsönösen felerősítve egymás hatásait jogot formálhatnak arra, hogy a közgazdászok által sokat vitatott és korántsem oly magától értetődő „brit betegség” magyarázatául szolgáljanak. Ha elfogadjuk azt, hogy Angliában erősebbek versenytársaiénál a bérek és fizetések nyomása,



2 ábra. Az ipartermelés növekedési indexe Nagy-Britanniában (1975–1980)  
(1975=100)

Forrás: CSO Economic Trends alapján

akkor ez az angol árukat túl drágává teszi, rontja nemzetközi versenyképességüket és ezzel a fizetési mérleget. A túl drága árak miatti alulkereslet következtében kihasználatlanok, akár a munkát, akár az állótőkét tekintve az erőforrások. Ezek a körülmények kedvezőtlenül befolyásolják mind a beruházások, mind a növekedés hosszabb távú alakulását és beindítanak egy negatív visszacsatolást. Az egy főre jutó kibocsátás volumenének lassú növekedése, illetve relatív vagy abszolút csökkenése a bérinflációt még inkább inflatorikusabbá teszi a végtermékek árát tekintve. A költségnyomásos infláció összezsugorítja a profitokat (a világháború óta a beruházott tőke jövedelmezősége éppoly folyamatosan csökkent Nagy-Britanniában, mint ahogy a bérek és a jövedelmek emelkedtek), ez csökkenti a beruházásokat mind a kapacitásokba, mind a termékek továbbfejlesztésébe, ami viszont nemcsak az ország további növekedési kilátásait súlyosbítja, hanem lelassítja a gazdaság egész innovációs folyamatát is. A tőke részaránya a bruttó társadalmi termékben a hetvenes években kevesebb, mint 15 százalékra csökkent. Ez az a szint – állapítja meg D. H. *Aldcroft* közgazdász professzor –, amely alatt igen nehéz kielégítő növekedési ütemet fenntartani. Az előbbieket következtében a termelékenység is csak lassan nő és nem képes lépést tartani versenytársaival. Míg a brit termelékenység szintje az ötvenes években mintegy másfélszeresen meghaladta például az NSZK vagy Franciaország átlagát napjainkban az egy foglalkoztatottra jutó kibocsátást tekintve ezektől az országoktól mintegy 60, illetve 50 százalékkal marad el. Az elmúlt évtizedben a lemaradás nemhogy csökkent volna, de állandósulni látszik, az 1970–78 átlagában a brit termelékenység-növekedés évi alig 0,5 százalék, szemben Franciaország, NSZK 3,7–3,9 és Japán mintegy 6 százalékos emelkedésével. Úgy tűnik e tendenciában a közeljövőben sem várható változás. A beruházásokat megbénító rendkívül magas, mintegy 16 százalékos kamatlábakat a CBI (a Brit Gyáriparosok Szövetsége) követelése ellenére is alig csökkentették. Ha a jelenlegi tendencia folytatódik – és úgy tűnik, hogy a Thatcher konzervatív miniszterelnök-asszonynak a komor kép ellenére sem áll szándékában eddigi arányvonalán változtatni –, akkor előrejelzések szerint a beruházások már 1981-ben további mintegy 10 százalékkal csökkennek.

Ezek a kumulatív folyamatok újra és újra a termelés növekedési ütemének lelassulását, sőt abszolút csökkenését, a termelőkapacitás általános avulását, kedvezőtlen gazdasági struktúra kialakulását és konzerválódását és elsősorban a feldolgozóipari termékek nemzetközi versenyképességének romlását indukálják.

Azt a jelenséget, amikor a feldolgozóipari hosszú távon veszít a gazdaság strukturájában betöltött súlyából, az angol közgazdászok saját műszavukkal „*dezindusztrializációként*” emlegetik. A közfelfogás ezt a folyamatot a feldolgozóipari foglalkoztatottak számának hosszú távú csökkenésével és az általános munkanélküliség növekedésével társítja. 1960-tól a feldolgozóipari foglalkoztatottak aránya valóban jelentősen csökkent nemcsak Nagy-Britanniában, hanem az OECD-országok közül Belgiumban, Hollandiában, Svédországban és az USA-ban is. A csökkenés különösen a hatvanas évek végétől gyorsult fel, az Egyesült Királyságban például 1,1 millióval esett vissza a feldolgozóipari foglalkoztatottak száma, részaránya pedig 34,7-ről 30,1 százalékra csökkent 1969–76 között. 1974-től Franciaországban, NSZK-ban és Olaszországban is hasonló jelenségek tapasztalhatók. Számos, a dezindusztrializáció problémakörével behatóan foglalkozó közgazdász (F. T. *Blackaby*, Ajit *Singh*, C. J. F. *Brown*, Vincent *Cable*, Nicholas *Kaldor* stb.) szerint

a deziparosodás távolról sem magyarázható csak a belgazdaság kumulatív folyamataival, mivel az éppúgy felvet nemzetközi strukturális illeszkedési kontextusokat is.

„*Ki kell szállni a versenyből?*”

Manapság sokan – mind a közgazdászok, mind a laikus közvélemény körében – úgy vélik, hogy Anglia és számos stagnáló gazdaság számára hátrányos a nemzetközi versenyben való részvétel, mivel a nemzetközi kereskedelem jelenlegi rendszerében azok a szabályok, amelyek alapján a világkereskedelem bonyolódik és azok az elméletek, amelyek ezek a működési szabályok épülnek nagyban közrejátszanak abban, hogy Nagy-Britanniában a magas munkanélküliség és infláció stabilizálódjék. Ezt alátámasztani látszanak a következő statisztikai adatok: a világ feldolgozóipari kereskedelmének még harmadát adta Anglia a századfordulón, a hatvanas évek elejére ez az arány mintegy 14 százalékra zsugorodott és a hatvanas, hetvenes évek folyamán a részaránycsökkenés tovább gyorsult, 1978-ra mintegy 7 százalékra süllyedt. Hogy itt a legtöbb OECD-országától merőben eltérő folyamatról van szó, azt az is bizonyítja, hogy hasonló időszakban – USA kivételével – minden ország súlya nőtt az iparcikkek világkereskedelmében, miközben az OECD feldolgozóipari világrészesedése ugyan csökkent. Nagy-Britannia és az Egyesült Államok térvesztése a feldolgozóipari világpiacon, annak ellenére is bekövetkezett, hogy érdekes módon ezekben az országokban volt relatíve a legalacsonyabb a bérköltség és az exportárak növekedése adott periódusban (lásd 1. táblázat adatait).

1. táblázat  
*Export megoszlás, exportár-versenyképesség és bérhatékonyság Nagy-Britanniában és más fejlett tőkés országban, 1964–77*

Év	US	Japán	NSZK	Franciaország	Olaszország	Nagy-Britannia
<i>Világ feldolgozóipari exportban való részarány (%)</i>						
1964	21,5	8,1	19,3	8,7	6,3	14,4
1970	18,5	11,7	19,8	8,7	7,2	10,8
1974	17,2	14,5	21,7	9,3	6,7	8,8
1977	15,9	15,4	20,8	9,9	7,4	9,3
<i>Egységnyi feldolgozóipari export értéke (US \$) éves százalékos változás</i>						
1964–74	5,4	7,5	7,2	5,9	5,1	5,6
1970–74	8,2	16,0	14,5	12,8	11,4	11,2
1970–77	11,0	14,5	16,3	15,7	15,3	14,2
<i>Termékenységre jutó bérköltség (US \$) éves százalékos változás</i>						
1964–74	2,1	8,6	8,3	4,2	7,0	5,2
1970–74	3,1	19,1	14,4	11,6	11,2	9,7
1970–77	8,0	23,7	19,3	15,6	14,7	13,7

Forrás: Ray, C. F.: Labour costs in OECD countries, 1964–75, National Institute Economic Review, November, 1976.; Brown, C. J. F. and Sheriff, T. D.: De-industrialisation, a back ground paper, 1979.; OECD, 1979, Economic Outlook, Occasional Studies, Paris

*Kaldor* ezt a jelenséget azzal a számos művében kifejtett koncepcióval magyarázza, miszerint a nemzetközi piaci viszonyok nem az egyensúlyi helyzet felé terelik a gazdaságokat, hanem egyfelől egyre kedvezőbb pozitív köröket, másfelől egyre kedvezőtlenebb negatív kimenetelű kumulatív folyamatokat indukálnak. A folyamat a sikeres gazdaságok számára további sikereket hoz, a lemaradók számára pedig egyre nehezebben behozható növekvő hátrányt, lemaradást okoz. A brit gazdaság több évtizede tartó relatív lemaradását, a feldolgozóipar meggyengülését, a dezindusztrializáció folyamatát egyre inkább felerősíti a külföldi országok konkurrenciája. A fokozódó nemzetközi verseny rontja az ország versenyképességét a hagyományos exportpiacain, nehezíti a bejutását újabb piacokra, ugyanakkor a kedvezőbb feltételű import behatolása még a hazai piacokról is kiszoríthatja.

Mint a fentiekben már utaltunk erre, ez a folyamat brit gazdaságban valóban bekövetkezett. Vajon a brit feldolgozóipar egyre akutabbá váló hosszú távú strukturális egyensúlytalansága, hazai és nemzetközi piaci térvészése felszámolására milyen intézkedéseket tesz, illetve tervez a jelenlegi kormány? Ebben a helyzetben a konzervatív kormány legfőbb célkitűzése a Milton *Friedman* által képviselt monetarista gazdaságirányítási modellnek megfelelően az infláció visszafogása, másrészt a szabadpiacibb mechanizmusok előmozdítása, az állami szektor arányának csökkentése, a gazdasági élet serkentése. A célok megvalósításának egyetlen eszközül a Thatcher kormány a pénzpolitikát, a forgalomban levő pénzmennyiség szabályozását használja. A „stratégia” hatékonyságáról csak annyit, hogy amióta ez az egyetlen és központi gazdaságpolitikai célkitűzés, a forgalomban levő pénzmennyiség nemcsak hogy nem csökkent, hanem *Kaldor* professzor hozzávetőleges számításai alapján még mintegy 20 százalékkal nőtt is.

A forgalomban levő pénzmennyiség ellenőrzésével összhangban a kamatlábakat és a font sterling árfolyamát mesterségesen rendkívül magas szinten tartották. Ha ez a szint, olyan, hogy a leggazdaságtalanabb üzemek működését teszi lehetetlenné, akkor hatékony gazdaságpolitikának tekinthető, azonban, ha a közepesen termelők, sőt az élenjáró üzemek is tönkremennek, elvesztik versenyképességüket, — ami mint azt a fenti adatok is bizonyították, jelenleg Angliában történik —, akkor sokkal kevésbé tekinthető hatékonynak, hosszú távon folytathatónak. Erről Sir Terence *Beckett* a CBI, Brit Gyáripárosok Szövetségének elnöke a múlt év végén a következőket mondta: „Az inflációval összefüggő nehézségek felszámolásához ipari bázisunkat nem szabad annyira tönkretenni, hogy a feldolgozóipar végül már egyáltalán ne legyen képes kivenni részét a recessziót követő fellendülésből”. Ennek ellenére, hogy a gazdaságpolitikai helyességét már a konzervatív párton belül is egyre erőteljesebben vitatják, Thatcher miniszterelnök-asszony nem hajlandó gazdaságpolitikáján változtatni, mondván „a helyzet először romlani fog, s csak azután fog javulni”.

Ezt az optimizmust csak csekély szakember osztja. Sokak véleménye szerint a monetáris restriktió bár rövid távon, a font sterling megerősödése révén, mérsékelné az infláció ütemét, de néhány év után e politika foglalkoztatottsági és növekedési hatásai miatt saját korlátaiba ütközne. A jövedelempolitikát és a leértékelést különböző okoknál fogva közép távon nem tekintik hatékony intézkedésnek. Az egyetlen út sokak szerint, ezért a kereskedelem szabályozása, az importellenőrzés bevezetése. Egyesek, különösen a cambridge-i csoport éppen a *Kaldor*-i elvekből kiindulva arra a végső gyakorlati következtetésre jutnak, hogy a gazdaság talpra állásához Nagy-Britanniának időlegesen „ki kell



szállni a versenyből”, és következetesen sikraszállnak Nagy-Britannia EGK-ból való kilé-  
pése és a szigorú importkorlátozások bevezetése mellett.

A végkövetkeztetés látszólagos evidenciája ellenére, túl sok kérdést hagy nyitva. A  
brit ipar a kereskedelmi korlátok mögött miért ne hanyatlana tovább, erre nincs semmi  
garancia. Számos példa áll rendelkezésünkre, hogy a nemzetközi versenytől, munka-  
megosztástól való akár részleges elzárkózás hogyan konzerválhatja egy gazdaság szerkezeti  
gyengeségeit, strukturális lemaradását. Felmerül továbbá, hogy mely termékek importját  
kellene ellenőrizni és befagyasztani, megvalósítható-e ez a kereskedelem és termelés  
jelenlegi diverzifikációs szintjén, a különböző termelési vertikumok közötti kölcsönös  
szállítási kapcsolatok részletes figyelembevételével? Ha feltételezzük, hogy ilyen „techni-  
kai” akadályok leküzdhetők, akkor ezek az importkorlátozó intézkedések nem váltanak-e  
ki jogosan a partnerországokból a későbbiekre nézve is negatívan ható megtorló intéz-  
kedéseket? Végül, ha elfogadjuk azt az elgondolást, hogy amiként a „gyermek ipar”  
(infant industry) védelemre szorul, úgy az „előregedett ipar” is támogatásra szorul, hogy  
kedvezőtlen életfolyamatai ne indukáljanak életveszélyes kumulatív folyamatokat, akkor  
vajon mi serkentené ezeket a Kaldor-i értelemben vett negatív körökön mozgó gazda-  
ságokat, hogy irányt változtatva erről letérjenek? Mi lenne képes a versenytényezők  
kihívó hatását helyettesíteni, a gazdasági struktúraátalakulást felgyorsítani?

#### *A fejlődő országok iparcikkexport expanziója*

Az importkontroll hívei – légyenek azok a növekvő munkanélküliség hatására  
szakszervezeti vezetők, hétköznapi emberek vagy az import restriktciók formáiról, mér-  
tékéről különböző elveket valló üzletemberek, közgazdászok stb. – általában megegyez-  
nek abban, hogy a legnagyobb fenyegetést és kihívást az ún. újexportőrök iparcikk-  
exportjának expanziójában, a feldolgozóipari importbehatolásukban vélik felfedezni, és  
ennek a véleményüknek mind követelőbben hangot is adnak.

Az a tény valóban, hogy a fejlődő országok az elmúlt két évtizedben rendkívüli  
ütemben építették ki ipari kapacitásukat és iparfejlődésük üteme messze meghaladta a  
világtálatgot. A húsz éves periódus második felében átlagos ipari növekedési trendjük alig  
változott, míg a fejlett ipari országokban lassuló tendenciájú volt. A fejlődő országok  
iparfejlődése 1968-tól kétszer olyan gyors volt, mint a fejlett országoké, az 1973-at  
követő recesszió is kevésbé érintette a harmadik világ általános iparfejlődését, még ebben  
a szakaszban is képesek voltak a magas növekedési ütem fenntartására, sőt néhányan az  
ütem növelésére is.

A harmadik világ iparfejlődésének egyik fontos konzekvenciája gazdasági struk-  
túrájuk jelentős megváltozása. A feldolgozóipar GDP-n belüli részaránya átlagosan 15  
százalékról mintegy 25 százalékra emelkedett 1960–1980 között. Iparfejlődésük nem-  
csak néhány szektorra korlátozódott, hanem széles bázison következett be, világrészese-  
désük a legtöbb ágazatban nőtt. Különösen erőteljes volt a nem-könnyűipari ágazatokban  
térnyerésük, a nehéziparuk a hazai feldolgozóiparon belül túlsúlyra jutván a világ nehé-  
ipari termelésében való részesedésük 4,9 százalékról 6,2 százalékra, a könnyűiparban  
11,8 százalékról 12,4 százalékra emelkedett 1960–1980 között. Azonban a világ össz-  
feldolgozóipari termelésében való arányuk mintegy 6 százalékról csak 9 százalékra módó-

sult. Egyes ágazatokban való teljesítményük azonban kiemelkedő volt. Például a világ nyersacéltermelésében részarányuk 2 százalékról 11 százalékra módosult az 1950–1977 közötti periódusban és a kapacitásbővítések, új beruházások figyelembevételével 1985. termelésük várhatóan megháromszorozódik így világrészesedésük mintegy 15 százalékra emelkedik.

2. táblázat  
A feldolgozóipari hozzáadott értékek növekedése  
folyó áron, országcsoportonként (százalékban)

Időszak	Fejlett tőkésországok	Fejlődő országok	Szocialista országok
1960–1970	6,2	7,2	9,6
1970–1980	3,2	6,7	7,3

*Forrás:* UNIDO a Statistical Review of the World Industrial Situation 1980. alapján.

Számos fejlődő ország ipari bázisa fokozatos kiépülésének másik kiemelkedően fontos konzekvenciája a nemzetközi munkamegosztás hagyományos rendjének fel-lazulása, a világgazdaság és a nemzetközi ipari munkamegosztás szerkezeti átalakulása. A hatvanas évek második felétől a fejlődő országok egyre szélesebb körére kiterjedő erőteljes, exportorientált iparosodási folyamat és ezzel párhuzamosan az iparcikkek kétirányú kereskedelmének fokozatos megindulása alapvetően meggyorsította a nemzetközi munkamegosztásnak a fejlődő országok nyerstermék szállítói és a fejlett tőkés országok feldolgozott iparcikk exportőri szerepén alapuló merev tradicionális rendjének átformálódását. Világgazdasági pozícióik ettől kezdve fokozatosan megerősödtek nemcsak nyersanyagexportőröként, hanem, ami a világgazdaság történetileg új jelensége, iparcikk előállítói és exportőri minőségben is. A fejlődő országok elmúlt két évtizedes kiemelkedő globális ipari teljesítménye —, mely jelentőségében a XVIII–XIX. század ipari forradalmához vagy a szocialista országok II. világháborút követő gazdaságfejlődéséhez hasonló — kikényszerítette a fejlett és a fejlődő országok közötti ipari munkamegosztás kibontakozását és mind több területére való kiterjedését.

A legfrissebb adatok szerint a harmadik világ fejlett ipari országokba irányuló teljes exportjának értéke 1970–1979 között mintegy meghétszereződött, 44,6 milliárd dollárról 308,3 milliárd dollárra nőtt. Ezen belül a nem-kőolajtermelő fejlődő országok késztermékelexportja mintegy 13,5-szörösére növe, 19,7 százalékról, azaz 8,79 milliárd dollárról 38,5 százalékra, 118,7 milliárd dollárra emelkedett. Ez annyit jelent, hogy a fejlődő országok fejlett tőkés, elsősorban OECD-országokba irányuló késztermékelexportjának üteme több mint kétszeresen felülmúlta az OECD országok teljes késztermék importjának növekedési rátáját az elmúlt évtizedben, míg a hatvanas években azzal megegyezett, és mintegy négyszer gyorsabb volt termelésük átlagos növekedési üteménél. Feldolgozóipari export expanziójuk egyre szélesedő bázisú: nemcsak olyan tradicionális termékek tartoznak bele, mint élelmiszer-, textil-, bőr-, cipő vagy ruhaipari termékek, hanem jelentősen nőtt például a gépipari és fémtermékelexport, melynek részarány-növekedése több mint 2,5-szeresen (39 százalék) meghaladta az átlagot 1970–1979 között,

így ez a szektor vált 1976-tól a harmadik világ nem-olajtermelő országainak második legnagyobb feldolgozóipari bevételi forrásává. Annak ellenére, hogy a fejlődő országok piaci súlya jelenleg még alacsony a fejlett tőkés országokban, részarányuk minden ország piacán jelentősen nőtt az elmúlt évtizedben.

3. táblázat  
A fejlődő országok iparcikkexportjának piaci részaránya  
a legfőbb felvevő piacokon, 1961–1978 (%)

	1961	1965	1969	1973	1978
EGK 9 piaca	4	5	6	5	7
USA piaca	11	12	12	16	17
Japán és a többi fejlett piac- gazdaság	4	4	4	6	7
OPEC-országok piaca	3	5	7	8	7
Többi fejlődő ország piaca	4	5	8	10	11

*Forrás:* Cambridge Economic Policy Group (CEPG), Economic Policy Review, 1979. 5., Cambridge alapján.

Számos új, nem tradicionális iparcikkexportőr megjelenése a világpiacra és gyors-ütemű import behatolásuk a fejlett ipari országok piacaira aktuálisan is, de méginkább a jövőben potenciónalisán is konkurenciát jelent a tradicionális ipari országok számára, nemcsak számos munka-intenzív ágazat, hanem egyes tőkeintenzív szektor területén is. Minthogy a világgazdasági folyamatok felgyorsulása folytán a nemzetközi munkamegosztás és a strukturális átalakulás követelményeihez való alkalmazkodás mértéke döntően befolyásolja napjainkban az egyes országok világgazdasági pozícióit, a fejlődő országok alacsony bérköltségű, jelentős árelőnyű, adaptív iparcikkexportjának expanziója különösen élesen vethet fel illeszkedési és szerkezetátalakítási problémákat a strukturális fejlettség alacsonyabb fokán álló és/vagy előregedett gazdaságszerkezetű, a világgazdaság változásaira csak lassan reagáló, kevésbé adaptív országok számára. Nagy-Britannia évtizedek során bekövetkezett, az előzőekben bemutatott fokozódó lemaradása következtében egyértelműen ez utóbbi kategóriába tartozik.

#### *Az „újonnan iparosodó országok” (NICs) kihívása?*

A fejlődő országok egy szűk, de bővülő csoportja különösen sikeres volt saját ipari kapacitásai kiépítésében és feldolgozóipari exportjuk növelésében. Mindössze három ország – Dél-Korea, Tajvan és Hong Kong, összesen 60 millió lakossal – adta a mintegy 2 milliárdos népességű 80 nem-kőolajexportáló fejlődő ország fejlett országokba irányuló iparcikkexportjának felét 1978-ban, további négy országgal – Mexikó, Brazília, Szingapúr, India –, pedig mintegy háromnegyedét. Az említetteken kívül azonban még számos ún. nem-tradicionális exportőr ért el kiemelkedően magas növekedési rátát iparcikk kivitelében, ezek: Malaysia, Pakisztán, Irán, Fülöp-szigetek, Thaiföld, Argentína, Spanyolország, Portugália, Izrael, Málta, Jugoszlávia, Görögország, Törökország és bele-

értik e kategóriába Lengyelországot, Romániát és Magyarországot is. Nagy-Britanniában, a Foreign and Commonwealth Office elemzése alapján az „új-exportőrök” e heterogén csoportját, melynek iparcikk kiviteli expanziója kiemelkedően magas volt, Newly Industrialising Countries (NICs) fogalom alatt vizsgálták. A NICs számára azonban nincs egyetlen, nemzetközileg általánosan elfogadott lista annak ellenére, hogy jelentőségüket mindenhol elismerik most már. Egy korábbi OECD-tanulmány csak Hong Kong, Dél-Korea, Tajvan, Szingapúr, Brazília, Mexikó, Spanyolország, Portugália, Jugoszlávia, Görögország, Törökország fejlődését értette NICs alatt. E tanulmány keretében az angol értelmezést követjük, hiszen nem véletlen a lista ilyen jellegű kiterjesztése Angliában.

Az ún. NICs jellegzetességeinek, növekedésméleti újszerűségének, a fogalomba sorolt országok hasonló és eltérő vonásainak részletes elemzésére itt most nem térnek ki, csak a tanulmány szempontjából fontos néhány vonás kidomborítására szorítkozom.

Az újonnan iparosodó országokat – függetlenül export-orientált vagy import-helyettesítő jellegüktől – általában aszerint definiálják, hogy az ipari termelés a GDP-nek bizonyos minimális részarányát meghaladja-e (leszámítva a hazai nyersanyagok elsődleges feldolgozását) és az ipar növekedési üteme felül múlja-e a nyugat-európai és az észak-amerikai országokét. Dél-Korea ipari termelése kimagaslóan gyorsan, átlagosan évi 20 százalékkal nőtt 1963–1980 között és még az 1973-at követő gazdasági depresszió időszakában is képes volt a növekedési ráta évi 26,6 százalékra való további emelésére. Hasonló időszakban az ipartermelés átlagosan évi 16,5 százalékkal nőtt Tajvanon, 14 százalékkal Hong-Kongban. A NICs, mint csoport évi átlagos 9 százalékos ipari növekedése ugyan valamivel lassúbb volt Japánénál, de kétszer gyorsabb a fejlett tőkés országok átlagánál. Következésképpen a NICs részaránya a tőkés világ ipari termelésében 5,25 százalékról 9 százalékra emelkedett az adott periódusban.

Belső iparfejlődésük egy azt meghaladó késztermékkiviteli expanzióval párosult. Dél-Korea, Tajvan, Thaiföld, Törökország évi átlagos késztermékelexportjának növekedése mintegy 40 százalék, Brazíliaé, Mexikóé, Argentínaé, Spanyolországé, Görögországé, Romániáé évi 24–33 százalék között mozgott, és a többi NICs esetében (India kivételével) is évi átlagos 10–17 százalékos szintet ért el az 1965–1973 közötti időszakban. Az olajárrobbanást követő gazdasági recesszió nyomán iparcikk exportjuk világátlagot meghaladó szintje továbbra is fennmaradt, növekedési üteme a fejlett ipari országokénál csak jóval kisebb mértékben csökkent.

Ezt a kiemelkedő dinamizmust sokan nagyon sokféleképpen magyarázzák, csak néhányat említenék röviden ezek közül. Néhány szakember a páratlan siker titkát számos újonnan iparosodó országban, elsősorban a délkelet-ázsiai országokban fellelhető, az eddigiektől merőben eltérő, új típusú iparosodási modellben véli felfedezni, mely az ún. klasszikus modellektől eltérően nem a külső erőforrások bevonására és az ott termelt többletjövedelmek allokációjára és redistribúciójára épül, hanem egy sajátos mechanizmuson keresztül maga az ipar képes saját belső akkumulációs források előteremtésére. Más nézetek a hazai ipar protekcionista védelmének és az exportorientáció vagyis a kifelé nyitás sajátosan sikeres összekapcsolását emelik ki. Ugyancsak többször elhangzó érv a nemzetközi transznacionális vállalatok, a gazdasági integrációk, az állam, a hazai monopóliumok és a helyi kisüzemek hatékony együttműködését, integráns összefonódását hangsúlyozza, mely elősegíti a gyors adaptációs készséget a világgazdasági változásokhoz és ezek tolvagyűrűzését, fejlődésgeneráló hatását a belgazdaságra bér-, jövedelmi-

4. táblázat  
Az importtermékek brit piacokra való behatolásának  
általános mértéke\* (%)

	1977	1978	1979
Élelmiszerek, italok	19	17	17
Vegyipari termékek	27	29	30
Szerszámgépek	43	47	47
Ipari motorok	23	24	37
Textilipari gépek	56	58	61
Nyomdaipari és könyvkötő anyagok	52	58	62
Élelmiszerhűtőgépek	44	54	56
Tudományos és ipari műszerek	39	42	42
Elektronikai komponensek	52	53	53
Hangfelvevő és hangleadó készülékek	48	46	55
Közúti járművek	34	36	40
Papír és karton	44	46	47
Textiliák	28	31	33
Szintetikus szálak	38	40	45
Bőr és bőrtermékek	31	33	40
Ruhaneműk, cipők	25	26	30

*Forrás:* Problémes Économiqués no. 1715 alapján.

$$* \text{ Importbehatolás mértéke} = \frac{\text{import}}{\text{termelés} + \text{import} - \text{export}}$$

szakképzettségi stb. effektuson keresztül. Mindezek a nézetek együttesen valóban lényeges magyarázatot adhatnak az újonnan iparosodó országok sikerének megértéséhez.

Az újonnan iparosodó országok világátlagot jóval meghaladó ipari expanziója és ezt dinamikájában túlszárnyaló iparcikk kivitel döntő többségében a fejlett tőkés országok – köztük Anglia – piacaira irányult. Ezentúl számos nem fejlődő ország, így a szocialista országok és egyes fejlett ipari ország fejlett tőkés országokba irányuló késztermékkivitele is megélenkült.

Kiemelkedően Hong Kong, Szingapúr, Dél-Korea, Tajvan, Malaysia, Fülöp-szigetek, Thaiföld, India, Pakisztán, Irán, Törökország, Brazília, Argentína, Mexikó mellett Japán, Izrael, Málta, a fejlettebb dél-európai országok Spanyolország, Portugália, Görögország és egyes szocialista ország, így Jugoszlávia, Lengyelország, Magyarország, Románia késztermék-kivitele jelentett növekvő versenyt és kihívást a brit gazdaság strukturális illeszkedése számára. A világ késztermékelexportjának 1965-ben 5 százalékát és alig egy évtized múltán már 10 százalékát tette ki a 23 újonnan iparosodó ország exportja. 1965–1973 közt a NICs csoport átlag évi 19 százalékkal növelte késztermék kivitelét, míg a feldolgozóipari világkereskedelem átlagosan évi 11 százalékkal emelkedett. Egyes ország ennél jóval magasabb rátát is elért. 1973-at követően a világrecesszió következtében a legtöbb országban némileg csökkent a késztermékelexport növekedési rátája, a lassulás mértéke azonban jóval kisebb volt a világátlagénál.

Ez a kiemelkedő exportdinamizmus meglehetősen ijedelmet, sőt félelmet keltett számos régi ipari országban, különösen azokban, melyek amúgy is súlyos strukturális gondokkal küzdenek, mint például Nagy-Britanniában és bizony nem is ritkán hajlamosak az angol gazdaság összes baját éppen az „újonnan iparosodott országok” „áruinváziójának”, „import behatolásának” és ebből a brit gazdaságra háruló fenyegetésnek tulajdonítani. Nagyon érdekes megfigyelni azt az általános reakciót, mely az angol bajok szöbe kerülésekor a döntő okok között a korlátlan importversenyt említi és első mondatok között az importkorlátozás mielőbbi bevezetésének szükségességét követeli. S a vásárló valóban hajlamos azt hinni a londoni kirakatokat nézve, hogy az angol piacot elárasztották olcsó, mutatós külföldi áruk, melyekkel egyes árucikkek esetében valóban nem képes versenyezni az angol ipar, hiába a „Battle for Britain” minden hangzatos jelszava újságokban, plakátokon, a televízióban.

A közvéleményben nem ritka az a szélsőséges felfogás sem, mely arra hivatkozik, hogy Nagy-Britannia éppen önmagát és „segély-orientált” gazdaságpolitikát okolhatja lemaradásáért. Érvelésük szerint a segélyezéssel nemcsak hogy az országban megtermelt többlettermek egy részét elvonja a hazai tőkeakkumulációtól és ezzel tovább nehezíti a hazai innováció előrehaladását, hanem még ráadásul más országokba való átcsoportosításával saját maga fejleszt ki önnön versenytársait. A gazdasági feltételek keményedésével a közvélemény változását nagyon élesen fejezte ki egy részletes felmérés: (V. Cable and I. Rebelo: Britain's Pattern of Specialisation in Manufactured Goods with Developing Countries and Trade Protection, World Bank Research Paper.). A kérdések inkább a segélyezéssel függtek össze, mint az Észak–Dél probléma-körrel, azonban a válaszok kifejezték a közvélemény ezzel kapcsolatos véleményét is. Az első felmérés a hatvanas évek végén döntően szimpátiát, kiállást jelentett, 60% felett a megkérdezettek amellet foglaltak állást, hogy „Angliának kötelessége a szegény országok megsegítése”. A hetvenes évek második felében készült kontrollvizsgálat már lényeges változást tükrözött a véleményekben. Már mindössze a megkérdezettek 47 százaléka volt a szegény országok megsegítése, támogatása mellett a hét évvel korábbi 62 százalékkal szemben és 39 százalék határozottan elvetette ezt a törekvést (korábban 29%) az angol gazdasági kilátások pesszimiztikus megítélésére hivatkozva: „Anglia túl szegény” vagy „Nagy-Britanniának is megvannak a maga problémái” felkiáltással. Párhuzamosan ezzel Nagy-Britannia tartósan a világ 3. legnagyobb nettó segélyezői minőségéből a 6. helyre szorult vissza. Mindez még nyilvánvalóbbá vált a Brandt Bizottság ajánlásaira való hivatalos angol reagálásban. Érdekes volt megfigyelni azt a széles körű érdeklődést, mely ezt a felhívást övezte.

A hivatalos állásfoglalásról, annak ellenére, hogy Anglia elsők között válaszolt a felhívásra, ez nem mondható el. A válasz a határozott elutasítása volt a programban való részvételnek. Nemzetközi szinten közös fellépés elutasítása a közös érdekek egyeztetése, a hatékonyabb nemzetközi forráselosztás az infláció elleni harc érdekében brit részről nem kizárólag a Milton Friedman-i „laiser fair” elven alapuló nem-beavatkozó monetarista politika következménye, hanem kifejezi azt a megközelítést, mely inkább problémaforrásként, Anglia számára gazdasági, társadalmi, politikai teherként kezeli a fejlődő országokkal való együttműködést, hivatkozva a növekvő hazai munkanélküliségre, költségvetési teherre, fizetési mérleg problémákra.

5. táblázat  
Az újonnan iparosodó országok  
késztermék-exportjának növekedési rátái (%/év)

	1965–73	1973–78	A csoport teljes exportjában való súlya (%)
<i>Gyorsan növekvők</i>			
Tajvan	38	11	10,7
Dél-Korea	43	22	8,3
Thaiföld	39	(24)	1,6
Törökország	39	15	0,6
			<hr/> 21,2
<i>Latin Amerika</i>			
Brazília	26	12	5,0
Mexikó	25	4	2,3
Argentína	25	–	1,6
			<hr/> 8,9
<i>EGK-tagjelölt</i>			
Spanyolország	24	11 <sup>a</sup>	11,2
Portugália	12	–12 <sup>a</sup>	2,7
Görögország	30	17 <sup>a</sup>	1,9
			<hr/> 15,8
Hong Kong <sup>c</sup>	16	9	9,8
Szingapúr <sup>c</sup>	17	10	4,8
Malaysia	17	16	1,4
			<hr/> 16,0
<i>Lassabban növekvők</i>			
Jugoszlávia	10	9	6,2
India	3	7	3,9
Pakisztán	10	(–9)	1,2
Fülöp-szigetek	11	(14)	0,5
			<hr/> 11,8
Lengyelország	16 <sup>b</sup>	2 <sup>a,b</sup>	12,5
Magyarország	16 <sup>b</sup>	–2 <sup>a,b</sup>	9,2
Románia	33 <sup>b</sup>	4 <sup>a,b</sup>	4,6
			<hr/> 26,3

<sup>a</sup>1973–75,

<sup>b</sup>Csak OECD-be irányuló export.

<sup>c</sup>Nagyarányú reexport belefoglalva.

*Forrás:* UN Yearbook of International Trade Statistics.  
OECD Trade by Commodity. IMP.

A fentiekkel kapcsolatban a félelmek a fejlődő országok, különösen pedig az újonnan iparosodott országok „gazdasági fenyegetésével” kapcsolatban túlzottnak és indokolatlannak tűnnek. Azonban hibás lenne e hatást alábecsülni és akár elsiklani a probléma felett. Nagy-Britannia több mint 10 millió £ értékben importál a 23 újonnan

iparosodó országból és ehhez összegeződik még a nagyarányú japán import. Jelenleg a brit feldolgozóipari import több mint 10 százaléka származik a NICs-ből és mintegy 6 százaléka Japánból. A probléma azonban jóval jelentősebb, mint ezt a 10 százalékos részarány sugallja:

- a) Részarányuk, térhódításuk meglehetősen gyorsan nő. Míg 1965–1970 között a brit feldolgozóipari importban a NICs részarány 8,2, a Japán részarány pedig 2,8 százalékos szinten mozgott, 1978-ra már 10, illetve 7,7(!) százalékos részesedést értek el.
- b) Behatolásuk jóval magasabb lenne olyan restriktciók nélkül, mint például a Multi-Fibre Agreement.
- c) A 10 százalék csak egy átlagot fejez ki, mint ezt a későbbiekben látni fogjuk, egyes ágazatokban, termékcsoportokban jóval magasabb a súlyuk, részesedésük.
- d) Helytelen lenne a régi ipari országok és a NICs közötti versenyt kizárólag a belső piacok területére korlátozni. Hiszen a harmadik piacokon való versenyük az árúk elhelyezéséért hasonlóan jelentős. Ennek ellenére e területen még nagyon kevés elemző tanulmány készült az egyes fejlett ipari államok és a NICs vonatkozásában.
- e) A kilátások megítélésénél figyelembe kell venni azt az óriási ütemet, ahogy egyre több fejlődő ország bővíti ipari kapacitásait a már fejlettebb technikát, technológiát igénylő ágazatok területén is, egyre inkább képessé válva viszonylag bonyolultabb beruházási javak előállítására.

Probléma akkor merülhet fel, ha az erősen versenyképes NICs import meglehetősen erőteljesen behatol a piacokra és különösen akkor, ha ez a folyamat gyors és váratlan. Az importbehatolás mértékére csak szélesebb termék főcsoportok körére állnak rendelkezésre statisztikai adatok, annak ellenére, hogy a behatolás köztudottan termékszinten volt különösen jelentős.

A koncentráció mértéke néhány szektornál kiemelkedően magas. Például a ruhánumuk esetében a teljes hazai kínálat mintegy 15 százaléka, az import mintegy 53 százaléka, cipők esetében a hazai kínálat 15 százaléka, az import 25 százaléka, míg a textiliáknál a kínálat 10 százaléka és az import 17 százaléka származik az újonnan iparosodott országokból. E három szektoron kívül a NICs részaránya a brit feldolgozóipari importban csak 6 százalék. Bizonyos alszektorokban a hatásuk megdöbbentő. Japán például pár év leforgása alatt kiszorította a világszűk között szereplő brit motorkerékpárt a világpiacról, sőt olyan erős volt betörésük, hogy még a brit belső piacokon is erőteljesen visszaszorultak, jelenleg Japán szállítja a brit motorkerékpár import mintegy 80 százalékát. Japán, Hong Kong és Dél-Korea adja a brit evőeszközimport 75 százalékát, Távol-Keletről származik az ország óraimportjának 18 százaléka, ebből egyedül Hongkong 13 százalékkal részesedik, televízió, tranzisztor, rádiócsőimport 11 százaléka Japánból, 9 százaléka a távolkeleti országokból érkezik. Az újonnan iparosodott országok részaránya a brit feldolgozóipari importban gyorsan nőtt: 1970–1976 között például Szingapúr részaránya a brit orvosi gumiiparban 0,5-ről 36 százalékra emelkedett, lemezjátékok, magnók behozatala különösen Japánból volt dinamikus, aránya a hat év leforgása alatt 17 százalékról 45 százalékra nőtt, ugyanakkor a távolkeleti behozatal 0,5-ről 10,5 százalékra emelkedett. Összehasonlításképpen megjegyezném, hogy az újonnan iparosodó országok import behatolásának mértéke a többi fejlett tőkés országban 1963 előtt nem közelítette meg a



*A fejlődő országok aránya néhány termék*

SITC	Termékcsoportok	USA	Japán	NSZK
5	Vegyí cikkek	11,7	16,2	3,5
611	Bőrárúk	56,0	77,9	22,2
63	Faipari termékek	57,7	77,9	13,2
65	Textiliák	51,1	62,8	21,0
652	Pamutzövet	75,4	56,3	19,6
67	Vas- és acélipari termékek	16,1	73,1	5,6
695	Kézi vagy gépi szerszámok	33,3	0,9	7,8
696	Késárúk	30,9	14,5	2,6
697	Fém és háztartási gépek	50,2	16,5	80,9
751	Irodagépek	12,4	17,2	7,7
762	Rádiókészülékek	51,2	99,7	36,1
763	Lemezjátsszók	13,8	58,2	6,5
764	Hírközlési berendezések	48,3	28,1	10,3
77	Elektromos erőgépek	52,6	26,2	9,4
791	Vasúti járművek	9,6	.	0,5
793	Hajók	48,7	26,8	13,7
83	Útihazmuk	82,5	14,4	45,4
84	Ruhaneműk	88,1	71,8	39,1
844	Alsóruházat szövött anyagból	97,3	95,8	71,5
85	Lábbelik	64,2	69,4	12,3
885	Órák	44,6	56,2	38,3
894	Játékok, sportszerek	68,4	33,8	28,1
76+77	Elektromos cikkek	48,7	29,9	10,6
5-8	Fejlődő országokból összes feldolgozóipari termékek	27,2	32,3	10,7
5-8	Szocialista országokból összes feldolgozóipari termékek	0,8	2,0	3,1
5-8	Fejlődő országokból származó iparcikk import (mill. \$)	35 928	9504	11 141
5-8	Szocialista országokból származó iparcikk-import értéke (mill. \$)	1083	586	3206
5-8	Teljes iparcikkbehozatal (millió \$)	131 940	29 432	103 751

*Forrás:* OECD Statistic of Foreign Trade „B” Serie 1980. alapján saját számítások.

táblázat

*importpiacán 1980-ban (százalékban)*

Anglia	Francia- ország	Olasz- ország	EGK	OECD fejlődő országok importaránya
3,0	8,9	4,6	4,4	5,5
34,8	33,2	55,4	34,6	36,4
22,4	21,5	25,4	18,1	26,8
16,9	11,7	21,3	16,1	21,2
36,4	18,9	23,3	22,9	30,9
4,0	4,9	7,8	4,6	8,2
10,3	5,4	3,4	5,9	9,2
21,2	7,3	9,4	15,2	19,5
23,9	11,2	16,2	13,7	20,0
3,6	4,9	8,3	5,4	7,0
45,0	40,2	46,0	36,3	40,9
6,8	7,0	7,5	6,4	9,4
9,8	6,1	7,4	9,5	19,2
5,6	5,1	4,3	6,2	15,4
0,5	0,6	24,1	15,8	3,8
2,4	14,3	32,3	16,4	12,7
63,8	35,1	47,6	43,6	52,6
53,3	29,2	31,1	33,8	45,5
77,4	60,8	71,9	64,4	74,3
25,3	18,2	45,4	15,9	32,5
34,7	23,4	15,4	28,7	33,2
30,0	16,7	36,8	23,9	35,9
12,0	7,9	12,7	8,6	17,9
8,9	7,3	9,1	8,6	12,2
1,2	2,0	2,7	1,8	1,5
6889	7138	4335	35 092	89 030
923	1517	1291	7239	13 936
77 095	76 679	47 673	410 300	748 063

7. táblázat  
*Magas NICs és Japán részesedésű feldolgozóipari termék csoportok  
a brit importban, 1977*

Kategória	Teljes importban való részarány				Export az import százalékában (teljes részarány)
	NICs	Japán	NICs és Japán	millió £	
Ruhaneműk	57,5	0,9	58,4	447,9	78
Utazóholmik, kézitáskák stb.	47,5	3,6	51,1	23,0	29
Cipők	43,1	0,4	43,5	93,2	48
<i>Bőr, bőráruk stb.</i>	37,1	0,9	38,0	51,1	132
<i>Fa és parafaipari áruk (bútor nélkül)</i>	33,6	0,7	34,3	106,6	23
<i>Textiliák</i>	25,4	2,1	27,5	307,6	103
<i>Vegyes feldolgozóipari áruk</i>	14,1	8,9	23,0	249,4	122
Lemezjátékok, magnók	11,6	47,9	59,5	51,2	126
Játékok	39,0	8,8	47,8	26,4	154
Társasjátékfelszerelések	34,1	3,2	37,3	11,3	105
Sportfelszerelések	27,5	4,8	32,3	10,2	128
Babák	68,4	—	68,4	9,0	22
Csúszózárok	—	69,7	69,7	6,9	73
Bizsuk	43,0	3,3	46,4	6,3	54
Öngyújtók	2,5	38,1	40,6	6,0	128
Karácsonyi dekorációk	58,3	12,1	70,4	5,2	35
Ernyők és napernyők	80,3	—	80,3	4,9	14
Precíziós zeneeszközök	—	15,8	13,8	2,8	14
Horgász és vadászfelszerelések	12,3	24,5	36,7	2,6	40
Lőfegyverek	29,6	9,6	39,2	2,3	69
Vonóshangszerek	15,8	27,0	42,8	1,8	170
Kosáráru	19,1	—	19,1	1,6	9
Hangszerek	14,0	52,9	66,9	1,6	28
Hangszeralkatrészek	—	28,8	28,8	1,0	159
Gombok, patentkapocs	11,1	14,1	25,2	0,9	98
Fúvós hangszerek	—	20,5	20,5	0,8	81
Zongora, csemballó, bendzsó	—	17,3	17,3	0,4	328
Fésűk, kefék	28,0	—	28,0	0,4	51
Elektromos gépek, berendezések és kellékek	8,6	13,7	22,3	395,0	142
Rádiókészülékek	21,9	59,0	80,9	137,9	14
Rádiócsövek, tranzistorok stb.	15,6	12,5	28,0	74,6	60
Televíziókészülékek	9,1	40,3	49,4	46,2	85
Mikrofonok, erősítők, hangszórók	5,4	34,0	39,4	13,9	125
Robbanómotorhoz indító és gyújtó- szerkezetek	2,5	15,6	18,0	6,8	106
Elektromos kondenzátorok	5,6	11,2	16,8	6,0	52
Elektromos szerek	6,2	11,2	17,4	2,2	109
Elektromechanikus kéziszerszámok	1,9	19,2	21,2	3,3	228
<i>Műszerek, fotó és optikai műszerek, órák</i>	6,8	9,8	16,6	121,7	107
<i>Órák</i>	30,3	16,1	46,4	34,8	23
Fotókamerák	4,5	20,7	25,2	13,7	66
Filmfelvevők	4,2	31,5	35,7	6,5	36
Optikai felszerelések	3,5	32,1	35,6	6,0	12

7. táblázat folytatása

Kategória	Teljes importban való részarány				Export az import százalékában (teljes részarány)
	NICs	Japán	NICs és Japán	millió £	
Hőálló teleszkópok	25,1	42,9	68,0	4,2	21
Faliórák	12,8	12,3	25,1	3,5	33
Szemüvegek, cvikkerek	12,1	10,8	22,9	2,4	24
Óratartók	24,0	8,9	32,9	2,3	86
Mikroszkópok, fénytörőberende- zések	–	51,8	51,8	1,6	160
Mikroszkóp optikai komponen- sek stb.	–	25,9	25,9	1,4	31
<i>Vegyés fémipari termékek</i>	11,5	4,0	15,5	77,5	203
Vas és acél konyhaedények	52,9	–	52,9	11,8	53
Házitűzhely	43,3	2,9	46,2	9,2	62
Fogók, csipeszek, reszelők	13,7	23,7	37,4	8,6	56
Kanalak, villák	50,3	24,9	75,2	4,4	102
Konyhai rézedények	55,4	–	55,4	3,3	128
Kéziszerszámok	6,9	10,0	16,9	2,7	249
Kések	26,1	20,4	46,5	2,4	126
Konyhai alumíniumedények	23,8	–	23,8	1,8	110
Fémalapú szabják	24,8	–	24,8	0,7	187
<i>Közlekedési eszközök</i>	2,2	13,1	15,3	394,9	145
Autók	0,3	18,7	19,0	252,4	58
Motorbiciklik, oldalkocsik	1,2	79,3	80,6	62,0	12
Motorbicikli alkatrészek	–	62,2	62,2	5,2	66
Mozdonyvonatok	98,2	–	98,2	4,3	69
Biciklialkatrészek	–	24,4	24,4	3,3	154
Buszok	28,2	–	28,2	1,1	415
<i>Egészségügy, vízvezeték, fűtés, világítás</i>	13,8	0,5	14,3	6,9	187
Vas és acél egészségügyi és vízveze- ték berendezések	24,3	–	24,8	2,6	73
Hordozható elektromos lámpa	65,5	–	65,5	1,3	161
<i>Gumifeldolgozóipari termékek</i>	10,4	3,8	14,2	28,6	163
Higiénikus és gyógyszerészeti termé- kek gumiból	32,8	–	32,8	1,1	243
<i>Butorok</i>	12,2	0,6	12,8	17,8	151
Székek és alkatrészei	17,7	–	17,7	8,0	64
<i>Vas és acél</i>	4,8	4,7	9,5	93,7	103
<i>Nem-elektromos gépek</i>	3,8	2,8	6,6	264,5	153
Számológépek	6,1	33,7	39,8	18,8	97
Golyós és görgőcsapágy	3,9	13,2	17,1	14,5	96
Varrógép	7,5	24,5	32,1	12,3	101
<i>Vegyipari termékek</i>	3,2	1,6	4,8	119,3	157
<i>Papír és papíráruk</i>	1,8	0,4	2,2	21,1	36
<i>Nem-fémes ásványipari termékek</i>					
Kerámiaipari termékek, bútorok	19,2	14,7	43,9	6,3	62
Nemporcelán kerámiai termékek	7,6	24,7	32,4	1,5	1412
Porcelánok	4,3	17,6	21,9	1,4	597

*Forrás:* Overseas Trade Statistics of the United Kingdom.

8. táblázat  
*Nagy-Britannia késztermék-kereskedelmi (SITC 7, 8) egyenletének alakulása*  
*(folyó áron, millió £, export f.o.b., import c.i.f.)*

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<i>NICs</i>							
Export	360,0	353,7	379,5	391,9	381,3	478,4	552,8
Import	73,5	85,6	71,1	83,5	102,3	134,1	152,7
Egyenleg	+286,4	+268,1	+308,3	+308,4	+279,0	+344,3	+400,1
<i>Japán</i>							
Export	21,9	30,7	25,8	28,8	34,5	44,5	60,4
Import	15,6	21,2	23,6	29,1	40,6	47,4	40,3
Egyenleg	+6,3	+9,5	+2,2	-0,4	-6,2	-2,9	+20,0
<i>Egyéb</i>							
Export	1747,9	1808,3	1993,6	2202,1	1179,4	2672,1	3078,8
Import	561,1	729,8	787,5	878,8	1101,6	1471,3	1642,0
Egyenleg	+1186,8	+1078,5	+1206,0	+1232,3	+1077,8	+1200,9	+1436,8
<i>Világ</i>							
Export	2129,8	2192,8	2398,9	2622,7	2595,2	3195,1	3692,0
Import	650,3	836,6	882,3	991,4	1244,5	1652,8	1835,1
Egyenleg	+1479,5	+1356,1	+1516,6	+1631,3	+1350,6	+1542,2	+1856,9

*Forrás:* Overseas Trade Statistics of the United Kingdom alapján.

Nagy-Britanniában tapasztalható szintet, addig jelenleg ezt általában felülmúlja, például az USA-ban a feldolgozóipari import 20 százaléka származik a NICs-ből és újabb 25 százaléka Japánból. Érdekes ugyanakkor arra is felfigyelni hogy milyen kismértékben részesednek a brit importban a brit segélyben részesülő államok, így India és Pakisztán, ami önmagában is felhívja a figyelmet a brit közvélemény dezorientáltságára.

Az importbehatolásra vonatkozó adatok azonban félrevezetőek lehetnek, ha nem vesszük figyelembe a reexportot. Például a fénymásoló berendezések importja 11 százalékkal meghaladta a hazai keresletet, építő- és földmozgató gépek, textilgépek stb. esetében hasonló a helyzet. A nettó import-penetráció – ami tulajdonképpen a kereskedelmi egyenleg és hazai kereslet hányadosa plusz export – általában kisebb mint az importbehatolás növekedése és sok olyan ágazatban Anglia nettó exportőr, ahol magas az importbehatolás. Másrészt viszont a kettős könyvelés következtében sokszor alulbecsülik az egyes ágazatokban az importbehatolást.

A nagy negatív kereskedelmi egyenleg másik jele lehet egy iparág vagy egy gazdaság nemzetközi gyengeségének. E tekintetben azonban határozottan szétválik Japán és az újonnan iparosodó országok szerepe a fejlett ipari országokra gyakorolt hatásában. Míg Japán csak újabban növelte export expanziója mellett importját, azonban ennek ellenére is még mindig nagy a kereskedelmi többlete, addig az újonnan iparosodó ország-csoportok esetében kezdettől fogva gyorsabban nőtt Nagy-Britanniából, ill. a fejlett tőkés országokból származó importjuk kivitelüknél, így deficitjük állandósult ebben a

1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
602,8	740,8	803,1	971,7	1254,0	1668,1	1913,3	2387,4
170,8	228,4	294,7	465,7	560,0	655,6	925,6	1129,4
+432,0	+512,4	+508,4	+506,0	+694,0	+1012,6	+987,6	+1258,0
64,6	71,3	70,6	96,2	127,6	143,0	147,6	203,7
62,6	102,4	207,8	334,3	390,4	446,0	613,5	869,4
+2,1	-31,1	-137,2	-238,2	-262,8	-303,1	-465,9	-665,7
3364,9	3896,2	4067,0	4856,0	6158,4	8201,7	10 443,3	12 956,8
1838,7	2100,6	2627,6	3831,6	4599,5	5561,5	7313,5	9356,7
1526,2	+1795,6	+1439,5	+1024,5	+1559,0	+2640,2	+3129,8	+3500,1
4032,3	4708,3	4940,7	5924,0	7540,1	10 012,8	12 504,1	15 447,9
2072,1	2431,4	3130,1	4631,6	5549,6	6663,1	8852,6	11 355,5
+1960,3	+2276,9	+1810,7	+1292,3	+1990,5	+3349,7	+3651,5	+4092,5

relációban. Nagy-Britannia mintegy kétszer annyit exportált feldolgozóipari késztermékekből (SITC 7,8) az újonnan iparosodó országokba, mint amennyit onnan importált, így kereskedelmi többlete 1,258 milliárd £-ra rügött 1977-ben, míg Japánba irányuló késztermék exportja negyedét sem érte el az innen származó hasonló jellegű importnak. Azonban még így is Nagy-Britannia Japánnal fennálló késztermék-kereskedelmi deficitje mintegy csak a felét érte el a NICs-szel fennálló kereskedelmi többletének (lásd 8. táblázat).

Ezek az adatok már önmagukban megkérdőjelezik azt az állítást, miszerint az újonnan iparosodó országokból származó exportdömping lenne a brit munkanélküliség felduzzadásának döntő oka. Hiszen ezekkel az országokkal folytatott kereskedelemben többlet exportlehetőséghez jut, mely újabb munkaalakat teremt egy fejlettebb struktúrájú, technológiájú késztermékgyártás számára Angliának.

Az újonnan iparosodó országokkal folytatott kereskedelem tényleges foglalkoztatási effektusa kiszámításához a következő matematikai formula került felhasználásra:

$$dE = \frac{1}{P_t} (dD + dx - dM - E + I^{dP})$$

- ahol: dE = foglalkoztatottság változása  
P = egy ledolgozott évre eső termelékenység  
D = hazai kereslet  
X = export  
M = import  
t = kezdő idő adott periódusban.

9. táblázat

*A fejlődő országokkal versenyző néhány brit iparág foglalkoztatottságváltozásának forrásai, 1970–75*

Iparcsoportok	Foglalkoztatottság általános változása	Változáshoz hozzájáruló tényezők	
		hazai kereslet	termelékenység
444. Férfiing, overall, alsónemű	+1800	+29 282	-12 439
417. Harisnyák egyéb kötöttáruk	-14 200	-6472	+2187
445. Ruhák, gyerekruhák	+3900	+47 245	-36 259
442. Férfi és fiúöltönyök	-12 900	+24 676	-22 862
413. Vászonszövetek, kézi szőttesek	-13 800	+15 430	-12 377
443. Női és lánykaruhák	-3100	+11 983	-10 898
494. Játékok és sportfelszerelések	+1800	+14 055	-9332
44.1 Esőkabátok	-3500	+4246	-4452
271. Általános vegycikkek	-3600	+15 928	-26 418
252. Órák, faliórák	+300	+3781	-985
432. Bőrárak	+400	+5270	-2668
367. Rádiók, radar és elektromos tőkejavak	+14 000	+14 532	-3261
499. Vegyes feldolgozóipari termékek	-1500	+698	+288
392. Evőeszközök, asztalterítők	-500	+3267	-1555
419. Szőnyegek	-3900	+5327	-10 182
414. Gyapjúholmik	-36 100	-22 846	-5925
422. Textilárak	+2100	+10 908	-5273
431. Bőrcserezők	-2700	+3151	-5089
411. Kézzel készült szálak	-1600	+10 445	-9234
450. Cipők	-8300	+16 283	-18 277
493. Kéfék, seprűk	-1700	-1943	-201
449. Ruhaipar	-2700	+6577	-8412
415. Juta	-1600	-2760	-984
412. Gyapotforrás	-26 300	-18 802	-7176
Összes minusz	-138 000	-52 823	-214 259
Összes plusz	+24 300	+243 084	+2475
Nettó összesen	-113 700	+190 261	-211 784

*Forrás:* Foreign and Commonwealth Office alapján.

Annak ellenére, hogy a formula képes a faktorok fő változási tendenciáinak kifejezésére, utalni kell néhány hiányosságára:

- a faktorokat függetlennek tételezi, annak ellenére, hogy függőek,
- a termelékenység növekedése nem szükségszerűen csökkenti az egész foglalkoztatottságot,
- a fejlődő országok árversenye növelheti a hazai belső keresletet,
- eltekint az input ágazatoktól és csak azokra az ágazatokra korlátozódik, amelyekben a LDCs versenye a legerősebb,
- a vizsgált periódus meglehetősen rövid.

Változáshoz hozzájáruló tényezők					
külkeres- kedelem	amiből LDCs-szal ker.	export	amiből LDCs-ba irá- nyuló export	import	amiből LDCs-ból szár- mazó import
-15 043	(-12 429)	+4666	(+1046)	-19 709	(-13 475)
-9915	(-6666)	-1503	(+776)	-8412	(-7442)
-7086	(-4794)	+2539	(+882)	-9625	(-5676)
-14 714	(-4377)	+4210	(+750)	-18 924	(-5127)
-16 853	(-4269)	+3411	(+68)	-20 264	(-4337)
-4185	(-2576)	+1145	(+143)	-5330	(-2719)
-2923	(-1248)	+3087	(+230)	-6010	(-1478)
-3294	(-1190)	-159	(+40)	-3135	(-1230)
+6890	(+516)	+10 169	(+1714)	-3279	(-198)
-2496	(-367)	+3855	(+734)	-6351	(-1101)
-2202	(-1119)	0	(-72)	-2202	(-1047)
+2729	(+2024)	+9779	(+2706)	-7050	(-682)
-2486	(-334)	+515	(+212)	-3001	(-546)
-2212	(-729)	-1081	(-352)	-1131	(-377)
+955	(+313)	+3141	(+652)	-2186	(-312)
-7329	(+975)	-4606	(+1134)	-2732	(-159)
-3535	(+480)	+1162	(+530)	-4697	(-50)
-762	(-3)	-454	(0)	-308	(-3)
-2811	(+671)	+694	(+648)	-3505	(+23)
-6306	(+314)	-2604	(-188)	-3702	(+502)
+444	(+999)	-56	(-112)	+500	(+1111)
-865	(+1417)	-623	(+69)	-242	(+1348)
+2144	(+1956)	-27	(-27)	+2171	(+1983)
-822	(+4239)	+1429	(+668)	-1751	(+3571)
-105 339	(-40 101)	-11 113	(-751)	-133 537	(-46 959)
+23 182	(+13 904)	+49 802	(+12 975)	+2671	(+8538)
-92 177	(-26 197)	+38 689	+12 224)	-130 866	(-38 421)

E hiányosságok ellenére leszűrhetők a fő konklúziók. A fejlődő országokból származó importnövekedés háromnegyede (36 100) a 24 ágazatból mindössze 5 szektorra koncentrálódott:

- férfiing, alsóneműk, overallok
- kézi pamutszövetek,
- ruhák, gyermekholmik,
- férfi felsőruhák,
- harisnyák és egyéb kötöttáruk területére.

A férfiing- és harisnyagyártás esetében az elbocsátások döntő okát a fejlődő országokból származó import képezte, azonban még így is nőtt a foglalkoztatottság még ezekben az ágazatokban is a kereslet és az exportlehetőségek bővülése folytán. Férfi felső

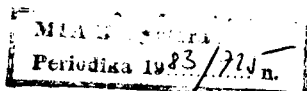


ruházati cikkek és a szövetek esetében más országokból származó import növekedése jelentősebb volt, mint a fejlődő országok exportnövekedése. Ruhák és gyermekholmiknál a termelékenység növekedése bizonyult a legdöntőbb faktornak a kereslet megélénkülése következtében, ami viszont a foglalkoztatottság emelkedésére hatott vissza pozitívan. A többi ágazatnál a foglalkoztatottság csökkenésében a NICs importversenyénél nagyobb szerepet a hazai kereslet csökkenése, illetve az exportlehetőségek viszonylagos beszűkülése okozta.

Az összes feldolgozóipari ágra (SITC 5–8/–66,68/) VONATKOZÓ számítások alapján megállapítható, hogy az újonnan iparosodott országoktól származó késztermékimport az ipari munkaerő mindössze 2 százalékának elbocsátását jelenthette, azonban Nagy-Britannia feldolgozóipari exportnövekedése a NICs-be a foglalkoztatottság 2 százalékos növekedését eredményezte. Ennek következtében a nettó foglalkoztatottsági hatás a nullához közelít, azaz elenyésző. Tehát a közhidelemtől eltérően a fő kihívást nem az újonnan iparosodott országok „exportoffenzívája” képezi, hanem sokkal inkább a technológia, az ízlés, a kereslet változása és az OECD országok versenye okozza. A NICs megjelenése része a világgazdaság dinamikus expanziójának, mely több oldalú előnyt jelent:

- Az olcsó import növekedése előnyös a fogyasztóknak,
- segítheti az inflációs ráta leszorítását,
- NICs mivel olyan arányban növeli importkeresletét, ahogy exportjövetelei nőnek, ezért Nagy-Britannia exportlehetősége nő akár a NICs-be, akár az ide szállító országokba;
- Az elmélet szerint az új versenytársak megjelenése a feldolgozóiparban kikényszerítheti az elavult vállalatok termékszerkezetének megváltoztatását, termelési eljárásuk korszerűsítését vagy gazdaságtalan tevékenységük felszámolását. Az így felszabaduló munkaerő és termelési tényezők rendelkezésre állnak más társadalmi szükségletek vagy versenyképes export kielégítésére. A gyakorlatban azonban ezt a folyamatot sok, az institutionális rendszer egészéből következő mechanizmus lassítja.

A fejlődő országokkal az ipari munkamegosztás folyamatos elmélyítése, a késztermék-behozatal bővítése kedvezően befolyásolja az importőr országok strukturális modernizációját, termékszerkezetének korszerűsödését, versenyképességét, egyensúlyi viszonyait, másrészt tágítja a leghatékonyabb exportőrök felvevőpiacát. Tehát semmiképpen sem lehet a fejlődő országok, különösen a NICs kimagasló exportteljesítményét a fejlett ipari országok ellen irányuló általános „fenyegetésének” tekinteni, mely az ún. dezindusztrializációs folyamat és a munkanélküliség növekedésének döntő okozója. A termelékenység növekedés munkahelyfelszámoló hatása például Anglia esetében hétszeresen meghaladta az importversenyét. Az importverseny foglalkoztatási hatásának mindössze egynegyede hozható kapcsolatba a fejlődő országokkal, ennél jóval intenzívebb hatást fejt ki az OECD országok egymásközi versenye. Ugyanakkor nem elhanyagolható mértékben befolyásolja a foglalkoztatottság szerkezetét, alakulását a kereslet jellegében beálló változások. Minél korszerűtlenebb egy gazdaság és minél heterogénebb munkaerőállománya, annál „költségesebb” az átállási folyamata. A fejlődő országokkal folytatott kereskedelem ösztönözheti a kevésbé hatékonyan foglalkoztatott munkaerő és tőke korszerűbb szektorokba történő átcsoportosítását, hatékonyabb felhasználását.



A kiadásért felel az Akadémiai Kiadó igazgatója

Műszaki szerkesztő: Sándor István

A kézirat nyomdába érkezett: 1982. I. 10. — Terjedelem: 14 (A/5) ív

83. 10430 Akadémiai Nyomda, Budapest — Felelős vezető: Bernát György





## TARTALOMJEGYZÉK

<i>Kulcsár Kálmán</i> : A jogrendszerek fejlődési problémái .....	289
<i>Sajó András</i> : A társadalmi-jogi változás elméletttörténetének vázlata a XX. századig	307
<i>Horváth Pál</i> : Az Unió (a Szovjetunió) kialakulásának 60 éves évfordulójára (Adalékok a szocialista jogtípus fejlődéstörténetéhez) .....	343
<i>Gáspárdy László</i> : Az idő-tényező elmélete és alapvető összefüggései a polgári eljárásjog dogmatikájában .....	373
<i>Osaba László</i> : A gazdasági mechanizmus fejlődési tendenciái Csehszlovákiában...	389
<i>Gergely Judit</i> : A harmadik világ iparosodása. Egy nagymúltú ipari állam dezindusztrializációja? .....	423