

Acta Juridica

ACADEMIAE
SCIENTIARUM
HUNGARICAE

9472

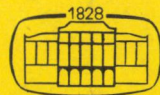
ADIUVANTIBUS

T. KIRÁLY, I. KOVÁCS, K. KULCSÁR,
E. LONTAI, F. MÁDL, I. SZABÓ

REDIGIT

GY. EÖRSI

TOMUS XXVII
FASCICULI 1—2



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST

1985

ACTA JURIDICA

A QUARTERLY OF THE HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Acta Juridica publishes papers on jurisprudence by Hungarian authors in English, French, German and Russian.

Acta Juridica is published in yearly volumes of four issues by

AKADÉMIAI KIADÓ
Publishing House of the Hungarian Academy of Sciences
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Manuscripts and editorial correspondence should be addressed to

Acta Juridica
H-1250 Budapest, P. O. Box 25

Subscription information

Orders should be addressed to

KULTURA Foreign Trading Company
H-1389 Budapest, P. O. Box 149

or to its representatives abroad

Acta Juridica publie des travaux dans le domaine de la jurisprudence en français, anglais, allemand et russe.

Acta Juridica est publié sous forme de quatre fascicules qui forment un volume par an et est édité par

AKADÉMIAI KIADÓ
Maison d'édition de l'Académie des Sciences de Hongrie
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Adresse de la Rédaction:

Acta Juridica
H-1250 Budapest, P. O. Box 25

Abonnement

s'adresser à l'Entreprise du Commerce Extérieur KULTURA

H-1389 Budapest P. O. Box 149

ou chez les représentants à l'étranger

INDEX

<i>Peschka, V.</i> : Gedanken über die Eigenart des Rechts. (<i>Пешка, В.</i> : Об особенностях права) . . .	3
<i>Szentpéteri, I.</i> : Limits of administration and problems of its social control (<i>Сентпетери, И.</i> : Пределы управления и проблемы общественного контроля за ним)	17
<i>Weiss, E.</i> : Verschulden — Zerrüttung — Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen der Eheleute in der Entwicklung des ungarischen Scheidungsrechts (<i>Вайс, Э.</i> : Вина, расторжение брака и развод с взаимным соглашением супруг в свете развития венгерского законодательства о расторжения брака)	43
<i>Lőrincz, L.</i> : L'état actuel de l'administration en Hongrie et les tendances de son développement (<i>Лёринц, Л.</i> : Положение государственного управления в настоящий период и тенденции его развития в Венгрии)	75
<i>Sajó, A.</i> : Socio-legal change and social conflict (<i>Шайо, А.</i> : Общественно-правовое изменение и социальное конфликты)	111
<i>Шмидт, П.</i> : Конституционно-правовые вопросы системы источников права ВНР (<i>Schmidt, P.</i> : The constitutional law problems of the Hungarian system of the sources of law)	133
<i>Vörös, I.</i> : An outline of the legal regulation of unfair economic competition and unfair market behaviour (<i>Вёрёш, И.</i> : Очерк правового регулирования добросовестности хозяйственного соревнования, рыночного поведения)	161
<i>Rácz, A.</i> : Subjection to the law in public administration (<i>Рац, А.</i> : Обусловленность государственного управления правовыми нормами)	179
<i>Bauer, M.</i> : Gibt es wirklich „relativ zwingende“ Normen in den Allgemeinen Lieferbedingungen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe? (<i>Байэр, М.</i> : Имеются ли относительно когентные положения в ОУП СЭВ?)	195

Informationes

<i>Дежё, М.</i> : Реформа избирательной системы ВНР 1983 года (<i>Dezső, M.</i> : Reform of the electoral system of 1983 in the Hungarian People's Republic)	209
---	-----

Recensiones

<i>Lamm, V.</i> : Questions de droit international de l'utilisation de l'énergie nucléaire (Bruhács, J.) [<i>Ламм, В.</i> : Международно-правовые вопросы использования ядерной энергии (Брухач, Й.)]	221
<i>Harmathy, A.</i> : Contract, public administration, management of national economy (Székely, L.) [<i>Харматти, А.</i> : Договор, государственное управление, руководство хозяйством (Секей, Л.)]	225
<i>Vörös, I.</i> : The law of socialist market behaviour — with special regards to competition and unequal bargaining power (Takáts, P.) [<i>Вёрёш, И.</i> : Право социалистических рыночных отношений, с особым учетом соревнования и перевеса хозяйственных сил (Такач, П.)]	232

Varia

<i>Sajó, A. — Neményi, M.: Deciding legal cases in everyday life (Шайо, А. — Неменьи, М.: Решение правовых споров в повседневной жизни)</i>	239
<i>Varga, Cs.: La séparation des pouvoirs: idéologie et utopie dans la pensée politique (Варга, Ч.: Разделение полномочий: идеология и утопия в политическом мышлении)</i>	243
<i>Hamza, G.: La structure de l'autorisation dans les papyrus égyptiens (Хамза, Г.: Структура назначения на должность по египтским папирусным свиткам)</i>	250

Internationalia

Book reviews — Рецензии	255
-----------------------------------	-----

Bibliographja

<i>Nagy, L., Veredy, K.: Hungarian legal bibliography 1984. 1st part — Надь, Л. — Вереди, К.: Венгерская юридическая библиография, 1984, часть I.</i>	279
--	-----

Gedanken über die Eigenart des Rechts

V. PESCHKA

Professor

*Institut für Staats- und Rechtswissenschaften der Ungarischen Akademie
der Wissenschaften*

Die Studie erörtert einige charakterisierende Eigenarten der rechtlichen Objektivation, analysiert den Unterschied zwischen der rechtlichen Objektivation und dem Rechtsbewußtsein, die Rolle der Rechtsform und die Funktion des Rechtsbewußtseins in der gesellschaftlichen Existenz der rechtlichen Objektivation.

1. Die Eigenart des Rechts verlangt eine monographische Ausarbeitung, folglich kann sie im Rahmen einer kurzen Studie in ihrer Totalität kaum zu erörtern sein. Deshalb übernehme ich, mit vor allem den Leser schonendem Maß, bloß einige jener Gedanken zu erörtern, die als Resultat meiner bisherigen Untersuchungen — zweifellos — vom Spezifikum des Rechts als gesellschaftliche Erscheinung zeugen und gleichzeitig als Grund der, das Ganze der eigenartigen Züge, Momente des Rechts umfaßenden, monographischen Arbeit dienen können. Diese Arbeit ist also einerseits die kurze *Zusammenfassung* einiger Resultate der bisherigen Nachforschungen; andererseits das *Programm* zur weiteren Entfaltung der Eigenart des Rechts.

Überhaupt, wie kommt in den Zündpunkt der Aufmerksamkeit der Rechtstheorie die Untersuchung der *Eigenart* des Rechts, als inmitten des regen gesellschaftsontologischen Interesses unserer Tage die Ausarbeitung der Ontologie des Rechts sich als selbstverständlich anbietet und naheliegend erscheint? Die Antwort ist ganz einfach: Eben weil wir über Rechtsontologie nicht sprechen können; weil das Recht kein besonderes Sein und keine Ontologie besitzt, wendet sich die Rechtstheorie jenem Spezifikum zu, das das Recht von anderen gesellschaftlichen Erscheinungen unterscheidet, doch ihren grundlegend gesellschaftlichen Charakter nicht aufhebt. Die, die Möglichkeit der rechtlichen Ontologie forschenden Analysen haben nämlich erschlossen, daß im Recht auf eigenartige Weise und Form dieselbe Züge, Eigenschaften und Momente erscheinen, die das *gesellschaftliche Sein* grundlegend charakterisieren. Es stellte sich heraus, daß den Vorgang und den Lauf der rechtlichen Regelung — ebenso wie des gesellschaftlichen Seins — eine ganze Reihe, eine unzerreißbare Verkettung teleologischer Setzungen charakterisiert; daß die rechtliche Objektivation und die rechtlichen Vorgänge in jenem Schicksal des gesellschaftlichen Seins teilhaben, daß in dem das Bewußtsein schaffendes Moment und nicht bloß Begleiterscheinung ist; daß wir im Lauf der rechtlichen Widerspiegelung und überhaupt, der ganzen rechtlichen Regelung — gleichwie im gesellschaftlichen Sein — durchgehends einem Vorgang von Alternativen, Wertungen, Wahlen und Entscheidungen gegenüberstehen; daß das Recht eine ideologische Objektivation ist, das zum

Bestandteil, Moment des gesellschaftlichen Seins gerade durch die in der Praxis des gesellschaftlichen Seins ausgeübten Wirkung wird; daß das Recht das gesellschaftliche Sein und die Verhältnisse widerspiegelt; daß das Recht bei der Wertung und Entscheidung der gesellschaftlichen Alternativen bestimmte gesellschaftliche Interessen geltend macht; daß die grundlegenden Kategorien des Rechts (Allgemeiner, Besonderes, Typisches etc.) Kategorien des gesellschaftlichen Seins sind. All diese Tatsachen und Züge zeigen endlich, daß *Sein des Rechts ein gesellschaftliches Sein ist*, daß das Recht als eins der gesellschaftlichen Komplexe existiert, daß wir über so ein, vom gesellschaftlichen Sein qualitativ abweichendes Sein des Rechts, das die rechtliche Sphäre zur, über das anorganische, organische und gesellschaftliche Sein sich plazierende, selbständige Seinschichte erhebt, nicht sprechen können. Folglich kann weder die von der Gesellschaftsontologie sich ablösende selbständige, besondere Ontologie, noch die spezifische, regionale Ontologie des Rechts begründet werden. Nicht im mindesten überflüssig oder entbehrlich ist jedoch die *gesellschaftsontologische* Untersuchung des Rechts, die entscheidend die Erforschung und Analyse jener *Eigenschaften*, spezifischen Züge und Momente bedeutet, die dem Recht im gesellschaftlichen Sein *seinsartige* Besonderheit leihen, das Recht wird ja, gerade infolge dieser Eigenart, zum wirksamen Komplex des gesellschaftlichen Seins.¹

2. Um Mißverständnißen vorzubeugen, ist weitere Präzisierung notwendig, deren Konzipierung ziemlich paradox klingt. Es handelt sich um die Bestimmung des gesellschaftsontologischen Ortes des Rechts, darum, daß, das Recht eigentlich kein Sein sondern bewußte ideologische Erscheinung, *normative Objektivation* ist die bloß infolge ihrer gesellschaftlichen Wirkung zur gesellschaftlichen *Seinsrelevanz* kommt, und nur in diesem Sinn gewisse gesellschaftliche Seinsartigkeit gewinnt.² Das Recht gehört also betreffend seiner gesellschaftsontologische Stelle in die ideologische Sphäre, ist eine bewußte Objektivation, dessen Seinsartigkeit, Seinsrelevanz davon bestimmt wird, daß es einerseits, so die gesellschaftlichen wie die formalen Momente aus dem gesellschaftlichen Sein schöpft, dessen eigenartige Widerspiegelung ist; andererseits sich in seiner Wirksamkeit, Funktion auf die Lösung der Konflikte, Probleme des gesellschaftlichen Seins richtet. Offensichtlich ist das Recht bloß eine der über gesellschaftliche Seinsart verfügenden ideologischen Erscheinungen, bewußten Objektivationen. Seine Existenz ist gerade dadurch begründet, daß es seine gesellschaftliche Seinsrelevanz mit solchen Mitteln und Methoden erreicht, welche *kein Eigen* der anderen bewußten, ideologischen Objektivationen sind. Sein Sinn, seine Bestimmung und seine Seinsartigkeit wurzelt eben darin, daß es von den anderen gesellschafts-ideologischen Objektivationen abweicht. Klug stellt Goethe fest, daß

¹ PESCHKA V: Lehet-e a jognak ontológiája? (Kann das Recht eine Ontologie haben?) *Állam- és Jogtudomány* 1980.

² LUKÁCS GY: *A társadalmi lét ontológiájáról* (Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins), I. Band. Budapest, 1976. p. 283.

„Eigentümlichkeit ruft Eigentümlichkeit hervor“³ Als wir also die Aufmerksamkeit auf die Eigenart des Rechts konzentrieren, gewinnen immer jene Eigenschaften, Züge, und Momente besondere Bedeutung, die das Recht als normativ-ideologische Erscheinung von den anderen gesellschafts-ideologischen Objektivationen unterscheiden und es eben mittels dieser Eigenartigkeiten zur gesellschaftlichen Seinsrelevanz verhelfen.

Da es sich um gesellschaftlich-ideologische Objektivationen handelt, ergibt es sich als selbstverständlich, daß ich jene wichtigsten Eigenarten berühre, die das Recht als *Objektivation* charakterisieren. Vielleicht ist es kein Irrtum, wenn ich als erste wesentliche Frage des Rechts, als Objektivation, das Verhältnis, den Zusammenhang des *Bewußtseins und des Rechts* heraushebe. Das Recht ist nämlich, als gesellschafts-ideologische Erscheinung Objektivation des Bewußtseins. Das ist auch kaum zu bezweifeln, daß das Recht entscheidend und grundlegend mit dem Rechtsbewußtsein verbunden ist, mit dem Rechtsbewußtsein im Zusammenhang steht. Auf diesem Gebiet ist vor allem zu klären: Was ist die Funktion des Rechtsbewußtseins in der Existenz und im Funktionieren des Rechts. In der Verbindung des Rechtsbewußtseins und der rechtlichen Objektivation sind im Wesentlichen *zwei* Tendenzen zu beobachten: diese zwei Richtungen sind prägnant mit der paradoxen Feststellung zu charakterisieren, daß, solange einerseits die rechtliche Objektivation das Veräußerlichen, die Versachlichung, die *Verselbständigung* des Rechtsbewußtseins als Subjekt ist, ist andererseits diese rechtliche Objektivation in ihrer objektiven Existenz unmittelbare *Folge* des jeweiligen Rechtsbewußtseins. Wie jedes Paradox verbirgt auch dieses sein Rätsel in seiner Abstraktion: das Konkretisieren seiner Elemente — hoffe ich — hebt die Paradoxie auf. Bevor ich das versuchte, finde ich auf diesem Niveau der Abstraktion noch eine Ergänzung notwendig: Der Vorgang in dem die Versachlichung und Veräußerlichung des Rechts, die Ablösung vom Rechtsbewußtsein vor sich geht, ist eigentlich die Entstehung, Erschaffung des Rechts als gesellschaftlicher Regelung und einzelner seiner Elemente. Diese Verbindung des Rechtsbewußtseins und der rechtlichen Objektivation würde ich der Kürze wegen als *schaffenden* Vorgang bezeichnen. Die andere Tendenz ist jene Verbindung der rechtlichen Objektivation und des Rechtsbewußtseins, in der man den gesellschaftlich-ideologischen Inhalt der rechtlichen Objektivation in dem Rechtsbewußtsein und mittels des Rechtsbewußtseins als Subjekt erkennt, anerkennt und bewertet. Der wirkliche rechtliche, bewußte, normative Inhalt der rechtlichen Objektivation kann nicht zur Geltung kommen, funktionieren ohne die — noch auf Konkretisierung wartende — Mitwirkung, den wirksamen Einfluß des jeweiligen Rechtsbewußtseins. Der Kürze wegen werde ich im Weiteren diese Verbindung der rechtlichen Objektivation und des Rechtsbewußtseins als *rezeptive* Verbindung bezeichnen. Die

³ GOETHE: *Spruchweisheit in Vers und Prosa* Tempel-Klassiker, Goethes Sämtliche Werke. B. III. Leipzig, p. 370.

sog. *schaffende* Verbindung des Rechtbewußtseins und der rechtlichen Objektivation betrachtend ist es ratsam im vorhinein festzustellen, daß es sich in diesem Zusammenhang des Rechtsbewußtseins und der rechtlichen Objektivation bei weitem nicht um den bloßen gesetzgeberischen Vorgang und diese Tätigkeit handelt. Der schaffende Vorgang des Rechtsbewußtseins und der rechtlichen Objektivation umfasst all jene Verhältnisse in welchen sich das individuelle oder gesellschaftliche Rechtsbewußtsein auf irgendeine Art und in irgendwelcher Form objektiviert. Die Vielfalt dieser schaffenden Prozesse und Formen ist unerschöpflich. Soviel ist aber jedenfalls feststellbar, daß wir in der Reihe der rechtlichen Objektivationen, Objektivationen *abweichender Entwicklung und verschiedenen Grades* finden. Es ist offensichtlich, daß das sich Ablösen der rechtlichen Objektivation vom Rechtsbewußtsein, ihr sich Herausheben am prägnantesten im Fall der ausgesprochen gesetzgeberischen Produkte zu beobachten ist. Die entwickeltsten Formen der rechtlichen Objektivationen sind somit die Rechtsnormen, die rechtlichen Regeln: das zeigt ihre Abstraktheit, Allgemeinheit, gewöhnlich die Bewußtheit ihres Zustandekommens, ihre große Selbständigkeit, die Eigenheit ihrer Geltung und ihre spezifische Ausdrucksform. Es ist auch nicht zweifelhaft, daß im Fall der gesetzgeberischen Produkte, der Rechtsnormen, entscheidend die Verbindung der rechtlichen Objektivation mit dem gesellschaftlichen Rechtsbewußtsein, das im Vordergrund steht, wie sich die Rechtsnorm von dem gesellschaftlichen Rechtsbewußtsein ablöst und sich ihm gegenüber selbständig macht. Obgleich auch das individuelle Rechtsbewußtsein eine bedeutende Rolle im Entstehen und in der Existenz der ausgesprochen gesetzgeberischen Produkte als rechtliche Objektivationen hat, ist es unleugbar, daß die Funktion des individuellen Rechtsbewußtseins und die Wichtigkeit des AblöSENS von ihm umso mehr wächst, je mehr wir uns den weniger geschlossenen und selbständigen, den sog. unentwickelteren Objektivationen niedereren Grades, z. B. den Rechtsverhältnissen, nähern. Selbstverständlich sind auch im Kreis der Rechtsverhältnisse solche rechtlichen Objektivationsformen gut zu unterscheiden, die verhältnismäßig geschlossen und selbständig sind, denken wir nur an richterliche Urteile, an Verträge der Parteien, besonders wenn diese schriftlich abgefaßt sind, doch auch in der Entstehung und Existenz dieser Objektivationsformen wird das individuelle Rechtsbewußtsein zum übergreifenden Moment, bzw. die Loslösung, die Unabhängigkeit dieser weniger entwickelten rechtlichen Objektivationen vom individuellen Rechtsbewußtsein. Diese Entwicklungs- und graduelle Skala der rechtlichen Objektivationen reicht letztens so weit, als die rechtlichen Erscheinungen sich nicht mehr aus der Masse der verschiedenen ephemeren und flüssigen Objektivationen des alltäglichen Lebens herausheben, und keine besondere, selbständige rechtliche Objektivationsform mehr gewinnen.

3. Damit sind wir zu einer der heikelsten und wichtigsten Fragen der rechtlichen Objektivation gelangt: was ist die Bedeutung und die Rolle der *Form* in der Objektivierung des Rechts, in der rechtlichen Objektivation? Die Veräußerlichung, Versachlichung der rechtlichen Bewußtseinsinhalte geschieht nämlich immer in

bestimmten rechtlichen Begriffen, Kategorien, mit einem Wort in rechtlicher Form, ja, der Grad der Entwickeltheit, Geschlossenheit, Selbständigkeit und Fixiertheit der rechtlichen Objektivation wird entscheidend von den Formen bestimmt, in welchen sich der rechtliche Bewußtseinsinhalt ausdrückt. Jetzt wartet also das auf Klärung, was sich nur mittels der Form der rechtlichen Objektivation herausbilden kann, namentlich die selbständige, vom Rechtsbewußtsein abgeschiedene Existenz der rechtlichen Bewußtseinsinhalte. Falls die rechtlichen Bewußtseinsinhalte am Wege der konkreten rechtlichen Formierung und Formen nicht zu rechtlichen Objektivationen organisierten, dann würden diese rechtlichen Bewußtseinsinhalte in Form des Rechtsbewußtseins existieren, doch konnten sie sich nicht veräußern und vom Rechtsbewußtsein loslösen.

Das Austreten des Rechtsinhaltes aus dem Rechtsbewußtsein, seine Veräußerlichung, Verselbständigung kann nämlich nur im bestimmten *Medium* geschehen, und zwar in einem eigenartig geformten *Medium*. Der rechtliche Bewußtseinsinhalt muß sich offenbaren, sich ausdrücken, und zwar in einer äußerlichen, realen Materie, Formation damit er mittels dieses *Mediums* selbständig wird, sich aus dem Rechtsbewußtsein hervorhebt, sich davon löst. Davon sprach Goethe im Allgemeinen, als er die Entfaltung charakterisiert "was wir als Handlung und Tat, als Wort und Schrift gegen die Außenwelt richten; dieses gehört derselben mehr an als uns selbst, so wie sich darüber auch eher verständigen kann, als wir es selbst vermögen"⁴

Goethe führt eigentlich all jene Materie, Medien an, in welchen der rechtliche Bewußtseinsinhalt sich objektivieren kann. Selbstverständlich bilden die von Goethe angeführten vermittelnden Medien nicht allein das Material der rechtlichen Objektivation. Deshalb verlangt die Erscheinung des rechtlichen Bewußtseinsinhaltes in der erwähnten Materie weitere Formierung dieser Materie, dieses *Mediums*. seine Umbildung zum *eigenartig homogenem Medium* um über eine rechtliche Objektivation sprechen zu können. "Dieses *Medium* ist . . . — schreibt György Lukács — nicht eine von der Tätigkeit der Menschen unabhängig vorhandene objektive Realität wie eine Tatsache, ein Zusammenhang in Natur oder Gesellschaft, sondern ein besonderes Formungsprinzip der Gegenständlichkeit und ihrer Verknüpfungen, die von der Praxis der Menschen eigens hervorgebracht werden"⁵ Der nächste Schritt am Weg der Beleuchtung der rechtlichen Objektivation ist somit die Vorweisung dessen, wie die Materie in der sich der rechtliche Inhalt ausdrückt, die Tat, das Wort und die Schrift, sich von den rechtlichen Inhalten abhängig zu diesem vermittelnden homogenen *Medium* wird. Das kann nur durch die Formierung des rechtlichen Inhaltes, durch "vis superba formae" erreicht werden.

Worin besteht die Formierung des rechtlichen Bewußtseinsinhaltes, seine Darstellung im eigenartigen homogenen Mittel? Die Form — wie es der junge Lukács

⁴ GOETHE: Op. cit. p. 348.

⁵ LUKÁCS GY: *Die Eigenart des Ästhetischen*, Berlin-Weimar, 1981. B. I. p. 607.

geistreich schreibt⁶ — kommt aus dem Verzicht zustande. „Die Verengerung des Bereiches, die Beschränkung der Ausdrucksmittel im Interesse des Ausdrucks ist die Form.“

Auch bei der Prägung des rechtlichen Inhaltes ist das nicht anders: das Formen des Rechtsinhaltes verlangt auch Verzicht, Reduktion, Einschränkung der Ausdrucksmittel, Einengung der gesellschaftlichen Tatsachen, Verhältnisse, Selektion der inhaltlichen Elemente und Momente. Diese Reduktion und Einschränkung geht einerseits in Hinsicht auf das Medium vor sich in welchem sich der rechtliche Inhalt ausdrückt, andererseits im Interesse des eigentlichen *Zweckes, der Bestimmung der Wirksamkeit* der rechtlichen Regelung. Die entwickeltsten rechtlichen Objektivationen — und jetzt kann ich nur diese berücksichtigen — erscheinen in sprachlicher Form, im Wort, doch hauptsächlich schriftlich. Bei den Formen des rechtlichen Bewußtseinsinhaltes müssen somit stetig die Regeln dieses vermittelnden Mediums, der Sprache berücksichtigt werden, ihre Struktur, ihr Wortschatz, ihr Aufbau, mit einem Wort die angenommenen Schranken, Grenzen des sprachlichen Ausdrucks, überhaupt das, welche Wirkungen mit Hilfe des sprachlichen Ausdrucks erreicht werden können. Und obwohl die rechtliche Form diese Grenzen manchmal verengen, anderes Mal erweitern kann, (z. B. einzelnen Worten einen vom alltäglichen abweichenden Sinn zueignend, rechtliche Fachausdrücke kreierend) ist sie jedoch grundlegend an die erwähnten Schranken des sprachlichen Ausdrucks gebunden. Da aber jeder Zug, Eigenart, Moment der gesellschaftlichen Wirklichkeit sprachlich, in sprachlicher Form nicht ausdrückbar ist, zumindest nicht mit gleicher Intensität, obgleich das vom Standpunkt der rechtlichen Regelung eventuell bedeutend wäre, ist die Formierung der Rechtsinhalte infolge der Eingeschränktheit, der Sprache in diesem Sinn bestimmt und beinhaltet gewissen Verzicht. Das Wesentliche ist also, daß bereits das Transponieren der rechtlichen Bewußtseinsinhalte in den sprachlichen Ausdruck, sein Erscheinen in dem vermittelnden Medium der Sprache als unerläßliches Moment der rechtlichen Formierung Reduktion, Einengung, Beschränkung bedeutet.

Noch bedeutender sind jene Verzichte, Einengungen und Einschränkungen, die bei der Formierung im Mittel der Sprache des rechtlichen Inhaltes im Interesse der eigentlichen Bestimmung und des Erfolges der rechtlichen Regelung geschehen. Obzwar im Mittelpunkt der Untersuchung jetzt die rechtliche Form steht, ist diese ohne ihre Verbindung mit dem rechtlichen Bewußtseinsinhalt, doch besonders ohne in dem Auge zu behalten, daß dieser rechtliche Bewußtseinsinhalt auch selbst eine *Widerspiegelung*, der bewußte Ausdruck der gesellschaftswirtschaftlichen Verhältnisse ist, nicht zu verstehen. Es handelt sich nämlich im Lauf der rechtlichen Formulierung vor allem darum, daß der rechtliche Inhalt — wie gesellschaftlich er auch sei — gerade

⁶ LUKÁCS: *A dráma formája* (Die Form des Dramas) (Jugendwerke 1902—1908) Budapest, 1977. p. 106.

mittels seiner rechtlichen Formulierung von den wirklichen gesellschaftlichen Verhältnissen und deren Struktur abweicht. Die rechtliche Formulierung bedeutet also vor allem die Ausbildung einer solchen Struktur des rechtlichen Inhaltes die es ermöglicht, daß dieser Inhalt in der rechtlichen Regelung zur Geltung kommt. Den Aufbau, die Struktur des objektivierten Rechtsinhaltes kennzeichnet im allgemeinen sein *Soll* Charakter. Die Tatsache, daß die rechtliche Objektivation nicht allein das Sein, die Existenz, die Möglichkeit von etwas ausspricht, sondern das, daß etwas sein soll, bedeutet den Ausdruck des Rechtsinhaltes als Sollen, seinen Aufbau in einer Soll-Struktur. Jedoch, da es sich um rechtlichen Inhalt und rechtliche Objektivation handelt, ist die Eigenart dieses Soll-Charakters — unter anderem — darin zu finden, daß er durch *staatlich* geltend zu machende Sanktion begründet ist. Der Aufbau und die Formierung des Rechtsinhaltes in Soll-Struktur bedeutet vor allem, daß nur jene gesellschaftliche Verhältnisse, Verhalten zum Inhalt der rechtlichen Objektivation werden können, die als staatlich garantiertes Sollen ausdrückbar sind, d. h. die Verwirklichung welcher der Staat mit seinen rechtlich bestimmten Mitteln wirklich sichern kann. Das Formen des Rechtsinhaltes in Soll-Struktur nimmt weiters außerordentliche Abstraktion und Konzentration an: Abstraktion von all jenen gesellschaftlichen Momenten deren Abfassung in rechtlichen Inhalt die Geltung des Sollens der rechtlichen Objektivation verhindern oder gerade vereiteln würde; sowie die Komprimierung, Heraushebung, Betonung jener gesellschaftlichen Relationen, Elemente in den Rechtsinhalt, welche in der Soll-Struktur der rechtlichen Objektivation die Wirksamkeit der rechtlichen Regelung sichern. Überhaupt hat jede Form eine verallgemeinernde Funktion. Besonders ist es im Fall des Rechts so, dessen herrschende Kategorie die *Allgemeinheit* ist. Diese Allgemeinheit haftet am engsten am Aufbau des Rechtsinhaltes in Soll-Struktur, an seiner konkreten Normativität, Geltung. Der Grad der Allgemeinheit der rechtlichen Objektivationen ist jedoch bedeutend abweichend, dermaßen, daß es rechtliche Objektivationen gibt, die sich in Hinsicht ihrer Form eher im Kreis des Besonderen, andere aber ausgesprochen in der Nähe des Individuellen befinden. Im Verhältnis zueinander sind diese rechtlichen Objektivationen ihrer Form nach in die Sphäre des Besonderen oder des Einzelnen einzureihen, doch bekleidet die rechtliche Form jede mit irgendeiner Art der Allgemeinheit. Es genügt bloß auf das offensichtlichste rechtliche Moment, auf die *Geltung* der rechtlichen Objektivation hinzuweisen; es ist unzweifelhaft, daß die Allgemeinheit der Geltung der rechtlichen Objektivationen verschieden ist. Selbst von den Rechtsnormen — als entwickeltesten rechtlichen Objektivationen — welche selbstverständlich allgemeingültig sind, kann nicht behauptet werden, daß ihre Geltung in gleichem Maß allgemein ist. Die Allgemeinheit der Geltung eines Gesetzes oder einer Gesetzesverordnung weicht bedeutend von der Geltung eines Ministerialerlasses oder einer Verordnung des örtlichen Rates ab. Noch größer ist der Unterschied in Bezug der Allgemeinheit ihrer Geltung zwischen solchen rechtlichen Objektivationen wie die Rechtsnormen und die Akten der Rechtsanwendung, die Rechtsgeschäfte, etc. Während die Geltung der Rechtsnormen in der Sphäre des Allgemeinen oder des

Besonderen zu finden ist, ist die Geltung, im Verhältnis zu diesen, eines Vertrages oder richterlichen Urteils in ihrer Konkretheit individuell. Das Urteil, der Vertrag ist unmittelbar für jene Personen geltend, auf die sich das Urteil bezieht, deren Verbindung der Vertrag ordnet. Jedoch diese rechtlichen Objektivationen, infolge ihrer normativen Kraft, ihrer Abhängigkeit von den allgemeingültigen Rechtsnormen, infolge dessen, daß sie sich auch auf andere Personen und Verhältnisse auswirken, daß jeder ihre Geltung anerkennen muß, etc. tragen gewisse Allgemeinheit gerade infolge ihrer rechtlichen Form. Die Rechtsnormen, die rechtlichen Institutionen, das richterliche Urteil, der Vertrag, etc. sind rechtliche Objektivationen, die eben infolge ihrer Form, demnach wie die Konkretheit bzw. die Abstraktheit ihrer Soll-Struktur der Grad der Dauerhaftigkeit ihrer Geltung ist, bedeutend von einander abweichen. Trotz dieser Verschiedenheit erreichen jedoch die rechtlichen Objektivationen, infolge der eigenartig rechtlichen Formierung der in ihnen sich ausdrückenden Bewußtseinsinhalte eine gewisse Unabhängigkeit, verselbständigen sich gegenüber des, den Rechtsinhalt bisher tragenden Bewußtseins. Mittels dieser rechtlichen Formung der rechtlichen Bewußtseinsinhalte (ob Struktur, Abstraktion, Verallgemeinerung, etc.) wird der Inhalt der Rechtsbewußtseins äußerlich, löst sich vom Rechtsbewußtsein los, objektiviert sich. Das Recht, die rechtliche Regelung aber, kann nur durch diese eigenartige Objektivierung, in der, infolge der eigenartigen rechtlichen Form sich herausbildenden rechtlichen Objektivation ihre gesellschaftliche Bestimmung erfüllen, ihre gesellschaftliche ordnende Kraft ausüben.

Diese in der Materie der Sprache geschehende Formung des Rechtsinhaltes bedeutet mit Hilfe der verschiedenen *eigenartig rechtlichen* Strukturen, Kategorien und Begriffen jenes *homogene Medium* das spezifisch die rechtliche Objektivation charakterisiert. In der rechtlichen Objektivation drücken sich die verschiedensten gesellschaftlichen Tatsachen Verhältnisse, Vorgänge jederzeit als solcher Rechtsinhalt, aus der in diesem eigenartig homogenen Medium geformt wurde. Man braucht also nicht über eine besondere rechtliche Sprache, über eine rechtliche Metasprache zu reden, wenn es sich um die eigenartige Ausdrucksweise, Form der rechtlichen Objektivationen handelt, sondern darüber, daß in der Materie der Sprache spezifisch rechtliche Kategorien und Strukturen erscheinen, die als eigenartiges, homogenes Medium des Rechts am wirkungsvollsten imstande sind, die rechtlichen Inhalte in die Gesellschaft einzuführen, die eigentliche Bestimmung der rechtlichen Regelung zu verwirklichen. Selbstverständlich ist hier nicht die Gelegenheit auch nur die charakteristischsten, typischen Formen der Rechtsinhalte zu untersuchen; das ist — unter anderem — Aufgabe der ganzen Rechtswissenschaft. Auf die bedeutenden *Abweichungen* der rechtlichen Objektivation und der in ihr vorkommenden Formungs-Prinzipien und Kategorien soll jedoch aufmerksam gemacht werden. Ich habe bereits erwähnt, daß die rechtlichen Objektivationen, von der Materie in welcher sie sich ausdrücken abhängig, in Bezug ihrer Dauer, Stabilität, Fixierung sich bedeutend von einander unterscheiden. Nicht ist selbstverständlicher, als daß den Grad, die Entwicklung der Objektivation der rechtlichen Bewußtseinsinhalte jene

eigenartigen Rechtsstrukturen, Kategorien in welchen sie sich formten, noch prägnanter zeigen. So ist es z. B. offensichtlich, daß die Rechtsnorm sowohl in ihrem inneren Aufbau (Hypothese, Disposition, Sanktion,) als auch in Bezug der Allgemeinheit ihrer Geltung, der Besonderheit ihres Inhaltes, etc. sehr von der Konkretheit, Individualität, inneren Struktur (Disposition, Begründung) oder von den verschiedenen Formen des Vertrages abweicht. Sogar davon abhängig auf dem Gebiet welches Rechtszweiges die Rechtsinhalte zum Formen kommen (d. h. um welche Art der Regelung welcher gesellschaftlichen Verhältnisse es sich handelt) zeigen die rechtlichen Formen, Kategorien mitunter dasselbe gesellschaftliche Verhältnis, Verhalten, denselben Vorgang etc. regelnd und rechtlich ausgedrückt, ein vollständig anderes Bild; z. B. erscheint die Tatsache der Entwendung im Strafrecht in der Qualität des Verbrechen in der Kategorie des Diebstahls; während dasselbe Verhalten in der Regelung des bürgerlichen Rechts das Verletzen des Eigentumsrechts, bürgerliche Rechtswidrigkeit, Begründung des Eigentumsanspruchs und Prozesses bedeutet, ohne die damit verbundenen Rechtsfolgen zu erwähnen, die von der Gefängnisstrafe durch das Wiederherstellen des Originalzustandes bis zu Schadenersatz eine so breite Skala bedeuten, deren Formen, kategorieller Reichtum ganz überraschend sind. Ähnlichen Formreichtum weisen z. B. die auf dem Gebiet der einzelnen Rechtszweige geltenden, voneinander wesentlich abweichenden Formen der Verantwortung, der Schuldigkeit, die Haftung auf. Wie grau und trocken auch im Verhältnis zu anderen Objektivationen, z. B. zur ästhetischen, das homogene Medium der rechtlichen Objektivation erscheint, verfügt es doch über ein ganzes Arsenal der Formen, Begriffe Kategorien und verschiedenen Strukturen, selbstverständlich immer dem Rechtsinhalt anhaftend, zu dem es im Reflexions-Zusammenhang steht.

4. Durch die Konkretisierung mittels der Vorstellung des sog. schaffenden Vorganges zwischen Rechtsbewußtsein und rechtlicher Objektivation, der Bedeutung und des Reichtums der rechtlichen Formen, haben wir noch nicht im mindesten die Paradoxie aufgelöst, die darin besteht, daß die rechtliche Objektivation einerseits die Loslösung vom Rechtsbewußtsein ist, andererseits die Folge des Rechtsbewußtseins. Dazu muß auch noch jene Verbindung der rechtlichen Objektivation und des Rechtsbewußtseins ins Auge gefaßt werden, die ich *rezeptive* Verbindung genannt habe. Die Bereinigung der sog. rezeptiven Verbindung der rechtlichen Objektivation und des Rechtsbewußtseins bedeutet im Wesentlichen die Beantwortung jener, in Bezug der historisch-gesellschaftlichen Objektivation auftauchenden Frage, wie das Gesetz des Verhältnisses von Subjekt und Objekt zur Geltung kommt, in Bezug der historischen Existenz der rechtlichen Objektivation. Eines der Eigentümlichkeiten des Rechts ist eben, daß in Bezug der rechtlichen Objektivation noch die bedingungslose Mitwirkung des Hartmannschen „lebenden Geistes“⁷ noch die durch György Lukács in Beziehung der Ästhetik aufgedeckte These, es gibt kein Objekt ohne Subjekt,⁸

⁷ HARTMANN N: *Das Problem des geistigen Seins*, Berlin-Leipzig, 1982. pp. 362. et seq.

⁸ LUKÁCS: *Die Eigenart des Ästhetischen*, Berlin-Weimar, B. I. pp. 526—527.

unmittelbar und ohne Beschränkungen nicht festzustellen ist. Der unbedingte Ausgangspunkt der Analyse ist die Tatsache, daß die rechtliche Objektivation, so die Rechtsnorm, das Urteil oder der Vertrag in seiner konkreten Materie, Medium, z. B. in Schrift, Wort bloß ein Stück Papier, ein Steinblock, eine durch Stimme verursachte Luftschwingung ist, und nicht im mindesten über normative rechtliche Geltung verfügt, wenn der in diesen Medien und Materie verfaßte Rechtsinhalt nicht auf irgendeine Weise erkannt und anerkannt wird. Gerade die Erkennung und Anerkennung dieses in der rechtlichen Objektivation beinhalteten Rechtsinhaltes geschieht jedoch auf von der Existenz anderer gesellschaftlicher Objektivationen abweichende, *eigenartige* Weise. Der entscheidende Punkt der Seinsart der normativ geltenden rechtlichen Objektivation ist nämlich das *Rechtsbewußtsein* des *Rechtsanwenders* und der, das Recht *vollziehender* staatlichen Organe und Personen, bzw. die, das eigenartig ausdrückende *Praxis*, konkretes gesellschaftliches Verhalten, Funktionieren. Dieses konkrete Verhalten und Funktionieren des Rechtsanwenders und der, das Recht vollziehenden staatlichen Organe sichert und verwirklicht durch das rechtsbefolgende Verhalten der Rechtssubjekte, einerseits unmittelbar, andererseits mittelbar die normativ geltende Existenz der rechtlichen Objektivationen. Jedoch dazu, daß sich die rechtsanwenderische Tätigkeit und Praxis herausbilden und verwirklichen soll, ist die immer wieder geschehende Erkennung und Anerkennung des normativen Inhaltes der rechtlichen Objektivation, unerläßliche Bedingung. In Bezug der rechtlichen Objektivation normativen Inhaltes ist somit die These, es gibt kein Objekt ohne Subjekt, nur mit der bedeutenden Einschränkung abzufassen, daß es kein Objekt, d. h. *rechtliche Objektivation* ohne *rechtsanwenderisches Subjekt*, d. h. ohne spezifisches Rechtsbewußtsein der staatlichen rechtsanwendenden Organe und Personen, ohne Erkennen und Anerkennen des normativen Inhaltes der rechtlichen Objektivation gibt. Um Mißverständnisse zu vermeiden, soll dazu bloß noch zugefügt werden, daß das Subjekt auch in diesem Fall kein individuelles, einzelnes Rechtsbewußtsein, sondern rechtsanwenderisches, gesellschaftliches Bewußtsein, bestimmte Allgemeinheit bezeichnet. Damit haben wir eine unterscheidende Eigenart des vom Standpunkt der Existenz der rechtlichen Objektivation normativen Inhaltes unbedingten Subjektes festgesetzt, namentlich seine bestimmte *Allgemeinheit*. Während nämlich das Subjekt der ästhetischen oder wissenschaftlichen Objektivation das individuelle, einzelne Bewußtsein ist, besteht das im Fall der rechtlichen Objektivation normativen Inhaltes nicht, weil das individuelle Rechtsbewußtsein, sogar Verhalten, wenn es auch das individuelle Rechtsbewußtsein und die Tätigkeit des staatlichen rechtsanwendenden Organes oder Person ist, in Bezug der Geltung der rechtlichen Objektivation in seiner *Unmittelbarkeit* irrelevant ist.

Die Lage verändert sich, noch dazu bedeutend, wenn wir die rechtliche Objektivation *nicht in ihrer normativen Existenz* untersuchen. Es ist nämlich bekannt, daß die rechtliche Objektivation als normative und nicht normative Ideologie

gleicherweise gesellschaftliche Wirkung ausübt.⁹ Es kann kaum zweifelhaft sein, daß die rechtliche Objektivation in der Gesellschaft entscheidend als rechtliche Objektivation mit normativem Inhalt funktioniert. Unleugbar ist jedoch, daß die rechtlichen Objektivationen, von dem Rechtsbewußtsein das sie zustandegebracht hat losgelöst, aus diesem herausgehoben, ihre Erschaffer überleben, und wenn sie auch im Laufe der Zeit den normativen Inhalt und die Geltung verloren haben, als rechtliche Objektivationen auch weiter bestehen können, als in bestimmter Materie und bestimmter Form gegossener rechtlicher Inhalt. Solange diese Materie und dieses Medium, dieses reale Gebilde besteht, das den *einst normativen* rechtlichen Inhalt trägt, solange dieses sachlich nicht vernichtet wird, kann es auch als rechtliche Objektivation existieren doch — selbstverständlich — *nicht* in ihrer Normativität, *nicht* in ihrer rechtlichen Geltung. Die rechtlichen Objektivationen — insofern sie in ihrer Gegenständlichkeit bestehen bleiben — bewahren ihren rechtlichen Bewußtseinsinhalt aus der Vergangenheit. Dazu, daß dieser in der rechtlichen Objektivation bewahrte, doch rechtlich nicht mehr geltende Bewußtseinsinhalt wirken, sogar bestimmte gesellschafts-ideologische Funktion erfüllen soll, ist die aktive Mitwirkung des jeweiligen Bewußtseins, des Subjektes notwendig. Dann, und im Fall dieser in nicht normativem Sinn genommener rechtlicher Objektivation, kann wirklich behauptet werden, daß die kein Objekt ohne Subjekt These gültig ist, und zwar ohne irgendwelche weitere Einschränkung. Die rechtliche Objektivation erschließt nämlich ihren nicht normativen rechtlichen Inhalt allein für das erkennende, verstehende Bewußtsein, mit dessen aktiver Mitwirkung. Die Existenz der nicht normativen rechtlichen Objektivation offenbart sich also darin, daß das individuelle Bewußtsein sie erkennt, versteht, erörtert, erklärt. Die Allgemeinheit des Erkennens und Verstehens, also des rezeptiven Bewußtseins ist nicht notwendig, sondern es genügt die bestimmte Aktivität, Wiedererkennung, die den rechtlichen Bewußtseinsinhalt entfaltende Mitwirkung des Bewußtseins des Individuums. Ohnedem jedoch existiert die rechtliche Objektivation nicht normativen Inhaltes nur in ihrer bloßen Gegenständlichkeit, aber nicht als Objektivation des Rechtsbewußtseins. Insofern verdankt die Existenz der nicht normativen rechtlichen Objektivation auch das im Hartmann'schen Sinn genommene „Ausgeliefertsein“,¹⁰ dem Bewußtsein das ihren rechtlichen Inhalt erkennt und entfaltet. Die gesellschaftlich-ideologische Wirkung und Rolle der nicht normativen rechtlichen Objektivationen ist überhaupt nicht zu unterschätzen; denken wir bloß daran, wie wichtige Aufgaben der rechtliche Bewußtseinsinhalt der nicht normativen rechtlichen Objektivationen versehen kann, ob in der Rechtswissenschaft, besonders in der Rechtsgeschichte oder in der Rechtslehre, ob in der Praxis der Gesetzgebung, sogar in der der Rechtsanwendung, als unterstützendes, stärkendes, oder abweisendes, schwächendes Argument.

⁹ PESCHKA: *A jog mint ideológia* (Das Recht als Ideologie), *Állam- és Jogtudomány*. 1981.

¹⁰ HARTMANN: *Op. cit.* p. 390.

Die Verbindung der normativen und nicht normativen rechtlichen Objektivation mit dem rezeptiven, erkennenden und entfaltenden Subjekt besprechend, müssen wir kurz auch auf die ziemlich verbreitete Annahme eingehen, nach der, die aus dem „Ausgeliefertsein“ herrührende inkonsistente Fluktuation gegenüber dem rezeptiven Subjekt der Existenz der rechtlichen Objektivation, gleichzeitig auch den Wert des Rechts begründet. Demnach befindet sich der Wertcharakter des Rechts in jener fluktuierenden Dauerhaftigkeit lange Zeit verborgen oder offen in Bewahrung, die gerade auf Einwirkung des rezeptiven Subjekts das ergibt, daß gewisse inhaltliche und formelle Elemente des Rechts im Laufe der Geschichte, bald zum Teil der Rechtssysteme werden, bald für lange Zeit ins Vergessen geraten, dann wieder erwachen, d. h. als Moment irgendeines Rechtssystems oder rechtlichen Objektivation erscheinen. Ich kann aber keine Gemeinsamkeit mit dem dichterischen Glaubensbekenntnis übernehmen, in dessen Sinn „Was sich wiederholt, ist wertvoll“ „Wert hat, was dauerhaft ist“. Wenn nämlich die dauerhafte objektivierende Existenz Wert in sich ist, dann werden die soeben erwähnten, verschwindenden und wiederbelebten inhaltlichen und formellen Momente des Rechts — die in den verschiedenen gesellschaftlichen Formationen und Rechtssystemen manchmal wesentlich abweichende gesellschaftlich-ideologische Rollen erfüllen — als Wert, rechtlicher Wert qualifiziert. Demgegenüber — ohne ihre konkrete historisch-gesellschaftliche Rolle, Funktion, und Wirkung außer Acht zu lassen — ist der Wert dieser rechtlichen Objektivationselemente ziemlich veränderlich. Doch selbstverständlich nur dann, wenn wir einen einzigen, einheitlichen und insoweit absoluten Wertmaßstab annehmen. Durch die Anwendung eines solchen Wertmaßstabs stellt es sich nämlich bald heraus, daß jene rechtlichen Objektivations-Momente die in der einen gesellschaftlich-historischen Situation und solchem Rechtssystem — in Bezug des Wertmaßstabs — sich als positiv erweisen, in dem anderen gesellschaftlich-rechtlichen System eine negative Rolle erfüllen.

Zurückkehrend zu dem, das rezeptive Verhältnis der rechtlichen Objektivation und des Rechtsbewußtseins analysierenden Gedankengang, der gleichzeitig die weitere Konkretisierung des in der den Ausgangspunkt bildender Paradoxie vorkommenden Rechtsbewußtseins, gleichzeitig die Auflösung jenes Paradoxes, daß die Existenz der rechtlichen Objektivation einerseits Ablösung vom Rechtsbewußtsein, andererseits die Folge dessen ist — resultiert. Aus der Untersuchung der Rolle und Bedeutung des schaffenden und des rezeptiven Rechtsbewußtseins geht nämlich klar hervor, daß das rezeptive Bewußtsein mit dem schaffenden Bewußtsein, bzw. Rechtsbewußtsein *nicht identisch* ist. Solcherart ist also die Behauptung überhaupt nicht sich selbst widersprechend, daß die Bedingung der Existenz der rechtlichen Objektivation einerseits in der Heraushebung aus dem Rechtsbewußtsein, andererseits in der aktiven Mitwirkung des Rechtsbewußtseins sieht. Die rechtliche Objektivation scheidet sich vom schaffenden Rechtsbewußtsein ab, überlebt ihre Schöpfer. Das rezeptive, erkennende Rechtsbewußtsein aber entfaltet in immer neuen Situationen den normativen Inhalt der rechtlichen Objektivation. Dadurch lockert sich der normative

Inhalt der rechtlichen Objektivation — wie jeder Objektivation — auf,¹¹ wird deformiert — wie Hartmann darauf hinweist —¹² „die Überprägung der Auffassung, des selektiven Verstehens und der bewußten Interpretation erfährt“ All das bedeutet — selbstverständlich — nicht im mindesten, die vollkommene Auflösung, willkürliche Änderung, Umformung des Inhaltes der rechtlichen Objektivation im rezeptiven, erkennenden Bewußtsein. Es handelt sich bloß um die Wiedererkennung, im konkreten Fall Aktualisierung des normativen Inhaltes der rechtlichen Objektivation, darum, welcher Inhalt in der rechtlichen Objektivation, darum, welcher Inhalt in der gegebenen Situation im rezeptiven Bewußtsein sich entfaltet. Doch — ich betone es — es handelt sich um den normativen Inhalt der *rechtlichen Objektivation*.

Darum, daß dieser rechtliche Inhalt sich immer in den Grenzen der rechtlichen Objektivation bewegt, den in der rechtlichen Objektivation eingeschlossenen, abgefaßten Inhalt bedeutet: das rezeptive Rechtsbewußtsein kann die Konstante der grundlegenden Züge der rechtlichen Objektivation nicht beheben. Das wieder erkennende und anerkennende Bewußtsein setzt bloß den, in der gegebenen Situation aktuellen und geltenden Inhalt der rechtlichen Objektivation fest. Wie auch der Leser sich jetzt mit dem konkreten Inhalt der soeben erörterten wissenschaftlichen Objektivation — wie eng und beschränkt dieser auch sei — begnügen muß.

Об особенностях права

В. ПЕШКА

В статье изучаются некоторые характерные черты правовой объективации, анализируется отделение правовой объективации от правосознания, роль юридической формы, а также функция правосознания в общественном существовании правовой объективации.

Some thoughts about the characteristics of law

V. PESCHKA

The study analyzes some characteristic features of the legal objectivation with special regards to the departure of the legal objectivation from the legal consciousness, the role of the legal form as well as the function of legal consciousness in the social existence of the legal objectivation.

¹¹ *ibid.* p. 418.

¹² *ibid.* p. p. 413—414.



Limits of administration and problems of its social control*

Prof. I. SZENTPÉTERI

"József Attila" University, Szeged

The problems of the disfunctional functioning of administration paved the way for heated debates in the sixties, in particular, in connection with the new economic management reform of 1968 in Hungary. It is not a casual occurrence, namely, that today (in the year of 1984) it is again the further development of the economic reform that has placed in the front row all the problems connected with administration (with the bureaucracy taken in the sense and meaning of Max Weber). It is the fundamental principle of the author that in the recent three decades of the socialist building the administration has penetrated also to such interrelations of the private and group spheres (enterprise, institute) as a consequence of which the production orientation the so-called entrepreneurial enterprise conduct respectively the individual initiative willingness have receded on certain domains. The intervention of a paternalist character of public administration has impeded the further development of the guidance system. The enterprises, institutions have to ensure a real autonomy, and the administrative guidance has to be supplemented with influencing procedures of a new type.

In its second part the study is dealing with the subject namely what possibilities occur in the direction of building up the real and reasonable social control conditions of the State and enterprise (institute) administrative organs. In this connection, the study accompanies along the most important scientific view-systems relating to the bureaucratic structure forms as to a structure difficult to undertake to a social control. The study strives to provide an answer to the question as to whether to the further development of the State and enterprise administration functioning and operating within the national socio-economic condition-system which scientific tendency could provide or offer a more considerable assistance.

a) The system of state administration of the socialist countries is also "factory-shaped", i. e. its entire structure resembles that of a factory, with the "only" difference that it is of major size. The principles and rules of the distribution of labour and co-operation are also effective in the structure of state administration. Formally, the organization of government may be compared to the management structure of a big company.

Nevertheless, the preceding statements should not mean the negation of the existence of differences between state administration and the management of companies. So, the most important difference is that state administration has the *character of public authority*, i. e. its structure has been established by legal means, and it possesses the power of public authority, thus its decisions may be enforced by the application of sanctions.

The character of public (legal) authority distinguishes itself by the circumstance that it makes possible to standardize and unify a given system of organization. When

* (Part of a more comprehensive monography)

this is an advantage for its functioning, its formal establishment by legal means becomes necessary. In fact, state administration cannot exist without the character of public authority.

State administration can be a system regulated by legal means for the tasks it has to face are relatively stable, i. e. they change slowly. Indeed, the most stable function of state administration is to ensure the protection of given state, group, and individual interests.

The interests mentioned above are also changing but not with such a speed, however, that the successful functioning of state administration would be prevented by the respective regulation from the beginning. Nevertheless, it is a familiar experience that the rhythm of changes of the material of norms relating to state administration is faster in our days than previously. Similarly, it is not to be proved, too that social expectations in relation to state administration have been changing faster than those concerning the activities of judges and public prosecutors.

Taking for granted the relative stability of the functions of state administration, it is necessary to put down the relevant tasks and competences in the form of legal norms. In fact, the programmes offered by the law have a decisive role for both the merits of a given case (governed by substantive law) and the way of its settlement (in the field of procedure). The rules of the law concerning competence, organization, and procedure are, in fact, guarantees by the state that "public interest" will be enforced in a case regarded by it as important.¹ For an individual citizen, administrative law represents a "promise" of the state not to transgress the respective limits. Of course, the state is in a position to alter this promise. Taking now the case of a "strong" state, it will give birth to the belief that the state is better aware of the interests of the citizens than they themselves; consequently, its public authority will be extended to more and more fields of the private sphere, by means of an increasing number of administrative rules. The history of the use of the public authority of bureaucratic systems produced several examples of the excessive extension of the limits of state administration to the prejudice of group interests, with their relevant field of administration, and of the private sphere, respectively. As a consequence, the links of the citizens to the state were loosened, and the "force" of the state became frequently just the source of its weakness.²

¹ The efforts of administration for over-regulation have long since been known in sociology. Spencer's following statement seems to be still valid: "An excessive confidence in administrative means, coupled with the belief of the citizens in the power of the authorities, are in favour of the multiplication of legal rules. Thus the belief arises that, the more fully the activity of the society is regulated by artificial means, the more benefits will result from it. As a consequence of this, the beneficial effects of legal rules used to be over-estimated in sociological researches, and the damages caused by them have been overlooked," Spencer's words are cited in: SZCZEPAŃSKI: *A szociológia története* (A history of sociology). Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1973, p. 161.

² Szczepański characterized the ill-functioning of bureaucracy with the following words: "A bureaucratic organization may be efficient in settling cases in their essentials . . . for only those elements of a complicated situation are taken into consideration which are necessary for the optimal solution of the

Similar phenomena could also be experienced in the socialist state administration. One of their reasons has been the actual form of the historically established state structures in Eastern and Central Europe. Supposing a weak or a non-existent bourgeois development state power has always had an administrative character in the society of the said states. The other reason is of ideological origin; it means the rise of a false belief to a guiding principle, according to which the power of the state is based on the measures of its organization and the efficiency of its system of sanctions. Furthermore, the overwhelming organizing function of the state also led to the fact that the executive power outraged the limits which could be regarded as justified from the point of view of the society. In fact, the socialist theory of the state put the economic, cultural etc. functions of the state into the foreground against its administrative (police) functions. Actually, the organs of the police and the bodies of similar character were very well organized while the development of the administration in the field of economy, culture, public health etc. was not always consistent and up-to-date. As a consequence of this, there was a tendency leading to the limitation of group interests (i. e. the autonomy of the management of enterprises and institutions) established also in socialist state administration.³ In some cases administrative interferences of the state with the private sphere of individual citizens were carried out in such a way that the used means failed to serve the manifested purposes successfully.⁴

problem. The other elements are indifferent and, the more, they must not be taken into consideration for the efficiency of its functioning would be disturbed thereby. . . . Nevertheless, the functions of politics have been substantially widening in modern times, for all fields of human activity became important and significant for the exercise of power. As a result of this, the sphere of the interference of power with the affairs of the citizens has been continuously increasing: the power has been undertaking obligations towards the citizens in constantly broader ranges, it is assuming responsibility to provide for them a home, television, shoes, training, entertainment, etc. . . . To comply with these obligations, special organizations have to be set up which have, however, organically incorporated and very extensive zones of indifference in respect of the problems beyond their competences. The growth of the said organizations, conforming to the increase of the care and interest of the power towards the citizens, results then necessarily in widening the sphere of institutionalized indifference in respect of cases in the charge of other institutions. Taking into consideration, however, that the limits of specialization cross complex and living human problems, the growing interest of the power towards the daily problems of the citizens will result usually in their increasing dissatisfaction. . . . There is no way out of this dilemma of our civilization which should be a civilization of "action and endeavours" and, in fact, it is just that. People may create some time an other kind of civilization, beyond "action and endeavours" but political problems will then present themselves also in an other way." FORINTOS, GY.: A hétfői hajnalok filozófiája. Beszámoló és kommentár Jan Szczepański új könyvéről. (The philosophy of Monday mornings. A report of, and comments to the new work of Jan Szczepański)(J. Szczepański: Sprawy ludzkie. Czytelnik, Warsaw, 1978). *Szociológia*, 4/1979.

³ The everyday feelings of enterprise managers are correctly expressed by S. Erdélyi's complaint: ". . . how can the law on state enterprise exist if it is left out of consideration by everybody. It should not be permitted to practise the direction of enterprises under the title of the supervision of enterprises, and to preach their autonomy just when their elementary autonomy is day by day injured." ERDÉLYI, S.: A vezető felelőssége (The responsibility of managers). *Valóság*, 7/1981.

⁴ The interference of the government with the private sphere was always considered a great danger by both old and the new liberal approach. M. Ludassy cites the following words of Constant: "As often as the power of the state interferes with the calculations of individuals, the only effect is that they are upset. As frequently as the government is anxious to settle our affairs, it is always done worse and in a much more

Having taken into account all experiences referred to above, the declaration of the *servicing* character of state administration appeared as a new programme. Admittedly, this has been a sign of useful changes but its realization depends on the circumstance whether the state is ready to *withdraw* its administrative activity *from the field of the relevant relations of enterprises, institutes, and individuals for the shaping of which, according to the experiences of the society, it was not efficiently able or it could not find the optimum solutions, respectively.*

Thus, the existing relation between state administration and the management of enterprises and institutions has to be re-arranged. In fact, the enterprises and institutions cannot be treated with the actually established "stability" or, better expressed, stiffness in this field by the state administration. The functions of enterprises and mostly also those of institutes are increasingly exposed to the effects of the changes of the external environment⁵. The state administration has failed to follow the process of the rapid changes of the functions of enterprises and institutes in numerous fields and, the more, modern methods of management are not available. This fact results in a deepening gap between the administrative organs and the enterprises and institutes. Acting with a basic optimism within their own regulating system, the administrative organs seem to be of the opinion that they do know the conditions of the relevant field

expensive way." See: LUDASSY, M.: Liberalizmus vagy demokrácia? (Liberalism or democracy?). *Világosság*, 8—9/1981. Similarly, A. de Tocqueville considered the extension of "state guardianship" dangerous. He wrote: "... the growth of state influence means a danger for a democratic society and, first of all, for its educated minority which even exceeds that resulting from the broadening of the public opinion. It is just through this process that the power of public opinion becomes a real tyranny. The process is unavoidable, but, in case of the United States, the growth of state influence may be counterbalanced by local autonomy for a long time ahead, the predominance of the federal government has to face the power of the individual states, and the transgressions of the president may be moderated by the senate. Contrary to this, there is no force in France which could put a stop to the process leading to the omnipotence of the state or, in Tocqueville's words, the centralization of the executive power. Similar to a giant guardianship authority, the state towers above the citizens, to secure their comfort and take care of their existence. This power, being absolute, going to the details, regular, far-seeing, and benevolent, could be compared to the paternal power if its purpose were, as it is of this latter, to educate men to become grown-up persons; just on contrary to this, its purpose is, however, to keep people irrevocably in an infantile state."²⁸ See: VIKOL, K.: 175 éve született „A demokrácia Amerikában” írója: Clerel Alexis de Tocqueville (Clerel Alexis de Tocqueville, author of "Democracy in America" was born 175 years ago). *Magyar Filozófiai Szemle*, 5/1981. A wide selection of citations of similar content could be presented from the new liberals.

⁵ The effect of the rapid economic processes of our time on the internal management of enterprises and on state administration, as an external factor, is characterized by A. Bródy as follows: "... economic orientation and clear-sightedness are vanishing increasingly. Both the individual enterprises and the administrative authorities directing them are grouping in the dark more and more. As a result of taxes in form of profit curtailments, subventions, casual constructions, and rigid restrictions, the system of prices, pushed to an increasing distance from the actual expenditures, possesses the elasticity and mobility of the social reproduction and east-system. As a consequence of constant interferences of the superior authorities, considerably changing the actual economic conditions, the enterprises are necessarily forced to make unreasonable, deficit-bound, and harmful economic decisions which, of course, reduce the efficiency of their economic activity increasingly." See: BRÓDY, A.: Ösztönzés és elidegenítés (Incitement and alienation). *Valóság*, 10/1982.

and can shape them, accordingly, in an appropriate way.⁶ On the other hand, it can also be experienced that the organs of the internal management of enterprises succeed in applying modern techniques and methods of organization more dynamically than the state administration. This circumstance represents no surprise at all in the societies of the developed countries, as the enterprises are there forced to explore reserves and produce a maximum output, influenced by competition and a permanent struggle for the markets. Admittedly, administration under authority has not been backed by a force giving impulses to efficiency as this has been the case under the above mentioned conditions. It was not a matter of mere chance that the science of administration was born in the sphere of “private administration”. In fact, an enterprise or an institute proved to be a better medium for applying modern organization procedures and using computers than the big and extremely complicated mechanism of state administration. Of course, this does not mean that the possibilities of the application of modern organization procedures should not be looked for in the field of state administration, because it is absolutely necessary. It has to be unequivocally clear, however, that enterprises and institutes are induced more by their environment to develop and apply new procedures than the administration of the executive power, with its norms frequently disconsidering the actual conditions.

b) Another important problem facing the administrative structures of socialist executive power appears in the field of social control. True, the representative organs of state power (i. e. the Parliament, the Presidium of the People’s Republic, the regional and local councils) back the organs of state administration but their activity took too many formalistic features in the course of the time. This fact is the result of causes which can partly be explained by an analysis of the political sphere.

The control of the society over state administration is effected by means of partly state and partly social organs. As regards state control, things seem to be “in full order” but the actual situation is not so problemless. Considering the controlling activity of the representative organs over state administration, having sometimes promising impulses and declining in others, the problem of an organic and continuous control seems to be still unresolved. (As a matter of fact, this remark does not concern the activity of the Central People’s Control Committee.) The problem is not to be

⁶ The gap between the direction by state administration and the sphere of enterprises is characterized very spectacularly by J. Kornai as follows: “I read first the *preliminary* drafts and announcements compiled of the recent changes of regulating norms and the price adjustment, and then the *subsequent* reports of the experiences. A vision took shape in me, as if I had entered the modern dispatcher room of a factory, equipped with various “regulating elements”, such as hundreds of push-buttons and switches, instruments, sparkling signal lights, and showing dispatchers bustling about, pressing down a button or turning off a lever. Afterwards I walked to the workshop, seeing material transport by hand-barrows, and foremen shouting themselves hoarse. True, production was going on but quite irrespective of the facts whether this or that push-button was pressed down in the imposing dispatcher room. And no wonder at all of this, for the dispatcher room and the workshop were not at all connected by a wire network . . .” See: KORNAI, J.: *A magyar gazdasági reform jelenlegi helyzetéről és kilátásairól* (The present situation and the prospects of the economic reform in Hungary). *Gazdaság*, 3/1982.

discussed here whether the existing representative organs of state power were capable or not of complying with their controlling functions under the previously established electoral system and their actual structural composition. Apart from the representative organs of state power, the *public prosecutor's offices* are also charged with the task to supervise the organs of state administration from the point of view of the rule of law. Beside supervisions of general character, they investigate individual complaints of citizens bearing upon the state administration. The Central People's Control Committee being a "partly state and partly social organ", carries out inspections in the state administration according to its working plan and on the basis of individual notices, too. As it has been confirmed by international experiences, one of the most efficient forms of state control is the possibility of contesting decisions of state administration before the court. This long since debated legal institution has been existing in Hungary since 1957, but its development has been restricted by the legal delimitation of the cases that may be brought to a court. Thus, many organs of state power are concerned with the control of state administration. On the other hand, it is a fact that, despite of the apparent efficiency of the state control over state administration, the efforts of individuals aimed at the changing of administrative decisions and procedures by extra-judicial means continue to be important or, the more, an increase may be observed in their number. Delegalization, i. e. the weakening of some legal institutions in favour of social ones is now a phenomenon characteristic all over the world (A. Sajó, 1982). Its background may be, however, the decreasing confidence of the citizens in the work of the state organs charged to apply the law, too. There is a high number of citizens who will not believe that the organs of the state administration settle their cases with the sufficient degree of objectivity and in actual accordance with the original intentions of the legal rules. As a matter of fact, there will be always decisions of organs of state administration which will give birth to complaints, although limiting individual and group interests with regard to the true general interest. Nevertheless, cases showing the mixing and overlapping of the functions of the controlling institutions can really be experienced, and there is an actual practice of the settlement of complaints which, from a social point of view, justify the supposition of the existence of important reservations of the citizens in respect of the objectivity of the authorities and the managing bodies of enterprises. The main institutions of the mass media, i. e. television, radio, the press have been discussing complaints of individual citizens, enterprises, and institutions which result from decisions of the organs of state administration and which ought to be finally and justly settled by the organs concerned.

Turning to the other important element of the social control of the decisions taken by organs of state administration, now the *social and political bodies* are to be tackled with. The function of the Communist party in this field is dealt with subsequently. There are indications of an opinion of the public gaining increasingly ground according to which the party organs have a growing role in the settlement of legal disputes in favour of the individual parties concerned. This is, in fact, a result of

the leading role of the party within the society. From the point of view of laymen, this principle is not seldom interpreted in such a way that legal proceedings may be influenced by the party in this or that direction. Emphasizing the principle of socialist legality, the party has been, of course, unwilling to contribute to the birth of a practice by which direct interference with the application of the law would be legalized. Nevertheless, suppositions circulating in the society may give an increasing pressure by the parties interested in disputes upon organs and institutions of the party.

Notwithstanding, the trade unions and organizations of various groups of the society have also a word in the social control of the state administration, in accordance with their usually less formal procedures.

c) Apart from the aspects dealt with above, the social control of state administration has, however, another great problem, relating to the social forces which may influence the volume of the structure of state administration in the socialism (and in Hungary, in particular), further, the conditions under which the establishment of new organs of state administration or the development of existing ones seems to be justified.

Under capitalist conditions, the volume of the structure of administration and the possibilities of its development are delimited by the proprietary interests. The volume of administration is closely connected with the profit in the sphere of private enterprises. In view of this, a capitalist will think over thoroughly whether or not a new administrative structure should be formed. Nevertheless, the decisive factor will not be his consideration or richness. As it was mentioned in the foregoing, the use of new techniques and technologies also means looking for new procedures and methods of organization which, in turn, require administration. Accordingly, the improvement of products and the realization of long-term plans of development result in the increase of the volume of administrative organs. Thus, taking into consideration numerous factors, a capitalist is compelled to take "optimal" decisions in respect of the development of the structure of administration, being well aware of the fact that the result will actually affect his competitiveness and profit, in a positive or a negative way.

A control system of this kind of the development of the administrative structure could not function in the socialist societies after the nationalization of the means of production, namely in the actual situation that the proprietary rights and those of management got amalgamated in a single system, i. e. the state administration. Thus, organs of state administration take owners' decisions within the frame of the budget, dispose of the allocation of resources, determine the extent of development schemes etc. on the one hand, and are in charge of the relevant administrative tasks, on the other hand.

Several ideas were born in the course of the reform of economic management with a view to separate the two functions from each other. Nevertheless, no procedure was developed in practice which would have proved as a real and an efficient controlling force on the proprietor's side so that the function of management could be qualified, with due criticism, as actually conforming to public interest. On account of

the institutional amalgamation of the property rights and those of the management, it proved to be impracticable to set up a mechanism which would represent an objective criterion in evaluating performances. Taking e.g. economic organizations, the formation of commodity relations or the market could be accepted as a regulating system in which differences of efficiency could be measured. As it is well known, the criterion referred to above has failed to function in compliance with its original destination, as a consequence of several reasons. Only one of them should be mentioned here. Thus, the effects of dispositions destined for the objective evaluation of the measurement of economic efficiency have been abrogated by formal and informal relations, amalgamations and collisions of interests which have been formed within the system of the state administration. The following words of J. Kornai come from a crude sincerity but, in our view, represent perfectly the actual situation: "Continuous losses do not lead to 'death', the winding-up of an enterprise, and inversely, the winding-up of an enterprise, i. e. its 'death', its merger with another economic organization may result from an administrative disposition, irrespective of rentability considerations. It is not a natural selection brought about by market relations but it is a decimation ordered by authorities." (op. cit. p. 13.) The said remarks are equally, or even more, valid in respect of the administration of institutions having no economic functions. Accordingly, the judgment of the efficient functioning of a school, a hospital, a scientific institution, and the course of the possibilities of its justified or unnecessary development depend on numerous subjective factors. On the other hand, it has to be taken into consideration that state administration formed and "consacred" the mechanisms which determine functioning and development in particular.

The problem is now that somebody has to decide, with a due authority, which branch of the administration should be developed, what financial resources should be available for the costs of the distinct branches, what amounts should be allocated to functional organs. These fundamental problems are decided, ultimately, on government level. As a matter of fact, the decisions concerned used to be taken in conformity with the requirements of formal reasonableness, i. e. they seem to be the best decisions at the moment in which they are taken. In case of the decisions "best" serving general interest, relations of interests, motives functioning in the range of high-level political bodies and government administration are in the background actually⁷. The ways of

⁷ The changes of the roles of government administration are characterized by J. Kornai with the true "virtues of a sociologist", as it follows: "The main partner of bargaining was sometimes the authority directing production, i. e. a ministry, replaced later by the financial authorities and the bank. All of them are still within the group of possible partners but, for the time being, bargaining with the price authority seems to bring the most advantages. With the reform of 1980, the relative positions of power were slightly modified between the state sub-centres, i. e. *the importance of the price authority and its power over the enterprises increased. The fact remained however, unchanged, that the financial situation of the enterprises depended on bargaining not only with partners in the market but, to that extent at least, with state organs as well.*" (op. cit. p. 12.) In works published previously and containing several characteristic analyses, T. Laky drew attention to the role of bargaining playing in the existence of enterprises. The works were published in 1982 in the form of a book.

motivation and the roles of the respective relations used to be revealed, however, usually only years or decades after the decisions concerned.

As regards the increase in the structure of state administration, high-level political bodies and government were led, substantially, by the purpose concerning the rhythm of the development of society and the means to be used for this end. There appeared innumerable declarations based on ideology, made by central leading bodies of the social and political life, as well, as by the government saying that the growth of administration should be limited to the minimum necessary rate or, the more, it should be simply stopped. In spite of all this argumentation, an actual, even if not always continuous, growth could be experienced in the field of both state administration and the management of enterprises and institutes. This tendency cannot be easily revealed from the statistics, possibly in order to make it more difficult to measure and judge the reality of this phenomenon which was declared undesirable. Anyhow, all important index numbers have unequivocally indicated the decrease of the proportion of physical workers in the relation to white-collar employees. The more, the majority of this group has been constituted by lower ranked employees of the state administration and the management of enterprises and institutions.

This element of the development of the socialist society is identical with that experienced in the western societies, i. e. the number of administrative employees has been growing there, as well. Nevertheless, it remains questionable whether the said growth, in its actual extent, is justified for the socialist system of enterprises and institutes, with particular respect to Hungary, in relation to its social efficiency.

The historical development of the criticisms of bureaucracy

a) Neither the classical science of organization, i. e. the science of administration by Fayol, explaining the function of administrative organizations, nor Max Weber's theory of bureaucracy are persuasive enough to convince us that administration (or bureaucracy) has necessarily to take the form presented by them and phenomena of ill-functioning have to be explained according to their explications. The theory of bureaucracy gained indisputable merits with its historical and sociological documentation, presenting the social facts which made necessary the development and the further improvement of administrative relations in modern societies. According to Max Weber's concept, substantially, the chances of legal rule are increasing in society with the development of social democracy and the process of the growing social (collective) character of production (the collective property of the means of production in particular). Together with this, the increasing role of bureaucratic forms becomes necessary in all institutions of the society in which growing efficiency is considered to be a fundamental factor. Nevertheless, some characteristic features of Max Weber's bureaucratic organization fail to stand the test of contemporary researches of the

sociology of organization, or prove to be less valid than it was stated by Max Weber. The characteristic features of bureaucratic organizations were investigated by a great deal of complicated examinations, and the results of these researches, not without several contradictions, made doubtful the validity of some "classical" theses.⁸

The concept of H. Fayol, an other great figure of the bourgeois science of organization, had also to face just criticisms. It has been an indisputable merit of H. Fayol that he emphasized the role of management in the development of executive work. Similarly, also the significance of the observation, by which Fayol determined the relations between the so-called management (i. e. organizational and administrative) and professional knowledge in the field of administration, cannot be contested. As reference was made in the foregoing, he separated the distinct elements of administration from each other, considered formerly as a uniform complex, more or less simultaneously with Lenin and partly in a similar way. Nevertheless, the science of administration as elaborated by Fayol was improved and completed by new elements by his direct successors. The weak points of this corrected science of administration were also revealed later by subsequent researches in the sociology of organization. The "engineer-like rational thinking", characteristic for this concept, and similar to that of Taylor, did not prove to be enforceable in the social reality.⁹ Thus this rational thinking is worth to be praised, principally for its intention, as a step of progress, but in its manifested form, it never functioned so as its author would have liked it. Moreover, this rational thinking proved to be of only limited validity, with the subsequent recognition of the more complicated relations of the real organizational conditions. H. Fayol's thoughts on administration were re-considered by the sociology of organization of the 1960-70-ies, just like Max Weber's theory of bureaucracy. It may already be said that this criticism of bureaucracy, as regards both its contents and form, appears to be identical to the words of the young Marx on bureaucracy and formal organization in his "Criticism of Hegel's law of state".¹⁰

The phenomena of ill-functioning of the administrative level of a "factory-shaped" organization may be classified in two groups. Taking the conditions of Hungarian organizations, the first group of the errors of operation can be derived from the fact that the principles, as elaborated by Max Weber, Fayol, and their successors, *were not realized and consequently enforced* in the relations of organization. The sources of several errors experienced in Hungarian organizations result just from the circumstance that they are not "bureaucratic enough", i. e. known regularities of the

⁸ For the disputes on Max Weber's theory of bureaucracy see: Reader in Bureaucracy, 1960.; P. M. BLAU—M. W. MEYER, 1971.

⁹ It was not a mere chance that the said theories of the science of organization were re-baptized. As the activity of F. Taylor and H. Fayol was called earlier as the "classical" science of organization, meaning an acknowledgement by itself, they are mentioned in our time more as representatives of the "mechanical rationalism", having a depreciating character. M. Crozier, 1981, p. 227.; Kazimierz DOKTÓR. In: *A szervezet (Organization)*. 1971. p. 42.

¹⁰ MARX—ENGELS: Works. 1. *A Criticism of Hegel's state law*. Budapest, Kossuth Kiadó 1957.

bureaucratic organization have not been taken into consideration. Which phenomena of ill-functioning do result e. g. from the inadequate structure of the administrative (bureaucratic) character of the organization concerned? It is one of the most characteristic features of bureaucracy, as presented by Max Weber, that the tasks of the administrative organs have *to be laid down in rules of competence*. As a result of a norm-making activity of several decades, the laying down of the internal competences of the relevant organizations and the delimitation of the groups of tasks have been effected in state administration and in the management of enterprises. Nevertheless, the regulation of competences has failed to follow the changes of conditions in several organizations even by now. It is well-known e. g. that, following the switch-over to the new system of economic management, the re-grouping of organizational tasks of administrative character was not carried out in the enterprises in all cases. The work of decentralization, directed from the higher instances, was started in the state administration from time to time. The respective rules of competences took shape, however, with little progress and in a contradictory way, apart from the frequent circumstance that, parallel with the re-grouping of competences, the organizational consequences were not adequately drawn. Turning back again to the time of the reform of economic management, references has to be made to the fact that the respective efforts were *aimed at the enforcement of changes* in forms of central management *by means of an unchanged structure of the enterprises*. It should be recalled here that was already emphasized by the classic figures of the science of administration, i. e. the internal structure (e. g. departments) of the bureaucratic organizations ought to be transformed, in conformity with the changing tasks. This circumstance gave birth to numerous contradictions; accordingly, several obstacles of the increase of efficiency were of structural nature.

The unlucky cases of *reorganizations* so frequently occurring in Hungary without properly considering their consequences, could not be accounted for substantial faults of bureaucratic organization. As it has frequently been the case, “personal pretensions” appeared as a starting point for the transformation of an administrative structure, in place of the laws of an objective structure. The “waves” of reorganizations, following the changes of leaders, are not to be derived, in fact, from the objective features of bureaucracy but, just on the contrary, from a subjective approach being, besides, not at all characteristic for bureaucracy.

So, fundamental regularities of organization well-known in the relations of *sectorial and functional* organs have not been taken into consideration in the Hungarian methodology of administrative organization. Based on Taylor’s ideas, the establishment of the functional system of direction was forced in the internal organizations of the enterprises. Nevertheless, the objective and subjective conditions of the realization of this purpose have not been available in several labour organizations. With the enforcement of this “functional model”, the limits of responsibility were disarranged, and enterprises which had earlier been functioning appropriately were almost disorganized, e. g. in the building industry. In fact, the

decrease of efficiency, resulting from the missing of knowledge of the regularities of sectorial and functional relations, could not be regarded as a particular consequence of bureaucracy.

Summing up the phenomena mentioned above, it may be stated for *a good number of negative consequences* that they are *not concomitant elements of bureaucratic organization but the result, instead, of the missing knowledge of the particular features of bureaucratic organization.*

Is it thus reasonable to consider bad registrations a “bureaucratic fault” when, as a consequence of this, the citizens are repeatedly invited to perform something but these demands are based on false information? Is it a bureaucratic fault, indeed, if the process of the settlement of a given case appears to be confusing and puzzling for the party concerned? The faults referred to above result, in fact, from the circumstance that the mechanism of administration of several Hungarian organizations has failed so far to achieve the general level of bureaucratic organization. In order to eliminate these faults, the remedy is to get acquainted with the particular criteria of bureaucracy and to enforce them in the practice.

It may be stated, furthermore, that a not negligible number of those employed in Hungarian administration still *do not dispose of the professional and administrative knowledge* which should be required for their respective post. As ideology previously held, everybody was apt to carry out administrative tasks. Later on, this principle was renounced, and professional knowledge became a normative requirement. Nevertheless, the actual realization of this changed approach is still in a transitory phase, and more progress was achieved with the fulfilment of formal requirements than with the respect of real professional knowledge.

The fight against the foregoing mentioned examples of ill-functioning, picked out at random, will only be successful if efforts will be made to complete the respective features of bureaucratic organization. In view of the Hungarian conditions, the criticism of bureaucratism and the critical approach to bureaucracy may result in positive consequences in one group of organizations by making bureaucracy complete.

b) Is it beyond doubt, however, that there are several—and justified—critical remarks in respect of bureaucracy which contest the negative consequences resulting from the “completed” form of bureaucracy. Thus, a typical group of faults of bureaucratic ill-functioning comprises phenomena appearing in the functioning of organizations in which the recommendations and principles of Max Weber, H. Fayol and their successors concerning administrative organization have already been realized. There are consequences reducing efficiency also in administrative organizations considered to be ideal or developed, and, in view of the further development in Hungary, these are well worth of maximum interest. The consequences of ill-functioning of a good administrative organization have to be counterbalanced in existing developed organizations, on the one hand, and all possible measures have to be taken, on the other hand, to prevent the development of these undesirable phenomena in “undeveloped” administrative organizations functioning with a bad

system of bureaucracy. The elements of ill-functioning resulting from a “developed” system of bureaucracy concern more the central administrative organs, while the consequences deriving from an “underdeveloped” degree of bureaucracy are more characteristic for local and regional administrative structures.

The determination of typical elements of ill-functioning of bureaucratic organization may be attributed to the researches in the sociology of organization of the 1960-ies. As regards the forms and the extent magnitude of elements of ill-functioning, there is no complete consent in the literature. So, the conclusions of several publications contested the results and consequences of previous investigations. For this reason, controversial opinions are also reviewed here, without taking a stand for or against them, due to the absence of own empirical researches.

The empirical researches in sociology dealing with the relations of bureaucracy started in the USA and the western bourgeois states.¹¹ The fundamental reason of this fact is that the bureaucratic organization or the bureaucratic characteristics of administrative-type organizations achieved their highest development in the societies of the said states. Beyond this circumstance, it was, clearly, also a fundamental reason that the ill-functioning effects of organizations were accepted as facts and treated as realities in the said societies much more than elsewhere. The view regarding bureaucracy as the ideal type of administration, characterized by Max Weber but favouring, at the same time, to investigate the reasons of phenomena seeming to be controversial to the said ideal type, had its influence in the countries in question, as well.

The researches in bureaucracy that started in the developed Western societies *concerned*, first of all, *the administrative and management relations of the enterprises*. The phenomena of ill-functioning of the typical bureaucratic organs could be perceived in this field easier, even on simple empirical bases. The decrease of profit, a weak position in market competition, etc. are such facts that to reveal their reasons, all possible background motives had to be explored. The empirical investigation of the phenomena of ill-functioning, presenting themselves in state administration, was started later and preferably in the bourgeois societies of Europe. With the coordination of the results of researches carried out in the said two fields and their comparison, the validity of that hypothesis was proved, according to which given elements of ill-functioning may equally characterize bureaucratic organizations in both fields in question, i. e. private management and public administration, if their structural conditions were more or less similar to each other.

As for the socialist countries, investigations in relation of the theory of society gave the starting point to the criticism of bureaucracy. With the re-consideration of the

¹¹ Works criticizing bureaucracy constitute a separate chapter of the literature in the USA. The investigations concerned principally the phenomena of the ill-functioning of bureaucracy in enterprises, institutes, and institutions. See e. g.: M. E. DIMOCK, 1972.; GUY BENVENISTE, 1977.; CAMPBELL—G. J. L. SZABLOWSKI, 1979.; E. S. REDFORD, 1965.; A. DUNSIRE, 1978. As for Europe, and France and the Federal Republic of Germany in particular, several authors dealt with the bad functioning of bureaucracy, e. g. M. CROZIER, 1981.; R. MAYNTZ, 1963.; F. MORSTEIN MARX, 1959.

fundamental ideological statements of Marx, Engels, and Lenin, efforts were made to explain the circumstance that, contrary to previous suppositions, "bureaucratism appeared in socialist societies as well", the more, not seldom to a very high extent and in ill-functioning forms, and its existence could be no more explained by factors still existing in the consciousness of people, dating back to earlier times.¹²

The extension of bureaucratism under socialist conditions was incompatible with the ideological concept prevailing between 1930 and the 1960-ies. Starting from the previous standpoint of ideology, the new explications concerning the reasons of bureaucracy could hardly develop to a convincing theory. In view of this, the "new critical theories" of bureaucracy brought about serious confrontations in the ideological-political field. The issues of these disputes gave no encouragement at all to carry out empirical investigations in the sociology of organization with which the phenomena of bureaucratic ill-functioning could have been demonstrated also in a quantitative way. Apart from ideological reservations, the relevant administrative (bureaucratic) organs themselves frequently behaved in a refusing way which hardly promised any hope to produce real results. So, the ideas concerning the criticism of bureaucracy, based on the sociology of organization, spread in the most socialist countries so that the achievements of the bourgeois sociology of organization became known in scientific publications. As for Hungary, empirical researches started in the 1970-ies, with the aim to investigate more or less criteria of the ill-functioning of bureaucratic organization on the well-known domestic basis. These researches were carried out, first and foremost, within the structure of enterprises and institutes but their statements pointed to higher instances in which, essentially, the phenomena of bureaucratism used to be determined.¹³ The researches bearing upon state administration were very tactful in respect of bureaucratic ill-functioning.¹⁴

¹² As regards the socialist countries, critical studies on bureaucracy were published, as well, in Poland, Hungary, Czechoslovakia. Bureaucratism was interpreted in these studies, however, contrary to the approach of the previous "criticisms", in which it was considered to be an effect of the (capitalist) environment and a subjective deficiency. Thus, the criticism of bureaucracy did not represent a new element, all the more, as there has hardly been any other source of deficiency, mentioned more frequently from the very beginnings of socialism than this, but it was interpreted in a new, sociology-based way. See: SZENTPÉTERI, I.: 1974.; *A szervezet* (Organizations), 1979. Prior to the publication of the said books, several studies were published which dealt with the criticism of bureaucracy, e. g.: HEGEDŰS, A.: A társadalmi fejlődés alternatíváiról (On the alternatives of social development), *Kortárs*, 6/1968. HEGEDŰS: A bürokratizmus, mint a szakigazgatás szociálpatológiája (Bureaucratism, as the socio-pathology of specialized administration), *Kortárs*, 7/1970. KULCSÁR, K.: A bürokratizmus társadalmi összefüggései (Social relations of bureaucratism), *Allam és Igazgatás*, 11/1980.

¹³ ANDICS, J.: 1977.; GYENES, A. JR.—ROZGONYI, T.: 1981.; NEMES, F.: 1976.; LAKY, T.: 1982.

¹⁴ The development of the researches in the sociology of public administration was more difficult than that of those with a juridical or organizational basis, within the main direction of research, entitled "Scientific researches to establish the development of public administration", treated with a nation-wide emphasis among other researches. There was published a volume dealing with the staff of public administration, including reports of sociological researches. As concerns, however, some fact-finding investigations treating public administration, the selected problems proved to be beyond the respective capacities so that it was difficult to produce achievements, even on international scale. (Mention should be made e. g. of investigations of the consciousness, political, and ideological relations of civil servants, the significance of formal and non-formal relations in decisions, etc.)

The empirico-sociological investigations in bureaucracy reflect now the contradictory situation that resistance against the said research work has been mostly broken at the level of enterprises and institutes, as a result of economic development, but the sectorial and functional directing organs of state administration, i. e. the ministries and supreme bodies with national competence as well as—frequently—regional organs, continue to show resistance against researches or are less inclined to give support.

The causes of the bureaucratic phenomena of administration may frequently be attributed to some kind of a trouble in/or a dissolution of balance. The following, habitual, statements reflect this view: the administrative organization is overdeveloped or “overgrown” in respect to the organizational functions of administration which would be required by the actual realization of executive activity. Bureaucratic organizations include more hierarchic levels than it would be “justified” between the executive and the higher levels entitled to take decisions.

When investigating the faults of the functioning of bureaucratic organizations, the most frequent references say that too many rules are being taken into consideration in the procedures of the organizations concerned, the settlement of cases requires too much time, bureaucratic procedures have a slow course for even the settlement of simpler cases, requires the participation of too many instances.

The structural characteristics of the ill-functioning of bureaucratic organizations are also well-known. Thus, a bureaucratic structure is excessively rigid and is unable to adapt itself to the changes of the environment. A bureaucratic organization has too many unnecessary levels, the structure of direction is very dull or excessively disintegrated, etc.

The negative effect of bureaucracy is professional narrow-mindedness in respect of its employees. The higher the number of specialists and the stricter among them the division of labour, the greater is the actual danger that the capacity of surveying the entire process of a case comes out of the sight of the employee charged with it. A man of bureaucratic habit becomes a formalist and, instead of being concerned with the substance of the case, its real problems, he will concentrate on prescriptions, manifest or supposed requirements and norms.

The research and the characterization of bureaucratic faults were carried out in Hungary principally by means of the deductive procedure by the sciences of sociology, administration, and economics. As regards, however, sociology, there also were empirical researches that approached the phenomena of bureaucratism, essentially, by means of the inductive procedure. Researches of this kind were influenced generally by investigations of this subject-matter, carried out in the USA and other western bourgeois societies. It was thus not a mere chance that the results and conclusions of the respective works seem to be on the same lines. This is explained, in fact, not by a common source of thinking but by the high degree of formal similarity of the structural organization and the functioning of state and economy (enterprise); administration as a result of this, the faults brought about by the formal structure may be identical or

highly similar to each other in both social formations. Thus, socialist enterprises and state administration and capitalist economic organizations are equally characterized by the division of labour, a high degree of departmentalization, tensions in direction, the hierarchic nature of the structure, etc. Quite understandably, the phenomena of ill-functioning are similar, as well. On the basis of the aforementioned, it is no wonder that works of organization sociologists, such as M. Crozier, R. Mayntz, von Tannenbaum, and P. Blau had an effect upon the statements of socialist researchers or, even if these latter did not know the works of the former scientists, the conclusions they laid down are very congruent. As it is generally known, comparative research work is being done also in the field of the structure of both socialist and capitalist societies. As there are no obstacles of principle of this work now for previous problems seem to have been overpassed, then there are far less reasons to charge comparisons of the social formations with regard to the research of organizations or even joint researches of organization between socialist and capitalist countries.

The achievements of the researches of organizations, carried out both in Hungary and in other countries, should now be summed up with an eye on those which seem to be important for the development of the Hungarian systems of social organizations, with particular respect to the fight against bureaucratism. The following theses mean, essentially, a criticism of the ideal types of bureaucracy and administration as developed by Max Weber and H. Fayol.

Modern opinions of the phenomena of ill-functioning of bureaucracy

According to Max Weber's ideal type, a bureaucratic organization is an organizational form in which the enforcement of rationality is ensured to the maximum. (This statement proved to be true in contraposition to both traditional and charismatic-type form of organization.) Notwithstanding, two groups of "specialists" appeared to have been discovered in modern bureaucracies, and it seems to be proved that those having a more rationalistic behaviour, are not to be closely linked to bureaucracy.¹⁵ On the basis of empirical researches, the fundamental characteristic features of the two groups in question have been presented so that "typical" administrative specialists are power-directed, and the maximum possibilities of rationalism are thus limited by their ambitions. The second group comprises the so-called professional intellectuals, being aimed at efficiency as their leading motive. They give preference to the values of the respective professional (technical, economic, psychological, etc.) factors, even if they have to suffer some disadvantages, because of placing the interests of power into a secondary position.¹⁶

¹⁵ P. BLAU: The Hierarchy of Authority in Organizations. *American Journal of Sociology*, 1/1968.

¹⁶ The typology of power-and performance-oriented leaders is frequently referred to in the publications of K. Varga within Hungarian authors researching organizations (Varga, K. 1981).

Taking into consideration that “official” knowledge (“sacred knowledge” in the words of Marx) may put the “professional” intellectuals of a “lay knowledge” into the background in the field of specialized administration, the conclusion was drawn by some authors that there existed a separate bureaucratic i. e. organizational interest, limiting the possibilities of rationalism. According to another view, organizations have no own interest, only the individuals belonging to them. This view does not take into account, however, the problem whether those acting in the administration (i. e. bureaucrats, managers) may have distinct interests. Anyhow, the problem of the researches of organization is the existence or the non-existence of an organizational or bureaucratic interest which means the limit of rationalistic values and purposes.¹⁷

In connection with this complex of problems there is an aspect, presenting the driving into the background of optimization in the functioning of organizations. As V. Thompson put it down, the employees carry out a fight in a bureaucratic organization, aimed at the acquisition of a status or a progress in the ranks, being contrary to the manifest purposes of the organization concerned or crossing it, and in which the said purpose, clear as it is, is driven necessarily into the background. So, the fights for power within the distinct organizations are carried on for the individual career, and the acquisition of a status is supported by an ideological basis in very different ways by those who are in a more favourable position of power.

The purposes of organizations or the degree of the regulation of these purposes, respectively, gave the subject-matter of innumerable examinations. It has been the effort of administration to put down the purposes (tasks) in planning (“written”) norms. This tendency has not been, however, in all cases favourable. With the coming into the foreground of system-based thinking, the opinion has become more and more conscious that the purposes of administration are formed by requirements of the environment. As it will be mentioned in the following, in connection with the comments on Crozier’s researches, the fixation of the purposes in to planning norms is promoted rather by an “internal demand”. Anyhow, it has been a fact that the laying down of the purposes of bureaucratic organizations in abstract norms proved to be appropriate if the administrative organization concerned had a relatively homogeneous environment with continuously uniform demands. On the other hand, the organizations have hardly succeeded in complying with the various, sometimes controversial, requirements originating from a heterogeneous environment, even in case of the highly developed regulation of the purposes. The reality of this conclusion was confirmed in Hungary by the experiences of the rigidity of the organization of the enterprises in the 1960-ies. Hungarian enterprises, anxious to adapt themselves gradually to the environment of world economy, could hardly profit from both the normative regulation of their tasks, and from frequent individual instructions of their superior administrative organs. In view of this, it became necessary to give an

¹⁷ This problem was mentioned several times in studies on bureaucracy by A. Hegedüs.

autonomy to the enterprises so that, considering their own conditions, they could take decisions relatively freely on the (seemingly) optimum possibilities of meeting external requirements.¹⁸ The state has “stable” tasks, such as safeguarding of the internal order, national defence, administration of justice, which the administrative mechanism has to consider to be a requirement of a homogeneous environment. Accordingly, the abstract norms relating to the tasks of the said sectors may express the purposes of the relevant organization in a continuous and lasting way. In general, the relative homogeneity (and continuance) of the tasks is a fact which has to be taken into account in the state administration as such in the normative expression of the purposes. A high degree of regulation is particularly appropriate for tasks of routine character.

The researches in organization revealed a great deal of phenomena of ill-functioning also in respect of the bureaucratic structure.¹⁹ The best known is that the structure of administration is excessively centralized and its hierarchy is over-developed. As for the first phenomenon, its consequence is that decisions are made in the bureaucratic organizations at a level higher than the one from which a good survey could be obtained of the internal complex connections of the relations affected by the decision concerned. Centralization is not at all the consequence of subjective efforts. It is an inherent element of bureaucratic hierarchy that, seemingly, always the highest instance has the best survey of the respective relations, consequently the best possible decision may be made by it. This is true “in principle” but an optimum structural decision has a great deal of structural and human components and, in view of this, it cannot be taken for granted at all that a decision made by a superior organ will be the best possible one.

The hierarchic character of a bureaucratic organization is explained by the phenomenon of the tension in direction. With the increase of tasks, there are more and more new, and independent sections to be established at the horizontal level, but the respective consequences present themselves in the vertical plane, as well. Thus, a new governing organization has to be set up, to supervise the increasing number of departments. The constant growth of the administrative structure is due to the circumstance that, as a consequence of the high degree of regulation, new and new systems of tasks appear, planned for optimum arrangements (J. G. March—H. A. Simon, 1959). The new tasks are then planned so as if the requirements were actually of

¹⁸ The extension of the autonomy of enterprises and the better delimitation of state administration and the function of undertaking is dealt with in several works of T. SÁRKÖZY. See: *A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz* (Juridical bases of the theory of socialist enterprises). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981.;—: *A gazdaságirányítás és a vállalatok* (Economic management and enterprises). Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1979.

¹⁹ From a wide range of literature see: P. M. BLAU—R. A. SCHOENHERR: 1971.; M. W. MEYER: 1972.; H. MINTZBERG: 1979. By Hungarian authors: HEGEDŰS, A.: A bürokratizmus, mint a szakigazgatás szociálpatológiája (Bureaucratism, as the socio-pathology of specialized administration) *Kortárs*, 7/1970.; KULCSÁR, K.: A bürokratizmus társadalmi összefüggései (Social relations of bureaucratism), *Állam és Igazgatás*, 11/1980.; GYENES, A., JR.—ROZGONYI, T.: 1981.

general nature or the respective conditions were available to meet them. As it will be dealt with subsequently, in connection with the relations of direction, requirements are seldom checked by the respective social medium. Thus, requirement is substituted by a "recognition", considered as determining the development in a decisive way, if not absolutely. For this reason, a "bureaucratic brain" has always a magic remedy to accelerate development, such as change of structure, optimalization, computer techniques, organization, innovation, electronics, etc. These programmes of tasks give then birth to new and new tensions in the bureaucratic systems of organization, and, taking the starting point, there is no structural capacity for their realization. Irrespective of this, a programme in question becomes always a "title" or reason for the interested persons to start a fight for a status, and persons with an "avant-garde" inclination, making the most of the possibilities of acquisition of the statuses and resources available for the realization of the programme concerned, will easily obtain advantageous roles. It is an other source of tension that, as it is usual, there are no sufficient resources and means needed for the realization of a special-purpose programme according to a reasonable plan. In view of the afore mentioned, an administrative leader knowing well the strategy and tactics of the fights of power of organizations is easily in a position to launch completely new development schemes *in due time*, without disposing of the required and adequate specialists and the complete background of means and resources.

Essentially, the reason of the overspreading of an organization is the continuous increase of its tasks, becoming more and more independent of the environmental demands and the given factors and conditions within the organization concerned. True, the environmental demands give birth to more and more expectations from the organizations in question, but these demands have ultimately an actual limit beyond which they cannot be met by the organization functioning at a given level of development. Within the formation of the system of purposes of bureaucracy, there necessarily is always a tension between the given conditions and the purposes and limit values, and this discrepancy seems to exceed more and more the limits being able to be overbridged. It is the better case when the cause of the tension in the system of purposes of a bureaucratic organization is its effort to keep its leading position. It frequently occurs, however, that a bureaucratic organization makes efforts to "overtake its arrears", to "follow the lead" of others, to "catch up" with the most developed partners. Bureaucratic organizations have always to face over-strained tasks, with frequent references to an environmental demand which is actually non-existent, or, if existing, its substance differs from that perceived by the body giving directions and making decisions.

The strained purpose systems of bureaucratic organizations necessarily result in the appearance of a *lack* in persons needed for the realization of the purposes (statuses), resources (materials), and means (techniques) concerned,²⁰. As long as the

²⁰ For an excellent presentation of its economic connections and relations see: Kornai, J., 1980.

society disposes of measurable or latent reserves, the accumulation of purposes will not lead to an incapacity of fulfilment of the tasks. Nevertheless, the reserves, inherent in the organizations, are used up or “absorbed” even in the richest societies, as a consequence of the scarcity of the means of the community. Making reserves of persons, goods, and means has been a typical effort of bureaucratic structures.²¹ Being well aware of the “lacks” mentioned in the foregoing, a bureaucratic organization is reluctant to set free resources once they have been acquired. Accordingly, the resources placed at the disposal of the individual organizations by the society, are not utilized in a productive way completely in bureaucratic systems of organization. So several external factors result in motives favouring not to produce the full performance that could be achieved. The withholding of performances or the securing of reserves thus appear not only in the case of individuals or groups but of organizations as well. (The so-called basis-aspect in the evaluation of the performances of enterprises or the fixation of their future tasks was a motive of the aforementioned kind during the previous system of economic management.)

The effort to reserve resources results in a high number of elements of ill-functioning. Thus, a disposition of a superior body, motivated by rationalization and aimed at decreasing the staff of administrative structures may have only a partial success or it may even fail as a consequence of the resistance of the organizations concerned. Each leader of an organization recognizes in words the “unbearable state of the situation”, the fact of the unnecessary overgrowth of the staff; nevertheless, he is motivated by his own relations of interest in order that “his organization should not be affected” by the planned decrease as far as possible, i. e. the number of administrative employees should only apparently be less than earlier.

The accumulation and reservation of materials placed at the disposal of the organizations, used to constitute a greater and more important interest than the consequences of sanctions of the measures taken to prevent the said accumulation and reservation. For this reason, bureaucratic systems of organization usually dispose more of distinct materials than the quantity they could use economically and to schedule. In view of the circumstance, however, that there are different forces to influence the acquisition of resources in respect of the distribution, from both temporal and territorial points of the view, there are only a few organizations which can keep in reserve all of their resources needed to comply with the purpose concerned. It used to appear this way that even organizations disposing of substantial reserves suffer from deficiencies. The shortages in the market of materials give thus birth to the establishment of *informal interrelations* between the organizations concerned. In such cases, a unit disposing of reserves “gives assistance” to the other organization suffering lack. Nevertheless, an assistance of this kind is never given on the basis of altruistic considerations; on the contrary, it is coupled to the obligation of the other party to

²¹ For the strategy of enterprises to form reserves see: Nemes, F., 1976.

supply resources, materials, means etc., in return. The reasonableness of the market is not considered in these informal interrelations. The organizations suffering lack pay much higher prices for a missing material or commodity than they would do under normal market conditions. As a natural consequence of this, the additional purchase rate will be incorporated into the sales price of the product concerned, or, what is more usual, the organization in question will function less efficiently in this situation, in comparison to the values it ought to have produced under the available personal, material, and commodity conditions.

What is valid for the material resources of an organization, is equally applicable to the means. As technical innovation constitutes one of the fundamental conditions of the development of organizations, for economic organizations in particular, each organization is anxious to acquire the most up-to-date machinery. To attain this aim, the organization concerned used to enumerate reasonable and convincing arguments, its superior organ being hardly in a position to make just objections in the absence of appropriate local information. As a consequence of the scarcity of the organizational and directing resources which are available for the acquisition of means, the respective decisions are made according to the rules of the struggle for power within the bureaucratic organizations. The directing body is fully aware of the circumstance that the chances of acquisition have to be decided in favour of the claimant being in a strong position of organization as this gives the minimum possibility of the outburst of "dangerous" conflicts at a "lower level".

A fundamental characteristic feature of bureaucratic organizations, i. e. the tendency to preserve "harmony" at any price, consequently to consider the rise of conflicts within organizations as a very dangerous phenomenon, was commented by the sociology of organizations in detail. The respective analysis was made in Hungary by J. Andics and T. Rozgonyi, very thoroughly and in a convincing way (publication in 1977). In the view of a bureaucratic-minded management, a conflict may lead to the disintegration of the organization, so it has to be killed in its germ. In plain words, not a dissolution is concerned but the phenomenon has to be suppressed, to loose its form completely. Yet, the rise of conflicts is a natural consequence of the confrontation of interests in the life of organizations. It goes without saying, on the other hand, that a conflict may have, and it actually does, a very positive function in the life of organizations. There is no dynamical progress in the exploration of reserves and the exploitation of the possibilities of development within the organizations without confronting the controversial views. So, it was not a mere chance in the sociology of organizations, suggested already by Mary Follett, that the dynamics of the development of organizations was coupled to the way of the solution of conflicts within the organizations concerned.²² The difficulty of the legitimation of conflicts,

²² The various types of conflicts and the ways of their solution were dealt with by Mary Follett already some decades ago. For her activity see: B. M. Gross, 1964. I. pp. 150. et seq.

resulting from the bureaucratic character of the organizations, constitutes a further fundamental problem. Yet, unresolved and suppressed conflicts lead, sooner or later, to an explosion, and, as the stiffened frames of organization can no more adapt themselves to detain it, they will break down.

The most convincing presentation of the ill-functioning phenomena of bureaucratic organizations, also from a theoretical point of view, is the result of the work of M. Crozier (first published in 1963, Hungarian translation in 1981). According to the views represented in the literature, his concept is considered as one *explaining both the efficiency and the ill-functioning of an organization with the regularities of power relations* within the organizations concerned. At the same time, this concept may be grouped into the category of conflict theories (this is a reason for which it may be commented in connection with the internal conflicts of organizations) for, according to the author's view, the confrontations of interests within organizations lead necessarily to conflicts.²³

An organization becomes bureaucratic when "all of its members are protected from the pressure of both superior and subordinate persons" (op. cit. p. 288.). In other words, a bureaucratic organization is *oversecure*. Let us consider now the reasons which may lead to this state.

An organization is necessarily affected by external influences which have to be regarded by it as a challenge. Accordingly, it has to fight the effects of its environment influencing its functioning. To prepare the fight against external effects, the organizations lay down *general norms* (abstract programs). As Max Weber summed it up correctly, the frames of planning norms are decisive in the organizations in respect of their tasks, their structure, and their order of functioning. In fact, the regulated substance of the organizations is necessary "to some extent". Bureaucratic tendencies are then strengthened by the increased demand of the community of an organization to protect itself against external and internal factors of insecurity. This means that a program should be available for all cases when, upon the impulse of an external effect, the organization has to begin functioning. Similarly, the internal structure should also be regulated so that the perception or the removal of an external effect may take place "within harmonious frames".²⁴

Both effects mentioned above have a binding tendency to the depersonification of the internal relations of the organization concerned, and the effort to ensure maximum security is in the background when an organization has to face both effects. As a matter of fact, each organization is anxious to survive, even in case of destructive influences. A bureaucratic organization is obsessed, however, by a subjectivism with

²³ The conflict theories are, in fact, reactions to the views of the mechanistic, rationalistic, and human relations tendencies, ignoring power relations. See: L. A. COSER: *The Function of Social Conflict*. London, 1965.

²⁴ Ultimately, regulation arises out of a protection against tyranny. Besides, this tendency is also included in the concepts of Marx and Lenin on organization.

the consequence that it may prepare a complete program for all negative effects. Thus a bureaucratic organization is “over-insured” against unknown and incalculable dangers with the contradiction, however, that, by *securing reserves to fight the factors of insecurity, its everyday tasks will be resolved with a lower degree of efficiency* and, just for this reason, it will be unable to “collect” a capital for its own development. As Crozier stated it, a bureaucratic organization wishes to fight the difficulties influencing it, ultimately, “in an arbitrary way”, although, formally, subjectivism should be ousted completely.

When considering the internal structure of a bureaucratic organization, it seems to be over-regulated as well. The fundamental motive of this circumstance is the belief that the organizations regard themselves to be strong when their internal structure is ready to comply with their tasks in a completely homogeneous and harmonious way. The internal conflicts-reducing effect of the norms has been known since the formalization of the organizations. Supposing conditions under which harmony is regarded as a supreme value, there is no internal obstacle of the internal over-regulation of an organization. With the increase of impersonal prescriptions, the relations of personal dependences lose in the organizations more and more ground. In an over-regulated organization, “the leader of the hierarchy has no power over the employees” . . . “any kind of individual initiative is forbidden. Accordingly, the role of the leader is limited to inspect the observance of the prescriptions.” (op. cit. p. 287)

As a consequence of the high degree of regulation of the tasks of an organization, serving the purposes of reaction to external effects and demands, bureaucratic organizations show a typical reaction, i. e. they pay less and less attention to carry out the function of “feeling” correctly or to select the appropriate program, respectively. According to M. Crozier, this is explained by the circumstance that decisions are made in bureaucratic organizations at levels in which the aspects of the stabilization of the internal “political” system are preponderant against the functional purposes of the organization concerned. So, decisions depend on internal political considerations, instead of on the adaptation to the environmental requirements. “In case that there is a strong pressure directed to impersonality, centralization will be unavoidable”. (op. cit. p. 289). In this system of strict regulation by norms, the still remaining possibilities of personal decisions in the bureaucratic organizations have to be submitted to such high levels that those concerned by the decisions be no more in a position to exert personal pressure on the decision makers.²⁵ The increase of the number of abstract norms aimed

²⁵ The settlement of the applications for the access to a university is a typical example. In order to remove outside pressure (i. e. from those interested in the case), more and more abstract norms were laid down at the direction level. So, the entire procedure was made more formal, by making the test-papers secret and the judgement “impersonal”, fixing an order of succession, etc. A system of norms, not secluded from local influences but restricting their enforcement, delimitates the filling up of the fixed numbers of admission. Decisions are made at a very high level in cases of a strong external pressure. If this pressure were too strong, then the directing instances of education, putting aside their own norms, were ready to increase the fixed numbers of admission, to leave “some norms” out of consideration, etc. The same situation can be observed

to eliminate the autocracy of the bosses thus necessarily leads to the stiffening and the inelasticity of the organization concerned.

The normative and hierarchic character of an organization results in the loosening or, in extreme cases, even in the termination of the relations between the distinct hierarchic levels. Accordingly, everybody having continuous contacts with others placed at different levels "becomes liable to suspicion". One having regular contacts with those of the superior level will easily be branded as a denunciator or careerist; on the other hand, those maintaining relations with colleagues from lower levels will be condemned for not being aware of the prestige requirements of their own status. As far as organizations with a strict formal structure are concerned, the behaviour of their members will be thus *more and more closely bound by informal norms of groups, established between those placed at the same level*. "There is equality" in the informal groups, formed at the various levels, and the differences between their members are judged on the basis of the principle of seniority, instead of their creative capacities or the quality of the work performed by them. The typical conflicts within the informal groups of a distinct level do not result from confrontations of internal, direct, and individual interests but, instead, the "conflicts within a given level are determined by inter-level conflicts". (op. cit. p. 290.) So, if an individual transgresses the limit of the respective group interest, he will be severely sanctioned by the group. The member of an organization of this nature is thus under the pressure of a double-sided normative system, i. e. the written norms and the norms of the non-formal group. The latter element gives then birth to the so called "corporate spirit", mentioned already by Fayol (1971, 40.), if not just in this sense.

As a consequence of a discrepancy between the relations of interest, a contradiction may arise between general norms and group norms. The *general interests* of an organization are expressed in a strictly formal system of purposes but these are frequently crossed, or even impaired, by the group interests. The groups of the various hierarchic levels of bureaucratic organizations strive principally to enforce their own interests and, as a consequence of this, "take the general purposes of the organization concerned out of consideration frequently" (op. cit. p. 291.). Marx also observed this phenomenon, in connection with the functioning of bureaucratic organizations. "As bureaucracy makes, of its "formal" purposes elements of contents, it comes into conflict with the "real" purposes in all fields. For this reason, it will be then forced to declare a formal factor to be a content element and, inversely, the content to be the form."²⁶

In spite of its formal uniformity, a bureaucratic organization is *disintegrated to parallel power structures*, on the basis of non-formal groupings. Then the power

in flat allocations in which computer techniques is now also applied, to arise the appearance of the "absolute regulation by norms". At the same time, decisions are made in cases with a strong pressure always at a high level, making use of the right of discretionary judgment, reserved for some cases.

²⁶ MARX—ENGELS: Works. Budapest, Kossuth Kiadó 1957 Vol. I. p. 250.

structure which is able to *control* the so called *factors of insecurity* within the functioning of the organization concerned, will come to a more favourable situation among the power structures rivalizing with each other. Centres of power, influencing the functioning of the organization in a decisive way, may thus arise, both within the horizontal and the vertical lines of the hierarchy, as well as outside them. The influences of the power structures of bureaucratic organizations cannot be estimated frequently, even relatively, for the actual power status and scope of influence of the outside members of the various power groups can be hardly measured without direct information.

The formation of parallel power centres cannot be stopped in organizations of bureaucratic character. These power centres become, in fact, the sources of several troubles and problems. To obviate these troubles, the direction (or management) reacts by strengthening depersonification, by means of more and more new abstract norms, and by centralizing the formal power within the organization concerned. This is called by M. Crozier the *circulus vitiosus* of bureaucracy, i. e. a process in which efforts are made to put an end to troubles and frustration with the same procedures which gave birth to the problem itself originally.

List of fundamental sources

- ANDICS, J.: *A technikai haladás társadalmi problémái a gazdasági szervezetekben* (Social problems of technical progress in economic organizations). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. ANDICS, J.—ROZGONYI, T.: *Konfliktus és harmónia* (Conflict and harmony). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977. BLAU, P. M.: *The Dynamics of Bureaucracy*. The University of Chicago Press, Chicago, 1963. BLAU, P. M.—MEYER, M. W.: *Bureaucracy in Modern Society*. Random House, Inc. New York, 1971. *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban* (Bureaucracy and reforms of public administration in Hungary). Ed.: CSIZMADIA, A. Gondolat Kiadó, Budapest, 1979. CROZIER, M.: *A bürokrácia jelensége* (The phenomenon of bureaucracy). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. GYENES, A., JR.—ROZGONYI, T.: *Az alá- és fölérendeltségi viszonyok a szervezetekben* (Relations of subordination and superiority in organizations). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1981. KULCSÁR, K.: *Gazdaság, társadalom, jog* (Economy, society, law). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. LENIN: *Állam és forradalom* (State and revolution). Complete Works. Vol. 33. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1965. LÖRINCZ, L.: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával* (Relations of public administration with economy and politics). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. MARCH, J. G.—SIMON, H. A.: *Organizations*. John Wiley Sons, New York–London, 1959. MARX, F. M.: *Einführung in die Bürokratie*. Hermann Luchterhand Verlag, Neuwied, 1959. MARX: *A hegeli államjog kritikája* (A criticism of Hegel's state law). Marx—Engels Works. Vol. 1. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1957. *Reader in Bureaucracy*. Ed.: Robert K. Merton, Ailsa P. Gray, Barbara Hockey, Hana C. Selvin. The Free Press, Glencoe, Illinois, 1960. SAJÓ, A.: *Társadalmi-jogi változás* (Social-legal change). A dissertation for doctor's degree. Budapest, 1982. SOMLAI, P.: *Hivatalnoki szervezet és intenzív iparosítás* (The organization of civil servants and intensive industrialization). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. SZENTPÉTERI, I.: *The Development of Interpretation of Bureaucracy*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tom. XV. Fasc. 9. Szeged, 1968. *A szervezet* (Organizations). Ed.: W. Morawski. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979. WEBER, M.: *Gazdaság és társadalom* (Economy and society). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967.—: *Állam Politika Tudomány* (State, politics, science). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.

Пределы управления и проблемы общественного контроля за ним

И. СЕНТПЕТЕРИ

Проблемы дисфункциональной деятельности управления вызвали острые споры в 1960-е годы, особенно же в связи с реформой управления хозяйством, введенной в 1968 году. Не случайно, что в настоящее время (в 1984 году) дальнейшее развитие хозяйственной реформы опять выдвинуло на передний план проблемы, связанные с управлением (с бюрократией в понимании Макса Вебера). Основным положением автора является то, что в течение последних трех десятилетий социалистического строительства произошло такое проникновение управления в частную и групповую сферы (предприятия, учреждения), вследствие которого на некоторых местах понижается ориентация на производительность, так называемое предпринимательское поведение предприятий и личная инициатива. Патерналистическое вмешательство государственного управления препятствует дальнейшему развитию управленческой системы. Предприятиям, учреждениям необходимо обеспечить подлинную самостоятельность, а управленческое руководство должно быть дополнено новыми типами способов оказания воздействия.

Вторая часть статьи посвящена вопросам о том, как можно создавать условия реального общественного контроля за деятельностью управленческих органов. В связи с этим автор прослеживает важнейшие научные взгляды на бюрократическую организационную форму как на структуру, трудно поддающуюся общественному контролю. Автор пытается дать ответ на то, какое из научных направлений может оказать большую помощь в дальнейшем развитии государственного и внутризаводского управления, функционирующего при нынешних общественно-экономических условиях Венгрии.

Les limites de l'administration les problèmes relevant de son contrôle social

I. SZENTPÉTERI

Les problèmes du fonctionnement et de l'opération disfonctionnaux de l'administration ont soulevé de grands débats aux années soixantes de ce siècle et, en particulier, par rapport à la réforme de la direction et l'administration économique introduite en 1968. Ce n'est donc pas par hasard qu'à notre époque toute récente (en l'an 1984) c'était de nouveau le développement ultérieur de la réforme économique lequel a mis en vedette les problèmes en connexion avec l'administration (à savoir avec la bureaucratie prise au sens et à l'interprétation de Max Weber). La thèse de base de l'auteur est constituée par le fait notamment donc qu'aux dernières trois décennies de l'édification socialiste l'administration comme telle a pénétré également dans de tels rapports des sphères privée et de groupe (entreprise, institut) en conséquence duquel l'orientation envers le rendement et les réalisations a fait une rechute et était en recul par endroit, la dite attitude d'entreprise entrepreneur respectivement la disponibilité d'initiative individuelle. L'intervention de caractère paternaliste de l'administration publique empêche le développement ultérieur progressif du système de direction. Les entreprises et les instituts sont en obligation de créer et formuler une indépendance et autonomie réelles, et la direction de l'administration doit être complétée par des procédures d'influence de nouveau type.

Dans sa deuxième partie l'étude s'occupe de la circonstance notamment que comment serait-il possible développer à une grande échelle les conditions de contrôle et de surveillance sociaux positives ou réalistes des organes de l'administration étatique et d'entreprise (d'institut). À ce rapport, elle parcourt les systèmes d'attitude et de vue scientifiques les plus importants relatifs aux formes de structure bureaucratique en tant que structure socialement difficile à soumettre à un contrôle. L'étude tente à fournir une réponse à la question à savoir que visant le développement ultérieur progressif de la gestion étatique et d'entreprise se fonctionnant dans le système de conditions socio-économique national quelle tendance scientifique pourrait-elle offrir une aide et assistance plus considérables.

Verschulden — Zerrüttung — Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen der Eheleute in der Entwicklung des ungarischen Scheidungsrechts

Prof. E. WEISS

Eötvös Loránd Universität, Budapest

Der Gedanke der Einführung der obligatorischen Zivilehe wirft auch den Gedanken der staatlichen Regelung der Ehescheidung, und damit der Zuständigkeit staatlichen Gerichten in Ehescheidungssachen auf. Diese Gedanken kommen in der ungarischen Gesellschafts- bzw. Rechtswissenschaft in dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zu einer größeren Bedeutung. Das erste Ehegesetz stammt aus dem Jahr 1894. Sein Scheidungsrecht folgt dem Zeitalter seiner Entstehung gemäß dem Verschuldensprinzip, welches bis 1945 im wesentlichen unverändert blieb.

1945, 1952 und 1974 sind die neueren Stationen der Regelung des ungarischen Ehescheidungsrechts. 1945 ist die erste Station der Ausweichung des Gesetzes vom Verschuldensprinzip, und das Gesetz vom Jahre 1952 ist betreffend der Zulassung der Scheidung bzw. dem Recht zum Antrag einer Scheidungsklage durch den völligen Bruch mit dem Verschuldensprinzip, und damit einen völligen Übergang zum Zerrüttungsprinzip gekennzeichnet. In dieser Frage ist seither — was die Grundprinzipien betrifft — keine Änderung eingetreten.

Jedoch ein nicht unbedeutender Zahl der Scheidungsprozesse ist auch heute durch den Kampf nach Feststellung der schuldhaften Pflichtverletzung des anderen Ehegatten gekennzeichnet, und das Verschulden des einen oder des anderen Ehegatten bekommt — falls die Eheleute nicht im gegenseitigen Einverständnis geschieden werden — in einzelnen Scheidungsfolgen eine immer zunehmendere Bedeutung, manchmal sogar in einem größerem Maße, als es richtig wäre.

Und an der anderen Seite, trotz des auf dem strengen Verschuldensprinzip beruhenden Scheidungssystems des Ehegesetzes 1894, entstand schon damals sehr schnell ein gangbarer Weg für eine Ehescheidung im gegenseitigen Einverständnis. Und die Praxis bezeugt auch seit 1945 bzw. 1952, daß der Anspruch nach einer derartigen Scheidung auch in solchen Perioden beträchtlich ist, bzw. war, in denen der Gesetzgeber dies entweder überhaupt nicht anerkennen möchte, oder mit ihrer Bindung an strengeren Voraussetzungen auf deren Zurückdrängen rechnete.

Der Artikel untersucht die einzelnen Stationen der Entwicklung des ungarischen Scheidungsrechts, die in dieser Entwicklung ausgeübt — manchmal positive, manchmal eher negative — Rolle der Gerichtspraxis, und auch die kritische Bewertung der Rechtswissenschaft sowohl von Gestern, wie auch von Heute zur Gestaltung des Ehescheidungsrechts.

I.

In Ungarn stand bis zu den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts ein kirchliches Eherecht, genauer gesagt, wieviele Konfessionen, soviele in größerem oder kleinerem Maße voneinander abweichende, unterschiedliche Eherechte gab es.

Der Gedanke der Einführung der obligatorischen Zivilehe tauchte mit bedeutenderem Gewicht zum ersten Mal 1868 auf, und ab 1870 wurden zu deren

Einführung mehrere Male Gesetzesvorschläge unterbreitet. Zur staatlichen Regelung des Eherechts und damit zur Einführung der obligatorischen Zivilehe und zur Zuweisung der Eheangelegenheiten in den Kompetenzbereich der staatlichen Gerichtsbarkeit kam es schließlich mit dem Ehegesetz des Jahres 1894 (Gesetz XXXI des Jahres 1894).

Die Frage, ob in dem zu schaffenden Ehegesetz neben der Einführung der obligatorischen Zivilehe auch die Ehescheidung erlaubt werden sollte, ist nicht viel späteren Ursprungs, als der Gedanke der Einführung der obligatorischen Zivilehe. Die Frage war zum ersten Mal an die IV. Ungarische Juristenversammlung des Jahres 1873¹ eingehender diskutiert, und im Jahre 1880 entstand auch ein — nicht offizieller — Gesetzentwurf über die Voraussetzungen der Eheschließung und der Ehescheidung.² Die Möglichkeit der im Wege eines staatlichen Gesetzes gewährleisteten und damit auch in die Kompetenz staatlichen Gerichten zugewiesene Ehescheidung erlangte auch im Ehegesetz von 1894 ihre Anerkennung. Diese Möglichkeit der gesetzlich gewährten Ehescheidung blieb natürlich innerhalb von den Anforderungen dieser Zeit festgelegten Rahmen, einigen Meinungen nach in vielleicht etwas noch engerem Kreis. Annahme eines solchen Zerrüttungsprinzips, durch das die Regeln des heutigen ungarischen Scheidungsrechtes oder im allgemeinen die Regeln der dem Zerrüttungsprinzip folgenden Scheidungsrechte gekennzeichnet sind, besonders ein solcher Bruch mit dem Verschuldensprinzip, durch den auch der allein schuldige Ehegatte als Kläger die Scheidung zu beantragen berechtigt worden wäre, stand vom Geist dieser Epoche, und auch von den die Ehen dieses Zeitalters bestimmenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen mit aller Sicherheit sehr fern.

Und was den Gedanken der Ehescheidung im gemeinsamen Einvernehmen betrifft, diesbezüglich müssen wir auch feststellen, daß dieser Anspruch — wenn nur als eine Anschauung der Minderheit, jedoch — bereits auf der Ungarischen Juristenversammlung des Jahres 1873³, und entschiedener in dem Sztehlösch Gesetzentwurf des Jahres 1880, aufgetaucht ist.⁴ In der letztgenannten für den Fall wenn aus der Ehe keine Kinder entstammen.

Daß die Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund eine Lawine von Scheidungsprozessen auslösen wird — war in dieser Epoche nicht zu

¹ *A Magyar Jogászyűlés Évkönyve 1873. évre* (Jahrbuch der Ungarischen Juristenversammlung für das Jahr 1873.) Budapest, Légrády Testvérek, 1873, Band I, pp. 1—91, Band II, pp. 15—60 und 306—321.

² SZTEHLÖ, K.: *Törvényjavaslat a házasság megkötésének és felbontásának feltételeiről* (Gesetzentwurf über die Bedingungen der Eheschließung und der Ehescheidung). Budapest, Grill Károly könyvkereskedése, 1880. Die Kritik dazu siehe bei: TIMON, Á.: *A polgári házasság behozatala hazánkban — tekintettel Sztehlö Kornélnak: Törvényjavaslat a házasság megkötésének és felbontásának feltételeiről írt művére* (Die Einführung der Zivilehe in unserem Land — mit Hinsicht auf das Werk von Kornél Sztehlö: Gesetzentwurf über die Bedingungen der Eheschließung und der Ehescheidung). Jogtudományi közlöny 1880.

³ Die Argumente, die zur Scheidung in gegenseitigem Einvernehmen vorgebracht wurden siehe eingehender in *A Magyar Jogászyűlés Évkönyve 1873* (Jahrbuch der Ungarischen Juristenversammlung). 1873. I. pp. 33—34, 87—89 und II. p. 37, 46 und 313.

⁴ Auch mit Argumenten unterstützt siehe bei SZTEHLÖ, K., Op. cit. p. 57.

befürchten. Wenn auch die juristische Seite der Scheidungsmöglichkeit erleichtert würde, sind jedoch die Ehescheidungen dennoch durch die gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Zeit bestimmt. Und diese beanspruchen eher das Aufrechterhalten Ehe, besonders von Seite der durch die Ehescheidung wirtschaftlich und auch moralisch eher betroffenen Ehefrau.

Bei der Untersuchung der Geschichte des Ehescheidungsrechtes wird es sich vielleicht lohnen, in einigen Fragen, so besonders der Frage der unbedingten, ausnahmslosen Befolgung des Verschuldensprinzips sowie der Frage der etwaigen Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens der Eheleute als Scheidungsgrund auch auf die ersten, teilweise schon vor der Schaffung des Ehegesetzes aufgetauchten, sowie auf die im Laufe der Gesetzvorarbeiten aufgetauchten Ansichten kurz zurückzublicken.

Was das Verschuldensprinzip betrifft, so finden wir sowohl in der Diskussion der Ungarischen Juristenversammlung des Jahres 1873 als auch in dem erwähnten, nicht offiziellen Gesetzesvorschlag von 1880, daß — als der Anspruch nach staatlicher Regelung der Ehescheidung in Ungarn zum ersten Mal mit ernsterem Gewicht aufgetaucht ist, — der Anspruch nach einer unbedingter, ausnahmsloser Befolgung des Verschuldensprinzips bei weitem nicht als allgemein zu bezeichnen war. Und die starre Befolgung des Verschuldensprinzips war auch im Laufe der Gesetzvorarbeiten zum Ehegesetz nicht von voller Zustimmung begleitet.

Die damaligen Vorstellungen waren natürlich eher auf irgendeine Korrektion des starren Verschuldensprinzips gerichtet und nicht anstelle dieses auf einen besonders was den heutigen ähnlichen Zerrüttungsprinzip betrifft.

Sowohl von den Anschauungen die sich nicht für eine ohne eine Ausnahme zur Geltung kommende Verschuldensprinzip sprechen, als auch von denen die das gemeinsame Einvernehmen als Scheidungsgrund anerkennen möchten wird im allgemeinen betont, daß die Scheidung der Ehe *eine Ausnahme* sein soll, und daß das Hauptgewicht auf die Erhaltung und Bewahrung der Ehe und den möglichen Schutz der Würde und des Ernstes der Ehe gelegt werden muß. Die Ehescheidung kann in dieser Epoche nur ausnahmsweise ein Mittel der Befreiung aus einer wirklich zerrütteten Ehe sein.⁵

Die Ansichten, die für die Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund eintreten, halten es auch für besonders zu betonen, daß sie mit dieser Möglichkeit nicht die leichtfertigen und unüberlegten Scheidungen unterstützen wollen, sondern nur das, daß die Scheidung beantragenden Parteien davor bewahrt werden sollen, daß die zur Scheidung führenden Gründe und Umstände sowie die Beweise dafür an die Öffentlichkeit gebracht werden müssen. Daneben taucht bereits

⁵ Die Ungarische Juristenversammlung hielt zum Beispiel die Ehescheidung nur in solchen Fällen für erwünscht, in denen dies „gerade der Schutz der moralischen Würde der Ehe und ihres Charakters erforderlich machen“. Op.cit., II., p. 370.

auch damals schon das Bedenken auf, daß die Nichtanerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund dahin führen kann, daß der eine oder der andere Ehegatte im Interesse des Erreichens der Scheidung irgendeinen anderen anerkannten Grund herbeiführen wird.

Die die Ehescheidung als Ausnahmefall betonende Ansicht ist, obwohl allgemein vertreten, dennoch nicht völlig ohne Ausnahme. Es wird auch eine solche Ansicht vertreten, nach welcher die Bande die die Ehegatten zusammenhalten stärker sind, als das die Scheidung verhindernde Gesetz, jedoch wenn sogar nur eine der Ehegatten gegen das Zusammenbleiben der Ehepartner ist, kann der darauf gerichtete Zwang des Gesetzes die Ehe nicht mehr zusammenhalten.⁶ (Es sei im Voraus bemerkt, daß diese Ansicht von der späteren Praxis keineswegs bescheinigt wurde.)

Im Laufe der Vorarbeiten des Ehegesetzes ist besonders in zwei Hinsichten der Gedanke, der Anspruch aufgetaucht, daß das in Vorbereitung befindliche Gesetz nicht in jedem Fall die Schuld zu der Ehescheidungsbezugnahme erfordern soll. Einerseits wurde das Wort erhoben für die Anerkennung einer dauerhaften und unheilbaren Geisteskrankheit eines Ehegatten als Scheidungsgrund und andererseits, mit bedeutenderem Gewicht, daß sich Gelegenheit ergeben soll — ohne Aufdeckung und Beweis der schuldhaften Pflichtverletzung der Ehepartner — auf Grund des gegenseitigen Einvernehmens der Ehegatten zur Scheidung der Ehe.⁷

Neben der Anerkennung der letzteren Scheidungsmöglichkeit wurden entscheidend die bereits auch früher vorgebrachten Argumente aufgereiht. So einerseits, daß „eine Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen vom Gesetz nicht verhindert werden kann“, daß deren Nichtanerkennung die Ehepartner notwendigerweise zum Verschulden oder zum Zusammenspiel zwingen wird. Und bereits in dieser Zeit wurde die Aufmerksamkeit darauf aufgerufen, daß zu diesem Zusammenspiel der Scheidungsgrund des „bösliehen Verlassens“ die Möglichkeit bieten wird, daß nämlich dieser Absatz des Gesetzes dazu berufen sein wird, den Scheidungsgrund des gemeinsamen Einvernehmens zu ersetzen. Und andererseits wurde auch betont, daß das starre Verschuldensprinzip des Gesetzes, die Nichtanerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund auch dahin führen wird, daß „die Scheidungsprozesse immer skandalöser werden und niemand glatt und auf Art kultivierter Menschen von den Ehebanden befreit werden kann“.⁸

⁶ SZTEHLO, K., op.cit., pp. 58—59. und 61.

⁷ Es wird nicht uninteressant sein zu bemerken, daß einer der bedeutendsten Rechtswissenschaftler dieser Zeit, G. SZÁSZY SCHWARZ auch dieser Ansicht ist. SZÁSZY SCHWARZ, G.: *A Házassági jogról szóló törvényjavaslat bírálata. Ellenjavaslattal* (Kritik des Gesetzesentwurfes zum Eherecht. Mit einem Gegenentwurf). Budapest, Ausgabe von Singer und Wolfner, 1894, p. 57. Und wieder erhebt dafür sein Wort SZTEHLO, K.: *Törvényjavaslat a házassági jogról* (Gesetzesentwurf zum Eherecht). Jogtudományi Közlöny 1894, pp. 11—13 und 18—20. -r.-s.: *A házasság felbonthatóságának kérdése kölcsönös megegyezés alapján* (Die Frage der Auflösbarkeit der Ehe auf Grund gegenseitigen Einvernehmens). Ügyvédek Lapja 1894, Nr. 3, pp. 2—4.

⁸ Jedoch — bis das Zusammenspiel der Eheleute und dadurch die Umgehung des Gesetzes sich in breitem Kreise erwies — bewies in Verbindung mit dem zuletzt genannten Argument die Praxis alsbald, daß

Die Gesetzgebung hat sich sowohl in Hinsicht der unheilbaren Geisteskrankheit wie auch des gemeinsamen Einvernehmens bewußt vor deren Anerkennung als Scheidungsgründe verschlossen.

Bei der Nichtanerkennung der unheilbaren Geisteskrankheit als Scheidungsgrund hat neben der konsequenten Befolgung des Verschuldensprinzips auch das eine Rolle gespielt, daß es mit der moralischen Natur der Ehe als eher vereinbar gehalten wurde, „daß sich die Ehegatten im gegenseitigen Unglück nicht verlassen sollen, sondern eben dann in erhöhtem Maße die gegenseitige Hilfe und Unterstützung, die Teilung der Kraft zur Überwindung der Schicksalsschläge zur Geltung komme.“⁹

Die Anerkennung des gegenseitigen Einvernehmens als Scheidungsgrund — wie das die Motive des Gesetzentwurfes betont — konnte sich der Gesetzentwurf „nicht erlauben“.

Der dafür einstehende Argumentation gegenüber wonach durch eine solche Scheidungsmöglichkeit die Ehegatten davon befreit würden, „die geheimnisvollen Flecken ihres Familienlebens als gesetzliche Scheidungsgründe an die Öffentlichkeit zu bringen gezwungen sein“, sind die Schöpfer des Gesetzes gerade davon ausgegangen, daß das Bewußtsein dessen, daß die Familienskandale vor den Gerichtsstuhl der Öffentlichkeit geraten — und fügen wir hinzu unter solchen gesellschaftlichen Verhältnissen, in denen diesem ein wesentlich größeres Gewicht zukam als heute — eine wirksame zurückhaltende Kraft darstellen wird, sowohl bei der Zurückhaltung vor diesen Verhaltensweisen als auch hinsichtlich des Umstandes, diese vor Gericht zu bringen.¹⁰

Und genauso bekannt war den Schöpfern des Gesetzes, daß das böslliche Verlassen im gegebenen Falle auch als bloßer Vorwand zum Antrag nach einer freieren Ehescheidung der Ehegatten dienen wird. Diese Gefahr erschien aber ausreichend dadurch abzuwehrt zu werden, daß im Interesse ihrer Verhinderung bei solchen Prozessen die Gerichte besonders dazu verpflichtet wurden, alle Umstände gewissenhaft zu erwägen und streng zu untersuchen.¹¹

Nach einer ziemlich langdauernde Gesetzesvorarbeitung und im Kreuzfeuer bedeutender Diskussionen wurden schließlich die Charakteristika des Scheidungsrechtes des Ehegesetzes des Jahres 1894 die Folgenden:

ein nicht unbedeutender Teil der Ehegatten auch dann nicht „glatt und auf kultivierte Weise“ sich der Ehebanden entledigte; wenn sie unter Vorspielen des Scheidungsgrundes des bösllichen Verlassens ihre Ehe scheiden ließen.

⁹ *A Házassági jogról szóló törvényjavaslat indoklása* (Motive des Gesetzesentwurfes zum Eherecht). Pesti Könyvtárnyomda RT. Budapest, 1893—94 (im weiteren Motive) II., pp. 160—162 und JANCsó, Gy.: *Házassági jog* (Eherecht) in: FODOR (Red.): *Magyar Magánjog* (Ungarisches Privatrecht), IV., p. 291.

¹⁰ *Motive* II., p. 161, und JANCsó, Gy.: op.cit. p. 290 und 292.

¹¹ *Motive* II., p. 173; GROSSCHMID, B.: *A házassági törvény* (Das Ehegesetz). Budapest 1908, Politzer féle Könyvkiadó Vállalat, II., p. 684. Davon, daß die Gerichte diese ihre Pflicht der Intention des Gesetzes entsprechend, oder — wie darauf z. B. ALMÁSI hinweist — auch darüber hinaus erfüllten, wird durch die spätere Gerichtspraxis in der Tat nachgewiesen.

Das Gesetz zulässt zwar prinzipiell die Scheidung der Ehe, jedoch, wie darauf auch die Motive verwiesen, nicht als Regel, sondern nur als *äußerstes Mittel*, man könnte sagen nur aus notgedrungenem Zwang der Lage.¹² Das Gesetz *folgt streng dem Verschuldensprinzip*. Die Scheidung der Ehe wird nur gestattet, wenn die Scheidungsklage gegen einen solchen Ehepartner eingelegt ist welcher eine im Gesetz als Scheidungsgrund bezeichnete schuldhaft Pflichtverletzung verübt hat, und diese auch bewiesen werden kann. Unter Berufung auf eigenes schuldhaftes Verhalten kann natürlich keiner der Ehepartner die Scheidung der Ehe verlangen, der Umstand aber, daß auch dem den Scheidungsantrag einlegenden Ehepartner gegenüber ein Scheidungsgrund vorliegt (sog. gegenseitiges Verschulden), schließt nach den Regeln des Gesetzes die Scheidung der Ehe nicht aus. Diese Regel gewinnt jedoch in der späteren Gerichtspraxis eine sich vom ursprünglichen Inhalt des Gesetzes entfernende, eine beschränkende Interpretation. Das Verschulden beider Parteien, besonders im Falle von sog. relativen Scheidungsgründen, führt in der Praxis in weitem Kreise zur Kompensation der Scheidungsgründe, und auf Grundlage dessen zu der Feststellung, daß keine Zerrüttung solches Maßes vorliegt, welche die Auflösung der Ehe auf Grund des Verschuldens der Ehepartner begründen würde.¹³

Das Gesetz gibt eine *Taxation* der strengen schuldgebundenen Scheidungsgründe, wobei zwischen *absoluten* und *relativen* Scheidungsgründen unterschieden wird, bei den letzteren wird es zur Aufgabe der Gerichte gemacht, abzuschätzen, ob neben dem angeführten Scheidungsgrund das Eheverhältnis wirklich so sehr zerrüttet ist, daß dadurch für den die Scheidung beantragenden Ehepartner die weitere Lebensgemeinschaft unerträglich geworden ist.

An der Spitze der absoluten Scheidungsgründe steht, wie auch in anderen zeitgenössischen Scheidungssystemen, der *Ehebruch*, es muß jedoch hinzugefügt werden — nicht wegen der Häufigkeit seines Vorkommens, sondern wegen seiner unbedingten Verdammung. Wegen Ehebruch ist die Ehescheidung ziemlich selten, zum Teil auch deswegen, weil dieser Scheidungsgrund in der Gerichtspraxis eine einschränkende Interpretation gewinnt.

Der am häufigsten zur Geltung gebrachte und auch die meisten Diskussionen auslösende Fall der absoluten Scheidungsgründe ist *das vorsätzliche und ohne einen berechtigten Grund erfolgende Verlassen des Ehegatten*, das sog. *bösliche Verlassen* — genauer gesagt das bösliche Verlassen *und* danach die Verweigerung des gerichtlichen Aufrufes zur Zurückkehrung und Wiederherstellung der Ehegemeinschaft, d. h. die

¹² *Motive* II., p. 160 und JANCsó, Gy.: op. cit., p. 289.

¹³ Diese Praxis beistimmend HAJNAL, H.: *A Magyar Kúria legújabb gyakorlata köteleki és nőtartási perekben* (Die neueste Praxis der Ungarischen Kurie in Ehescheidungsverfahren und Unterhaltungsklagen der Ehefrauen). Budapest 1936. Diese Praxis kritisierend ALMÁSI, A.: in SZLADITS (Red.): *Magyar Magánjog II. Családi jog* (Ungarisches Privatrecht II. Familienrecht). Budapest, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, 1938, p. 9. und 159. Diese Praxis berechtigt — wie es ALMÁSI geistvoll und kritisierend bemerkt — bereits auch zu der Schlußfolgerung, daß die Aufrechterhaltung der Ehe in diesen Fällen eine den beiden schuldigen Ehegatten auferlegte Strafe darstellt.

*rechtswidrige Verweigerung der Rückkehr.*¹⁴ Auch das ist ein Scheidungsgrund, der zur Zeit der Schaffung des Ehegesetzes von sämtlichen Gesetzgebungen als Scheidungsgrund angenommen wird, in der ungarischen Scheidungspraxis gelangt er noch zu einer viel größeren Bedeutung, als dies bei anderen Rechten der Fall war. Die bedeutende Mehrzahl der Scheidungsprozesse wird bereits in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Ehegesetzes aufgrund dieser Scheidungsgrund eingelegt.¹⁵ Und das wird auch der Scheidungsgrund sein, der in das strenge Verschuldenssystem des Ehegesetzes — unter Auspielung der Intention des Gesetzes — eine Breche schlägt, mit dessen Verwendung die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen in die ungarische Gerichtspraxis ihren Einzug hält.

An der Spitze der relativen Scheidungsgründe steht ein Scheidungsgrund mit nicht genau umschriebenen Tatbestand, sondern ein vom Charakter etwa einer Generalklausel formulierter Grund, in dem im wesentlichen ohne Taxation alle absichtliche und schwere Verletzung der Ehepflichten jedoch nur als relative Scheidungsgründe — Platz bekommen haben und aufgenommen wurden.

Es ist nicht ohne Interesse, zu bemerken, daß in der Praxis der Scheidungsprozesse dieser Zeit entscheidend zwei Scheidungsgründe vorherrschen: der eine ist die wegen bösliehen Verlassens beantragte Scheidung (der oft, obwohl nicht ausnahmslos, auf dem gemeinsamen Einvernehmen der Ehepartner beruht) und der andere die wegen der jetzt beschriebenen vorsätzlichen und schweren Verletzung der Ehepflichten beantragte Scheidung. In den unter den jetzt beschriebenen Gründen eingeleiteten Prozessen ist der Kreis der verletzenden und unter richterliche Erwägung fallenden Verhaltensweisen der Eheleute fast unerschöpflich.¹⁶

Aus dem strengen Verschuldensprinzip des Ehegesetzes ergibt sich auch, daß im Falle der Scheidung der Ehe die schuldhafteste Partei — wenn beide schuldhaft sind, dann beide — im Gerichtsurteil ausdrücklich als schuldig erklärt werden muß, und daß sich an den Verschulden zu Lasten der schuldhaften Partei nachteilige Rechtsfolgen anschließen. Diese Rechtsfolgen, auf die wir noch zurückkehren werden, passen sich den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen der Epoche an, und lassen auf Grund ihres Charakters der im Scheidungsurteil für schuldhaft erklärten Ehefrau schwerere Nachteile zukommen, als für dem schuldhaft erklärten Ehemann.

Die Prinzipien und Regeln des Ehescheidungsrechtes waren im Laufe der Vorarbeiten des Gesetzes und in den ersten wenigen Jahren nach dem Inkrafttreten des

¹⁴ Das „bösliehen Verlassen“ ist von Anfang an zentrale Frage sämtlicher Studien und Artikel, die die Regeln und die Praxis des Ehegesetzes kritisieren sowie für die Reform des Ehegesetzes eintreten, bei nicht wenigen unter ihnen sogar die einzige Frage.

¹⁵ Bereits auf Grund der zweieinhalbjährigen Praxis des Ehegesetzes kann festgestellt werden, daß sich die meisten unter dem Grund des bösliehen Verlassens scheiden lassen. (Siehe VLADÁR, G.: „Hütlen“ *elhagyás* („bösliehen“ Verlassen). *Jogtudományi Közlöny* 1897, p. 109 und RAFFAY, F.: *A hütlen elhagyás, mint házassághontó ok* (Das bösliehen Verlassen als Scheidungsgrund). Grill Károly Könyvkereskedése, Budapest 1898, p. 5.)

¹⁶ Das bescheinigt auch HAJNAL, H., op.cit., pp. 58—280, der einen vollkommenen Überblick über die Gerichtsentscheidungen in Scheidungssachen der Kurie zwischen den Jahren 1925 und 1935 gibt.

Gesetzes noch aus zwei Richtungen angegriffen worden. Von der einen Richtung wird das Verschuldensprinzip des Gesetzes als zu starr empfunden, besonders was die Nichtanerkennung des gemeinsamen Einvernehmens der Ehegatten als Scheidungsgrund betrifft und im Vergleich dazu mit etwas geringerem Gewicht die Nichtanerkennung der unheilbaren Geisteskrankheit des einen Ehepartners als Scheidungsgrund.¹⁷ Von der anderen Richtung dagegen werden die Regeln des Gesetzes eher als zu nachgebend beurteilt und die zur Scheidung führenden „Hintertüren“ als für zu weit geöffnet gehalten.¹⁸ Nicht viel später aber werden die Regeln und auch die Gerichtspraxis des Scheidungsrechtes nun mehr aus einer Richtung angegriffen: wegen ihrer übertriebenen Strenge.¹⁹

Ob zum Zeitpunkt der Schaffung des Ehegesetzes die gesellschaftlich-wirtschaftlichen und nicht letzten Endes auch die ideologischen Verhältnisse wirklich reif dazu waren auch nur teilweise vom Verschuldensprinzip abzuweichen und das gemeinsame Einvernehmen als Scheidungsgrund anzuerkennen, könnte nur schwierig eindeutig beurteilt werden. Soviel ist aber ohne Zweifel festzustellen: daß an diesem Teil der damaligen Welt die die Ehe überhaupt für scheidbar hielt eine solche Meinung herrschend war, die die Zulassung der Ehescheidung als Ausnahmefall betrachtete, und im allgemeinen dem Verschuldensprinzip folgte. Und diese Meinungen, bzw. Regeln anderer Ländern übten auch auf die Eherechtsregeln des ungarischen Ehegesetzes einen bedeutenden Einfluß aus.

Es konnte dennoch bereits um die Jahrhundertwende nicht verhindert werden, daß unter den Scheidungsprozessen wegen bösslichen Verlassens in der Tat auch Scheidungsprozesse erschienen, die auf dem gemeinsamen Einvernehmen der Ehepartner beruhten, ja sogar im Vergleich zur Zahl der anderen Scheidungsprozesse

¹⁷ Für die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen tritt bereits wenige Jahre nach dem Ehegesetz ein: TÓTH, G.: *A magyar házassági jog rendszeres kézikönyve* (Systematisches Handbuch des ungarischen Eherechtes). Budapest 1896, Eggenberger féle Könyvkereskedés, pp. 99—100. DERSELBE: *Az elhagyás a magyar házassági törvényben* (Das Verlassen im ungarischen Ehegesetz). Jogtudományi Közlöny 1897, pp. 180—181, sowie in Übereinstimmung mit seinen früheren Anschauungen SZTEHLO, Ügyvédek Lapja 1896, Nr. 54. Später vom Beginn der 1910er Jahre ganz bis zur Mitte der 1930er Jahre: GÁL, D.: *Kritikai megjegyzések a házassági törvényhez és gyakorlatához* (Kritische Bemerkungen zum Ehegesetz und seiner Praxis). Jogtudományi Közlöny 1910, pp. 245—246, und wiederum SZTEHLO: *A házassági elválás problémája* (Das Problem der Ehescheidung). Ügyvédek Lapja 1912, Nr. 12, pp. 2—4; VIRÁG, GY.: *A házassági elválás problémája* (Das Problem der Ehescheidung). Ügyvédek Lapja 1912, Nr. 11, p. 3; DERSELBE: *Gyökeres családjogi reformok* (Tiefgreifende familienrechtliche Reformen). Jogtudományi Közlöny 1918, pp. 343—344; KÉRI, M.: *A házassági jog reformja* (Die Reform des Eherechtes). Jogtudományi Közlöny 1917, pp. 221—222; RÉVAY, B.: *A hűtlen elhagyás* (Das bössliche Verlassen). Házassági jogi Tanulmány (Eherechtliche Studie), II. überarb. Ausgabe, Légrédy Testvérek, Budapest 1921; GERŐ, E.: *A válás gyökeres reformja* (Die tiefgreifende Reform der Ehescheidung) *Modern törvényjavaslat a házasság felbontásáról* (Moderner Gesetzesentwurf zur Ehescheidung). 1929, p. 14 und folgende; DERSELBE: *Házasságfelbontó okok. A békés válás szabályai* (Ehescheidungsgründe. Die Regeln der friedlichen (unstreitigen) Scheidung). p. 24; KÖNIG, V.: *Házasság és válóper* (Ehe und Ehescheidungsprozeß). Jogtudományi Közlöny 1929. pp. 3—4.

¹⁸ Besonders VLADÁR, op. cit. und RAFFAY, op. cit.

¹⁹ Außer den in der Fußnote 17 zitierten Autoren besonders ALMÁSI, op. cit.

in relativ höherer Zahl erscheinen, und daß diese Praxis später in noch breiterem Kreis zur Geltung kam. Es stellte nicht einmal eine Ausnahme dar, daß die Richter die Parteien von dieser einfacheren Form der Scheidung zu überzeugen versuchten.

In der Gerichtspraxis lebten somit von Anfang an in dem nach außen streng auf dem Verschuldensprinzip beruhenden Scheidungssystem tatsächlich zweierlei Scheidungsprozesse. Einerseits diese in denen eingehend das zur Scheidung der Ehe führende Verschulden und deren Wirkung auf das Aufrechterhalten oder nicht Aufrechterhalten des Ehebandes bis ins Detail untersucht wurde, und andererseits jene, in denen — wenn bei den Ehepartnern das gemeinsame Einvernehmen zur Auflösung der Ehe bestand und sie die Rolle die das Gesetz und die entstandene Gerichtspraxis zur auf bösllichem Verlassen beruhenden Scheidung erforderte richtig spielten — die Ehepartner so zum Scheidungsurteil gelangten, daß sie der richterlichen Untersuchung und Erwägung alles entziehen könnten: Tatbestand, Schwere und auch die Beweise des Bestehens ihres Verschuldens. Diese zwei Arten der Scheidungen fielen auch unter unterschiedliche gesellschaftliche Beurteilung. Während bei den ersteren die gesellschaftliche Mißbilligung des schuldhaften Ehepartners fast allgemein war, wurden die letzteren von der Gesellschaft eher toleriert.

Es kann dennoch nicht außer acht gelassen werden, daß die Parteien nicht nur dann durch ein in böslliches Verlassen verborgenes gemeinsames Einvernehmen geschieden wurden, wenn nicht zu Lasten des einen oder anderen ein Scheidungsgrund bestand, den das Gesetz als solches anerkannt hätte. Dies konnte die nach außen gespielte Begründung für die Scheidung auch dann sein, wenn die Ehepartner den wirklichen Scheidungsgrund vor dem Gericht nicht aufdecken wollten oder wenn der entsprechende Beweis des schuldhaften Verhaltens des anderen Ehepartners durch den unschuldigen Ehepartner mit Schwierigkeiten verbunden gewesen wäre.

Daneben muß auch darauf verwiesen werden, daß in den Scheidungsprozessen, die auf gemeinsamen Einvernehmen basierten und auf das böslliche Verlassen gebaut waren, oft nicht nur das Verschuldenssystem des Gesetzes ausgespielt wurde, sondern es war auch nicht unbedingt wahr, daß diese Einwilligung in die Scheidung der Ehe wirklich dem freien, unbeeinflussten Willen beider Ehepartner entstammte. Der fast an Erpressung grenzende Kauf der Einwilligung in die Scheidung oder die in den Scheidungsfolgesachen mit einer Erpressung erreichten Ergebnisse waren auf keinem Fall Ausnahmen.

Für die *Gerichtspraxis* — stärker bei den auf die relative Scheidungsgründe gebauten Klagen, aber auch betreffend der Untersuchung des Vorhandenseins der Bedingungen des bösllichen Verlassens — war das Bestreben nach Beschränkung der Scheidungen charakteristisch. Mit heutigen Augen betrachtet sind die die Scheidungsklagen abweisenden Urteile auffallend viel und dort, wo die Ehe schließlich geschieden wurde, ist es keine Ausnahme, daß sich der Scheidungsprozeß 5—6 Jahre oder vielleicht noch länger hinzieht.

Die Rechtswissenschaft nimmt demgegenüber für die Erleichterung der Scheidung Stellung und kritisiert sowohl die zu strengen und steifen Regeln, wie auch

die strenge der Gerichtspraxis. Sie ist der Ansicht, daß sowohl die Ehescheidungsregeln des Ehegesetzes als auch die daraufhin entstandene Gerichtspraxis immer mehr sich den gesellschaftlichen Ansprüchen entgegenkommen. Nach einer in weitem Kreise vorherrschender Meinung wurzelt sich das starre Verschuldensprinzip nicht im Rechtsbewußtsein der Gesellschaft und stimmt auch nicht mit dessen Gerechtigkeitsgefühl überein.

Die große Zahl der mit Vorspielen des bösslichen Verlassens eingeleiteten Scheidungsprozesse liefert, dieser Meinung nach an sich den Beweis dafür, daß die Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund mit den gesellschaftlichen Ansprüchen übereinstimme und diese befriedige. Und aus diesem Grund entstammt auch, daß diejenigen, die für die Anerkennung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen eintreten, fast völlig übereinstimmend nicht die Ehepartner verurteilen, die den Scheidungsgrund des bösslichen Verlassens des Gesetzes solcherweise umgehen, sondern das solche Gesetz, welches die Ehegatten „zur Erreichung ihres ehrenhaften und dem Zeugnis der solchen Ehescheidungen nach auch mit dem gesellschaftlichen Rechtsbewußtsein übereinstimmenden Zieles auf diesen Weg gezwungen werden“. Ja vielmehr noch, infolge des obligatorischen sog. Zurückkehrsaufzugsverfahrens, in dem das Bestreben nach Wiederherstellung der ehelichen Lebensgemeinschaft — wenn sich die Partner wirklich im gemeinsamen Einvernehmen scheiden — prinzipiell nicht aufrichtig sein kann, „auch noch ein Komödienspiel“ gespielt wird. Mehrere erwarten eher eine Würdigung durch das Gesetz denen gegenüber, die auf friedlichem Wege und ohne Appellierung an das gegenseitige Verschuldun ihre schlecht gelungene Ehe auflösen wollen, nicht aber, daß daß Gesetz sie anstelle der friedlichen Scheidung in eine streitige, kriegshafte Scheidung versetzt.

Kritisiert wird daneben auch die die relativen Scheidungsgründe einschränkende und eher in Richtung der Aufrechterhaltung der Ehe als auf ihre Scheidung wirkende Bewertung.²⁰

Es gibt auch radikalere Reformvorschläge, die auch Presseöffentlichkeit erhalten, und die in der Abweichung vom Verschuldensprinzip noch weitergehen würden und nach längerem Getrenntleben auch den die Lebensgemeinschaft rechtswidrig verletzenden und den anderen Ehegatten sogar rechtswidrig verlassenden Ehepartner zum Antrag einer Scheidungsklage gerechtfertigen würden.²¹ In Kenntnis der heutigen ungarischen Scheidungspraxis erscheint es etwa wahrhaftig kurios, daß es damals die nach 20—25 jährigem Getrenntleben noch bestehenden Ehen bei weitem keine Ausnahme darstellten, und wenn der verlassene Ehegatte sich aus irgendeinem Grund nicht scheiden lassen wollte, bzw. die Scheidungsklage nicht anregte — auch nicht geschieden werden konnten. Diese Reformvorstellung aber — im Gegensatz zu

²⁰ Besonders ALMÁSI, A., op. cit.

²¹ So zum Beispiel GERŐ, E., op. cit., pp. 14 und folgende, der mit seinem Vorschlag doch nicht allein steht.

den Stimmen, die für die Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund eintreten — trifft in jener Zeit auf kein bedeutenderes Echo.

Die Zahl der Scheidungen zeigt trotz des die Ehescheidung stark beschränkenden Gesetzes und trotz der dieses Gesetz auch noch beschränkender interpretierenden Praxis sowie dem sich verschließen vor den Reformvorstellungen seit dem Inkrafttreten des Gesetzes ein langsames, stetiges Ansteigen, und die Zahl der geschiedenen Ehen beträgt 1938 bereits das Fünffache der um die Jahrhundertwende geschiedenen Ehen.²² Über die Zahl der zurückgewiesenen Scheidungsklagen und deren Verhältnis zu den Urteilen, in denen die Scheidungsklage stattgegeben wurde stehen keine statistischen Angaben zur Verfügung.

Es sind noch die dem Verschuldensprinzip, bzw. dem Verschulden des einen oder des anderen Ehegatten ziemlich stark gebundenen Scheidungsfolgen zu überblicken. Diese Scheidungsfolgen sind im Großen und Ganzen identisch mit den Regeln anderer zeitgenössischer Ehrechte. Die Feststellung des Verschuldens der Ehegatten ist oder kann von Bedeutung sein: *a)* betreffend dem vorherigen Ehenamen der geschiedenen Ehefrau, *b)* hinsichtlich dem Unterhaltungsanspruch der Ehegattin, *c)* in bezug auf einzelne Fragen des Ehegüterrechtes, *d)* bei der Unterbringung der Kinder, und schließlich *e)* nicht das Verschulden im allgemeinen, sondern nur der Ehebruchbetreffend der neueren Eheschließung seitens der ehebrechenden Partei.

a) Die geschiedene, schuldhafte Ehefrau verliert ähnlich der Anschauung sämtlichen anderen zeitgenössischen Rechte das Recht des Ehenamen des Mannes weiterzuführen. Und es verdient auch besonders erwähnt zu werden, daß diese die einzige aus der Verschuldenserklärung ergebende Rechtsfolge ist, die von Amts wegen zur Geltung kommt, von welcher sogar dann nicht abgesehen werden kann, wenn der an dieser Frage am meisten interessierte Ehemann seine Geltendmachung nicht wünschen würde. (Eine ähnliche Scheidungsfolge kann dem geschiedenen, schuldhaften Ehemann gegenüber natürlich nicht angewendet werden, da er nach dem ungarischen Recht nie den Namen seiner Ehefrau trägt.)

b) Die nicht schuldhafte Ehefrau muß entsprechend der Vermögenslage und der gesellschaftlichen Stellung der schuldhaften Ehemannes unterhalten werden — im Gegensatz dazu steht aber der schuldhaften Ehefrau weder von dem ebenfalls schuldhaften noch von dem schuldlosen Ehemann kein Unterhaltsrecht zu. Das Gesetz bestimmt nur die erste Regel, muß daher auch nur diese motivieren, die daraus a contrario schlußfolgerbare These ist in der Gesellschaft dieser Epoche so selbstverständlich, daß sie nicht einmal erläutert werden muß. Die Durchsetzung dieser Regel ist dennoch nicht so unbedingt, wie das Verlieren des Rechtes der Weiterführung des Ehenamens des Mannes. Die Frage der zu zahlenden Unterhaltsrente für die Frau eventuell auch für die schuldhafte Ehefrau, oder eben der Verzicht

²² Im Jahre 1900 betrug die Zahl der Scheidungen in Ungarn insgesamt 1075, und die Zahl der Ehescheidungen je 1000 Einwohner war 0,2. Im Jahre 1938 betrug die Zahl der Scheidungen 5754, und die Zahl der Ehescheidungen je 1000 Einwohner war 0,6. (Vgl. *Demográfiai Évkönyv, 1974* [Demographisches Jahrbuch 1974]. Budapest 1975, Ausgabe des Statistischen Zentralamtes.)

von einer Unterhaltsforderung seitens der nicht schuldhaften Ehefrau kann mit einer Vereinbarung der Eheleute auch abweichend von den Regeln des Gesetzes geregelt werden. (Die Scheidungsfolge des Verlustes des Unterhaltsrechts ähnelt dem Verlust des Ehenamenrechts: auch dieser Nachteil betrifft grundlegend nur die geschiedene Ehefrau, nicht aber den Ehemann.)

Während der Verlust des Ehenamens in der Gesellschaft dieser Zeit in erster Linie einen moralischen Nachteil darstellt, bedeutet der Verlust des Rechtes auf Unterhalt für eine verhältnismäßig breite Gesellschaftsschicht den Verlust der Sicherheit des Lebensunterhaltes.

c) Die Feststellung des Verschuldens im Scheidungsurteil hat keine Auswirkung auf die Verwirklichung des Ehegüterrechtssystems der Eheleute im allgemeinen. Doch in Einzelfragen hat sie, bzw. kann sie eine Wirkung haben. Das ist der Fall z. B. betreffend der Zurückforderbarkeit der sowohl während des Bestehens der Ehe gegebenen Geschenken, wie auch schon vor der Eheschließung, jedoch mit Rücksicht der schließenden Ehe gegebenen Geschenke, der geschenkgebende Ehegatte von dem allein schuldhaften Ehepartner zurückfordern. Und das Verschulden der Eheleute kann außerdem von Wirkung sein bei solchen, ziemlich weit verbreiteten Ehevermögensverträgen, in denen für den Fall der Beendigung der Ehe — zumeist zugunsten der Ehefrau — beträchtliche Vermögenszuwendungen vorgesehen sind, in der Regel aber dennoch in der Form, daß dies nicht unabhängig von dem von der Ehefrau während der Ehe bezeugten Verhalten ist. (Obwohl dies sich aus dem Gesetz nicht ergibt, wirken sich diese Nachteile unter den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen der Zeit auch stärker und typischer auf die schuldhafte Ehefrau aus, als auf den schuldigen Ehemann.)

d) In der Frage der Unterbringung der Kinder ist die Bedeutung des Verschuldens an der Ehescheidung geringer als bei den bisher erwähnten Fragen. In dieser Frage ist an erster Stelle die Vereinbarung (der Vorschlag) der Eltern, maßgebend. Und dem Gesichtspunkt des Verschuldens geht auch im Falle des Fehlens der Vereinbarung der Ehepartner die Anwendung des Gesichtspunktes voran — der in der Gesellschaft dieser Zeit noch unbedingt stichhaltig ist —, daß zur Pflege des kleineren Kindes, die Mutter eher geeignet ist. Von der Motive zum Gesetzesentwurf wird auch besonders betont, daß die Tatsache, daß das bei der Ehescheidung in Betracht gezogene Verschulden Nachteile mit sich bringen, vom Gesetzgeber nicht ausschließlich als richtungsweisend dann angenommen wird, wenn der Schutz des Interesses der Kinder die Hauptaufgabe darstellt.

Nur danach, wenn „die notwendigste Erfordernis der mütterlichen Pflege nicht mehr besteht, ist die Auffassung berechtigt, daß derjenige, der seine ehelichen Pflichten treu erfüllt hat, in erster Linie dazu berufen ist, seine Kinder zu erziehen.“²³

Bei Beachtung dieses Prinzipes eignete der Gesetzgeber nur hinsichtlich des das 7. Lebensjahr bereits erfüllten Kindes eine Bedeutung des Verschuldens des einen oder

²³ *Motive II.*, p. 213.

des anderen Ehegatten in der Scheidung zu. Während das noch nicht 7 Jahre alte Kind im allgemeinen bei der Mutter untergebracht werden mußte, so wurden die 7 Jahre älteren Kinder — mangels abweichender Vereinbarung der Eltern — im allgemeinen bei dem nicht schuldhaften Ehepartner und im Falle des Verschuldens beider Ehepartner die Mädchen bei der Mutter, die Jungen beim Vater untergebracht.

Im offensichtlichen Interesse des Kindes erlaubt das Ehegesetz jedoch auch weitere Möglichkeiten zur Abweichung und dadurch auch zur weiteren Verdrängung der Rolle des Verschuldens an der Scheidung in den Hintergrund. Und das Gericht sowie die Vormundschaftsbehörde nehmen in ihrer Praxis auch Anspruch von der Bevollmächtigung durch das Gesetz: bei der Entscheidung zur Frage der Unterbringung des Kindes sind sie immer weniger darauf bedacht, in Betracht zu ziehen, welcher Ehepartner bei der Scheidung der schuldhaft war.

Zu Ende der 30er Jahre ruft die Rechtswissenschaft bereits auch darauf die Aufmerksamkeit auf, daß im Gegensatz zu der Regel des ungarischen Ehegesetzes das moderne Recht sowie die Kinderschutzgesetze das zur Scheidung führende schuldhaft Verhalten der Elternteile immer weniger dafür geeignet halten, bei der Entscheidung dessen, bei welchem Elternteil der geschiedenen Eltern die Kinder untergebracht werden sollen, als Gesichtspunkt ins Betracht gezogen zu werden und auch darauf, daß die am ehesten entsprechendste und wünschenswerteste Lösung darin bestände, nur in Betracht zu ziehen, welcher Elternteil zur Pflege und Erziehung der Kinder geeigneter ist.²⁴ Dennoch wurde dieses Prinzip auch dort, wo eine Stellungnahme dafür schon gab, lange Zeit hindurch eher ausgesprochen, als befolgt.

e) Dem wegen Ehebruch für schuldig erklärten Ehepartner mußte auch — ähnlich zu anderen zeitgenössischen Gesetzen — den Regeln des ungarischen Ehegesetzes nach im Scheidungsurteil die Eheschließung mit der Person untersagt werden, mit der der Ehebruch begangen wurde. Die Geltendwerdung dieser Scheidungsfolge blieb jedoch in der Praxis ein Ausnahmefall, je mehr, desto der Ehebruch seltener als Scheidungsgrund auftrat. Und wenn die Ehe anderen Rechtsgrund wegen geschieden wurde, so besonders anstelle des Ehebruches wegen vorsätzlicher und schwerer Verletzung der ehelichen Pflichten, so war die Verfügung dieser Rechtsfolge bereits nicht mehr zulässig.

II.

Zur ersten wesentlichen Änderung der Scheidungsrechtsregeln des Ehegesetzes 1894 kam es — die kurzlebigen Regeln der Ungarischen Räterepublik, die nach dem Sturz der Räterepublik außer Kraft gesetzt wurde, nicht in Betracht gezogen — erst im Jahre 1945 mit der Verordnung des Ministerrats Nr. 6800/1945.

²⁴ CSORNA, K. in: SZLADITS(Ed.): *Magyar Magánjog II. Családi jog* (Ungarisches Privatrecht II. Familienrecht). p. 342.

Die in den gesellschaftlichen Verhältnissen eingetretenen Veränderungen, die seither das Ausmaß, die Gestaltung der Proportionen der Ehescheidungen in ganz Europa und außerhalb Europa, besonders in den USA und in etwas geringerem Maße in Kanada tiefgreifend berührten, sind für diese Zeit noch nicht charakteristisch. Die Aufgabe des Gesetzgebers bestand damals eher darin, die bereits früher kritisierten und bereits früher als überholt beurteilten Regeln des Ehescheidungsrechtes zu überprüfen. Das konnte dennoch nicht anders erfolgen, als durch die teilweise Aufgabe der früher festen Prinzipes des Ehescheidungsrechtes.

Die Ehescheidungsreform des Jahres 1945 führte — die auf das schuldhaftes Verhalten der einen Ehegatten beruhenden Scheidungsgründe des Ehegesetzes nicht berührend — drei neue, nicht auf dem Verschuldensprinzip beruhende Scheidungsgründe ein. Zu den absoluten Scheidungsgründen zählen: a) das fünfjährige Getrenntleben der Ehegatten, auf dem basierend von nun an auch der die Ehegemeinschaft verletzende oder dem anderen Ehepartner zur Verlassung der Ehegemeinschaft Grund liefernde Ehegatte um die Scheidung der Ehe beantragen kann; b) die dauerhafte und unheilbare Geisteskrankheit des einen Ehepartners und c) das gemeinsame Einvernehmen der Ehepartner im Falle des Vorliegens einigen weiterer Voraussetzungen, bei wenigstens zwei Jahre lang bestehender Ehe, und neben dem Einverständnis in der Scheidung auch das Bestehen des Einvernehmens hinsichtlich der Namensführung und der Unterhaltsrente der Ehefrau. Im Falle der auf Grund dieser Scheidungsgründe geschiedenen Ehen wird die Schuldhafterklärung irgendeines der Ehepartner vom Gesetz ausdrücklich ausgeschlossen.

Mit dieser Reform erfüllte der Gesetzgeber — wie in deren Vorlage beim Ministerrat auch ausdrücklich betont wird — einen jahrzehntelangen Wunsch des ungarischen Rechtslebens. Und mit diesen Regeln — auch dann, wenn dadurch die früheren Scheidungsgründe des Ehegesetzes nicht berührt wurden — verließ einem in dieser Zeit allgemein anerkannten Werturteil zufolge das ungarische Ehescheidungsrecht die Grundlage der prinzipiellen Unscheidbarkeit der Ehe und ging zum Prinzip der Scheidungsmöglichkeit der Ehe über, brach mit dem Verschuldensprinzip und ermöglichte ohne Untersuchung des Verschuldens bzw., ohne einer Schuldhafterklärung die Ehescheidung.²⁵

Nach Inkrafttreten der Scheidungsrechtsreform wird der große Teil der Ehen auf Grund der neuen, nicht schuldgebundenen Scheidungsgründe geschieden und als notwendiger Begleiter der Einführung der neuen Scheidungsgründe wurden in der richterlichen Praxis die im Prinzip nicht betroffenen Regeln des früheren Ehegesetzes

²⁵ Siehe NYZSALOVSKY, E.: *Magyar családi jog* (Ungarisches Familienrecht). MEFESZ Jogász Körkiadása, Budapest 1949, p. 113; BEÉR, J.: *A vétkességi elv a házassági bontóperben* (Das Verschuldensprinzip im Ehescheidungsprozeß). Jogtudományi Közlönyv 1946, p. 14; SIMOR, A.: *A házassági rendelet a joggyakorlat tükrében* (Die Eheverordnung im Spiegel der Rechtspraxis). Jogtudományi Közlöny, 1946, p. 173. Der später in breitem Kreis betonte Standpunkt, daß der Bruch mit dem Verschuldensprinzip erst im Familienrechtsgesetz von 1952 erfolgt ist, ist unserer Überzeugung nach falsch.

auch bedeutend „gezähmt“. ²⁶ Und der auf das böslliche Verlassen gebaute Scheidungsgrund lebte deswegen in ziemlich breitem Kreise weiter, weil dadurch auch die Ehepartner in gemeinsamen Einvernehmen ihre Ehe scheiden lassen konnten, deren Ehe noch nicht seit zwei Jahren bestand. ²⁷

Unter den neuen Scheidungsgründen wurden das fünfjährige Getrenntleben und die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen der Ehepartner das häufigste. ²⁸

Zielsetzung des Gesetzgebers bei der Einführung des fünfjährigen Getrenntlebens als Scheidungsgrund war die Ermöglichung auch der rechtlichen Auflösung der de facto seit langem erloschenen Eheverhältnisse. ²⁹ Dem kam — insbesondere unter Beachtung des Umstandes, daß bei Erscheinen der Rechtsregel de iure in ziemlich großer Zahl solche Eheverhältnisse bestanden, in denen die Ehegemeinschaft der Eheleute seit Jahrzehnten aufgehört hatten — in der Zeit unmittelbar nach dem Erscheinen der Rechtsregel eine sehr große Bedeutung zu. Und diese ihre Bestimmung hat auch die neue Rechtsregel relativ schnell erfüllt. ³⁰

Diejenige Zielsetzung, die der Gesetzgeber bei der Anerkennung des gemeinsamen Einvernehmens als Scheidungsgrund zum Motiv hatte, erfordert nach der Darlegung des Ehescheidungsrechts des vorangegangenen Zeitalters keine weitere Erklärung mehr.

Die eingeführten, nicht schuldgebundenen Scheidungsgründe erforderten auch bei der Klärung der Scheidungsfolgen neue Regel bzw. neue Richtungsweisung.

In den Scheidungsprozessen im gemeinsamen Einvernehmen bestand zu dieser Wegweisung dennoch keine Erfordernis. In den damaligen zwei bedeutendsten Nebenfragen der Ehescheidungsprozesse, in der Frage des Unterhaltes und der Namenführung der Ehefrau war die Vereinbarung die Voraussetzung zur Scheidung bei diesen Scheidungsprozessen. Zu der Wahrheit gehört jedoch, daß das Gericht nur dazu berufen war, das Vorhandensein der Vereinbarung zu konstatieren, die sich dahinter verbergenden Gründe oder den Umstand, ob die Vereinbarung den angemessenen Interessen der geschiedenen Ehefrau entspricht, konnte es nicht

²⁶ Siehe NIZSALOVSKY, E.: op. cit., p. 113; SZIGLIGETI, V.: *A bíróságok gyakorlata a házassági bontóperekben* (Die Gerichtspraxis in den Ehescheidungsprozessen). Jogtudományi Közlöny 1952, p. 382; BACSÓ—RÁDY—SZIGLIGETI: *A családjogi törvény* (Das Familienrechtsgesetz). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1955, p. 60.

²⁷ Im Jahre 1946 wurden 23,2 % der Ehen wegen bösllichen Verlassens und 38,4 % in gemeinsamen Einvernehmen geschieden. PAP, T.: *Társadalmi igények és a családjogi törvény* (Gesellschaftliche Ansprüche und das Familienrechtsgesetz). Jogtudományi Közlöny 1973, p. 511.

²⁸ Wegen dauerhafter Geisteskrankheit des Ehegatten wurde kaum ein Scheidungsprozeß beantragt.

²⁹ Im Jahre 1946 wurden 31,5 % der Ehen wegen 5jährigen oder längeren Getrenntlebens geschieden. PAP, T., op. cit.

³⁰ Im Jahre 1948 hatte sich die Zahl der wegen 5jährigen oder längeren Getrenntlebens beantragten Scheidungsprozesse bereits bedeutend verringert. Siehe KARAY, P.: *A névviseléshez és a nőtartáshoz való jog kérdése a 6800/1945 ME számu rendelet alapján indított perekben* (Die Frage der Namensführung des Unterhaltsrechts der Ehegattin in den auf Grund der Verordnung Nr. 6800/1945 ME beantragten Scheidungsprozessen). Jogtudományi Közlöny 1948, o. 189.

untersuchen. Die durch die Scheidung betroffenen Kinder bzw. die ihre Lage betreffenden Fragen — die sehr bedeutende Fragen bei den heutigen Scheidungsprozessen im gegenseitigen Einvernehmen darstellen — wurden in diesen Scheidungsprozessen, sogar auch in der Mehrzahl der auf fünfjährigen Getrenntleben basierenden Scheidungsprozesse von den Vormundschaftsbehörden geregelt.³¹

Zur bedeutendsten strittigen Scheidungsfolge der auf fünfjährigen oder länger andauernden Getrenntleben basierenden Ehescheidungen wurde die Frage des Unterhaltes der Ehefrau, umso mehr, weil im Gegensatz zur bisher gewährleisteten Möglichkeit von nun an auf diesem Grund gerade der den Ehepartner verlassende Ehepartner die Scheidung verlangte. Daneben ist die Unterhaltsbedürftigkeit der Ehefrau in dieser Zeit noch mehr oder weniger allgemein. Sowohl in der Frage der Namensführung als auch der Frage des Unterhaltes der Ehefrau wird — auf Grundlage der Richtungsweisung durch die Rechtsregel — die Billigkeit zum Hauptgesichtspunkt der Entscheidung. Doch es entwickelt sich auch — wenn auch nicht mit identischem Inhalt des früheren Verschuldens — die Kategorie der Unwürdigkeit zum Unterhalt und zur Namensführung. Lange Zeit hindurch aber kommen dennoch die Unwürdigkeit auf den Ehegatten Unterhalt sowie auch das Lebensalter, bzw. die Arbeits- und Verdienstfähigkeit der Ehefrau im Rahmen der Billigkeit zur Bedeutung. In der Beurteilung der Arbeits- und Verdienstfähigkeit der Ehefrau bringt erst die Verfassung des Jahres 1949 eine Veränderung. Von dem Zeitpunkt an, da die Verfassung das Prinzip feststellt, daß die Grundlage der gesellschaftlichen Ordnung die Arbeit bildet, wird diese verfassungsmäßige These zur Grundlage des Prinzipes und dessen Praxis in der Gerichtspraxis, welches auch die Unterhaltsbedürftigkeit zur Voraussetzung des Unterhaltsanspruches macht.³²

Der Empfang der 6800er Verordnung war nicht eindeutig positiv. Besonders von der Presse nicht juristischer Seite wird sie oft als ein Angriff gegen die Institution der Ehe eingeschätzt und als solche beurteilt, welche die Interessen des Staates und der moralischen Ordnung am Bestand der Ehen gefährdet.³³

Im Kreise der die Scheidungspraxis des vergangenen Systems kennenden Juristen wurde die Reform insgesamt — wenn auch nicht hinsichtlich jeder Detailfrage — im allgemeinen mit Billigung empfangen. Neben der im Grunde genommen mit Zustimmung empfangenen Reform beschäftigten die Rechtsexperten von Wissenschaft und Praxis betreffend der auf gemeinsamen Einvernehmen beruhenden Scheidung in erster Linie mit den Fragen der Willensmängel der Vereinbarung und es

³¹ Die letztere in entscheidenden Maße deswegen, weil die Vormundschaftsbehörde im Interesse des Kindes im allgemeinen bereits im Laufe des Getrenntlebens der Ehegatten einschneiden mußte und es nicht als erwünscht beurteilt wurde, daß das Gericht nachträglich unnötigerweise zu dieser Maßnahme Stellung nimmt. KARAY, P., op. cit., p. 190.

³² Zur Gestaltung dieser Praxis siehe BACSÓ, J.: *Új szempontok a nőtartási igények elbírálásánál* (Neue Gesichtspunkte bei der Beurteilung der Unterhaltsansprüche der Ehegattin). *Jogtudományi Közlöny* 1950, pp. 601—603.

³³ Gegen diese Anschauungen tritt auf: BEÉR, J.: op. cit., pp. 14—17.

tauchte auch die Frage auf, ob der Richter auch bei den Scheidungen in gegenseitigem Einvernehmen untersuchen müßte, ob das Einvernehmen den gründlich durchdachten, wirklichen und übereinstimmenden Willen der Parteien ausdrückt.³⁴ Diskutiert wird auch, ob es richtig war, das gegenseitige Einvernehmen zum absoluten Scheidungsgrund zu machen, und ob es nicht begründet gewesen wäre, ein gewisse Zeit dauerndes Getrenntleben auch zur Vorbedingung dieser Scheidung zu machen.³⁵

Die eher negative als positive Beurteilung der Scheidungsreform des Jahres 1945, die ihre Nachteile und Fehler anstelle ihrer Vorteile in den Vordergrund stellen erscheint erst bei Beginn der Kodifikationsarbeiten zum Familienrechtsgesetz von 1952. Da wird dann beanstandet, daß die Reform bei der ohne ernstesten Grund erfolgenden, leichtfertigen und unüberlegten Ehescheidung behilflich war, daß sie eine ungleiche Lage dadurch geschaffen hat, daß sie — ohne die Scheidungsgründe des früheren Ehegesetzes zu berühren — auf anderen prinzipiellen Grundlagen beruhende neue Scheidungsgründe eingeleitet hat und daß sie dadurch, daß sie absolute Scheidungsgründe festlegte sowie die Taxation der Scheidungsgründe beibehielt, die Zeichen des Formalismus an sich trägt. Die Betonung dieser kritischen Bemerkungen wird danach — offensichtlich auch mit Hinsicht darauf, daß das Familienrechtsgesetz in diesen Fragen einen anderen Standpunkt befolgt und daneben auch eine Erschwerung der Ehescheidungen zum Ziel setzte, allmählich auch noch verstärkt. Ja einer sich immer mehr ausweitenden Meinung nach konnte diese Scheidungsreform nur die Bestimmung erfüllen, sich der infolge der Kriegsverhältnisse gelockerten Ehebindung oder im allgemeinen der in der Gesellschaft des vergangenen Systems geschlossenen Ehen zu entledigen.³⁶

Aus der Perspektive von mehreren Jahrzehnten scheint diese Einschätzung unserer Meinung nach revidiert werden müssen. Die in der ersten Scheidungsreform nach der Befreiung zum Ausdruck gekommenen grundlegenden Prinzipien haben sich — wenn auch nicht betreffend aller Teilregeln der Verordnung — kaum anzweifelbar auch für die zukünftigen Regeln des Ehescheidungsrechtes als richtungsweisend erwiesen.

Dadurch, daß die Verordnung offen mit dem Verschuldensprinzip gebrochen hat — auch wenn sie dies mit absoluten Scheidungsgründen und ohne Aufhebung der früheren am Verschulden beruhenden Scheidungsgründe getan hat —,

³⁴ Siehe besonders NIZSALOVSZKY, E.: *Akarathiányok a megegyezéssel bontások esetében* (Willensmängel im Falle der Ehescheidungen durch gemeinsamen Einvernehmen). *Jogtudományi Közlöny* 1948, pp. 143—146 und IFJ. NAGY, D.: *Visszélések a megegyezéssel házasságfelbontási eljárásban* (Mißbräuche im Ehescheidungsverfahren mit gemeinsamen Einvernehmen). *Jogtudományi Közlöny* 1948, pp. 245—248.

³⁵ SIMOR, A.: *A közös megegyezéssel történő házasságfelbontások* (Die Ehescheidungen im gemeinsamen Einvernehmen). *Jogtudományi Közlöny* 1947, p. 358.

³⁶ Siehe zum Beispiel SZIGLIGETI, V.: *op. cit.*, pp. 381; DERSELBE: *A Családjogi Törvény magyarázata* (Die Erläuterung zum Familienrechtsgesetz). *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest* 1971, I., p. 141; PAP, T.: *Magyar családi jog* (Ungarisches Familienrecht). *Tankönyvkiadó, Budapest* 1967, p. 63. *Pap* anerkennt dennoch als Positivum der Verordnung, daß diese zu ihrer Zeit eine gesellschaftliche Bedürfnis befriedigt hat und daß die Ermöglichung der Scheidung der zerrütteten Ehen von der anderen Seite auch zur Stärkung von Familien geeignet war.

das Tor dazu geöffnet hat, daß die Scheidung einer unrettbar zerrütteten Ehe auch von dem Ehegatte beantragt werden konnte, der den Grund zur Ehescheidung geliefert hat — eventuell eben deswegen, damit er seine bereits lange bestehende andere Verbindung ordnen könne —,

und nicht in letzter Linie damit, daß sie das gemeinsame Einvernehmen der Ehepartner unter Beseitigung des früheren lügnerischen Rollenspiels zum selbständigen Scheidungsgrund erhoben hat, — hier sei hinzugefügt: auch wenn diese Lösung nicht in jeder Hinsicht frei von Fehlern war —,

hat sie solche Prinzipien in das ungarische Scheidungsrecht eingebracht, die — wie das auch die vergangene Zeit beweist — bei weitem nicht nur dazu berufen waren, die in der vergangenen Gesellschaftsordnung geschlossenen oder infolge der Kriegsverhältnisse gelockerten Ehen zu scheiden.

Während der Geltungsdauer dieser scheidungsrechtlichen Regeln weist die Zahl der Ehescheidungen eine nicht zu schnelle, aber allmähliche Erhöhung auf — doch dieses Ansteigen, sogar das Wachsen seines Tempos konnten auch die weiteren, auf die Erschwerung der Scheidung gerichteten Scheidungsregeln nicht verhindern.³⁷

III.

Zum Beginn der 1950er Jahre, als es zur umfassenden Kodifikation des ungarischen Familienrechtes kam, reiften in den gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnissen allmählich die Veränderungen, die — wenigstens vom Gesichtspunkt dieses Zeitalters aus — stärker als erwünscht die Stabilität der Ehen in Frage stellten und auch in größerer Zahl als erwünscht die Scheidung der Ehen zur Folge hatten. Diejenigen die vor nicht allzulanger Zeit noch für eine Erleichterung der Ehescheidungen eingetreten waren, beurteilten die Scheidung nun als zu leicht und im Interesse der Gesellschaft als etwas zu verschärfend.

Die Gesetzgeber machten neben den Veränderungen der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnisse auch die liberalen Regeln der Scheidungsreform des Jahres 1945 für die Vermehrung der zerrütteten Ehen verantwortlich. Im Bereich der Ehescheidungen im gemeinsamen Einvernehmen beanstandeten sie den Ausschluß der Untersuchung der Gründe, die zur Zerrüttung der Ehe geführt haben und sowohl hinsichtlich der neuen absoluten Scheidungsgründe als auch hinsichtlich der von früher her beibehaltenen bemängelten sie die Möglichkeit der richterlichen Erwägung.

³⁷ Im Jahre 1946 wurden 8347 Ehen geschieden, die Zahl der Ehescheidungen, auf je 1000 Einwohner betrug 0,9. Diese Zahl erhöht sich bis 1951 auf 11,262 bzw. 1,2. Zu den statistischen Angaben siehe das unter Fußnote 22 zitierte Werk. Die relativ hohe Scheidungsrate des Jahres 1952 und die dagegen niedrige des Jahres 1953 geben kein Bild über die Entwicklungstendenzen. Es besteht kein Zweifel, daß 1952 viele bemüht waren — in Furcht vor den strengeren Scheidungsregeln des neuen Gesetzes — ihre Ehe zu scheiden, dasselbe hatte die relativ niedrige Scheidungsrate des Jahres 1953 zur Folge.

Das Familienrechtsgesetz des Jahres 1952 (Gesetz No IV des Jahres 1952) gibt im wesentlichen zur Ehescheidung eine einzige Regel: die Ehe muß im Falle eines ernststen und wohlbegründeten Grundes auf Ersuchen gleich welchen Ehepartners — nach Durchführung des dazu bestimmten vorbereitenden Verfahrens und Prozesses — geschieden werden. Diese Regel wird nur dadurch ergänzt, daß bei der Entscheidung, ob ein ernstster und wohlbegründeter Grund zur Ehescheidung besteht, auch das Interesse des gemeinsamen minderjährigen Kindes in Betracht zu ziehen ist.

Die wesentliche und neue Züge des Gesetzes bestehen darin, daß es in der Frage der Ehescheidung völlig von dem Verschuldensprinzip abläßt und ausschließlich das Zerrüttungsprinzip befolgt und daß es sowohl mit den absoluten Scheidungsgründen als auch mit der Taxation der Scheidungsgründe bricht.

Der Bruch mit dem Verschuldensprinzip wirft zwei Hauptfragen auf. Die eine: ob sich auf die Zerrüttung der Ehe auch der mit seiner eigenen „schuldhaften“ Verhaltensweise Grund gebende Partner berufen kann, ob auch er die Scheidung beantragen kann, und die andere: (die heute auf alle Fälle von größerer Bedeutung ist) ob — wenn auch nicht in der Frage der Scheidung — so doch in der Frage der Scheidungsfolgen oder bei einzelnen von ihnen das schuldhafte Verhalten der einen oder der anderen Ehegatten eine Bedeutung beibehalten soll oder nicht.

Die erste Frage lebt nur in den ersten wenigen Jahren der Praxis des Gesetzes, für die schwankende Gerichtspraxis liefert auch die Richtlinie des Obersten Gerichtes eine Wegweisung. Derzufolge fällt zwar der Fall, wenn die Scheidung von der „schuldhaften“, von der ehewidriges Verhalten bezeugenden Partei gefordert wird, sowohl im Laufe des Scheidungsprozesses als auch moralisch unter eine andere Beurteilung, dennoch die ohne jegliche Hoffnung auf Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft zerrüttete Ehe kann auch dann nicht begründet aufrechterhalten werden, wenn die Scheidung von dieser Partei beantragt wird und die andere Partei, die keinen Grund zur Scheidung geliefert hat, aufrichtig am Bestand der Ehe festhalten sollte.³⁸

Das in der Frage der Aufrechterhaltung des Ehebandes zu keiner Bedeutung kommende Verschulden kann dennoch dem Gesetze nach hinsichtlich einzelner Scheidungsfolgen von Bedeutung sein.

Die Gesetzgebung des Jahres 1952 gestattete im Interesse der Ausgestaltung einer strengeren Scheidungspraxis, in der Hoffnung einer vor der Scheidung zurückhaltenden Kraft als spezielle Sanktion für die Schuld an der Scheidung, die Zumessung einer sog. Sondergebühr von Strafcharakter. Dennoch stellte sich sehr schnell heraus, daß diese Sanktion nicht in der Lage war, ihre gezielte Bestimmung zu erfüllen, und so wurde sie alsbald außer Kraft gesetzt.

Von den traditionellen Scheidungsfolgen verblieb — wenn auch nicht die Schuld — so doch die Unwürdigkeit von Bedeutung bei der Namensführung der Ehefrau und

³⁸ Eine ähnliche Lösung wie die in mehreren ausländischen Rechtssystemen bekannte Härteklausele kennt das ungarische Recht nicht.

betreffend dem Ehegattenunterhalt. Die Feststellung der Unwürdigkeit blieb dennoch in beiden Fällen ziemlich selten. Die Institution der Unwürdigkeit auf die Namensführung wird von der Rechtswissenschaft auch alsbald kritisiert,³⁹ und es taucht auch die Ansicht auf, daß im sozialistischen Familienrecht sogar die Berechtigung der sich das an Verschulden anknüpfenden Scheidungsfolgen diskutabel seien.⁴⁰

Die Schuld an der Scheidung wird — wie wir darüber noch sprechen werden — später wieder zu größerer Bedeutung. Entscheidend von dem Zeitpunkt an und wenn auch nicht ausschließlich, so doch entscheidend deswegen, weil die Frage des Rechts auf die Ehescheidung unter Ausweitung der bisherigen Scheidungsfolgen des Ehescheidungsprozesses zur neuen und sofort fast bedeutendsten Scheidungsfolge des Ehescheidungsprozesses wird und weil bei deren Entscheidung die schuldhaft und zur Zerrüttung der Ehe führende Verhaltensweise der Ehepartner auch eine bedeutende Einschätzung erhält.

Die Untersuchung und Einschätzung der Schuld an der Scheidung hat sich in der heutigen Praxis und auch in einzelnen heute vertretenen theoretischen Stellungnahmen wesentlich von den Regeln des mit dem Verschuldensprinzip brechenden Gesetzes und dessen Intention entfernt und es erscheint, daß sich diese Entfernung nicht verstärken wird.

Der Bruch mit den absoluten Scheidungsgründen wirft ebenfalls zwei Fragen auf. Die eine: Werden nicht in der Praxis auch neben der neuen Regel solche Scheidungsgründe von absolutem Charakter entstehen, auf deren Grundlage die Parteien oder auch der die Scheidung allein erreichen wollende Ehegatte beinahe sicher auf die Scheidung der Ehe vertrauen können. Und die andere, wesentlichere Frage als die vorangehende: wie soll das Gericht von nun an das gemeinsame Einvernehmen der Ehepartner hinsichtlich der Scheidung einschätzen, soll es sie auch in solchen Fällen zur eingehenden Aufdeckung der zur Scheidung führenden Gründe verpflichten oder soll es davon absehen.

Was die erste Frage betrifft, so entstehen — wenn auch nicht Scheidungsgründe absoluten Charakters — so doch typische Scheidungsgründe relativ schnell in der Praxis und das Oberste Gericht hält es bereits in der ersten Hälfte der 60er Jahre für erforderlich, die Gerichte dazu anzuhalten, davon abzusehen, daß einzelne Gründe, so besonders die Betrunketheit oder das dauerhafte Getrenntleben zu solchen absoluten Scheidungsgründen werden können. Ob diese Warnung hinsichtlich der Zukunft ergebnisvoll war, ist mehr als fraglich.

In der Frage, ob das gemeinsame Einvernehmen der Ehepartner hinsichtlich der Scheidung allein als ernster und wohlbegründeter Grund zur Ehescheidung anerkannt

³⁹ PAP, T.: *A bontás problematikája családjogunk felszabadulás utáni fejlődésének tükrében* (Die Problematik der Ehescheidung im Spiegel der Entwicklung unseres Familienrechtes nach der Befreiung.). Tankönyvkiadó, Budapest 1961, pp. 13 und folgende.

⁴⁰ PAP, T.: *A vétkesség jelentősége a bontás szempontjából a szocialista családi jogban* (Die Bedeutung der Schuld vom Gesichtspunkt der Scheidung aus im sozialistischen Familienrecht). Jogtudományi Közlöny 1962. p. 515.

werden kann, hat das Gesetz des Jahres 1952 bewußt mit nein Stellung genommen. In dieser Stellungnahme kam das sich Verschließen vor der Anerkennung jeglichen absoluten Scheidungsgrundes zur Bedeutung sowohl auch die Erstrennung der Ehescheidung dadurch, daß die Ehepartner gezwungen sein werden, die zur Zerrüttung ihrer Ehe führenden Gründe vor dem Gericht aufzudecken und mit aller Sicherheit auch den Umstand, daß zu diesem Zeitpunkt kein einziges Familienrechtsgesetz irgendeines europäischen sozialistischen Landes das gemeinsame Einvernehmen als Scheidungsgrund anerkannt hat.

Die Gerichtspraxis ist in dieser Frage weniger einheitlich. Während die Mehrzahl der Gerichte ersten Instanz — wenn auch nicht offen und ausgesprochen — so im wesentlichen doch einen ernsten und wohlbegründeten Grund in dem gemeinsamen Einvernehmen der Ehepartner hinsichtlich der Ehescheidung sieht, so verschließt sich das Oberste Gericht — die Intention des Gesetzes strenger befolgend — entschieden davor.

Diese Praxis des Obersten Gerichtes lenkt aber dennoch sehr schnell die Aufmerksamkeit auch auf die Negative der Nichtanerkennung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen.

Die Erfahrung bezeugte es, daß wenn beide Parteien sich wirklich scheiden lassen wollten, sie die Scheidung ihrer Ehe letzten Endes immer erreicht haben, doch hat dies erneut zu Lügen und Rollenspielerlei gezwungen, und nicht in einem Fall zum Ergebnis geführt, daß infolge der gegenseitigen Anschuldigungen, der obligatorischen Ausbreitung der „schmutzigen Wäsche“ der Ehe sich das Verhältnis zwischen den Ehepartnern noch mehr verschlechtert hat und nicht in einem Fall zu Ungunsten auch der noch minderjährigen Kinder.

Zu Beginn der 60er Jahre taucht daher in der Rechtsliteratur und auch in der Gerichtspraxis — nun auch am Obersten Gericht — der Anspruch nach Veränderung auf, das Nähertreten an die Anerkennung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen.

Wenn auch in Detailfragen abweichende, jedoch im wesentlichen einstimmige Stellungnahmen erscheinen in der Rechtswissenschaft zu einer solchen Anerkennung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen danach zwar dies nicht zum absoluten Scheidungsgrund erhoben wird — dennoch in solchen Fällen, in denen die Ehegatten gemeinsam die Scheidung beantragen, sie von der Aufdeckung und die Gerichte wiederum von der Forschung dieser der zur Scheidung führenden Gründe befreit werden sollten.⁴¹ Anstelle der Untersuchung der zur Scheidung führenden Gründe

⁴¹ So zum Beispiel HARTAI, L.: *A bontóperi ítékezés néhány időszerű kérdése* (Einige aktuelle Fragen der Rechtsprechung in Scheidungsprozessen). *Magyar Jog*, 1961, pp. 346—351; HERCZEG, I.: *A bontóperi ítékezés időszerű tanulságai* (Aktuelle Belehrungen aus der Rechtsprechung der Ehescheidungsprozessen). *Magyar Jog* 1962, pp. 77—79; PETRIK, F.: *A házafelek közötti megegyezés a bontóperben* (Das gegenseitige Einverständnis zwischen den Ehegatten im Ehescheidungsprozeß). *Magyar Jog* 1962, pp. 120—124; PÁP, T. — CSIKY, O.: *A megegyezés jelentősége a bontás szempontjából a külföldi és hazai szocialista jogban* (Die Bedeutung des Einverständnisses betreffend der Ehescheidung im aus- und inländischen sozialistischen Recht). *Jogtudományi Közlöny* 1963, pp. 253—268.

wird eher die Untersuchung dessen für erwünscht gehalten, ob das auf die Scheidung gereichtes Einvernehmen der Ehepartner wirklich dem freiwilligen Entschluß beider entstammt und ob es wirklich endgültig, gründlich und überlegt ist. Und in der Rechtsliteratur tauchte bereits damals der Gedanke auf, daß die Überlegtheit des Einvernehmens dadurch unterstützt sein kann, wenn von den Ehegatten nicht nur das Einvernehmen in der Frage der Scheidung, sondern auch die Vereinbarung in den Scheidungsfolgen vom Gericht gefordert wird.⁴²

Die in der Rechtsliteratur zum Ausdruck kommenden Anschauungen und auch die in der Praxis immer mehr reifenden Ansprüche nach Anerkennung der aufrichtigeren und ohne „Ausbreitung der schmutzigen Wäsche“ erfolgenden Scheidung — wenn auch die zum Teil berechtigten Gegenargumente hinsichtlich der leichteren Scheidung aufkommen — führen schließlich doch zu einer solchen prinzipiellen Richtungsweisung, zu einer Richtlinie des Obersten Gerichtes, derzufolge: „Die freie, einflußlose, ernst überlegte, endgültige Entscheidung der Ehepartner zur Auflösung ihrer Ehe bzw. die dahingehende gemeinsame Willenserklärung stellt hinsichtlich der Ehescheidung einen wesentlichen Umstand dar, aus dem im Zusammenhang mit sonstigen Tatsachen zumeist auf die endgültige und völlige Zerrüttung des Ehelebens geschlossen werden kann.“ Auf die Überlegtheit und Endgültigkeit der einstimmenden Scheidungsabsicht der Ehepartner weist der Richtlinie zufolge einerseits der Umstand hin, daß die Ehepartner die Lebensgemeinschaft aufgehoben haben und ihr Zusammengehören in jeder Hinsicht liquidiert haben und andererseits — und das kommt in der späteren Regelung zu größerer Bedeutung — daß die Ehepartner auch in den Scheidungsfolgen eine Übereinstimmung erreicht haben. Die Scheidungsfolgen sind damals bereits: die Unterbringung des Kindes, sein Unterhalt, das Umgangsrecht, die Ehwohnung bzw. ihre weitere Benutzung, der eventuelle Ehegattenunterhalt, die Regelung der ehgüterrechtlichen Ansprüche und in dieser Zeit auch noch die Namensführung der geschiedenen Ehefrau.

Die Übereinstimmung in allen diesen Fragen war jedoch der Richtlinie des Obersten Gerichtes nach noch nicht unbedingte Voraussetzung zur Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen. Andererseits wollte das Oberste Gericht auch im Vorhandensein eine Übereinstimmung in aller dieser Fragen die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen nicht zum absoluten Scheidungsgrund erheben. Besondere Betonung erfordert vielleicht, daß im Gegensatz zur Scheidungsreform von 1945 auch bei dem Scheidungen gemeinsamen Einvernehmen die Versöhnungsfunktion des Gerichtes bestehen blieb und betreffend der Vereinbarung der Scheidungsfolgen hat das Gericht auch mehr Pflicht als diese nur passiv zur Kenntnis zu nehmen, sondern es ist auch verpflichtet, zu untersuchen, ob dadurch die billigen Interessen des betroffenen Kindes bzw. des Ehegatten nicht verletzt werden.

Ob die Anerkennung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen — wenn auch nicht als absoluter Scheidungsgrund, dazu besteht auch kein Anspruch — einen

⁴² PAP, T. — CSIKY, O.: op. cit., pp. 265—266.

realen gesellschaftlichen Anspruch befriedigt hat, wird durch nichts besser bewiesen als dadurch, daß seit der Mitte der 60er Jahre, d. h. seitdem diese Scheidungsmöglichkeit im ungarischen Scheidungsrecht ihren Platz erhalten hat (oder von neuem erhalten hat), ein sehr großer Teil der Scheidungsprozesse unter diesem Grund beantragt wird. Daß jedoch hinter dem gemeinsamen Einvernehmen dennoch nicht immer ein endgültiger, ernster und überlegter Wille steht und daß auch hier die Versöhnung nicht überflüssig ist, wird dadurch bezeugt, daß auch unter den so eingeleiteten Scheidungsprozessen in großer Zahl sich solche befinden, welche ohne Ausspruch des Scheidungsurteils, noch bevor es zur Urteilsfindung kommen würde, vom Willen der Parteien erlöschen.

Daß die Anerkennung und Einbürgerung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen durch eine Richtlinie des Obersten Gerichtes, und mit einer solchen Gesetzesinterpretation Platz erhalten konnte, die von der gesetzgeberischen Vorstellungen vom Jahre 1952 — abweicht, daß also diese Scheidungsart nicht durch ein neues Gesetzes, sondern durch die „rechtsauslegende“ Arbeit des Obersten Gerichtes wieder in die Praxis des ungarischen Scheidungsrechts aufgenommen wurde, ist ohne Einwand anerkannt geworden. Natürlich wurde, als der Gedanke der novellarische Änderung des Familienrechtsgesetzes von 1952 auftauchte, beschlossen (und auch verwirklicht), daß diese Scheidungsart gesetzlich geregelt wird.

IV.

Zu Beginn der 1970er Jahre tauchte teilweise auf Grund innerhalb von 20 Jahren eingetretenen Veränderungen im Familienleben, die auch auf die juristische Beziehungen des Ehelebens eine Wirkung hatten und daneben auch auf Grund der Erfahrungen, der 20jährigen Praxis des Familienrechtsgesetzes, der Anspruch nach Änderung des Familienrechtsgesetzes durch eine Novelle auf. Diese Novellierung erfolgte durch das Gesetz No. I des Jahres 1974. Diese Novelle und die nach deren ausgestaltete Gerichtspraxis, die zum Teil auch die Regelung der Scheidungsfolgen etwas anders zu lenken strebt stellten in der Entwicklung des ungarischen Ehescheidungsrechts den nächsten Schritt dar.

In den Jahren zwischen 1954 und 1974 stieg in Ungarn die Zahl der geschiedenen Ehen auf das Doppelte⁴³, und von dem Zeitpunkt an, da die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen anerkannt wurde, ist der Anteil dieser Scheidungen unter ihnen ziemlich hoch. Daneben — und das ist vielleicht eine der traurigen Ergänzungen der Angaben zu den Scheidungsprozessen — hat sich das Kind oder auch mehrere Kinder immer weniger als zurückhaltende Kraft bei der Scheidung der Ehe erwiesen.

⁴³ Im Jahre 1945 wurden 12.144 Ehen geschieden, die Zahl der Ehescheidungen auf je 1000 Einwohner betrug 1,3; im Jahre 1974 wurden 24.517 Ehen geschieden, die Zahl der Ehescheidungen auf je 1000 Einwohner betrug 2,3. (Siehe das in Fußnote 22 zitierte Werk.)

Die Zahl der geschiedenen Ehen, durch die auch Kinder betroffen wurden ist immer mehr gewachsen — und fügen wir hinzu: in der Mehrzahl wurden sie nachteilig betroffen.

Die Novelle zum Familienrechtsgesetz hat in Kenntnis dieser Angaben und auch in Kenntnis dessen, daß diese Veränderungen — wenn auch die Proportionen nicht überall gleich sind — mehr oder weniger als eine in der ganzen Welt auftretende Erscheinung zu betrachten sind, den verstärkten Schutz der Institution der Ehe zum Ziel gesetzt, die Erhöhung der Verantwortung der Ehegatten einander und der Gesellschaft gegenüber sowie auch den erhöhten Schutz der Interessen der Kinder.

Diese Zielsetzungen werfen notwendigerweise die Frage auf, ob die bisher befolgten Prinzipien, die bisher zur Geltung kommenden Regeln des Ehescheidungsrechtes, aufrecht zu erhalten sind, ob sie in der Lage sind, diesen zweifellos berechtigten Wünschen zu dienen. Aber notwendigerweise wird auch die Frage aufgeworfen, in welchem Maße die Mittel des Rechtes in der Gesellschaft von heute geeignet sein können, die Gestaltung der Familienverhältnisse zu beeinflussen, ob sie geeignet sind, die entstandenen Scheidungstendenzen umzukehren oder wenigstens dazu, die Ehepartner, gleich ob es sich um in Scheidung begriffene Ehen oder auch bereits geschiedene Ehen handelt, zu erhöhter Verantwortung einander gegenüber und auch den Kindern gegenüber zu erziehen?

Diese Fragen der Familienverhältnisse können ausschließlich mit den Mitteln des Rechts offensichtlich nicht gelöst werden, darin sind sich die Meinungen einig, und auch darin, daß jedoch die juristische Mittel bei der Lösung dieser Fragen nicht unterschätzt werden können. In der Frage aber, in wieweit die Möglichkeit zur Gestaltung der Familienverhältnisse mit den juristischen Mitteln besteht, wieweit diese Mitteln zur Rettung der sich bereits in Scheidung befindlichen Ehen fähig sind, sind die Anschauungen schon abweichend.

Im Laufe der Überprüfung der Scheidungsrechtsprinzipien, die nach dem Familienrechtsgesetze von 1952 und der Richtlinie des Obersten Gerichtes zur Praxis wurden, tauchte nicht der Gedanke einer Änderung auf ob in der Frage des Ehebandes das ungarische Scheidungsrecht unverändert das Zerrüttungsprinzip befolgen soll, ob zur Scheidung der Ehe — unabhängig davon, ob zu Lasten des einen oder des anderen Ehepartners Schuld besteht oder nicht — die unheilbare Zerrüttung der Ehe führen soll und nur das führen soll.

Ebenso tauchte auch nicht der Anspruch der Änderung dahingehend auf, ob das ungarische Scheidungsrecht nicht eine Taxation der Scheidungsgründe geben sollte und besonders, ob es nicht absolute Scheidungsgründe anerkennen soll.

Wenn auch nicht in erster Linie der Anspruch nach Veränderung, so tauchte dennoch der Anspruch auf, daß die auf der Grundlage der Richtlinie des Obersten Gerichtes bestehende und in ziemlich breitem Kreise lebende Scheidung in gemeinsamen Einvernehmen eine gesetzliche Regelung erhalten soll. Der Anspruch nach Veränderung hat sich in dieser Hinsicht nur auf eine Strengerung der gesetzlichen Voraussetzungen zur Scheidung dieser Art Titel gerichtet.

Der Gedanke der Veränderung tauchte auf und lebt auch heute noch — obwohl weder bei seinen Auftauchen noch heute nicht allgemein erwünscht — in der Frage, ob in dem grundlegend dem Zerrüttungsprinzip folgenden Scheidungsrecht in der Regelung der Scheidungsfolgen oder vielleicht in Fragen anderer Art das schuldhaftes Verhalten des einen oder des anderen Ehegatten bedeutendere Einschätzung erhalten sollte als es bisher hatte. Dieser Gedanke — eine größere Bedeutung dem Verschulden zu sichern — wird auch durch den Anspruch der Erhöhung der familienrechtlichen Verantwortung, und ein erhöhtes Reagieren auf das familienrechtliche, rechtswidrige Verhalten motiviert. Doch eine Rolle spielt dabei auch der Umstand, daß die Praxis in einem ziemlich breitem Kreis davon zeugt, daß in solchen Fällen, in denen sich die Ehepartner nicht in gemeinsamen Einvernehmen scheiden lassen wollen, auch von ihrer Seite, genauer gesagt von der Seite des nicht schuldigen Ehepartners der Anspruch besteht, daß im Scheidungsurteil ausgesprochen werden soll, aus dem Fehler welches Ehepartners die Ehe geschieden wurde. Dieser Anspruch besteht manchmal unabhängig davon, daß in dem gegebenen Fall der Schuld des anderen Partners in den Scheidungsfolgen keinerlei Rechtsfolge zukommt und auch nicht zukommen kann.

Mit der gesetzlichen Regelung der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen, mit der Anerkennung dessen, daß die Ehepartner, die die Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen beantragen, nicht gezwungen sein sollen, den Gang der ihrer Ehe zur unheilbaren Zerrüttung geführt hat vor dem Gericht aufzudecken, wollte der Gesetzgeber bei weitem nicht eine leichtere Scheidungsmöglichkeit anerkennen. Die Voraussetzungen zur Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen wurden durch die Novelle zum Familienrechtsgesetz auch dadurch strenger, daß sie es zur unabdingbaren Voraussetzung der Scheidung machte, daß die Ehepartner außer dem Einvernehmen über die Scheidung unter den Scheidungsfolgen auch in der Frage der Unterbringung des Kindes, seines Unterhaltes, der Umgangsberechtigung, des Unterhaltes des Ehegatten und der Benutzung der Ehwohnung eine Vereinbarung erzielen und ihre Vereinbarung vom Gericht genehmigt wird oder auf ihr Ersuchen hin das Gericht in diesen Fragen gemeinsam mit der Ehescheidung entscheidet.

Von den strenger gewordenen Bedingungen der Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen erwarteten mehrere eine Verschiebung der Proportionen in Richtung der Scheidungsprozesse, bei denen die Aufdeckung der Scheidungsgründe gefordert wird und auch, daß die Scheidungen im gemeinsamen Einvernehmen beruhenden in der Zukunft unter eine schwerere Beurteilung kommende und nicht, einen raschen Abschluß des Scheidungsprozesses in Aussicht stellende Angelegenheiten werden.⁴⁴

⁴⁴ Siehe PETRIK, F.: *A házasság felbontása a Csjt. módosítása után* (Die Ehescheidung nach der Änderung des Familienrechtsgesetzes). *Jogtudományi Közlöny* 1974, p. 420 und HARTAI, L.: *A módosított Csjt. és a házasság felbontása* (Die Neufassung des Familienrechtsgesetzes und die Ehescheidung). *Magyar Jog* 1974, p. 398. Hartai hegt auch die Befürchtung, daß wegen der Verschärfung dieser Scheidungsart die Parteien in Zukunft eher ihr Ziel erreichen werden, wenn sie das Gericht zu einem „Theater“—Verfahren zwingen.

Diese Vermutungen haben sich nicht erwiesen. Die Zahl der Scheidungen im gemeinsamen Einvernehmen erhöht sich eher, als daß sie stagniert und diese Prozesse blieben weiterhin unverändert die leichter beurteilbaren, und auch abzuschließenbaren und in der Regel schneller — manchmal zu schnell — abgeschlossenen Scheidungsgelegenheiten.

Der eine, wenn auch nicht einzige Grund für den schnellen Abschluß besteht darin, daß obwohl es die Pflicht der Gerichte in diesen Prozessen darstellt, die Endgültigkeit des Entschlusses der Ehepartner zu untersuchen — weder das Gesetz noch die Praxis vor dem Einreichen der Scheidungsklage von den Ehepartnern ein längeres Getrenntleben verlangt, und der Richter hat auch mangels des Fehlens eines solchen längeren Getrenntlebens keine derartige Pflicht, — obligatorisch denn minimalen 30tägigen Zeitraum zwischen der Sühneverhandlung und der eigentlichen Verhandlung zu verlängern. Nach seinem Ermessen kann er es selbstverständlich tun.

Von dem schnelleren jedoch, und nicht schnellen Abschluß der Scheidungsprozesse konnte meiner Ansicht nach mit Recht dann gesprochen werden, wenn diese Prozesse im System des alten Ehegesetzes gar nicht selten sich auch 5—6 Jahre hinziehende Prozesse wären. Heute dagegen, wenn sich ein großer Teil der Scheidungsprozesse meiner Meinung nach ein größerer als es richtig wäre innerhalb von 3 Monaten beendet ist und daneben auch der Umstand bekannt ist, daß die Zahl der solchen Scheidungsprozesse, die von den Parteien nicht entsprechend gedacht beantragt wird, auch ziemlich hoch ist, müßte eher für das Gegenteil eingetreten werden.⁴⁵ Es kann auch in dieser Hinsicht nicht außer Acht gelassen werden, daß die schnelle Scheidungsmöglichkeit unwillkürlich (nolens-volens) die unüberlegten und leichtfertigen Ehescheidungen unterstützt — leider ohne zugleich auch darauf aufmerksam zu machen, daß die Regelung der Scheidungsfolgen, das weitere Schicksal der zerfallenen Familie auch dann weitere schwere Probleme mit sich bringt, wenn das Scheidungsurteil leicht und innerhalb einer kurzer Zeit erreicht werden kann.

Was das in den Vordergrundtreten der Bedeutung der Schuld des einen oder des anderen Ehegatten in den nicht im gemeinsamen Einvernehmen beruhenden Scheidungsprozessen betrifft, so weicht die Rechtsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte und auch die Rechtspraxis wesentlich von der gesetzgeberischen Absicht ab, die mit dem Verschuldensprinzip gebrochen und sich das Zerrüttungsprinzip angeeignet hat. Dies gilt auch für die erhöhte Untersuchung der Schuld im Scheidungsverfahren und auch für die Bedeutung zu welche das Verschulden bei der Regelung der Scheidungsfolgen gekommen ist.

In den nicht im gemeinsamen Einvernehmen beantragten Scheidungsprozessen ist in den vergangenen Jahrzehnten das Bestreben nach dem Beweis des schuldhaften Verhaltens des anderen Ehegatten und falls beide Ehegatten schuldhaft waren das Bestreben nach dem Beweis der größeren Schuld des anderen Ehegatten ein fast

⁴⁵ Für eine umso schnellere und reibungslosere Scheidung der Ehen tritt ein: HARTAI, L.: op. cit., pp. 397—399, der jedoch mit dieser Ansicht nicht allein ist.

immer, man könnte sogar sagen fast notwendigerweise vorkommenes Element geworden. Wie einer der Autoren geistvoll bemerkt, „die praktischen Erfahrungen beweisen, daß wenn wir das Verschuldensprinzip, aus dem Fenster werfen, es durch die Tür wieder hereinkommt.“⁴⁶

In der Beurteilung dessen, ob es richtig ist, daß solch eine Lage sich herausgebildet hat, sind die Anschauungen nicht einheitlich. Es gibt Meinungen, die sie im allgemeinen für richtig halten und auch die offizielle Meinung scheint dies zu unterstützen. Dennoch ist es nicht überflüssig, die Aufmerksamkeit darauf hinzuweisen, daß einer Verschärfung der Nachsichtung der Schuld der Ehegatten auch Nachteile zukommen können und es auch Nachteile gibt, besonders mit Rücksicht auf die zwischen den geschiedenen Ehegatten, bzw. zwischen ihnen und ihren gemeinsamen Kindern zum Teil auch nach der Scheidung notwendigerweise bestehen bleibende Beziehungen. Daneben scheint es in den nicht mit gemeinsamen Einvernehmen ablaufenden Scheidungsprozessen vollkommen der Umstand verloren gegangen zu sein, daß die Verlegung der Ehescheidung auf das Zerrüttungsprinzip auch das zum Ausdruck bringen wollte, daß zur Auflösung und Zerrüttung auch ohne eine Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen auch solche Gründe führen können, hinter denen weder die Schuld des einen noch des anderen Ehegatten steht.

Der Schuld an der Scheidung könnte einzelne Vorstellungen auf zweierlei Weise Bedeutung zugemessen werden.

Die eine Art ist der Ausdruck der gesellschaftlichen Mißbilligung sowie der moralischen Verurteilung im Gerichtsurteil dem Ehepartner gegenüber, der mit seinem ehewidrigen, verantwortungslosen Verhalten Grund zur Ehescheidung gegeben hat. Hinter diesem Gedanken steht einerseits irgendeine Brandmarkung durch die Gesellschaft des an der Scheidung schuldigen Ehepartners, die Erhöhung der gesellschaftlichen Wirkung des Scheidungsurteiles und der Ausdruck dessen, daß der Staat den ehewidrigen Verhaltensweisen nicht gleichgültig gegenübersteht, andererseits aber eine Genugtuung für den schuldlosen Ehepartner.

Die andere Art aber ist der Schuld in einigen der Scheidungsfolgen eine Bedeutung zukommen zu lassen. In dieser Frage haben sich Anschauungsweise und Rechtspraxis in der Zeit zwischen dem Familienrechtsgesetz des Jahres 1952 und der Schaffung der Novelle zum Gesetz im Jahre 1974 und ebenso seit 1974 wesentlich verändert.

In den Regeln des Familientechtsgesetzes kam — wenn auch nicht der Schuld — so doch der Unwürdigkeit hinsichtlich der Namensführung der Ehefrau und des Ehegattenunterhaltsrechts noch Bedeutung zu. Die Novelle hat die Unwürdigkeit zur Namensführung, zu deren Feststellung auch bis dahin nur in wenigen Ausnahmefällen gekommen war — praktisch vollkommen gestrichen. Der neuen Regel zufolge kann es zum Verbot der Weiterführung des Ehenamens des Ehemannes nur dann kommen,

⁴⁶ PETRIK, F.: *A házasság felbontására vonatkozó szabályok módosítása* (Die Änderung der Regeln der Ehescheidung). Magyar Jog 1973, p. 222.

wenn die Ehefrau wegen Begehung einer vorsätzlichen Straftat rechtskräftig zu Freiheitsstrafe verurteilt worden ist. Die Unwürdigkeitsregeln hinsichtlich des Ehegattenunterhalts blieben zwar in der Novelle unverändert erhalten, die die Unwürdigkeit zur Unterhaltsrente bestreitenden Prozesse aber sanken auf ein Minimum.⁴⁷

In den zwei Scheidungsfolgen also, in denen das Familienrechtsgesetz von 1952 wenn zwar nicht der Schuld, so doch der Unwürdigkeit Bedeutung zukommen ließ, ist diese Bedeutung fast völlig verschwunden.

Zur Bedeutung kommt aber und verstärkt und auch die Bedeutung der Schuld der Scheidung hinsichtlich *a)* der Frage der Ehwohnung nach der Scheidung, und zwei neueren Richtlinien des Oberen Gerichtes zufolge *b)* der Frage der Unterbringung des Kindes sowie *c)* in bezug auf die Rückforderung der Schenkungen während der Ehe.

a) Was das Recht zur Ehwohnung nach der Scheidung betrifft, so muß vorausgeschickt werden, daß in Ungarn die bedeutende Mehrzahl der jungen Ehepaare lange Jahre hindurch in Untermiete, bei den Eltern oder anderen Verwandten eventuell in sog. Arbeiter-Herberge wohnen muß, bis sie unter beträchtlichen materiellen Opfern und auch beträchtliche Mehrarbeit zu einer eigenen Wohnung gelangen. Nach der Ehescheidung ist das weitere Schicksal dieser lange erwarteten und unter beträchtlichen materiellen Opfern erworbenen Wohnung eine sehr große Frage und der Verlust des Rechts auf die Ehwohnung stellt einen sehr schweren Nachteil dar. Dieser Nachteil, diese Sanktion ist auch deren Meinung nach unverhältnismäßig mit dem Verschulden in der Ehescheidung, die sonst die Bedeutung der Schuld des einen oder des anderen Ehegatten erhöhen würden.

Hinsichtlich der weiteren Benutzung der Ehwohnung besteht der erstrangige Gesichtspunkt natürlich nicht in der Schuld, sondern im Interesse des Familienschutzes, vor allem im Interesse des Kindes. Der Ehepartner, bei dem das Kind untergebracht wird, kann nicht zum Verlassen der Wohnung verpflichtet werden. Diese eindeutige Regel geht in einzelnen Fällen unwillkürlich mit der Folge einher, daß es um den Kampf der Beibehaltung der Ehwohnung geht.

Was den Zusammenhang zwischen der Benutzung der Ehwohnung und der Schuld an der Scheidung betrifft, so kommt dem besonders in zwei Fällen Bedeutung zu: der eine Fall ist der, wenn kein Kind oder eventuell anderer Familienschutz vorhanden ist, und der andere — ohne Rücksicht darauf ob Kinder da sind oder nicht — wenn wegen der Größe der Wohnung ihre geteilte Benutzung verfügbar wäre, doch dies die Umstände der Ehepartner, genauer gesagt das grobe Verhalten eines der Ehepartner das Interesse, sogar die Sicherheit des anderen bzw. des Kindes, bzw. die Entwicklung des Kindes schwer gefährden würde. Bei letzterem Fall wird jedoch der sorgeberechtigte Ehegatte um die Erhaltung der von beiden Ehegatten schwer erworbenen ganzen Ehwohnung auch daran interessiert, die schwere Schuld

⁴⁷ In den Prozessen zur Ehegattenunterhalt geht der Streit zwischen den Ehegatten eher um das Vorhandensein der Unterhaltsbedürftigkeit oder um das Maß des zu zahlenden Unterhaltes.

des anderen Ehepartners zu beweisen, und was noch schlimmer ist, im gegebenen Falle kann auch der eine Ehegatte die Schuld des anderen letzten Endes auch durch Provokation von Tätlichkeiten hervorrufen. Und die Tätlichkeit ist ja ein Fall, den die Gerichtspraxis — sonst richtig — als schwere Schuld bewertet.

Die in diesen Scheidungsprozessen erfolgende Erforschung der Schuld lenkte die Aufmerksamkeit auch darauf, daß der Grund, das schuldhafte Verhalten, auf dem basierend die Ehegatten hierbei die Scheidung und die Ehwohnung (genauer gesagt die Verpflichtung des anderen Ehegatten zum Verlassen der Ehwohnung fordern, im großen Teil der Fälle eher die Folge eines längeren Prozesses darstellt, an dessen Entwicklung oft das Verhalten beider Ehegatten beteiligt war und an dem auch außer den Parteien bestehende objektive Gründe gewirkt haben können.

Daneben haben diese Prozesse auch dahin geführt, daß in dem sich von der Anerkennung der absoluten Scheidungsgründe bewußt und starr abgrenzenden ungarischen Scheidungsrecht langsam auch solche „sichere Gründe“ entstanden sind, bei deren Beweis die Ehegatten mit voller Sicherheit nicht nur auf die Scheidung der Ehe, sondern auch auf die Verpflichtung des anderen Ehegatten zum Verlassen der Ehwohnung rechnen können.

b) In der Frage der Unterbringung des Kindes haben die Regeln des Familienrechtsgesetzes von 1952 der Bewertung der zur Scheidung führenden Schuld noch keine Rolle zukommen lassen. Die bei der Unterbringung des Kindes zu untersuchenden Gesichtspunkte wurden zum ersten Mal in der prinzipiellen Entscheidung des Obersten Gerichtes von 1961 zusammengefaßt. Einer der in dieser prinzipiellen Entscheidung zu untersuchenden Gesichtspunkte ist die Verantwortung des einen Elternteils für die Zerrüttung des friedlichen Familienlebens, besonders wenn dies mit der unbegründeten Vernachlässigung des Kindes einhergeht. Die Verantwortung für die Zerrüttung des friedlichen Familienlebens ist aber bei weitem nicht zum erstrangigen oder bedeutendsten Gesichtspunkt der Unterbringung des Kindes geworden. In der Gerichtspraxis ist wiederholt betont worden, daß die Inbetrachtziehung dessen nur dann richtig ist, wenn dazu auch ein solcher Tatbestand kommt, daß der die Zerrüttung verursachende Elternteil auch zur Erziehung des Kindes ungeeignet ist.

Diese Gerichtspraxis ist bis in die letzte Zeit nicht sehr angegriffen worden. Ja in der Rechtsliteratur ist sogar bei den Autoren, die für eine erhöhte Beachtung der Schuld eintreten, betont worden, daß in den Prozessen um die Unterbringung des Kindes der Schuld der Ehegatten im allgemeinen keine Bedeutung zukommt und daß die den Interessen des minderjährigen Kindes dienenden anderen Umstände im gegebenen Fall wesentlicher sein können, als die zur Scheidung führende Schuld.⁴⁸

⁴⁸ Siehe PETRIK, F.: op. cit. in Fußnote 46, p. 223, und ebenda Fußnote 4, DERSELBE in: *A Családjogi Törvény magyarázata I.* (Die Erläuterung des Familienrechtsgesetzes) II. p. 913. In dieser seiner letzteren Arbeit betont er besonders, daß das Gericht bei der Unterbringung des Kindes keine moralische Genugtuung dem Ehegatten verschaffen kann, der an der Auflösung der Ehe uschuldig war.

Einen umso größeren Angriff erlitt die Gerichtspraxis wegen der übertrieben mutterzentrischen Beurteilung des Prozesses zur Kindesunterbringung. In der Mehrzahl dieser Prozesse wurde nämlich nicht verglichen ob der Vater oder die Mutter für die weitere Erziehung und Sorge für das Kind geeigneter ist, und trotz einer solchen Veränderung der Familienverhältnisse nach welcher in den zusammenlebenden Familien immer häufiger vorkommt, daß auch der Vater an der Sorge, Erziehung der Kinder teil hat, es nur dann zur Unterbringung des Kindes beim Vater kam, wenn die Mutter dazu ungeeignet war. Diese Praxis ist natürlich nicht nur eine Eigentümlichkeit der ungarischen Rechtspraxis. Heute lebt sowohl im Osten als auch im Westen noch in breitem Kreise die Ansicht, daß im allgemeinen die Mutter zur Erziehung des Kindes geeigneter ist.

Die in den inneren Beziehungen der Familien, ihrer Struktur und ihren Aufgaben eintretenden Veränderungen und daneben die Erhöhung der Zahl der Scheidungsprozesse, von denen auch Kinder betroffen sind, hat das Oberste Gericht im Jahre 1982 dazu bezogen, eine neue Richtlinie herauszugeben, in der die Gesichtspunkte zur Unterbringung des Kindes zusammengefaßt sind. In dieser neuen Richtlinie kommt der Bewertung der Schuld an der Zerrüttung des Familienlebens ein größeres Gewicht zu als bisher.

Mit besonderer Betonung in erster Linie dann — offensichtlich grundsätzlich richtig —, wenn das eine Elternteil ohne zwingende Umstände und nicht aus einem auf das Verhalten des anderen Ehepartners zurückführenden Grund, sondern aus bloßer Gefühlsveränderung oder wegen einer mit einer dritten Person eingegangenen Beziehung die gemeinsame Wohnung, ohne sich um das Schicksal des Kindes zu kümmern verläßt, und während dieser Zeit sich das andere Elternteil entsprechend um das Kind kümmert und damit zugleich auch den Beweis dafür liefert, daß er bzw. sie und auch seine bzw. ihre Umstände zur Erziehung des Kindes geeignet sind. Und wenn auch nicht mit solcher nachdrücklicher Betonung, so besagt doch die im Kreuzfeuer nicht bedeutungsloser Diskussion zu diesen Fragen entstandene Richtlinie mit allgemeiner Gültigkeit aus, daß die Bewertung der Verantwortung für die Zerrüttung des Ehelebens die Beurteilung dessen unterstützen kann, welches Elternteil geeigneter zur Erziehung des Kindes ist und auch, daß die Vernachlässigung der den Ehegatten einander gegenüber bestehenden Unterstützungspflicht, der die gemeinsamen Interessen der Familie außer Acht lassende Egoismus, so wie die Verletzung der ehelichen Treue in den Prozessen zur Unterbringung des Kindes in der Regel zu Lasten des ein solches Verhalten bezeugenden Ehepartners bewertet werden muß.

Es ist eine noch zu kurze Zeit verstrichen, um uns ein Bild darüber zu machen, inwiefern die oben dargelegten Gesichtspunkte der Richtlinie auf die Gerichtspraxis einwirken werden. Ob die Schuld an der Scheidung entsprechend der Intention der Richtlinie tatsächlich zu einer größeren Bedeutung gelangen wird oder ob das Gericht auch in Zukunft seltener zu der Schlußfolgerung gelangt, daß die Schuld an der Scheidung der Umstand ist, der näher zur Feststellung dessen führt, welcher der geschiedenen Elternteile geeigneter zu Erziehung und Sorgspflicht des Kindes ist, und

nicht eher anderen, in der Richtlinie ebenfalls hervorgehobenen Gesichtspunkten, wie zum Beispiel der stärkeren Anhänglichkeit des Kindes an einem oder anderen Elternteil größere Bedeutung zueignen wird.

c) Das Zivilrecht — und nicht die Regeln des Familienrechtes — geben Anweisung in der Frage, inwieweit das mit Rücksicht auf eine zu schließende Ehe oder in der Voraussetzung einer dauerhaften Ehe gegebene Geschenk bei Nichtzustandekommen der Ehe oder einer nicht lange dauern der Ehe zurückgefordert werden kann. Den Regeln des UZGB zufolge kann der Geschenkgeber das Geschenk zurückfordern oder den anstelle des Geschenkes eintretenden Wert fordern, wenn die Voraussetzung, unter Hinsicht der er das Geschenk gemacht hat, nachträglich nicht zustande gekommen ist und ohne dies es nicht zum Geschenk gekommen wäre. Und obwohl diese Regel von allgemeinerem Charakter ist, kommt es zu ihrer Anwendung in der Mehrzahl der Fälle gerade bei der Scheidung der Ehe zurückgeforderten oder zurückzufordernden Geschenken. Und noch ein nicht zu vernachlässigender Umstand: In der Position der Geschenkgeber befinden sich zumeist nicht die Ehepartner, sondern deren Eltern oder eventuell die Eltern beider Seiten. Besonders bei der Sorge um die Wohnung des jungen Ehepaares steht oft dahinter eine sehr beträchtliche Unterstützung durch die Eltern.

Einer neueren richtungsweisenden Entscheidung des Obersten Gerichtes zufolge kann dieses Geschenk nicht zurückgefordert werden, wenn das Scheitern der zum Grunde der Schenkung liegende Voraussetzung entweder auf ein schuldhaftes Verhalten des Geschenkgebers, oder auch, wenn der Geschenkgeber nicht der Ehegatte war, auf ein schuldhaftes Verhalten dessen Ehegatten zurückzuführen ist, den beachtend das Geschenk beiden den Ehegatten zukommen gelassen wurde.

Вина, расторжение брака и развод взаимном соглашении супругов в свете развития венгерского законодательства о расторжении брака

Э. ВАЯС

Идея введения обязательного гражданского брака совпадает по времени с появлением идеи государственного регулирования расторжения брака и его передачи в компетенцию судов государства. Со времени последней трети 1800-х годов эта идея серьезно занимает и венгерских юристов. Первый Закон о браке был принят в 1894 году. Его положения о порядке расторжения брака основывались — в соответствии с требованиями того времени — на принципе вины и, в сущности, остались неизменными вплоть до 1945 г. Новыми этапами регулирования закона расторжения брака были 1945, 1952 и 1974 годы. В законе 1945 года был сделан первый шаг по отступлению от принципа вины. Что касается возможности расторжения брака и права на выдвижение инициативы по нему, полный разрыв с принципом вины был сделан в 1952 году, и с тех пор нет изменений в этом отношении. Все-таки, значительная часть дел о расторжении брака характеризуется стремлением к установлению вины одного из супругов. При разводе без взаимного

соглашения супругов значение вины все еще часто необоснованно повышается в отдельных побочных вопросах дела о расторжении брака.

Наряду со строгим порядком расторжения брака, основанным в законе 1894 года на вине, расторжение брака по взаимному соглашению сторон также имело свой горный путь. Начиная с 1945 года, практика свидетельствует о том, что притязание на данный порядок расторжения брака является значительным и в такой период, когда законодатель не хотел признать его, или же он рассчитывает на отеснение этого порядка на задний план путем установления более строгих условий.

Предметом изучения данной статьи являются отдельные вехи развития венгерского законодательства о расторжении брака, то положительная, то отрицательная роль судебной практики в развитии и критические замечания юридической науки прошлого и настоящего к развитию законодательства о расторжении брака.

Divorce based on fault — breakdown — mutual consent of the married couple in the development of the Hungarian divorce law

E. WEISS

The idea of compulsory civil law marriage — its introduction — is virtually simultaneous notion with the idea of state regulation and judicial competence for dissolving the marriages. The idea seriously took up the attention of the Hungarian legal sciences since the last third of the 19th century — the first Marriage Act dated from 1894. Its divorce regulations — which according to the time of its origin follows the discipline of fault — had remained unchanged till 1945. The first step of getting away from the discipline of fault took place in 1945. 1952: concerning the possibility of dissolution and its initiation the complete breakaway from the discipline of fault took place, in this aspect there is no alteration ever since. However, in a quite significant part of the divorce suits the struggle for ascertaining the fault of the other partner takes place and in case the marriage partners do not divorce by mutual consent, the importance of fault increases in some supplementary problems of the divorce suit, sometimes even more than it would make sense at all.

The divorce based on mutual consent had its established way very soon despite the strictly fault-conscious system of divorce in the Act of 1894 on marriages. The practice since 1945 proves that the need for such divorces is significant even in such periods, when the legislator does not intend to recognize it or experts its decrease by tying it to more strict conditions. The paper examines the steps of the development of Hungarian divorce law, the sometimes negative, other times positive role of the judicial practice in the development, the critical remarks of the previous and the contemporary legal science concerning the changes of divorce law.

L'état actuel de l'administration en Hongrie et les tendances de son développement

L. LŐRINCZ

Directeur général adjoint de l'École Supérieure de l'Administration de Budapest

Partout dans le monde, la science administrative ne se contente pas de la description pure et simple de l'état actuel de l'administration, elle s'efforce également de prévoir son état futur. C'est à cette double tâche que l'étude présente est consacrée: d'une part l'auteur esquisse le portrait de l'administration hongroise contemporaine dans un contexte comparatif, d'autre part il examine les tendances de son développement.

Dans ce cadre, l'étude analyse en particulier les rapports des organes représentatifs et l'administration, le rôle politique de cette dernière et le concept de l'activité exécutive de l'administration interprétée d'une manière différente de celle qui est adoptée actuellement. L'auteur signale les changements nécessaires au cours du développement futur de l'administration dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale et locale et les exigences nouvelles vis-à-vis du personnel administratif; ces changements permettront à l'administration hongroise de fonctionner au niveau des exigences de l'époque qui viendra.

I.

L'administration hongroise actuelle: son état et ses soucis

1. *Formes et limites de la prévision*

Notre sujet n'est pas encore habituel dans la littérature hongroise de sciences administrative et politique : il veut faire la prévision des tendances de l'évolution de l'ensemble de l'administration hongroise, de son image de demain. Beaucoup tiennent les ouvrages de ce genre pour un asservissement à la mode passagère, un pronostic mal fondé. Ce qui est effectivement vrai pour une partie d'eux, mais est évidemment inexact pour les ouvrages qui élaborent l'histoire des institutions de l'administration, mettent au jour les troubles du fonctionnement. La prévision scientifique n'est pas basée sur des pressentiments ou des désirs, outre des enseignements du passé et du présent, des tendances de développement, elle tient compte aussi des expériences d'autres pays, donc elle détermine à un degré d'authenticité relativement élevé les contours de l'avenir¹. La prévision scientifique a deux types : le dit pronostic de repérage et normatif. La prévision de repérage part des connaissances et de l'état actuels et essaye d'établir à quoi on peut s'attendre dans l'avenir. La prévision

¹ JANITSCH, E.: *Technology forecasting in perspective*. Paris, OECD. 1967. p. 15.

normative part de l'avenir, des buts futurs à atteindre (par exemple : la réduction à la moitié de la mortalité infantile pour l'année 2000) et revenant jusqu'au présent, détermine ce qui est à faire. Le type normatif projette donc ce qui est souhaitable sur l'avenir, mais ceci ne signifie point que le but à atteindre puisse être arbitraire, choisi au hasard, non, car il est aussi déterminé par nos connaissances, possibilités et soucis actuels. Nous avons des attentes sociales réalistes aussi à l'égard de l'administration qui peuvent être résumées en un épanouissement de la démocratie bien plus grand que l'actuel, ainsi qu'en l'application d'un cercle bien plus large des normes de l'efficacité. Par la suite notre mesure sera celle-ci dans tous les cas, cependant cette exigence normative est une exigence d'aujourd'hui, par conséquent nous appliquerons tous les deux types de la prévision d'une façon mêlée.

2. Problèmes relatifs à la caractérisation de l'état de l'administration hongroise

Représenter l'avenir de l'administration est toujours une tâche bien compliquée. Non seulement parce que presque par époques et par Etats change la conception où commence et où se termine l'administration; si l'on peut considérer comme telle l'activité des banques, des directeurs d'entreprise etc.? Les discussions désignant les limites de l'administration cachent toujours nombre de problèmes non résolus, mais contentons-nous ici de la délimitation organique grossière qu'on peut appeler organes administratifs les plus typiques : le Conseil des Ministres, les ministères, les organismes centraux et locaux-territoriaux des autorités supérieures nationales, les comités exécutifs des conseils locaux-territoriaux, leurs directions générales, par conséquent nous n'étudierons que ce cercle. Ceci est l'administration dite civile; l'administration policière ou militaire est presque inaccessible à cause du maniement discret des informations et de la problématique, bien qu'elle fasse partie intégrante de l'administration. (Eh bien, les données de fait de ce système d'organisations bien limitées comportent aussi en général des lacunes). L'énumération qui serait nécessaire pour la description d'inventaire simple de l'administration peut commencer par l'effectif, la composition du personnel selon sa scolarité, peut continuer par le nombre des ordinateurs et celui des unités dérivées organiques, et pourrait se terminer par le nombre des instructions ministérielles en vigueur — l'administration devrait faire elle-même son inventaire et le rendre accessible aussi pour les citoyens. L'augmentation de l'activité de contrôle de la population à l'égard de l'administration reste un voeu platonique, si les informations qu'elle peut acquérir sur celle-ci sont défectueuses. Cependant ce n'est qu'un moindre souci. Le vrai souci commence lors de l'évaluation de la situation, en voulant établir que vaut l'administration hongroise par rapport aux autres. C'est sur ce point que la comparaison se heurte à la plus grande difficulté. Il est vrai que nous avons certains résultats quant à la méthode de la comparaison, mais nous sommes encore très loin de pouvoir donner une réponse exacte à la question : que

devons-nous comparer, quel élément de l'administration, devons-nous faire la comparaison dans le temps ou dans l'espace etc.².

Dans notre pays, la science et la politique en exercice appliquèrent le plus souvent la méthode de la comparaison historique. Ceci fut fait dans la plupart de cas pour démontrer combien l'administration socialiste actuelle était plus démocratique que l'administration des époques précédentes. Néanmoins, lors de cette comparaison, nombreux éléments furent souvent négligés. Il fut notamment rarement mentionné combien l'effectif de l'administration s'est accru par rapport à l'époque d'avant la libération, combien la préparation scolaire et professionnelle de cet effectif était plus basse jusqu'à la moitié des années 70. En général, il ne fut pas examiné à fond l'efficacité de l'administration publique des époques précédentes, c'est-à-dire que celle de l'époque donné, avec les moyens et possibilités à sa disposition, par rapport au niveau de l'époque, avec quelle efficacité a-t-elle accompli sa tâche dans le développement de l'économie³, la solution des problèmes sociaux⁴, dans la défense de l'ordre public, etc.

Il est incontestable qu'aujourd'hui nous avons déjà plusieurs ouvrages partiels à notre disposition qui peuvent fournir la base d'une comparaison de caractère d'ensemble, s'étendant aux questions les plus importantes. Sur cette base nous pouvons déjà prétendre avec une grande probabilité que l'évaluation finale aboutira à dire qu'à chaque époque l'administration répondait à d'autres exigences, mais qu'elle l'accomplissait à toutes les époques d'une manière plus ou moins acceptable.

Les problèmes sont peut-être encore plus nombreux à propos de la comparaison internationale. Or, une administration ne peut être qualifiée sur le fond qu'en la comparant à celle des autres pays. La comparaison qui mesure notre pays en le comparant au monde et non pas à soi-même d'autrefois, n'a des traditions relativement plus notables que dans la science de droit administratif⁵ et dans les

² Les deux auteurs américains les plus connus HEADY, F. et RIGGS, F. analysent surtout des questions de méthode dans l'examen comparatif de l'administration publique. L'ouvrage de premier s'intitule: *Public Administration: A comparative perspective*. New-Jersey, Princeton-Hall, 1966.; celui du second : *Trend in the comparative study of public administration*. Revue Internationale des Sciences Administratives. 1/1962.

³ Exception faite pour l'ouvrage des historiens BEREND, T. I. — RÁNKI, GY. : *Közép-Kelet Európa gazdasági fejlődése a 19—20. században*. (Développement économique de l'Europe centrale — orientale aux siècles 19 et 20.) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976. où les auteurs analysent en détail l'activité administrative et économique de l'Etat austrohongrois, respectivement hongrois, en l'estiment en général positive.

⁴ De nouveau comme exception nous mentionnons l'ouvrage de CSIZMADIA, A.: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. (Les changements de la prévoyance sociale en Hongrie.) MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének Kiadványa. Budapest, 1977. p. 328.

⁵ Par exemple: BERÉNYI, S. — SZATMÁRI, L.: *Az államigazgatási személyzet képzése és továbbképzése a világ országában*. (Formation et perfectionnement du personnel administratif dans les pays du monde.) Tanácsok Könyvtára, Budapest, 5/1972. p. 330.; *Oktatási Törvényhozás az európai szocialista országokban*. (Législation de l'enseignement dans les pays socialistes européens.) Réd.: Szamel, K. MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa. Budapest, 1979. p. 288.; *Az állami ellenőrzés rendszere az európai szocialista országokban*. (Système du contrôle de l'Etat dans les pays socialistes européennes. (Réd.: Török, L. Publication du même. Budapest, 1977. p. 267.

sciences s'occupant du droit de l'économie.⁶ Mais la possibilité de utiliser celles-ci n'est pas d'une valeur complète, comme il est notoire, la même institution juridique fonctionne différemment dans les divers pays. Nous devons nous référer aussi à ce que les questions concernant l'efficacité en grande partie ne sont pas encore élaborées et lors de la comparaison des institutions démocratiques, l'approche apologétique déforme les choses. Dans l'ensemble, le fait est que dans la comparaison internationale — surtout quant à l'administration capitaliste — l'objectivité, l'analyse des données et des faits sont reléguées à l'arrière plan. La raison de tout cela est la conception qui ne voit qu'une institution politique en l'administration et oubliant l'autre particularité de celle-ci : son caractère de grande entreprise, exécutant des tâches, satisfaisant des besoins.

3. La place d l'administration hongroise dans le monde

Les spécialistes savent combien la comparaison internationale de n'importe quelle activité ou organisation sociales est difficile. La comparaison de la grandeur du revenu national — bien qu'il s'agisse d'une caractéristique pouvant être exprimée en chiffres — ne peut être effectuée qu'en appliquant de nombreuses corrections. Nous avons déjà mentionné que la méthode de comparaison d'un système complexe comme l'administration publique n'est pas encore élaborée. Malgré cela on peut saisir certains de ses éléments, en les utilisant essayons de placer notre administration sur un tableau international imaginaire.

a) L'effectif du personnel se situe chez nous aux environs de 55.000, ce qui représente 0,55% de la population. En Italie, cette proportion est plus de deux fois plus grande, 1,25% de la population (en chiffres absolus 650.000 personnes) travaillent dans l'administration, aux Etats Unis 3% de la population,⁷ en Union Soviétique son 0,77% (environ 2 millions de personnes.⁸) De cette comparaison on ne peut tirer n'importe quelle conclusion qu'avec de fortes réserves, à cause de la possibilité d'interprétation différente. Cependant le fait est univoque : plus un Etat est développé économiquement, plus de personnes travaillent dans son administration publique. De 1881 à 1962 la population italienne a augmenté dans la proportion de 100 à 174, le nombre des fonctionnaires de 100 à 1360. En France, de 1914 à 1964 la population a augmenté de 25%, le nombre des fonctionnaires de l'administration publique de 240%. En Hongrie, dans les organismes centraux et locaux de l'administration publique travaillaient en 1938 environ 20.000 personnes, en 1976 environ 58.000 et en

⁶ EÖRSI, GY.: *Összehasonlító polgári jog.* (Droit civil comparatif). Budapest, Akadémiai Kiadó, 1975. p. 633.; FICZERE, L. — SÁRKÖZY, T.: *A KGST országok nemzetközi gazdálkodó szervezetének alapvető jogi kérdései,* (Questions juridiques fondamentales de l'organisation internationale gestionnaire des pays du CAEM). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978. p. 401.

⁷ Voir: CASSESE, S.: *L'amministrazione pubblica in Italia* Il Mulino, Bologna, 1974. p. 16.

⁸ Научные основы государственного управления СССР. Изд. Наука, Москва, 1968. с. 7.

1981, env. de 2000 moins.⁹ De ce fait on peut tirer deux sortes de conclusions : plus un pays est riche, il peut se permettre d'entretenir un plus grand nombre de travailleurs improductifs de l'administration publique : l'accroissement graduel des travailleurs de l'administration publique a permis le développement vigoureux de l'économie, de la culture. Chez nous, sans le dire expressément, mais d'une manière qui ne prête à aucune équivoque, depuis longtemps la direction de l'Etat tire la première conclusion, il n'y a que ces dernières années que la science fait appel contre cette conception.¹⁰ Quelle qu'en soit la cause, le mouvement du nombre de l'effectif de l'administration publique confirme cette constatation, bien connue par ailleurs, que notre pays ne se trouve pas parmi les plus développés économiquement. Nous devons cependant savoir pour l'avenir qu'un accroissement ultérieur de l'effectif de l'administration publique est soit le prix, soit la condition préalable du développement de l'économie.

La comparaison internationale concernant la formation et l'instruction de l'effectif du personnel est encore plus défectueuse, mais les peu de données trouvables sont dignes d'intérêt. Environ 40% des fonctionnaires ont fait chez nous des études supérieures. La proportion naturellement est plus ou moins élevée selon les niveaux de l'administration.¹¹ Dans le même milieu en Italie, la proportion des universitaires est 60%. Celle en France est encore plus élevée. Sous cet aspect, nous ne pouvons pas être content du degré d'instruction de notre appareil, cette conclusion peut être tirée également dans le cas de la comparaison faite avec l'instruction des travailleurs intellectuels du secteur socialiste de notre pays.

Sans posséder des chiffres, nous savons néanmoins des études que nous avons consultées que la fluctuation est élevée dans tous les Etats, l'attrait de la carrière administrative baisse, l'accroissement de la proportion des femmes est général, se situant dans tous les pays développés, aux environs de 50%. (Chez nous en 1961 c'était 37%, en 1967 45%, et en 1975 plus de 50%.)

b) Le système d'organisation de l'administration publique est relativement stable, ont cessé les transformations de structure permanentes, non motivées, zig-zaguantes, touchant l'ensemble de l'organisation qui avaient caractérisée le phase de développement déséquilibrée. Ce système s'adapte aux changements des nécessités sociales et économiques : lors de l'apparition de nouvelles nécessités se créent des organisations n'ayant pas existé (par exemple l'Office National de Protection de la Nature et de l'Environnement), lors de la modification des exigences, une organisation

⁹ Voir: LÖKKÖS, J.: *A közigazgatás személyi állományának összetétele és anyagi- erkölcsi ösztönző rendszere.* (La composition et le système de stimulation morale et matérielle de l'effectif du personnel de l'administration publique.) Dans: *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.* p. 159—160.

¹⁰ VAMOS, T.: *Hazánk és a műszaki haladás.* (Notre pays et le progrès technique. *Magyar Tudomány*, 5/1981.

¹¹ OLAJOS, Á.: *A munkahelyi és a képzettségi struktúra az államigazgatási alkalmazottak körében.* (La structure de lieu de travail et d'instruction parmi le personnel de l'administration publique. (L'effectif du personnel de l'administration.) *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.* Op. cit. p. 195.

apte à la direction plus concentrée (p. e. Ministère de l'Industrie). L'organisation de gestion des conseils suit également les changements des exigences sociales.

Parmi les organes centraux de l'administration publique le Conseil des Ministres, ou gouvernement joue un rôle dirigeant. Les rapports entre le gouvernement et les autres organes centraux sont dans le fond invariables en Hongrie depuis 1950. Ceci est quelque peu contraire au trend d'évolution socialiste international. C'est qu'alors que de par le monde des considérables unités de gestion, d'information et de contrôle s'étaient formées en tant qu'organes intérieurs du gouvernement, le président du gouvernement ou du pouvoir exécutif a construit autour de soi un appareil fort et efficace, chez nous les organes créés à l'origine comme offices intérieurs du gouvernement (Offices du Plan, des Prix, des Salaires, des Conseils, des Statistiques etc.) devinrent relativement indépendants, agissent comme représentants des intérêts autonomes. De l'appareil de notre gouvernement manquent les organisations existantes dans la plupart des Etats étrangers, comme l'organe préparant le développement, les réformes de l'administration publique, celui chargé des soins des rapports avec le parlement, le bureau d'information intérieure du gouvernement. Ce dernier pourrait avoir un rôle notable dans l'enrichissement de l'activité informative. Une autre caractéristique est que dans la structure intérieure des gouvernements étrangers, protégé et institutionnalisé par la constitution, il y a une présidence, un cabinet ou un petit conseil des ministres à part, qui s'active dans le but d'évaluer le travail, les propositions des membres du gouvernement. Parmi les pays socialistes ce corps plus restreint du gouvernement fonctionne en Albanie, en Pologne, en Tchécoslovaquie, à la RDA et en Union Soviétique. En Hongrie il n'y a pas encore un tel organe institutionnalisé.

Parmi les ministères ceux du ressort dit traditionnel (des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, de la Défense Nationale, des Finances) organiquement sont stables, comme partout dans le monde. Néanmoins on peut mentionner une modification essentielle de ressort. Chez nous le Ministère de l'Intérieur est effectivement un ministère de la Police. Ailleurs, en général, les ministères de l'Intérieur dirigent un cercle plus large des affaires intérieures du pays, participent à la direction des organes locaux, la gestion de l'économie etc. Dans les ministères ayant comme ressort les affaires économiques, culturelles, de santé etc. au lieu de la stabilité c'est l'effervescence qui est caractéristique, de nouveau conformément au trend international. Nous essayons également réduire la fragmentation de l'organisation par la création de superministères, de diminuer ainsi les charges de coordination.

À ce niveau de la structure administrative, le plus grand souci est causé par le manque de réponse aux questions importantes de la structure organique intérieure et du fonctionnement. Dans le style de direction des ministères se sent davantage la tradition ministérielle, la conception individuelle que l'intention de la mise en oeuvre d'une conception élaborée scientifiquement. Dans les ministères et autorités supérieures remplissant des tâches économiques, culturelles et sanitaires, lors du choix du personnel employé, on ne tient pas compte dans beaucoup de cas du plus

important : l'aptitude et la connaissance de la gestion, exigences formulées pourtant de la part du gouvernement.

Différemment de beaucoup d'autres pays, mais de même que dans au moins d'autant de pays, il n'y a pas chez nous un ministère créé pour embrasser et diriger les affaires sociales.

L'organisation de l'administration locale et territoriale se règle sur les traditions de l'Europe continentale : elle est répartie en trois (commune, ville, département). Bien que dans certains pays voisins on fût passé à la double répartition, cela n'a pas d'avantages notables. Dans beaucoup de pays (France, Grande Bretagne, Italie) des régions de grand territoire furent créées. Pour résoudre les problèmes d'administration des petites agglomérations, nous appliquons les solutions des pays centralisés (pays socialistes, la France etc.) : unifications de communes, leur rattachement à des villes.

c) La réglementation juridique de l'activité de l'administration publique, sa soumission au droit, est rarement comparé, pourtant ceci pourrait servir d'information aussi bien concernant le degré de démocratie de l'administration publique que la mesure de son organisation.

La structure de notre système d'organisations administratives, son activité, son fonctionnement, les règles d'utiliser ses services, les droits des citoyens sont réglés à un niveau internationalement acceptable dans les diverses règles de droit; ces règles juridiques — si elles sont nombreuses — sont accessibles et mises au point pour les citoyens. Il y a beaucoup de gens qui ne perçoivent que les exagérations de cette tradition héritée en partie de l'ancienne Hongrie, la réglementation parfois trop détaillée, le langage pesant, difficile des règles. Ses éléments positifs sont appréciés par les juristes, les défenseurs de l'ordre social et juridique, les organes dirigeants et les actions de l'administration publique par le citoyen capable de connaître celles-ci d'avance sur la base des règles juridiques. Notre avantage est considérable face aux pays (il y en a même des pays socialistes tels) où les règles de droit en vigueur sont invérifiables, il faut édicter par 3-4 ans de nouveau des règles juridiques de niveau plus bas, avec des textes invariables, pour les rappeler à la population et aux organes d'Etat.

Or, la situation est différente si nous examinons de plus près la composition des règles juridiques. Chez nous, comme dans la majorité des pays socialistes, c'est les règles juridiques créées par l'administration publique qui fournissent au moins les neuf dixièmes des règles. La démocratie de l'administration publique, dans son sens original signifia qu'elle appliquait le droit constitué par les organes de représentation. Or, cette conception fut partout rompue par la pratique, cependant chez nous la législation n'occupe pas encore la place qui lui revient.

d) Nous pouvons affirmer à juste titre que l'état moderne, c'est-à-dire l'équipement technique, le système d'information, l'organisation — de notre administration publique est notablement arriéré. Le fonctionnement du système d'information est réglé, mais les conditions du fonctionnement sont hétérogènes, l'infrastructure s'organise d'une manière spontanée dans les diverses branches de l'administration. Faute d'ordinateurs en nombre suffisant et en capacité de rendement

convenable, on ne peut même pas se mettre sérieusement à introduire les systèmes intégrés de la planification et du financement dans notre administration publique. (PPBS, Zero-Budgeting System etc.). De ce point de vue nous sommes arriérés même par rapport des pays socialistes, vis-à-vis desquels nous avons encore l'avantage au début des années 70. Quant à l'organisation du travail, du bureau, nous ne sommes pas encore même pas au champ moyen des pays du monde, bien que ces dernières années il y eut quelques changements attrayants : installation de bureaux de services auprès des conseils, construction de modèles particuliers d'administration dans les petites villes, etc.

e) En résumant nous pouvons dire que notre administration publique sous certains aspects est au même niveau que les autres pays du monde, dans d'autres questions elle n'est en arrière que d'un ou de deux pas de la moyenne imaginaire, quant au degré de son équipement moderne, elle est plus nettement en retard. Or, ce n'est pas pour soi-même que nous voulons faire la somme. Ce qui est le plus marquant dans notre système d'administration publique c'est qu'il n'est pas orienté vers les réformes. Des changements, renouvellements, mesures de modernisation y naissent journellement, mais des réformes très rarement, et même alors imposé par la nécessité inéliminable, (voir par exemple la réforme de la gestion de l'économie,) non pas d'une manière prévue, organique. La modernisation est un devoir quotidien des organes de l'administration publique, la réforme — comme une action modifiant essentiellement les éléments plus grands du système — ne peut partir que d'en haut. L'adaptation aux changements, l'accomplissement des tâches grandissantes et devenant plus complexes ne peuvent se faire qu'avec une autre organisation, avec d'autres personnes et d'autres moyens. Il n'y a pas de doute que la stabilité ait des avantages dans l'administration publique, elle rend les prévisions plus fondées, simplifie la formation du personnel etc. Or, dans le cas de changements importants des circonstances extérieures, il faut mettre en vigueur les réformes nécessaires. De nos jours, où l'ordre, la structure de notre économie se modifient essentiellement, et nombreux éléments de nos conceptions sur l'orientation de la société changent avec, l'administration publique ne peut rester, non plus, immuable. Or, la réforme de l'administration publique doit être planifiée et institutionnalisée. Il faut créer un forum, une institution de secrétariat d'Etat, commission gouvernementale, un corps d'experts chargé par le gouvernement etc. qui aient officiellement la tâche d'élaborer des propositions de réformes pour le renouvellement de l'organisation et des fonctions de l'administration publique et l'exécution des tâches désignées avec précision par la politique. Cet organisme, cette commission ne peut être imaginé qu'auprès du gouvernement, comme dans tous les autres pays. L'analyse de quelques dilemmes de notre administration publique donnerait du travail suffisant à longue distance à cet organisme. Nous esquisserons quatre des ces dilemmes dans le chapitre suivant.

II.

Quelques dilemmes de notre administration

1. *Sphère d'activité sociale grandissante ou plus retenue?*

Dans notre pays, la sphère d'activité sociale de l'administration ne cesse de grandir depuis la première guerre mondiale. A partir de 1947, les nationalisations, l'économie planifiée ont considérablement accéléré ce processus. Dès les années 50, l'administration orientant précédemment l'économie devint une administration gérante qui n'embrasse pas seulement la macrosphère économique, mais intervient aussi dans la microsphère. Elle prend sur soi presque toute la charge de la construction, de la gérance et de la répartition des logements, a la position monopolisée dans la direction et l'organisation de la santé, de l'instruction, de la recherche. La croissance du monopole de l'administration¹² indique peut-être de la façon la plus manifeste la particularité de notre évolution: l'intervention de l'Etat signifie en même temps l'acquisition du monopole pour décider dans la question donnée, et la liquidation des organes ou institutions sociaux, volontaires ou nés d'initiative privée qui s'étaient occupés auparavant de la question. Cela veut dire que dans la plupart des cas ce n'est pas en rivale, comme organe coordinateur ou médiateur de la politique que l'administration s'est associée aux autres organisations déjà existantes, mais à la place de celles-ci, en les supprimant, elle s'approprie des sphères d'activité qui préjugent le fond. Le rattachement des tâches sociales surgissant nouvellement à des organes administratifs est devenu la pratique, quasi automatiquement, sans essayer d'autres moyens éventuellement plus efficaces, n'exigeant pas par exemple le concours de l'Etat. On peut également observer que des groupes importants des affaires, arrivant massivement et réglées par d'autres types d'organismes d'Etat, passent à l'administration. La conséquence la plus importante de ceci est que l'équilibre de l'organisation de l'Etat se renverse, malgré son intention l'administration acquiert une sphère d'activité sociale trop grande.

C'est dans ces dernières années qu'un changement décisif est intervenu dans cette question, surtout dans le domaine de la gestion économique. Selon notre interprétation, l'essence du changement consiste en la réévaluation de la rayon d'action, de la compétence de l'administration. Les mesures prises, la réorganisation de la sphère d'activité de l'administration reflètent la conviction qu'à cause de la réplique rapide aux changements, de la formation spéciale de l'effectif des fonctionnaires, de la mise au jour des réserves etc. il vaut mieux si ce sont les entreprises créées expressément dans ce but qui font la gestion au lieu de l'administration, et même, il est plus pratique, si cette dernière, au lieu de l'orientation des entreprises, s'occupe de celle de l'économie. La foi en l'omnipotence de l'Etat s'était ébranlée aussi dans la gestion de la vie

¹² Voir sur ce thème MAUTHNER, I.: *Az államigazgatási monopólium.* (Le monopole administratif.) Acta Academiae Administrationis rei Publicae, Tomus I. p. 121—130.

culturelle.¹³ C'est pourquoi dans la gestion de l'économie et de la culture, l'administration liquide quelques uns de ses monopoles (fondation d'entreprises, l'autorisation dans l'enseignement, certains éléments du monopole de commerce extérieur etc.), elle partage la pratique de l'orientation (aussi seulement dans certaines questions) avec des organismes non administratifs (Chambre de Commerce, Centre des Coopératives etc.), abandonne l'exercice de nombre de ses fonctions précédantes, mais il est incontestable qu'elle augmente en même temps sa sphère dite stratégique.

Nous pouvons donc affirmer à juste titre que nous sommes arrivés à un point de tournant: la tendance se faisant valoir jusqu'ici inflexiblement dans la sphère d'activité de l'administration publique semble se modifier dans certains domaines. Il est donc temps d'examiner la question plus généralement. Nous n'esquisserons que quelques points de vue.

La sphère d'activité de l'administration publique s'est concentrée chez nous à l'accomplissement des fonctions dites de service (organisation de la production, du secteur tertiaire). Par contre ses fonctions d'autorité publique, d'autorisation, de contrôle — qui lui sont les plus propres, c'est pour remplir ces fonctions qu'elle s'est séparée dans le système des organes d'Etat des autres — furent reléguées à l'arrière — plan, l'administration publique les considère depuis longtemps comme étant de second ordre. En revanche la société, l'opinion publique l'accuse sur cette base d'impuissance, de bureaucratie. L'administration publique, mettant au premier plan les fonctions de service, est indulgente envers la lésion des règles juridiques des prescriptions de l'autorité, si celle-ci est commise par l'organisme ou institution qui fait les services. Ainsi, on peut construire des bâtiments sans autorisation en règle, faire fonctionner des machines ne correspondant pas aux prescriptions, faire le transport par des véhicules qui polluent l'air beaucoup plus qu'il n'est permis, etc. L'administration publique prend diverses mesures, par milliers, sans pouvoir, dans sa composition actuelle, contrôler leur exécution, frapper d'une amende, ou punir ceux qui ne les respectent pas. Nos recherches prouvent que si les citoyens ne satisfont pas d'eux-mêmes à leurs obligations (évacuation de logement, cesser de violer le décret sur le silence, démolition d'une maison construite sans autorisation etc.), l'administration publique ne peut imposer l'exécution que dans un petit pourcentage des cas. Autant qu'il est rationnel donc que l'administration publique se retire de l'accomplissement des tâches opératives de la direction de la production, de l'organisation des services, et confie celles-ci aux entreprises et instituts eux-mêmes, respectivement qu'elle fasse accomplir certaines tâches centrales par un organisme qui y est plus apte et qu'elle se réserve les questions de caractère stratégique (les rapports de la politique intérieure et extérieure avec l'économie intérieure et extérieure, et la défense nationale; ceux des investissements avec le niveau de vie), autant il est nécessaire qu'en *tant qu'autorité* elle s'occupe sérieusement de l'affaire de la moindre importance. Qu'elle ne joue pas ici le rôle du

¹³ POZSGAI, I.: *A szocialista állam kulturális-nevelő funkciói.* (Les fonctions culturelles et éducatrices de l'Etat socialiste.) A Politikai Főiskola Közleménye, 2—3/1981. p. 135.

stratège, mais celui du gestionnaire individuel, ne tienne compte dans ses dispositions que des règles de droit. L'administration publique accomplissant des tâches de services est influençable, celle, faisant fonction de l'autorité publique ne peut être qu'impartiale, car sa fonction principale est l'intérêt public formulé dans les règles de droit. L'administration publique, faisant fonction d'autorité publique, doit être incorruptible et implacable aussi face aux services, c'est ce qui est exigé non seulement par la norme démocratique de la direction de la société, mais aussi pour augmenter son prestige social.

2. Pouvoir exécutif ou administration publique

Le pouvoir exécutif et l'administration publique signifient la même activité, c'est pourquoi ils sont aussi employés comme synonymes. Or, le contenu du pouvoir exécutif n'est pas identique à celui de l'activité de l'administration publique. Selon la conception classique de la séparation des branches du pouvoir, le pouvoir d'Etat peut être divisé en branches législative, exécutive et juridique, entre elles se fait valoir une division de travail déterminée. Ces organes, grâce aux "poids et contre-poids" fixés par la Constitution, peuvent contrôler et corriger l'activité des uns et des autres. Dans cette conception le pouvoir exécutif est plus que l'administration publique qui commence au gouvernement et se termine par la direction professionnelle municipale et communale. En revanche, le pouvoir exécutif comprend — outre ceux cités — dans une république présidentielle, le président élu et son appareil, ainsi que ses fonctions; dans un système parlementaire : le chef d'Etat et son appareil. C'est-à-dire qu'il y a deux sortes de pouvoir exécutif constitutionnellement dans les Etats bourgeois : le premier est appelé pouvoir présidentiel, l'autre pouvoir gouvernemental ou bureaucratique.

Partant du principe de l'unité du pouvoir, la vie étatique socialiste a réservé pendant longtemps "le pouvoir" uniquement pour les organes de représentation, elle estimait par conséquent comme inadmissible l'application de la terminologie "pouvoir exécutif" dans des conditions socialistes. Aujourd'hui, la position gagne de plus en plus de terrain, selon laquelle l'exécution est aussi une activité du pouvoir, de même que la juridiction ou la législation, les organes déployant ces activités exercent ensemble les droits de pouvoir de l'Etat socialiste.¹⁴ Le pouvoir exécutif, ou comme il est appelé par beaucoup : l'administration d'Etat prise dans un sens plus large, englobe toutes les actions nécessaires pour la réalisation des fonctions de l'Etat.

La reconnaissance du pouvoir exécutif a de nombreuses conséquences pratiques, ayant aussi de l'effet sur la structure de l'organisation de l'Etat que les pays de démocratie populaire — excepté la Hongrie — ont bien remarquées. La première, paraissant la plus importante, est que dans les pays de démocratie populaire s'est établi

¹⁴ Государственное управление и административное право. Юридическая Литература, Москва, 1978. с. 26—27.

un pouvoir exécutif double : le dit Conseil d'Etat qui exerce les fonctions exécutives du chef de l'Etat (représentation au niveau suprême de l'Etat, direction militaire suprême, orientation supérieure de la diplomatie, de la pré législation etc.). A la tête de l'organe remplissant ces fonctions se trouve en général le premier secrétaire ou secrétaire général du parti communiste ou ouvrier; le pouvoir exécutif administratif, dont l'organe suprême est le gouvernement, se charge des affaires courantes de l'Etat. Cette conception fut mise en oeuvre le plus conséquemment en Bulgarie, à la République Démocratique Allemande et en Roumanie¹⁵ mais la structure de l'Etat s'adapte dans ses grandes lignes à celle que nous venons de décrire aussi en Pologne et en Tchécoslovaquie.¹⁶ Selon la Constitution bulgare par exemple, le Conseil d'Etat est l'organe qui prend décision dans les questions fondamentales de l'administration publique, a une activité exécutive et dispositive et le Conseil des Ministres est l'organe suprême de l'administration, disposant d'une sphère d'activité générale. En Roumanie, une partie des organes administratifs fonctionnent sous la direction du Conseil des Ministres, l'autre partie (Conseil de Défense, Conseil Économique et de Développement Social, Conseil Économique, Sociale et d'Organisation, Direction Centrale des Statistiques, Institut des oeuvres scientifiques et techniques, Conseil préparatoire des lois etc) sous la direction du Conseil d'Etat.

En Hongrie, la conception du pouvoir exécutif doublé, c'est-à-dire le placement et l'examen du problème de l'administration publique dans les cadres du pouvoir exécutif, n'a pas gagné du terrain, notre constitution tient à séparer le Conseil Présidentiel et le Conseil des Ministres, en les qualifiant d'organes de type différent. Ainsi, chez nous, l'exécution s'identifie à l'administration. Ceci est cependant critiquable non seulement théoriquement, mais cause des troubles aussi dans la pratique. (Ce n'est pas un hasard qu'on ait dépassé cette conception dans les pays de démocratie populaire.) Nous ne mentionnons que quelques uns de ces troubles.

— L'appréciation du rôle du Conseil Présidentiel montre une dualité particulière. Compte tenu de ce qu'il est un des organes suprêmes du pouvoir d'Etat — à côté de l'Assemblée nationale, étant subordonnée à cette dernière — en réalité il est

¹⁵ Voir en détail: DOBROMIR, M.: *A központi államigazgatási rendszer alapjai a Bolgár Népköztársaságban.* (Fondements du système d'administration publique central à la République Populaire Bulgare); VÁNDOR, B.: *A Német Demokratikus Köztársaság központi végrehajtó hatalmi szervei.* (Organes du pouvoir exécutif central de la République Démocratique Allemande); LÁZÁR, M.: *A Minisztertanács és a központi államigazgatási szervek Románia Szocialista Köztársaságban.* (Le Conseil des Ministres et les organes d'administration centraux à la République Socialiste Roumanie.) Les trois études ont paru dans le volume: *Az európai népi demokratikus országok központi államigazgatási szervei.* Dans: Les organes d'administration publique centraux dans les pays européens de démocratie populaire. MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa, Budapest, 1979. pp. 12—20., 122—127., et 159—167.

¹⁶ HLAVATHY, A.: *A Lengyel Népköztársaság központi igazgatási rendszerének kialakulása, fejlődése és jelenlegi helyzete.* (Formation, évolution et la situation actuelle du système d'administration central de la République Populaire de la Pologne); TRÓCSÁNYI, L.: *A Csehszlovák Szocialista Köztársaság központi igazgatási rendszere.* (Le système d'administration central de la République Socialiste Tchécoslovaque.) Dans: op. cit. pp. 89—94 et 45—48.

insignifiant par rapport à l'organe suprême de l'administration publique. Par contre, étant donné qu'il n'est que l'organe secondaire du pouvoir suprême de l'Etat, effectivement son pouvoir est trop grand, de temps en temps il relègue en arrière — plan l'Assemblée nationale, réduit l'importance des personnes chargées de fonction, des commissions de celle-ci. Le Conseil Présidentiel conçu comme un organe exerçant le pouvoir exécutif *ab ovo* ne pourrait pas remplacer l'Assemblée nationale, ce qui serait même inutile; dans des pays socialistes unitaires présidiats n'ont pas ces pouvoirs, excepté chez nous; il pourrait remplir dans ses propres attributions toutes les fonctions qui sont nécessaires pour le fonctionnement sans embarras de l'Etat, dans des conditions tranquilles ou même extraordinaires. Les pouvoirs de l'Assemblée nationale, en tant qu'organe suprême et exclusif de représentation, se réaliseraient directement, par leur propre activité, leur prestige constitutionnel s'accroîtrait considérablement. Le rôle du Conseil Présidentiel par rapport au gouvernement augmenterait aussi notablement, en tant qu'organe exécutif il pourrait accomplir une tâche plus approfondie dans l'orientation de la vie économique, culturelle et intellectuelle du pays (naturellement à côté des fonctions déjà existantes de chef d'Etat), son organisation pourrait s'enrichir de diverses commissions, conseils, et sections, en vue de remplir les tâches autonomes devenues plus larges.

— Dans presque tous les Etats du monde, le chef du pouvoir exécutif, soit comme chef d'Etat, soit comme chef du gouvernement, est l'homme qui est à la tête du parti jouant le rôle dirigeant dans le pays. Il serait inutile de détailler les raisons, avantages et désavantages de ceci, c'est un état de fait dont nous devons tenir compte dans l'établissement de nos rapports internationaux. Chez nous, comme il est notoire, une solution particulière s'est imposée : dans une partie des cas c'est le chef du gouvernement, dans d'autres cas c'est le président du Conseil Présidentiel qui figure comme chef du pouvoir exécutif, bien que ni l'un, ni l'autre n'est le premier fonctionnaire du parti. Plus d'une fois il est arrivé que le premier secrétaire de notre parti menait des pourparlers en tant que chef du pouvoir exécutif, pourtant il ne l'est pas, et enfin il arrive que le président du Conseil présidentiel et le premier secrétaire du parti représentent ensemble notre pays en tant que chef d'Etat. Il est compréhensible que le parti ne veuille pas charger son premier fonctionnaire de la direction de l'organisation accomplissant des tâches d'ordre opératif de l'administration, car il ne veut pas faire prendre la responsabilité de l'exécution de tel caractère. Cependant l'exécution de caractère de chef d'Etat est une fonction de droit public si élevée que celle qui l'exerce peut augmenter son prestige social, tout en accroissant le prestige intérieur et extérieur de la fonction même.

— Le fait de réduire le pouvoir exécutif à l'administration publique, agit de la façon la plus troublante peut-être sur l'administration elle-même, sur son fonctionnement démocratique et efficace. Actuellement les rapports de l'administration sont à un plan avec les organes de représentation et judiciaires; avec les premiers, juridiquement, c'est la subordination totale qui se fait valoir, avec les derniers c'est l'adjonction. L'élargissement du pouvoir exécutif pourrait rendre ces rapports plus riches et en sens

étroit du mot : plus intimes. Il est évident qu'un pouvoir exécutif de chef d'Etat renforcerait l'activité de direction des organes représentatifs dans le sens de l'administration publique. Dans le pouvoir exécutif pris dans un sens large, il y aurait de la place pour un tribunal administratif contrôlant le fonctionnement légal et démocratique de l'administration, la partie de l'activité de procureur que nous appelons aujourd'hui chez nous : le contrôle général de la légalité; en un mot, outre les organes représentatifs, l'administration aurait en plus un partenaire spécial, exerçant précisément le contrôle qui manque aujourd'hui, dans la gestion des affaires publiques.

3. Centralisation ou décentralisation?

Notre système d'administration publique (le pouvoir exécutif) aussi bien que dans nombreux autres pays d'Europe, est édifié sur la centralisation du pouvoir, des attributions. À un certain degré, la centralisation est tous les temps nécessaire et indispensable dans l'intérêt de l'interprétation unanime des droits et obligations civiques, de l'affermissement de l'identité nationale, de la solution des tâches de compétence nationale. Or, depuis les années 50, notre administration publique n'était pas simplement centralisée, mais devint trop centralisée. Dès 1953 nous avons reconnu le phénomène, depuis la deuxième, puis la troisième loi sur les conseils, les réformes de la gestion économique, ont passé une partie grandissante des attributions aux organismes subalternes, respectivement aux entreprises et institutions. Malgré cela, l'administration hongroise est caractérisée par un excès de concentration des pouvoirs. Selon certains, ses décisions sont prises à un niveau 2-3 fois plus élevé qu'il ne serait nécessaire.¹⁷

Le haut degré de centralisation est montré par le fait que 30% du personnel de l'administration publique se trouvent employés dans les ministères, autorités publiques de compétence nationale et leurs organismes territoriaux et locaux. (Dans les communes et grandes communes ensemble 29%). Entre 1976 et 1980, seulement environ 22% des rentrées des conseils étaient des propres recettes, le reste des recettes cédées ou subvention d'Etat.¹⁸ Nous pouvons dire que — pour des raisons et circonstances économiques et politiques jusqu'ici non clarifiées suffisamment — l'état naturel de notre système économique est la tendance à la centralisation. Des décisions politiques vigoureuses arrêtent, renversent de temps à autre ce processus, mais en cas du moindre affaiblissement du contrôle social et politique, la centralisation augmente. Alors que la centralisation intervient toute seule, la décentralisation est toujours le

¹⁷ Voir: BIHARI, M.: *A döntésmechanizmus szervezeti, hatalmi és érdekkörnyezete.* (Le milieu d'organisation, de pouvoir et d'intérêt du mécanisme.) Dans: *Közigazgatás és politika*, Budapest Kossuth Kiadó, 1980. p. 125.

¹⁸ *Közigazgatás és politika.* Op. cit. p. 27.

résultat d'une intervention artificielle. C'est pourquoi nous devons planifier la décentralisation et il faut y préparer notre administration.

Chez nous, même pas la théorie de la décentralisation n'est élaborée, sa stratégie pratique, ses perspectives encore moins. Il est évident qu'on ne peut fixer des mesures précises, valables pour tous les temps, de la décentralisation territoriale, mais il serait possible de tracer les contours, sur la base d'une appréciation strictement politique. L'autonomie locale peut-elle arriver à un degré où elle n'exécuterait pas simplement les ordres du pouvoir central (cela n'est même pas une autonomie) mais gérerait de façon autonome les affaires locale, ou bien serait un certain contre-poids des organes centraux? La détermination de la mesure de la décentralisation territoriale demande de toute façon de la réflexion politique. Il ne faut cependant pas oublier que la centralisation politique n'entraîne pas forcément la centralisation administrative, ou comme nos documents politiques le soulignent en général, le renforcement de la direction centrale est compatible avec l'accroissement de l'autonomie locale. La politique intérieure, la détermination de la politique extérieure dans des questions touchant toute la nation, la décision dans des litiges locaux, le contrôle, l'application uniforme du droit sont des questions qui ne peuvent être résolues que d'une manière centralisée. On peut y ajouter encore les questions stratégiques de la gestion économique et ce dont il sera question encore, l'exercice de la politique des cadres administratifs. La centralisation en elle-même n'augmente pas la démocratie. La décision centrale des questions essentielles, d'importance nationale laisse un terrain large à l'autonomie locale et il n'y a que les organismes locaux mobilisés qui mettent en pratique les décisions centrales.

Nous ne devons pas perdre de vue non plus qu'à côté de la décentralisation territoriale, bon nombre de questions de la décentralisation technique attendent à être résolues. Alors que la décentralisation territoriale peut surtout augmenter la démocratie de l'administration, la décentralisation technique accrût l'efficacité du règlement des affaires. A la décentralisation technique, la répartition des affaires entre les organismes centraux et locaux-territoriaux, ainsi qu'entre l'administration publique et les organismes qu'elle dirige, ne peut se régler que sur la technologie de la gestion des affaires publiques. C'est une erreur fréquente que la décentralisation technique naître aussi en résultat d'une décision politique. Décider qu'un ressort donné passe d'un ministère à un organisme départemental demande une réflexion politique, tandis que la question quel organisme du conseil départemental doit s'occuper du ressort en question- est technique, il n'y a que la position des experts qui doit compter, pour en décider.

4. Efficacité politique et économique

L'accroissement de l'efficacité est une exigence posée aussi à l'administration. Nous ne pouvons cependant pas affirmer que nous connaissons, même pas approximativement, le contenu de cette exigence. Les documents politiques¹⁹ attendent en premier lieu la simplification des affaires administratives, l'accélération des décisions prises et la diminution de la bureaucratie dans le règlement de ces affaires, l'affermissement de la légalité socialiste, en général le règlement plus simple et plus rapide des affaires — de l'accroissement de l'efficacité de l'administration publique. La conception politique de l'efficacité résume les désirs les plus directs des citoyens, selon laquelle le travail de l'administration peut être considéré comme efficace, si la population et les divers organes de la formation de la politique en sont contents. Reconnaisant ce fait, l'administration consacre une partie assez notable de son activité à faire une bonne impression de son travail.

L'efficacité économique attend une productivité plus élevée de l'administration : la réduction des frais et de l'effectif administratifs en accomplissant les mêmes tâches, ou bien garder les frais et l'effectif au même niveau, tout en accomplissant des tâches grandissantes. Les approches de deux sortes de l'efficacité ne sont pas toujours en synchrone. La population en général n'a point d'égard à la mise en valeur de l'efficacité, elle se contente d'un règlement plus rapide de ses affaires, sans penser même à l'augmentation éventuelle des frais que cela entraîne. Les organes politiques, bien qu'ils prescrivent encore aujourd'hui, en principe, l'exigence de l'efficacité économique, ils se passent, dans beaucoup de cas, de sa prépondérance. Ceci est compréhensible dans nombreux cas : pour surmonter un danger d'épidémie, les points de vue économiques sont, pour ainsi dire accessoires, ou tout au moins ne sont pas primaires, ou lors de l'organisation des élections, on n'a pas l'habitude de comparer les frais et le profit matériel. Plus d'une fois cependant les dispositions des tribunes politiques suprêmes ne tiennent pas compte des points de vue de l'efficacité économique, même dans des cas où il faudrait bien le faire. (Pensons seulement à l'arpentage des biens immobiliers en plus, à la vente forcée, à la construction irrationnelle donc non-économique de tout se système.) Souvent l'administration est aussi victime de la bureaucratie politique²⁰, autrement dit : de temps à autre les intérêts et valeurs politiques et idéologiques influencent trop directement l'administration.

Plus d'une pratique enracinée de notre système de direction travaillent, par ailleurs, contre la productivité administrative. Elle punit par exemple beaucoup plus le mauvais rendement, qu'elle ne récompense le bon, stimule davantage à éviter une mauvaise entreprise qu' à reconnaître celle qui a réussi. La rigidité de notre système de

¹⁹ Voir p. ex.: Directives du Comité Central du PSOH pour le développement de l'administration publique et l'orientation du parti concernant l'activité administrative. (3. nov. 1971.)

²⁰ LAKOS, S.: *Közgazgatás és társadalom*. (Administration et société.) *Közgazgatás politika*. Op. cit. p. 19.

financement par exemple rend presque impossible d'essayer des solutions alternatives. L'assurance à court terme des moyens financiers rend à priori prodigue notre administration. Il est clair que pour faire valoir l'efficacité économique, le changement de notre optique est aussi nécessaire. L'efficacité économique ne signifie pas une exécution précaire, pour la mettre en valeur, il faut s'y mettre lors de l'élaboration des plans.

III.

Tendances à prévoir de l'évolution de l'administration publique hongroise

1. Transformation du système d'organisation

a) Changements touchant l'ensemble du système d'organisation

Notre système d'organisation administratif se base sur le principe d'hierarchie, la direction par branches et fonctionnelle, la division planifiée du travail, la coordination se font valoir dans sa structure. Du point de vue de la science d'administration ce type d'organisation s'appelle pyramidal ou bureaucratique qui est caractérisé par la relation entre dirigeant et dirigé. Le système pyramidal a de nombreux avantages, pour n'en mentionner que quelques uns : promotion d'objectifs politiques accessibles à tous, prédominance de la sécurité publique, certitude de la décision, impartialité, garantie de l'égalité.²¹ Cependant tous ces avantages ne sont perceptibles que si les revendications de son milieu sont univoques, si la mise en oeuvre de la tâche ne demande pas des aptitudes créatrices particulières et si la prise de décision rapide lui est constamment imposée.²²

À une période où les exigences de l'innovation, de l'initiative, de la souplesse sont au premier plan, de système d'organisation pyramidal devient rigide et inapte à accomplir des tâches de renouvellement, il freine les changements sociaux et économiques. L'organisation administrative pyramidale est le produit d'une époque déterminée, de l'époque industrielle. Une partie de ses valeurs subsistera aussi à toutes les époques, à l'avenir, mais son système se transformera continûment et il est à prévoir que des organes de nouvelles structures prendront la charge de ses attributions.

L'évolution promet "l'aplanissement" de la forme pyramidale, c'est-à-dire la réduction des grades de l'administration et de la subordination, la simplification des enchaînements de l'autorité; en même temps l'élargissement du réseau d'information et de consultation. Le nombre et l'importance des organisations ad hoc, temporaires, et des petits groupes de travail chargés de tâches spéciales, augmenteront. Ces petits

²¹ STEWART, R.: *The Reality of Organisations*. Farden City Doubleday, 1972. pp. 154—161.

²² KATZ, D. — KAHN, R. L.: *The Social Psychology of Organizations*. New York, John Wiley, 1966. p. 214.

organismes mobiles naissent avec les changements des tâches et ils disparaissent ; leurs membres retournent à leur travail précédent ou s'associent à d'autres groupes de travail temporaires.

La structure hiérarchique se transformerait en une structure se rattachant à tous les sens, ou comme on l'appelle récemment: en une organisation matrix. Dans celle-ci cesse l'habitude de pousser les problèmes jusqu'aux chaînes supérieures du pouvoir, par la voie de consultations ceux-ci seraient résolus au lieu même où ils apparaissent. La différence entre les directions fonctionnelle et de branche s'efface, l'importance du travail d'équipe augmente.

Avec la réduction des organes linéaires, de branche, disparaissent les inconvénients de la spécialisation, et le morcellement, la fragmentation de l'administration, ce qui accroît considérablement l'efficacité du travail.

L'organisation de l'administration continuerait de se diviser en deux secteurs. Dans le domaine de la police et de l'autorité reste l'organisation classique, pyramidale; le rôle des organes de nouveau type s'accroît dans l'accomplissement des autres tâches.

Après ces réflexions de caractère trop général, voyons avec plus de précisions les tendances de l'évolution de l'organisation de chez nous.

b) Le système central de l'administration

Le système central de l'administration se répartit en plusieurs échelons le gouvernement, le corps des ministres qui exerce les fonctions les plus importantes de l'administration publique; les diverses commissions interministérielles ou gouvernementales qui se composent en partie de membres du gouvernement, en partie de fonctionnaires travaillant dans d'autres organisations étatiques ou sociales et qui agissent au nom du gouvernement, ou bien préparent les décisions de celui-ci; les ministères et autorités de compétence nationale qui sont des organes fonctionnant sous la direction d'une personne et disposent — à l'opposé des deux types précédents — d'un appareil notable de fonctionnaires. Le trait commun de ces organes est d'avoir le champ d'action national, autrement ils sont de différent caractère, et la hiérarchie se fait valoir parmi eux.

Des troubles de fonctionnement du système central d'organes à trois secteurs, l'opinion publique s'est informée pour la première fois du président du gouvernement ayant pris la parole aux XI^e et XII^e congrès. Dans le I. chapitre nous avons déjà mentionné les causes de ces troubles. Ici, nous analyserons plus en détail trois des circonstances, en tant que problèmes qui demandent absolument d'être résolus pendant la période à venir.

A) On doit s'attendre à l'établissement d'une structure de l'organisation centrale de l'administration qui, tenant compte des expériences de l'évolution internationale, surtout socialiste, aboutit à une organisation beaucoup plus efficace et utile que celle d'aujourd'hui, de point de vue de théorie de l'organisation.

Nous avons donc une grande tâche devant nous, celle de former un système gouvernemental plus efficace. Le système fonctionnant depuis 1949 met l'accent,

depuis plus longtemps, sur les ministères et leurs dirigeants. Les ministres sont les bases principales de l'exécution, ils disposent d'appareils à effectif nombreux, à leurs conférences — c'est le Conseil des ministres — ils peuvent prendre des décisions même dans des questions qui ne seraient pas, individuellement, de leurs ressorts. A leurs conférences, les ministres peuvent désigner des tâches l'un à l'autre et peuvent contrôler l'exécution de ces tâches. En grande partie, ce sont les mêmes personnes qui forment le premier, le deuxième et le troisième échelon de l'hierarchie des organes centraux de l'administration, ce qui est fortement critiquable, aussi de point de vue de théorie administrative. Le gouvernement doit disposer d'une information, d'une vue d'ensemble plus étendues d'une échelle que les ministères, il doit entrer dans le processus de prise de décisions à un échelon différent, plus élevé, de la sphère d'intérêt, c'est la politique qu'il doit retransmettre aussi vers l'administration publique, les ministères.

Le problème crucial de la structure gouvernementale est le règlement de la position du président du Conseil, (en une mesure moindre, de ses vice-présidents). Le chef du gouvernement et ses adjoints sont en effet des personnes en une position impartiale qui n'ont pas en général des intérêts au niveau ministériel et qui peuvent opposer effectivement la politique gouvernementale intégrée aux intérêts des portefeuilles. Ceci fut reconnu de par le monde, aussi dans les pays socialistes qui avaient considérablement transformé la structure de leur gouvernement par rapport au début des années 50. Le résultat de ce changement est l'établissement d'un système de cabinet à l'intérieur du gouvernement. Nous ne pouvons indiquer les stades d'une transformation de ce sens qu'en jetant un coup d'oeil sur les signes généraux de l'évolution socialiste.

— Le cabinet qui fut constitué dans presque tous les pays socialistes est composé du président et des vice-présidents du Conseil, à certains endroits en plus du ministre des finances et du président de l'Office du plan. En Bulgarie, le cabinet appelé Présidence, peut promulgué des décrets de même vigueur que le gouvernement, à la RDA les décrets de la Présidence se placent entre ceux du conseil des ministres et des ministres. Le cabinet plus restreint exerce les droits du gouvernement, oriente l'activité de ce dernier.

— Le chef du gouvernement choisit lui-même ses collègues, les ministres. Dans tous les pays de démocratie populaire il n'y a que le président du Conseil qui est élu par l'organe de représentation suprême; ses adjoints, les autres membres du gouvernement sont désignés par le chef du gouvernement qui ne les présente que pour approbation à l'organe de représentation.

— Auprès du président du Conseil, sous son autorité (et non pas autour du gouvernement) un large réseau d'organes et de commissions préparatoires de propositions se construit. En Pologne par exemple l'Office des Statistiques, l'Office de Contrôle de la Presse, le Comité National des Prix, le Service des Inventions et nombreuses autres organisations consultatives aident le travail d'orientation de gouvernement du président du Conseil.

Le président du Conseil — excepté le nôtre — n'est nulle part seulement le premier parmi les égaux, mais jusqu'à un certain degré le chef effectif du gouvernement. Les réunions du gouvernement en tant que l'organe corporatif servent à ce que les ministres participants puissent faire leurs rapports au chef du gouvernement, à la Présidence, à leurs collègues, d'autre part qu'ils puissent prendre connaissance de leurs tâches de la période suivante et exposer leurs opinions et positions y relatives. En connaissant l'évolution internationale et la pratique de notre pays, il est très probable qu'à l'avenir, dans le système central de l'administration, aussi chez nous se sépareraient plus nettement les échelons gouvernemental et administratif. L'établissement de l'échelon dans ce sens du gouvernement — nous l'avons déjà mentionné — entraîne la réorganisation de tout l'ordre de l'exécution, restant seulement au gouvernement : la réorganisation des ministères et des autorités supérieures. Les organes appelés chez nous — et seulement chez nous — fonctionnels, de compétence nationale (Office du Plan, Ministère des Finances, Office national des Matières et des Prix, Office du Travail et des Salaires, Office Central des Statistiques etc.) resteront unanimement des organes de l'échelon gouvernemental. Leur fonctions principales sont : le service du chef du gouvernement et de son cabinet, — dont les dirigeants des organes mentionnés plus haut peuvent être aussi membres, — l'élaboration de la conception du développement social et économique, le service des informations les plus étendues. Tous les autres organes, c'est-à-dire les ministères et autorités supérieures appelés chez nous : de branche, se transformeront carrément en organes de caractère administratif. (L'administration signifie l'exécution dans un sens strict et dans la littérature internationale on utilise aussi la distinction : gouvernement et bureaucratie.) Quelle est la différence entre les deux types d'organe? L'administration participe également à la préparation, à l'élaboration de la politique d'Etat et interprète les intérêts de secteurs aux réunions du gouvernement, mais elle ne prend pas toujours part à la prise de décision. Elle ne peut pas formuler l'intérêt public, il n'y a que le gouvernement qui en a droit. Mais elle se chargerait d'un rôle encore plus actif qu'aujourd'hui dans la mise en oeuvre de l'intérêt public, l'exécution de la politique générale. Une des conséquences essentielles de tout cela pourrait être : la cessation du droit de ministre de promulguer des décrets. Cette activité des organes appelés aujourd'hui fonctionnels s'intégrerait à priori aux attributions du gouvernement et les ministres de branches ne pourraient émettre que des ordres, ne touchant pas les droits et devoirs des citoyens.

B) Alors qu'au point précédent nous avons examiné l'administration centrale de point de vue d'organisation, ici nous l'analyserons sous l'aspect politique. Dans le fond, nous aboutirons à la même conclusion que plus haut, seulement nous poserons la question différemment: comment le gouvernement plus fort que l'actuel, sert-il mieux la réalisation de nos objectifs étatiques et sociaux? (L'emploi des adjectifs : fort et faible ne provient pas de la négligence du style, la littérature spécialisée utilise ces expressions.) Sur la base de ce qui a été dit nous ne pouvons avoir logiquement que l'opinion qu'il n'y a qu'un gouvernement fort politique, orienté et contrôlé

efficacement par le parlement (voir nos raisonnements concernant le pouvoir exécutif, le président du Conseil et son cabinet) qui puisse résoudre les tâches économiques, sociales, culturelles et sanitaires, demandant une direction centrale de plus en plus efficace. Pour cela, naturellement, il faut augmenter ses attributions, dont les conditions sont d'ores et déjà mûres, et dans l'avenir — s'adaptant à l'échelle internationale — notre gouvernement sera maître des affaires intérieures et extérieures du pays, des devoirs de la défense nationale ne ressortant pas de la sphère des organes suprêmes de l'Etat, de l'édification de l'ordre juridique socialiste.

La Constitution hongroise qui est naturellement l'expression d'une conception politique déterminée, recule le gouvernement à une sphère d'activité inhabituellement étroite, même par rapport aux pays socialistes. Alors que dans les autres pays socialistes le pouvoir exécutif, ou le gouvernement même est responsable de l'ensemble de la politique intérieure, de la détermination et l'orientation de la ligne générale de la politique extérieure, de l'organisation de la défense du pays et de la direction générale de celle-ci, ces tâches chez nous n'entrent pas expressément dans les attributions d'aucun organe de l'Etat! Le gouvernement hongrois participe évidemment à l'exécution des politiques de secteurs mentionnées, mais même pas formellement en tant que facteur formant la politique. (Nous employons ici l'expression : formellement, car la décision effective est prise, ailleurs aussi, aux tribunes du parti.)

Le morcellement des grands secteurs de l'administration entre divers organes administratifs, est en lui-même un obstacle de mettre en oeuvre les fonctions globales. Le retrait de certains domaines du pouvoir de l'administration, c'est-à-dire la rupture de la chaîne des grandes connexités, l'émiettement en mosaïques les processus sociaux en rapport très étroit, paralysent surtout l'activité du gouvernement, rendant ce dernier incapable de coordonner au sommet l'administration. Et bien que ses tâches soient synthétiques, a priori son activité ne peut avoir qu'un caractère analytique.

Le renforcement du rôle politique du gouvernement peut vraiment aboutir à rendre plus efficace les fonctions formant la société de la direction centrale. C'est un gouvernement fort qui assure l'unité de l'administration, rend impossible l'établissement et le fonctionnement d'administrations parallèles.

C) On peut s'attendre à une modification non pas insignifiante du système d'organisation des ministères et d'autorités supérieures, — ce qui arriverait d'ailleurs obligatoirement en cas de transformation de la structure du gouvernement. Nous avons déjà mentionné les tendances de ceci en partie, en disant que les organes dits fonctionnels, c'est-à-dire les fonctions remplies par ces organes s'intégreraient étroitement dans le travail gouvernemental, dans l'organisation de ceci. Tout ceci ne représente pas un changement radical, c'est plutôt les tendances observables d'ores et déjà, deviendraient plus marquantes, les organes fonctionnels deviendraient "l'organisation de fond" scientifique du gouvernement, encore plus du cabinet. En toute évidence, leur travail serait orienté par le président du Conseil, ou par un des vice-présidents qui en serait chargé, leur surveillance administrative pourrait être confiée au secrétariat du gouvernement.

Sur le plan de l'administration, donc quant aux ministères et autorités supérieures appelés aujourd'hui de branche, domineraient, aussi dans l'avenir, les changements et l'effervescence, exceptés les organes les plus classiques de l'administration, les ministères des affaires étrangères et de défense nationale et des affaires juridiques. L'administration de l'économie, de la culture, de la santé, des affaires sociales qui est le plus sensible au changement. Ces années récentes, des réformes importantes furent menées à bien dans ces domaines de l'administration. Le morcellement a grandement diminué, aussi bien que les fonctions de direction opératives directes de ces organes. Or, les possibilités des réformes de quantité et encore moins celles de la qualité ne sont pas encore épuisées. Certaines parties de l'administration, par exemple les recherches scientifiques, le développement technique, l'enseignement supérieur etc., sont trop divisées, ce qui rend encore plus nécessaire la coordination.

c) Le système d'organisation local-territorial de l'administration publique

Nous n'examinerons pas ici la renaissance des soucis de l'administration centrale au niveau local et territorial et nous ne nous étendrons pas non plus à l'analyse des questions traînant depuis de longues décennies de la répartition territoriale. Nous toucherons naturellement la problématique des rapports du centre et des périphéries, puisque sans cela beaucoup de choses seraient inexplicables, mais nous concentrerons nos forces à la présentation des solutions probables des problèmes particuliers qui s'y présentent. Notamment : à l'accroissement du rôle social du corps représentatif, aux possibilités du développement d'une administration ayant à son centre : le citoyen.

Notre système d'administration locale est un conglomérat d'organes se reposant sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration.²³ On peut considérer comme organismes de type décentralisé ceux de l'administration des conseils, comme décentralisés les unités établies auprès des agglomérations territoriales des autorités centrales (police, directions de statistiques etc.) Dans les cadres de ce point nous ne nous occuperons que de l'organisation des conseils.

Ce qui caractérise l'administration locale décentralisée c'est que les affaires sont expédiées ensemble par une couche élue et nommée, professionnelle, sous la direction des élus, les organismes locaux s'associent au règlement de toutes les affaires locales, mais juridiquement les organes centraux peuvent aussi influencer la décision dans chaque affaire locale. Tout simplement, et pour cela évidemment d'une manière pas

²³ BIHARI, O. caractérise aussi notre système de conseils par la présence simultanée des ressorts décentralisés et déconcentrés. Quant aux attributions, c'est vrai — autrement non. Dans les organismes déconcentrés, ce sont les organes supérieurs qui nomment et relèvent les fonctionnaires des organismes locaux, les attributions peuvent être retirées à n'importe quel moment. Notre système de conseils — bien qu'il y ait des éléments déconcentrés — a plutôt le caractère décentralisé, où les organes supérieurs, grâce à la tutelle, disposent de droits étendus d'orientation. Voir le raisonnement de Bihari dans: *Belső ellentétek és kiegyenlítések a szocialista államszervezetben.* (Contradictions intérieures et nivellements dans l'organisation d'Etat socialiste.) *Gazdaság és Jogtudomány*, 1—2 1974.

tout à fait acceptable, nous pouvons dire que dans le système décentralisé toute affaire est à la fois locale et centrale. Ceci ne correspond pas la conception des classiques du marxisme sur l'exercice locale du pouvoir,²⁴ leur théorie est proche du self-government anglo-américain d'alors, et la mise en pratique suit l'exemple français et allemand.

Il est important de fixer l'ensemble des faits, car alors que dans la système d'organisation de type autonome la suprématie de l'organe élu (le corps, avec une terminologie différente) est effectivement univoque sur l'appareil exécutif, porter atteinte à l'autonomie locale rencontre a priori des difficultés, pour la simple raison que l'organe central ne dispose pas de compétence pour décider dans les affaires scolaires, sanitaires etc. alors que dans l'administration locale de type décentralisé, la limite des pouvoirs du centre et de l'organe local est tout le temps mobile et changeante et le corps de représentation ne peut rivaliser que difficilement ou pas du tout avec les organismes de l'administration dopés par le centre.

L'administration locale de type décentralisé paraît appropriée aux organes de l'administration centrale tant en demandent plus de possibilités, plus directes, donc ils centraliseraient (et supportable — par rapport à la direction centrale précédente — aux organes locaux lors que ces derniers préféreraient plus d'autonomie, un véritable auto-gouvernement) mais nous ne pouvons pas dire encore aujourd'hui, si du point de vue de la cause, c'est-à-dire de celui du règlement rapide, efficace, démocratique et légal des affaires, est-ce le meilleur système? Dans quelques uns des pays socialistes d'autres conceptions furent et sont essayées. Avec une simplification grossière nous pourrions dire que la Pologne a choisi l'administration locale plus centralisée, la Yougoslavie celle s'édifiant sur l'autonomie. La conception polonaise rompt radicalement avec la conception du conseil basé sur l'unité de la législation et de l'exécution, elle sépare les organes représentatifs des organes administratifs; les organes administratifs fonctionnent en premier lieu soumis aux organes administratifs supérieurs de l'Etat, ils ne sont soumis au conseil compétent que du point de vue de l'exécution des tâches que celui-ci a désignées.²⁵ Il est vrai que parallèlement s'est aussi accrue la position sociale du corps de représentation local (p. ex. son président devint le secrétaire du comité du parti du même échelon) mais cela ne change rien au fait que l'administration a pris un caractère nettement centralisé. La Yougoslavie a établi son système d'autonomie par la

²⁴ ENGELS par exemple écrit les suivants dans la critique du projet de programme socialdémocrate de 1891 : "Comment il faut organiser l'autonomie et comment peut-on réussir sans bureaucratie, ce fut montré et prouvé par l'Amérique et la première république française et le prouvent encore aujourd'hui l'Australie, le Canada et les autres colonies anglaises." *Marx—Engels Válogatott művei*, (Œuvres choisies de Marx—Engels) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1975. Vol. 3. p. 638.

²⁵ HLAVATHY, A.: Op. cit. p. 108.; ou plus en détail SPRÉM, I.: *A Lengyel Népköztársaság alsóbbfokú közigazgatásának területi és szervezeti fejlődése*. (Le développement territorial et organisationnel de l'administration locale à la République Populaire de la Pologne.) Dans: *Az európai demokratikus országok területi beosztása, tanácsi szervezete*, MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének kiadványa. Budapest, 1977. pp. 103—141.

description précise des attributions exclusivement locales, la fixation des limites de la direction centrale, la subordination des organes administratifs uniquement au corps de représentation.²⁶

L'histoire hongroise de l'administration locale, territoriale est également riche en essais. De 1950 à nos jours, au moins trois modifications eurent lieu, sans que le système de l'administration locale aient changé dans le fond. Ceci peut être apprécié positivement, mais explique aussi pourquoi certaines questions sont restées irrésolues jusqu'au bout, pourquoi elles causent des problèmes aigus.

A) Un des soucis principaux est l'assurance de la suprématie de la représentation, l'accroissement de la participation de la population au règlement des affaires administratives. Le concept dominant y relatif est bien connu : les possibilités sont assurées, il faudrait seulement augmenter l'activité des représentants, de la population pour qu'ils puissent profiter des possibilités. Nous estimons qu'il y a (aussi) des fautes de structure qui amènent l'excès de pouvoir de l'administration, une certaine passivité de la population.

— Nous pensons avant tout à la domination exclusive de la formule : centre-périphérie. Les organes locaux-territoriaux sont enfilés sur une chaîne partant du centre, leurs relations ont un caractère hiérarchique. En principe, la coopération d'organes du même niveau pour accomplir une tâche commune est admise, mais dans la pratique ceci compte pour atypique.²⁷

Les organes dirigeants prétendent eux-mêmes à organiser les rapports de coopération, naturellement dans les cadres des relations hiérarchiques. Pour consolider les bases de l'autonomie locale — qui est le seul fondement de l'existence de la représentation, pour la mise en oeuvre des objectifs, centraux, la représentation locale n'est pas nécessaire — il faut élargir dans l'avenir les possibilités de la liberté d'association. On en aurait d'autant plus besoin, car le centre ne peut même pas assurer le développement de l'économie qui dure, il ne peut donc pas revendiquer le droit d'empêcher, ou freiner même avec son intervention brutale, ou encore tout en étant plein de bonne volonté, mais de rendre plus compliquée la coopération directe de ceux qui ont besoin l'un de l'autre. Selon toute probabilité s'établirait aussi le réseau national des associations de communes et de villes. Ces dernières, fonctionnant dans des pays étrangers, sont les centres d'échanges d'expériences et de la coordination d'intérêts pour les organes de représentation, leur existence corrigerait aussi chez nous les déformations du monisme actuel de la direction.

— L'administration des conseils est construite a priori structurellement pour estomper au maximum les intérêts. Tous les éléments de sa structure (réunions de

²⁶ TOLDI, F.: *A Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság területi beosztása és községi öngazgatása.* (La division territoriale et l'autonomie communale de la République Fédérale Socialiste de la Yougoslavie.) Dans: op. cit. pp. 71—100.

²⁷ Cf. MME PÁL KOVÁCS, I. — CSEFKÓ, F.: *Koordinációs kapcsolatok a Dél-Dunántúlon.* (Rapports de coordination en Transdanubie du Sud. (Compte-rendu de recherches) Pécs, 1981. p. 180. manuscrit.

conseil, comité exécutif etc.) doivent coopérer de même, de la même manière et à la fois dans la solution parallèle des tâches centrales et locales. La structure intérieure s'adapte d'avance non pas à la différence des intérêts, mais à l'exécution des tâches à accomplir. Nous n'allons pas détailler comment les tâches appelées locales même par les règles de droit, les chargés de fonction, ceux de l'administration de branches élus ou nommés localement se transforment effectivement — avec la désignation centrale de l'utilisation des investissements, la fixation des salaires, des primes etc. — en tâches centrales, respectivement en mandataires locaux des organes supérieurs,²⁸ nous voulons seulement indiquer que la représentation resterait seule même dans le cas où elle voudrait représenter uniquement un intérêt local. C'est pourquoi dans l'avenir il faudrait consacrer une plus grande attention aux essais de solutions d'organisation plus aptes à exposer des intérêts. Les solutions internationales indiquent les tendances possibles des coups d'essai.

Selon une des solutions que nous pourrions appeler classique, l'organe représentatif est l'unique, et exclusive tribune de la formulation et de l'expression de l'intérêt local. Il trouve, face à lui, l'organisation administrative qui représente, en premier lieu ou exclusivement, des intérêts centraux, tout en exécutant aussi certaines dispositions de l'organe local. Cette construction n'augmente pas particulièrement l'autonomie locale, mais accroît le rôle, l'importance de la représentation locale. Un corps de tel type est combattif et implacable dans la représentation des intérêts locaux, il ne faut pas le stimuler à l'activité, bien au contraire, le principal souci de l'administration est comment retenir son activité. Dans cette construction les rôles sont clairs et nets, le prestige social de la représentation, en tant que porteuse des intérêts locaux, est considérable.

L'autre solution serait l'application du principe de représentation dans l'administration. Dans la construction qu'on peut aussi appeler une bureaucratie représentative, on part de l'idée "qu'il faut reviser la conception classique qui n'a institutionnalisé les intérêts de groupe que dans la composition et les droits des organes représentatifs, et dans l'administration elle renvoie le dénouement des conflits d'intérêts en premier lieu aux méthodes de travail, à la consultation avec les représentations d'intérêts."²⁹ Cette conception n'est pas neuve non plus, dans les pays à pluralité des partis, aussi socialistes, où à côté du parti communiste d'autres partis fonctionnent, l'administration, surtout locale, reflète le rapport des forces des partis : le plus grand parti acquiert les fonctions les plus importantes, mais les autres obtiennent aussi des postes dirigeants. Dans les Etats fédéraux, dans la majorité des Etats

²⁸ À ce propos surtout les études de RAFT, M.: *A képviselet szerepe a közigazgatásban.* (Le rôle de la représentation dans l'administration publique), et celle de VEREBÉLYI, I.: *Helyi önállóság — felsőbb irányítás* (Autonomie locale — direction supérieure) contiennent des réflexions précieuses. Les deux ont paru dans l'ouvrage déjà cité: *Közigazgatás és politika*, pp. 85—98 et 150—166.

²⁹ Cf. La conception à terme moyen des recherches posant les fondements du développement de l'administration, Budapest, 1980. p. 5.

multinationaux, dans les pays édifiés sur l'unité des divers systèmes religieux, la représentation des pays-membres, des nationalités, des diverses religions dans l'administration publique, est également notoire. Dans notre administration locale une représentation consciente ne se fait pas valoir (il ne s'agit pas du corps représentatif) bien que la prise en considération de la proportion des membres et non membres du parti, des femmes et des hommes joue parfois un rôle lors de la nomination à une haute fonction administrative. Il est concevable d'appliquer aussi plus largement le principe de la représentation proportionnelle. Cependant pour cela il faudrait un appareil mieux préparé que l'actuel, le choix plus conscient du personnel des organes locaux, remplir les postes publiquement. Et avant tout reconnaître avec précisions les limites d'intérêts.

Il est visible que la bureaucratie représentative supposerait chez nous la réorganisation parfois peut-être non motivée de la construction de l'administration. Néanmoins on pourrait peut-être résoudre plus rapidement certains soucis par cette voie, c'est pourquoi il ne faudrait pas rejeter l'idée. Nous devons continuer de considérer nos organismes de conseil élus comme l'organe principal de la représentation d'intérêt. A côté du problème non mésestimable des attributions et de la composition, à l'analyse duquel nous ne pouvons pas nous étendre à cause du caractère de notre sujet, il faudrait résoudre aussi les questions structurales de la coopération avec les organes administratifs.

Nous ne profitons pas des possibilités de l'application des institutions démocratiques que nous pourrions faire surtout dans les communes plus petites. Nous pourrions confier à la population le choix des fonctionnaires, des dirigeants de l'appareil professionnel, même celui des directeurs d'école, de médecin etc. Le rôle du corps de représentants augmenterait sensiblement vis-à-vis de l'appareil, si par exemple c'est lui qui pourrait décider dans l'augmentation des salaires, la distribution des primes des fonctionnaires.

B) L'administration ayant le citoyen, le "client" dans son centre est plus qu'un slogan à la mode. Cette notion est sortie de l'administration locale, de cette sphère administrative qui est la scène primaire, pour beaucoup de l'unique, de l'action de vie publique des citoyens. Son objectif est l'accroissement de la confiance, l'amélioration du moral social. L'administration ayant le citoyen à son centre, signifie une exigence constante à l'égard des dirigeants, de tous les travailleurs de l'administration, pour améliorer les relations entre l'administration et les citoyens, faire cesser l'anonymat des dispositions, pour créer l'harmonie entre ceux de l'administration et les administrés augmenter les possibilités, les dispositions des citoyens à la coopération. Ces derniers temps on peut remarquer dans notre pays les signes de la mise en oeuvre de l'objectif. Or, nous sommes loin d'avoir mesuré toutes les possibilités de l'accomplissement de toutes les tâches complexes qui s'y présentent.

3. *Comment le fonctionnement de l'administration deviendrait-il plus efficace?*

Bien que nous ayons touché déjà à l'examen des questions du fonctionnement, nous ne pouvons pas négliger une vue d'ensemble plus approfondie du problème. Les pronostics de la littérature internationale prévoient unanimement une administration plus précise, plus rapide et plus proche de l'homme, c'est-à-dire ils espèrent dans toutes ses activités une organisation améliorée de l'Etat. Cette attente ne manque pas de fondement, mais nous devons savoir qu'elle se repose davantage sur la critique de la situation actuelle et des attentes de la société que sur des faits prouvés. C'est que l'histoire prouve justement que la transformation ou la modification de l'organisation de l'administration n'entraîne que très rarement un changement dans son fonctionnement. Les espoirs attachés à la fusion ou la séparation de ministères, à la réorganisation des appareils des conseils locaux se réalisent rarement, c'est pourquoi, ou à cause de la non reconnaissance des conséquences nécessaires de ceci que la suite ininterrompue des réorganisations a lieu. Les causes de la différence de possibilité de transformer l'organisation ou le fonctionnement sont en grande partie objectives. L'organisation se constitue de dominos qu'on peut ranger en jouant et en s'amusant en une variation inépuisable. Le fonctionnement est une série continue d'actions se reposant sur une division consciente de travail, ne pouvant devenir fructueux que par la coopération de ceux qui accomplissent des tâches partielles dans le processus, par la mise au courant et le long entraînement des collaborateurs. La transformation de l'organisation peut se faire en temps rapide, en dessinant sur papier, le changement du fonctionnement demande un réexamen des procédés de travail, il faut les planifier de nouveau, donner un nouvel entraînement, modifier les règles juridiques fixant le procès du travail, c'est donc un processus long et laborieux. C'est pourquoi dans la plupart des cas les coupes de la réorganisation ne touchent pas les lignes de force du fonctionnement : le même travail sera fait éventuellement par d'autres, mais de la même façon qu'auparavant. La transformation de l'organisation change essentiellement le rapport des forces intérieur, le système des relations, sans avoir pour résultat une amélioration quelconque dans l'administration des affaires. Pour changer le fonctionnement, il faut aussi modifier l'organisation, mais c'est pour ainsi dire secondaire, il faut mesurer, réévaluer et calculer la nécessité de la fonction à remplir la manière, les moyens, la rentabilité de sa réalisation, les réactions de la société et nous pourrions énumérer encore longuement quoi. Le changement du fonctionnement réclame aussi celui des conditions et pour cette raison — contrairement à celui de l'organisation — entraîne aussi des frais. Voici une raison de plus, pour laquelle des réformes profondes, c'est-à-dire le changement du fonctionnement arrive si rarement. Et enfin le plus important : pour changer le fonctionnement, il faut aussi changer les facteurs humains. L'habitude, la routine acquise, la façon innervée de travailler empêchent l'introduction d'une nouvelle méthode, c'est pourquoi quelques fois la

réforme du fonctionnement ne peut être exécutée que par un échange partiel, parfois total du personnel, mais tout au moins par la rééducation et réadaptation de ce dernier.

Néanmoins, l'administration hongroise doit passer par le catharsis de la réforme du fonctionnement, car sans cela, malgré tous ses décors extérieurs, c'est-à-dire derrière ceux-ci, elle se raidit, en devenant arriérée, lourdaude, antidémocratique, échappant à tout calcul.

Nous pouvons classer les réformes éventuelles en deux groupes : celles qui feraient promouvoir la démocratie et l'efficacité du fonctionnement.

a) *Changements appelés à fortifier la démocratie du fonctionnement*

Notre administration — comme tous les types d'organe d'Etat de ce genre — dispose de prérogatives : elle peut ordonner, disposer, interdire, citer, infliger une amende, punir etc. Le citoyen est soumis à l'administration publique et si nous n'assurons pas sa protection, il lui est même assujéti. Dans les pays démocratiquement administrés du monde on assure ou essaye d'assurer dans le fons de deux manières le démocratisme du fonctionnement : en augmentant le nombre des forums de recours judiciaire contre les décisions de l'administration et en réalisant l'idée d'une administration compréhensive et persuasive. En partant du principe qu'il ne suffit pas que l'administration fasse bien son travail, il faut qu'elle en persuade aussi les citoyens.

— La solution classique réduit et limite la prépondérance de l'administration en position de pouvoir, de façon que le citoyen pensée former appel contre les décisions de celle-ci, et s'il est encore mécontent des décisions finales de l'administration publique, qu'il s'adresse à l'organisme qui n'est pas lié par l'intérêt particulier de l'office : au tribunal impartial, soumis uniquement aux lois. Nous pouvons affirmer sans exagération qu'il est notoire, que des douzaines d'études ont analysé et critiqué³⁰ que chez nous les possibilités de la voie judiciaire sont limitées peut-être les plus limitées dans toute l'Europe. Au début des années 50, l'idée du recours judiciaire plus large fut refusée par des arguments idéologiques, aujourd'hui, puisque les pays socialistes ont considérablement avancé sur ce plan, en alléguant des raisons "pratiques" : ceci rend plus coûteux et plus lent le régleme des affaires, par ailleurs il y a peu de juges, surtout de ceux qui disposent de la connaissance nécessaire pour pouvoir juger des affaires administratives litigieuses. Nous estimons ces arguments non fondés, mais nous ne nous étendons pas à leur critique, nous signalons seulement que la solution actuelle n'est pas tenable à la longue. Non, parce que elle freine le dégagement de la démocratie dans le fonctionnement de l'administration : elle défend trop ce dernier contre la critique venant de l'extérieur, et continue de renforcer son caractère isolé et fermé.

³⁰ SZAMEL, L.: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái.* (Problèmes juridiques fondamentaux de la direction de l'administration publique) Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963. p. 408.

Le problème est bien connu par des spécialistes, nous pourrions terminer ce tour d'horizon bref, par l'idée que dans les années 80 nous nous approcherons à la solution mondiale. En attendant on pourrait chercher des solutions transitoires : par exemple assurer l'indépendance du service, c'est-à-dire placer dans une position quasi de juge ceux qui font les démarches dans des affaires litigieuses.

— Les formes des dites relations publiques, donc du renforcement des rapports avec la population, servent toutes à faire participer la population à la préparation et à l'exécution de la décision; à ce que l'administration fasse connaissance des soucis des citoyens et fasse connaître les siens en même temps à ces derniers; qu'elle dissipe le mythe qui entoure son fonctionnement et par là, établisse une relation de partenaires égaux, basée sur la coopération. Dans ce cas le fonctionnement de l'administration secrète est transformé en ouvert, d'ordonnant en convaincant, les décisions unilatérales en accords bilatéraux. L'image est idyllique, mais il ne faut pas la rejeter, à long terme notre administration se développe sensiblement dans ce sens.

Le caractère mystérieux du fonctionnement que Max Weber a décrit si bien comme facteur le plus important d'augmenter le pouvoir de la bureaucratie, chez nous a atteint son sommet dans les années cinquante, depuis il a diminué, mais nous pensons que pas assez. Rappelons-nous que la première mesure de l'Etat soviétique fut de livrer les traités secrets de l'Etat à la publicité, et Lénine se dressait le plus fermement pour la liquidation de tous les éléments du secret dans la gestion des affaires publiques. Cependant la pratique du gouvernement a prouvé que le maintien d'un certain caractère secret et dans les relations internationales, et dans l'administration intérieure, est inévitable. De toute évidence on ne peut pas livrer le procès-verbal des réunions du gouvernement à la publicité et il faut naturellement assurer le secret aux données menaçant la sécurité ou autre intérêt important de l'Etat. Or, il est difficile d'expliquer pourquoi on ne peut pas voir le procès-verbal de la réunion du conseil qui doit fixer les résultats de cette réunion. Et en général, alors que les citoyens reçoivent des informations si non suffisantes, mais au moins régulières des organes centraux de l'administration, étant donné que ceux-ci ont à leur disposition les conditions objectives et subjectives (service de presse, publications etc) nécessaires pour informer la population, les organes locaux, ou l'information devrait être systématique et détaillée, c'est loin d'être ainsi. Même les villes plus grandes, si elles ne sont pas chefs-lieux de département, n'ont pas de journaux, pas d'émission de radio etc. où elles pourraient diffuser en détail les informations touchant la communauté de la ville. Quant à nos villages, il vaut mieux de ne pas en parler; la fusion des communes, la constitution de conseils communs a encore empiré les choses de ce point de vue.

La progression est d'autant plus nécessaire, car l'administration fermée devient tôt ou tard déformée de point de vue de la société. C'est pourquoi la liquidation du caractère mystérieux et la mise en valeur du principe de confiance sont nécessaires. La tâche plus difficile est l'assurance des moyens techniques pour la publicité dans l'administration locale. La révolution de la télécommunication — d'après les prévisions — promet le plus grand changement dans cette question : la création de

contact direct et quotidien entre les bureaux de l'administration et le logis du citoyen, c'est-à-dire les postes de TV qui se trouvent dans son logement. Il deviendrait possible de faire voter la population, s'il le faut quotidiennement, au sujet d'affaires publiques, et tout en éliminant les fonctionnaires; toutes les données, les informations deviendrait accessibles au citoyen, sans quitter son appartement. Dans certains pays les plus développés du monde, — il est vrai dans une mesure limitée, — ceci est déjà une réalité. Nous aussi, nous devons nous préparer à accueillir le changement et prévoir l'avenir dans ce sens.

b) *Changements augmentant l'efficacité du fonctionnement*

L'efficacité du fonctionnement de l'administration n'est pas uniquement ou surtout une question économique. La politique traite l'efficacité comme le moyen le plus important de la consolidation du pouvoir, en appréciant naturellement ses aspects politiques primaires. Quasi toutes les réformes analysées jusqu'ici peuvent améliorer l'efficacité du fonctionnement. Nous n'avons pas parlé jusqu'ici de deux domaines les plus importants : du budget et de la communication à l'intérieur de l'organisation, entre organes, ou autrement du système d'information.

— Par le budget, les organes de représentation déterminent la tendance principale de l'activité de l'administration, les objectifs de l'Etat, d'année en année. Au milieu de l'administration, le budget est aussi un moyen de la coordination, de l'analyse et de la planification. Ce n'est donc pas un hasard que la politique, comme l'administration, essayent d'appliquer des modèles budgétaires modernes, de par le monde. Ces essais en Hongrie ne sont qu'à leurs débuts, ce qui provient de la sousestimation précédente du budget, en tant que moyen d'orientation. Dans le système d'indices naturels et de directives du plan, le budget est devenu simplement le reflet de miroir en argent de ces prestations en nature. Or, avec la mise en avant des rapports de l'argent et des valeurs, avec le changement de la fonction de la planification, le rôle du budget a augmenté considérablement. Son système, sa structure, restent cependant invariables, ils gardent tous les éléments de leur passé. Le trait caractéristique de ce budget classique est que les frais qui y figurent ne s'ajustent pas aux programmes des organes administratifs, mais aux postes du budget précédent, car — faute d'un examen sérieux analysant l'efficacité de l'utilisation — les frais précédents sont acceptés comme base de départ justifiée par la pratique. Le contrôle, l'inspection ne s'étendent qu'aux nouvelles demandes qui n'ont pas figuré dans le budget précédent. L'acceptation quasi automatique des articles du budget précédent, la satisfaction des nouvelles demandes considérées comme justes, aboutissent à une augmentation permanente de la somme du budget. L'augmentation est sélective; la politique concentre les moyens matériels à sa disposition au développement des domaines où — pressée par des raisons sociales — elle veut obtenir du progrès; la réduction — quand elle arrive au moment de crises économiques — est, dans la plupart des cas, générale, précisément parce que l'efficacité économique et politique de la réalisation des programmes précédents est dans le fond impossible à évaluer. Les essais

à l'étranger, mettant à jour les lacunes du modèle budgétaire classique, proposent l'introduction³¹ de diverses méthodes. Le budget classique s'ajuste à la structure classique de l'organisation administrative, à la chaîne des organes hiérarchiques, on ne peut pas s'attendre de lui plus qu'il rende compte de l'utilisation de la somme votée. Par conséquent sa fonction se limite au contrôle. Le budget orienté au rendement a déjà permis en partie qu'on puisse mesurer aussi l'efficacité de l'utilisation des dépenses. Ce système a fonctionné jusqu'aux années 60 dans quelques pays-membres américains et pays de l'Europe occidentale. Les plus récentes techniques budgétaires, au lieu du financement des organes, mettent l'accent sur celui des programmes, des objectifs. Le système basé sur l'intégration de la planification, des programmes et du financement, le PPBS, comme l'appellent les Américains, permet un choix entre les solutions alternatives de la réalisation des objectifs. On a fait des essais avec plusieurs variations de ce système (d'après les objectifs, budget partant de base de zéro). Toutes ces formes — malgré leurs nombreux éléments discutables — ont l'avantage incontestable d'être orientées vers le rendement, d'avoir essayé de mesurer celui-ci. Les analyser et les essayer augmenteraient aussi la fonction d'orientation au rendement, de direction et de contrôle du système budgétaire hongrois.

— Depuis les années 60 le monde vit dans une fièvre de se servir d'ordinateurs. Dans les dernières années l'attente est encore plus intense : l'informatique, c'est-à-dire l'utilisation des ordinateurs pour recueillir, manier et conserver des informations, n'est plus le monopole de grandes entreprises ou d'organes d'Etat, elle est devenue meilleur marché, donc plus massive. La multitude de petits ordinateurs bon marché, mais à grand rendement, peut s'embrancher en un réseau uni et ce réseau avec la télécommunication, la télévision, le téléphone. Ce système, la téléinformatique, donne le départ à une réaction en chaîne inextricable des changements sociaux. Certains spécialistes en informatique estiment que l'avenir de nations, des Etats dépend de leur adaptation aux nouvelles conditions.

Quant à la situation en Hongrie, il faut dire qu'alors que le nombre des ordinateurs grands et moyens s'est accru d'une façon dynamique, les ordinateurs mini-micro manquent presque totalement dans l'administration. Nous sommes aussi au début de l'organisation des enregistrements fondamentaux. Plusieurs personnes ont déjà exposé que chez nous, passer à l'emploi des ordinateurs n'est pas un problème actuel, mais futur. Nous ne pouvons pas être d'accord avec cette conception, tout en reconnaissant que l'emploi massif ne peut se faire que plus tard. Il faut cependant d'ici là se préparer à recevoir cette période, en passant par les échelons précédents l'époque de l'informatique, d'autre part par l'assurance des conditions préalables.

Nous n'entrons pas dans les détails des conditions objectives, car celles-ci doivent être améliorées dans toute situation économique aussi difficile qu'elle soit. L'assurance des conditions personnelles ne dépend pas tant des conditions

³¹ Voir en détail: FERENCZY, E.: *A közigazgatás és a pénzügyek.* (L'administration et les finances.) — Thèse de candidat. Manuscrit, Budapest, 1981.

économiques, mais elle a la même importance que les conditions objectives : à savoir la formation de personnes qui sont capables à adapter le hardware-software au niveau élevé. Nous devons former des spécialistes en informatique de nouveau type, les spécialistes travaillant dans l'administration doivent être préparés à faire la connaissance et à adapter l'informatique moderne.

Sous le signe de préparer l'avenir, nous devons élaborer la conception de placer les ordinateurs, l'informatisation contralisée ou décentralisée. Enfin, ce qui est le plus important, nous devons formuler avec précision les tâches relatives à l'informatique, les domaines du développement dans l'enregistrement, le contrôle, le budget, dans l'administration, des finances et des affaires d'impôt, la tenue des registres des règles juridiques du travail administratif, dans la préparation des décisions.

En cas d'accomplissement de toutes ces conditions préalables, l'administration publique ne changera pas fondamentalement, son organisation ne s'ajustera pas aux nécessités des ordinateurs, comme on l'a prévu précédemment, mais le degré de l'efficacité de son rendement sera nettement meilleur, la rigidité de son formalisme, la durée de la gestion des affaires diminueront.

3. Modification de la politique des cadres dans l'administration

L'amélioration du fonctionnement de l'administration exige de bien plus longs préparatifs que la transformation de sa structure. Sans sousestimer l'importance des deux facteurs précédents, nous devons affirmer qu'un changement qualitatif ne serait obtenu que grâce à une évolution survenue dans la composition, la formation, l'amour de la profession, de l'effectif du personnel. La reconnaissance de la signification du facteur humain est le mieux reflétée par le fait que dans la dernière décennie il n'y a pas eu de conférence ou congrès de sciences administratives ou politiques où n'ait figuré au programme l'essai de déterminer les exigences qu'on pourrait poser devant les fonctionnaires administratifs de demain.³² Nous négligeons de faire connaître celles des caractéristiques qui prennent les qualités, aptitudes et capacités d'aujourd'hui comme bases, et les répètent au degré moyen : le fonctionnaire précis d'aujourd'hui sera plus précis, le circonspect encore plus circonspect, l'instruit plus instruit, celui qui est orienté vers le rendement sera encore plus orienté etc. dans l'avenir. Il est incontestable que cette attente est fondée, mais nous ne pensons pas qu'une analyse plus détaillée puisse nous aider à préparer les lendemains. La question que nous devons poser en réalité, n'est pas de savoir quel est l'effectif que nous voudrions avoir, mais qu'en connaissant les tendances actuelles quels sont les changements essentiels auxquels nous pouvons nous attendre dans sa composition?

³² Au congrès jubilaire de l'Institut International des Sciences Juridiques en 1980, à Madrid, un des quatre sujets du congrès portait le titre: "Quel sera le profil des fonctionnaires de l'administration de demain?"

a) Généralistes — ou spécialistes?

Actuellement c'est le rôle des spécialistes qui domine dans l'administration hongroise. Avec l'élargissement des tâches de l'administration il y a de plus en plus de fonctionnaires disposant de diplômes d'études secondaires ou supérieures, ayant les connaissances nécessaires pour accomplir une certaine tâche, mais pas d'autres. L'administration a intégré un grand nombre d'économistes, d'ingénieurs, de professeurs, respectivement des cadres professionnels d'économie politique, de la construction, d'agriculture, ayant fait des études secondaires, pour résoudre des tâches de direction d'entreprises ou institutions, d'aménagement territorial etc. L'effectif de l'administration s'accroît surtout à cause de l'emploi massif des spécialistes, il y aura bientôt depuis cent ans. Le fondement professionnel des dispositions de l'administration a augmenté par là, en grande mesure, l'administration elle-même devint capable d'exécuter certaines prestations, directement. Or, le spécialiste n'est qu'une dent de l'immense roue d'engrenage qui tourne l'appareil, mettant en oeuvre les actions de l'Etat. Plus il s'approfondit dans l'exécution de son travail professionnel, plus il perd la sensibilité de connaître vraiment son entourage d'administration. Ce n'est point une faute, la tâche du spécialiste est d'agir dans l'exécution comme expert professionnel. Nous savons cependant qu'il faut aussi réunir les milliers de variétés de l'activité de l'administration et la diriger vers un sens déterminé. C'est le fonctionnaire de l'administration, disposant de connaissances générales administratives, de politique, sociologie, juridique et d'organisation administratives, le dit généraliste qui est capable de remplir cette fonction de direction et de commande.

— En Europe continentale, aussi chez nous, pendant des siècles le rôle du généraliste était joué par des juristes. En Angleterre, aux Etats Unis et sur la base de leur exemple dans la moitié du monde, au début, par des lettrés, donc des diplômés experts en littérature, histoire, depuis plus longtemps déjà par des fonctionnaires ayant fait des études de sciences politiques ou administratives. Le succès de leur activité a stimulé les pays d'Europe, après la seconde guerre mondiale, à commencer la formation de généralistes de nouveau type, car les juristes, à cause de leur formation unilatérale juridique, sont incapables de donner ce rendement dans l'administration active de bien-être et de prestation qu'ils pouvaient faire dans l'appareil exécutif remplissant la fonction d'autorité. En Hongrie, après les essais polonais et yougoslaves, nous nous sommes mis à temps à organiser la formation de généralistes. Néanmoins nous ne sommes qu'au début, la tâche est de créer les cadres d'enseignement supérieur qui assurent la formation au plus haut degré, de tous les points de vue.

Le premier grand changement donc dans l'effectif du personnel administratif est l'apparition et l'intensification du rôle du généraliste, armé de connaissances administratives modernes.

Ceci n'amointrit nullement l'importance des spécialistes, bien au contraire, libérés de leurs charges de technique administrative, ils auront la possibilité de faire un travail plus créateur.

b) Couches professionnelles — paraprofessionnelles dans l'administration

Toute l'élite intellectuelle du pays doit accepter un rôle de participant actif à l'administration, celle-ci étant la réalisatrice des objectifs d'intérêt public de la société, c'est-à-dire l'organisatrice du processus de la mise en oeuvre. L'administration cependant, en tant que scène de l'activité professionnelle principale, n'est pas attrayante pour tout le monde, pour des raisons en partie naturelles, en partie regrettables. Il est naturel qu'à cause de sa particularité, l'administration ne peut pas être, pour la grande masse des spécialistes, le lieu de travail idéal pour faire leur carrière professionnelle. Il est regrettable qu'à cause de la non — compativité des rémunérations, de l'irrégularité de la carrière, elle ne puisse pas garder même de la vocation pour le service public. En accélérant le processus déjà mis en route, nous devons absolument obtenir que cette dernière couche ne tourne pas le dos à l'administration et la qualité de l'effectif des spécialistes s'améliore notablement. La possibilité en est déjà donnée dès aujourd'hui, dans le cas des spécialistes cela s'impose. La distinction entre généralistes et spécialistes a encore le sens — en dehors de ce que nous venons de dire — qu'on peut prouver qu'il n'est nullement important au spécialiste de passer tout son temps de travail dans l'organisation de l'administration. Il est même plus avantageux que son emploi principal ait lieu aux endroits typiques de l'application de sa connaissance spéciale (le médecin à l'hôpital, le pédagogue à l'école, l'économiste, l'ingénieur à l'entreprise) étant donné que d'être avec des collègues, agit favorablement sur l'enrichissement des connaissances professionnelles. C'est en le reconnaissant et le sentant que s'est établie la pratique — surtout dans les administrations plus haut placées — que le spécialiste renforce et cultive ses rapports professionnels dans les cadres d'un emploi secondaire, ou donnant des leçons, dont profite aussi l'administration, à cause du renouvellement constant de ses connaissances.

La formule peut aussi se renverser, et nous savons que ceci se fait également, surtout aux échelons plus bas de l'administration : le spécialiste accepte un emploi partiel dans l'administration. Cette tendance croissante à l'échelle internationale a plusieurs avantages, sans parler des points de vue professionnels. Avant tout cela réduit les frais de l'administration, et les expériences prouvent que le spécialiste, à l'emploi partiel peut accomplir la tâche, pour des salaires moindres, à laquelle lui, ou son collègue a été employé auparavant pour des salaires complets. En outre, cela rend attrayante l'administration pour les meilleurs spécialistes. Dans le cas de spécialistes à l'emploi partiel, la question de la fluctuation ne se pose même pas.

Nous avons analysé jusqu'ici la mise en présence des couches professionnelles et laïques dans l'activité de l'administration. La couche laïque représente les citoyens qui peuvent participer en principe à la gestion des affaires, au contrôle de l'exécution des mesures prises et à la préparation des décisions. En soulignant de nouveau l'importance de cette question, nous voudrions attirer l'attention aussi sur l'importance des deux contrastes figurant au sous-titre. Dans cette formule le professionnel expert en administration, ou ayant appris ses règles, attaché à celle-ci

dans le cadre de l'emploi (généraliste ou spécialiste) figure d'un côté, et le consultant d'occasion de l'autre. La résolution commune du Comité Central et du Conseil des Ministres de 1971, ayant analysé la situation et les tâches de l'administration, a appelé à constituer un réseau de consultants. Ce qui fut fait, hélas, d'une manière assez disparate : la possibilité massive de la prémiation des dirigeants mis à la retraite de leur activité opérative fut créée, pour compléter leurs pensions, alors que la création de l'autre côté, désigné dans la résolution, de celui du réseau des conseillers d'experts scientifiques, se fait encore attendre. Le savant, inexpert en administration, en politique administrative (donc non professionnel), mais disposant de connaissances éminentes dans les divers domaines de la science (donc il ne peut pas être laïque), joue déjà un rôle considérable dans nombreux pays du monde (dans certains domaines aussi chez nous) dans la prise de décisions de l'administration. En général, le conseiller scientifique est l'expert de confiance de celui qui est au sommet. Le consultant est personnellement en bons termes avec le dirigeant qui, pour cette raison, est capable de coopérer avec lui. Le consultant indépendant des contradictions d'intérieures de l'organe administratif sert d'intermédiaire entre la science et le dirigeant, la science, cultivée dans les instituts de recherches, aux universités, mais dont les résultats, à travers les systèmes de comités, sont loin d'arriver aussi efficacement jusqu'à la prise de décision qu'avec l'entremise du consultant neutre.

c) Politique des cadres

L'élaboration de notre politique des cadres administratifs, est également la tâche des années qui viennent. L'administration est une grosse entreprise unie, elle emploie plus de trois fois le nombre de tous les travailleurs de la plus grande entreprise du pays, les Usines Sidérurgiques et Métallurgiques de Csepel. Cet immense mécanisme ne peut pas se développer qu'avec une politique de cadres unie, dirigée du même centre. Il est intéressant que dans notre administration, constituée par ailleurs d'une manière centralisée, la direction du personnel est la plus décentralisée. Ceci empêche même la répartition plus équitable des ressorts, car les organes centraux ne prennent pas la responsabilité de la direction s'ils ne peuvent pas intervenir dans le choix des cadres qui font l'exécution. Le mouvement du personnel de l'administration locale ne se rencontrent dans aucun centre, ainsi ils ne sont pas non plus coordonnés.

Une direction centrale de la politique de cadres administratifs serait d'autant plus nécessaire, car les dispositions à prendre dans l'intérêt de l'amélioration de la qualité sont impensables sans un tel organe. Pour mener à bien une politique de sélection plus consciente, une tenue de registres centrale est indispensable; pour la mobilité planifiée élargissant l'horizon et enrichissant les connaissances — une direction centrale; pour la rationalisation du perfectionnement varié, l'accroissement de l'efficacité — une coordination centrale. Pour établir le système uni des exigences, unifier les conditions de salaires, pour élaborer le système de qualification basé sur des

critères objectifs, créer le modèle moderne du système de promotion, pour suivre d'attention l'application pratique de tout cela, un organe centrale de l'administration serait nécessaire qui ne s'occuperait que du mouvement des cadres administratifs et de leurs affaires personnelles. Connaissant les expériences d'autres pays, il n'y a pas de doute que cet organisme se crée aussi dans notre pays.

Положение государственного управления в настоящий период и тенденции его развития в Венгрии

Л. ЛЕРИНЦ

Задача науки государственного управления состоит не только в отражении положения государственного управления, но и в стремлении к установлению тенденций развития. Автор настоящей статьи пытается выполнить эту двойную задачу: он представляет и оценивает венгерское государственное управление, сопоставляя его с административными системами развитых стран, с другой же стороны, показывает те области, в которых ожидается развитие.

В этом плане автор анализирует взаимосвязь между представительными и административными органами и деятельность органов государственного управления по формированию политики. Автор обращает внимание на то, что среди задач государственного управления в будущем на авансцену опять будет выдвигаться контрольная, санкционирующая деятельность. Автор отмечает и то, что ключевыми вопросами совершенствования венгерского государственного управления являются повышение квалификации персонального состава и разработка системы служебного продвижения в области административной деятельности.

The present state and development trends of public administration in Hungary

L. LŐRINCZ

A task of the science of public administration is constituted not merely by the fact as to describe the present position and state of public administration but it also has to strive to establish the development trends as well. The present study has undertaken to meet this double requirement: it introduces, illustrates on the one hand, and offers an evaluation and appreciation as well of the Hungarian public administration by comparing it with the public administration systems of other developed countries—and, traces on the other hand, the perspective development trends to be expected.

Within this framework, the present study analyzes in particular the inter-relation among the representative organs and the organs of public administration as well as the policy-formulating activity of public administration organs. The author of the study makes a hint that from among the tasks of public administration the control and sanctioning activity will, in the future, come into prominence again and will increase to a considerable extent. Furthermore, he also indicates that the key-issue of the modernization of the Hungarian public administration is constituted by the improvement of the qualification and erudition of the permanent staff and the elaboration of the public administrative career-system.

Socio-legal change and social conflict

A. SAJÓ

Research officer

*Institute for Legal and Administrative Sciences of the Hungarian Academy
of Sciences, Budapest*

Socio-legal change is social change where the law has relevance in the process of change. Sometimes law is used only to reflect and consolidate social changes; in modern societies it is often used as a means of active change. Why, when, and under what social circumstances is law used in the process of social change, and what are its functions in that process? In answering part of these questions and concentrating mainly on pseudo-changes and disguised socio-legal changes, the paper uses the social conflict theory perspective. Accordingly socio-legal change is explained in terms of social conflict. The conflict receives a legal dimension when it is of societal or political relevance, or the parties to the conflict escalate the conflict to the political level. Apparent exemptions to the model (as the neutralizing avoidance of direct political confrontation or issues of change kept at purely technical legal level) are analyzed. Changes in legal rules are discussed as temporary settlements of social conflicts.

Legal rules and the law in general may have different roles in the processes of social change. Considering the relation between the function and use of the law and the social relations, there are at least four typical relations:

1.1. The legal rule is used to perpetrate the “original” social situation;

1.2. New rules are enacted or earlier prescriptions are amended in order to safeguard the “original” social situation;

2.1. The new regulation sanctions and legitimizes the requested (changed) role expectations;

2.2. New rules are enacted which prescribe new role expectations (transformation through law);

The difference between 2.1. and 2.2. consists in the active use of the law, *viz.* in the first case law is used to consolidate a socially established custom, role, or a social change which has already taken place. In other words, law may either reflect change or as in 2.2. the law may be an active agent and means of social change or transformation.

This paper is concerned with one of the more interesting problems to emerge from this relation: why, when, and under what social circumstances is law used in the process of social change, and what is its function. By social change we mean the making of a new social equilibrium for the same social structure; the term social transformation is used to denote the creation of new social structures. A socio-legal change is a change in the law which results, accompanies, or reflects social changes and transformations. Social change and transformation are considered as processes of social actions (which do not imply goal-oriented action).

The present paper applies social *conflict* theory perspective to interpret processes of social change. Accordingly, social conflict is considered the basic source of socio-legal change. Marxist theory holds social conflict, in particular class struggle as fundamental to social development. Georg Simmel emphasized the importance of conflict in a more group oriented sense for understanding society: “An absolutely centripetal and harmonious group, a pure ‘unification’ (*Vereinigung*) is not only empirically unreal, it would show no real life process. The society of saints which Dante sees in the Rose of Paradise may be like such a group, but it is without any change and development . . .” (Simmel, 1971. 72.).

An analysis of socio-legal change requires the analysis of those who participate in conflict, as well as the consideration of situations and elements which determine the outcome of conflict. Conflict is social action, and social action in this context is the actual act of the social subject localised in space and time and “aimed at the transformation of the existing social situation and at altering the needs and goals of the subject”. (Harin, 1980. 22.).

In relation to socio-legal change, conflict is not limited to the making of a new legal rule. Conflict is reproduced during the implementation of the new rule. Certainly the reproduced conflict will differ from the “original” one as the new rule creates altered relations of power between those who participate in the conflict. In any case, socio-legal change, as a rule, never ends with change in the text of the law, notwithstanding the preeminent role of textual changes in the process of socio-legal change. An adequate description of socio-legal change should embrace the stage of realisation or implementation of new legal provisions, too. It is quite common for those who control power to reverse the changes apparently won at the textual level; and this is done exactly through enforcement and implementation. On the other hand, if the socio-legal change was aimed at control or suppression of a structural change which might be endangering the dominant classes or groups, the “original” social conflict may be reproduced. In this case the suppressed or controlled interests, groups, movements, etc. resist or evade the implementation of the new rule. Among the many examples one may cite is that of welfare services which are often institutionalised as a means to deradicalize social movements. In many Western societies social welfare became a new focus and, at the same time, a new target of radical change. “. . . (E)ach successive effort to impose social control may change the bases for resistance, and may change its forms, but the defiance always erupts again.” (Piven, 1981. 505.).

The present use of the conflict approach is not accidental. It has the advantage of solving the now “classic” sociological antinomy concerning the sources of change. It is well-known that functionalism has dealt with change as the adaptation of the social system to the exterior environment. As Parsons understands it, a society is either internally integrated to a great degree or it dissolves. “Functionalism sees no significant differences in the nature of . . . active resistance to society. Only a marginal reality is assigned to those who *oppose* social establishments actively and who struggle to change its rules and membership requirements.” (Gouldner, 1970, 427.).

A structural explication of social dynamism emphasizes those inner social contradictions which incite social actors to alter or defend their positions: this constitutes the inner source of change. In this case even if a society apparently accommodates itself to purely exterior circumstances it is in fact one or other social actor who changes his position. This is, of course, due also to the stimuli of the exterior circumstances. The effects of the exterior circumstances are non-automatic; they result from the given relations of power and they are realised in the process of human activities.

The above is of axiomatic value in the study of social change, if theory building in sociology is not to become esoteric or hermetic. The problem with mainstream sociology is that “human nature was purged of the diversified passions imagined by Hobbes, and came to be understood by a single dominant need, the need for acceptance by the group. Hence the normative consensus that was society became the internalized norms of the members of society. If that was so, it could not be people who made and remade society, but it was society that made and remade people.” (Piven, 1981. 495.). As Marx put it: men make their own society but under definite conditions or circumstances (*Bedingungen*).

The possibilities of some kind of change are always present in a society: “for the simple reason that domination is never complete”. (Piven, 1981, 499.). There is no perfectly integrated system which assures that the established harmony would never be dissolved. Even when a system works completely in accordance with its built-in program the above dissolution will appear as a built-in mechanism. In a class-society, that means the perpetuation of the power-relations and consequently the increase of the existing differences. All these, contrary to the behaviour of a self-regulating cybernetic model, tend to increase the chances of the dissolution of the social system. Whenever a given relation of power is established and determined, only existing and accessible power resources are taken into consideration and only access to these resources is regulated. Due to *external* and *internal* events (the latter includes human actions, too) the importance of the resources changes and new resources become accessible. The emergence of new resources constitutes change in the social or sociological sense as it is the result of human actions. New resources may result in new power relations or may at least question the existing distribution of power. The pre-existing regulations may become obsolete. Marx describes and analyzes a classical socio-legal example: the case of the Rhenish *estovers*. (Marx, 1957. 28–57.) Under the feudal law (in Germany as well as in England) it was custom of the realm the common of *estovers*. At the early period of the industrial revolution in Germany the importance of timber increased and *estovers* became dysfunctional in the capitalist economy. Other *social* factors (poverty, the wave of delinquency, the insecurity of landlords) also contributed to new legislation which made wood gathering a criminal offence. While, in this case, the re-examination of the custom was clearly a step taken in the interest of the power holders, in many other cases the process of revision is carried out or is

initiated by the oppressed. In both cases, the above “revision” of the existing rules and institutions constitutes the focal point of socio-legal change.

Notwithstanding the importance of great personalities, charismatic leaders or élites in the process of change and transformation, there is no privileged social medium of change. A social change may occur as these result in conflict between any social actors. There is, however, no social change without conflict, as social change by definition involves change in existing social positions. Change brings losses and gains—and losses, or even the reduction of benefits, are hardly accepted without conflict, particularly when that change is the result of technological innovation, new values and *resources* (goods) are created. Some of these are produced without belonging to a pre-existing pattern of distribution. One can “appropriate” these goods without taking them away from somebody else. Such a free appropriation is unacceptable if it results in a new distribution of power: It brings therefore the seeds of new conflict. That the rich get richer is no longer taken for granted after a while. While the amount of resources may increase, power as human relation does not. Power is a zero-sum game: the acquisition of otherwise neutral resources may result in the diminution in power of the other party.

The zero-sum nature of power does not mean that all social conflicts are zero-sum games by definition. Conflicts may end in agreements which are mutually beneficiary (in a non-power dimension). This holds true even for unequal or uneven deals.

A last important aspect for a better understanding of social conflict as the core element of social change consists in the subjective evaluation of conflict by its participants. In the process of turning a social conflict into legal issue, the relevance of the conflict or problem is particularly important to political domination.

Different types of conflict are relevant to socio-legal change in varying degrees. In some cases conflict evolves because the actors cannot get to the resources without limiting or obstructing the access of others. This is the most common source of socio-legal change. Competition is another primary source of conflict. A different initial arrangement prevails here. In the latter case, the access to resources is theoretically unhindered by hierarchic structures or superpositions and other recognised inequalities. In competition rivals’ access to resources is not realised at each other’s expense, but on the basis of an objectively measurable level of achievement. This type of conflict may sometimes need legal regulation and therefore the regulation will be an integral part of the change. The legal regulation of the competition will, however, end with the establishment or safeguard of privileges or monopolistic positions. Socio-legal change which is prompted by conditions of competition will hardly ever change the given social structure.

A less formal element which decides whether conflict will become a socio-legal problem is that of its societal relevance. The higher the societal relevance of a conflict, the more the chances of its “legal treatment”, because in modern political systems the societal relevance has a more or less direct influence or effect on the mechanism

representing the societal community in its inner and outer relations. This mechanism is essentially political in modern societies.

Conflicts ending in change and transition may initiate in the most different spheres and at different levels of society. Local conflicts, conflicts related to the interests of well defined groups, or those which are strictly limited to a subsystem of the society may all have societal relevance. Conflicts at all levels of social life may therefore receive societal reaction and legal regulation. Some spheres of social life have direct or objective relevance for the relations of domination. In other cases the actors in a local conflict are related to participants of a societal, politically relevant conflict or to parties politically participating in the societal conflict. Local forces favoring reforms are often losers in their struggle against supporters of local customs. They are inclined to have recourse to their political allies at the center and use the political (law-making) influence of the latter. They “correct” the customary behaviour of their opponents by relying on newly enacted laws.

The importance of local conflicts is even greater than the above suggests. Local conflicts are often replayed in other (local) communities or levels. The same type of conflict is repeated between employers and employees at different plants day after day; and between producer (or public utilities) and consumer in every locality. There exists an objective possibility of raising similar local problems to societal level. Locally isolated forces which are losers when isolated, may give a societal impetus to their needs and grievances by combining their strength through representation. In this case conflicts which otherwise may bring only local changes, if any, may receive societal dimension. This obviously increases the chances of a “legal treatment”. Modern centralized societies which aim at uniformity and equality favour this tendency because differences in conflict-solution at local level may result in social inequalities and confusion. Such disorder is necessarily of societal relevance as it may disturb the expectations and activities of those who are not parties to the local conflict. The outcome of local conflict is also important for the socio-legal change because it may influence the legislation as a model or argument. Moreover local outcomes become established practices and they are often reified; the legislation has to take that into consideration when setting a new pattern of behaviour. Laws are often not more than the codification of local customs: as Stutchka put it, even revolutionary legislation is nothing but a generalisation of already known relations. Certainly the selection of the custom or individual relation depends on the choice of the power holders. Even if the privileged and rulers choose the slogans and values of the underprivileged they will interpret those to support the *status quo*. (Cf. Ossowski).

Societal or societally relevant local conflicts are not the only important for socio-legal change. Conflicts between movements or involving huge masses (at least through their representatives) are of prime importance; nevertheless individual conflicts (interpersonal conflicts), esp. those which have legal form are also of some importance in the process of socio-legal change. This importance is, however, limited as “the major member-units of modernized societies are collectivities and organizations rather than

masses of individuals". (Etzioni, 1968. 438.) Individual conflicts, even if they occur on a mass scale, often remain isolated and therefore they will hardly amount to changes on the societal level. Legal regulation and the administration of justice serve system maintenance exactly by isolating the individual conflicts. Bearing in mind this tendency, one can understand the popularity of Jhering's apparently radical slogan *Kampf ums Recht*. The reformist program of struggling for the implementation of individual rights is limited to actions which never surpass the boundaries of the given social system. The "fight" envisaged by Jhering means the realisation of rights already accepted and existing at least in the "law in books." One cannot deny the importance of such enforcement as this individual activity may consolidate the process of change. As mentioned above, without that effort, the concessions enshrined in legislation may be withdrawn through application. Also to be taken into consideration is that by granting individual rights, legislation often blocks the way of collective rights and therefore hinders social transformation (cf. Mathiesen, 1981.)

The individualisation of the change or the struggle for change is used also as a negative social technics. In the former case, the striving for change was welcomed by legislation as it conferred individual rights. In the case of "negative individualisation" the social acts or actors which are considered as subversive to the existing system are handled as negative or deviant individual acts and consequently the legal-textual change is essentially prohibitive. This, too, may result in change (and therefore in socio-legal change) as for example the total suppression of a tendency, increased dominance etc. As Schur observed in relation to the gay movement the way out of this individual ghetto is the organisation of the deviants. (Schur, 1980. 198.)

Some elements of what has been said above may already suggest that the social extension and relevance of the conflict which is so important for turning the conflict situation into legal problem (and subject to regulation) does not depend only on those involved in or attached to the conflict. The making of a social conflict into a legal problem depends on the social interpretation of the social situation. The development of the conflict depends on the tactics applied by the actors. The choice of tactics is, of course, dependent of the importance attributed to the conflict while the attribution is, in the last resort, determined by the objective nature of the conflict. The individualisation and local limitation of the conflict becomes in this respect part of the tactics of the rulers. On the other hand, coalition formation is also part of the tactics. A most important limitation to tactical choices is due to prior value concepts, namely: which means are considered as legitimately applicable at a given phase of the conflict. Beliefs about the proper role and possibilities of law may therefore influence the understanding of the conflict and ideas of the acceptable ways out of the conflict. On the one hand, these beliefs are to a great extent determined by the objective functions and achievements of the law in the given society. On the other hand, many beliefs have little to do with the practical legal experience but are partly historical remnants, ideological superstitions or elements of the general *Weltanschauung*. Moreover the evaluation of the law may differ from class to class (or even from group to group and

subculture). Notwithstanding the above differences the evaluation of the law as given in the dominant ideology of the rulers plays an outstanding role and it influences the understanding of the situation and the choice of tactics for all actors. (On the changes of the legal culture in modern, modernized and other contemporary social structures see *infra*, under the subtitle “Political system and conflict management”.)

The understanding and management of the conflict depends on the conflict dynamism. During the course of a conflict, actors, the resources, etc. are changed, too. This results in changes in perspective. As Berger and Luckmann emphasize, situations are not given but construed. In their approach conflict itself results from the differing understanding and interpretation of the problem and/or the weakening of the power of problem definition. As Seibel puts it: “the notion of problem situation relates to changes in the exterior or interior environment which influence the social system and call out for reactions which have no pattern of reaction or routine of action.” (Seibel, 1980. 99.). (Seibel’s approach seems to be limited not only because of its functionalism. The problem may arise also because the existing patterns are insufficient in the view of any participant in the situation.)

The chances of the law becoming involved in the process of a social conflict and change increase if the socially problematic pattern is represented by the law itself. In this case the new “deviant” interpretation of the situation has to confront the law itself.

The complete lack of pre-existing models and routines also increases the chances of legalization of the problem as law may offer analogous solutions and in legalistic cultures this always has the benefit of being considered as *the* general way of problem solving.

Political system and conflict management

In the legalization (i. e. in the articulation and handling of a social problem in legal terms) of conflict it is of outstanding importance whether the political subsystem is involved in the conflict or the political actors feel themselves endangered by the conflict. The choices of a political system for maintaining the existing relations of dominance depend on a great number of factors. This variety exceeds the limits of the present paper which is limited to outlining the specific selective process of involving legal change in the social change.

Robert Merton (1968) in his classic study treats deviance as the source of innovation. Consequently the core of conflict is to be found in the behaviour which deviates from the role expectations existing under the given relations of dominance. However, deviance is ascribed and as such it does not presuppose new or innovative behaviour. In the already cited example quoted by Marx (the criminalisation of the common of estover by the Rhenish *Landstag*) the innovation consists in the criminalization of a long established practice. The old behaviour is labelled deviant. As Montesquieu, quoted by Marx, put it: Il y a deux genres de corruption: l’un lorsque le peuple n’observe point les lois; l’autre lorsqu’, il est corrompu par les lois: mal

incurable parce qu'il est le remède même. (*De l'esprit des lois*. VI. ch. 12.). In this case the innovative behaviour is that which declared the estover deviant.

Of course in many cases deviance may appear as the real and only source of innovation. Lemert's (1972) theory on the normalisation of deviance supports this presupposition. Even more so as normalisation is often followed by changes first in the application of law (*desuetudo*) and then in legislation. A more complex view of the process offers, however, a different explanation. Whenever social acts are repressed by the social reaction which labelled the change as deviant the conflict is temporarily settled. The normalisation and the following legal changes are nothing but the revision of this settlement. (In other cases deviance is the continuation of the earlier pattern of behaviour against a legal prescription of behavioural change and normalisation of the deviance is only the legitimation of the former custom.)

A further inconvenience of the Mertonian perspective is to be found in its unilaterality. It concentrates on the deviant act without taking notice of the other active element of the conflict, namely the acts and expectations of the rulers or other non-deviants. In the Rhenish estover case it was the role expectation of the forest owners that had been changed and not the behaviour of the poor, which was nevertheless regulated.

Legal regulation always tries to interfere in human conduct. It does not mean, however, that the regulated acts (behaviour) are identical with the conflict-originating behaviour. The conflict may develop around values or material objectives. The output of a social subsystem (as the children for the family) may become the object of the conflict (and nobody would say that the child-producing activity is deviant in itself).

Fundamentally the process of social change will become legal when the conflicts which build up the process of change are of political nature or they are *transformed* into the realm of politics. This is not to say that all cases of legal change are of political relevance. On the other hand whenever a social transformation takes place behind the veil of legal change political overtones are inevitable. If a change goes "legal" it will have political overtones, yet not all conflicts related to change and turned into political will be treated as legal problems. This peculiar situation is due to the political nature of law and esp. legislation (Harin, 1980. 137–140.). The empirical reality makes this relation even more complicated. Law as a semi-independent, relatively self-contained subsystem is credited as being impartial and apolitical. It is exactly this self-contained nature that creates the possibility of disguising the political nature of the solutions adopted for the settlement of the conflict.

The political relevance of the conflicts which according to the present hypothesis are at the core of the socio-legal change, does not imply the unavoidable politicization of the conflict, i. e. these conflicts not always raise the issue of dominance or power-holding. On the contrary, for the rulers it is convenient to depoliticise and neutralise the conflict by making it understood and argued in legal terms. A further convenient consequence for the rulers of this type of problem-management should be mentioned, too. A "legal" problem is managed by a professional body which has the prestige of

disposing of special knowledge. Knowledge even if presumed or alleged makes the choices of the professionals socially respectable. Lawyers use apparently neutral arguments. They often rely on abstract values. However, their system of reference consists of the legal system which is something already given and therefore necessarily supporting the *status quo*. The social value of entrusting the legal profession with social problem-solving cannot be judged only on the basis of this abstract *status quo* orientation: in different political and social systems this tendency may have different meanings. It is also true that in post-industrial systems many or most people involved in the “legal treatment” of social problems are not legally trained and the technocratic orientation prevalent in these societies tends to replace the legal solutions with less formal and “more scientific” systems of reference. Differences are also due to the variations in the legal systems. It makes obvious difference for social conflict management and socio-legal change and also in the sense of depoliticisation whether the conflict management is mainly entrusted to legislation or the law application (and if so, it is mainly the judiciary or the public administration to deal with the problems of adjustment). The adjustment to the social changes by judge-made law is obviously the less “political”; on the other hand its direct social effects and conflict-managing capabilities are more limited.

In democratic political systems the chances of a conflict being dealt with through legislation are great if the problem is articulated by the actors of the political subsystem. Legislation is considered as the representative of the general (public) interest and this assumption is, though to considerably different degrees in different societies, not completely without foundation.

In the technocratically influenced modern (post-industrial) societies the non-legal professionals are in most of the cases able to neutralise and block requests for change. The arguments are mainly functionalist: the given tendencies of change and esp. those of transformation are declared as irreconcilable with the given operation of the society. As Goldthorpe points out referring to the development of social policy in England “the explanation of the growth of such [welfare] provision is ultimately to be given not in terms of the ideas and beliefs of individuals . . . but, rather, in terms of the objective ‘demands’ of certain social situations which are seen as virtually imposing particular courses of action.” (Goldthorpe, 1962. 50.). As legislation considers itself as being above the particular interests, conflicts or at least their legislative outcome, are no more considered as conflict of interests. The legislature will represent itself in front of the public as the emanation of societal unity and legitimated by the democratic procedure of law-making.

It is exactly here that the “legalisation” of the process of social change earns its social meaning and it is because of this relation that in most of the cases socio-legal change means limited social change only.

A socio-legal change has good possibilities of being societally accepted. The generality and political legitimacy of the law as well as the coercive power of the enforcement apparatus are responsible for that efficiency.

If a social conflict is transformed into socio-legal change the circumstances of the change are transformed, too. The change takes place in a particular legal environment. This involves the appearance of new special legally oriented conflicts of change. The legislation has a formal monopoly of change and the legal system provides the participants in the conflict with new conceptual and institutional framework. This framework suggests some kind of unity for the opposing parties.

It would be one-sided to characterize law-making as a change-limiting mechanism. Law-making is an active element of the process of change as legislators do more than merely selecting from the positions articulated in the conflict. The legislator does much more than fixing the existing relations; social relations are never completely established. The facts and relations are partly created by the future-oriented decisions even if those decisions are taken as if the future facts were already established. The legislation, even if its societal commitment is far from being non-partisan, makes active decisions. Legislation also contributes to the process of change by providing the actors with specific legal categories which express the social relations in a special, distorted yet "common" language (i. e. common for the confronting parties). Due to this perceptual contribution the legislation liberates itself from the charge of favouring party interests. Would be the case otherwise the law-breaker might legitimize its deviance as being only the breach of unilateral interest and not of general will or pure (in modern terms: scientific) reason. Whenever it remains clear whose law would be broken the conflict will remain unsettled. (Gusfield, 1967. 178.). The efficient presentation of the result of the legislation as being the emanation of the general will or interest diminishes or abolishes the resistance (or will) to change. The societal community will become the adversary party; in this case the social movement has to challenge politically the whole society which is extremely difficult.

Why is it so attractive for contemporary societal guidance to settle social conflict and control social change through change in the law? It is part of the tactics of repressive tolerance to involve oppositional groups in law-making. (Cf. Mathiesen, 1980.). The advantage of the involvement consists in the attenuation of conflicts by offering possibilities of articulation for the interests of the oppressed and the minority. On the other hand this type of conflict reduction diminishes the chances of wide-spread social conflicts leading to social transformation. In this situation Western radicals have to use civil disobedience to defy the integrative legal mechanism in order to challenge the system.

So far no word has been said about the relation between law and the social problem which created the conflict and requires change. Hall offers a useful typology for the different institutional changes which might be applied to socio-legal process. He distinguishes between innovation, development, and reform. "By *innovation* we mean the introduction of a policy which . . . calls for the entry of the State into a new field of social action . . . By *development* we simply imply changes in social policy which arise from alterations in the scale or range of an existing provision . . . In [the case of reform] the change is neither an entirely new departure for the State nor a development . . . It

constitutes a new way of doing something which the State is already involved.” (Hall, 1975. 19.).

An innovation most often poses the question of legitimacy and jurisdiction. Is the State entitled (has the right) to regulate the problem? (Or in a different setting: would it not be the duty of the State to intervene and make provisions?). A classic example of the above is offered by the 19th century reluctance of the judiciary to intervene in labour relations (they alluded to the sanctity of the freedom of contract). Development and reform also involve the legal sphere: development is a typical administrative reaction and it involves legal regulation at least to the extent of the regulatory needs of public administration. Both are limits to change as development is dependent on the existing administrative machinery, and reform is decided and carried out by the State. Therefore the chances of apparent or pseudo-change are increased.

Parliamentary democracy has a built-in mechanism for the selective perception of social problems. In Dahrendorf's opinion parliamentary democracy implies the following assumptions of operation: 1. differences in interests and opinions are inevitable; 2. parliamentarism should therefore concentrate mainly on the forms of conflict instead of on its reasons; 3. the creation of institutions which offer compulsory ways of expression for the groups in conflict; 4. the establishment of rules of the game which are acceptable for all parties in conflict as none of the parties benefits or is disadvantaged. (Dahrendorf, 1969.).

Under these circumstances the ruling political groups are inclined to block or “domesticate” the social changes and assert their own plans of change.

The transformation of a change related conflict into socio-legal change depends on the *intensity* of the conflict too. Conflicts may have a wide range of forms from bargaining to armed clash. Low-intensity conflicts hardly ever amount to legal change and at the other extreme armed constraint and brute force will not be interested textual legal changes. (The changes or compromises due to the armed conflict are most often sanctioned by law: in this case the change in the law is only successive to actual social changes).

Civilization itself cannot ban the use of brutal force in solving social conflicts; modern history, however, proves that the use of force cannot offer standing social solution to social problems. It offers only a changed relation of power where a new pattern of social arrangement can be established. After the Peterloo riot in 1819 the English ruling classes never dared to solve social conflicts by relying on armed mass oppression. “(W)e may say that in the annals of the ‘free born Englishman’ the massacre was yet in its way a victory. Even Old Corruption knew, in its heart, that it dare not do this again. Since the moral consensus of the nation outlawed the riding down and sabering of an unarmed crowd, the corollary followed—that the right of the public meeting had been gained.” (Thompson, 1963. 710.). Generally speaking a victory achieved by brute force does not amount to automatic enforcement of the ideas of the victor; to provide for the needs to change will yet be of his choice. On the other hand some movements may consider the legally (constitutionally) established ways of

social conflict resolution (including that of legislative change) completely hopeless and they will press for extra-legal settlements.

Exclusion and total integration are only the two extreme poles: compromise is the most common outcome. Compromise may have different meanings in this connection as it embraces not only some kind of give and take between the opposing forces but also a differentiated solution of the social problem. The new relations are established to an extent but it is exactly the legal regulation that depoliticizes these changes. There is new regulation yet it is restricted to a given subsystem and it is without directly politically relevant consequences. (E. g. that was the typical outcome of the long struggle for the separation of ecclesiastical and secular powers with the enactment of civil marriage and education).

In many cases politically controlled legislation contents itself with allowing (tolerating or authorising) the given social subsystems (e. g. the industry) or the local communities to regulate the given situation. Whatever may be the dangers of such practice for the unity of the legal system, the practice is widespread. While at the political peaks of legislation political reasons and slogans prevail, at lower legal levels (and at the level of corresponding subsystems, etc.) and in the normative practice (e.g. of the organisations) a lot is taken back or on the contrary, considerable adjustments to change are arranged.

This type of division of labour is mainly related to the “professionalisation” of conflicts in modern society. It is part of the modern social contract that fundamental conflicts should be channelled to the political subsystem. Other conflicts (which are not recognised or viewed as fundamental) whenever they appear in a given subsystem are cognised and articulated with difficulty. The efficient articulation of an interest requires professional articulators: most of them are members of the political subsystems. They articulate interests in political terms. This translation into politics is highly dynamic, vitalising, but also distortive. Modern class, strata or group consciousness presupposes organised representation. “Organised” in this connection means people acting in organizations.

As there is a separation between the subjects of a consciousness (the actors of a conflict situation) and the representatives (in German: *Träger*) the process of change and socio-legal change, too, will depend on these *Träger*. The development of the conflict depends considerably on how the organised representatives perceive and articulate the changes in the subsystems. It will depend on them whether the related subsystemic conflict will be transmitted to the political arena. It is exactly in these organizations that the change is made conscious and it is often the case that even the actors of the actual conflict are thus made conscious of their hidden struggle. Changes are often banned at the local or subsystem level and it is only after a feedback realised by the ulterior initiative of some kind of political center or movement that the actors of the change are mobilised for the conflict. This is the case with consumer protection, environmental damages (cf. Handler, 1978.) women, or gays and other deviants (Schur, 1980.). This mechanism which presupposes the above feedback is selective by

definition. The central political organizations and organised central political actors are ready to observe those changes which are relevant for their own power struggles; these are amplified. Some changes are considerably distorted, while others will be recognised only very late, when the conflict is so intensive that it is already endangering the political or societal equilibrium.

The validity of the conflict-model

The above model is not complete as it deliberately omits the role of the bureaucracy in the socio-legal change. The bureaucratically organised public administration adds a particular feature to the modern socio-legal change by organisationally distorting and partly monopolising the process of change. The analysis of the bureaucratic momentum exceeds the present limits. (For that analysis see Sajó, 1981.).

The peculiarities which are due to the omnipresent activities of public bureaucracies do not invalidate the model since the administration is part of the political system. A more essential objection to the model may be raised by emphasizing that in a number of societies it is not the state that constitutes the core element of the political system. Notwithstanding the growing or central importance of parties or ruling elites only the state disposes of that apparatus which is able to operationalize and implement the “domesticated” change. And given the dependency of this apparatus on law it is inevitable that most of the societally relevant processes of change and the related conflicts involve the state and its regulation.

A second essential objection may concern the central role attributed in this model to the conflict. It is obvious that one cannot empirically prove the presence of a conflict for any given change in the law. Some secondary conflicts may always be present even with the most technical legal change (as e. g. a bargaining between two administrative agencies or two subcommissions or legal scientists in the process of legislative drafting), yet this has very little to do with the regulated social change and the involved conflict. In many cases the law-making apparatus simply notifies that the legal solution has been tendered obsolete by the facts and events of social life. In this case the officially declared and accepted legal values contradict the values which are still held by the old legal rule. The legislator simply adjusts the legal system to the system's principles and the reality which fits these principles. (Not much conflict is to be expected e. g. when the extension of damages to pain and suffering of bride-elects for being victims of breach of promise to marry is at stake.) The process of socio-legal change embraces a more complex process than the above microchange. This small change in the law is part of a social conflict which was already solved or restructured by a more essential legal change (in the above example the changes in the understanding of human suffering and, beyond that, the increased protection of the otherwise weaker party as reflected in the concept of damages extended to non-corporeal relations).

Many secondary legal changes extend and implement the more essential legal solutions (as e. g. the principles of a constitution or a code for a particular legal text which is amended to conform to the higher legal source) in special branches of law or concrete relations only. This activity is part of the realization of the social change and a consequence or even the continuation of the original conflict. At this stage of the process the conflict will be reduced to debate between lawyers or among the legal profession (engaged in rearguard action) and the new legal text passed by the legislature (law-making authority) which consolidates the change. However, the activity of the legal profession is not purely system-conservative: it is often in the guise of legal micro-changes that a more radical socio-legal breakthrough is prepared. E. g. the administration of justice may incidentally accept and consolidate social changes on a case by case basis. The changes are made societally acceptable only afterwards and as the result of a struggle which took place on a different level. The taking into consideration of gratuities by Hungarian courts provides an example. In the sixties the courts were reluctant to accept gratuities as income. In the seventies social practices normalized tipping; this was the result of a long and partly latent conflict. The conflict took place between the economic actors of an economy of shortage and also between different organizations and political tendencies which were for, or against the liberalization of the economy. The established practice of the courts to take into account child allowance was used (among others) as an argument in support of the legitimacy of tipping; the courts then followed the new social norm and awarded damages for loss of gratuities. On the surface much of the problem has been dealt with as a purely legal-technical issue: if a doctrine is valid in family law it should be applied in other branches of law. Behind the above microstructural modification in judicial practice one can see the echo of the fundamental change of legitimising the “second” economy.

Changes in legal rules as temporary settlements of social conflicts

Social stability or the subsistence needs of society cannot endure permanent conflicts. The end of a conflict rarely means the physical annihilation of one of the parties nor the complete solution to the original social problem. “Conflicts are suppressed, end in compromise or are ‘adjusted’ or ‘displaced’ and channeled away by safety-valve institutions providing substitutes.” (Coser, 1968. 156.).

Given the further existence of the original basis of the conflict the legal change becomes of particular social importance for the above conflict “solution”. The legal change which is intended to end the process of change may alter the rules of the game, the positions in the conflict, and consequently the relations of power, yet it cannot ensure that the conflict will not continue in one form or another. The forces which were successful on the level of law-making have to continue their struggle on the level of law-

application (implementation). The apparent solution offered by the change in the law is only the starting point of this new conflict.

Comparing the aims of the legislation intended to settle the conflict with the actually accepted legal settlement one can distinguish among the following types of legal conflict-solution:

- a) corroboration of the already existing law (e. g. by adding new sanctions);
 - b) hidden change with the formal preservation of the earlier legal regulation:
 - ba) with the change remaining completely outside the sphere of law;
 - bb) with secret legal change (“adaptation” without textual change);
 - bc) with toleration of the existence of extra-legal norms by the authorities applying the law;
 - c) legitimate creation of new law: the new rules have purely symbolic function;
 - d) legitimate creation of new law: the new rules legitimize material social relations, i. e. the function of the new law is to recognize and reinforce a change;
 - e) legitimate creation of new law; the new rules create the new material relations.
- (By material relations we mean non-legal, observable, actual relations.) In this case the legal change fits in with a series of other changes which often amount to social transformation. (The acceptance of trade union rights in labour relations is a legal change which fits in with the transformation of the position of the working class in the period of monopoly capitalism. The problem of efficient social change through law—para d. and e.—requests separate study.)

Ad a.) Corroboration of existing law. The corroboration of the existing law may involve textual changes in the law without changes in the protected social relations, value etc. This type of intervention is well known throughout the centuries of legal history from the medieval corroboration of the law by the new emperors to early and modern compilation and codification. Lawyers tend to consider the latter as intensive legal change, it may, however, be limited to restructuring the existing legal material according to a different logic.

An important element in corroborating the existing social relations and the relative law is the change in sanctions. In this case ulterior and more extended state (administrative) activity is aimed at blocking the change. The changes in the law prescribe more intensive activities in the form of new sanctions: e. g. increased control (with new powers of search, etc.), more severe punishments for the same conduct.

The above changes which are intended to be limited to legal texts and state activities often surpass the boundaries of the legal. They influence other social subsystems, yet this does not mean a direct change in the social structure. A general increase in the severity of the punishment may result in social changes in an indirect and somewhat covert way. It is enough to recall the quasi direct transformation of the social structure (and the related possible change in the social system) due to an increase in the percentage of those who are ex-convicts or ex-forced labourers.

It is even more surprising that in extraordinary cases even purely legal technical changes (e. g. in systematisation) can lead to modifications in social activities. This is

illustrated by “secession” of copyright law from property law and that of industrial property from copyright, which were accompanied and partly followed by differentiations in the organisation and marketing of creative activity.

Ad b.) “Secret” adaptation. The image of the legal authority as being firm, resolute, and immovable is to be protected. Changes, if inevitable, are to be legitimised as being rooted in the traditional order; change is to be disguised by its integration into tradition. Law possesses surprising flexibility even when one can observe only indifference and unconcern on the level of legal texts. The famous analysis of Karl Renner proves that the social function of ownership may be changed without changes in the law of property. Thus, one is inclined to use a broad notion of law (or legal order) which embraces actions which are, at least apparently, legitimized by law. Using this broader approach it will be easy to realise where the change takes place. Social change is concealed in the shell of existing legal solutions aimed, perhaps, at different functions. A precondition of this process is the acceptance of existing circumstances with the attitude of an accomplice and also that the social forces take no cognizance of the conflict.

Ad ba.) The conservation of traditional law is made easier in the process of change if the rulers control normative systems other than the law. Under certain circumstances it might seem more attractive for the rulers to settle the conflict in a non-legal sphere. Using such tactics they can avoid the making the subsystemic change into societal change giving it societal relevance. The use of the law always involves the danger of making the conflict and the change too “public”.

As mentioned above the intervention of the state in social change and conflict management generally increases the chances of legal regulation. In socialist countries, however, it is also clear that the activity of the state cannot be considered as a purely legal issue. The state fulfils its functions by extensive directly material intervention which surpasses the limits of such pure societal guidance which may content itself with the promulgation of laws. It is considered the task of the socialist state to play a prominent role in the process of change. In order to fulfil that task the state is using its large economic, cultural etc. resources, and also its ability to reallocate resources, etc. All these activities are only partly controlled by or exercised through law. It is therefore of outstanding importance for the dynamics and outcome of social change here, that a considerable number of the transformative processes are kept *outside* the law.

In socialism a special borderline case of settling social (and esp. economically relevant) conflicts is of paramount importance, namely the use of extra-legal yet state issued normative solutions.

Already at a stage of much lower state participation in the economy Kelsen (1925) characterised the state by calling it King Midas: whatever is touched by the State will become legal. Today’s Hungarian economic policy is using extralegal normative impulses. The changes occurring under the influence of these signals are considerable. The efficiency of the system is due to the hierarchic relations of the public bureaucracy which controls the economy. (It is this same bureaucracy which issued the

non-legal rules). The system of economic management is created by the law, its structure and most of its jurisdictions are defined by law. This law-based system enables the development of conflicts between management and economic (productive) units without offering legal rules for the settlement of the problems. (Other socialist economies or the Hungarian economic system at another stage of development may differ from the above.) The role of the law is “structure-stabilizing” through the creation of the complex organisational structure of the management. The processes of change (or, more precisely: of adaptation) take place outside the legal sphere, yet always presuppose the existence of the legal (and legally established institutional) framework.

Ad bb.) The above covert change, (ad ba) is neglected by sociologists of law. Legal sociology and even legal science seems more interested in another type of change without textual modification. The so-called *secret adaptation* is a socio-legal change which relies on law-application. The change concerns mainly the law and it is carried out in the sphere of the administration of justice *lato sensu* (i. e. including administrative justice). The main actors in this change are professional lawyers and notwithstanding their efforts to hide the change they often act on the basis of some authorisation which is to be found in the legal system.

Law-application as a means of hidden change has a long history. In its modern continental form, it started at the turn of the century with *Freirechtsschule & Co.* Partly as a result of the theoretical contribution of the sociology of law, law application gained in social acceptance as a means of micro-adaptation to social change. The favourite contemporary arguments in favour of the approach are: fast reaction to change; low-cost direct information; reliability of information; participation in the process by the interested parties. The counterargument emphasizes the impossibility of taking into consideration the social consequences in individual cases, and the injustice and dysfunctionality of the social effects which affect society unevenly. The legitimacy and acceptance of judge-created adaptation to change further decreases as the ruling ideology emphasizes centrally planned conscious change.

In the case of secret adaptation the judge (or administrator) considers the conflict between the new social situation and the old (outdated) law as a problem of *interpretation*. Generally, a judge will never admit that his decision is openly contrary to an established legal rule. Certainly when stating that his decision is in conformity with some legal rule he is not obliged to discuss the problem of the discrepancy of the new decision with existing rules. Legislation itself supports the adaptive efforts of the law application. The vague definitions, the open textures, “the general clause make(s) the code open, protecting formal legality”. (Eörsi, 1979. 479.). This openness provides an opportunity for us to consider the changed social reality.

Whatever the degree of freedom in judicial decision, the judge’s power to change will always be limited. He cannot initiate change. He has to wait until the conflict is brought to him. The legal adaptation realised by the court may also become part of the conflict process which ends with legislative change. The legal mechanism itself often

uses legislation to consolidate the advances achieved by the judiciary, or the unsatisfied social groups will bring their problem to the legislature to find remedy against the decision of the judiciary. (E. g. in California recent euthanasia and transplant of organ decisions invited the legislature to react: the judicial decision functions as catalyst, it may become a social challenge to public opinion and the political system.)

Conflicts arise not only between the legislature itself, and the application of the law (although their operation is basically interdependent) but also between the organs dealing with the application of law. (A typical early example of this is the common law-equity conflict with the rivalry of the different groups of lawyers.)

Ad bc.) The secret or *hidden change* of the law may take place in *non-legal settings* or subcultures with some consent or tacit allowance on behalf of the authorities. As bureaucratic control is not total even in highly centralized societies, normative systems may operate as a substitute for the law. In these subcultures socio-legal change means sub-legal change. These normative systems are passively or actively tolerated by the legal system (i. e. no action is taken against those living according to the rules of the subculture or in some cases the subcultural norms are even enforced by the authorities). Accordingly social changes may occur on the level of the sub-legal. Eörsi (1979.) uses the example of the *favela* in Brazil as the paradigmatic case for sublegal existence. In many towns in Brazil the poor rent flats without being engaged in any formal legal relation. The central political authorities, supposedly because of their inability to enforce the law, are not willing to interfere. There is an element of bargain in letting the non-formal regulation prevail. By allowing the existence of illegitimate buildings and payment of related rents the authorities may impose taxes. (In the Bulak district of Cairo the toleration of a “districtual” legal subculture makes possible the enforcement of some of the rules of the official—mainly penal—law: the local powerholders enforce the rules and help the authorities which have insufficient resources to comply with their duties. Cf. Naim, 1983.)

In the Brazilian squatter settlements a whole legal subsystem may develop. De Sousa Santos (1977.89.) describes this phenomenon—called by him Pasagarda law—as interclass legal pluralism: “one of the several forms through which the class struggle is fought in Brazil. In this instance class conflict is characterized by mutual avoidance (latent confrontation) and adaptation. Pasagarda law does not claim to regulate social life outside the settlement, nor does it question the criteria of legality prevailing in the larger society.”

The extreme pole of sublegal adaptation is to be found in those cases where the formal laws are evaded *with* the systematic support of the law enforcing authorities. The evasion amounts to a self-contained normative system and the evaded formal law is used only to create favourable circumstances for bribing of the authorities. The authorities abuse the law, refrain from applying the law, or even depart from the rules. All these activities allow changes in the subculture. Corruption is certainly not the only way to encourage the complicity of the authorities. The official tolerance of the (authority of) local leaders in exchange for partial law-enforcement by them, (the above mentioned Bulak case) is a variant of this.

In sublegal change the law exists only as a possibility of official intervention in the subculture or subsystem. To a certain extent the possibility of such intervention itself influences the process of change. Public complaints are nevertheless, often heard but the authorities lack the power or the will to intervene. The situation changes, however, if the adjustments on the local level are already politically dangerous. If the change does not bring with it danger of this type of "contamination", the law will limit itself to establishing the framework for illegality. By defining what is legal the legislature informs those living in the sublegal or illegal environment about the actions and risks which they should avoid (i. e. the legal sanctions, situations where control might occur, etc.). It informs them about who should be bribed.

The above extremes are quite common in developing countries yet some similar trends exist in other societies. Control by public administration is limited everywhere partly because of lack of resources and partly because such a control would be completely dysfunctional and intolerable. In socialist countries a new dimension of sublegal change has been developed. Insofar as socialist economies are economies of scarcity new positions of power develop. These new sources of power control the administrative distribution of resources (goods). The positions in administrative distribution are legally created monopolies. The monopolies may become the domains of illegal influences. Illegal activity related to the workings of the administrative machinery amount sometimes to a mass phenomenon and as such it may change the function and even the structure of society. (As the positional advantages related to distributive power are inevitably reproduced as long as the economy remains an economy of shortage, the illegality is only partially influenced by legal and administrative measures. The above measures are mostly half-hearted and the illegal practices, or even more often the conflicts over distribution, are normalised.)

The sublegal normative order may exist for a long time. Its long run existence is more common and more probable if it represents a traditional normative pattern. The centrally declared intentions and enacted laws which advocate change are often reluctant or not powerful enough to impose the advertised change. Law enforcement bodies prefer to close their eyes and leave the survival of the "outdated" unnoticed. The sublegal change may also go unnoticed because in the subcultural system there is no actor influential or interested enough to create a visible conflict.

To sum up the following phenomena of change, relevant to law yet evading it, it should be mentioned:

1.) The autonomous normative system of the strata opposing the ruling elites (classes). The law has to leave this unnoticed as public administration is too weak. (E. g. *favela*).

2.) Sublegal systems. The informal normative pattern is enforced or authorised through a bargain with the law enforcement agencies (e. g. Bulak district).

3.) Transitional sublaw. The authorities tolerate for a time the sublegal situation with clear emphasis on its illegality; intervention is possible. (In Eörsi's view, 1979. 490. poor dwellers in third world metropolises are in this position).

4.) Law is accepted, only to be evaded; through evasion a formally legal situation is reestablished. (Cf. Podgórecki, 1984.). In some historical periods of the socialist economy people had to engage in a series of illegal transactions which amounted to a normative order just so as to be able to get access to those services which constitute their legal rights.

5.) Self-regulating illegal normative system (e. g. the *mafia*).

The first step in the legalisation of the sublegal is the liberalisation of a given set of activities. In this case prohibitive rules are repealed. As Eörsi pointed out the dispositive attitude of civil codes led to the establishment of a very closed, self-reliant normative system of standardised contracts (and that means the consolidation of new monopolistic economic relations). The complete withdrawal of regulation from a field of activity constitutes an even more decisive step of social change. One may say that the socio-legal change in this case is realised by the abolition of law in a field of social activity. It is exactly by deregulation that the political and legal control contributes to change, it sanctions the new patterns and the evolving power relations by withdrawal. This withdrawal means that the legislating authorities recognize as competent the dominant powers in that social subsystem (group, etc.). This type of legal withdrawal is uncommon in a technocratic age.

Ad c.) Symbolic change through law. The open and emphasized textual change of the legal rules may be purely declaratory, i. e. without sanction as e. g. in the case of the enactment of a political declaration. One cannot rule out the possibilities of social influence in these cases. The value choices and political statements are ideological "facts" which may have effects on acts leading to change.

Legal changes which are only symbolic result usually in apparent social change only. In the legislative process, the appeasement of a party to that process results in purely formal or completely contradictory goals being included in the new text. The classic example of that is offered by Aubert (1979). He cites the Norwegian Housemaid Act. In many contemporary societies contradictory goals are enacted which paralyse the law. This is the case e. g. in the regulation of law enforcement. (Cf. Hall, 1975.368.).

The realisation of the socio-legal change can be accomplished on the level of hierarchically lower legal sources (by-laws).

The previously mentioned non-compliance in law application (in the guise of authoritative interpretation) may be considered as another level of withdrawing and making apparent the legal change. All in all, while everything seems to be reasonably settled in the new law and the trumpets of change are blown with full vigour, the will to conserve the existing relations is concealed by the ado about the new law. Real change is obstructed by the legal-technical inapplicability of the new law. This is perhaps an inherent feature of law and one of the reasons for the frequent recourse to law which is so typical of societies facing problems of belated development (Kulcsár, 1983.). More specifically as Thurman Arnold put it: "It is part of the function of Law to give recognition to ideals representing the exact opposite of established conduct. Most of its complications arise from the necessity of pretending to do one thing, while actually doing another." (Arnold, 1935.34.).

References

- ARNOLD, TH: *Symbols of Government*. New Haven, 1935.
- AUBERT, V.: *Some Social Functions of Legislation*. Acta Sociologica. 1—2/1966.
- BERGER, P.—LUCKMANN, TH.: *The Social Construction of Reality*. London, 1967.
- COSER, A.: *The Functions of Social Conflict*. London—New York, 1968.
- DAHRENDORF, R.: *Society and Democracy in Germany*. Garden City, N.Y., 1969.
- EÖRSI GY.: *Comparative Civil (Private) Law*. Budapest, 1979.
- GOULDNER, A.: *The Coming Crisis of Western Sociology*. New York, 1970.
- GUSFIELD, J.: *Moral Passage: The Symbolic Process in Public Designations of Deviance*. Social Problems, 1967.
- HALL, PH.—LAND, H.—PARKER, H.—WEBB, A.: *Change, Choice and Conflict in Social Policy*. London, 1975.
- HANDLER, J. F.: *Social Movements and the Legal System*. New York, 1978.
- HARIN, YU., A. (ed.): *Социальное действие*. (Social action). Minsk, 1980.
- JHERING, R.: *Der Zweck im Recht*. I—II. Leipzig, 1904.
- KELSEN, H.: *Allgemeine Staatslehre*. Berlin, 1925.
- KULCSÁR, K.: *The role of law-making in the modernization process*. Acta Juridica, 1983.
- LEMERT, E. M.: *Human Deviance, Social Problems, and Social Control*. Englewood Cliffs, N.J., 1972.
- MARX, K.: *Die Verhandlungen des 6. Rheinischen Landtags*. in Marx — Engels Werke, Bd.I. Berlin, 1957.
- MATHIESEN, TH.: *Law, Society and Political Action*. London — New York, 1980.
- MERTON, R. K.: *Social Theory and Social Structure*. Glencoe, 1968.
- NAIM, S.: *Mediators and the Mediation Process in the Boulak District of Cairo*. in Cain, M — Kulcsár K. eds.: *Disputes and the Law*. Budapest, 1983.
- OSSOWSKI, S.: *Class Structure in the Social Consciousness*. Glencoe, 1963.
- PIVEN, F. F.: *Deviant Behavior and the Remaking of the World*. Social Problems, 1981.
- PODGÓRECKI, A.: *A Glimpse of Polish Society*. Sociology and Anthropology. Departmental Working Paper 84—2. Carleton University, Ottawa. 1984.
- RENNER, K.: *Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion*. Stuttgart, 1965.
- SAJÓ A.: *Why do Public Bureaucracies Follow Legal Rules*. International Journal of the Sociology of Law, 1981.
- SCHUR, E. M.: *The Politics of Deviance*. Englewood Cliffs. 1980.
- SEIBEL, H. D.: *Struktur und Entwicklung der Gesellschaft*. Stuttgart, 1980.
- SOUSA SANTOS, B.: *The Law of the Oppressed: The Construction and Reproduction of Legality in Pasagarda*. Law and Society Review. 1977.
- STUTSCHKA, P.: *Das Problem des Klassenrechts und der Klassenjustiz*. Hamburg, 1922.
- THOMPSON, E. P.: *Whigs and Hunters*. New York, 1975.

Общественно-правовое изменение и социальные конфликты

А. ШАЙО

Общественно-правовое изменение представляет собой такое общественное изменение, в ходе которого право является релевантным. Иногда право используется для отражения и усиления общественных измерений, однако в современных обществах оно часто является средством активного изменения. В статье поставлены следующие вопросы: почему, когда и при каких общественных условиях использовано право в процессе общественного изменения, каковы его функции в этом процессе. Отвечая на эти вопросы, автор в статье (содержание которой, из-за ограничения объема, сосредоточено на мнимых и скрытых общественно-правовых изменениях)

применяет подход теории социального конфликта. Общественно-правовое изменение коренится в социальных конфликтах. Конфликт получает отражение в праве, когда политически он является релевантным или когда участники конфликта распространяют его на политический уровень. В статье представлены также явные исключения из этой модели: превращение в право как нейтрализация непосредственного политического конфликта, трактовка социальных проблем в качестве проблемы юридической техники и т. п. Автор рассматривает изменения в правовых нормах как переходное разрешение социальных конфликтов.

Changement socio-juridique et conflits sociaux

A. SAJÓ

Le changement socio-juridique constitue un tel changement social dans le domaine duquel le droit est de caractère essentiel et de grande portée dans le processus de changement. Le droit est utilisé, de temps à autre, à la reflète et à l'affermissement des changements sociaux, cependant, dans les sociétés modernes il constitue bien souvent un instrument et moyen de la modification active. La question peut se poser: pourquoi et quand, dans quelles circonstances sociales peut-il le droit être utilisé au processus de changement social et quelles sont ses fonctions dans ce processus? En offrant une réponse à ces questions, l'étude laquelle — pour des motifs de l'étendue se concentre en premier lieu sur des changements socio-juridiques d'apparence et d'ésotérisme — applique le point de vue de la théorie de conflit social. La racine du changement socio-juridique est à chercher aux conflits sociaux. Le conflit peut obtenir une dimension juridique lorsque il est de portée soit d'un aspect social soit d'un aspect politique respectivement si les parties participant au conflit étendent leurs conflits sur un échelon politique. La présente étude traite également des exceptions d'apparence du cadre de ce modèle telles que par exemple la mise et le rendement en juridique en tant que la neutralisation du conflit politique direct, ou bien le traitement des problèmes sociaux purement en tant que de nature de technique juridique. L'étude traite le changement intervenu aux règles de droit en tant que la clôture transitoire des conflits sociaux.

Конституционно-правовые вопросы системы источников права ВНР

П. Шмидт

профессор Университета им. Л. Этвеша, Будапешт

Система источников права развивается в теснейшей связи с ролью государства в обществе. Исходя из этого, автор рассматривает буржуазные концепции и доказывает, что существование «цивильного» общества, отделенного от политического государства, наделило право специфической функцией, неизвестной раньше в истории. Ее сущность заключается в том, что право описывает отграниченные от других форм движения общества процессы вмешательства и власти государства. Вследствие этого, однако, принципиальным становится вопрос о том, кто может создавать право, выступающее также в роли ограничителя власти государства.

В начальной стадии социалистического развития казалось, что данное общество является воплощением новой концепции государства, осуществится общественный контроль за государством, и право не будет иметь роли по ограничению государства. Автор настоящей статьи доказывает, что в ходе социалистического развития все сильнее будет звучать — но не на основе святости частной собственности — требование об отграничении государства от других форм движения общества. Это изменяет также функцию права в обществе.

На основе исходных положений автор в дальнейшем подвергает анализу проблемы, связанные с системой источников современного венгерского права, в трех аспектах:

1) В области правотворчества он считает, что роль представительных органов является узкой, а роль органов государственного управления — слишком детерминирующей. Проблема заключается в том, что общество имеет относительно небольшое влияние на образование того права, которое в конечном счете определяет место и роль государства в обществе.

2) Автор изучает соотношение распорядительных норм, вытекающих из отношений власти и подчинения, и публичного права, обязательного для всех. По его мнению, первые не следовало бы квалифицировать в качестве правовой нормы.

3) В заключение автор анализирует роль циркуляров и принципиальных разъяснений, которые не получают юридической квалификации и не обязательны даже для подчиненных органов, но которые на практике — вследствие организационной подчиненности — выполняют и роль правовых норм.

I.

1) Некоторые исходные теоретические положения

Со времени буржуазного преобразования существующая в обществе политическая власть имеет две разновидности: а) политическую власть, осуществляемую государством (публичная власть), и б) лишенные государственности властные отношения, существующие в обществе и воплощающиеся в отношениях власти и подчинения, не имеющих характера публичной власти.

К пункту а): В ходе буржуазных преобразований в Европе попытались четко *определить осуществляемую государством власть*, которая получила название публичной власти. В построении и механизме общества эта публичная власть получила определенные задачи, и ею не охватывались все жизненные сферы человеческой общности. Были предприняты также попытки с целью конституционно-правового определения тех общественных отношений, на которые государство не имеет влияния и которые только в определенном количестве и качестве влияли на процесс управления обществом. Такими общественными отношениями признавались права человека. Свобода объединения, собраний, слова и печати, личные свободы являлись такой находящейся вне государственных действий свободой личности или групп людей, которую никто не был вправе отнимать у них и которую государство также должно было соблюдать. Считалось, что человек осуществляет эти права в силу своей человеческой природы и таким образом ими наделяются граждане не государством.

Центральным содержанием понятия права человека в буржуазных обществах является *свобода собственности*. Каждый человек свободно распоряжается своей собственностью, и в этом никто — даже государство — не может ограничивать его. Но собственностью располагает только конкретная личность (индивидуум) или же человеческая общность, созданная индивидуумами. Публичная власть не может владеть такой собственностью или же владеет ею только в кругу, установленном правом. Итак, собственность является «частной собственностью» по отношению к государству, так как оно ограничивает сферу влияния публичной власти, — в этом и состоит его смысл.

Во время буржуазных преобразований государственная власть, ограниченная таким образом и на основе подобных теорий, сводилась к власти вообще. На самом деле, власть и государственная власть являются однозначными понятиями: ведь свобода начинается там, где запрещена государственная деятельность. Так святость частной собственности превращается в основную гарантию свободы. Чем более ограниченным является государство, тем больше свобода общества.

Развитие буржуазного общества в Европе довольно быстро привело к отказу от такого упрощенного понятия свободы. Для Европы особенно характерным было то, что в результате социализации человека, его привязанности к другим лицам и усиления разделения труда *возможные рамки действий государства расширились* и охарактеризованная выше «частная сфера» постепенно была стеснена и государственное вмешательство усилилось. В XX веке государство становится «собственником» значительных средств производства и человек в все большей мере удовлетворяет свои потребности посредством организующей и регулирующей роли государства. Вот почему «свобода обучения» становится частью деятельности государства по организации школ, а «частное» страхование — социальным страхованием, организованным госу-

дарством, и т. п. Но вместе с этим процессом уменьшается значение «свободы», созданной на основе установления запретов для государства, и на авансцену выдвигается вопрос общественного контроля за все более активно вмешивающимся в общественную жизнь государством, далее, вопрос о роли демократии, представительства и т. д. Тем самым увеличивается значение экономических, социальных и культурных прав, а свободы сужаются.

К пункту б): В самом начале такое понимание публичной власти означало непризнание и, более того, отрицание с теоретических позиций значение власти, существующей вне государственности. Его сторонники не отрицали факта подчиненности вне государства, но соединяли ее с идеей договорной свободы и поэтому *исключали ее из понятия власти*. Слуга подчиняется своему господину, но это является не властным отношением, а соглашением двух равноправных сторон, возникшим в условиях договорной свободы, от которого обе стороны могут отказаться в любое время. Землевладелец-феодал имеет власть над крепостными крестьянами, но капиталист не имеет ее над своими рабочими, ибо он не располагает публичной властью при формировании взаимоотношений.

Уже в первой половине прошлого века в буржуазной теории власти усиливались такие мнения, представители которых признавали — наряду с публичной властью — значение власти в общественных отношениях, не связанных с государственностью. В рабочем движении, особенно в силу деятельности Маркса и Энгельса, широко распространялась точка зрения, согласно которой, «в сферах свободы» буржуазного общества также имеются властные явления, даже и в том случае, если они не облекаются в форму публичной власти. Как отмечал Маркс, собственник средств производства осуществляет власть над теми, кто располагает только своей рабочей силой. Свобода печати в принципе (в силу обязанности государства быть терпимым) обеспечивает каждому право издания газет, но «власть» печати принадлежит тем, кто обладает необходимыми к этому материальными средствами. Собрания и объединения могут осуществляться свободно (по отношению к государству), но эти свободы могут быть реализованы только теми, которые имеют деньги для аренды и содержания залов и клубов. Хорошо организованные современные партии, создаваемые во второй половине XIX века, относятся к негосударственным формам движения общества, они не могут иметь публичной власти, но, несмотря на это, они обладают значительной *политической властью* и влиянием, в частности, в силу деятельности представительных органов, обладающих государственной властью, и т. п.

2) Если мы продумаем до конца этот процесс и согласимся с ним, то следует поставить вопрос: *какое значение имеют правовые нормы в системе осуществления власти?*

В феодальном строе веления короля отражали его волю по отношению к вассалам и подданным. Сословное представительство было (или не было) в состоянии оказать влияние на волю короля, основывающуюся на божественном

откровении. В этом строе правом является веление монарха, на которое вассалы могут оказать лишь небольшое влияние с помощью политических средств.

С момента возникновения буржуазного политического государства (отграниченного от частной сферы) изменяется и роль правовых норм. Отграничение государства от частной сферы осуществляется, в частности, правовыми нормами. Государство вправе вмешиваться в отношения частного лица и общества только в таких случаях (и в такой степени), когда это дозволено правовыми нормами. *Право* в таком смысле является выраженным в нормах пределом государственной власти. Правовые нормы являются не только выражением центральной власти (они, конечно, являются и этим), но и определением власти государственного аппарата, осуществляющего публичную власть. Конституционный принцип «исполнительная власть может быть основана только на законах» является принципиальным выражением этой ограниченной публичной администрации.

Если одна из важнейших задач правовой нормы — «ограничение» публичной власти, то с точки зрения конституционного права одним из вопросов гарантии является: *кто создает это право?* Если речь идет о той части государственного аппарата, которая реализует эту власть, то ограничение происходит от самих реализующих органов, то есть защита «цивильного» общества необеспечена или ограничена.

Именно по таким причинам вопрос о наделении правотворческой компетенцией становится основным. В буржуазных правовых системах компетенция и правотворческая компетенция никогда не совпадают и не могут совпасть. Когда наделенный компетенцией орган формирует право по своей воле, то это означает произвол, ибо в праве не дается гарантии для ограничения публичной власти. Но вопрос может быть поставлен и по-другому: чем сильнее проявляется совпадение правоприменительных органов (а именно реализующих фактическую публичную власть) с орьанами, наделенными правотворческой компетенцией, тем более антидемократичным оказывается осуществление публичной власти. Чем более отделено правотворчество от правоприменителя, тем больше гарантий может быть создано для установления демократической публичной власти.

На этом принципе основывается деление законодательной и исполнительной властей. Законодательная власть носит в себе функцию волеизъявления, которая определяет роль исполнительной власти и защищает «свободу» от государственного вмешательства. Эта защита является в принципе наиболее полной при условии, что само общество создает право, само общество может определять, что при формировании общественных отношений, в каких сферах оно нуждается в государственном принуждении и в каких областях оно отказывается от государственного вмешательства в интересах защиты свободного движения общества. Этим объясняется то, что во время буржуазных преобразований волеизъявление было предоставлено обществу или же выбор-

ным органам, представляющим интересы имущих слоев общества, и что только исполнение законов поручалось судам либо административным органам.

Однако разделение труда в действительности никогда не было таковым: хотя и в различных масштабах, но *исполнительная власть всегда принимала участие также в создании правовых норм* (законодательная инициатива, издание подзаконных актов) и прецедентное право, по сути дела, всегда признавало судебное право.

3) И так, возникновение политического государства обогатило роль права новыми функциями. Воля экономически и политически господствующего класса появляется не только в обязательных нормативах, но и в том, что *она проводит границу между государством и частной сферой*, конечно, в соответствии с требованиями буржуазного общества, основанного на частной собственности.

Марксистская теория власти в целом всегда исходит из того, что на первом этапе социалистического развития политическая власть рабочего класса немыслима вне государственных форм. Данное понимание означало, что в разделенном на классы социалистическом обществе осуществление политической власти отчасти реализуется непосредственным политическим движением общества, отчасти же — в определенных общественных отношениях, главным образом в отношениях, выражающих антагонистические социальные противоречия. Ведь существование государства в переходном периоде является необходимым. В то же время Маркс и Энгельс не решились на то, чтобы точно определить те общественные отношения, применительно к которым роль государства должна быть сохранена. *Принципиальные высказывания характеризуются двойственностью, выражающейся в положительном отношении к государственности и постепенном отмирании государства.*

На основе тезиса об общественной роли государства и его отмирании предоставлялась возможность идти в двух направлениях:

а) *Государство принимает всю систему управления обществом*, упраздняя и объединяя государственные и негосударственные средства осуществления власти. В этом случае отмирание государства не что иное, как его постепенное подчинение всему обществу, то есть в перспективе государство утратило бы свои политические функции и свою роль, выражающую и защищающую классовый интерес, и оно стало бы организацией управления обществом. Таким соображением руководствовались большевики в годы после Октябрьской революции. Это нашло свое выражение в концепции Ленина о Советах, согласно которой каждого трудящегося нужно вовлечь в управление обществом, а также во взглядах военного коммунизма на общество.

б) Другая возможность состоит в том, что *государственное присутствие допускается только в тех общественных отношениях, управление и упорядочение которых невозможно без публичной власти.* Следовательно, государственность должна признаваться, «внедряться» только в тех сферах, в которых

урегулирование жизненных условий невозможно непосредственным политическим движением общества. В этом случае отмирание государства означало бы, что обществу постепенно возвращается свобода движения и власть государства, по мере назревшей необходимости, все решительнее вытеснялась бы из общественных отношений.

Это однако означает, что социалистическое общество использует государство не только для исполнения публичной властью «приказов», отражающих интересы господствующего класса, но и для того, чтобы по отношению к государственной найти также его «частную» роль. Точнее говоря, общество признает это «частное» в каждом таком случае, когда посредством политического движения общества, но без применения государственного принуждения, власть может достичь своей цели — осуществления воли господствующего класса.

Развитие последних 60 лет усиливало этот процесс. Не рассматривая всех аспектов данного развития, мы обратим внимание только на несколько важных явлений, подтверждающих сказанное.

Такое раздвоение государственной и негосударственной организации нашло выражение в *дискуссии 1920-х годов о профсоюзах*, в результате которой не было допущено, чтобы управление производством стало функцией профсоюзов, но тем самым признавалось, что профсоюз является организацией, защищающей при необходимости интересы рабочих и против действий государства. *Этим началось отделение государственных организаций от общественных*, отказ от первоначальной концепции о Советах. *Подтверждением данного процесса размежевания была НЭП*, которая вместо центрального государственного распределения сельскохозяйственных продуктов снова установила *товарно-денежные отношения* в аграрной сфере, признавая заодно значение интереса для государства как организации, выражающей интересы всего общества. Типичным отражением данного отделения является *Конституция 1936 года*, в которой законодатель уже сознательно взялся за включение государственности в Конституцию и сознательно отказался от конституционного закрепления других форм движения общества. Фактом подтверждения этого размежевания считаю то, что *представительные органы* все более и более *теряют свою роль объединяющего фактора полного политического движения общества* (концепция о Советах) и они во все большей мере *становятся такими включенными в государственный аппарат представительными органами*, которые выступают посредником между обществом и государством, но которые не воплощают в себе социальности.

В наши дни постепенную обособленность государственности усматриваю в дискуссиях вокруг системы управления хозяйством. Дискуссии ведутся о том, *в чем состоит роль государства в процессе общественного производства*, и о том, что в условиях государственного руководства, осуществляемого плановыми указаниями, каким образом и какими средствами следует выразить иные

интересы и изменить роль государства? Но о таких факторах свидетельствуют также дискуссии, которые затевались вокруг руководства учреждениями, повышения их самостоятельности и постепенного их подчинения обществу.

Эти стремления сказываются на роли права. В концепции о государстве как средстве беспредельного управления обществом право использовалось с целью, чтобы государственную волю отразить как общую волю общества. Неограниченная сфера влияния государства означала также неограниченную сферу влияния права. Здесь вопрос о демократии выступает как степень участия общества в правотворчестве.

Концепция государства, не охватывающего всецело общественных отношений, предполагает наличие другого права. Ограниченность общественной роли государства предполагает и ограниченность права, а также то, что *это ограничение должно осуществляться на основе права*. Роль права состоит в установлении таких общественных норм, которые должны соблюдаться единицами общества и соблюдение которых должно обеспечиваться также государственным принуждением. Однако правовые нормы одновременно устанавливают и то, в какие общественные отношения и в какой степени желательно для политической власти государственное вмешательство. Власть государственных органов распространяется до обеспечиваемых правовыми нормами пределов. В этом смысле право означает также предел власти государственного аппарата.

В этом смысле социалистическое развитие для осуществления политической власти использует также системы государственных и правовых средств. В ходе этого развития *по объективным причинам* в возрастающей мере используется государственный идеал, выполняющий в обществе ограниченные функции. Однако это «ограничение» *основывается не на святости буржуазной частной собственности*. Социалистические общества также в возрастающей мере изыскивают те общественные отношения, при упорядочении которых необходимо государственное вмешательство, и пытаются отграничить их от тех отношений, *которые не нуждаются в государственном вмешательстве*, в которых через непосредственное политическое движение общества и движение его интересов (но без применения государственного принуждения) возможно и даже в принципе легче дается достижение социальных целей.

Наряду с управлением хозяйством можно привести и другие примеры. В наши дни в силу усиления разделения труда *трудовые отношения* представляют собой весьма существенные общественные отношения. Следует ли из этого, что трудовые отношения в своей совокупности должны превращаться в правоотношения? В этой области можно ли сохранить такие отношения, которые в обществе не урегулированы правом и в связи с которыми необходимое регулирование состоит в свободе трудового договора, в заключении трудового договора между профсоюзами и предприятиями (коллективный договор)? Истекшие годы усиливали последнее развитие.

Или же *взять строительные работы* в обществе, техническое развитие которых связано с общественным интересом. Вытекает ли из этого, что все фазы строительных работ следует превращать в юридически регламентированную деятельность? В чем заключается здесь роль публичной власти и в каком кругу возможно также юридическое обеспечение свободного действия строителей, исключая отсюда влияние государственных органов?

Вот почему имеет большую конституционную важность то, *какие государственные органы создают*, вернее, могут создавать эту *правовую систему, которая может устанавливать пределы, формы, содержание и грани осуществляемой государством власти.*

Поэтому нельзя безоговорочно принять часто высказываемый в настоящее время аргумент, согласно которому децентрализация правотворчества безоговорочно означает расширение демократии. Само централизованное правотворчество, которое является пределом в вышеизложенном смысле действия государственных органов, также может гарантировать «демократию». Тем самым децентрализованное правотворчество может стать антидемократичным, так как степень и глубина вмешательства государственной власти в общественные отношения могут стать централизованно непроверяемыми, иными словами, неподконтрольными для централизованной политической власти.

2) *Понятие источников права*

Источниками права являются такие нормативные акты регулирования, издаваемые уполномоченными на это государственными органами, на основе которых государственные органы приобретают полномочия по вмешательству в конкретные общественные отношения. Нормы устанавливают пределы полномочий, а также то, что в ходе реализации правоотношений отдельные его субъекты какие права приобретают и какие обязанности они должны брать на себя.

Следовательно, наделение правотворческой компетенцией представляет собой предоставление *специальных публично-правовых полномочий.* Публичная власть может быть осуществлена также без правотворческой компетенции. Например, отправление правосудия является осуществлением публичной власти, несмотря на то, что суды, как правило, не имеют правотворческой компетенции.

В плане понятия правотворчество не связано также с иерархической системой управления. Правотворчество не имеет ничего общего с отношениями власти и подчинения. Постановления правительства являются обязательными для всех, но это вовсе не означает, что граждане подчинены правительству. Но можно также отметить более интересный аспект: на основе предоставленной

ему правотворческой компетенции министр создает нормы, которые обязательны для всех. Это по логике вещей означает и то, что они являются обязательными также для вышестоящих органов, то есть постановление министра должно было быть обязательным для правительства и даже для Государственного Собрания. Другой вопрос, что в силу иерархии органов вышестоящие органы вправе аннулировать или изменить эти нормы в предусмотренных правом случаях (например, их противоречие высшим правовым нормам) или же на основе их полного права взвешивания. Это — уже вопрос иерархической подчиненности, а не правотворческой компетенции.

Это определение, естественно, *не применимо к нормам распорядительного типа*, в основе которых лежат не специальные поручения, а полномочия, вытекающие из права на управление. Поэтому они не могут касаться прав граждан и не могут быть обязательными ни для вышестоящих, ни для обладающих равными правами органов. К рассмотрению их влияния на систему источников права мы еще вернемся при изложении т. н. права давать распоряжения.

В современном венгерском понятии источников, то есть норм права *возникновение действующего права* обуславливается тремя критериями.

А) *Общественные отношения могут быть превращены в правовые отношения только государственным органом*, следовательно, только государственные органы вправе создавать право. *Общественные органы и само по себе общественное движение (обычное право) не правомочны на его создание.*

Б) Среди государственных органов только те вправе создавать правовые нормы, которые являются уполномоченными на это. Без такого *специального правомочия* государственные органы не обладают правотворческой компетенцией.

В) Среди актов, принимаемых наделенными правотворческой компетенцией государственными органами, только те считаются правовыми нормами, которые устанавливают *нормативы*, то есть такие общие правила, которые получают общее обязательное применение во всех отношениях, иными словами, которые не являются конкретно-индивидуальными решениями.

К пункту А) *Только государственные органы вправе создавать правовые нормы*

Отрицание правотворческой компетенции общественных органов означает лишь то, что *ни одна общественная организация*, включая и партию, не вправе издавать такие *нормативные правила поведения, которые имеют обязательную юридическую силу* (и которые обеспечиваются государственным принуждением). К сказанному, однако, необходимо добавить:

а) Это ни в коем случае не означает того, что общественные органы и граждане не могут создавать такие *правила поведения, которые не наделены юридической силой*. При определенных условиях такие правила могут устанавливать более сильные общественные связи, нежели правовые нормы. Следовательно

но, здесь речь идет не о силе обеспечения соблюдения нормы, а лишь о *качестве санкционирования*. Моральная норма в социологическом смысле может быть «более сильной» (так как ее соблюдают), чем правовая норма.

б) *Общественные органы должны участвовать в формировании правовых норм*. Если считать правильным проанализированное выше положение, согласно которому правовые нормы в конечном счете означают политическое, общественное решение о том, что в данном обществе до какого предела может распространяться власть государства, то это означает, что в основном речь идет о вопросе общественно-политическом. Этим я не хочу отрицать относительную самостоятельность системы правовых норм, ни то обстоятельство, что право имеет также свои внутренние закономерности. В их раскрытии юристы как специалисты, бесспорно, имеют свои задачи. (Об общественной стороне правотворчества мы скажем подробно ниже.)

в) Наконец, особую проблему представляет случай, когда *общественный орган наделяется государственной задачей*, то есть как бы превращается в государственный орган и в силу этого он нуждается в соответствующей правотворческой компетенции. Данный случай ставит задачу решения двух вопросов:

— Первый из них выходит за пределы изучения системы источников права и заключается в том, что общественные органы могут ли уполномочиваться для выполнения государственных задач. В настоящее время общепринятым является мнение, согласно которому это может иметь место только в таких редких случаях, когда для выполнения данной задачи либо уже нет необходимости в государственном принуждении, либо когда необходимость в нем минимальна. (Следовательно, задача может быть решена большей частью путем использования общественных, политических средств.) В противном случае выполнение государственной задачи только мнимо социализируется, в действительности же общественный орган превращается в государственный, так как он в силу необходимости приобретает черты, характерные для государства.

— Второй вопрос заключается в том, что в таком случае общественный орган может ли наделяться *правотворческой компетенцией*. По моему мнению, на этот вопрос следует дать *отрицательный ответ*, потому что общественный орган как носитель частных интересов не в состоянии выразить координированные общественные интересы. В принципе правильнее сохранить правотворчество за государственными органами (в том смысле, что они могут утверждать, оформлять точки зрения, складывающиеся в ходе всенародного обсуждения).

К пункту Б) *Правотворчество как конституционное уполномочие*

Другим составным элементом понятия источников венгерского права является то, что *государственные органы могут приобретать правотворческую компетенцию только на основе специального конституционно-правового уполно-*

мочия. Следовательно, органы, располагающие государственной компетенцией и правом принятия решений, не являются *ab ovo* правотворческими органами; компетенция и правотворческие полномочия не являются взаимообуславливающими понятиями, ибо а) имеются государственные органы (и поныне), которые располагают компетенцией, но не имеют правотворческих полномочий; б) имеются государственные органы, которые располагают правотворческой компетенцией, но только в установленных для них рамках.

Поясним эти два случая на примерах:

а) Законодатель в нынешних правовых нормах стремится следовать принципу, согласно которому компетенция и правотворческое полномочие не тождественные понятия, но он делает это непоследовательно. В юридической литературе, исходящей из фактов, правотворческая компетенция по своему происхождению сводится к двум фактам. Есть первоначальные правотворческие полномочия, предоставленные на основании Конституции (Государственное Собрание, Президиум ВНР, правительство, министр и т. п.), а также правотворческие полномочия, предоставленные органами, имеющими правотворческую компетенцию. Следовательно, в юридической литературе также признается *возможность субделегирования правотворческой компетенции*.

Но неограниченное признание субделегирования *ослабляет систему источников венгерского права*. Тот юридический принцип, согласно которому каждый правотворческий орган вправе делегировать правотворческую компетенцию подчиненным ему органам, в принципе беспредельно приумножает количество правотворческих органов вплоть до такой степени, что каждый орган, точнее говоря, каждый административный орган может быть наделен правотворческой компетенцией. С юридической точки зрения такое неограниченное признание субделегирования может в любой момент привести к тому, что административные органы, наделенные правоприменительной компетенцией, сами же будут создавать применяемые ими правовые нормы. Отсюда — уже только один шаг до признания того, что правоприменитель на всякий случай сам создает себе нормы, или же, что каждый законодатель может пренебрегать своими нормами. А это уже не что иное, как упразднение правовых норм.

Правотворческую компетенцию следовало бы признавать в качестве конституционного уполномочия, которое связано не с компетенцией вообще, а с конституционными полномочиями. *Только тот вправе создавать правовые нормы, кто уполномочен на это Конституцией*. Субделегированию нет места в нашей правовой системе — вот что следовало бы закрепить в ней.

Тождественность компетенции и правотворческих полномочий у нас усиливается и принципом, в силу которого право издания нормативных распоряжений вытекает из права осуществления руководства как компетенции. А нормативные распоряжения признаются правовыми нормами. Этот заколдованный круг необходимо разомкнуть, ибо в противном случае мы попросту

придем к тому, что компетенцией охватывается также правотворческая компетенция (по крайней мере, в отношении руководства). Об этом мы еще будем говорить ниже в связи с правом давать распоряжения.

б) Принцип правотворчества как специального уполномочия размывается вследствие применения объявленных или необъявленных правил, согласно которым *орган, который наделен правотворческой компетенцией, в принципе может создавать правовые нормы в полном объеме своей компетенции*. Исключение из этого правила составляют два конституционных предписания: 1) *иерархия правовых норм*, суть которой состоит в том, что ни один орган не вправе создавать правовые нормы, находящиеся в противоречии с правовыми нормами вышестоящих органов (исключением является Президиум ВНР, который все-таки вправе сделать это в силу его полномочий при замещении Государственного Собрания); 2) правотворческая компетенция сохранена за органами определенного уровня.

К первому пункту небезынтересно добавить, что это ограничение усиливается в соответствии с расширением тех общественных отношений, которые регулируются вышестоящими органами. В настоящее время, например, ежегодно издается два-три закона, то есть это только в незначительной мере может ограничивать правотворческую компетенцию правительства.

Упомянутое во втором пункте разграничение правотворческой компетенции в ВНР проводится весьма узко: ведь правовые нормы очень редко устанавливают компетенцию по изданию правовых норм определенного уровня. В историческом плане это имеет традицию только в отношении центральных представительных органов. Если не учитывать правотворческих полномочий местных органов, в условиях буржуазного государственного устройства имеет место только двухступенчатое правотворчество — на уровне законов и постановлений министра. (Правительство и глава государства не располагают правотворческой компетенцией.) Поэтому предмет законодательства сам по себе может определить функции двух ступеней.

Как обстоит у нас?

Кроме вопросов, связанных с Конституцией и отнесенных к компетенции Государственного Собрания, у законодательства на самом деле нет предмета, если рассматривать последний в качестве правотворческой компетенции, закрепленной за Государственным Собранием. Конституция, правда, в некоторых случаях ссылается на отдельные законы (законы о Советах, судеустройстве и прокуратуре), и в ней говорится, что основные права граждан подлежат регулированию только законом. Но § 30 Конституции снижает эффект этих правил как предметов законодательства потому, что допускается возможность их урегулирования указом. В этом смысле установление нового состава преступления также не является предметом законодательства, ибо его можно урегулировать указом. Эти вопросы можно считать предметами законода-

тельства только в том смысле, что регулирование законом и указом в одинаковой мере признается регулированием на уровне закона.

Несомненно, что это также может иметь значение: ведь эти правила, безусловно, ограничивают правотворческую компетенцию правительства.

Президиум ВНР располагает правотворческой компетенцией, но не установлен круг тех общественных отношений, которые подлежали бы исключительному регулированию указами. Вследствие этого Президиум ВНР издает указы либо при замещении Государственного Собрания, либо на основе своего самостоятельного решения (как правило, по предложению правительства) о регулировании данного вопроса указом. Он вправе сделать это в любое время, с юридической точки зрения это не запрещено.

Правительство также не имеет конкретно определенных полномочий в пределах его правотворческой компетенции. Эта последняя основывается на положениях Конституции, и ее содержание (то есть размер компетенции) свидетельствует о том, что его компетенция распространяется на все полномочия, принадлежащие административным органам. Поэтому и в данном случае именно на основе политических соображений, а не на основе юридических предписаний определяется, какие общественные отношения регулируются правительством вместо министров. Министр или несколько министров вместе (при совпадении полномочий) и без правительства могут урегулировать любой вопрос, отнесенный к компетенции административных органов.

Каков итог наших размышлений? Подобно остальным социалистическим странам, в Венгрии также ряд органов, подчиненных друг другу в иераргическом порядке, вправе создавать правовые нормы, а именно: Государственное Собрание, Президиум ВНР, правительство и министры. Применительно к предмету законодательства *на отдельных уровнях, и особенно на трех высших ступенях, не определился круг тех общественных отношений, которые могут регулироваться только на данном конкретном уровне. Даже имеющиеся традиции в области предметов законодательства не были использованы. Вследствие этого создалось такое положение, — к этому мы еще вернемся, — что сегодня в Венгрии правотворческим органом является, по сути дела, организация, которая несет ответственность за выполнение задач. А это имеет ряд отрицательных последствий с точки зрения стабильности правовых норм, их быстрого изменения и неопределенности правовой системы.*

Следовало бы стремиться к установлению правовых норм о правотворческой компетенции: ведь это дало бы больше гарантий для учета изложенного в первой части обстоятельства, согласно которому правотворчество является общественно-политическим вопросом в силу того, что оно указывает области и меру вмешательства государства в общественные дела. Отграничение правотворчества от функций ответственных за исполнение организаций дает больше гарантий для учета общественного влияния.

Последствием настоящего положения является также то, что *каждый орган, наделенный правотворческой компетенцией*, как правило, *вправе создавать правовые нормы в рамках его полной компетенции*. В венгерской правовой системе можно найти один лишь контрпример: органы полиции могут создавать правовые нормы не по всем вопросам, входящим в их компетенцию, а лишь по тем, которые связаны с правилами уличного движения. Если бы создавались отделённые от общей компетенции правотворческие полномочия, то можно было бы вывести этот неправильный, на мой взгляд, основной принцип за пределы иерархии источников права. Такое разделение можно было бы реализовать в двух направлениях: сохранить регулирование конкретных общественных отношений за определенным органом и тем самым вывести их за пределы общей компетенции нижестоящего органа (*положительное регулирование*) или же наделить конкретный административный орган правотворческой компетенцией, но не по всем вопросам его полной компетенции (см., например, полицию) [*негативное регулирование*].

К пункту В) *Правовая норма и норматива — равнозначные ли эти понятия?*

Согласно указу №26/1974 г. о системе источников права, *правовая норма представляет собой нормативное распоряжение, издаваемое государственным органом*. Эту принципиальную отправную точку следует принять за основу, несмотря на то, что она прямо не высказана в законодательных актах об источниках права, так как содержащееся в ней понятие не имеет другого общего знаменателя принципиального характера. Это мы вынуждены установить вопреки тому, что нам известно, что указ не относит все нормативы, издаваемые государственными органами, к правовым нормам.

Сначала рассмотрим, *что не считается в указе правовой нормой*.

1) *Указ не считает правовыми нормами принципиальные решения и руководящие указания Верховного Суда*. А ведь их принимает государственный орган, их нормативный характер нельзя ставить под сомнение! Их обязательная сила также неоспорима: ведь они являются обязательными для судов при осуществлении ими правосудия; при обжаловании приговора их несоблюдение влечет за собой изменение приговора, более того, их несоблюдение в принципе может служить также основанием протеста в интересах законности. Предметом дискуссии может быть то (кстати, это и в практике постоянная проблема), что могут ли эти акты касаться прав и обязанностей граждан. Указ об источниках права разрубил этот гордиев узел таким образом, что в нем не говорится о них как об источниках права, однако предусматривается их публикация в «Мадьяр Кёзлён».

Утвердительному ответу мешает одно весьма существенное обстоятельство: европейские буржуазные правовые системы, выросшие на основе римского права, придерживаются основного правила, согласно которому суды вправе лишь применять правовые нормы, а не создавать их. Это — типичный

случай того, что правоприменительные органы не могут создавать те правовые нормы, применение которых является их задачей. Причина этого однозначна: боязнь судейского произвола.

В социалистических странах наблюдается два стремления:

а) Стремление верховных судов стать себя «шефами» правосудия, центральными органами системы правосудия. Этому стремлению содействовала и централизованная структура политической системы, которая пыталась и в этой области изыскать более сильные средства централизованного руководства. Однако министерство юстиции для осуществления этих целей, по крайней мере публично, было неподходящим органом, так как с 1936 года в системе социалистического государственного аппарата в качестве конституционного принципа было закреплено организационное разграничение органов управления и органов правосудия. Выход остался один — деятельность Верховного Суда, которому под предлогом несомненно справедливого требования обеспечения единства правосудия было предоставлено все большее количество средств для оказания воздействия на ход правосудия. Ни судьи, ни нижестоящие суды, исходя, между прочим, из необходимости защиты самостоятельности судей, не возражали против этого стремления, последнее объясняется тем, что в области правосудия чем больше руководящих разъяснений насчет выполнения приговора, тем увереннее чувствует себя судья и тем реже возникает вопрос о его ответственности. В ходе осуществления правосудия это создает ряд «костылей», на которые можно опираться и в наши дни они уже более важны для судов, чем свободное движение судей, борьба против бюрократических явлений и шаблонных суждений. Перегруженность судей также подтверждает эту мысль: ведь нет нужды углубляться в конкретные юридические дела, достаточно отыскать такое принципиальное решение или руководящее указание, которое более или менее связано с данным делом.

б) Другое стремление сводится к тому принципу, что *суду принадлежит лишь право применения норм права*. Однако это стремление представляет собой всего лишь принцип, которого почти ничто не поддерживает в ежедневной работе судов. В результате Верховный Суд создает нормативы, которые обязательны для судов и которые, как правило, косвенно затрагивают и правоотношения граждан. Однако в теории утверждается, что суды не создают норм права, следовательно, их акты не являются правовыми нормами. Для развязки этого противоречия предлагают два решения: а) одни считают, что принципиальные решения и руководящие указания являются правовыми нормами, то есть сложившаяся практика подлежит легализации; б) другие высказываются за упразднение принципиальных решений; но в тех случаях, когда для толкования права их издание является все-таки необходимым, они должны быть включены в легальную систему источников права (т. е. превращены в правовые нормы).

Однако вопрос становится более сложным, если к предмету исследования отнесем и *принципиальные разъяснения коллегий Верховного Суда*: они не являются обязательными для судов, но их влияние несомненно велико; они выполняют такую же роль, как и принципиальные решения и руководящие указания, принимаемые аппаратом управления.

2) В указе не признаются правовыми нормами *нормативные распоряжения Генерального прокурора*, которые, однако, обязательны для прокурорских органов и, в рамках расследования преступлений, для органов полиции. Распоряжение Генерального прокурора является нормативой, издаваемой государственным органом, но не является правовой нормой в силу того, что прокуратуре, как и суду, запрещено создавать правовые нормы. Однако это — своеобразное суеверное понимание данного принципа, которому и сама жизнь противоречит. Вполне правомерно можно поставить вопрос: признавая распоряжение министра правовой нормой, почему нельзя то же самое сказать о нормативном распоряжении прокурора, которое выполняет ту же функцию? Может быть, нам предстоит задача не альтернативно решать вопрос, а изменять понятия, относящиеся к источникам права?

3) Не считаются правовыми нормами *директивы, циркуляры и руководящие указания, издаваемые административными органами*. Их функция состоит в том, чтобы обеспечить единое действие административных органов на основе нормативных предписаний, а также руководство нижестоящими административными органами в вопросах, не касающихся правоотношений граждан. Стало быть, по своему содержанию они имеют такую же функцию, как и распоряжения (должны толковать нормы права; не должны касаться прав граждан). Различие имеется только в форме проявления. Но что это за система источников права, которая с юридической точки зрения предлагает два различных решения для регулирования одного и того же вопроса, но одно из них признается правовой нормой, а другое не признается? Это дает законодателю такую дискреционную власть, к которой предъявляются качественные требования. Тот аргумент, согласно которому норма (нормативное распоряжение) в одном случае имеет обязательную силу, а в другом нет, не способствует решению проблемы: ведь дисциплинарная ответственность по трудовому праву в обоих случаях обеспечивает соблюдение нормы. Принципиальное размежевание должно быть проведено не здесь, а между нормами, обязательными для всех, и нормами типа распоряжений. Но это уже приводит нас к другому вопросу — двойным системам источников права, которые рассматриваются ниже в связи с правом издания нормативных распоряжений.

II

Источники права и конституционное право

После рассмотрения понятия источников права в общих чертах, ниже попытаемся осветить проблемы, имеющие большое значение с точки зрения конституционного права, а именно:

- 1) Разграничение правотворческой деятельности представительных и административных органов;
- 2) Разграничение общеобязательных правовых норм от права издания распоряжений;
- 3) Характер так называемых «квази»правовых норм, т. е. тех норматив, которые с юридической точки зрения не считаются правовыми нормами, но выполняют функцию последних.

1) Место представительных органов в правотворчестве

Данная проблема столь же старая, как и само буржуазное понимание права, более того, она в известном смысле старше его. В сословных монархиях сословные собрания также принимали нормы, которые, однако, становились законами только после их утверждения монархом. При этом они превращались в законы только с юридической точки зрения, но вовсе не во всех случаях — и с политической точки зрения: ведь «слабый», безвластный король не всегда мог отстоять свое; право решения принадлежало монарху, и соглашение становилось законом по его воле. С юридической точки зрения право монарха утверждать законы или отказаться от этого ничем не может быть ограничено. Все-таки в этой конструкции уже появляется нормотворческая деятельность сословного представительства, но ее основы определяются не юридическими полномочиями, а действительным соотношением сил между королем и сословиями. Прослойка, обладающая дворянскими привилегиями, время от времени борется за повышение законодательной власти сословного собрания, но из-за структуры феодальных отношений она не может обосновать ее юридические гарантии.

Как уже было отмечено в первой части, буржуазное представительство *объявило об исключительной функции представительного органа* — в более широком смысле, общества — *как создателя государственной воли*, подчеркнув, что без этого немислимо конституционное государство. Этим создавалась принципиальная основа юридического волеизъявления без участия монарха. Не вдаваясь в детали, сразу добавим, что представительство, располагающее правотворческими полномочиями, является представительством владельцев собственности: ведь ограниченная правом государственность имеет своей целью именно защиту их «частной сферы». Руссо, несмотря на свои радикаль-

ные взгляды, считал естественным, что функция формирования воли, право голоса могут принадлежать только лицу, которое за счет своего имущества может содержать себя и свою семью. Лицо, живущее за счет продажи своей рабочей силы, является слугой, который подчинен своему хозяину и не должен иметь своей воли.

Борьба за всеобщее избирательное право в конце XIX века, а также его введение в период после первой мировой войны создали новое положение. Но к тому времени уже давно пришел конец принципу, согласно которому единственным правомочным органом формулирования государственной воли является представительство, осуществляющее законодательную власть.

Мы не имеем возможности проследить этот путь, но в силу т. н. *делегированных законодательных полномочий* исполнительная власть получает широкую нормотворческую компетенцию. А возникновение *предметов законодательства* свидетельствует уже о новом повороте. Делегированное законодательное полномочие свидетельствует и о том, что хотя правотворческая компетенция все еще принадлежит представительству, однако оно в определенном кругу вопросов отказывается от этого права в пользу административных органов. Возникновение предметов законодательства уже свидетельствует об обратной стороне логики вещей: правительство, как правило, уже располагает столь широкими полномочиями, что в предмете законодательства должны быть определены те вопросы, которые правительство не вправе решать в ходе осуществления своей нормотворческой компетенции.

Естественно, что в этом процессе не только политические отношения играют роль. Переход правотворческой компетенции в сферы государственного управления произошел потому, что *постоянное расширение государственного вмешательства сделало невозможным сохранение правотворческой функции в полном объеме* за представительством. Расширяющееся государственное вмешательство сопровождается расширением правотворческой компетенции, сохраненной за правительственными органами.

Социалистическое государственное устройство возвращается к руководящей роли представительных органов уже и в силу того, что отрицает принцип разделения властей. Вначале считается ненужной даже дифференциация типов государственных органов, проводимая на основе разделения труда. Государственная организация является единой; на ее вершине в СССР стоит съезд Советов, который избирает Центральный Исполнительный Комитет, находящийся в полном подчинении съезда, а также Совет Народных Комиссаров. *Нет нужды в разграничении компетенций: ведь полнота власти принадлежит съезду Советов и действия совершаются от имени последнего и в таких делах, которые рассматриваются народными комиссарами, находящимися с юридической точки зрения в неограниченном подчинении съезду.* Условия гражданской войны только усилили эту отправную точку.

Со временем, однако, произошли те процессы, о которых говорилось в первой части. Происходит *разделение политической системы на государственные и негосударственные части*; меняется роль государства в том смысле, что оно *прекращает быть единственным организационным центром в жизни общества* и получает право на публично-властное вмешательство лишь в определенные общественные отношения; *представительные органы (Советы) становятся составной частью государственной организации* и они как таковые представляют общество по отношению к осуществляемой государством власти и теряют большую часть их роли, выражающейся в полноте политического движения; в рамках государственной организации *складывается такое разделение труда конституционного характера, в результате которого разграничиваются представительные, административные, судебные и прокурорские органы.*

Все это приводит к перераспределению правотворческих полномочий. Представительство не подходит для правового регулирования осуществляемой государством власти, но в этом и нет необходимости в силу единства власти, полной ответственности других органов, осуществляющих правотворческую деятельность. Но как только возникает необходимость демократизации политической власти (середина 1950-х годов), представительство, ставшее в это время формальным, пытается усилить свою руководящую роль и посредством юридических гарантий, которая никогда не была отказана ему в политическом плане, но которая не всегда воплощалась в должной мере. В 1954 году Государственное Собрание ВНР приняло ряд постановлений об улучшении своей деятельности, подчеркнув необходимость увеличения числа законов, и наметились стремления к установлению предметов законодательства.

Предметы законодательства

Выше уже говорилось о том, что, за исключением конституционного регулирования, ныне еще *нет конкретных предметов законодательства*. Мы доказали, что вопреки упомянутым стремлениям законодательство могло бы иметь свой предмет только при условии, что издание указов также считалось бы законодательным процессом. Добавим к этому, что и такое решение неприемлемо: ведь социологическое описание характера Президиума ВНР и его места в государственной организации не дает оснований считать, что Президиум выступает как бы «продленное» Государственное Собрание и выражает представительные интересы. Дело обстоит как раз наоборот. От имени Президиума ВНР выносятся решения по тем мероприятиям, которые правительство считает нужным, но по какой-то причине не хочет представить их Государственному Собранию.

Подробное изложение этих причин сейчас не входит в нашу задачу, но считаем нужным сохранить понятие «предметы законодательства» для оформления правотворческой компетенции, сохраненной за Государственным Собранием. Мы не относим указы к данной понятийной категории.

Создание таких предметов законодательства расширяло бы и исключительную компетенцию, требуемую часто для Государственного Собрания.

Претворение в жизнь соответствующих стремлений, содержащихся в Конституции, могло бы служить основанием регулирования предметов законодательства в Конституции. К ним можно было бы отнести:

- 1) *создание* и изменение Конституции;
- 2) *годовой* государственный бюджет может устанавливаться Государственным Собранием только в форме закона;
- 3) *среднесрочный* (пятилетний) *план развития народного хозяйства* определяется только Государственным Собранием;
- 4) *некоторые основные законы, касающиеся* вопросов организации некоторых органов и деятельности в определенной области, создаются и изменяются Государственным Собранием; это — законы о судостроительстве, прокуратуре, местных Советах, избирательный закон, уголовный кодекс, гражданский кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, законы об адвокатуре, предприятиях, кооперативах, кодекс законов о труде;
- 5) только Государственное Собрание вправе регулировать — и только путем принятия соответствующих законов — те *основные права и обязанности граждан*, которые гарантированы в соответствующих главах Конституции (свобода печати, объединения, собраний, вероисповедания и т. п.).

Такое регулирование предметов законодательства не коснулось бы конституционного принципа, согласно которому Государственное Собрание вправе регулировать законом любое общественное отношение, безотносительно от того, за каким государственным органом сохранена компетенция.

Число законов

Количество издаваемых Государственным Собранием законов является мизерным. До 1949 года, включая и режим Хорти, в среднем за год издавалось 50—60 законов. Несмотря на то, что регулярно принимаются политические решения об увеличении их числа, с 1950 года это число составляет 2—3 закона в год (помимо этого Государственное Собрание постоянно и повторно обсуждает государственный бюджет и заключительный баланс [отчет об исполнении государственного бюджета], а в некоторых случаях — и народнохозяйственный план). Число сессий и заседаний также незначительно. (Государственное Собрание ежегодно проводит четыре сессии, каждая из которых длится два дня.) В последние 20 лет число сессий возросло с 2 до 4, но это не привело к росту числа законов, зато возросло число таких вопросов, которые относятся к отдельным отраслям деятельности правительства, но по которым не предусматривается создания законов (например, транспорт, внешняя политика и т. п.). Численность сама по себе --- формальность, поэтому попытаемся соединить ее с анализом содержания правотворческой деятельности Государственного Собрания.

Выше мы отметили, что правотворческая деятельность представительного органа не является самоцелью, а по своей сущности направлена на то, чтобы обществу представились более широкие возможности для формирования тех правовых норм, которые в конечном счете устанавливают пределы власти организации, осуществляющей публичную власть. Предствительство в этом отношении также выступает как требование общества к правотворчеству. Но, рассматривая процесс обсуждения законопроектов в Государственном Собрании, выясняем, что там живых обсуждений почти что не бывает. Всего 2—3 депутата высказываются по проекту, да и они, как правило, являются предварительно назначенными ораторами.

В то же время изменилась практика обсуждения законопроектов в *постоянных комиссиях и некоторых комитатских группах депутатов Государственного Собрания*. Подготовительная работа в них уже не является формальной, и часто происходят дискуссии по существу вопроса. Нередки случаи, когда на основе предложений, внесенных в ходе обсуждения, министр, представляющий предложение, или Совет Министров изменяют свое предложение, и проект уже в измененной форме вносится на рассмотрение Государственного Собрания. Однако нужно добавить, что эти дискуссии остаются за кулисами, не получая огласки. Пресса в лучшем случае сообщает о том, кто и каким образом выступил в ходе обсуждения, но обходит изложение дискуссии по существу. Следовательно, *обсуждение происходит при закрытых дверях таким же образом*, как и в административной стадии подготовки законопроекта. Иногда бывает, что разногласия становятся общеизвестными, но они не касаются текста закона. Об общественных явлениях можно и поспорить, но как только они появляются в форме закона и вносятся на рассмотрение Государственного Собрания, споры затихают. Недосток этого явления хорошо отражается в обоснованиях (мотивировках) соответствующих министров при обсуждении законопроектов. В подавляющем большинстве случаев в них дается слишком профессиональное, а не политическое обоснование, в котором отсутствует ссылка на разногласия в общественно-политических вопросах.

Причины сводятся к недостаткам всей нашей политической системы. В нашем обществе споры, правда, имеют место, разногласия также получают выражение, но в большинстве случаев они не попадают в открытые организованные форумы общества. Эти последние (например, общественные организации, газеты) часто оказываются пустыми, бессодержательными или же они не поднимают тех вопросов, которые в действительности занимают общество. В результате этого споры имеют также нежелательные анархические черты: ведь формальность публичных органов общества лишает их приспособленности к выполнению функции политической интеграции, не содействует интегрированию взглядов.

Если в наши дни депутат намеревается обобщить противоречия, вытекающие из урегулированных законом общественных отношений, и расхождения во

взглядах, то он сможет этого достигнуть только своим старанием, причем с большим процентом ошибок. Организационные формы общества публично не ставят проблем, и депутат иногда сам вынужден «угадывать» их (хорошо или плохо — все зависит от того, насколько широк базис, на который он может опираться).

Помимо анализа общественно-политических процессов правотворчество, особенно же законодательство, означает установление цели, системы средств, количества и качества государственного вмешательства. Но за отсутствием действительных общественных споров этого нельзя ожидать от депутата.

Формальность правотворческой деятельности в этом смысле тесно связана с формальными сторонами нашей политической системы. Эту формальность можно ликвидировать путем дальнейшего развития демократизма политической системы. Без учета этого законодательную деятельность Государственного Собрания рассматривать невозможно.

Необходимо увеличивать число законов, но численность сама по себе — это формальность. Если Государственное Собрание неспособно проанализировать 2—3 закона в год на основе вышеизложенного содержания, то оно тем более неспособно проанализировать 10 законов. Цель законодательства — обсуждение содержания правотворчества, основывающееся на общественно-политических интересах. Об его отсутствии свидетельствует принятие 2—3 законов в год, но этот недостаток нельзя восполнить даже 60 законами.

Роль административных органов в правотворчестве

Между прочим, малочисленность законов означает, что *расширяется правотворческая роль и компетенция государственного управления*. Применительно к правовым нормам, созданным органами государственного управления, уже и с организационной точки зрения уменьшаются гарантии в том, что повысится степень общественного контроля за правотворчеством. Государственное управление несет ответственность за достижение определенных общественно-политических и экономических результатов. Оно приспособляет правовые нормы к ежедневному результату и в соответствии с этим формирует их. Аппарат, ответственный за результаты выборов, не очень-то борется за введение таких правил выборов, которые обеспечивают еще больше возможностей для выражения разногласий во взглядах общества: ведь это только увеличивает его непосредственные трудности. Аппарат управления хозяйством учитывает только завтрашний день, правовые нормы приспособляет к нему и в случае надобности жертвует и непосредственными целями наступающего года, и более перспективными задачами. Органы уголовного розыска стремятся к результативности, а не к тому, чтобы при защите личных свобод устанавливать себе юридические рамки.

Направление нормотворческой деятельности административных органов и особенно органов отраслевого управления является ограниченным, целена-

правленным. Это является не их ошибкой, а последствием их функции. И если не учитывать это при формировании правил правотворческой компетенции, то результатом является то, что нормотворчество в общественных масштабах становится ошибочным.

В настоящее время правотворчество в ВНР характеризуется чрезмерной управленческой направленностью и тем, что в нем *определяющая роль принадлежит министерствам*. Это означает, что организация, выполняющая конкретные задачи, сама формирует правовые нормы в соответствии с своими краткосрочными целями.

О преобладании этого подхода свидетельствует стремление всех административных, особенно центральных, органов к тому, чтобы для выполнения своих задач они приобрели также правотворческую компетенцию, по возможности без правовых ограничений. Руководители некоторых органов общегосударственной компетенции в 1968 году (когда они получили ранг государственных секретарей) приобрели *право издания распоряжений*, то есть получили возможность издавать нормы, обязательные для всех государственных и кооперативных органов. С 1983 года такие распоряжения стали общеобязательными. Такая же тенденция наблюдается в отношении принципиальных решений Верховного Суда. Но может возникнуть вопрос о праве издания распоряжений и со стороны тех руководителей административных органов общегосударственной компетенции, которые не выступают в ранге государственных секретарей. Но можно пойти и дальше, до уровня подразделений министерств; на местах некоторые недоумевают, почему не наделяются правотворческой компетенцией главные отделы, руководящие определенной самостоятельной отраслью (практически они уже вправе издавать распоряжения).

Этим объясняется то, что *венгерская правовая система не является стабильной, что правовые нормы постоянно изменяются* и что граждане не могут ни приспособиться к изменяющимся в каждом полугодии нормам, ни усвоить их.

Вследствие отсутствия общественного обсуждения правотворчество выступает как деятельность (но не юридическая) по решению специальных вопросов: технических, аграрных, медицинских, педагогических и т. п. Из этой сферы юристы часто вытесняются или же они выполняют роль «обслуживающего персонала».

Ведомственный подход выражается не только в правовых нормах, издаваемых министром, *но и в нормах высшего ранга*. Низкая эффективность общественного обсуждения и разногласий приводит к тому, что при разработке и издании законов и указов, а также норм Совета Министров так называемые «специальные вопросы» отраслей становятся определяющими. По сути дела, правовые нормы высшего ранга создаются также в министерствах.

Установить заслон этим тенденциям посредством правовых решений невозможно. Однако есть такая юридическая гарантия, которая сможет

содействовать этому. Следовало бы закрепить в Конституции, что *перевод общественных отношений в юридические допускается только законом и указом*. Все нормы административных органов должны быть обусловлены правовыми нормами высшего ранга.

Проблема «основ законодательства» («рамочных законов»)

Вопрос об издании законодательных основ («рамочных законов») оказались в центре всеобщего внимания в последние десятилетия. Эта тенденция имела своей целью усилить руководящую роль Государственного Собрания (и в этом отношении она была положительной). Издание так называемого «рамочного закона» означает, что *регулирование каждого основного правового отношения должно осуществляться в форме закона*, но регулирование частных вопросов и вопросы исполнения законов уже должны быть отнесены к правотворческой деятельности административных органов. В результате увеличивается значение регулирования законом и обеспечивается *стабильность законов*: — ведь нет необходимости в их частном изменении. Регулирование конкретного общественного отношения должно осуществляться посредством норм различного уровня: основные вопросы подлежат регулированию законом, частные вопросы — постановлением Совета Министров и т. д.

Признавая положительные черты данного подхода, *я бы все-таки хотел высказать и свои оговорки*. Если мы примем, что целью деятельности Государственного Собрания является отражение различий между существующими в обществе интересами и взглядами и *их интегрирование на уровне правотворчества*, то в Государственное Собрание должны вноситься те вопросы, в отношении которых *функция по интегрированию взглядов кажется самой необходимой*. В большинстве случаев все это совпадает с основами правовых норм, но не тождественно им. Например, трудно было бы согласиться с тем, что избирательным законом регулируются только основные черты избирательной системы и регулирование частных вопросов входит в компетенцию Совета Министров. Недостаточно было бы закрепить в законе только то, что каждый гражданин ВНР имеет право голосования (всеобщее избирательное право) и что исключения из этого права устанавливаются Советом Министров. Избирательное право в силу своей общественной важности всецело должно быть урегулировано в законе. Не случайно на практике никогда не наблюдалось, что в уголовном кодексе устанавливались бы только основные принципы уголовной политики: ведь правительство и в настоящее время не правомочно определять состав преступлений. Материальные нормы уголовного права во всех подробностях являются предметом законодательства.

Следовательно, при юридическом определении места представительного органа в правотворчестве *следует исходить не из так называемого «рамочного закона»*. Правовое регулирование должно исходить из следующих трех принципов:

а) принципиальной неограниченности правотворческой компетенции Государственного Собрания;

б) предметов законодательства, которые ограничивают правотворческие полномочия административных органов;

б) из того принципа, согласно которому каждая правовая норма административных органов должна основываться на положениях закона, то есть государственному управлению не следует давать возможности вмешиваться в общественные отношения при переводе общественных отношений в правовые. (Это, конечно, не тождественно наличию закона о делегировании полномочий.)

Следует добавить, что правовая система стала бы более стабильной, если бы правотворческая компетенция Президиума ВНР и Совета Министров также была разработана. Об этом уже говорилось.

2) *Распорядительные нормы*

Государственные нормативы, именуемые венгерской правовой системой, делятся на две обособленные группы норм: *общеобязательные правовые нормы и распорядительные нормы.*

Обязательная сила общеобязательных правовых норм основывается на специальном уполномочии, предоставленном Конституцией. Компетенция конкретного органа по решению определенных дел еще не означает того, что он вправе издавать правовые нормы. К приобретению такого права необходимо иметь специальное уполномочие.

Наоборот, *обязательная сила распорядительных норм основывается на отношениях власти и подчинения.* Здесь нет необходимости в уполномочии. В полномочия конкретного органа по осуществлению руководства (если только законом не устанавливается иное) включается также право издания нормативов по руководству нижестоящими органами. Эти акты являются нормативами в том смысле, что в них содержится общее правило поведения, соблюдение которого может быть обеспечено в принудительном порядке, но в их основе лежат отношения власти и подчинения, а не правотворческие полномочия; *их принудительная сила заключается не в санкции, а в подчиненности, в наличии ответственности по трудовому праву.*

Однако распоряжение посредством издания норматив распространяется только на такие сферы государственной организации, в которых имеет место подчинение. *Некоторые из них именуются правовыми нормами.* К ним отнесены (по отношению к подчиненным органам): решения Государственного Собрания и Президиума ВНР; решения Совета Министров (они являются общеобязательными в случае опубликования их в «Мадьяр Кёзлёнь»); распоряжения министра, государственного секретаря; распоряжения органа общегосударственной ком-

петенции, руководимого не государственным секретарем; решения Советов и их исполкомов (при опубликовании они становятся общеобязательными).

Ряд распоряжений в области управления не признается правовой нормой. К ним отнесены: нормативные распоряжения комитатских органов отраслевого управления, Главного управления полиции комитата (в адрес районных и городских полицейских управлений) и т. д. На их полный перечень мы не решимся. По какой причине не называются эти акты правовыми нормами? Может быть, потому, что их почти невозможно перечислить?

Если мы примем распоряжение за уполномочие, вытекающее из права на осуществление руководства, то почему не являются правовыми нормами нормативные распоряжения прокурора или принципиальные решения и руководящие разъяснения Верховного Суда, изданные с такой же целью? Потому ли, что эти органы не наделены правотворческой компетенцией? Это — формально-правовой аргумент.

Следующая проблема заключается в том, что хотя распоряжение является правовой нормой, но оно обязательно только для нижестоящих органов. На практике это обстоит по-другому: каждый неподчиненный административный орган соблюдает и применяет распоряжения министра. Даже суды в ходе их правоприменительной деятельности подчиняются распоряжениям министра, ибо в противном случае (особенно в административном процессе) создавались бы неразрешимые противоречия. Ведь распоряжение соответствующего министра обязывает административный орган, выносящий решение; если бы суд не учитывал этого (он не обязан учитывать: ведь распоряжение необязательно для него), то создавалась бы двойственная «законность».

Еще более противоречивыми являются нормативные распоряжения так называемых функциональных органов (например, министерства финансов). Эти акты имеют такую же силу, как и постановления.

На практике встречается ряд таких распоряжений министра, которые затрагивают права граждан. Это неизбежно: ведь практически невозможно установить круг тех норм, которые затрагивают права, обязанности и основные правоотношения граждан (например, регулирование цен). Если же нормативное распоряжение, подобно постановлению, принимается за правовую норму, то от его обязательной силы нас отделяет всего лишь один шаг (в количественном, а не качественном смысле).

Если продумать до конца все эти противоречия, возникающие в теории и на практике, то становится очевидным, что единственной возможностью их разрешения является непризнание распоряжения в качестве правовой нормы. Нормативное распоряжение является средством управления, и вопрос о том, что таковы пределы права управления данного органа, это — вопрос об объеме его права на осуществление руководства, а не вопрос его правотворческой компетенции.

Такое преобразование системы источников права в целях преодоления тормозящей силы сложившейся практики требует создания специального органа, независимого от государственного управления. Его функцией должно быть рассмотрение конституционности административно-правовых норм в связи с жалобами определенных органов (прокуратуры, судов, общественных организаций, граждан). С этой целью в 1984 году был создан Конституционно-правовой Совет, который является комиссией Государственного Собрания.

3) Так называемые «квази»правовые нормы

Выяснение природы системы источников права может содействовать определению места так называемых «квази»правовых норм (циркуляров, руководящий указаний, директив) в области государственного управления.

В настоящее время предметом дискуссии является то, что они, по сути дела, являются правовыми нормами: ведь, несмотря на отсутствие их обязательной силы, они во многих отношениях выполняют такую же функцию, как и распоряжения. Если в триединой группе норм (общеобязательные — распорядительные — «квази»правовые нормы) к понятию «правовая норма» отнесем первые две категории (то есть между проведем после распорядительных), то трудно избежать того, чтобы третья категория не включилась в понятие источников права. Борьба против нежелательного расширения круга правовых норм может вестись при условии, что источником права признаются только нормы первой категории — общеобязательные нормы. Как распоряжение, так и «квази»правовая норма являются средствами осуществления управления; они не тождественны по обязательной силе, но это не основывает возведения нормативного распоряжения в ранг правовой нормы.

The constitutional law problems of the Hungarian system of the sources of law

P. SCHMIDT

The system of the sources of law has been in the strictest correlation developing with the role of the State filled within the society. The author of the present paper has reviewed all the bourgeois conceptions in this connection and has supplied proof that the existence of a so-called "civil" society separated from the political State itself has formulated a particular function of the law, entirely unknown up to now from a historical point of view. Its essence lies in the fact that the law circumscribes the State intervention and power delimited from the other forms of movement of society. As a consequence of this fact it becomes, however, a question of principle how it can formulate or bring into being the very law which plays, at the same time, the role of borderline of State power as well.

At the very beginnings of socialist development it seemed that this very circumstance would by that way realize a new conception of the statehood, such a domain where the withering away of State immediately

begins, it becomes realized the social control of State where the law does not have any limiting role relating to the State. The study also proves that in the course of development it emerges also in this domain to a more and more increasing extent—but on the basis of the sacredness of private property—the demand of the delimitation of the other forms of movement of State and society. This circumstance also modifies the function of law played within society.

On the basis of starting out, the paper furthermore analyzes the problems of the contemporary Hungarian system of the sources of law, namely from three aspects:

1. In the field of legislation, it considers too restricted the role of the representative organs and determining in an exaggerated way that of the public administrative organs. The problem lies in the fact namely that society has a relatively small influence on the formulation of law which finally circumscribes the place and role of State occupied within society.

2. It examines the inter-relation of the law of a directive character as a consequence of the subordinate and superordinate being and that of the public evident law with an obligatory character to everybody. According to the position taken by it, the legal rule quality should be denied in the case of norms of a directive type.

3. Finally, it analyzes the role of circular notes, principled attitudes not possessing a legal qualification which, although, are not of an obligatory nature to anybody, not even to the subordinate organs, practically, however,—as a consequence of the organic and structural subordinateness—they even fill in a sphere of role of legal rules.

Les problèmes de droit constitutionnel du système de sources de droit en Hongrie

P. SCHMIDT

Le système de sources de droit se développe dans le contexte le plus étroit avec le rôle de l'État rempli au sein de la société. L'auteur embrasse d'un coup d'oeil les conceptions "bourgeoises" à ce rapport et donne preuve que l'existence d'une société « civile » séparée de l'État proprement pris au sens politique a formulé une fonction particulière, historiquement non connue jusqu'à cette époque-là, du droit. L'essence en existe que le droit indique l'intervention et le pouvoir d'un État délimités des autres formes de mouvement de la société. En conséquence de celle-ci, il devient cependant une question de principe notamment que quelle personnalité ou quel organe pourront-ils formuler ou créer et établir le droit lequel joue également le rôle de la limite-frontière du pouvoir d'État.

Aux commencements du développement socialiste il semblait que cette société réalise la nouvelle conception de l'existence nationale, un tel domaine où l'extinction de l'État commence à se développer tout de suite, et se réalise l'être de surveillance et contrôle sociaux de l'État ou le droit n'a pas de rôle restreignant l'État. La présente étude en donne preuve qu'au cours du développement ici à ce domaine-là, on surgit également dans une mesure de plus en plus intensifiée—mais non pas sur la base du caractère sacré de la propriété privée—la prétention de la délimitation des autres formes de mouvement de l'État et de la société. Et cette circonstance modifie également la fonction joué par le droit au sein de la société.

Par la suite, elle analyse sur la base du départ les problèmes relevant du système de sources en droit hongrois contemporain et notamment de trois aspects, de trois côtés.

1. Sur le terrain de la législation elle considère trop restreint le rôle des organes de représentation et déterminant d'une façon exagérée le rôle des organes de l'administration publique. Le problème s'en cache à savoir que la société possède une influence relativement de petite dimension à la formulation d'un tel droit lequel délimite en fin de compte la place et le rôle de l'État occupés au sein de la société.

2. Elle enquête l'inter-relation du droit d'un type d'ordonnances découlant de la subordination et de la superposition et de celui de grande publique, ayant une force obligatoire pour tout le monde. Selon sa prise de position on devrait nier des normes de types d'ordonnances la qualité de règles de droit.

3. Pour terminer, elle analyse le rôle des circulaires et des prises de position de principe non possédant de qualification juridique et légale lesquels bien qu'ils ne possèdent pas de force obligatoire pour personne même pas pour les organes subordonnés, en pratique pourtant—découlant du fait de la subordination de structure et d'organisation—ils peuvent même remplir un cadre de rôle de règles de droit.

An outline of the legal regulation of unfair economic competition and unfair market behaviour

I. VÖRÖS

Research officer

*Institute for Legal and Administrative Sciences of the
Hungarian Academy of Sciences*

*“To frame a law and not to keep it, means to
permit what we want to forbid”*

Richelieu

The Civil Code has held out in its modified § 4 paragraph (2) just in 1977 the prospect that the provisions relating to the fair “economy” would be defined in a separate regulation. This question received a special significance—in addition to the quotation—by the considerable extension of the forms of business enterprise, the disintegration of large enterprises which may result in the liveliness of economic competition, as a consequence of which the increase of the significance of the aspects of fair competition, and, generally, of market behaviour may occur. In the following, an attempt will be made to present more concrete—sketch-like—suggestions (the establishment of principles necessary thereto was dealt with in other papers of analysing character; the sketch character accounts for the more concise draftings).

Fundamental principles

1. Title

In our opinion, the legal regulation would deal—contrary to the wording of the Civil Code—not with the fair “economy” but with the fairness (honesty) of market behaviour, of market relations.

The proposed title is justified by that—as will be seen subsequently—that *not* only the enactment of a legal rule dealing *exclusively* with the *economic* relations is required but that of such rules which comprises also the market and commodity relations, legal relations under the civil law established in the course of exercising the profession. The “economy” is, however, not a civil-law category but an economic-administrative category appearing in the relation of the state economic management and the enterprise.

2. *Scope*

a) A part of the legal field comprised by the theses: the legal material against the unfair competition is regulated by the Act No. V. of 1923; this act—although it is frequently applied in the judicial practice—stands in need of revision; the planned legal rule would replace it.

b) Another important range of problems—belonging to the legal material of the market behaviour: the questions of the restriction of competition and of the superior economic power may be practically considered unregulated—apart from some undifferentiated and therefore uneffective prohibitions in the legal rules.

c) In the present system of economic management founded on the planned regulation of the market—especially due to the new launching of the economic reform in Hungary in the late seventies—the economic competition has become extremely important, further, quite apart therefrom, all kinds of market conduct in a broader sense of the word, i. e. the regulation *from the point of view* of the fairness (honesty) of the entity of civil-law relations developing on the market.

d) Our international obligations (participation in the conventions on the protection of industrial property) require also a modern regulation.

e) The necessity of the legal regulation has been made clear already by the decision No.43 of the Economic Committee of the Hungarian Government from the year 1967.

3. *Relation to §4 paragraph (2) of Civil Code*

§4 paragraph (2) of the Civil Code should be amended, corresponding to those, said above, as follows: “The law forbids the unfair market behaviour particularly the unfair competition and the abuse of dominant economic position, as well as the acquisition of unfair profits. Dispositions concerning the unfair market behaviour are given in a separate regulation.”

The amendment of the Civil Code is necessary partly due to those expounded under point I and partly because neither the planned legal rule can operate with the category of “economy” (the co-ordinated legal partner is not at all interested in the quality of the economy of the other). On the other hand, the prohibition figuring among the fundamental principles shall refer to the struggle against the unfair competition (see our international obligations), as well as the more tinged administration of the problem of dominant economic position than in the wording of the present Civil Code.

4. Preamble of the statutory provision

It would be expedient to point out in the preamble of the statutory provision the relation born to the Civil Code, the objective and subjective tendencies of the statutory provisions. Correspondingly, the statutory rule intends to lend protection against the unfair market conduct (§ 4 paragraph (2) of Civil Code), particularly against the application of unfair competition methods, as well as against the unfair exploitation of dominant economic position (bargaining powers) for the natural and juristic persons offended by such a conduct, especially for the consumers and competitors, as well as for the society.

5. General clause

The general clause relates to all kinds of economic and market conduct, according to those said above (2.c), irrespective of the fact whether the parties are competitors or not. It may be applied, in addition to the facts enumerated below, in all cases of market conduct offending the market morals, the honesty of business. It should be declared that in the economic relations, as well as in the practice of a profession or business it is prohibited to display a conduct contrary to the market morals, particularly to the requirements of fairness (honesty) in business activity.

II.

Some states of facts

6. Deceptive information

Under "deceptive information" the inclusion of the state of facts, broader than the traditional fraud in promotion (comprising in addition to the promotion, the supply of all information stimulating to conclusion of contracts) seems to be necessary.

6.1. It should be declared that with the putting into market of a commodity (service) it is prohibited to give information apt to deceive in order to increase the marketability relating either to the producer or to the seller or even to the commodity (service) itself.

This wording should be completed by several *restricting* and *interpreting* rules.

a) The circumstances of life, the level of general education and the professional knowledge of the effective or possible circles of consumers to which the information is directed or which it can effectively reach serve for basis of the aptitude to deception.

b) The general meaning of words, notions used in the information, adopted in the everyday life, as well as in the profession, economic branch in question serve for basis of the aptitude to deception.

c) The incompleteness of the information may also serve for basis of the aptitude to deception.

d) The information may be the statement of whatever fact irrespective of the form of appearance (e. g. persuasion, report of facts by the seller, promotion; the package and inscription of the product). The fact itself that a Hungarian natural or juristic person puts the foreign product on the market under his own name or with his own trademark, is not enough to state the aptitude to deception.

e) Any supply of data relating to the commodity (service) can be information, especially included

- the identity, condition, capacity of the producer (seller),
- the kind, quality, origin, characteristics, composition of the product (service), the applied manufacturing procedure;
- the conditions of purchase (e. g. price, terms of payment, the available quantity and assortment of goods, service and supply of components).

f) The information is not apt to deceive if it is not essential with respect to the decision to conclude a contract on the side of the offended party. The essential character of the information shall be rendered likely by the offended party.

6.2. *Comparative promotion.* In the practice, the endeavours to achieve market advantages through the comparison with the goods of the competitor occur more and more frequently. They could be restricted if it would be declared that in the promotion or in other information given for the increase of the marketability of commodity (service) [points 6.1.d) and e)] the comparison with the goods (service) of others can be used only to such an extent which is justified by technical, economic or commercial aspects.

6.3. *Quotation of official examinations and tests.* The intentionally one-sided quotation of the results of official investigations, tests picked out of their context should be prohibited.

6.4. *Sanctions.* The particularities of the facts render necessary the application of somewhat novel sanctions.

a) In case of deceptive information, the discontinuance of the conduct (in case of comparative promotion, the publication of the judgement at the expense of the person who gave the deceptive information), reduction of price and compensation of damages can be required.

b) If on the strength of the deceptive information a contract is concluded, the party having suffered prejudice may require the reimbursement of the difference between the price and the effective value, or between the promised and the effective value. These claims may be preferred also against the outsider third party giving or publishing the information (e. g. against the manufacturer).

c) If no contract is concluded but due to the deceptive information the addressee of the information omitted another more advantageous possibility of purchase, he may require the compensation of his damage which resulted therefrom, according to the general rules of the compensation of damages.

d) The competitor having suffered prejudice may claim the compensation of his damage resulting from the diversion of his clientele.

In connection with the above outlined solution, the attention should be drawn to the fact that if the effective value corresponds though to the price, but it is, however, lower than the promised value, this promise conduces to the conclusion of contract as the unfair influencing of the consumer, by holding out bright prospects of a "special bargain". Thereby not only the customer is taken in the affair but at the same time, the clientele of the competitor is dishonestly diverted since the former one entered into contract hoping a deal of favourable price without which he would have purchased even an other commodity (service).

6.5. *Questions of procedural law.* The efficacious legal protection—taking into consideration also the international tendencies to be considered predominant—renders necessary a very *broad* notion of the right to litigation. It seems to be justified that

a) the person could have the right to require the discontinuance:

—whose financial or personal circumstances are detrimentally influenced by the deceptive information, or the deceptive information is suitable therefore;

b) the economic, professional or functional corporate organ or association having juristic personality, concerned by the subject of the deceptive information;
—the organization of consumers' protection;

—other organization serving economic purposes, the attainment of the goals of which is impeded by the deceptive information (e. g. National Office of Water Conservancy).

b) Entitled to claim the compensation of damages should be in addition to the customer who suffered a loss, to the consumer and to the organization having no economic aims

—on behalf of the damaged person, or

—in case of causing more significant damage or damage concerning a broader range, also without that

—the economic, professional or functional corporate organ or association concerned by the subject of damage, as well as the organization of consumers' protection in the interest of the personal circle protected by it, as well as the public prosecutor on the strength of § 2/A of Civil Procedure.

If the compensation of damage is claimed by the economic or professional corporate organ, by the organization of consumers' protection or by the public prosecutor, the adjudged compensation shall be *distributed* among the members suffered prejudice of the corporate organ, in other cases among them who render verisimilar the occurrence of the damage and the degree of the damage. The sum remained after the distribution within a definite time of the compensation should be paid in to the state budget.

The present establishment of the National Council of Consumers as a consequence of the obvious failure of the *individual assertion of rights* supports the

above proposals. The rules of general conditions of contract of the Civil Code draw also—though from another aspect—state and social organs into the process of assertion of right. The distribution of the adjudged compensation of damage is a logical consequence of the proposed construction, being a successfully applied practice abroad.

c) Since the advertiser and the owner of media are very often separated, it should be expediently put down that the publisher of deceptive information is responsible jointly with his consigner in case of deliberateness or gross negligence.

7. Promotion by any value

The promotion by any value is a widely accepted instrument used today without limits and orientation in the commercial practice. Its regulation can be hardly avoided. As a fundamental principle it should be laid down that

a) for the sake of increasing the marketability of the commodity (service) the present given with the commodity (service) is permissible, provided that as for its function and utilizability, it is in rapport with the commodity (service) and its extent does not exceed the line of the usual promotion.

b) In case of promising a raffle organized for increasing the marketability of the commodity (service) or any other possibility of gaining, the magnitude of chance of gaining shall be also made known.

c) As a legal consequence, the competitor suffered prejudice, in case concerning a wider range the economic, professional or functional corporate organ or association, as well as the organization of consumers' protection can require the discontinuance of the conduct. The competitor suffered prejudice can claim the compensation of his damage resulting from the diversion of his clientele.

8. Selling off

The legal political aspects outlined in connection with the promotion by any value are valid also here. Therefore, it should be declared that in case of selling off the reason thereof shall be also made known. As a legal consequence, the competitor suffered prejudice, the consumer or in case concerning a wider range, the organization of consumers' protection may require the discontinuance. Like with the promotion by any value, the competitor suffered prejudice may require the compensation of his damage resulting from the diversion of his clientele.

9. Prejudice to reputation

Although the prejudice to reputation is also information, different aspects are here dominant as in case of deceptive information. Decisive is the orientation of the sound critics necessary in the economic life.

a) The fundamental principle of the regulation would be the prohibition of direct or indirect disclosure or suggestion of untrue or true but unnecessarily insulting facts in connection with the economic activity, with the practice of the profession or occupation of other natural or legal person, which facts are apt to jeopardize his good reputation, to reduce his creditability or to disadvantageously influence in any other way his activity touched by the information.

b) The person offended by the prejudice to reputation could claim the discontinuance of the conduct being prejudicial to his reputation, the publication of the court decision at the expense of the person committing prejudice to his reputation, as well as reparation, further the compensation of his damage. Similarly to the deceptive information, the person publishing the information prejudicial to reputation would be responsible jointly with his consigner in case of his deliberateness or gross negligence. Corresponding to the enlargement of the right to litigation: if the conduct prejudicial to reputation concerns a wider range, the economic, professional or functional corporate organ or association having legal personality and touched by the rumour may require the discontinuance and the publication. The question should be pondered over whether this conduct should not be declared a break of law.

10. Breach of trade secret

The judicial practice urges on the reevaluation of the relative section of Act No V. of 1923; today, the breach of trade secret, the concept of secret should be expediently conceived in broader sense.

a) All data of pecuniary value relating to a person displaying economic activity, profession or occupation, or to his activity, having whatever form and being secret shall be considered a *trade secret*, in the keeping secret of which reasonable interests of the owner of the secret are involved.

The criteria of the trade secret are therefore: it shall have pecuniary value; it should be known only within narrow bounds connected with the owner of the secret. It shall be a fact which e. g. does not serve as basis of dishonest machination contrary to law—therefore it does not at all deserve protection—but the protection shall have equitable reason.

It should be also laid down that the being secret of the fact is not changed if it is made known to the person entrusted with its application in order to perform his duty. *Objectively* the secret is whatever fact relating to the person or economy of the owner of secret, to the practice of his profession or occupation, thus among others a fact,

circumstance, condition of activity, financial situation, clientele, idea not protected as industrial property, or knowhow, technical documentation, receipt, description, model, design, recording or photography.

b) As a *legal consequence*, the owner of the secret may require the discontinuance and compensation of damage from the person who—either directly or indirectly—acquires the trade secret in an illegal or dishonest way, or utilizes it, or discloses it to a third party. The same could be claimed from the person who utilizes or discloses to a third party in an illegal or dishonest way the trade secret acquired practically legally or honestly, thus especially trusted to him in confidential relation, or become known to him in the business communication. If the acquisition occurred with the co-operation of the employees of the owner of secret, the acquisition shall be considered dishonest until proved.

In connection with the proposed solution it should be noted that the prohibition of the *direct* acquisition is essential due to its frequency: the acquisition often occurs with the co-operation of the employee of the owner of secret—e. g. by enticing the employees away. Since the matter is another fact and in order to ensure the tight bond of the prohibition, the illegal or dishonest acquisition and the illegal or dishonest utilization following it, as well as the dishonest or illegal utilization following a legal or honest acquisition shall be separately regulated.

The fact of the acquisition with the co-operation of employees would establish a *refutable presumption* with respect to the unfairness of the acquisition, the acquirer, however, can refute it e. g. by proving that the employees offered the trade secret as their own (intellectual) product.

The concept of the *employee* should be interpreted in a broad sense, also included any person employed by the owner of the secret in whatever quality, among others the apprentice, too. Under *confidential relation*, however—among others—the relation of employment, that of association, the legal relation of subcontractor as well as the contractual legal relation of trading or enterprising concerning the commodity (service) shall be understood. As *business connection*, especially the business inquiry preceding the deal or the negotiation or followed by the conclusion of contract may be qualified.

Also in case of the breach of trade secret, the question should be pondered over whether this conduct should not be declared a break of law.

11. Slavish imitation

The technical development requires more and more material and intellectual investments to the evolution of a product. The *improvement of the protection under the law on competition* of creations *not protected as industrial property* may be regarded as the prevailing tendency today. Since the necessity of regulation is indicated also by the judicial practice, it should be laid down

a) as a *fundamental principle* that it is prohibited to produce or to circulate illegally or dishonestly the result of other person which has individual properties and pecuniary value, if the imitation is liable to create confusion with the original due to its appearance, properties, working principle or construction being essentially identical. (Obviously, the imitation of “shoddy goods”—e. g. strong-box, corkscrew, etc.—cannot claim the protection under the law on competition.)

b) As a *result* in this connection can be regarded each creation not protected as industrial property—among others, idea, knowhow, model, design, receipt, description—having pecuniary value. As a matter of course, the rules on the breach of trade secret should be applied for the utilization of secret result. Under individual properties such features should be understood, which give to the original a character distinguishable from other result. Taken into consideration the international experience, the occasional imitation of components should be withdrawn from the prohibition.

It should be added to the above outlined proposal that the prohibition of slavish imitation intends to protect partly the consumers against the risk of deception (confusion), partly the owner of a result to be qualified as “creation” not protected as industrial property, of otherwise unsuitable for protection but being particular due to its pecuniary value or original features, against the utilization as a free prey of the result produced often with considerable material and intellectual investment. The prohibition is, however, *not general*: it is limited to the range of results having individual properties and being well distinguishable due to them. The prohibition is finally restricted also by its close connection to the illegal, and, resp. unfair conduct; e.g. the supplier to whom the customer made available—for the production—his projects, commits slavish imitation only in respect of the production over the ordered quantity.

As a further restriction of the prohibition, it should be also declared that if the imitator carries out such an *improvement* of the original result that the imitation differs from the original in respect of its individual properties—among others of the appearance, quality, working principle, productive capacity, possibility of utilization—in such a manner that it does not bring about the risk of confusion, the slavish imitation cannot be stated even if the production of imitation was otherwise influenced by the original.

c) The *abuse of confidence* should come under a more severe category: if the possibility of imitation was caused by the confidential relation between the parties or by the business communication (see point 10.b), this conduct would be qualified as slavish imitation even in case of a result having no individual features. The emphasis of the confidential relation is rendered necessary by the increased protection of these relations and by the fact that as proved by the judicial practice, this circumstance plays an important role in actions for imitation.

d) As *legal consequence*, the owner of the result should request from the imitator—in accordance with the civil-law regulation—the discontinuance, the

rendering unsuitable for such purposes the means serving for the production of imitation, in respect of the store still available of the imitation, the application of the designation relating to the imitation and ensuring the distinction and if this is impossible, the destruction of stocks, finally a compensation of damage. As for the claims of the consumer and of the organization of consumers' protection, the rules of deceptive information should be applied.

12. Usurpation of name, usurpation of designation of goods

Essentially in accordance with Act No V. of 1923 it should be stated that a name, firm, as well as a designation of goods not protected as industrial property but constantly used, must not be used in such a manner that as a consequence thereof the user could be confused with another person or firm using a name, firm or designation of goods of identical or similar sounding. The former user could request the discontinuance, the application of an addition, omission or other alteration stated in the judgement, further a compensation of damage. As for the claims of consumers or of the organization of consumers' protection, the rules of deceptive information could be applied.

13. Boycott

A characteristic form taking place also in the practice of the disturbance of market relations is the boycott. It should be therefore prohibited to address such illegal or dishonest notice to others or to perform any other activity the purpose of which is to dissolve the economic or professional or occupational relations of the addressee to third person or to impede the establishment of such relations. The party suffered prejudice should require the discontinuance and the compensation of his damage.

14. Agreements and conducts restricting the economic competition (restrictive trade practices)

The complete failure to become effective of our previous—at present valid—cartel prohibition, the carrying on of the reform, especially the promotion and ensuring of the favourable effects to be expected from the decentralization of the structure of enterprises from the point of view of the prevention of the restriction of competition (today there are 715 state enterprises as against the 702 enterprises in 1979) and the appearance of small companies and other forms of venture (enterprising forms) render indispensable the formulation of a *comprehensive and up-to-date* regulation against the restriction of competition. This regulation and the organization

enforcing it consistently mean from the legal point of view one of the essential conditions of the success of recent endeavours to the economic reform.

As *main aspects* of the regulation, the following should be stressed: the collective endeavours (aiming at establishing the cartel) to achieve dominant economic position shall be impeded, at the same time, however, they should be tingedly regulated, taking into consideration that each economic co-operation, association contains conceptually elements restricting the competition. On the other hand, it is also necessary that not only the formal (contractual) but also the informal co-operation (based solely on the co-ordination of conduct) should be taken into account. In view of all these, it should be declared that

a) the contract is null and void (§ 234 of Civil Code), if it tends exclusively to the restriction or exclusion of the competition; in addition, the co-ordinated conduct of several persons aiming *exclusively* at the restriction or exclusion of competition is also prohibited.

If the contract or the co-ordinated conduct of several persons does not tend exclusively to the restriction or exclusion of competition, but restricts the competition *unnecessarily to an extent exceeding* that required for the achievement of the common economic object of the cooperation, *not proportionately with the object*, the rules of partial voidness (§ 239 of Civil Code) shall be applied for the contract, the co-ordinated conduct of the parties is, however, prohibited when exceeding the necessary extent.

b) For the enforcement of the prohibitions, *market protecting authority* should be established (see later under point 18.1) which could forbid the display of reconciled conduct corresponding to the void contract or offending the prohibition. It is namely obvious that the voidness of the cartel agreement does not prevent the display of a conduct corresponding thereto, only invalidates the legal basis of the enforcement of this conduct by a member of cartel.

c) As *legal consequence*, entitled to require the *discontinuance* is

— the person whose financial or personal conditions are detrimentally influenced by the reconciled conduct corresponding to the void contract or being prohibited, or this conduct is suitable for this purpose;

— the economic or professional as well as functional corporate organ and association having legal personality and being affected by the restriction or exclusion of competition, the national organization of consumers' protection and the market protecting authority

d) To require a *compensation of damage* is entitled the damaged person, as well as on his behalf—in case of a damage concerning a wider range or being of considerable magnitude—the national organization of consumers' protection, the economic, professional or functional corporate organ and association concerned according to the object of damage, the authority providing for the market protection (e. g. cartel commission), as well as the public prosecutor on the strength of § 2/A of Civil Procedure. With the distribution of the compensation, one shall proceed as described in point 6.5. sub-point b).

c) In order to reduce the difficulties of *proof* of the problem of cartel, one should be contented with that the person who institutes proceedings for discontinuance or compensation of damage due to the restriction or exclusion of competition should be obliged only to *render probable* the restriction or exclusion of competition. In case of rendering probable the restriction of competition or the exclusion of competition the contract or the reconciled conduct shall be considered until proved such as in which the extent of the restriction of competition, and the exclusion of competition, respectively, exceeds the extent necessary for achieving the common object.

The proposed solution would therefore formulate a *refutable presumption* in case of successfully rendering probable the restriction or exclusion of competition in that respect that the extent of the restriction or exclusion of competition exceeds the extent necessary for achieving the common object. Hence, the persons concluding the contract or displaying a reconciled conduct shall excuse themselves therefore. Thus, it becomes also possible that as a result of the rendering probable even in case of contracts or conducts seeming to tend towards the restriction or exclusion of competition, the contrary could be proved.

f) In accordance with our foreign trade interests and with the international experience, the export cartels as well as the co-operations aiming at the more successful fight against the position of economic dominance should be *exempted* from the prohibition. Correspondingly: the co-operation according to points a) and b) is valid if the common economic object is the pursuance of foreign-trade export activity or the prevention of unfair exploitation of dominant economic position (see point 15).

15. *Exploitation of dominant economic position*

With the exploitation of superior economic force it is unnecessary to differentiate between the superior force acquired by cartel agreement or exercised by a group or exploited by the individual strong position. While with the prohibition of cartel the structure, the statics are in the centre, here the *dynamics* dominate: the quality of effective exploitation is decisive.

In this respect, the *readiness* at all *to conclude a contract* or the *refusal* thereof, and (outside the range of general contractual stipulations) the enforcement of *grave conditions* are decisive. The two groups of cases are, of course, closely connected, therefore it is in principle possible to approach the problem essentially by the introduction of a *limited civil-law obligation to conclude a contract* relating to the *supplier* (which has, of course, nothing to do with the contractual compulsion of administrative managerial legal basis of the late centralised economic system.)

The introduction of the obligation to conclude a contract is based, in accordance with the modern tendencies of the law on competition, thereon that without an objectively or subjectively carefully circumscribed limited obligation to enter into contract no modern economy where the existence of dominant economic position shall

be always taken into account, can operate. Dogmatically the starting point concerning the restriction of freedom to enter into contract should be that in the "range of effect" of the owner of dominant position this civil-law principle turns on its wrong side: it means a *freedom only for the stronger party*, whereas for the defenceless party it is a *de facto* obligation to enter into contract dictated by the party having economic dominance (more details see in the paper of the author on "A possible conception of legal regulation of the fairness of economic relations, of the market conduct". Állam-és Jogtudomány, 1982, No. 3).

Taking all these into consideration, the *concept* of the dominant economic position and the obligation to enter into contract limited to this sphere should be expediently formulated as follows.

a) The enterprise or the group of enterprises has the dominant economic position the commodity (service) of whom (which) cannot be obtained from elsewhere, or can be obtained only under considerably more unfavourable conditions than usual in respect of the branch, of the supplier and of the given product.

b) The enterprise (group) having dominant economic position is obliged to conclude the contract if the customer requires, under conditions usual in respect of the branch, of the partners and of the given product. He *can excuse* himself if he proves that he has already secured an option on the available quantity of goods (service capacity) in favour of several partners.

In respect of the *conditions* of purchase the conditions of the region (area) should be considered decisive, wherefrom the purchase can be expected from the customer. When defining the usual conditions the professional usances developed in the national and international practice could be equally taken into consideration. The available quantity of goods (service capacity) should be determined for a definite term.

c) Considering the practice of the Supreme Court, the obligation to enter into contract could *not* be applied even in case of commodity (service) of *special properties*; under commodity (service) of special properties not the commodity (service) serving essentially to enlarge the assortment and having mass-product character shall be understood.

The obligation to enter into contract *cannot be applied* to the exclusivity relations between the members of economic associations, the contractual parties of other co-operation agreements, further of those displaying co-ordinated conduct, provided that the association, other co-operation agreement or the co-ordinated conduct is not otherwise contrary to the cartel prohibition formulated above in points 14. a) and b).

The proposed solution *would not relate* to legal relations beyond the legal relations of purchase, supply, enterprising as well as consignment since the exchange of goods is formalized overwhelmingly and typically by these contracts.

The proposed solution would take into consideration also the correlation between the definitely civil-law obligation to enter into contract and the fundamental principles of our economic reform. Just the restriction to a narrow range of this obligation shows that the matter would be the institutionalization of a mechanism of

distribution being not general and not calling in mind the late centralised mechanism, not administratively founded but on the contrary: ensuring a relatively wide scope for the business policy of the enterprise even in case of economic dominance (impossibility of purchase elsewhere, and its being considerably more unfavourable, respectively). Our proposal intends thereby to prevent the administrative interventions attractive in deficiency position by a possible solution of *enterprise level*, better corresponding to the fundamental principles of our economic reform, to the tendencies of its present development.

Due to the *manysided restriction* the obligation to enter into contract relates only to the range of the economic dominance according to point a), within it, however, it does not relate to the so-called branded goods of special properties, the (internal) exclusivity contracts of the members of associations and enterprise co-operations among them are consequently valid), finally, its range of effect is limited also from the point of view of contract types.

d) Although the solution *implicite* contains the fact, it would be advisable, however, to point out with an explanatory character that the introduction in a given range of the obligation to enter into contract *does not refer to* the validity of *exclusivity contracts* outside of the sphere of economic dominance, and inside this sphere entered into in respect of a commodity (service) of special properties. Within this sphere, however, the conclusion of the contract could not be evaded even with reference to the exclusivity contract entered into for goods of special properties; as compared therewith, the already concluded exclusivity contract, as an invalid agreement contrary to the obligation to enter into contract (to a legal rule) would be overshadowed.

e) If the *customer* puts to account his dominant economic position in an unfair way, the framing of a concrete rule does not seem to be opportune, the general clause (point 6), however, could be applicable, of course. With the statement of the superior force of customer the criteria relating to the superior force of supplier could be accordingly applicable.

f) The establishment of the contract *could be required* by the customer, and the supplier, respectively, as well as—*on the strength of a commission*— by the economic, professional or functional corporate organ and association concerned according to the subject of the contract, the organization of consumers' protection in the interest of the personal circle concerning it, by the authority of market protection, as well as by the public prosecutor on the strength of § 2/A of Civil Procedure.

16. *Vertical fixing of price*

In order to prevent the restriction or exclusion of competition in vertical direction an the next step, in the contract for further sale the obligatory fixing of the price of further sale or the enforcement in any other way of the application of such price should be prohibited, except for the commodity (service) of special properties.

17. Pressure

Since the above solutions serve exclusively for the protection of the non-competitor against the unfair exploitation of superior force, it should be expediently prohibited also to bring pressure to the *competitor* in whatever form for the sake of influencing his freedom of decision. The competitor suffered prejudice could require discontinuance and compensation of damage from the person or from the group who or which brings such pressure. In case of a conduct concerning a wider range as well as causing more considerable damage, also the economic as well as professional or functional corporate organ and association could require the discontinuance and the compensation of damage on the strength of commission of the competitor suffered prejudice.

18. Organizational and procedural questions

Our motto refers also to the fact that the basis of becoming effective of the above outlined solutions is the well qualified organization invested with power to gather information. The authority of market protection to be established should be entitled *to prohibit* any conduct contrary to the outlined statutory provision. The decision of the authority should be enforced also by imposing a *fine*, against the decision, however, the reconsideration by the court would be proper. The authority exercising the market control should have the right to ask for information and to inspect the documents within the framework of the concrete conduct, to an extent necessary for the performance of its duties.

For the judgement of the lawsuits *special divisions of court* should be called into being, in which also a lay assessor having professional qualification and experience according to the subject matter of the case could participate.

Finally, the possibility for settling the disputes in a *conciliatory procedure* (either at the authority of market protection or at the Hungarian Chamber of Commerce, or at the organization of consumers' protection) should be established.

19. Economic penalty

In case of having provided for the statutory conditions (laid down in a legal regulation since 1967), as a consequence of the outlined facts *economic penalty* should be also imposed, when the conduct causes damages of nation-wide significance. In such cases the economic penalty to be imposed could be proposed also by the authority of market protection and by the national organization of consumers' protection.

*

The new legal regulation, replacing the Act No V of 1923, as well as the existing prohibitions of cartel would render conceivable, in our opinion, the comprehensive legal regulation of the conditions of competition and in general of the market conduct, urged since 1967, since the launching of our economic reform. It is contestable to what extent and with which content the legal regulation is necessary, about its necessity, however, there can be no doubt—we believe.

*

The Act no IV. of 1984 on the prohibition unfair economic activities (including unfair competition) was passed by the Hungarian Parliament on October 18th 1984. The Act as a whole, followed the ideas of the present article; e. g. the idea of a *unified* competition law which relates to both fields of competition laid to unfair competition law as well, as to antitrust legislation. Behaviours that are against the provisions of this law are considered to be unfair, independently of the circumstance, whether they are contrary to the competition clauses or the antitrust-provisions of the Act IV. of 1984.

The Act however, doesn't go into details in such an extent as compared with the concept of this article. Some states of facts (e. g. promotion by any value, selling off) are left to the competence of the general clause.

On the other hand, the state of fact of the abuse of dominant position is formulated more widely in the Act compared with this article: instead of maintaining only the very important problem of the formation of the contract, the Act contains a general prohibition of the abuse, and—after that—some special states of facts of this. Here—in this exemplification—we find also the obligation of the conclusion of the contract (according to the concept of this article).

Since this Act fulfills still our international obligation based on our membership in international union-agreements on industrial property, on the other hand it is considered to be the Magna Charta of the Hungarian market regulation. We will return to the contents of the Act in one of our next numbers.

Очерк правового регулирования добросовестности хозяйственного соревнования, рыночного поведения

И. ВЕРЁШ

Автор в эскизной форме выдвигает конкретное предложение по правовому регулированию добросовестности отношений хозяйственного соревнования и рыночного поведения в целом. Такое регулирование было предусмотрено и во время модификации ГК ВНР в 1977 году. Считалось бы необходимым внести изменение в абзац 2 § 4 ГК; на этом строилась бы предлагаемая конструкция. Те формы поведения, которые противоречат рыночной морали и деловой добросовестности, были бы наложены запретом типа генеральной клаузулы; за этим следовал бы перечень оснований, среди которых имело бы место и регулирование использования перевеса хозяйственных сил (запрещение картеля; ограниченное обязательство заключения договора на случай перевеса хозяйственных сил).

Skizze über die rechtliche Regelung der Lauterkeit des wirtschaftlichen Wettbewerbs und des Marktverhaltens

I. VÖRÖS

Die Studie macht skizzenhafte, doch konkrete Vorschläge für die rechtliche Regelung der Lauterkeit der wirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnisse, und darüber hinaus im allgemeinen des Marktverhaltens, die schon im Jahre 1977 die Novellisierung des ZGB in Aussicht gestellt hat. Es scheint für notwendig die Modifizierung des § 4. Abs. 2. des ZGB; darauf könnte man die den Marktmoral, die geschäftliche Lauterkeit beschädigende Verhaltensweisen verbieten; danach könnte man die konkreten Tatbestände aufzählen. Unter diesen würde die Regelung der Ausbeutung der wirtschaftlichen Überlegenheit erfolgen (Kartellverbot, begrenzte Vertragsabschlußpflicht für den Fall der wirtschaftlichen Überlegenheit).

Subjection to the law in public administration

A. RÁCZ

Senior Research Officer

*Institute for Legal and Administrative Sciences of the Hungarian
Academy of Sciences*

The present study puts under examination the appearance, content and realization of the requirement of public administration based on legal rules in the different legal systems. It analyzes the pros and cons of a public administration regulated in details, then by taking for base some broader spheres of regulation, it is dealing with the regularities respectively divergences manifesting themselves in the proportions of the subjection to the law as well as that of directionary powers in the various fields of public administration.

1. The problem of the rule of law in public administration may be examined, first and foremost, from the point of view whether there are generally binding legal rules which regulate the organization of public administration and determine the possibilities of administrative action. This approach seems to be, of course, extreme and artificial now, but it was not in the least so in the past. In fact, the characteristic feature of the "police state" of feudal absolutism was that the organization and activity of the administration were regulated by internal norms, emitted by the superior or, ultimately, the monarch, which were binding for the administration only in respect of its superior and thus allowing the administration to disregard them in individual cases at any time, upon the instruction or with the approval of the superior instance. It was only in the course of the bourgeois transformation that the requirement came into the foreground to regulate the administration by means of generally binding legal rules, allowing no non-observance for the administration even upon the instruction or with the approval of the superior instance, and being binding for the administration not only in respect of the superior but of the interested parties as well, so that they may be the sources of subjective rights. Essentially, the appearance of the bourgeois "state of law" (*Rechtsstaat*) and, together with it, the rule of law in public administration may be counted only from the acceptance of this requirement. In the course of the subsequent development in some countries, e. g. in the Austrian Constitution of 1920 this was expressed even so that the entire public administration should be carried on only on the basis of the Acts of Parliament. But this state of affairs may be regarded as extreme also. As a matter of fact, it is added in the text of the said Constitution, too (Article 18.) that administrative organs are authorized to issue decrees within the frame of their competence and on the basis of the Acts; thus the limited validity of the principle is at the same time recognized.

Even if it seems to be an extreme postulate that public administration, as a whole, may be carried on exclusively on the basis of laws in the formal sense of the term, the requirement that public administration should be exercised only on the basis of legal rules has taken shape clearly in the bourgeois democracies just as in the European socialist countries. This requirement was gaining ground in the bourgeois countries on a French example, i. e. upon the effect of the regulation contained in the 1789 Declaration of the Rights of Man and of the Citizen. And as for the socialist countries, the basis for the delimitation of state activity, including the activity of the state administration, by means of legal rules has been the Lenin's thesis saying that volition, if it is state volition, has to be expressed in the form of laws issued by the power.¹ The practice of the socialist development tended then to this direction in the Soviet Union, just as later in the European people's democratic countries. Besides, this tendency was confirmed in several countries also at the level of constitutional regulation, so recently in the 1977 Constitution of the Soviet Union. As it is laid down in Article 4. of the Constitution, the Soviet state and all of its organs are functioning on the basis of the socialist rule of law . . . And as a highly respected comment on the Constitution put it down, the disposition referred to above means, first of all, that the Soviet state is not only issuing laws and other legal acts through which the various social relations are strengthened, regulated, and protected but, besides, its activity has been based on the law and its strict observance. Just for this reason, the all-people's Soviet state may be regarded as a real state of law.²

2. It has been recognized since long that the exercise of state power on the basis of abstract legal rules means a guarantee for the individuals. So, e. g., *Aristotle* set it forth as early as in the 4th century B. C. that autocracy is when the king is ruling over everybody arbitrarily. Therefore, it is not natural in the opinion of some people that a single man should be the ruler of the whole citizenship, for a city-state is composed of citizens possessing equal rights, as those being similar to each other by nature should possess necessarily the same rights and the same judgement by nature . . . Therefore it is the law which should be elected as our leader than any single man out of the citizens; even if we prefer to have leaders, they should be considered, just on the basis of the same principle, more as guardians and servants of the law . . . So one who would like that the law should be the leading force wishes, in my opinion, that the state should be governed exclusively by God and reason; but one who would like to see man as leader, will include also animals, for this results from desire, and even prominent men, if being

¹ See: В. И. ЛЕНИН: *Противоречивая позиция* (A contradictory view). Complete Works, 4th ed. Vol. 25. Государственное Издательство Политической Литературы. 1950. p. 72.; on the role of the thesis in the creation of the socialist rule of law see: КУПРИЦ, Н. Я.: *Из истории науки советского государственного права* (From the history of the science of Soviet state law). Юридическая Литература, Москва, 1971. p. 55.

² *Конституция СССР. Политико-правовой комментарий* (Constitution of the USSR. Political-Legal comments). (Ред.: ПОНОМАРЕВ, В. Н.). Издательство Политической Литературы. Москва, 1982. p. 32.

leaders, are spoiled by passion. Briefly, the law is as pure reason without passion . . . Political leaders, however, carry out much action to the prejudice or in favour of somebody . . . It is thus clear that, when searching justice, essentially we are looking for something unprejudiced, and just the law means this impartial element. (Politica, Book III, 16.)³

The significance of government by means of abstract legal rules, from the point of view of guarantees, has been thus clear long since. Just for this reason, it is not at all surprising that the postulate for the exercise of public power based on the law was put into the foreground also by the ideology of the bourgeoisie fighting against the arbitrariness of feudal absolutism and for the equality of civil rights.⁴ This idea came to expression in *Montesquieu's* impressive statement of 1748 also, declaring a permanent experience that every man having power is inclined to make abuse of it, and he continues to do so as long as he is withheld by limits . . . To prevent abuses of the power, it is necessary that, with a correct arrangement of things, the power should set limits for itself. A constitution may be elaborated so that nobody could be compelled to do what he ought not to do under the obligation of the law, and nobody should be obliged to do everything what he would be allowed to do under the law. (De l'esprit des lois, Book XI, Chapter IV.)⁵ This concept was then confirmed also in an institutionalized form by the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen, accepted in the course of the French bourgeois revolution. It is laid down in Article 5. of the Declaration that nothing should be forbidden what is not forbidden by the law, and nobody should be compelled to do what is not ordered by the law.

As it is well known, the principles of the legality of the criminal procedure, the calling to responsibility in criminal affairs (*nullum crimen sine lege*), and that of the punishments (*nulla poena sine lege*) have been fixed in the Declaration (Articles 7. and 8.). Nevertheless, the said principles could only be considered as particularly emphasizing the inacceptability of arbitrary procedures in the field of criminal procedure which involves very grave consequences. As a matter of fact, according to the article 5. of the Declaration referred to above any kind of activity of the public power in the course of which prohibitions, charges, and obligations are fixed, requires a legal basis as well. This arrangement may put an obstacle to the arbitrariness of public administration, i. e. to act in any case at its discretion, without preliminary legal limits. On account of the general and impersonal character of a legal rule, a procedure based on the law may promote the enforcement of the equality of rights, too, laid down separately in the Declaration, and this is valid in particular if the law has to be identical for everybody, whether it provides for protection or punishment (cf. Articles 1. and 6.).

³ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. (Hungarian translation). Gondolat Kiadó, Budapest, 1969. pp. 191 et seq.

⁴ SZAMEL, L.: *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* (Juridical guarantees of the rule of law in public administration). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1957. pp. 9 et seq.

⁵ MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*. Vol. I. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. p. 312.

Furthermore, the said arrangement makes calculable and predictable the activity of the public power and the consequences of the behaviour of individuals. It results in safety (Article 2.) and legal security.

The guarantees for citizen evident in the 1789 Declaration also explain that the postulate for a public administration, based on legal rules (and not on the concept that it should not be opposite to them merely) obtained an important role within the efforts aimed at the construction and solidification of a democratic state structure from the period of French bourgeois transformation. The said efforts got realized afterwards in continental Europe in the course of the building up of bourgeois state of law with more or less consistency. The justifiable character of a public administration, functioning on the basis of legal rules, was acknowledged, however, in a very broad range, principally during the last decades, also in those countries, e. g. in the English and American legal systems, too, in which, similarly to other fields of the law, the law made by organs applying the law enjoyed traditionally a primary role. But the assurance of guarantees for the citizens necessarily supported the acceptance of the principle of a public administration based on legal rules in the European socialist countries as well, even if it could enforce itself unequivocally only following the end of the period of a rapid, revolutionary transformation and as a result of the struggle against the propagators of "legal nihilism", respectively.

The acceptance of the postulate for a public administration based on legal rules meant, first of all, that public administration, and administration as authority in particular, was expected to do what had a basis in a legal rule. Thus a stop was put to arbitrary public administration, at least through fixing competences⁶, and for only this reason a significant volume of law-making was required. In fact, this could be experienced already in the liberal-capitalist state of law, based on the principle of "laissez-faire", and more in the state of law of the so-called "servicing", "social" or "welfare" character, in which the state, beside carrying out the police tasks to maintain law and order, interfered with the formation of economic, social, and cultural relations in various fields of the life of society actively and in an increasing range, mainly through the channels of public administration. Nevertheless, this course could not be different even in the socialist countries in which the state has undertaken the direction of the entire national economy and the systematic increase of the material and cultural level of the citizens with full consciousness and from the very beginning.

The substantial increase of the volume of legal rules bearing upon public administration has really resulted from the view in which it is insufficient that the public administration should have a basis laid down in legal rules. Instead, the aim is to regulate the organization of public administration in details and, by restricting or even excluding administrative discretion, to lay down precisely the conditions of

⁶ SZONTAGH, V.: *A közigazgatás szabad belátása. Diszkracionális közigazgatás.* (Free consideration in public administration. Discretionary public administration). Magyar Jövő Nyomdaüzem és Lapkiadóvállalat Rt. Miskolc, 1928. p. 97.

administrative actions. The phenomenon of the "inflation of legal rules", recognized already in the Hungarian legal literature before the 1945 liberation as well, may be explained mainly by this view.⁷ The general character of the phenomenon is demonstrated, however, by the circumstance that the International Institute of Administrative Sciences started a joint research work in 1981 to investigate the "inflation of legal rules" with participants from both bourgeois and socialist countries. But a sensible notion may be obtained of the size of the said "inflation" by recalling some data from other sources, too. According to the results of a research project concerning the sources of law, carried out under the auspices of the European Coordination Centre for Research and Documentation in Social Sciences in Vienna, the number of national-level legal rules being in force and binding everybody was as high as 10 545 e. g. in France on December 31, 1979; and they made up, calculated by printed sheets, 1945,7 sheets (taking 40 000 types for each printed sheet). In 1979, 723 such legal rules were issued, totalling to 50,2 printed sheets.⁸ Taking another example, 3144 national legal rules binding everybody were in force at the end of 1979 in Hungary, with a total volume of 1043,49 printed sheets; while 383 legal rules of this type were issued in 1979, making up 106,16 sheets. But the bulk of legal rules is also formidable e. g. in Great Britain, the home of case law. According to earlier data and calculated with a method different from that mentioned above, 2271 legal rules were issued by central government e. g. in 1974, amounting to over 10 400 pages⁹. And this immense material of legal rules concerned mainly the public administration.¹⁰

The assurance of the citizen's guarantees had obviously a prominent role in the comprehensive regulation of the organization and functioning of public administration, restricting the possibilities of administrative discretion. That is the postulate that, in order to eliminate arbitrary power in particular, public administration should not be simply based on legal rules but, additionally, the possibilities of administrative actions should be determined in legal rules as precisely as possible. In fact, it is not an isolated but more a generally accepted view that a detailed legal regulation, formal proceedings with the participation of the parties concerned, and the control of discretionary powers free of prejudice seem to be the most important guarantees of justice in administrative decision-making.¹¹ It would be an error, however, to contribute the postulate of a public administration functioning on the basis of legal rules and, together with it, the effort favouring a legal regulation precisely delimitating

⁷ MAGYAR, Z.: *Magyar közigazgatás* (Hungarian public administration). Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. p. 76.

⁸ TALLON, D.—DELAGE, C.: *Sources of Law*. Paris, 1982. A multiplied manuscript. pp. 12 and 33.

⁹ See: WADE, E. C. S.—PHILLIPS, G.: *Constitutional and Administrative Law*. Ninth Edition by BRADLEY, A. W. Longman, 1977. p. 565.

¹⁰ The problem of the regulation by state administrative law is dealt with in: MADARÁSZ, T.: A jogi szabályozás túlzásairól (Excesses of legal regulation), *Társadalmi Szemle*, 7—8/1979.

¹¹ See: DAVIS, K. C., and European associates: *Discretionary Justice in Europe and America*. University of Illinois Press, Urbana—Chicago—London, 1976. p. 3.

the possibilities of action in public administration exclusively to the enforcement of the citizens' guarantees and considerations of constitutional law. It was demonstrated by sociological researches that the legal regulation of public administration was supported by other aspects as well. According, e. g., to Max *Weber's* analysis, capitalism brought about a permanent, rigidly built, intensive, and calculable administration, the bureaucracy, the most reasonable form of mass administration. This has been indispensable, and capitalism could not survive without it. The only choice was between a bureaucratized or dilettantish administration. And bureaucratic administration is inconceivable without rigid and formal rules. According to *Weber's* evaluation, bureaucracy becomes, however, inevitably the core of any kind of mass administration. On account of its rational character, the socialism is also bound to take it over, what is more, to increase it.¹² The assurance of the legitimacy of the public power was also a further reason for the legal regulation of public administration, the restriction or even elimination of discretionary powers by legal rules,¹³ as an administrative decision, based on a legal rule, used to be easier accepted in consequence of the "mythical" power of the general volition attributed to a legal rule, even if the legal rule concerned did not enjoy the support of those interested in it or of the public opinion generally. Besides, the means of legal regulation is fairly used by the central power as the most accepted, legitimate form of centralization.

3. In spite of the legal regulation restricting the possibilities of action in public administration, it cannot be asserted that this process led anywhere to the elimination of the possibility of discretion, i. e. to a public administration entirely bound by legal rules, even in that case if not only legal rules binding everybody were taken into consideration but the "internal" legal rules of the public administration as well. (It is worth mentioning that the internal regulation of this kind, carried out within the frames of legal rules binding everybody, has also its own limits; e. g. by restricting administrative discretion the lawful interests of subjects at law, being in, or going to enter into a legal relationship with administrative organs, cannot be thus limited). With the extension of legal regulation, however, the views drawing attention to the dangers of the "over-regulation" of public administration gained more and more ground. It was demonstrated e. g. that, with a detailed regulation of the organization and functions of public administration, not only arbitrariness may be prevented but the readiness to initiatives of the public administration is retained, the adjustment to changing conditions is made more difficult, and the responsibility of the public administration and its functionaries is reduced.¹⁴ It is possible that a detailed

¹² WEBER, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft*. J. C. B. Mohr, Tübingen, 1922. pp. 650 et seq.

¹³ See on the subject: WEBER: op. cit. pp. 69 et seq.; SAJÓ, A.: *Társadalmi szabályozottság és jogi szabályozás* (Socially regulated conditions and legal regulation). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. pp. 107 et seq.; LOSCHAK, D.: Le principe de légalité. Mythes et mystifications. *Actualité juridique. Droit administratif*, 9/1981. p. 387 et seq.

¹⁴ See e. g.: CROZIER, M.: *Pour une théorie sociologique de l'action administrative* (In: *Traité de science administrative*. Mouton, Paris, 1966.)

regulation may be favourable for the parties concerned or, the more, for the functionaries, by protecting them from pressure or simplifying their work, etc., but it remains questionable whether it is acceptable in case of a “task-resolving” or “efficiency-directed” administration? A policy of public administration aimed at the assurance of discretionary powers may be well entitled to refer to these arguments from several points of view; nevertheless, the maintenance of the said power is supported principally by technical considerations of regulation. It is namely feasible, in principle, that all circumstances which are relevant from the point of view of an administrative action are precisely determined in the legal rules for all cases, excluding the practice of discretion, but this will be hardly possible technically. This is due to the fact that so many circumstances and together with them the corresponding administrative actions have to be taken into consideration in some fields of public administration that their abstract regulation is only realizable by ensuring discretion. Even in the case if all connections may be foreseen and evaluated in advance, irrespective of time and places. This is all the more valid, if the said predictions are not realizable. In view of the aforementioned, the postulate for a public administration based on legal rules may have an exclusive validity only in the sense that administrative actions should be allowed only if they are based on legal rules. Thus the complete subjection to the law of public administration cannot be, in general, a criterion for its legality. Perhaps only the element whether the possibility of administrative discretion is excluded by legal rules in all cases in which this could not be justified from social aspects and viewpoints of regulation techniques.

4. It used to be said in general that the subjection to the law of public administration and administrative discretion have to be balanced.¹⁵ This statement is, however, not sufficient enough to describe the state of affairs, the possibilities and the desirable extent of the subjection to the law from the point of view of the concrete public administration as the evaluation quoted here is valid even now. It reads: The law may proceed in respect of the regulation of public administration in various ways. So, it may confine itself to regulate competences and to set up juridical limits in respect of functioning, not regulating, however, functioning itself. But it may subject also the functioning of public administration to a detailed regulation so that it will be then governed by law in every respect. Finally, the legal regulation may be more or less variable between the minimum and maximum extents referred to above. As life shows it, with the wide extent of public administration in our time the legal regulation is not uniform; instead, it is wider in one field and narrower in respect of another, so that different degrees may be stated.¹⁶ This is true even if the general tendency for the restriction of discretionary powers may be well observed. The degree of the subjection to the law in public administration has been thus highly differentiated, according to the concrete subject-matters of regulation, in various countries, and even if the course of

¹⁵ See e. g.: RIVERO, J.: *Droit administratif*. 3^e Édition. Dalloz, 1965. p. 76.

¹⁶ MAGYARY: op. cit. p. 581.

development is considered. This reflects the different judgement of the advantages, disadvantages, and possibilities of legal regulation. Nevertheless, remarkable differences, regularities and requirements may be demonstrated already if the degree of the subjection to the law in public administration is examined in some broader spheres of regulation.¹⁷

a) The “*law of organization*” of public administration is considered as the oldest form of appearance of administrative law.¹⁸ It is true that the relations between public administration and the representative organ as well as the head of state were considered central problems of constitutional regulation, “obligatory” spheres of regulation of the constitutions from the very beginning of bourgeois constitutional legislation. It was a general effort to determine the place and the functions of the central organs of public administration within the system of state organization in the constitution in a precise way, even if some margin was left for public administration within the frames of constitutional-legal regulation. At the same time, a wider play was ensured for public administration in respect to the formation of structure of the organization of public administration, although a demand presented itself with an increasingly strengthening tendency, favouring the establishment of administrative organs, the fixation of their relations to each other, and the distribution of competences by means of legal rules of general validity, even if these were issued by administrative organs. All this was required by the control, responsibility, reasonableness, and stability of public administration. On the other hand, the regulation of the internal organization of the organs of public administration by such legal rules was less pressed by guarantee aspects. For this reason, in this respect it was generally considered to be sufficient that, in case of large-sized organs, the internal relations be regulated by means of internal legal rules or other regulations, in order to promote their more efficient functioning. Of course, these tendencies must not mean as if there were no substantial differences concerning the character and extent of the regulation even within the spheres of regulation mentioned above in various countries, in different phases of the development, or in particular sectors of public administration. Reference should be made here only to the circumstance that e. g. the “discretionary margin” of state supervision over local self-governments might be laid down in different ways by the central legal rules. Taking the extreme variants, it occurred that a wide discretion was ensured for the state administration, proceeding as a supervisory authority, but it was evident, on the other hand, that the increase of the autonomy of local self-governments meant already a pressure for the legal delimitation of the exercise of state supervision and the restriction, or even cancellation of the discretionary powers in this sphere.

¹⁷ A differentiated examination of the role of the law in public administration in the recent Hungarian literature was especially emphasized by SZABÓ, I.: *Jog és közigazgatás* (Law and public administration). *Állam és Igazgatás*, 5/1975.

¹⁸ RIVERO, J.: *L'administration et le droit. Revue internationale des Sciences administratives*, 1—2/1978. p. 145.

b) In relation to the formation of the law of organization in public administration, the *law of administrative procedure* is a product of a later development of the law. In our time we see, however, that the administrative procedure is regulated by legal rules in an increasing number of countries, at least as concerns the administrative procedure of authority character in individual cases. The more, the codification of the administrative procedure of authorities started also its course with the passing of the Austrian Code of Administrative Procedure of 1925, and the codification practice has been increasing more and more since then. Especially in the European people's democratic countries, in the majority of which Acts of Parliaments were enacted on the general rules of administrative procedure.¹⁹ The present state of legality of the (law-applying) administrative procedure exceeds so considerably the minimum requirement that it must be based on legal rules as a consequence of legal regulation of competences. As a matter of fact, the effort aimed at the fixation by legal rules and in advance also the fundamental guarantees promoting to take a decision or measure conforming to the law and wellfounded in the unilateral administrative procedure of an authority character, destined to state or realize the rights and obligations of the parties, obtained an increasingly wide acknowledgement. This is an element of the enforcement of the rights and obligations of the parties which cannot be omitted even in the administrative procedure. The point is very well expressed e. g. in the Yugoslav Constitution of 1974 in which, when laying down the guarantees of the constitutionality and legality, it is emphasized that state organs, the organizations of associated labour and other autonomous organizations and communities in charge of public tasks are entitled to take a decision in individual cases concerning rights and obligations only in a procedure as laid down in the law and they may apply compulsory or restricting measures based on the law only in a procedure prescribed by the law, in which everybody has the possibility to protect his rights and interests and to lodge an appeal against the act taken or to make use of other juridical means (Article 213.). Doubtless to say, however, that the administrative procedure of an authority character cannot be burdened with excessive legal (formal) restrictions on account of the great variety of the cases. But in the interest of a rapid procedure this is not expedient either. Just for this reason, the proceeding organ has, as a rule, a rather wide discretion within the frames of legal regulation. In any case, this discretion is wider than that usual in criminal procedure or civil court proceedings, even if, apart from the aspects of the enforcement of the rule of law, e. g. the assurance of the regularity of public administration also requires the legal regulation of the procedure.

¹⁹ See on the subject: TOLDI, F.: *Államigazgatási eljárás* (Administrative procedure). In: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia* (Encyclopaedia of the Legal and Administrative Sciences). Vol. I. Ed.: SZABÓ, I. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. pp. 168 et seq.; ULE, C. H.—LAUBINGER, W.: *Verwaltungsverfahren* (Administrative procedure). 2., neubearbeitete Auflage. Carl Heymanns Verlag KG. Köln—Berlin—Bonn—München, 1979. pp. 17 et seq.

c) The demand for a public administration based on legal rules emphasized from the very beginning first and foremost the necessity of the regulation of the *substantive law*. This meant, in other words, that an administrative organ proceeding as an authority should be allowed to impose prohibitions, charges, and obligations on a party concerned only on the basis of a positive legal rule. With the appearance of the new role of the bourgeois state rendering social and other services and supporting private economy, a further requirement arose then, i. e. to ensure that administrative acts constituting rights should be also based on a legal rule, as arbitrary action was impermissible from this point of view as well²⁰. The more, the demand to ensure equal conditions, e. g. when judging applications for a credit, a state subsidy, presented itself also in the socialist economic system based on a major autonomy of state enterprises, together with the requirement of the fixed juridical conditions in social administration. So, we are now on the way that administration of authoritative character in concrete cases become applications of the law in their entire scope. This does not mean, however, as if no discretionary power should be left for public administration in the application of the law. On the contrary, the arrangement in which the possibility of any degree of discretion may mean only an exception, among other countries, in Hungary also may be considered only as ideal²¹. In spite of the narrowing tendency of the sphere of discretionary powers it may be rather stated that, according to estimates, some possibility of discretion is ensured in general for the public administration in the rules of substantive law for the majority of the types of cases even nowadays. In doing so, one of the variants is e. g. that, in case of proceedings to be instituted officially, the relevant instance of the public administration is charged to choose the time of the procedure or it is authorized to decide whether an administrative procedure should be instituted at all. The method is widely used that, with regard to the "vague juridical notions" contained in legal rules, the public administration may have discretion to decide whether the conditions of the application of a given disposition exist or not. Furthermore, the administrative organ may be entitled to take a decision concerning the application or selection of a measure of sanction within the frames of the legal rules on account of the impossibility of an exhaustive regulation of the juridically relevant conditions or simply because of the unprecise regulation thereof, etc. Thus, some degree of a "free" margin may be ensured for the administrative organs by the legal rules in the ways referred to above; nevertheless, it cannot be stated that the public administration would not be submitted to some juridical ties within its sphere of discretion, which could be defined at least as general principles of the law. So, e. g. not a

²⁰ See on the subject e. g.: MAURER, H.: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 2. Auflage. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1982. pp. 79 et seq.

²¹ MARTONYI, J.: *A diszkrécionális mérlegelés kérdései* (Problems of discretionary consideration). Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica. Tomus XIV. Fasciculus 5. Szeged, 1967. p. 11.

single administrative act is permissible which would be contrary to the public interest²².

The subjection of public administration of an authority character to the substantive law may be of various degrees in the individual types of cases. Mentioning only extreme examples, it may occur e. g. that public administration is completely subjected to the law in some types of cases, but it is possible as well that the public administration disposes of a complete freedom of deliberation, restricted practically only by the obligation to take into consideration public interest. And these differences may be explained mainly by the specific features of the individual types of cases. Taking into consideration, however, the specific features of the types of cases, some regularities of more general nature may be indicated as well. So attention was turned to the circumstance long since that the proportions of the subjection of public administration to positive law and of its discretionary powers may differ from each other in various branches of public administration. Z. Magyary registered e. g. extreme differences in the administration of finances and police affairs. As he set it forth, men are very sensitive to money. They are inclined to bear public burdens but only if other men are charged equally. For this reason, the regulation of public burdens is reserved for the legislation, and the legislative body has been charged of the regulation of financial law (comprising both its substantive and formal part) and of taxes including their types, subjects, subject-matters, basis, rates, collection, accounts, levy, the respective penalties, as well as their amount voted annually, and their control. Restrictions of similar degree prescribed by the law, moreover, by Acts, cannot be found in any other field of public administration. Taking into account, on the other hand, the specific nature of police tasks, the legislation is compelled to refrain from a detailed regulation of what is to be done, i. e. to entrust the authorities, better knowing the unpredictable circumstances of an occurred or menacing disturbance, to deliberate and choose the tasks, and to restrict legislative activity to set up juridical limits, constituting no danger for an efficient functioning²³. Of course, it may be disputed whether these points of view may or may not give a satisfactory explication of the differences presenting themselves in the subjection to the law of the two branches of administration, as the importance of the legal guarantees of "property and freedom" was equally emphasized, in principle, from the very beginning of bourgeois transformation²⁴. Or, the causes of the differences should be sought, first and foremost, e. g. in the circumstance that the obligation to pay taxes affected in the

²² The social determination of decisions taken within the framework of discretionary powers, i. e. "beyond" the law is not dealt with here. This problem is treated in: KULCSÁR, K.: *A politikai elem a bírói és az államigazgatási jogalkalmazásban* (The political element in the application of law by courts and by public administration). In: Jubileumi Tanulmányok (Jubilee Studies). Vol. II. Ed: PAP, T. Pécs, Tankönyvkiadó Vállalat. 1967. pp. 217 et seq.; DEZSŐ, M.: *Jogalkalmazás és mérlegelés* (Application of law and discretion), *Állam és Igazgatás*, 10/1973. pp. 907 et seq.

²³ MAGYARY: op. cit. pp. 581–582.

²⁴ See: FLEINER, F.: *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*. Sechste und siebente Auflage. Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1922. pp. 121 et seq.

bourgeois state also the members of the ruling classes whereas the principal objective of police activity was to maintain the rule of the forces possessing state power? Thus, their interests in the juridical restrictions of public administration were controversial. But it is beyond doubt that the differences between the degree of the subjection of tax and police administration to substantive law have survived up to the present, under democratic conditions, in socialist Hungary also, and, apart from historical and sociological reasons, motives of regulation techniques have also resulted in it. Namely, as concerns the field of tax administration, the juridically relevant factors may be determined generally in the legal rules simply, with conditions which may be formally specified in an exact way. But on the contrary, there are less possibilities for this in police administration, mainly in connection with the maintenance of public order and public security. (Thus, it is e. g. hardly possible to regulate the conditions when a policeman should be entitled to ask to prove one's identity with the complete exclusion of discretion, precisely fixing all juridically relevant factors.) Taking, however, this point of view, the differences in the degree of the subjection of public administration to the positive law may be justified even according to the types of cases belonging to the same branch of administration. It is conspicuous furthermore that, compared to other sectors, public administration has, in general, a wider sphere of discretion in the field of the public services and social administration, even if there were here no technical obstacles of the precise regulation of the actually relevant factors and of the expression of substantive rights as subjective rights as well. This is explained by the circumstance that the material resources, needed to comply with the respective tasks, are available always depending on concrete potentialities. Taking into account a possible "shortage economy", it may be justified that public administration should also have discretionary powers in this field within its sphere of legally determined competence.

Although it is beyond dispute that the particularities of the types of cases may make it inevitable that a regulation technique ensuring administrative discretion be applied, it cannot be stated, however, that the legislator makes use of this means only in cases of this kind. It occurs many times even nowadays that the public administration applying the law is granted discretionary powers, or as it could be said as well, the possibility of administrative interference, which is justified neither from social point of view nor from that of regulation techniques. This used to be supported, in general, by asserting that innumerable factors have to be taken into account in the given type of cases which cannot be expressed in an abstract legal rule thoroughly and precisely. But this is stated in many cases only to conceal the effort to ensure the widest discretion for the proceeding administrative instances. Besides, a careful analysis of the social relations, an exact revelation and juridical definition of the factors which are actually relevant from the social aspect are frequently omitted when drafting legal rules. Moreover, as it is set forth by G. *Kilényi*, it also used to occur not seldom that the administrative discretion much broader than it would be justified may be attributed to an unprincipled compromise of the organs participating in the elaboration of the legal rules. The easiest way to surmount differences of view occurring in the particular

problems of regulation is, in fact, to leave the problem in question without regulation, mainly on the occasion of pressing legislative tasks²⁵. This has to be stated even if, especially with respect to the broadening of the citizens' guarantees, the possibilities of administrative discretion in the field of substantive law are generally going to become narrower. Good examples of this tendency could be seen in the recent development of Hungarian public administration, too. Taking only a single example, the law-decree No. 14 of 1977 on small-scale industry should be recalled according to which the competent administrative authority in the field of industry was still authorized to decide within its discretionary powers whether to grant a licence to carry on a trade or refuse it in case of the existence of the respective conditions formally and precisely defined in legal rules, such as adult age of the applicant, possession of specialized qualification or professional practice, no exclusion from carrying on a craftsmanship, membership of the professional organization established permanent residence. The discretionary power of the authority was abolished, however, by paragraph 3. of the law-decree No. 16 of 1981, amending the law-decree referred to above, pronouncing that the granting of a licence to carry on a trade could be only refused if the fulfilment of the demand would be contrary to the law. Thus, on the basis of a careful analysis of the social conditions the legislator took the view that the necessity of the activity of a handicraftsman cannot constitute one of the juridically relevant conditions, i. e. it is preferable to leave it to be judged by the actual requirements. An administrative interference, ensured by granting discretion would not be justified, as it could result in given cases not only in restricting the guarantees of citizens but also in the formation of monopolies in small-scale industry involving the deterioration of the conditions of supply.

d) The *direction of the enterprises and institutes* being in state ownership takes a very important place within the tasks of modern public administration in the bourgeois states and, particularly, the socialist states. Being the representant of public interest, the public administration carries out this activity also on the basis of legal rules; but the role of "internal" legal rules in the delimitation of the rights of direction and the extent of administrative discretion in the course of directing activity may be obviously different. Apart from the fact that on the basis of a precise legal regulation the public administration may dispose of very far-reaching rights of direction, too, it may be stated, however, that the restriction of the sphere of discretion of the directing organs presents itself necessarily in the course of development in various countries together with the increase of the autonomy of the enterprises and institutes as a guarantee of their autonomy and that of the predictability of economic conditions²⁶. Remarkable

²⁵ KILÉNYI, G.: *Az államigazgatási eljárás alapelvei* (Fundamental principles of administrative procedure). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970. p. 124.

²⁶ The problems of principle of the direction and autonomy of institutes are dealt with in the Hungarian legal literature in: MADARÁSZ, T.: *Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében* (Theoretical problems concerning the regulation of the direction of institutes), *Állam és Igazgatás*, 2—3/1972. also: MADARÁSZ: *A szabályozási mód fajtái az államigazgatási jogban* (Types of the ways of regulation in state administrative law), *Jogtudományi Közlöny*, 12/1976.

differences may result, on the other hand, in the extent of the rights of direction and, together with it, in the scope of discretion also the circumstance whether the respective units to be directed belong to the "productive" or "service" sphere. The demand to restrict the possibility of discretion has arisen e. g. in respect of the direction of producing enterprises with an autonomous economic accounting with a considerably greater weight as it may be experienced, in general, in case of public utility companies or institutes working in the budgetary system.

e) Beside its activity as an authority in individual cases and its function to direct enterprises and institutes, the public administration plays a very important role in assuring economic, social and cultural *development and "maintenance"*. Thus, the organs of public administration are entitled to take decisions on development and investment projects within a specified sphere, on the utilization of available financial resources, on the foundation of enterprises and institutes, etc. This activity is of very great importance for the individual citizens, for smaller or larger communities of the population, and for the entire society. The supply of the population with working places, income possibilities, flats, and various services depends in given cases on these decisions making part to a high degree of the competence of administrative organs. In view of this, the question arises even whether this is the very activity which constitutes now the main point of the relations between public administration and the population?²⁷

It is very interesting that the assurance of the financial resources of public administration and their utilization have become one of the most evident scenes of the struggle between Parliament and public administration from the very beginning of the bourgeois transformation in Great Britain, but in spite of this, law has still not a primary role in planning and budget questions, even according to the estimation of the recent literature²⁸. Administration has to be based on the law or legal rules in this field also, but it enjoys a wide discretion within the frames of legal regulation in both Great Britain and other countries. Although the decisions of the public administration may be limited by planning and budget estimates laid down in formal legal rules or by general and special legal rules on planning and budget from various points of view, a rather broad margin of choice is still left, either at central or local level. As a matter of fact, the actions of public administration cannot even be bound excessively by the law in planning and budgetary problems, as it is justified to take into account such a great deal of circumstances in order to take a socially correct concrete decision that an abstract regulation thereof, excluding discretion, would meet unsolvable difficulties. The delimitation of the sphere of decision has not been urged here, indeed, even in the literature, as it has been the case e. g. in respect of the application of the law. It is more pressed to build up and to enlarge the possibilities of professional and social control.

²⁷ See on the subject: ŁĘTOWSKI, J.: Le contrôle de la légalité et de l'opportunité d'action de l'administration. *Droit polonais contemporain*, 2/1981. pp. 26. et seq.

²⁸ WADE-PHILLIPS: op. cit. p. 555.

f) The organs of public administration make use of “civil law” means also to ensure the objective conditions necessary for their functioning as well as to realize development and public utility schemes. So, they are entitled to *conclude contracts* with physical and juridical persons, other state organs, enterprises, co-operatives, etc. It is a problem, however, whether the contractual relations of the organs of public administration are also subjected to the validity of the general principle of the law of contracts, according to which the legal regulation of contracts is, in general, of a permissive character, i. e. the parties are allowed to make dispositions differing from the rules with their uniform volition, with the exception of the case when the difference concerned would be contrary to a legal rule which is absolutely applicable? It is almost beyond doubt that the autonomy of contracting parties is subjected in this sphere to much more prohibitions than e. g. in respect of contracts concluded by physical persons. As concerns, however, the contractual relations of administrative organs carrying on an activity of public interest it is justified furthermore to set out from the requirement that these relations have to be based, as a matter of course, on legal rules. This is valid even if it meant no more than the principle that an administrative organ is only allowed to enter into a contractual relationship to realize its tasks laid down in legal rules. Within this frame and considering the respective prohibitive dispositions, the administrative organ disposes already of an autonomy of contracting or of discretion. But in order to ensure the guarantees due to the subjects at law and to enforce public interest, the necessity of a “positive” regulation, prescribing e. g. a competition or tender system and, thus, further restricting the margin of discretion may, of course, also arise.

5. May the public administration be entitled at all to carry on an “outwards”-directed activity without a basis in legal rules? Is it justified e. g. that its organizing, reconciling and co-ordinating activity should be only admitted if the respective basis, laid down in legal rules, is given? Is valid all this even in the case if the said activity did not implicate a juridical effect? Doubtless to say, the postulate that an administrative organ may only proceed in its sphere of tasks as specified by legal rules must not be touched even in this case. Public administration is allowed to perform only tasks of public interests, and these have to be specified as well as the distribution of the participation in carrying out tasks of public interest among administrative organs has to be laid down only in legal rules. This demand is also justified for the possibility of control of public administration and the assurance of its regularity. Thus, the postulate for a public administration based on legal rules has to be valid for the totality of public administration, even if the motives for it and the depth of regulation are different depending on the fields of regulation and the actions with, or, without a legal effect. In view of this, it is evident that the postulate for the rule of law in public administration obtains a specific content, for the unequivocal starting point is that public administration “is only entitled to do what is allowed by the law”. Clearly, this is different from the general rule governing, e. g. the behaviour of citizens, according to which a citizen “is allowed to do everything what is not prohibited by the law”.

Обусловленность государственного управления правовыми нормами

А. РАЦ

В статье изучается возникновение, содержание и осуществление требования государственного управления основанного на правовых нормах в различных правовых системах. Автор анализирует аргументы, выдвигаемые за и против подробного правового регулирования государственного управления, потом на основании некоторых широких кругов предмета регулирования излагает закономерности и отклонения в пропорции юридической обусловленности государственного управления и его правомочия на усмотрение.

La soumission de l'administration à la règle de droit

A. Rácz

La présente étude enquête l'apparition, le contenu et la mise en oeuvre de la prétention de règles de droit dans les différents systèmes de droit. Elle analyse les arguments invoqués à l'appui de l'administration publique réglementée en détail et ceux fournis contre celle-ci, puis en prenant pour base quelques thèmes de réglementation plus étendus, elle traite les caractères réguliers respectivement divergentes se présentant aux proportions de la soumission aux règles de droit et celui du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique.

Gibt es wirklich „relativ zwingende“ Normen in den Allgemeinen Lieferbedingungen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe?

M. BAUER

Cheffjustitiar

KOMPLEX Außenhandelsunternehmen

Die Abhandlung gibt auf die in ihrem Titel gestellte Frage eindeutig eine verneinende Antwort.

Nach einer kurzen Erläuterung des die „relativ zwingende“ Normen betreffenden Standpunktes, stellt die Abhandlung die Frage, auf welcher Basis das Problem überhaupt untersucht werden kann. Laut der Darlegung des Autors können in Streitfällen vorgehende Schiedsgerichte die Zulässigkeit eines vertraglichen Abweichens von den Normen der ALB/RGW *von Amts wegen* schon darum nicht untersuchen, weil dieses laut der Präambel den Parteien überlassen ist. Die Zulässigkeit einer Abweichung kann nur in dem Falle vor das Schiedsgericht kommen, wenn eine der Parteien behauptet, sich bei Abgabe der vertraglichen Erklärung geirrt oder die Erklärung anders verstanden zu haben, als diese von der anderen Partei ausgelegt wurde.

Das Schiedsgericht hat die Frage aufgrund der Rechtsnormen zu untersuchen, nicht aber aufgrund irgendwelcher wirtschaftspolitischer Erwägungen, obwohl die Abhandlung besagt, daß auch eine derartige Untersuchung ihren Standpunkt untermauern würde.

Obwohl gemäß der Moskauer Konvention die Forderungen bezüglich der Annahme einzelner Vertragsbedingungen nicht in die Kompetenz der Schiedsgerichte der RGW-Mitgliedsländer gehören, erstreckt sich laut Ansicht des Autors die Kompetenz der Schiedsgerichte unbedingt auf die Beurteilung der Rechtsfolgen eines von der einen Partei angeschnittenen Irrtums oder einer Auslegung.

Da die Parteien die Fragen des Irrtums oder der Auslegung in den Verträgen niemals regeln und auch die ALB/RGW betreffs der Frage des Irrtums und der Auslegung keine Bestimmung enthält, muß das Schiedsgericht von dem für den Vertrag maßgebendem Recht ausgehen. Es ist offensichtlich, daß das betreffs der Beurteilung des Vertrages maßgebliche nationale materielle Recht nicht immer dasselbe materielle Recht sein wird sondern gegebenenfalls jeweils das nationale materielle Recht eines der RGW-Mitgliedsländer.

In diesem Zusammenhang analysiert die Abhandlung eingehend die Bestimmungen von § 110 Abs. 1 der ALB/RGW und betont, daß diese eigentlich keine kollisionsrechtliche sondern materielrechtliche Verweisungen sind.

Die Abhandlung untersucht die Rechtsfolgen des Irrtums und die Frage der Auslegung im nationalen Recht einiger RGW-Mitgliedsländer. Aufgrund der diese Fragen betreffenden Bestimmungen des ungarischen Rechts gelangt der Autor zu der Konklusion, daß ein Abweichen von den nicht ausdrücklich dispositiven Normen der ALB/RGW für die Parteien eigentlich unbegrenzt zulässig ist (ausgenommen natürlich Abschnitt XVI.). Darum haben die ALB/RGW aufgrund des ungarischen Rechts nur zwingende oder dispositive Normen, sog. „relativ zwingende“ Normen gibt es nicht.

Es gibt keine, zumindest nicht vor dem ungarischen Gericht, aufgrund des ungarischen Rechtes.

1. Gewisse Auffassungen gliedern die Normen der Allgemeinen Lieferbedingungen (ALB) — sowie der sonstigen Allgemeinen Bedingungen¹ — des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) hinsichtlich ihres Zwanges in drei Kategorien.

Diese Auffassungen unterscheiden zwischen sogenannten „absolut zwingenden“ Normen, wie z. B. die Normen des XVI. Abschnittes der ALB, die die Fragen der Verjährung regeln. Sie kennen sogenannte „relativ zwingende“ Normen, wie Bestimmungen, die den Parteien eine Abweichungsmöglichkeit zwar nicht ausdrücklich gewähren, gemäß der Präambel der ALB aber doch abdingbar sind. Schließlich gibt es natürlich dispositive Normen, zu denen — laut der erwähnten Auffassungen — nur die Bestimmungen der ALB gehören, bei denen die gegebene Bestimmung den Parteien eine Abweichung ausdrücklich ermöglicht.²

Es ergibt sich die Frage, ob die ALB bezüglich des Zwanges der Rechtsnormen eine der klassischen Gliederung gegenüberstehende, von der die Normen in zwingende bzw. dispositive Regeln teilende solche neuere Norm eingeführt haben, die teilweise zwingend, teilweise aber dispositiv sei. (Die klassische Gliederung kennt die *Cogentia claudicans*, d. h. den „hinkenden“, einseitigen Zwang, die jedoch besagt, daß die Norm zu Lasten der einen Partei eine zwingende, zugunsten der anderen Partei aber eine dispositive ist: man kann von der Bestimmung nur in eine Richtung abweichen. Der in den erwähnten Auffassungen besprochene „relative Zwang“ aber würde bedeuten, daß die Partner von der Rechtsnorm bei gegenseitiger Übereinkunft nicht im allgemeinen abweichen können sondern nur unter gewissen, subjektiv beurteilten Bedingungen.)

2. Der Prüfstein jeglichen Zwanges ist das Gerichtsurteil. Ob gegebene Parteien vor Abschluß eines Vertrages berechtigt waren, von den gesetzlichen Bestimmungen abzuweichen oder nicht, wird letzten Endes dadurch entschieden, ob — falls der sich aus dem Vertrag ergebende Streit vor ein Schiedsgericht kommt — das Gericht die Abweichung als erlaubt oder als verboten beurteilt.

So ist es auch im Falle von aufgrund der ALB/RGW geschlossenen Verträgen. Wenn nämlich die Parteien bei Abschluß des Vertrages von Bestimmungen der ALB abgewichen sind, danach jedoch der unter von den Rechtsnormen abweichenden Bedingungen abgeschlossene Vertrag erfüllt wurde, ist eigentlich gar nicht mehr zu untersuchen, ob die Parteien berechtigt waren, von den fraglichen Rechtsnormen abzuweichen. Falls jedoch im Zuge der Erfüllung des von den Rechtsnormen abweichend zustande gekommenen Vertrages eine der Parteien für fraglich erklärt, ob

¹ Die Abhandlung untersucht das Problem des „relativen Zwanges“ grundsätzlich im Rahmen der ALB, da es in der Schiedsgerichtspraxis in entscheidendem Maße hier auftaucht. Wegen der Ähnlichkeit der Präambeln ist das hier behandelte natürlich auch betreffs der sonstigen AB gültig.

² MÁDL, F — VÉKÁS, L: *Magyar Nemzetközi Magánjog* (Das Ungarische Internationale Privatrecht) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. p. 284.; KEMPER, M — STROHBACH, H — WAGNER, H: *Die Allgemeinen Lieferbedingungen in der Spruchpraxis sozialistischer Außenhandels-Schiedsgerichte*. Staatsverlag der DDR, Berlin, 1975. p. 28 und pp. 56—61. KEMPER, M: *Liefervertrag, Montagevertrag, Kundendienstvertrag im Außenhandel der RGW-Staaten* Staatsverlag der DDR, Berlin, 1967. pp. 59—62.

die Parteien das Recht hatten, von den Bestimmungen der ALB abzuweichen, kann es entweder zur Einigung der Parteien kommen oder aber die Frage bleibt offen und kommt irgendwie vor ein Schiedsgericht. Falls es zwischen den Parteien zu einer Einigung kommt, ist nicht mehr zu prüfen, ob die Abweichung von der Rechtsnorm zulässig war oder nicht.

Das Erläuterte besagt zugleich, daß das Schiedsgericht nicht *von Amts wegen* zu untersuchen hat, ob die Abweichungen von den einzelnen Bestimmungen der ALB zulässig waren oder nicht, wenn es im Zuge des Verfahrens feststellt, daß die Parteien bei Vertragsschluß von einigen, nicht ausdrücklich dispositiven Bestimmungen der ALB abgewichen sind. Wenn nämlich im Zuge des Verfahrens keine der Parteien beanstandet, daß das Abweichen von den Bestimmungen der ALB aufgrund der Präambel unzulässig war, kann das Schiedsgericht — wie in der Präambel der ALB/RGW festgehalten — keinen anderen Standpunkt vertreten, als den, daß die Parteien „beim Abschluß des Vertrages festgestellt hatten, daß es infolge des spezifischen Charakters der Ware und/oder der Besonderheiten ihrer Lieferung erforderlich ist, von einzelnen Bestimmungen dieser Allgemeinen Lieferbedingungen abzuweichen“. Unzweifelhaft hat jede, in Verträgen, besonders aber in internationalen Wirtschaftsverträgen vorkommende Ware und jede Lieferung in gewissem Maße speziellen Charakter, gibt es doch weder Ware noch Lieferung „im allgemeinen“. Inwieweit jedoch eine Lieferung speziellen Charakter hat, der bei Vertragsschluß Abweichungen von gewissen Bestimmungen der ALB erfordert, ist nicht vom Gericht zu beurteilen sondern — gemäß der Präambel der ALB — *ausschließlich* von den Parteien. Gemäß der Präambel der ALB hängt nämlich die Möglichkeit einer Abweichung davon ab, ob *die Parteien* — und keinesfalls das Gericht — zu dem Schluß gekommen sind, daß sie von gewissen Bestimmungen der ALB abweichen müssen.

3. Das ungarische Recht (§ 200 Abs. 1 des Ungarischen Zivilgesetzbuches) ermöglicht bei der Gestaltung des Vertragsinhaltes die Privatautonomie. Im wesentlichen beinhalten die maßgebenden Bestimmungen für internationale Wirtschaftsverträge auch bei anderen RGW-Mitgliedsländern ähnliche Verfügungen, so z. B. § 9 des bulgarischen Obligationenrechts oder § 4 des DDR-Gesetzes über internationale Wirtschaftsverträge (GIW). Weder einzelne Bestimmungen der ALB (ausgenommen Kapitel XVI), noch die Präambel beinhalten ein ausdrückliches Verbot der Abweichung von den Bestimmungen, das Erwägen der Abweichung liegt also im Bereich der Privatautonomie der Parteien. Das Schiedsgericht hat darum nicht zu prüfen, ob die Parteien nach ausreichender Erwägung, mittels entsprechender Logik und genügender Weisheit zu dem Schluß gekommen sind, daß sie von den fraglichen Bestimmungen der ALB abweichen müssen, weil sich das Schiedsgericht, falls die Parteien einmütig behaupten, zu diesem Schluß gekommen zu sein, bei Untersuchung der Umstände oder der Gründe ihres Entschlusses unabwendbar in die Privatautonomie der Parteien einmischen würde. Solange also keine der Vertragsparteien bestreitet, daß sie im Zuge des Vertragsschlusses „zu dem Schluß gekommen sind, daß es infolge des spezifischen Charakters der Ware und/oder der Besonderheiten

ihrer Lieferung erforderlich ist, von einzelnen Bestimmungen der ALB abzuweichen“, darf das Schiedsgericht *von Amts wegen* bezüglich der Berechtigung, der Motiviertheit der Abweichung nicht Stellung nehmen, darf nicht untersuchen, ob die Parteien richtig zu diesem Schluß gekommen sind, ob Besonderheiten der Ware und/oder der Lieferung die gegebene Abweichung wirklich begründet haben oder nicht. Da dies vom Schiedsgericht *von Amts wegen* gar nicht untersucht werden darf, sind die Parteien während des Verfahrens auch nicht verpflichtet, das Abweichen selbst dem Schiedsgericht gegenüber zu begründen.

Wenn wir oben behauptet haben, daß der alleinige Prüfstein der Zulässigkeit der Abweichung der Schiedsspruch sei, wollten wir keinesfalls zum Ausdruck bringen, daß hinsichtlich des Problems des „relativen Zwanges“ theoretische Untersuchungen keinerlei Bedeutung hätten. Für die Praxis der Wirtschaftsverhältnisse ist selbstverständlich der Wirtschaftsverhältnisse ist selbstverständlich der Schiedsspruch vorrangig, es ist jedoch nicht zu bezweifeln, daß bei vielen juristischen Problemen theoretische Untersuchungen auf die Praxis von Schiedsgerichten bedeutende Wirkung ausüben können.

Nicht ganz so ist es aber hinsichtlich der zwingenden Kraft der Normen. Keinerlei theoretische Erwägung, keinerlei Erfordernis kann Lex imperfecta-Normen zwingenden Charakter verleihen und genauso kann gemäß theoretischer Erwägungen eine „gewissermaßen“, „relativ“ zwingende Norm nur den Charakter der „cogentia legis imperfecta“ haben, wenn das Schiedsgericht das Problem des Abweichens von der Bestimmung *von Amts wegen* nicht untersuchen darf.

Auch wenn es eigentlich unnötig erscheinen mag, das juristische Argument auch noch mit wirtschaftspolitischen Argumenten zu untermauern, können wir nicht umhin, zu bemerken, daß die *von Amts wegen* erfolgende schiedsgerichtliche Untersuchung der Zulässigkeit einer Abweichung von den Bestimmungen der ALB auch aus Gründen der Kontaktsicherheit als nicht zulässig erscheint. Falls die Vertragsparteien von einer zwingenden Rechtsnorm abweichen, müssen sie damit rechnen, daß ihre von der Rechtsnorm abweichende Vereinbarung ungültig ist. Wenn es den Parteien jedoch erlaubt ist, zu dem Schluß zu kommen, daß sie aus gewissen Gründen von Bestimmungen der Rechtsnorm abweichen dürfen, das in ihren Streitfragen verhandelnde Schiedsgericht aber das Recht hätte, die Erwägungen der Parteien zu überprüfen, würde das ergeben, daß die Parteien hinsichtlich des genauen Inhaltes des ihrerseits abgeschlossenen Vertrages so lange in Unsicherheit wären, bis der Vertrag — gegebenenfalls wegen eines ganz anderen Streitfalles — nicht zum Schiedsgericht käme.³ Eine solche Unsicherheit von Vertragsinhalten käme offensichtlich weder der Rechtssicherheit, noch der Kontaktsicherheit zugute und erscheint so weder in rechtspolitischer, noch in außenhandelspolitischer Hinsicht zulässig.

³ Szász. I: *A KGST Általános Szállítási Feltételek* (Die Allgemeinen Lieferbedingungen des RGW) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974. p. 167.

4. So sind wir bei dem Punkt angelangt, daß das Schiedsgericht dann berechtigt ist, die Zulässigkeit des Abweichens von den sog. „relativ zwingenden“ Bestimmungen der ALB zu untersuchen, wenn eine der Parteien während des Schiedsverfahrens einen diesbezüglichen Antrag unterbreitet oder aber eine derartige Erklärung gibt. Fraglich ist, auf welcher Basis das Schiedsgericht die Zulässigkeit der Abweichung beanstandenden Erklärung zu untersuchen, zu erwägen und zu beurteilen hat.

Unseres Erachtens kann und darf das Schiedsgericht sein diesbezügliches Urteil ausschließlich aufgrund des Gesetzes fällen, ohne es von jedweder „außenwirtschaftspolitischen Erwägung“ abhängig zu machen. Da aber einige Auffassungen bei der Beurteilung dieses Problems den erwähnten außenwirtschaftspolitischen Erwägungen den Vorrang geben, erscheint es notwendig, vor der Untersuchung der Rechtsprobleme diese wirtschaftspolitischen Erwägungen zu widerlegen.

Laut der Ansichten, die den sogenannten „relativen Zwang“ mit wirtschaftspolitischen Erwägungen begründen wollen, ist die Einführung des „relativen Zwanges“ darum notwendig, weil das ganze System der ALB auf einem umfassenden internationalen Kompromiß basiert⁴ und ein Abweichen von den nicht ausdrücklich dispositiven Normen der ALB diesen umfassenden internationalen Kompromiß zerrütten würde.

Unseres Erachtens ist gerade das Gegenteil der Fall: bei den gegenwärtig gültigen Bestimmungen würde gerade die Anerkennung des „relativen Zwanges“ eine gewisse Zerrüttung des Gleichgewichts bedeuten. Um das zu erläutern, müssen wir auf einige gerade in der Praxis vorgekommene Beispiele hinweisen.

Laut § 29 Abs. 1 Punkt b. der ALB gilt die Garantiefrist für Maschinen in Serienproduktion 12 Monate von der Inbetriebsetzung gerechnet, aber höchstens 15 Monate vom Tage der Auslieferung. Die derartige Regelung der Garantiefrist ist darum notwendig, um nach Auslieferung der Maschine für die Montage genügend Zeit zu sichern und so die Garantiefrist tatsächlich von der Inbetriebsetzung berechnete 12 Monate und nicht eine kürzere Zeitspanne zu gewährleisten. In der Praxis kommt es jedoch häufig vor, daß die Parteien die vom Tage der Auslieferung gültige, in den ALB mit 15 Monaten festgelegte Garantiefrist auf 18 Monate verlängern. Das kommt sehr häufig darum vor, weil der Käufer im unmittelbar der vorgesehenen Lieferfrist folgenden Zeitraum nicht über Montagekapazität verfügt. Gelegentlich des Vertragschlusses ist auch der Verkäufer bereit, diese, sich beim Käufer meldende Schwierigkeit als Spezifikum der Lieferung anzusehen und daraus mit dem Käufer zusammen den Schluß zu ziehen, daß man von dem in den ALB festgelegtem Maß, von der Beschränkung auf 15 Monate abzuweichen und in den Vertrag eine Beschränkung von 18 Monaten aufzunehmen hat. Es ist natürlich zu betonen, daß es gar nicht sicher ist, daß das Schiedsgericht, hätte es das Recht, die Zulässigkeit der Abweichung *von Amts wegen* zu prüfen, zum selben Schluß käme, wie die Parteien. Das aber würde bedeuten, daß die Erweiterung der 15 Monate währenden Garantiefrist auf 18 Monate für die,

⁴ KEMPER, M: op. cit. p. 61.

die § 29 Abs. 1 der ALB als „relativ zwingende“ Bestimmung betrachten, im oben erwähnten Falle als zweifelhaft erscheinen würde.

In der Vertragspraxis kommt es sehr häufig vor, daß die Parteien die Bestimmungen der ALB ergänzen. § 27 der ALB regelt, unter welchen Bedingungen der Vertreter des Käufers berechtigt ist, die Qualität der Ware im Lande des Verkäufers zu prüfen. § 27 der ALB beinhaltet jedoch keinerlei Verfügung darüber, welche Konsequenzen sich daraus ergeben, wenn der Vertreter des Käufers gelegentlich der Qualitätskontrolle im Lande des Verkäufers zu einem anderen Ergebnis kommt, als der Verkäufer selbst. In der Vertragspraxis *ergänzen* die Parteien die ALB häufig mit einer solchen Verfügung, daß der Verkäufer nicht berechtigt ist, die Ware ohne Zustimmung des Vertreters des Käufers auszuliefern. Häufig kommt in der Praxis auch eine solche Ergänzung des § 27 der ALB vor, laut der der Käufer berechtigt ist, die vom Verkäufer bereits einkassierte Vergütung zurückzufordern, wenn der Verkäufer die Ware ohne Zustimmung seines Vertreters abgesandt hat.

Mit den Unternehmen gewisser RGW-Mitgliedsländer sind derartige Bestimmungen recht häufig und die Redakteure der ALB müssen mit derartigen Ergänzungen der Bestimmungen der ALB bereits im Vorhinein gerechnet haben, sonst hätten sie ja keine Ursache gehabt, Punkt 10 des § 53 in die Bestimmungen der ALB aufzunehmen.

Es ist interessant, daß gegen die im Laufe des Vertragsabschlusses erfolgende Erweiterung der Bestimmungen der ALB selbst die keine Einwände erheben, die den Standpunkt des „relativen Zwanges“ der Bestimmungen vertreten. Die *Ergänzungen* können ja gar nicht beanstandet werden, da die Parteien die Besonderheiten der Ware oder das Spezifikum der Lieferung laut Absatz zwei der Präambel nur bei Abweichung von *einzelnen* Bestimmungen zu erwägen haben, das Problem des „relativen Zwanges“ demnach nur bei *einzelnen* Bestimmungen auftaucht, ein Abweichen von den gesamten ALB — was am häufigsten durch die Ergänzung der ALB erfolgt — wird durch keinerlei Bestimmung begrenzt. Bei *Ergänzung* der ALB also brauchen die Parteien nicht aufgrund der Erwägung des spezifischen Charakters der Ware und/oder der Besonderheiten der Lieferung zu dem Schluß zu kommen, daß sie die ALB ergänzen müssen, dies können sie auch ohne eine solche Erwägung tun.

Wenn wir nun die beiden obgenannten praktischen Beispiele eingehender Betrachtung unterziehen, ist zu sehen, daß im ersten Falle eine nicht einmal wesentliche Abweichung von einer konkreten Bestimmung der ALB, von § 29 Abs. 1 erfolgt ist. Die vom Liefertermin berechnet um 3 Monate erfolgte Verlängerung der Garantiefrist stellt für den Verkäufer keine besondere Belastung dar. Diese Abweichung ist kaum geeignet, das Gleichgewicht zwischen den Parteien zu gefährden.

Beim anderen Beispiel jedoch belastet die *Ergänzung* der ALB den Verkäufer schon bedeutend mehr. Die Folge der genannten Bestimmung ist eigentlich, daß der Käufer seine Qualitätsbeanstandung bereits vor der Vergütung, also „innerhalb des Besitzes“ geltend machen kann, was jedoch nicht im Einklang mit dem System, dem

Geiste der ALB steht. Die Qualitätsbeanstandungen betreffenden Bestimmungen der ALB besagen, daß Mängelansprüche „außerhalb des Besitzes“ zu regeln sind (eventuell mit Ausnahme des in § 80 Abs. 2 festgehaltenen, nicht häufigen Falles). Wenn also die Parteien die ALB dahingehend ergänzen, daß im Falle einer im Lande des Verkäufers durch den Vertreter des Käufers erfolgten Qualitätskontrolle entstandenen diesbezüglichen Beanstandung der Verkäufer nicht berechtigt ist, die Ware abzusenden und wenn er trotzdem ein Inkasso einreicht, der Käufer hingegen das Recht hat, die Rückerstattung der Zahlung zu fordern, gerät der Verkäufer durch diese Ergänzung in eine Lage, die von System und Geist der ganzen ALB abweicht und ihn in eine schwierigere Lage versetzt. Eine derartige *Ergänzung* der ALB ist bereits unbedingt geeignet, das Gleichgewicht zu zerrütteln.

Aus den erläuterten Beispielen ist der Schluß zu ziehen, daß das Begründen des sogenannten „relativen Zwanges“ durch die Theorie eines allgemeinen Kompromisses nur dann als reales Argument betrachtet werden könnte, wenn der „relative Zwang“ nicht nur beim Abweichen von *einzelnen* Normen gültig wäre sondern auch bei der Ergänzung des gesamten Normsystems.

Es ist zu betonen, daß die Präambel der ALB ausdrücklich von der Abweichungsmöglichkeit von *einzelnen Bestimmungen* der ALB spricht, von einer Ergänzung der gesamten ALB ist in der Präambel keine Rede.

5. Wenn also das Schiedsgericht eines RGW-Mitgliedslandes in Sachen der Zulässigkeit einer Abweichung von den sogenannten „relativ zwingenden“ Normen vorzugehen hat, darf das Schiedsgericht nicht vom Prinzip des „allgemeinen Kompromisses“ oder irgendeiner anderen wirtschaftspolitischen Erwägung sondern muß vom Vertrag, von den ALB oder für den Vertrag maßgebendem — diese Bezeichnung ist genau! — nationalen Recht ausgehen.

Auf welche Weise kann das Problem der Zulässigkeit der Abweichungen von den ALB überhaupt vor ein Schiedsgericht gelangen? Das Schiedsgericht hat betreffs der Zulässigkeit der Abweichung dann einen Beschluß zu fassen, wenn im Zuge des Verfahrens eine der prozeßführenden Parteien sich dahin äußert oder ein derartiges Gesuch einreicht, das Schiedsgericht möge als Vertragsinhalt nicht die vertraglich festgelegte Bestimmung ansehen sondern statt dieser die ALB. Die Partei, die eine solche Erklärung abgibt oder ein derartiges Gesuch einreicht, kann sich im wesentlichen auf zwei Dinge berufen:

entweder

a) behauptet sie, sie habe zwar die im Vertrag festgelegte Bestimmung akzeptiert, jedoch ohne „gelegentlich des Vertragsschlusses zu dem Schluß gekommen zu sein, daß wegen des spezifischen Charakters der Ware und/oder der Besonderheiten ihrer Lieferung eine Abweichung von den fraglichen Normen der ALB nötig wäre“,

oder

b) sie wäre bei Vertragsabschluß wirklich zu dem Schluß gekommen, daß wegen des spezifischen Charakters der Ware und/oder der Besonderheit ihrer

Lieferung eine Abweichung von den fraglichen Normen der ALB nötig wäre, sie habe sich aber bei diesem Schluß geirrt, weil das Maß des spezifischen Charakters bzw. die Besonderheit der Lieferung nicht so groß war, daß sie die gegebene Abweichung begründet hätten und daß darum die Parteien nicht berechtigt waren, diese Abweichung zu vereinbaren.

Im ersten Fall hat das Schiedsgericht die vertragliche Erklärung der Partei auszulegen, im zweiten Falle aber die Rechtsfolgen ihres Irrtums zu prüfen.

Wenn beim Schiedsgericht eines RGW-Mitgliedslandes eine Partei ein derartiges Gesuch einreicht, das Schiedsgericht möge anstelle der einen im Vertrag festgelegten Bestimmung eine andere vertragliche Bestimmung als Inhalt des Vertrages ansehen, ergibt sich das Problem, ob das Schiedsgericht eines RGW-Mitgliedslandes hinsichtlich der Beurteilung eines solchen Gesuches zuständig ist. Gemäß § III Punkt 1 der 1972 verabschiedeten „Konvention über die schiedsgerichtliche Entscheidung von Zivilrechtsstreitigkeiten, die sich aus Beziehungen der wirtschaftlichen und wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit“ ergeben, d. h. der sogenannten Moskauer Konvention gehören nämlich Ansprüche, die das Akzeptieren einzelner Vertragsbedingungen bezwecken, nicht in die Zuständigkeit der Schiedsgerichte der RGW-Mitgliedsländer.

Unseres Erachtens gehört die Beurteilung der Zulässigkeit der Abweichungen von den ALB unbedingt in die Zuständigkeit der Schiedsgerichte, selbst dann, wenn der diesbezügliche Antrag in obgenannter Form eingereicht wird. § III Punkt 1 der Moskauer Konvention betrifft nämlich die Fälle, wo ein Vertrag noch nicht zustandegekommen ist, weil sich die Parteien hinsichtlich der Vertragsbedingungen nicht einigen konnten und eine der Parteien das Schiedsgericht ersucht, den Vertragsabschluß zu realisieren und beantragt, die andere Partei zu verpflichten, eine der Bedingungen des Vertrages zu akzeptieren. Wenn jedoch eine der Parteien dem Schiedsgericht einen solchen Antrag einreicht, anstatt einer im Vertrag festgelegten Bestimmung eine andere Bestimmung zum Inhalt des Vertrages zu erklären, bezweckt ihr Antrag, den Inhalt eines bereits abgeschlossenen Vertrages zu bestimmen. Demnach gehen wir davon aus, daß die Schiedsgerichte von RGW-Mitgliedsländern unbedingt für die Beurteilung der Zulässigkeit von Abweichungen von den ALB zuständig sind.

6. Aufgrund welchen Rechtes muß also das Schiedsgericht bei der Auslegung des Vertrages oder der Untersuchung der Rechtsfolgen des Irrtums vorgehen? Wir schneiden das Problem, gemäß welchen Rechtes vorzugehen ist, darum sofort an, weil die Parteien diese Probleme in den Verträgen nie regeln und auch die ALB weder hinsichtlich der Auslegung vertraglicher Erklärungen, noch der Rechtsfolgen von Irrtümern Bestimmungen enthalten. Demnach kann das Schiedsgericht sowohl hinsichtlich der Auslegung vertraglicher Erklärungen wie auch der Rechtsfolgen von Irrtümern ausschließlich das für den gegebenen Vertrag maßgebliche Recht in Betracht ziehen.

Welches Recht wird für den Vertrag das maßgebende nationale Recht darstellen?

Prima facie erscheint es so, als müsse laut § 110 der ALB vom Schiedsgericht hinsichtlich des zu regelnden Problems das Recht des Verkäufers zugrundegelegt werden. Laut einiger Autoren⁵ erscheint diese Lösung die *wünschenswerte*, da es nicht richtig wäre, zwecks Füllung der Gesetzeslücke und Auslegung von den Bestimmungen eines anderen nationalen Rechtes auszugehen. Hinsichtlich der Füllung der Gesetzeslücke jedoch ist laut ALB § 110 unbedingt das Recht des Verkäufers maßgebend, darum wäre es richtig, auch hinsichtlich der Auslegung der vertraglichen Erklärungen der Parteien vom Recht des Verkäufers auszugehen. Dieser Wunsch ist auch darum begründet, weil sich die Grenze zwischen Auslegung der vertraglichen Erklärungen und der Füllung von Gesetzeslücken häufig verwischt.

Überraschenderweise aber entzieht § 110 der ALB den Vertrag eigentlich einem bestimmten Recht, also auch der Rechtsordnung des Verkäufers. Gemäß § 110 der ALB ist das Recht des Verkäufers nur bei *außerhalb* des Vertrages liegenden Problemen maßgebend: bei Problemen, die im Vertrag nicht, nicht erschöpfend geregelt sind. Hinsichtlich des Vertrages selbst, d. h. der Probleme, die in dem seitens der Parteien abgeschlossenen Vertrag geregelt sind, verfügt § 110 der ALB nicht, daß das Recht des Staates des Verkäufers auch für diese maßgebend ist; die Auslegung einzelner Bestimmungen des Vertrages oder ein Irrtum hinsichtlich der Erklärung aber fällt offensichtlich in den Rahmen der im Vertrag selbst geregelten Fragen.

Die gegenwärtige Formulierung von § 110 der ALB ist darum überraschend, weil eine derartige Definition des maßgebenden Rechtes den Standpunkt der Bejaher der sogenannten selbstregulierenden Verträge widerspiegelt, obwohl die sozialistische Rechtsauffassung die sogenannten selbstregulierenden, von jeglichem Rechtssystem unabhängigen, außerhalb solcher stehenden Verträge im allgemeinen nicht anerkennt.

Auch sowohl das ungarische Gesetz über internationales Privatrecht wie auch die IPR-Gesetze anderer RGW-Mitgliedsländer widerspiegeln die das maßgebende Rechtsbetreffende sozialistische Rechtsauffassung, d. h. daß sie die selbstregulierenden Verträge nicht anerkennen.

Laut § 24 der 13. Rechtsverordnung über internationales Privatrecht der VR Ungarn, 1979 „ist bei Verträgen das Recht anzuwenden . . .“ bzw. laut § 25 „das für den Vertrag maßgebende Recht ist das Recht jenes Staates . . .“. Diese Bestimmungen des ungarischen Gesetzes über internationales Privatrecht bezeugen, daß sich das anzuwendende Recht immer auf die *Verträge*, nicht aber auf im Vertrag nicht oder nicht erschöpfend geregelte Probleme bezieht. Auch § 12 des vom 5. Dezember 1975 datierten DDR-Gesetzes über das internationale Privatrecht spricht genauso von für den Vertrag maßgebendem Recht; § 9 Abs. 1 des am 4. Dezember 1963 verabschiedeten 97. tschechoslowakischen Gesetzes über internationales Privatrecht und Verfahrensrecht besagt gleicherweise, daß „die Vertragsparteien wählen können, welchem Recht

⁵ Szász, I: op. cit. p. 139.

sie ihre gegenseitigen Vermögensrechte unterwerfen“. Schließlich schreibt § 25 Abs. 1 des polnischen, das internationale Privatrecht betreffenden 290. Gesetzes vom 12. November 1975 auch vor, daß „die Parteien alle sich aus dem Vertrag ergebenden Rechtsverhältnisse dem von ihnen erwählten Recht unterstellen können“.

Demnach ordnen alle diese Gesetze den ganzen Vertrag bzw. das vertragliche Rechtsverhältnis der Vertragsparteien dem maßgebenden Recht zu, entheben den Vertrag nicht der Verfügungen des maßgebenden Rechts, berücksichtigen also die Bestimmungen des maßgebenden Rechts nicht nur bei der Beurteilung der vertraglich nicht oder nicht erschöpfend geregelten Probleme wie § 110 der ALB.

Betreffs des Verhältnisses des Vertrages und des materiellen Rechtes des Landes des Verkäufers bedeutet § 110 der ALB, daß diese Bestimmung eigentlich gar keine international-privatrechtliche Kollisionsnorm ist sondern nur eine Inkorporation des materiellen Rechts des Landes des Verkäufers in den Vertrag. § 110 Abs. 1 der ALB beinhaltet also betreffs des Verhältnisses zwischen Vertrag und materiellem Recht des Landes des Verkäufers keine kollisionsrechtliche sondern nur eine materiellrechtliche Verweisung.

All das aber ist hinsichtlich der zwingenden Normen des für den Vertrag aufgrund kollisionsrechtlicher Verweisung maßgeblichen nationalen materiellen Rechts von großer Bedeutung.

Bis also § 110 Abs. 1 der ALB bzw. § 68 Abs. 1 der AMB, § 39 Abs. 1 der AKB, § 54 Abs. 1 der ABSK nur in der Form auf das maßgebende Recht hinweist, kann man aufgrund dieser Rechtsnormen nicht unmittelbar zu dem Schluß kommen, daß hinsichtlich der Auslegung des Vertrages oder des bei vertraglichen Erklärungen auftauchenden Irrtums das materielle Recht des Landes des Verkäufers, des Lieferers bzw. der sich spezialisierten Partei anzuwenden ist.

Natürlich bedeutet aber all das nicht, daß man in zahlreichen Fällen nicht zu denselben rechtlichen Konsequenzen gelangen müßte. Wenn nämlich hinsichtlich der Auslegung des Vertrages oder der Feststellung der Rechtsfolgen eines Irrtums nicht die in § 110 der ALB festgelegte Norm maßgebend ist, wird das gemäß des internationalen Privatrechts des Forums gültige nationale Recht bei der Auslegung des Vertrages oder der Feststellung der Rechtsfolgen eines Irrtums das anzuwendende Recht sein. Bei Kauf- und Lieferverträgen besagt sowohl das ungarische wie auch das polnische, tschechoslowakische und DDR IPR-Gesetz, daß das Recht des Verkäufers anzuwenden ist. Bei für im Käuferland zu erfüllenden Werkverträgen jedoch, also z. B. bei Montageverträgen ist laut dem ungarischen internationalen Privatrecht nicht das Recht des Landes des Unternehmers sondern das des Käufers anzuwenden. Wenn also bei einem vor dem ungarischen Schiedsgericht laufenden Verfahren ein zwischen einem ungarischen Unternehmer und einem ausländischen Besteller abgeschlossener Montagevertrag oder eine Bestimmung desselben auszulegen ist, oder eine der Vertragsparteien sich auf einen beim Vertragsabschluß vorgekommenen Irrtum beruft, ist nicht das laut AMB § 68 Abs. 1 zur Füllung eventueller Gesetzeslücken des

Vertrages geltende ungarische materielle Recht anzuwenden sondern das im Lande des Bestellers gültige materielle Recht.

7. Wie also wird das verfahrende Schiedsgericht einen Fall beurteilen, wo sich eine der Parteien darauf beruft, eine vertragliche Bestimmung zwar akzeptiert, eine im Vertrag festgelegte Erklärung zwar abgegeben zu haben, bei Abgabe derselben jedoch nicht zu dem Schluß gekommen zu sein, daß man wegen des spezifischen Charakters der Ware oder der Besonderheit der Lieferung von einzelnen Normen der ALB abweichen müsse, weshalb seine Erklärung nicht in der im Vertrag dargelegten Form auszulegen sondern an dessen Stelle die entsprechende Bestimmung der ALB zu berücksichtigen sei.

Die Frage ergibt sich demnach so, wie wohl das Schiedsgericht die Erklärung der Partei auszulegen habe; so wie diese offensichtlich auch von der anderen Partei verstanden worden war, also abweichend von den Bestimmungen der ALB oder ob es bei der Auslegung die Erwägung, das Überlegen, die Konsequenzen der die Erklärung gebenden Partei zu berücksichtigen hat.

Das nationale Recht der RGW-Mitgliedsländer zeigt hinsichtlich der Auslegung der vertraglichen Erklärungen naturgemäß nicht dieselbe Stellungnahme. Prüfen wir einige derselben.

Laut GIW § 6 Abs. 1 ist bei der Auslegung der vertraglichen Erklärung der erkennbare Wille des Erklärenden maßgebend. Unter erkennbarem Willen ist die Bedeutung zu verstehen, die im internationalen Wirtschaftsverkehr einer Erklärung im allgemeinen beigemessen wird. Dieser Standpunkt steht also dem des ungarischen Zivilgesetzbuches nahe.

Laut § 23 Abs. 1 des Tschechoslowakischen Gesetzbuches über internationalen Handel ist die Erklärung so auszulegen, wie das dem tatsächlichen Willen des Erklärenden, dem Charakter der ganzen fraglichen Angelegenheit, den Begleiterscheinungen der Erklärung sowie den anständigen Handelsgewohnheiten entspricht. Im Falle eines Zweifels ist davon auszugehen, daß der Wunsch der Parteien die Gültigkeit der Willenserklärung war.

Laut § 2 des bulgarischen Obligationenrechts sind die gesetzlichen Bestimmungen in Streitfällen gemäß der Normen der sozialistischen Koexistenz auszulegen.

Laut § 65 Abs. 1 des polnischen Zivilgesetzbuches jedoch wird die Erklärung so auszulegen sein, wie das die Umstände der Erklärungsabgabe, die Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens sowie die feststellbaren Usancen erfordern. Laut § 65 Abs. 2 desselben Gesetzes ist mehr das zu prüfen, was Absicht der Parteien und Zweck des Vertrages war, als der wörtliche Text des Vertrages.

Bei diesen Rechtssystemen ist also fraglich, ob das Schiedsgericht bei der Auslegung der Erklärung auf die Untersuchung des Problems eingehen wird, inwieweit die die Erklärung abgebende Partei gelegentlich der Abgabe derselben den spezifischen Charakter der Ware oder die Besonderheit der Lieferung erwogen hat und zu welchem Schluß sie aufgrund dessen gekommen ist.

Im ungarischen Recht ist laut § 207 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches die vertragliche Erklärung im Streitfalle so auszulegen, wie das von der anderen Partei gemäß dem anzunehmenden Willen des die Erklärung gebenden und unter Berücksichtigung der Umstände des Falles im allgemeingültigen Sinne der Wörter zu verstehen war. Es scheint gar nicht fraglich zu sein, daß in dem Falle, wenn das verfahrende Schiedsgericht die Erklärung der einen Vertragspartei aufgrund des ungarischen Rechts auszulegen hat, es auf die Prüfung dessen gar nicht eingehen kann, welche Fragen, in welchem Maße die die Erklärung gebende Partei erwogen hat und zu welchen Konsequenzen sie aufgrund dieser Erwägungen gekommen ist. Aufgrund des ungarischen Rechts hat das verfahrende Schiedsgericht festzustellen, daß falls eine der Parteien eine von einer Bestimmung der ALB abweichende vertragliche Erklärung gegeben hat, diese Erklärung ausschließlich in dieser, also von der ALB abweichenden Form auszulegen ist, es keine Möglichkeit gibt, in Zuge der Auslegung die Schlüsse der Partei zu berücksichtigen.

Untersuchen wir nun, wie das Urteil des Schiedsgerichts in dem Falle ausfallen wird, wenn sich die Partei, die eine von einer Bestimmung der ALB abweichende Erklärung gegeben hat, vor dem Schiedsgericht dahin äußert, sich geirrt zu haben: sie behauptet, gelegentlich der Erklärung aus Irrtum zu dem Schluß gekommen zu sein, der spezifische Charakter der Ware oder die Besonderheit der Lieferung hätten ein Ausmaß, das ein Abweichen von der gegebenen Bestimmung begründe.

Laut ungarischem Recht, § 210 Abs. 1 des Zivilgesetzbuches kann derjenige, der gelegentlich des Vertragsabschlusses hinsichtlich eines wesentlichen Umstandes im Irrtum war, seine vertragliche Erklärung in dem Falle anfechten, wenn seinen Irrtum die andere Partei verursacht hat oder entdecken konnte. In den internationalen Wirtschaftskontakten kommt es kaum vor, daß der das Maß des spezifischen Charakters der Ware oder die Besonderheit der Lieferung betreffende Irrtum einer Partei von der anderen verursacht wurde oder von dieser hätte entdeckt werden können und somit kann im ungarischen Recht in solchen Fällen aufgrund eines Irrtums eine vertragliche Erklärung kaum angefochten werden. Das ungarische Recht begrenzt die Möglichkeit des Anfechtens einer vertraglichen Erklärung mit dieser Begründung auch darum, weil ein Abweichen von Bestimmungen der ALB im allgemeinen keinen wesentlichen Irrtum darstellen kann, also einen Irrtum hinsichtlich solcher Umstände, in deren Kenntnis die sich darauf berufende Partei den Vertrag überhaupt nicht abgeschlossen hätte. Noch weniger ermöglicht das ungarische Recht das Anfechten einer vertraglichen Erklärung mit der Begründung eines Irrtums, wenn sich die Partei auf einen rechtlichen Irrtum beruft, d. h. behauptet, die rechtlichen Grenzen einer Abweichung von einzelnen Bestimmungen der ALB nicht gekannt zu haben.

Gemäß § 210 Abs. 2 des Ungarischen Zivilgesetzbuches nämlich kann die vertragliche Erklärung wegen Irrtums in Rechtsfragen dann angefochten werden, wenn der Irrtum ein wesentlicher war und ein innerhalb seines Arbeitskreises

vorgehender juristischer Experte den Parteien zusammen betreffs des Inhaltes der Rechtsnormen eine offensichtlich irrtümliche Information erteilt hat.

Laut § 13 Abs. 1 GIW ist die Partei dann berechtigt, ihre Erklärung anzufechten, wenn sie bei Abgabe ihrer Erklärung trotz der notwendigen kaufmännischen Sorgfalt eine irrtümliche Erklärung gegeben hat. Laut § 33 Abs. 1 des Tschechoslowakischen Gesetzbuches über internationalen Handel wird eine Rechtserklärung durch einen Irrtum dann ungültig, wenn dieser das wesentliche der Rechtserklärung betrifft und derjenige, für den die Rechtserklärung abgegeben wurde, von dessen Irrtum wußte oder wissen mußte. Der Irrtum aber ist dann als wesentlich anzusehen, wenn die diese gebende Person die Erklärung wegen ihres Charakters nicht gegeben hätte, hätte sie von ihrem Irrtum gewußt. Laut § 83 Abs. 1 des Polnischen Zivilgesetzbuches kann die Partei der Rechtswirkungen ihrer Erklärung enthoben werden, die hinsichtlich des Vertragsinhaltes im Irrtum war, aber nur in dem Falle, wenn der Irrtum von der Person verursacht wurde, dergegenüber sie die Erklärung gab oder wenn diese Person den Irrtum kannte oder sich von diesem leicht hätte überzeugen können. § 84 Abs. 2 schreibt vor, man könne sich nur auf einen solchen Irrtum berufen, von dem mit Recht anzunehmen ist, daß die die Erklärung gebende Person, hätte dieser Irrtum nicht auf sie eingewirkt und hätte sie die Angelegenheit vernünftig erwägen können, diese Erklärung überhaupt nicht getan hätte.

Es scheint, auch das materielle Recht einiger anderer RGW-Mitgliedsländer bietet keiner der Vertragsparteien die Möglichkeit, ihre vertragliche Erklärung mit der Begründung anzufechten, sich zur Zeit des Vertragsabschlusses hinsichtlich des Maßes des spezifischen Charakters der Ware oder der Besonderheit der Lieferung geirrt und darum eine von den einzelnen Bestimmungen der ALB abweichende vertragliche Erklärung gegeben zu haben.

8. Als Zusammenfassung des bisher gesagten, sind folgende Konsequenzen zu ziehen:

Die Zulässigkeit der Abweichung von den nicht ausdrücklich dispositiven Normen der ALB, das Problem des sogenannten „relativen Zwanges“ kann man nicht im allgemeinen untersuchen sondern nur aufgrund des materiellen Rechts der RGW-Mitgliedsländer.

Hinsichtlich der Untersuchung ist das anzuwendende Recht nicht aufgrund der in § 110 der ALB/RGW zu bestimmen sondern aufgrund der am Sitz des verfahrenenden Schiedsgerichts gültigen Internationalen Privatrechts-Bestimmungen.

Falls dieses Recht das ungarische materielle Recht ist, muß man zu dem Schluß kommen, daß ein Abweichen von den nicht ausdrücklich dispositiven Bestimmungen der ALB den Parteien eigentlich unbegrenzt erlaubt ist (natürlich mit Ausnahme von Kapitel XVI). Darum haben die ALB/RGW aufgrund des ungarischen Rechts nur zwingende oder dispositive Normen, es gibt keine sogenannte „relativ zwingende“ Normen (unabhängig davon, daß die Dispositivität einiger Normen in den ALB explizite oder nur implizite vorgeschrieben ist).

Ich glaube, bei der Untersuchung der sogenannten „relativ zwingenden“ Normen könnte man aufgrund der Bestimmungen des internationalen Privatrechts und internationalen materiellen Rechts einiger anderer RGW-Mitgliedsländer zu ähnlichen Konsequenzen kommen.

Имеются ли релятивно когентные положения в ОУП СЭВ?

М. БАУЭР

Чтобы дать ответ на поставленный в заглавии вопрос, автор исходит из того, что допустимость отклонения от неопределенно диспозитивных норм ОУП, арбитражный суд не может рассматривать в обязательном порядке. Рассмотрение вопроса в арбитражном суде может иметь место только по ходатайству одной из спорящих сторон. В таких случаях арбитражный суд рассматривает вопрос не в общем, а на основе материального права стран СЭВ. С точки зрения рассмотрения вопроса руководящее право выбирается не на основе международной частноправовой нормы, закрепленной в ОУП, а на основе положений международного частного права, действующего на месте нахождения данного арбитражного суда. Поскольку это — венгерское материальное право, то необходимо прийти к выводу, что отклонение от неопределенно диспозитивных норм ОУП без ограничения допускается сторонам (конечно за исключением главы 16). Поэтому по венгерскому праву ОУП СЭВ имеют только когентные или диспозитивные нормы и у них нет т. н. релятивно когентных норм.

Are there “relative mandatory” rules in the General Conditions of Delivery of CMEA?

M. BAUER

The author — in order to answer this question — starts from the point that the General Conditions of Delivery are not explicitly dispositive norms therefore the possibilities of departure cannot be judged officially by an arbitral tribunal, the survey of the question could be done only by the request of one of the partners. In such case the arbitral tribunal may examine the question accordingly to the substantial law of the CMEA countries instead of general terms. From the view of survey the relevant law regulation is chosen according to the international private law which is valid on the place of the arbitral tribunal instead of the international private law norm included in the General Conditions. In case this law is Hungarian substantial law, then the consequence is obvious that the departure from the not explicitly dispositive norms of the General Conditions is actually permitted without any limitation (except of course the Chapter XVI.). Therefore according to the Hungarian law the General Conditions of Delivery has only either mandatory or dispositive norms, there are no so-called relative mandatory norms.

INFORMATIONES

Реформа избирательной системы ВНР 1983 года

22 декабря 1983 г. на заседании Государственного Собрания был принят Закон о выборах депутатов Государственного Собрания и членов Советов. Закон №III 1983 года вступит в силу в день назначения очередных всеобщих выборов, которые будут проведены в 1985 году.

Принятие нового избирательного Закона органично связано с процессом, который нацелен на дальнейшее демократическое развитие системы политических институтов нашего общества.¹ Социально-экономические изменения, происшедшие за истекшие полтора—два десятилетия (в особенности в области общих социальных условий и управления), постепенно выдвигают на первый план создание институтов, соответствующих требованиям современного демократического управления обществом, совершенствование ныне существующих форм.

Это особо относится к представительным органам, которые — по своим функциям и роли в общественно-политической системе — представляют собой основные институты социалистической демократии. Содержание деятельности этих органов, их действительный вес в управлении обществом является показателем степени демократизма.

Демократическое функционирование Государственного Собрания и Советов, осуществление их функций по согласованию интересов предполагают демократические нормы избирательного права, относящиеся к порядку создания и формированию состава этих органов, и обеспечение прав граждан на формирование представительных органов. Вот почему новый избирательный закон имеет большое политическое значение и стоит в центре внимания общественности.

За последние четыре десятилетия, истекшие со времени освобождения страны, принципы избирательной системы неоднократно изменялись в зависимости от развития общественно-политических отношений.² Закон №III 1966 года, измененный ныне действующим Законом №III

¹ См. решение XII съезда ВСРП о дальнейшем развитии общественно-политических отношений и социалистической демократии. Это отражается и в вопросах, связанных с изменением Конституции (Закон №II 1983 года), а именно: создание Конституционно правового Совета, повышение роли народного контроля, усовершенствование государственного управления.

² В первый этап народно-демократического развития, в соответствии с условиями многопартийной системы, законом №VIII 1945 года была введена система выборов депутатов по установленному списку от избирательного округа, которая обеспечила пропорциональное представительство. На таком основании были проведены выборы 1947 года (закон №XXII 1947 г.), которые характеризовались стремлением коалиционных партий к созданию политического единства. При выборах 1947 года (закон №XXII 1947 г.), которые характеризовались стремлением коалиционных партий к созданию политического единства. При выборах 1949 года (закон №IX 1949 г.) существенным изменением было то, что после образования Венгерского народного фронта независимости вошедшие в народный фронт партии фигурировали в одном избирательном списке. Хотя список народного фронта основывался на консенсусе партий, на разделении мандатов, с

1970 года, в течение двух десятилетий, т. е. четырех циклов, обеспечивал общие рамки для проведения выборов в избирательных округах в индивидуальном порядке, и его определяющие черты продолжают существовать и в новом избирательном Законе. Так, например, приоритет территориального принципа, право собрания избирателей на выдвижение кандидатов, определяющая роль Отечественного народного фронта в ходе подготовки и проведения выборов и впрямь остаются основными принципами венгерской избирательной системы.

Однако накопленный опыт выборов предыдущих лет, обобщение их итогов все более ошутимо стали выявлять то, что — наряду с положительными чертами — практика не находится в должном соответствии с целевыми установками, изложенными в Конституции и Законе о выборах. В интересах исключения формальных элементов и повышения демократизма выборов необходимы изменения как в сфере политической практики по выборам, так и в области их правового регулирования. Под знаком этих мыслей и началась разработка нового избирательного Закона, который был принят после тщательной подготовительной работы и широкого всенародного обсуждения.³

Общая характеристика нового Закона о выборах

Закон №III 1983 года в современной редакции — в рамках одного законодательного акта — содержит все те положения о выборах, которые получили закрепление не в Конституции.⁴ По своей структуре Закон состоит из двух частей: первая часть содержит основные положения (избирательное право, выборы, депутаты Государственного Собрания и члены Советов), во второй части дается детальное регулирование порядка выборов.

Существенные новые положения Закона касаются всех основополагающих институтов избирательной системы: избирательного права, выдвижения кандидатов, отзыва депутата (члена

учетом соотношения сил, его введение все-таки в основном изменило содержание представительства. Прежнее партийно-политическое представительство сменилось единой политической программой, программой приверженности к делу социализма. Голосование сводилось к выбору альтернативы общественного развития, т. е. принятие установленного списка означало принятие социализма. В то время система установленных списков отвечала политическому содержанию представительства, но в результате прекращения коалиционных партий и кардинального изменения соотношения политических сил голосование стало все более формальным, выборы были сведены к политической демонстрации. Осознание этого и постановка вопроса о представительстве на более реальные основы отразились в введении в 1954 году системы выборов членов Советов по одному от каждого избирательного округа (закон №IX 1954 г.). Решение о введении системы выборов депутатов Государственного Собрания по одному от каждого избирательного округа было принято весной 1956 года, но в силу общеизвестных политических причин оно было реализовано только на основании положений закона №III 1966 года. См. SCHMIDT, P.: Képviselőt és választójog (Представительство и избирательное право). *Társadalmi Szemle*, 3/1971.

³ «... без всякого преувеличения можно констатировать, что законопроект о выборах вызвал небывалый интерес общественности. Массовый интерес недвусмысленно свидетельствовал о том, что углубление социалистического демократизма все более становится основным элементом и требованием нашего общественно-экономического развития. В ходе дискуссий, прошедших с участием многих десятков тысяч граждан на более чем 1300 форумах, было высказано 25 тысяч замечаний и предложений». Экспозе Имре Маркоя к законопроект о выборах. «Бюллетень Государственного Собрания», 22 декабря 1983 г. („Országgyűlési Értesítő”, 1983. dec. 22).

⁴ Таким образом можно отменить и те законодательные акты, которыми раньше были урегулированы существенные вопросы избирательного права не в рамках избирательного закона. Таков, например, Указ №35 1967 года о новых (промежуточных) выборах и о правовом положении депутатов Государственного Собрания и членов Советов при изменениях в административно-территориальном делении, который был изменен Указом №26 1971 года.

Совета), порядка проведения выборов. Введены новые институты, важнейшими из которых являются: всеобщее узаконивание практики выдвижения двух или нескольких кандидатов; возможность избрания запасного депутата (члена Совета), т. е. кандидатов в депутаты (члены Советов) с постоянным статусом кандидата, институционализация общегосударственного списка. Они предоставляют гражданину возможность широко и с чувством гражданской ответственности высказывать свое мнение и отношение к кандидату в депутаты (члены Советов).

В венгерской избирательной системе и до сих пор выборы осуществлялись на демократических основах, в частности, на основе всеобщности избирательного права. Кроме узкого круга исключаящих причин, изложенных в Законе, избирательное право принадлежит всем совершеннолетним гражданам ВНР. По действующему избирательному Закону лишение избирательного права может основываться и на решении административного органа (например, в случае установления надзора со стороны органов полиции). Данное ограничение затрагивает незначительное число граждан, и поэтому его практическое значение ничтожно, однако с теоретической точки зрения оно является спорным. Новый Закон суживает круг оснований для подобных ограничений и исходит из того принципа, что лишение такого основополагающего гражданского права, как избирательное право, может основываться только на решении суда.

Всеобщий характер выдвижения двух или нескольких кандидатур

Выдвижение кандидатов представляет собой одну из важнейших стадий выборов депутатов Государственного Собрания и членов Советов, которая предполагает серьезную политическую подготовку и широкую общественную активность. Подбор кандидатов не может осуществляться ни спонтанно, ни в предрешенном порядке. Первый способ порождал бы безответственность, а второй — индифферентность к политике. Общественно-политическое значение выдвижения кандидатур объясняется тем, что руководящие политические органы и граждане в одинаковой мере заинтересованы в подборе подходящих представителей и в формировании состава представительных органов. Каждый, кто имеет право на выдвижение кандидатов, участвует в их выдвижении а именно общественно-политические организации: органы, представляющие интересы различных групп населения; трудовые коллективы; группы, создаваемые для защиты интересов граждан по месту жительства, должен с чувством ответственности отнестись к выдвижению того или иного кандидата, четко отдавать себе отчет в том, почему согласен (или не согласен) с кандидатурой.

Развитие политической активности по подбору кандидатов в предыдущем избирательном Законе было обеспечено возможностью выдвижения двух или нескольких кандидатур. Однако, несмотря на наличие правила, стимулирующего выдвижение нескольких кандидатур, — в котором прямо говорится о предоставлении гражданам права внести свои предложения на собраниях по выдвижению кандидатов, — ожидания не оправдались. Более того, на практике начала доминировать обратная тенденция, и в ходе последовавших друг за другом выборов постепенно сократилось число случаев выдвижения двух или нескольких кандидатов как в депутаты Государственного Собрания, так и в члены Советов.

Относительно причин наметившейся тенденции были высказаны различные предположения⁵. Факт заключался в том, что в результате взаимодействия и взаимовлияния различных причин

⁵ Есть и такие мнения, что представительство, основанное только на выражении интересов по месту жительства, не способно для выражения других важных интересов, имеющих в обществе (интересов, возникающих на рабочих местах; профессиональных интересов; интересов социальных слоев, и т. п.), и поэтому при выдвижении кандидатов отсутствует социальная мобильность по осуществлению интересов. Далее, кроме институционального выражения интересов, различия во взглядах, мнениях должны бы получить более подчеркнутое выражение в ходе выдвижения кандидатов. По другим мнениям, в деятельности органов, ответственных за подготовку выборов,

уменьшились шансы выдвижения двух или нескольких кандидатов и практика выдвижения одного кандидата стала господствующей.

Новый избирательный Закон дает правовые гарантии на то, чтобы при выборах в Государственное Собрание и в местные Советы в каждом избирательном округе выдвигалось не менее двух кандидатов. Таким образом возможность выдвижения нескольких кандидатур стала юридически обязательной нормой. В прилагаемом к Закону мотивировочном разделе говорится: «На более высоком уровне развития социалистической демократии выдвижение нескольких кандидатов на основе обязательной силы законодательного акта, возможно, станет излишним, однако в настоящее время такой порядок является необходимым. Данный порядок выдвижения кандидатов, с одной стороны, увеличивает политическое значение выборов, с другой стороны, может способствовать активизации работы избранных депутатов Государственного Собрания и членов Советов».⁶

В мотивировочном разделе указывается (кстати, это неоднократно прозвучало и в прениях), что здесь речь идет прежде всего о цели, достижение которой возможно и политическими средствами. Однако в нынешних условиях Венгрии для усиления демократических начал выдвижения кандидатур и выборов приходится использовать также правовые средства. В ответ на кажущееся противоречие данного способа выдвижения кандидатов можно возразить тем, что юридически обязательное выдвижение двух или нескольких кандидатов носит в себе возможность выбора, т. е. Закон имеет своей целью заранее воспрепятствовать тому, чтобы выбор ограничился механической подачей голосов. Безусловно, против этого можно выдвинуть вполне обоснованное возражение: выдвижение нескольких кандидатур тоже может привести к формальным решениям, если за ним нет такой политической практики, которая инспирирует, способствует заинтересованности граждан и их организаций в подборе соответствующих кандидатов. Закон предполагает именно такую заинтересованность: ведь обязательная сила законодательного акта направлена на то, чтобы ни в одном из избирательных округов не выдвигалось меньше двух кандидатов; но подбор кандидатов, принятие или отказ предложений по кандидатурам, т. е. фактическое выдвижение кандидатур и политическое «взвешивание» кандидатов, уже выходят за пределы права и относятся к сфере политической активности граждан и демократизма общественно-политической практики.

Всеобщность выдвижения двух или нескольких кандидатур увеличивает значение собраний избирателей по выдвижению кандидатов и требует установления важных гарантийных норм.

Решения о кандидатурах и впредь принимаются на собраниях граждан по выдвижению кандидатов (при наличии 1/3 голосов присутствующих). Реальное решение предполагает знание деятельности и взглядов выдвигаемого лица. Возросшее количество собраний по выдвижению кандидатов обеспечивает возможность для всестороннего ознакомления с потенциальным кандидатом, для высказывания аргументов «за» и «против» кандидатов и внесения новых предложений. На этих собраниях предложения о кандидатурах могут вносить органы Отечественного народного фронта; политические и общественные организации; органы, представляющие интересы различных групп населения; представители трудящихся различных мест работы и любой индивидуальный избиратель. Относительно круга тех субъектов, которые пользуются правом внести предложения о кандидатурах, Законом установлены два новых положения, не предусмотренных в предыдущем

следует осудить проявляющуюся в отдельных случаях излишнюю и необоснованную скупуплезность, а также механическое применение статистического подхода. Есть и такое мнение, которое, в частности, объясняет сокращение числа выдвижения нескольких кандидатов тем, что граждане просто не желали выставлять «конкурента» при наличии видного и влиятельного кандидата. Иные же считали, что причины кроются в недостаточной эффективности функционирования представительных органов.

⁶ Мотивировочный раздел законопроекта о выборах в депутаты Государственного Собрания и в члены Советов. «Мадьяр Кёзлёнь» (Magyar Közlöny), №60 от 27 декабря 1983 г.

регулировании. До принятия нового Закона органы, представляющие интересы отдельных групп населения, специально не выделялись и в прежнем регулировании, но деятельность таких общественных организаций, как Всевенгерский совет профсоюзов, Всевенгерский совет производственных кооперативов, Венгерский Коммунистический Союз Молодежи и т. п. в целом могла быть отнесена именно к этой категории. Выделение этих органов в Законе говорит о стремлении более дифференцированно учитывать различные интересы. Сущность второго изменения состоит в том, что вместо «коллективов» трудящихся по месту работы сейчас предложения могут внести «представители» трудящихся. Данное изменение было внесено в результате всенародного обсуждения и выражает своеобразный компромисс различных интересов по месту жительства и работы. Сохраняя приоритет принципа территориального представительства, трудовые коллективы также не лишены права внести предложения, однако они могут принимать участие в собраниях по выдвижению кандидатов только через своих представителей.

Согласно Закону, при выдвижении кандидатов в депутаты Государственного Собрания — ввиду большого числа избирателей — в каждом избирательном округе следует провести два или несколько собраний по выдвижению кандидатов. Относительно результатов этих собраний: в основе их взаимообусловленности лежит правило, согласно которому все предложения, внесенные на прежнем собрании по выдвижению кандидатов, следует поставить на голосование и на очередном собрании по выдвижению кандидатов при условии, что за предлагаемое лицо проголосовали и на первом. В то же время в интересах повышения результативности собраний по выдвижению кандидатом прежнее собрание по выдвижению кандидатов не созывается повторно, если впоследствии утверждается новый кандидат.

Законность и демократизм выдвижения кандидатур усиливает гарантийная норма, согласно которой, за каждого кандидата — в порядке очередности их выдвижения — избиратели голосуют отдельно. Гарантийной нормой является и предоставление избирателям права внести возражения в связи с проведением собрания по выдвижению кандидатов, эти возражения должны быть незамедлительно рассмотрены избирательным президиумом, и по ним должны быть приняты соответствующие решения.

Кроме тех процедурных гарантий выдвижения кандидатов, которые являются необходимыми условиями демократических выборов, в законе — с учетом системы выдвижения нескольких кандидатур — содержится и специфическая гарантийная норма. В приложенном к Закону мотивировочном разделе говорится, что «социалистическое национальное единство получило отражение в положении, которое предписывает кандидатам в депутаты Государственного Собрания и в члены Советов подтвердить — наряду с согласием на выдвижение своей кандидатуры — также то, что они признают и одобряют программу Отечественного народного фронта». Политическое требование принятия программы народного фронта, которое и раньше выдвигалось в качестве основного требования, сейчас стало условием обеспечения законности при выдвижении кандидатур. Данное положение закона имеет своей целью обеспечить с помощью правовых средств выдвижение в качестве кандидатов в депутаты (в члены Советов) только таких граждан, которые согласны и одобряют основные общественно-политические цели. Итак, все это составляет общую базу подхода, помимо которой при выдвижении кандидатур могут учитываться и иные альтернативные соображения, а именно: способ осуществления целевых установок, различный подход к решению проблем данного избирательного округа, а также индивидуальные способности и даже личное обаяние кандидата и т. п.

Формируя свои представления, взгляды, кандидаты должны обстоятельно знать положение дел в избирательном округе, местные заботы, а избиратели, в свою очередь, должны быть осведомлены о личности и представлениях кандидата. В этих целях Закон (подобно практике ряда социалистических стран⁷) предоставляет кандидатам возможность для того, чтобы они на равных

⁷ Подобные формы имеются в ГДР, Болгарии, Советском Союзе и Польше.

условиях до дня голосования на собраниях, организованных комитетами Отечественного народного фронта, смогли рассказать избирателям о своей деятельности и поделиться своими планами. В законах о выборах некоторых социалистических стран (ЧССР, НРБ) содержится положение об обеспечении агитации за кандидатами. Венгерский закон не содержит такого положения, хотя в целом не исключена возможность использования такой формы поддержки кандидатов.

Всеобщность и повсеместность выдвижения нескольких кандидатов были осуществлены, исходя из общественно-политических условий Венгрии, в рамках принципа представительства по местожительству, на основе избрания одного депутата от каждого избирательного округа; предложения, выходящие за эти границы⁸, оказались несвоевременными, но возможно, что на последующих стадиях развития они станут приемлемыми. Однако в системе выдвижения кандидатур была сохранена возможность (это было необходимо) представления и выражения интересов трудящихся на тех рабочих местах, заводах и в тех учреждениях, которые оказывают определяющее влияние на облик избирательного округа. Это в действительности представляет собой вопрос, касающийся самого содержания выдвижения нескольких кандидатов.

**«Запасные» кандидаты, т. е. кандидаты в депутаты Государственного Собрания
и в члены Советов с постоянным статусом кандидата**

Всеобщность выдвижения нескольких кандидатов по смыслу приводит к определенному распределению голосов между кандидатами. В отдельных случаях и неизбранный кандидат может приобрести значительную часть голосов. Поэтому закон устанавливает, что неизбранные кандидаты в депутаты Государственного Собрания и в члены Советов, получившие не менее одной четверти действительных голосов, становятся «запасными» кандидатами в депутаты Государственного Собрания и в члены Советов.⁹

Введение данного института в венгерскую избирательную систему выгодно во многих отношениях. Он облегчает выдвижение нескольких кандидатов, так как при этом обеспечивается должное общественное уважение кандидата, не получившего мандата, и расширяется круг ответственных и активных граждан, принимающих участие в общественной жизни. Данный институт имеет и практическое значение, поскольку предположительно, что он в значительной степени сократит число и частоту промежуточных выборов: ведь если мандат избирательного округа станет вакантным, то «запасной» кандидат в депутаты, соответственно и в члены Совета, получит мандат без проведения новых выборов.

В ходе подготовки законопроекта и его обсуждения в Государственном Собрании подчеркивалось, что «запасные» кандидаты в депутаты Государственного Собрания и в члены Советов должны получить соответствующие общественные задачи, а это свидетельствует об уважении их со стороны общества, и может служить гарантией того, что при их переводе в постоянные члены, они в коллегиальном органе на высоком уровне будут выполнять свои задачи.

⁸ Например, избирательные округа, создаваемые на основе сочетания принципов местожительства и профессии, или же система многомандатных избирательных округов, основанная на праве различных организаций, учреждений и групп выражений интересов выдвигать своих кандидатов.

⁹ Большинство участников всенародного обсуждения законопроекта соглашалось с введением института «запасных» кандидатов в депутаты Государственного Собрания и, соответственно, в члены Советов, однако некоторые опасались, что 25% голосов не свидетельствует должным образом о доверии населения к данному лицу. При выдвижении нескольких кандидатов приобретение 1/4 голосов уже говорит о солидной поддержке населения, но если даже изложенные выше опасения оправдались бы, то избиратели вправе воспользоваться правом отзыва и могут лишиться мандата такого депутата или члена Совета.

По своему статусу «запасные» кандидаты не вправе выступать в качестве заместителей депутата либо члена Совета в случае, если последние в силу каких-то причин не могут выполнять свои функции. Однако вакансия мандата по любой причине обеспечивает им полные права депутата Государственного Собрания или члена Совета. Поэтому в будущем промежуточные выборы будут проведены только в тех избирательных округах, в которых нет «запасного» кандидата в депутаты или в члены Совета.

Введение общегосударственного списка

Дискуссии политического и профессионального характера, прошедшие в связи с изменением избирательной системы, также подтвердили основополагающий тезис о том, что развитие избирательного права может быть осуществлено только в соответствии с вопросами по существу представительства. Сфера и способ осуществления функции представительства по выражению и согласованию интересов взаимодействуют с конкретными институтами избирательной системы, оказывают воздействие на выбор тех или иных избирательных форм.

«Несмотря на то, что в общем составе Государственного Собрания хорошо отражено общегосударственное соотношение социальных слоев и родов занятий, основу высказанных предложений составляли требования об усилении функции высшего органа государственной власти и народного представительства по выражению интересов».¹⁰

Представления и предложения об изменении избирательной системы ставились в широком плане, гораздо шире, чем это было обосновано общественно-политическими условиями.¹¹

В основе действующей избирательной системы лежит порядок избрания одного депутата от каждого избирательного округа, исходя из принципа представительства по месту жительства. Определяющее значение принципа законом будет обеспечено и в будущем. Тем самым, в интересах ослабления противоречий, вытекающих из данной системы, и обеспечения точности содержания представительства, часть депутатов Государственного Собрания в будущем будет выдвинута и избрана по общегосударственному списку кандидатов.

Предложение об учреждении общегосударственного списка встретило общее согласие, но мнения в значительной мере разошлись по другим вопросам, а именно: об определении пропорций (сколько депутатов следует избрать подобным образом?), о порядке выдвижения и избрания кандидатов, об условиях отзыва.

Были и такие мнения, согласно которым введение общегосударственного списка обеспечит возможность непосредственного выражения интересов на основе самостоятельного института. В результате осуществления этого предложения около 20—25% депутатов, избираемых по общегосударственному списку и выдвигаемых различными общественными организациями и органами представительства интересов, выражали бы в Государственном Собрании интересы (интегрированные собственным механизмом) «отправляющих» их организаций. Депутаты были бы ответственны

¹⁰ BUDZSÁKLI M.: A választási rendszer módosításának célja és lehetőségei. (Цель и возможности изменения избирательной системы) „Pártélet”, 1/1984.

¹¹ С целью устранения недостатков, вытекающих из одностороннего характера избирательной системы, и более дифференцированного представительства интересов были выдвинуты и предложения о том, что следует прекратить доминирующее положение территориального принципа и, сочетая его с другими принципами выборов, ввести иную систему создания избирательных округов. Эти соображения оказались политически неприемлемыми в нынешних условиях и были отвергнуты еще на первой стадии подготовки законопроекта.

¹² В отношении круга этих субъектов возникли споры, но здесь в первую очередь имелись в виду партия, профсоюзы, кооперативные органы представительства интересов, ВКСМ и Общегосударственный совет венгерских женщин.

и перед выдвинувшими их органами, и это привело бы к более точному и дифференцированному представительству интересов.

Высказывались и предложения о том, что согласно образцу общегосударственного списка в комитетах и в столице (даже в городах и селах) также следует обеспечить возможность для составления списков. В ходе всенародного обсуждения это требование неоднократно высказалось.

На основе политического «взвешивания» широкого спектра соображений и предложений ЦК ВСРП разработал свою позицию, определяющую существенные элементы общегосударственного списка кандидатов.¹³ На ней базируются и положения Закона.

Число кандидатов в депутаты, выдвигаемых по общегосударственному списку, должно составить около 10% из числа кандидатов, избираемых по избирательным округам в Государственное Собрание.¹⁴ Это касается около 30—35 общественных деятелей, руководителей общественно-политической жизни и известных и почитаемых по всей стране представителей науки, культуры и церкви.

Общественным организациям и органам представительства интересов Закон не обеспечивает права на непосредственное выдвижение кандидатур по общегосударственному списку; данное право предоставлено Всенгерскому Совету Отечественного народного фронта с условием, что выдвижение этих кандидатов будет осуществлено по предложению сплоченных в народный фронт политических, общественных организаций и органов представительства интересов. Следовательно, лица, чьи имена включены в общегосударственный список, на выборах являются кандидатами народного фронта. Однако при составлении общегосударственного списка кандидатов особая ответственность возлагается на Всенгерский Совет Отечественного народного фронта: Совет должен учитывать различные интересы организаций, входящих в народный фронт, на основе общего подхода и с учетом интересов всего общества должен принимать решение о кандидатуре тех, о которых все избиратели страны выскажут свои отзывы при голосовании.

Выдвижение нескольких кандидатур не относится к общегосударственному списку: ведь число выдвигаемых кандидатов должно равняться числу подлежащих избранию депутатов. Выборы происходят на основе «свободного» списка, т. е. избиратели могут вносить изменения в список, вправе вычеркнуть фамилию кандидата, с выдвижением которого не согласны. Это, однако, не решает вопроса о действительности списка, а означает всего лишь то, что, зачеркивая фамилию кандидата, избиратель голосовал против данного конкретного лица, но не против других.¹⁵

При данной демократической форме выборов депутатам, не связанным с избирательными округами, но — в силу характера их деятельности — представляющим интересы всего общества, предоставляется возможность получения мандатов в результате голосов всех избирателей.

Новое в регулировании порядка отзыва

Отзыв является таким основополагающим институтом социалистических избирательных систем, на основе которого в случае разложения отношений доверия и политического контакта между избирателями и их представителями, избиратели вправе лишить депутата (члена Совета) мандата.

¹³ См. Буджаклиа, *op. cit.*

¹⁴ Нынешнее число депутатов возрастет за счет депутатов, избираемых по общегосударственному списку, — тем самым обеспечивается возможность сохранения настоящей системы избрания кандидатов по одному от каждого избирательного округа по выборам в Государственное Собрание.

¹⁵ Если какой-либо кандидат, фигурирующий в общегосударственном списке, не получит больше половины всех действительных голосов в масштабе страны (при условии, что более половины всех избирателей страны проголосовало), то тем самым сокращается число депутатов, так как Законом не предусматривается выдвижение другого кандидата и назначение новых выборов.

В отличие от действующего законодательства, новый избирательный Закон в отдельном разделе регулирует этот институт, который раньше не получил должного внимания в нашей избирательной системе.

Наряду с совершенствованием процедурных правил, существенные и новые элементы введены в круг общих положений. Кроме органов Отечественного народного фронта, вопрос об отзыве может быть поставлен и гражданами при условии, что не менее 10% заинтересованных граждан требуют отзыва депутата (члена Совета). Предложение об отзыве депутата вместе с мотивировкой подается в Президиум ВНР, а при отзыве члена Совета — в соответствующий местный Совет. В противовес настоящему сложному регулированию, в новом Законе отзыв осуществляется таким же образом, как выборы, т. е. тайным голосованием.

Об отзыве депутатов, избранных по общегосударственному списку, Закон распоряжается по-иному: решение об отзыве выносится Государственным Собранием по предложению Всевенгерского Совета Отечественного народного фронта.

То, что голосование об отзыве проводится по истечении 30 дня с момента внесения предложения об отзыве, является важной гарантией: этот срок дает возможность заинтересованному лицу и избирателям получить соответствующую информацию. Важность этой гарантийной нормы подчеркивалось и в ходе всенародного обсуждения.

Новые правила отзыва обеспечивают избирателям возможность того, что в случае необходимости они смогут воспользоваться своим правом и отозвать депутата или члена Совета, который не выполняет свои полномочий или же стал недостойным мандата.

Нормы, регулирующие выборы членов Советов

Наряду с общими положениями о выдвижении и избрании депутатов Государственного Собрания и членов Советов, в Законе урегулированы и некоторые вопросы, относящиеся только к Советам и их членам.

В последние годы злободневной проблемой представительной системы Советов стало отсутствие¹⁶ соответствующего представительства мелких селений и смежных сел, имеющих общий сельский Совет. Группы членов Советов не сумели выполнить такую представительную функцию. Все более настоятельно ставился вопрос о том, каким образом можно создать в смежных селах выборный орган, соответствующий требованиям населения и обладающий должным авторитетом и компетенцией. Необходимость быстрого решения проблемы была обусловлена тем, что более половины сельского населения живет в селах с общим Советом. Поэтому не случайно, что вокруг проблем представительства мелких селений в ходе всенародного обсуждения законопроекта развернулась оживленная дискуссия и по ним поступило множество предложений.

Уже и раньше, в ходе подготовки Закона, появились такие мнения, согласно которым предлагалось ввести общий список кандидатов в члены Советов также в смежных селах, прикрепленных к общему сельскому Совету (даже и в тех мелких селениях с населением до 2.000 жителей, которые имеют самостоятельные Советы). Это имело бы то преимущество, что не приходилось бы разделять мелкие селения (притом часто искусственно) на избирательные округа, и при приеме их за один избирательный округ они могли бы совместно выдвигать кандидатов и избирать своих членов в общий сельский Совет. Это гарантировало бы единое представительство общин как в общем Совете, так и в смежных селах.

¹⁶ Причины этого сводятся к тому, что укрупнения сел, произведенные в интересах повышения уровня административной деятельности, сопровождались отрицательными последствиями: те смежные села, которые находились за пределами местопребывания общего Совета (они составляют значительную часть сел), остались без эффективного представительства.

В Законе последовательно придерживались принципа выборов членов Советов по одному от каждого избирательного округа и было отвергнуто упомянутое выше предложение, хотя в отношении выдвижения кандидатур в Законе содержится подобная форма. Те села, в которых численность населения не превышает 500 жителей, имеют возможность провести общие собрания по выдвижению кандидатов от избирательных округов. Решению вопроса о представительстве смежных сел служит введение института сельской управы, в связи с чем Закон предусматривает, что избранные в общий Совет члены одновременно входят и в состав управы данного смежного села.¹⁷

Рассматривая статус избранного таким путем члена Совета, в нем прослеживаются три момента: с одной стороны, он связан со своим избирательным округом, «интересы» которого он обязан представлять; с другой стороны, в качестве члена общего сельского Совета он вместе с другими членами Совета представляет в общем Совете совокупность интересов всех смежных сел («коллективное представительство»); и, наконец, он как член управы представляет свое (смежное) село. В сущности, речь идет об институте, соответствующем двойному статусу члена Совета, который сможет стать основой для создания действительного представительства смежных сел.

В соответствии с новым Законом, значительное изменение будет произведено в численном составе Советов. Несмотря на то, что численный состав не является единственным и важнейшим критерием более эффективной деятельности Советов, все же опыт подтверждает, что содержательному функционированию органов Советов содействует и число их членов. Способность к интенсивной дискуссии и труду менее характерна для органов с несоразмерно высокой численностью.

В Венгрии численный состав Советов (и его пределы, установленные действующим законодательством) выходит за рамки оптимальной величины. Поэтому новый Закон предусматривает сокращение на 25% число членов Советов и создание такой системы образования избирательных округов по выборам в члены Советов, которая отличается от ныне действующей системы. В Законе не предусматривается, на сколько жителей следует образовать избирательные округа, наоборот, на основе численности населенных пунктов устанавливается предельное количество создаваемых избирательных округов.

Что касается смежных сел, то, независимо от численности населения, в общий сельский Совет следует избрать не менее трех членов от каждого села. Ввиду существенных различий по сравнению с выборами в члены местных Советов, все нормы, относящиеся к выборам членов столичного и комитатских Советов, содержатся в самостоятельном разделе Закона. Закон не отменяет ныне действующие нормы о косвенных выборах и оставляет в неизменном виде возможность выдвижения нескольких кандидатов. Следовательно, Законом не предусмотрено выдвижение нескольких кандидатур, ибо это в данном случае привело бы к формальным решениям.

В отношении выборов членов столичного и комитатских Советов было внесено одно существенное изменение. Согласно Закону, не менее 2/3 членов столичного и комитатских Советов (вместо прежнего требования подавляющего большинства) должны быть избраны из числа членов местных Советов.

Упрощение порядка выборов и одновременное расширение процессуальных гарантий

В Законе содержится ряд новых процессуальных норм, целью которых является, наряду с сохранением гарантий законности, устранение излишней параллельности и упрощение сложных правил, относящихся к органам по проведению выборов и к порядку выборов.

Вместо списков избирателей в Законе говорится о регистрации избирателей и именно о такой регистрации, при которой будет обеспечена идентификация избирательного округа, избирательного участка и избирателя.

¹⁷ Новая редакция Закона о Советах предоставляет управам также полномочия по выполнению представительных функций.

Сохраняется возможность голосования путем подтверждения личности, но с тем ограничением, что избиратель, временно находящийся в день выборов вдали от своего постоянного места жительства, может отдать свой голос при подтверждении его личности только за общегосударственный список кандидатов в депутаты Государственного Собрания.

Нормы об органах по проведению выборов с учетом роли тех многотысячных общественных участников, которые содействуют их работе, объединены в особом разделе Закона. Тем самым многочисленным общественным участникам и избирателям участие общества в выборах через органы по проведению выборов и правомочия, связанные с проведением выборов, становятся более очевидными.

Среди органов по проведению выборов стали лишними комиссии избирательных округов по выборам в Государственное Собрание, задачи которых сейчас выполняют — вместе со своими иными задачами — местные избирательные президиумы, действующие в избирательных округах по выборам в Государственное Собрание.

В отличие от действующего регулирования, все органы по проведению выборов создаются сроком на 5 лет.

По новому Закону недействительным признается голос, который подан не посредством официального бюллетеня для голосования или когда по бюллетеню нельзя установить, за кого был подан голос. В избирательных округах по выборам в Государственное Собрание и в Советы недействительным признается голос и в случае, если избиратель оставляет в бюллетене фамилию не одного кандидата, а нескольких.

Новое регулирование отличается от ныне действующего и тем, что при дополнительных выборах следует считать избранным того кандидата в депутаты или в члены Совета, который получил большинство голосов, т. е. получение мандата не обусловлено абсолютным большинством.

Выше мы стремились осветить те нормы о порядке выборов, новизна которых проявляется наиболее четко. При введении новых правил законодатель исходил в первую очередь из того, чтобы гарантии законности были сохранены. Более того, круг их даже расширился по сравнению с предыдущим регулированием. Например, по действующему законодательству только заинтересованное лицо вправе обжаловать его невключение в список избирателей, но в будущем такое право будет предоставлено любому избирателю. Новой гарантией является и возможность подачи жалобы на порядок проведения собрания по выдвижению кандидатов.

Общезвестно, что демократическим считается тот избирательный закон, в котором преобладают правила, относящиеся к гарантиям, подробно регулируется порядок выборов, и в котором менее детально излагаются (т. е. не оговариваются особые условия) нормы, регулирующие предоставление полномочий по существу или входящие в круг общих положений. Новый закон Венгрии о выборах соответствует именно этим требованиям.

М. Дежё

RECENSIONES

LAMM, V.: *Questions de droit international de l'utilisation de l'énergie nucléaire.* (A nukleáris energia hasznosításának nemzetközi jogi kérdései)

Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983. 394 p.

D'époque en époque, le droit international doit affronter de nouveaux défis, dont la mise en oeuvre de l'utilisation pratique de l'énergie nucléaire peut être probablement considérée comme le plus important. Cet acquis déterminant de la révolution technique et scientifique n'a pas seulement transformé notablement le système des relations entre Etats, mais a aussi provoqué une réglementation étendue de droit international, tout en influençant les principes et institutions traditionnels de celui-ci.

L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire est une des tâches les plus pressantes qui se dressent devant l'humanité dont la condition fondamentale est cependant la réalisation du désarmement. Au point d'intersection de ces deux problématiques se trouve le contrôle des interdictions relatives à l'acquisition des armes nucléaires qui est au centre de la monographie de Vanda Lamm. L'auteur expose le système très riche et complexe des traités internationaux qui régissent le contrôle international, elle interprète les solutions appliquées, à l'aide de la théorie et de la littérature du droit international. Mme Vanda Lamm fait connaître les organisations internationales de l'atome et, *per tangentem* s'occupe également d'autres questions juridiques internationales en rapport avec l'énergie nucléaire. Selon la nature des choses, l'analyse de la problématique se fait d'un aspect de droit international, mais une image nous est donnée également des aspirations politiques et économiques qui sont derrière les normes du droit international, ainsi que des questions techniques. Le raisonnement de l'auteur reflète non seulement une connaissance supérieure des règles juridiques internationales et des vues établies dans la science du droit, mais elle s'en tient à l'essentiel et est mesurée dans son

argumentation. Il faut également souligner qu'elle a réussi à présenter l'évolution de l'arrangement en droit international.

L'apparition de l'utilisation de l'énergie nucléaire donna naissance à un processus large et compliqué de législation internationale et interne. Le premier chapitre donne une vue d'ensemble sur les traités internationaux relatifs aux armes atomiques établissant une interdiction limitée et ceux réglant l'utilisation pacifique. Parmi ces derniers comptent les accords réglant la coopération des recherches, ainsi que les conventions relatives aux dommages atomiques, au transport des matières nucléaires et à la coopération en cas de catastrophes nucléaires. Cet aperçu est suivi par le résumé des traits caractéristiques de la réglementation juridique interne concernant l'énergie nucléaire, d'où ressort l'effet de "l'élément international" sur les processus de législation interne. A ce propos nous y pouvons lire des commentaires intéressantes sur l'unification directe et indirecte du droit.

Eu égard au parallélisme de la législation internationale et interne, selon la nature des choses se pose le problème des rapports des diverses normes juridiques entre elles, celui de la mise au point de leur place dans le système juridique. Diverses tendances d'intégration apparaissent dans la jurisprudence, créant d'une part le droit atomique autonome contenant l'ensemble des règles juridiques internationales et internes se rapportant au sujet, d'autre part la branche de droit complexe, embrassant le droit international et le droit international privé. Critiquant ces conceptions, mettant à jour les contradictions de fait et logiques, l'auteur arrive à la conclusion bien fondée que "théoriquement... il est difficile d'accepter la

thèse sur le droit atomique autonome, soit celle sur le droit atomique international, et on ne peut parler d'un droit atomique complexe quelconque que tout au plus sur la base de points de vue d'ordre pratique." (p. 52.)

L'auteur cherche ensuite la place des règles juridiques internationales relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire à l'intérieur du système du droit international. Il s'agit de normes différente nature : il y a des règles juridiques internationales contenant de nombreuses limitations de l'utilisation, des essais, de la fabrication et de la possession d'armes nucléaires (ici l'auteur interprète les interdictions d'une manière un peu ampliative de point de vue juridique!), puis il y a des traités internationaux relatifs à l'utilisation pacifique, ainsi que ceux qui se placent entre ces derniers et l'utilisation militaire — réglant le contrôle. C'est pourquoi — dit l'auteur — nous pouvons parler d'une sorte de séparation spéciale des questions de droit public international relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire à l'intérieur du droit public international." (pp. 59—60). A ce raisonnement nous n'ajoutons que deux remarques : que d'une part il met en lumière les faiblesses intérieures de la structure traditionnelle du droit international, d'autre part il fournit des données pour la mise en place d'un système fondé théoriquement.

La mise au point de la place de la réglementation juridique internationale et interne relative à l'utilisation de l'énergie nucléaire à l'intérieur du système juridique est suivie (au deuxième chapitre) par un coup d'oeil sur les antécédants de la réglementation juridique internationale en vigueur. Le lecteur bénéficie là, non seulement de la description détaillée des régulations menés dans les cadres du Comité d'Énergie Atomique de l'ONU, ayant fonctionné entre 1946 et 1952, de la proposition américaine (plan Baruch) et des deux propositions soviétiques, mais aussi des tendances politiques internationales à ce propos. C'est ainsi qu'on comprend la cause fondamentale de l'échec du premier essai de législation internationale relative à l'utilisation de l'énergie nucléaire : la guerre froide. Or, l'auteur ne se contente pas de constater ceci, elle met aussi à jour les autres causes, notamment celle que les conceptions américaines — ayant eu alors la majorité à l'ONU — étaient en contradiction avec

le principe de la souveraineté des États et elles visaient aussi la modification de la Charte de l'ONU; en plus, il n'était pas heureux de séparer la question des armes nucléaires des négociations de désarmement relatives aux armes traditionnelles. Cette phase d'insuccès a apporté tout de même un résultat : "*communis opinio*" fut établie sur la question que "le contrôle de l'énergie atomique est techniquement résoluble". (p. 86) C'est en partant de ceci que devint possible une nouvelle approche de la réglementation juridique des questions nucléaires.

Le troisième chapitre présente la naissance, la structure, les tâches et la place de l'Agence internationale de l'Énergie atomique dans le système des organisations internationales, ce qui enrichit déjà en soi la littérature de droit international hongroise s'occupant des organisations internationales. L'auteur examine en détail les questions liées à la qualité de membre de l'Agence, les discussions concernant la composition du Conseil d'Administration, et en faisant connaître ses tâches, Mme Lamm interprète et classe les dispositions du traité international, tout en résumant aussi leur réalisation pratique, notamment ce que l'Agence a fait pour promouvoir l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (aide technique, activité assurant l'utilisation pacifique et sûre se manifestant dans l'élaboration des normes et dans le contrôle, ainsi que le développement du droit nucléaire.) La question se pose cependant, s'il n'avait pas été plus pratique d'examiner à part la nature juridique des décisions prises par les divers organes de l'Agence, partant de la séparation des tâches et des compétences, en plus de procéder au résumé *obiter dicta* des problèmes juridiques internationaux figurant dans les traités internationaux utilisés dans l'activité de l'Agence. Les négociations menant à la création de l'Agence internationale de l'Énergie atomique, auraient aussi mérité un peu plus de place — à la charge même peut-être de l'histoire des antécédants.

L'analyse du contrôle de garantie de l'Agence peut être considérée comme la partie la plus importante de la monographie. Cela est prouvé non seulement par l'étendue du quatrième chapitre (plus du quart de l'ouvrage), mais aussi par l'analyse approfondie de l'institution du contrôle de sûreté.

Elle enrichit la littérature de droit international hongroise¹ en partant de la notion et des formes du contrôle international. L'interprétation de la notion de l'utilisation à but pacifique est un problème essentiel aussi sous d'autres rapports (p. ex. droit maritime, droit cosmique etc.) Cette notion figure dans les divers traités internationaux avec des contenus divergeants. Alors que "sur la base du Statut et de la pratique de l'Agence l'interdiction de l'utilisation dans un but militaire de l'aide offerte par l'Agence signifie davantage que celle de l'application de cette sorte d'énergie dans des armes nucléaires, ou dans des engins explosifs considérés de même, "c'est-à-dire elle exclut aussi l'utilisation à d'autres buts militaires" (p. 136), sur la base du traité de non-prolifération des armes atomiques, l'utilisation de l'énergie nucléaire est admise dans certains buts militaires, "notamment dans des buts militaires qui ne sont pas qualifiés d'acquisitions d'armes nucléaires ou d'engins explosifs nucléaires". (p. 138). Le traité de Tlatelolco va encore plus loin, il "exclut de la notion des armes nucléaires les engins explosifs nucléaires (souligné par l'auteur) qui ne sont pas utilisés dans des armes." (p. 139) Des conflits des traités qui valent la peine d'être analysés, il ressort un paradoxe : qu'une activité nucléaire a un caractère légal ou interdit, dépend du traité sur la base duquel se fait le contrôle exercé sur elle.

Le système de contrôle de sûreté de l'Agence représente une structure très intéressante, consistant d'un système de registres, de rapports réguliers et de contrôle sur place. Il faut distinguer les contrôles sur base matérielle ou personnelle qui se répercutent sur les caractéristiques du contrôle. La différence se manifeste en ce que le contrôle matériel concerne seulement des matières et équipements déterminés, et le contrôle personnel toute l'activité nucléaire à but pacifique d'un Etat. (p. 147). Il y a trois différences essentielles entre les deux sortes de contrôle : ne sont pas les mêmes l'étendue du contrôle, la notion de l'utilisation pacifique et les sanctions pour violation de droit. Ce dernier problème aurait mérité d'être traité plus longuement, car il y a des questions de principe

intéressantes qui se posent, par exemple : la contradiction entre le Conseil d'Administration en tant qu'organe politique et la constatation de la violation de droit; possibilités d'application des règles générales de la responsabilité internationale, la signification de la sanction sous ce rapport.

On ne peut pas non plus contourner la question du rapport entre le contrôle de sûreté et la souveraineté des Etats. L'auteur met au point la problématique, en partant de la position juste qu'il ne s'agit pas d'une lésion, mais de la limitation de la souveraineté², et que pour assurer le respect de la souveraineté, de larges garanties générales et concrètes furent incorporées dans l'institution du contrôle de sûreté. Les garanties sont élaborées en détail : le caractère contractuel, certaines prescriptions de contenu des conventions de sûreté, les modalités de sélection des contrôleurs, la notification préalable, le statut juridique des contrôleurs etc. L'auteur démontre que toutes les questions ne sont pas encore réglées d'une manière satisfaisante, comme par exemple celle de la responsabilité pour les dommages causés au cours de l'exercice du contrôle.

Mme Lamm traite d'une manière logique et persuasive le problème qui consiste en ce que le traité de non-prolifération des armes atomiques établit des obligations pour une troisième partie, l'Agence internationale de l'Energie atomique. Partant des règles générales relatives à ce sujet, elle tire la conclusion bien justifiée que "les obligations de l'Agence, en tant que troisième partie, provenant du traité de non-prolifération des armes nucléaires, touchent expressément des tâches attribuées à l'organisation, d'où il s'ensuit que l'Agence n'a pas pu refuser d'accepter ces obligations." (Souligné par l'auteur! p. 172). Évidemment, le problème des traités conclus à la charge d'une organisation internationale, en tant que troisième partie, ne peut pas être épuisé par cette thèse; par exemple on pourrait examiner à ce propos l'apparition de la souveraineté, ou bien s'il est nécessaire d'appliquer les règles de modification prescrites dans le traité international, ayant créé l'organisation.

¹ BUZA, L.: A nemzetközi ellenőrzés mint a törvényesség biztosítója a nemzetközi életben (Questions de droit international de l'Utilisation de l'énergie nucléaire), *Állam- és Jogtudomány*, 2/1965.

² Le Tribunal Permanent International l'a formulé expressis verbis dans l'affaire *Wimbledon* (C. P. J. I. Série A. No 1, p. 25.)

La monographie ne se contente pas de la présentation et de l'interprétation de la réglementation en droit international relative au contrôle de sûreté, mais s'étend aussi au domaine extrêmement important de la mise en valeur pratique. L'auteur énumère les causes (l'absence de l'universalité du traité de non-prolifération des armes nucléaires les fautes du traité, l'extension grandissante de l'utilisation de l'énergie nucléaire, les problèmes liés au système de garantie de l'Agence) qui l'incitent à la conclusion que "l'empêchement de la prolifération des armes nucléaires est loin de pouvoir être considéré comme une question résolue." (p. 200).

Le cinquième chapitre de la monographie traite la question des cinq organisations internationales atomiques régionales ou quasi-régionales. (CERN, EURATOM, AGENCE D'ENERGIE NUCLÉAIRE, OPANAL, et l'Institut de Recherches Atomiques unifié de Douvna). Etant donné que le contrôle de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire se fait aussi dans les cadres de l'Euratom et de l'Opanal, s'est posée la question d'harmonisation des systèmes de contrôle. (p. 247). L'auteur s'occupe en détail du processus, au cours duquel — après de longs pourparlers — l'harmonisation des contrôles AIEA-Euratom fut résolue.

Les années 70 ont amené de nouveaux problèmes que résume le sixième chapitre. C'est surtout la question de l'exportation nucléaire qui est mise au premier plan, puisque le traité de non prolifération des armes nucléaires n'a pas résolu tous les problèmes, il ne dispose pas de la transmission des informations, surgissent aussi des problèmes d'interprétation. La garantie de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire a demandé de nouvelles dispositions, c'est ainsi que fut élaboré le mémorandum du comité Zangger (pp. 264-267) et aussi les directives de 1978 de Londres (pp. 268-269). L'auteur montre la nature spécifique de droit international de la solution appliquée (il n'y a pas eu de traité international formel) et nous faisons connaissance de l'arrière-plan de la réglementation de l'exportation nucléaire, des

points de vue et de la pratique des divers pays, des principaux sujets à discussion, de l'essentiel et des motifs du comportement critique des pays en développement. Ce chapitre se termine par la présentation des précédents de la convention de 1980, sur la sécurité physique des matières et équipements nucléaires et par l'analyse de celle-ci.

Le dernier, septième chapitre, entreprenant un travail très intéressant et pour ainsi dire de caractère pionnier, résume les questions de droit international attachées aux explosions nucléaires dans un but pacifique. Par principe, ces explosions feraient partie de l'utilisation pacifique, mais techniquement il est impossible de distinguer les explosions à but pacifique de celles à but militaire. L'auteur part de l'idée que le traité de non-prolifération des armes nucléaires et d'autres traités, ne règlent pas d'une manière univoque et satisfaisante le problème des explosions nucléaires à but pacifique. (p. 303). Elle prouve cette thèse d'une façon convaincante, par l'analyse des divers traités internationaux. A propos du traité sur l'interdiction de plusieurs types d'essais nucléaires, elle mentionne le verdict de caractère dodonéen prononcé par la cour International de Justice en 1974, dans l'affaire d'essais nucléaires à l'Océan Pacifique. Ce procès mène au droit international coutumier, réglant les explosions nucléaires à but pacifique. La distinction appliquée par la Commission de Droit International, sur la base de la séparation de la responsabilité des États pour faits internationalement illicites de la question distinde de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international tire la conclusion que "*les Etats participant aux explosions nucléaires à but pacifique sont responsables des dommages causés au cours des explosions*" (souligné par l'auteur! p. 327). A ce propos l'auteur de ce compte-rendu ne peut pas partager l'opinion de l'auteur de l'ouvrage. Le système de responsabilité³ se basant sur l'analogie de l'entreprise dangereuse, n'a pu s'intégrer dans le droit international qu'exceptionnellement, et lié à un traité international. En élaborant la conception de la responsabilité

³ Dans la littérature hongroise sur cette question voir: NAGY, K.: *Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit in Völkerrecht*. Acta Juridica, Tom. XXVI. Fasc. 4.

pour les conséquences préjudiciables des comportements légaux, le rapporteur⁴ et la Commission de Droit International⁵ imaginent une institution juridique très souple, consistant surtout de règles de procédure, ce qui exclut à priori l'automatisme des dommages-intérêts.

Cette présentation sommaire et les quelques réflexions naturellement ne peuvent pas refléter la riche matière d'information de la monographie, l'argumentation nuancée, et l'auteur de ce compte-rendu doit aussi s'excuser de ce tour d'horizon non dépourvu de subjectivisme. *En résumé* nous devons souligner que la monographie nous offre : l'interprétation approfondie et convaincante des traités de non prolifération des armes nucléaires et sur l'interdiction de plusieurs types d'essai nucléaire, ainsi que d'autres conventions et clauses de traité relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire; nous fait connaître l'Agence internationale de l'Energie atomique et son activité, les moyens juridiques utilisés au cours de cette activité, les lacunes inévitables, les problèmes.

L'ouvrage cependant n'est pas seulement intéressant pour les spécialistes du droit international de l'énergie nucléaire, et est même d'une signification fondamentale, mais il offre des données utiles aussi aux spécialistes d'autres domaines du droit international. L'auteur y encourage les lecteurs en appliquant d'une manière heureuse comme analogies le droit cosmique ou le droit de protection de l'environnement. Nous pouvons mentionner encore à ce propos le vieux problème non résolu des rapports du droit international et du droit interne, les nouvelles solutions apparaissantes dans le droit des traités internationaux, l'institution juridique internationale du contrôle, le droit des organisations internationales.

Nous recommandons l'ouvrage de Vanda Lamm à l'attention de ceux qui s'intéressent au droit international, convaincu que la littérature hongroise de la science du droit international s'est enrichie d'une monographie importante.

J. Bruhács

HARMATHY, A.: *Contract, public administration, management of national economy*

(Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás)
Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983. 210 p.

I

The scantiness of the literary treatment is properly indicated by the fact that in his monograph Professor Harmathy presents the essential traits of the phenomena he has made the subject matter of his investigations by reviewing the historical and the institutional background of foreign legal solutions. If we now ignore the difficulties arising as a result of the fact that in various periods of history and in response to different traditions, social and political systems and several other factors the government

contracts have made their appearance in different guises in the particular countries, the historical and institutional approach and the comparative method applied by the author promote the tracing of the boundaries of the subject of research in a significant manner.

The coming into existence of government contracts and the process of their development can best be grasped on hand of French, English and German law. The author lays emphasis on the exploration of the common traits defined by social and economic conditions. Still in addition to this he delineates the

⁴ *Quentin Baxter*: Quatrième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international. A (CN. 4) 373. Annexe pp. 1-7.

⁵ *Annuaire de la Commission du Droit International*. 1981. Vol. II. 2^e partie, pp. 147-153.

paths leading to the essential departures in the growth of the institutions in these legal systems with an extreme precision.

Government contracts as selfstanding institutions of law appeared for the first time in France at the beginning of the 19th century. This is in the first place due to the establishment of separate jurisdiction in administrative matters. Slowly and gradually a group of cases came into being—initially only within a narrow sphere of economy—where the administrative organ acted as public authority, its acts could be qualified as authoritative, however, in the same time this very act constituted a bilateral transaction, that is a contract. In other cases the traditional form of actions producing a contract survived: the action of the administrative organ did in no way differ from that of another proprietor i. e. from the management of private economy. “With the agreements of the first sphere one spoke about government contracts (*contrats administratifs*) whereas in the other sphere the contracts were qualified as those of private law” (p. 20.).

In Britain the uniform organization of justice and the lack of separate administrative law (almost to the most recent days) and the various interpretations of the prerogatives of the sovereign have brought about a situation where the contracts of the administrative organs have not been exempted from the traditional domain of private law contracts—although emphasis has been laid on differences by no means negligible.

In the German legal literature the beginnings were defined by the views in respect of the *fiscus* and strong efforts were visible aimed at the rigorous separation of the contracts from other acts of public administration. Finally that opinion prevailed that public law and private law can have no matters in common and the authentic view of the age rejected the idea of government contracts.

In connection with the initial phase of the development of government contracts the author grasps the factors determining the further development fundamentally in four nodal points. We cannot ignore that one of the contracting parties is an administrative organ whose attitude is defined by the policy of government. Consequently, the methods having been established in the particular countries and their development cannot be interpreted exclusively on the basis of the regularities of

the market and the exchange of goods and commodities. The historical development of the institution is thus relatively independent of the effects of the law of value; it is determined rather by the historical traditions of the political arrangement of the particular countries.

Significant differences have cropped up in the national legal systems also in respect of whether or not a supervision of administrative acts should be permitted and if so to what an extent; it is also a matter of significance to what an extent the positions in the contract are influenced by the circumstance that it is the activity of an administrative organ which manifest itself within the limits of an agreement.

Further: to what an extent will the parties find themselves in a special status owing to the circumstance that in all legal systems under study there are constitutional institutions whose function is the control of the appropriation of public funds.

Finally: the development of the institution will be decisively influenced by the manner the forum systems called to settle disputes associated with government contracts have developed and by their principles.

These factors at the same time determine the extent of the separation of the body of provisions relating to government contracts from the rules of traditional private law contracts and also explain the by far not insignificant differences between the particular legal systems.

From the point of view of the historical changes in the domain under study there are three main factors influencing the positive solutions, according to the author: the development of the body of provisions governing public services, the regulation of public deliveries and finally, the extent to which the system of economic management of the particular countries has exploited forms relying on agreement in the course of economic organization.

While in the 19th century British public administration could only with difficulties adapt itself to the new needs created by the industrial and demographic revolution in the sphere of public services, in France, where there had been established traditions of state interference in economic processes already before the Revolution, public administration could easily take over new functions. The administrative organs did not take directly charge of rendering or organizing public services them-

selves, but they used private capital in the form of concessions to perform these functions. It is exactly these concessions to which we owe the birth and the growth of the major part of the present body of provisions concerning government contracts, in the first place by way of the practice of the Conseil d'État in disputes associated with contracts of concessions. After a period of vacillation German literature has integrated the entire matter of concessions into the traditional system of administrative law. According to certain views "the subject rendering public services is vested with a superordinated position in respect of the user just as if the state itself would have acted in the legal relationship" (p. 37.).

On the other hand, in Hungary there was no clearcut picture either in the literature or in the practice as to the legal problems of public utilities come within the sphere of public or that of private law.

The analysis of the role of public orders—public deliveries and public works—which determine the development of the institution of government contracts essentially is discussed in a separate chapter. The study on French law authorizes the conclusion that whereas after the Revolution and in the first part of the 19th century at the application of this legal institution the achievement of public ends, the impartiality of the allocation of orders and the guarantee of the effective appropriation of public funds were in the fore, since the first decades of the 20th century government contracts have more and more become means of the achievement of definite economic ends.

The development of the law governing public orders in Britain is characterized by the fact that although attempts were made for the unification of the provisions of contracts a uniform regulation of the subject could not be achieved. Among a number of other reasons this is also due to the circumstance that in English law government contracts do not constitute a special type of contracts, hence the law relating to government contracts in general consists of provisions of private law and certain provisions of public law are of a supplementary nature.

In German literature for a long time public orders were treated as institutions of mixed nature but still this attitude could not be reconciled to either the various doctrines put forward on the nature of the state or to the attitudes fighting for the

independence of administrative law. There were constant efforts towards the separation of public and private law which eventually achieved its end and brought about the rejection of the idea of separate government contracts. Also here the development brought about the growth of general conditions applicable to government orders without, however, the departure of the entire domain of the traditional system of private (commercial) law.

Although it is beyond doubt that Lassalle's idea of a "night watch" state requires refinement in many respects it cannot be disputed that the comprehensive intervention of the capitalist state in a number of spheres of economic life appears only from the second half of the 20th century with such unprecedented intensity. The forms of state intervention resorted to in the 2nd World War gradually have yielded their place to forms of management adjusted to a uniform framework of planning and organization. Harmathy describes in the third part of his monograph the efforts for planning the totality of economic processes in the practice of the three countries under study. He tries to demonstrate that to what an extent does this complicated system of activities utilize in the course of its realization the consensual forms in the conception of economic management of the particular countries.

France has made the greatest strides to integrate the measures of economic management into a uniform plan especially in the practice of planning adopted since 1966. The authorities make use of agreements both in the drawing up of plans and in their execution. Whereas in the former instance one does not speak about a legal institution, in the latter new types of contracts have come into being for the realization of the direct connection of plan and contract.

In the Federal Republic of Germany the problem of national economic plans is treated with a certain degree of modesty. There is a tendency to deny the existence of economic planning, in the background of which efforts for the complete dissociation from the Nazi past seem to lurk. The act of June 8th, 1967 (on the strengthening of economic stability and growth) introducing the still prevailing system of planning presents a characteristically financial approach by qualifying financial subsidies as the principal means of influencing economy. It is in this very sphere where recourse to

contracts has a prominent role and may look back to serious traditions.

It is Britain where there may be least talk of the comprehensive nature of planning. One of the reasons for this policy may be the traditional British practice that the solution of newly emerging problems is entrusted to "ad hoc" organizations established only for a limited term rather than to give the competence to the existing organization of public administration. The principal means for the achievements of the targets of economic management are also in Britain taken from the financial resources. This adds to the significance of contracts as legal institutions for influencing economic policy.

After the chapter presenting the actual characteristics of relation between the system of economic management and of the contracts the author reviews the types of contracts which may be exploited for the achievement of targets of economic management here bifurcating between traditional forms of such contracts and types of contracts having developed recently. In the last decade even the function of traditional forms of contracts (governmental orders, subsidies) has undergone radical changes. Beyond the fact that government orders have preserved their functions to provide financial and technical means required for the maintenance of state institutions they actually operate also as universal means of economic policy. In case when needed such contracts are apt to mitigate the depth of cyclic crises of re-production, further in an economic sphere where demand is wanting they may launch tendencies towards economic growth, such contracts are capable of influencing the structure of the economic system, encourage the installation of new jobs and advance the achievement of the targets of economic planning. As compared to the earlier period the significance of these contracts could grow in this remarkable way because actually their sphere of application is wide enough to exercise a noticeable influence and to serve as the means of execution of economic conception on an all-national scale. Essentially, this metamorphosis of functions has taken place within the framework of an unchanged legal regulation, at the most only a certain enrichment of provisions governing details may be noticed.

After the 2nd World War the institutions of governmental subsidies have also been enlisted to the service of the comprehensive influence exercised

by the state in matters of economy. We have no complete catalogue of the various forms of governmental subsidies even today, still facilities are provided for delimitation by definitions formulated in the international economic relations. In the practice of the European Economic Communities the various allocations and tax allowances, credits and guarantees, the preferential allocation of means of production and "any method of financing which from the point of view of the non-subsidized persons amount to discriminations are qualified as state subsidies" (p. 81.). Since the possible benefits considering their form cover a wide palette it is by no means surprising that we are confronted by tendencies in literature which intend to provide uniform legal form for the highly complicated system of governmental subsidies and also a uniform procedure for their allocation. Such tendencies of systematization and unification are mainly characteristic of the theoretically oriented German jurisprudence.

After the review of the traditional forms the author discusses new forms of agreements having mainly been established in the French practice and defines the general economic contents to the types of contracts coming under this heading. "In such cases the state grants some sort of a benefit to its contracting economic organization, which in this case promises to adopt an attitude directly attaching to the national economic plan and advancing the achievement of the economic plan" (p. 87.). The monograph presents the respective types of contracts also in a detailed manner.

Summing up the significance of the interference of the state in the process of capitalist re-production the author comes to the conclusion that after the 2nd World War a comprehensive system was established for influencing the economic processes which more or less bears also the signs of economic planning. In his opinion "the less direct state interference is, or the more the state tries to organize these processes with the agreement of the economic organizations, the greater role is assigned to the contracts" (p. 98.). In connection with planning the most beneficial political atmosphere has been created in France. The elaboration of the legal substance of government (administrative) contracts provides a firm foundation for the test of the new form of agreements. It is due to the historic antecedents that the system of economic manage-

ment of the Federal Republic of Germany is characterized by a practice denying planning, preferring rather indirect means: this practice does not make use of the institution of government contracts at all. "The traditional method of legal thinking in combination with political factors leads to a solution which keeps the elements of administrative and private law apart, at the contractual form of rendering state subsidies, thus the private law contract camouflages the administrative acts in the background being of a character defining the essential questions" (p. 99.). British development has created the most unfavourable forms for the establishment of a comprehensive system of economic management, and even the legal development has operated against the birth of a comprehensive conception. Interference takes place by recourse to private law forms and even here a significant role has been allotted to contracts. The divergent doctrines of the changing governments representing opposing parties have had an effect also on the legal means and have thrown obstacles into the way of the crystallization and the consolidation of the particular institutions. "The new forms of contracts resorted to for the achievement of the targets of economic management—in the situation reconstructed on the basis of legal literature—may for the time being regarded merely as tentative" (p. 100.). With these words the author puts the full stop to the summary of Part III.

After tracing the historical past of the legal institution the author devotes Part IV to the analysis of some problems seeming of importance for the purpose of the study of government contracts. In the first place he draws the conclusions resulting from the circumstance that one of the contracting parties is an agency of public administration and for this reason it differs from parties generally encountered in legal transactions. The comparative study of the law of the three countries reviewed shows that during the past three centuries development progressed in the direction of the multiplicity of terminology and of concepts rather than towards the clarification of the consolidation of the notion of agency of public administration. It frequently occurs that certain agencies in the process of performing specific duties in certain relationships are bound to act according to public law while in others they obey the rules of private law, thus the agency in question in certain cases acts as an organ

of public administration while in others it becomes an ordinary figure of market economy.

The author's task is about as hard when coming to draw a clear-cut line between administrative act and contract. Both public and private law theory have so far failed to elaborate a wholly reassuring solution which would have been capable to integrate contracts of administrative agencies into the framework of a uniform system although the literature of private law gradually—by recognising the limitations of freedom of contract—drew the consequences of the mass use of contracts of adhesion signed on the basis of general conditions of contracts after the turn of the century. Thus, private law regards the topic under study as one coming within the province of private law and makes efforts to eliminate the public law elements, whereas public law literature also clings to its opinion formulated at the turn of the century.

Continuing the review of the particularities of government contracts the author emphasizes the fact of by no means negligible consequences that the administrative agency uses public funds in the course of its actions, that is it enters into obligations at the expense of public funds. On the one hand, rules and practices are established for the improvement of the procedure of the administrative agencies and for the prevention of corruption, and on the other, the definition of the conditions of contracts often takes place by recourse to provisions of law or to general conditions of contract operating as provisions of law. It deserves attention that the contracting administrative agencies are vested in all legal systems under study with additional rights which enable them to escape the performance of their undertakings and which have no counterpart among the private law institutions. French literature openly admits that the administrative agencies have prerogatives therefore one cannot speak of an equality of rights of the parties. Concluding the chapter the author summarizes some of the actual problems of traditional private law contracts. This he does to reinforce his opinion that "within the sphere of government contracts there are no specific phenomena exclusively characteristic to this field and unknown in other legal relationships. The root of the problems is common: the demands required by the changed economic and social conditions come into conflict with the principles of contracts established in the period of liberal capitalism and

with the statutory regulation relying on these principles" (p. 132.).

In the last part of the monograph the author discusses the development and the problems of contracts serving the purpose of socialist economic management. Also in the Soviet legal development the beginnings were indicated by government orders, however, they lost much of their significance in the rising tide of nationalizations and from September 1918 on with the introduction of war communism the use of contracts practically came to an end. Government orders revived only in 1921 in the growing exchange of goods of the NEP period. Deliveries and works by private persons were qualified as institutions of private law, but Soviet legislation, departing from the Western principle of formal equality of rights, granted surplus rights to governmental agencies even on the level of the Civil Code insofar as these agencies acted as parties in such contracts. (In the case of a breach of contract the private party could also be held liable under criminal law sanctions.) The young Soviet state has made use of the institutions of governmental orders, too, for influencing economic processes but it preferred to perform this function by the direct organization of the state sector of the economy. From the thirties on in connection with the successive reorganizations of the system of management, agreements in vertical relationships gradually began to grow in significance. Contracts were marshalled to the inter-enterprisal level and separated from the relationship existing with the managing organs.

The author attempts to describe the development of the institution in Hungary by a study on the legal material underlying government orders and the purchases of public authorities. In the period of the formation of plan contracts the book analyzes in minute details the particular stages of the process leading to the merger of the provisions regulating public delivery and delivery contracts.

The review of the history of both Soviet and Hungarian development is apt to convince the reader that in the initial stage of socialist legal development the contracts of public administration agencies had a serious role, these contracts can be qualified as the starting point of the regulation of the plan contracts, but the growing centralization and the corresponding system of plan instructions diminished the need of public administration for

methods based on contracts. The last chapter of the monograph wants to find an answer to the question of the extent to which the socialist state makes use of the contracts of administrative agencies, if a change takes place in the system of economic management as a result of which indirect economic regulators replace plan instructions. Since "strictly speaking there is not yet a clear idea of the phenomenon itself" (p. 170.) the author relies to a great extent on his fact-findings analyzed in his earlier works while presenting the new phenomena having developed in the practice.

New phenomena turn up mainly in the system of technical development and in financing investments after 1967. In the field of technical development it occurs that an enterprise enters into contractual relations with its own supervisory organ. Although there is a relatively large number of contracts and their sphere of application is fairly wide, in "the practice of economic management these are still isolated phenomena" (p. 174.). Their significance must not be exaggerated because the general opinion seems to be still in favour of relationships of a character of pure administrative law. The agreements of the councils by which they try to coordinate the activities of the various economic units operating within their jurisdiction also have a growing significance. On the other hand, it is embarrassing that the sources of law of different levels regulating such relationships use the terms contract and agreement promiscuously and in a theoretically uncleared manner. This is apt to create the impression as if something essential were lacking in the background of the terminology. This uncertainty throws obstacles in the way of legal literature to eliminate difficulties of interpretation. Yet there is about the same uncertainty in connection with the possibility of the judicial settlement of disputes arising from these agreements "where a similar contrary feeling may be observed in all cases when one of the parties is central administrative agency" (p. 178.).

In these circumstances the partner of the government agency will hardly have sufficient means for his legal defence, he will therefore go out in search for non-regulated means of enforcing his interests that is for means outside the scope of the law, which will hardly prove beneficial for the increase of the confidence in these agreements. On the whole it is the lack of general theoretical

foundations which puts its stamp on the present practice. Furthermore, in the fields of both administrative and private law we have to confront the mass of unsettled problems in the event when attempt is made for arriving at a regulation of uniform validity—concludes Professor Harmathy his trend of thought.

The author devotes the closing part of his work to a review of the opinions expressed in the literature concerning contracts of state agencies. He follows from the beginning to the end the historical development of the theory of administrative contracts in the light of early Soviet literature then he continues with pointing out that opinions having been brought forward in favour of this institution later gradually disappeared and it seems that by the end of the twenties the topic became a taboo. The reluctance of Soviet jurisprudence has to a great extent determined the legal concept of the people's democracies with the only exception of Polish legal literature. By serving the purpose of centralization the authors emphasized the power relations of the activity of governmental agencies, thus qualifying the contracts having come into being as such of private law or refused to consider them contracts at all, in the true meaning of the term. This view has been criticized by a large number of authors and in certain respects we may even speak of a breakthrough in literature, notwithstanding, there may hardly be any talk of a comprehensive change. In any case we are confronted with processes which eventually may lead to the recognition of the category of administrative contract. The author concludes his study by pointing out that essentially even in Hungary the conditions are in favour of a solution embracing elements of both administrative and private law.

II.

The reader—and also the reviewer—is at a loss when laying down the book with a feeling of something lacking. From the point of view of the expertise no exception may be brought forward against the author. We even have to add that the author has dealt with the subject matter with his usual thoroughness and the monograph is characterized by analyses based on precise and exhaustive source materials furthermore, his work may justly

be regarded as a pioneer attempt in Hungarian legal literature. Whence is there the feeling of lack? Obviously the correct answer has to set out from the fact that there is nothing in reality which would not be looking for its sense beyond itself. This may certainly be said also of the legal instruments. Every objectivation will have to find a legitimacy for its existence and the usefulness of it, still this it may do only beyond itself with reference to other facts of reality, so that reassuring verifications may be found only beyond the boundaries of the own universe of the phenomenon. It is perhaps in this respect that the author's monograph provokes a feeling of lack in the reader as this type of reflexive sensitivity is missing in the set of tools used for handling the subject matter. This is due mainly to the exaggerated esteem against the relative independence of legal reality. Of course, it is now questionable, whether another type of approach is not beyond imagination. It is namely not beyond dispute, whether this institution of law is sufficiently mature for the formation of a theory of general nature. The author has made an attempt to map the sphere of application of a specific institution of law—the government (administrative) contracts—trying to trace the boundaries of the application of this institution in the field of economic management at a time when the general part of the institution existed still in its rudiments. (Namely, as regards the role of the institution in the socialist legal systems.) The elaboration of new means of the socialization of public administration remains a question to be settled in the future. It is obvious that economic management as a governmental function of growing importance may add to its set of means by taking up a whole series of instruments based on the equal position of the parties. All this, however, does hardly dispell the doubt as to whether the conditions are mature today for the performance of a task the author has set for himself, that is, whether it is possible to elaborate the "special part" of the specific sphere of application of an institution theoretically still undefined at a time, when even the existence of government (administrative) contracts is called into doubt. As if even the title of the monograph would suggest the impossibility of a realization of the undertaking in this sense, indicated by the fact that the three notions included into the title are separated by commas. In this way the author refrains from wandering in the un-

doubtedly intricate and extrajudicial realm of the organic system associating these notions. Even the structure of the monograph seems to confirm the impracticability of the work, creating a sense of fragmentariness in the reader, because on the one part the reader is captured by the high level of analyses carried out with brilliant logic within the particular chapters of the work as well, as the complete survey of the history of the institution but the connecting points between the particular sections remain in the dark thus the parts following one upon the other are apt to create a sense of casualness. We would point out once again that it is not the deficiencies of the monograph we wanted to give expression of in the foregoing remarks: it is

rather the immaturity of the topic for a treatment of a general nature these remarks are meant to substantiate. In the light of this the author's monograph presents remarkable values and surely is for the future research of the problem an indispensable guidance. We may appreciate the true value of the work of Attila Harmathy when we accept it in the form it has been presented: it is an experiment of high level for the reconstruction of the historical development of the institution and as such—notwithstanding the sense of lack avoked by unsolvable problems—it may be enlisted among the prominent works of jurisprudence.

L. Székely

VÖRÖS, I.: *The law of socialist market behaviour—
with special regards to competition and unequal bargaining power*
(A szocialista piaci magatartás joga
különös tekintettel a versenyre és a gazdasági erőfölényre.)
Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1981. 475 p.

I.

1. The Hungarian economic reform, having begun in 1968, has had a strong effect on the legal regulation of economic activities. During the seventies one could observe several changes in basic legal documents, too, as a consequence of the changing style and methods of economic management. It may be sufficient to refer only to two legislative acts here to offer examples in the field of civil law: the Act No. IV of 1977 on the amendment of the Civil Code and the Act No. VI of 1977 on the state enterprise. One cannot, however, state that all the legal consequences of the economic reform were properly drawn. There are not a few areas of economic activity even now, the regulation of which is effectuated by norms of different levels not co-ordinated in their contents of by statutes passed before 1945. One of these fields in civil law is the law of unfair competition, or—more widely phrased—

the legal material concerning market behaviour generally. The norms in force on this topic are partly contained by the Act No. V of 1923 on unfair competition, partly by several law-decrees and decrees on the turnover of goods, on the economic associations, on unfair profits and on the economic fine.*

The unsettledness of Hungarian competition law is all the more surprising that the system of economic management in force has, at least in principle, been based on the planned regulation of the market—supposing thus the important role of economic competition, as well. It is, however, obvious that the range and the functions of economic competition observable in the socialism are much different from those in the capitalism in Hungary in the first decades of the 20th century. One may also add, that the problems requiring legal regulation in this field are not only in the socialism but in the modern Western economy, too, much broader than the relation between competitors on

* A new act on the prohibition of unfair economic activities (Act No. IV. of 1984.) came into force, since. (Cf. Vörös' paper, pp. 161—177.)

which the 1923 Act was based. Modern competition law includes aspects of consumer protection and measures against horizontal and vertical agreements in restraint of trade, as well. Development has, in fact, far overgone the Hungarian law.

The need for the codification of norms regulating the market activity of economic units is also stressed by recent orientations passed by central state and party organs which see the only way out of the present unfavourable economic situation by the improvement of market effects and the use of efficiency-maximizing consequences of economic competition. In the same time, experiences have shown that the gradual strengthening of market functions is many times connected with market disfunctions (unfair methods used in competition, efforts to create monopolies, the enforcement of unequal bargaining power in contracts etc.), too, in the lack of a proper regulation. These disfunctions cannot be tackled with as if they were only timely deformations to be soon overruled by a complete harmony of interests as a consequence of social property, an automatism, the effectuation of which was promised by the economic ideology of the fifties. The problems of the market cannot be solved by centrally-directed campaigns to enforce "contractual discipline", as well, which do not reach to the economic bases of the contradictions in market behaviour. A modern competition law—the process of codification of which has, in fact, already begun—can thus be an important means in the improvement of market conditions.

2. The book reviewed here has undertaken the elaboration of the new concept of economic competition and competition law—operable among socialist circumstances. Vörös' work is thus necessarily an inter-disciplinary one, as the author seeks not only to lay the foundations of a modern theory of this legal branch but he makes efforts to clarify the basic economic questions of the topic, too, which at present are still disputed by economic scholars. Only the sociological aspects are a bit shortly discussed in the book, but this is not the mistake of the author. The sociology of market behaviour has not produced in Hungary such results yet, on the basis of which a complex theory could be built up. (This is also the critique of sociology of law. Empirical research of contract behaviour began in this country only recently.) The inter-disciplinary method of I. Vörös can be con-

sidered, in spite of this, outstanding. The economic analysis of economic competition is one of the most important results of the book.

The book consists of nine chapters in four parts and an epilogue seeking to determine the place of the law of market behaviour in the socialist legal system. The logic of the work is indicated by the titles of the four parts: "A survey on the past and the present of economic competition"—"Conceptions on economic competition and market behaviour"—"The formation and the changes in competition law in some foreign legal systems and in the Hungarian law"—"The civil law material of socialist market behaviour". It is a fact to be praised that the major points and results of the book are summed up in short but relatively coherent studies in Russian, English and German—54 pages altogether—at the end of the book. The foreign reader can thus not only see what the book is about but has an opportunity to learn the motivation of the authors' views, as well. This is also why it seems sufficient to give a brief survey of the contents of the book only and present more evaluating remarks of the reviewer instead.

II.

3. The First Part of the book consists of a single chapter giving a survey about the place of competition in the socialist Hungarian economy. Before 1968, in the directive mechanism of the planned economy economic competition could, in principle, have no function. In spite of this—states the author—economic competition did exist even then, but not as a competition of competing economic units—it appeared as the competition between goods, the effect of which could be felt, as a matter of fact, on the level of economic management. Also the state enterprises competed with each other in this time in a deformed manner to reach a more advantageous position in the relation to the organs of economic management. The situation changed after the economic reform of 1968, since the economic management based on the planned regulation of the market is, in principle, *per definitionem* in favour of economic competition. The expectations concerning the coming into being of a sound economic competition in Hungary after the initiation of the reform, however, failed. Experiences

indicate that the field and the intensity of economic competition are far less, than expected, even if it is true that the development of a competitive market is not in all the branches of the economy useful. Economic scholars are also not on the same platform concerning the concept and the functions of competition. This makes it necessary for the author to deal with the views of Marx on competition in details.

4. The Second Part contains the analysis of the basic points of competition from the point of view of the economic theory. Chapter Two—under the title “Considerations of economic policy—the future of competition”—surveys the aims of the 5th and the 6th Five-Year-Plans concerning competition with respect to the real possibilities and limits thereof brought about by the structure of the Hungarian economy. The author points out that the industry in Hungary is much more concentrated than needed (this is a consequence of mostly administrative-management reasons) and this—with other part-factors (e. g. the system of prices and wages)—reduced the possibility of competition considerably. (Decentralization in the industry began only by 1981, viz. after the closing of the manuscript. This latter trend could not, however, produce a real breakthrough in the Hungarian enterprise structure, although one must note that this process is far from being finished now.) The limited possibilities of competition, as well, as the great number of monopolistic and oligopolistic positions in the market direct the attention towards non-competitive market behaviour.

Chapter Three—which deals with the study of economic competition according to Marx and Engels—starts by stating that competition is a necessary phenomenon connected with the production of wares, its appearance being, however, different in the different socio-economic formations. Thus, the classics of Marxism criticized and condemned the competition in the capitalism and not the competition in general, so it is a mistake to consider competition alien from the socialist economy. The author points out that one can speak about competition in two ways: first, in an objective approach, where competition means the competition between goods on the market, and secondly, in a subjective approach, where competition means the relation between the competing subjects (the enterprises) of the market, who react to the

value judgment of the market directly. In economic systems based on the production of wares the first aspect of competition is a necessary one but its second aspect is not, as the value judgment of the market may provoke a reaction—e. g. in the directive mechanism of planned economy—by the organs of economic management, as well. In the economic management system based on the planned regulation of the market the reaction to value judgments of the market may directly come from the subjects of the market only within the frames settled by the organs of economic management previously. The effects and the signs of the market are, however, perceived also by the economic management and may lead to changes in the frames of economic competition.

Chapter Four sketches the economic bases of market behaviour, concretizing the element of “reaction to value judgments of the market” within the circumstances of the economic management system now in force in Hungary. The author states that the value judgment of the market affects the subjects of the market even without a competition taken in the subjective aspect, thus some types of the reaction are common even with enterprises in a monopolistic position. Thus, there are three types of market behaviour according to the author: first, market behaviour forms featuring only competitive markets, second, market behaviours, featuring non-competitive markets, finally, the market behaviours common in both types (general market behaviour). Market behaviour in a competitive market generally aims changes in the structure of the market, whereas non-competitive market behaviour is generally directed at the harmonizing of interests, the maintaining of market structures.

5. The two chapters of Part Three review the formation, the changes and the present dilemmas of competition law in bourgeois and socialist context in a historical and comparative way. Chapter Five rejects the opinion not seldom represented in literature according to which the beginnings of competition law should have their roots in Roman law, in the anti-monopoly constitutions of the later emperors. There could not be a real competition and thus no real need for competition law in the ancient times—thinks the author—, the similar features of market regulation in the Antiquity and the modern times are merely coincidental. Competition law developed in the age of *laissez faire* as a branch of

rules against unfair market behaviour with respect to the relation of competitors only. In the modern Western capitalism this approach could not be held any more. First the state passed rules against restraints of trade, which later became differentiated according to the observation that not all the "alliances" on the market are to be considered harmful—the association of the "feeblies" could well create balances against enterprises in a dominant position. This branch of law was further broadened by aspects of consumer protection which broke through the traditional frames of competition law, changing its aims from the protection of the co-competitors to that of public interests. This metamorphose of competition law is presented by I. Vörös during a review of German, French, American and EEC legal development. Chapter Six offers a review of Czechoslovakian, Yugoslave and Hungarian legal development. The author analyzes the rules in force on economic competition in Hungary in their present random structure and comes to the conclusion that modern Hungarian literature has already reached the common opinion on the necessity of a wider approach to competition law beyond the mere relation between competitors.

6. The Fourth Part presents I. Vörös' own approach to the civil law material of the regulation of market behaviour. Chapter Seven returns to the concept of market behaviour. Chapter Seven returns to the concept of market behaviour from a legal aspect, utilizing, of course, the results of the economic analysis of the Second Part of the book. The author argues that the most important value to be protected by the norms in question should be the prohibition of gaining profits without adequate work and searches for a basic civil law principle to serve as a general frame of the regulation. This is, concludes the argumentation, the obligation of co-operation. First, this principle may at best express the behaviour looking at the future by those entering the market, second, there are also moral aspects to be evaluated in its contents, finally, it reflects the basic harmony inherent in relations of socialist turnover of goods, too. It is not by chance that the obligation of co-operation was many times referred to by the judicial practice when evaluating elements of market behaviour. The conclusion is that there is a legal relation of absolute structure and positive contents emerging between economic units entering the market, on the basis of which they

are obliged to act in conformity to socialist market morals and to the basic principles of civil law. Thus, this branch of law should be placed to the General Part of the civil law, however, there also are crossing points with the law of obligations. This branch of rules is broader than traditional competition law for it includes legal norms concerning non-competitive market behaviour-forms, as well. This latter type of market behaviour are summarized by the author in the catchword of the exploitation of superior bargaining power.

Chapter Eight surveys the forms of legal expression of general and competitive market behaviours. It is based on the rules of the 1923 Unfair Competition Act and it is aimed at the modernization thereof. The book discusses here—as general elements—unfair advertisement and disparagement (the author proposes to put this two together in the case of misleading information), further abuse of firm name and the infliction of trade secrets. Cases of competitive market behaviour are—among others—comparative advertising and servilely copying, as well, as those specially not defined by the law and suggested to be subsumated under a new general clause.

Chapter Nine discusses questions of the exploitation of superior bargaining power, telling in advance, however, that the means of law are very limited in the solution of problems caused by this. The dominant market position can be the result of the structure of the economy, on the one hand, and that of associations of enterprises directed to create monopolistic or oligopolistic positions, on the other, in the present Hungarian system of economic management. The exploitation of market power can happen also in two forms. Firstly, the enterprise enjoying such position can reject to conclude contracts, and secondly, it may abuse superior bargaining power to enforce contract clauses unreasonably unfavourable to its partners. The author reviews the means of law in force aimed at the neutralization of the said deformations of dominant market position to prove their disability to perform this purpose. I. Vörös states that economic concentration is a process independent from the different socio-economic formations, induced exclusively by the development of the means of production. Its sole *systembezogen* element in socialism is the possibility to exclude the spontaneity thereof, as the enterprise structure in the economy is the product of central

economic management decisions. Thus, concludes the author, there is no use to fight against dominant market positions being the result of well-founded decisions induced by economic development, but one has to live with an economic structure characterized by differences in bargaining power. The solution offered by the book is the proposal to place the enterprise in a dominant market position into a legal structure being one-sidedly unfavourable for it, as market power induces special obligations, i. e. a kind of a distributive function. The freedom of contract of such enterprises should therefore be only limited. The author proposes to place enterprises which have the opportunity to influence actions of their business partners one-sidedly and substantially on the basis of their market position, under an obligation to conclude contracts with purchasers on the basis of contractual conditions customary in the given branch from the point of view of the given product. The supplier could exempt itself from this obligation only by proving that it is unable to grant delivery due to objective reasons.

Finally, the epilogue endeavours to find a proper place for the legal material discussed in the socialist legal system. The author makes use in the analysis of Gy. Eörsi's views about primary and secondary branches of law. He comes to the conclusion that it would be fruitful to tackle with the law of socialist market behaviour as a secondary branch of law, containing—beyond the civil law rules already discussed—also the related norms of administrative and criminal law. This complex branch of law could offer a proper place for the rules of consumer protection, as well.

III.

7. The book by I. Vörös is basically a theoretical work, being the first complex economic and legal analysis of the topic in Hungarian legal literature. Although reference was already made to the interdisciplinarity of the venture it is not unnecessary to stress this merit also here. It is worth mentioning that the legal scholar does not only make an excursion to the fields of another branch of the social sciences, he does not only review already given results of economics to be used for construing new legal concepts, but he also creates a new economic category, viz. the notion of market

behaviour. Thus, one may state, the analysis leading to the dissolution of economic competition in a more general concept of market behaviour, is not only a considerable result of legal theory, but that of socialist economics, too. The legal framework based on the said economic foundations offers, in our opinion, a more comprehensive approach to a legal material having obviously broken through the limits of traditional competition law.

The views of the author about the unequal rights-obligations structure for enterprises in dominant economic position are also convincing. Though means of law are, in fact, weak weapons against economic disparities, it is necessary to do everything which can be done within the fields of its functions. "Unequal" legal structures are, in the same time, not uncommon in recent development, also in Hungary, which is indicated by the judicial practice concerning standard contracts, e. g. the doctrines of *in dubio contra proferentem* and that of reasonable notice. On the other hand, the proposal of the author on the obligation to conclude a contract under customary conditions are less convincing. Although the results of a recent empirical study on delivery contracts indicated, that enterprises on the purchasers' side would be glad if having such a general institution, it is questionable how a mere obligation of law could mend economic deficiencies.

I. Vörös' conclusion that the law of socialist market behaviour could be derivated from the civil law principle of obligation of co-operation was criticized earlier by some scholars. Detailed analysis shows, however, that these dissenting voices were not right. First, one ought to keep in mind that the obligation of co-operation has been used many times by the courts in order to neutralize extortionate contract clauses by parties of superior bargaining power since the fifties, so the views of the author are not merely theoretical. (It is true, however, that this principle could serve in the practice also as a means for enterprises to exempt themselves from the performance of substantial contractual duties with reference to their partners' failure to co-operate, viz. to perform minor duties of negligible importance.) It seems, that the obligation of co-operation—especially after the 1977 amendment of the Civil Code exacted its contents with the maxim "to be performed according to the reasonable expectations in the circumstances"—should be

the nearest normative principle to this secondary branch of law, expressing, that it is "more" to be expected from the stronger party, than from its weaker partner. Second, to enter the market necessarily means co-operation, the legal form of which being the contract, an institution with an interest-harmonizing, risk-distributing and activity-planning function it is also theoretically not an unfounded opinion to connect the law of socialist market behaviour with the said principle.

One has to add: the stressing of this principle could serve with the author as a bridge between the law in force and the new material of the law of socialist market behaviour. If one could argue that the obligation of co-operation is much too wide in its contents to offer a proper framework to this function, this ought not to be the mistake of the author. It seems, that contemporary Hungarian

civil law is even now overburdened by doctrines belonging to the past, i. e. to the conditions of *laissez faire*. The Civil Code is not in all respects suitable for the adequate regulation of large-scale production and turnover despite the 1977 amendment, the basic concepts underlying its rules were not formed in a desirable manner by the changes in the market. Thus, theoretical experiments to create new doctrines, to build up new superstructures in this area can use only traditional materials, general notions, the frames of which can only be changed on the basis of the same experiments attached to special fields. It is beyond dispute, that the book by I. Vörös should be considered a valuable contribution to the formation of a modern civil law in Hungary, as well.

P. Takáts

VARIA

Deciding legal cases in everyday life (Letters to the Hungarian Television)

Introduction

For almost a decade and a half the monthly program "Legal Cases" of the Hungarian Television gives occasion to disputes and exchange of opinions in legal cases of everyday occurrence. This program has the highest index of popular appeal and attendance. In the present study we shall analyze the development of communication and interest in matters of law elicited by this program from two aspects:

- 1.) What is the degree of legal erudition betrayed by the letters written to the program editors;
- 2.) Which are the structural elements of everyday legal thinking on legal matters?

In the *Legal Cases* mostly private law and family law disputes are analyzed, the listeners to the program send in suggestions for a settlement of the problems so emerged, thereafter the TV reports the solutions considered appropriate by experts of law. The manifest function of the program is to close the gap between the legal common sense of society and the standard accepted as desirable by statute law.

On the ground of the 26 transmissions made subject to this analysis the statement appears to be acceptable that the actors of the legal disputes presented appear in roles embedded in the everyday life of society. Such typical actors are the father, the mother, the minor and the adolescent. If, however, the actors turn up in their social context the relationship will never be a structural one but of an emphatically personal character.

The letters sent to the editor in response to the program actually radiated hit the mark only up to 32/cent. (1/3 is consonant with the solution suggested by the programme.) Hence everyday interpretation of law departs remarkably from the official standpoint when allowance has to be made for divergences in the various branches of law.

Naturally, this divergence can be extended to the everyday legal thinking of Hungarian society with provisos only. The characterization of the social status of the letter-writers, however, presents decided interrelationships.

In altogether 2198 cases i. e. 87/ cent of all letters made subject to the study the sex of the writers could be determined: 52/cent are man. In 203 cases the writers signed as a collective or group and 8/cent of the letters had not been signed. On the ground of 85/cent of the letters it is evident that the majority of the writers are middle aged persons (57/cent), while there is hardly a difference between the ratios of juvenile and old age writers (22, 21/cent resp.). The overwhelming majority of the writers fails even to hint at their profession, the majority of those disclosing their profession are mainly white collar workers or intellectuals.

By domicile the writers may be classified as follows: 29/cent are residents of the capital, 39/cent are inhabitant of other urban districts whereas 32/cent live in the countryside (n = 2317). There is an over-representation of writers living among urbanized conditions.

From letters received after the particular transmission it appears that some topics incite mainly men to respond, other transmissions prompt women to letter-writing still there are transmissions which from this point of view are homogeneous. Whether a transmission qualifies as "male" or "female" is determined by the division of roles by sex as valid in society. Above all the following were considered as "masculine" problems: the violation of ancient rights, unlawful dismissal, the costs of a frustrated wedding party—problems which by tradition have to be solved by men. As regards women it is their role in society or selective perception that prompt them to letter-writing (e. g. the case of a girl unable to find a husband owing to

her ruined complexion caused by a professional blunder of the hair-dresser). Women were particularly responsive to programmes where the suffering party was a child or a female. Age is another factor having selective effects on letter-writing.

The reception of the programme is influenced by interests determined by the subject's social role, his values, needs and phenomena of selective perception. Interest of men is aroused mainly by topics by which they feel themselves affected, or when the world presented by the transmission bears similarities to their own condition of life.

It appears from the sociological analysis of the letter-writers that neither their age, nor profession, nor domicile are representative of the multitude of TV spectators. The male majority of letter-writers indicates that even on the ground of sex the group of letter-writers is non-representative. The persons addressing the Television are partly burdened by their own social problems and many among them show signs of peculiar psychological properties. From the point of view of studying legal consciousness the significance of the letters lies in the fact that they are reactions of persons affected by the problems enumerated above.

On the other hand, the phenomenon of widespread letter-writing presents some sort of a social disorder. In Hungarian society there is a decided trust in the means of mass communication. Tensions owing to institutional frustrations and accumulating in the clients prompt them to apply to means of mass communications for redress mainly because they do not expect remedy from other sources. It may be assumed that in letter-writing solitude and the barrier to informal communication may also have a word to say.

Content analysis of letters

The letters of the basic multitude have been analysed by means of a key-word (category) dictionary consisting of 280 elements; then in the knowledge of the classification by the particular categories contracted indicators have been formed. To provide an idea of the trend of analysis the brief summary of the contents of the particular indicators follows.

1. *Apology*. The persons addressing the means of mass-communication—in the first place with an

intent of self conviction—try to substantiate the fact considered unusual by themselves to apply to an impersonal forum. Self verification followed three distinctive patterns: occurrence 15/cent.

2. *Personal concerns*. Some have experienced cases very much similar to those presented in the programme, others were passive witnesses of similar cases in their close neighbourhood, while as far as the third type is concerned we may speak only of the subjective probability of recurrence, (13/cent).

3. *Communication*. The variable refers to information incoming (received) through the channels of the means of mass-communication or interpersonal contact.

4. Insistence of a solution by way of governmental *intervention*. (Interventionism). There are people who harbour a definite desire of handling the various conflicts by way of institutional governmental interference (17/cent).

5. Emphasis on *personal* problems as occurring in the statement of facts. The letter-writers have turned the actors into individuals by stressing their particular financial stringency or their role in the family (34/cent).

6. *Sanctions* against the complainant. Characteristically the letter-writers wanted to have sanctions imposed on the complainant or the person against whom a complaint had been brought forward: they wanted to have the rights of the complainant restricted (50/cent).

7. The sanctions to be brought against the person responsible are modelled in agreement with the above (6.) logic. (71/cent).

8. Arguments for the *solution* proposed. Prominence has been given to the following arguments:

8.1. Reference to *social consequences* (20/cent).

8.2. Likely effect *on the actors* of the case (25/cent).

8.3. *Authoritarian* references (6/cent).

8.4. Appeal to *equity* (11/cent).

9. Reference to earlier *precedents* (5/cent).

10. Bringing forward the *case of one's own*. There were spectators who wanted to discover in the case displayed on the screen their own one and treated the case as a mirror they thought to have been confronted by their own case (7/cent).

11. *Change of situation*. For gauging the force of the situation as existing we have coded the following solutions: the acceptance of the broadcasted situa-

tion as existing; modification in favour of the person already in an advantageous situation or the disadvantaged party; replies urging a compromise or pointing out the insolubility of the conflict.

12. *Knowledge of law* as measured by the congruence between the subsequently broadcasted solution of the case and the one suggested by the letter-writers.

13. *References to the law*. It includes references to legal principles, provisions of law or to precedents.

14. *The attitude towards the actors*. Persons in everyday life are objects of value judgements. These replace their unbiased cognizance. In their personal perceptions the letter-writers were under the influence of their sympathy or antipathy.

15. *Attributions*. One of the fundamental traits of everyday observation is the simplification of phenomena by way of attributing them to causes. In particular the emphasis of intention or bad faith was of importance. Attention has been given to the circumstance whether attribution to intention was an implied one i. e. whether the basis of attribution to causes had not existed merely in the fancy of the listeners.

16. *The appraisal of the law*. The presence of this attitude of the letter-writers to the law have been coded when general evaluative statements were made in respect of the law.

17. *Abstraction*. This variable measures whether the letter-writers could dissociate themselves from the particular moments of the case.

18. *Deduction*. This way of thinking tending in direction of the concrete is predominant in 33/cent of the letters.

19. *Induction*. It is characteristic of the logic of 5/cent of the letter-writers.

It appears from the analysis of the variables that in the letters the demand of a punishment of the complainant is predominant. The conflicts as displayed in the transmission were interpreted by the majority of spectators as problems of responsibility.

The personal dimensions

The tendency towards the achievement of equilibrium is a fundamental thesis of the theory of cognizance in social-psychology. A tendency to sift out psychological contradictions may be discovered

in the attitude towards the actors of the transmission. There are no cases on record where a positive judgement would have been pronounced by the letter-writer in respect of both the complainant and opponent. It is typical that the sympathy of the letter-writers concentrated on the complainant in a way accompanied by antipathy expressed in respect of the opponent. (This is characteristic of the contents of about 20/cent of the letters).

In the study of the situation so analyzed the subjective attitude of the actors is of equal importance. In 29/cent of the letters the willfulness of the act has been stressed (in 18/cent of the letters the willfulness of the opponent has been specially stressed). At the same time in 13/cent of the letters the *bona fides* of the suffering party has been emphasized. The method of operation of attribution is indicated by the circumstance that in about one quarter of the cases willfulness is implied i. e. it does not follow necessarily from the facts of the case.

Interpretation of the "solution" sent in

Two dependent variables have been selected to measure the solution as suggested by the letter-writers: 1. Agreement with the solution transmitted by TV, 2. Modification of the situation as communicated by TV. Whether or not the suggested solution is correct is in general not dependent on the screen. "Status quo" i. e. adherence to the existing position of the case as displayed on the screen is responsible for slightly more incorrect solutions. Men more than women give priority to solutions in favour of the person in possession (the one who actually disposes of the disputed goods or rights). Younger persons are less prone to give accent to the conflict; they give priority to a compromise and if they modify the starting situation this they do as compared to senior groups at a lower ratio in favour of the dispossessed person. Persons directly concerned by the case discussed are prone to come to a conclusion other than the one suggested by the TV and adopt a solution of their own. As regards the versatility in law it may be said that the distorting effect of forming a solution of the person's own does not prevail, a case similar to one's own may even add to the knowledge of law of the person concerned.

Persons who according to their own statement had already experienced a case similar to the one displayed on the screen will up to 30/cent bring forward it in the letters to the TV. As for other persons references to actual cases occur only up to 15/cent.

Even for the purpose of argumentation the observation of the case has proved important. (It should be noted that a change of the situation presented in the broadcast is closely attached to the emphasis of social and personal consequences, while among the arguments in favour of the maintenance of the status quo there are a strikingly great number of such of legal character. At the same time recourse to legal arguments among compromise-seekers occurs 50/cent less. It appears as if the search for a solution might have an influence on the perception and interpretation of the initial situation. Less than 50/cent of those writing letters in favour of the modification for the benefit of the dispossessed and of those suggesting a compromise give a correct interpretation of the starting situation. On the other hand among those adhering to the status quo more than 60/cent interpret the case in a correct manner.

As regards the relation between the solution suggested by the TV and by the letter-writers: among replies incongruous on this understanding the assumption of *bona fides* is in excess of the average i. e. even here errors of attribution or perception may be hidden in the background.

There is a fairly close relationship between the legally correct answers and argumentation of a legal character. While among the converging solutions law-based argumentation amounts to 51/cent of divergent solutions only 27/cent are legally sound.

Legalism

Analyzing the influence of law on everyday judgement it will be found that among men a higher ratio refers to law or the provisions of law (30/cent; 17/cent among women). Personal concernedness may even improve the ratio of correct reference to the law.

The versatility of the public in the law is not merely a problem of erudition: knowledge of law and for that matter only a partial one may be

assumed only where people due to their personal involvement are forced to have recourse to law.

Among those correctly interpreting the facts of the case, solutions of their own were in agreement with those suggested by the TV at a higher ratio. This cannot be said of persons who have misinterpreted the facts of the case or laid stress on irrelevant aspects of it. All this gives emphasis to the fundamental role of the *interpretation of facts* in the operation of the legal consciousness. Even legal propaganda afforded by the communication of the solutions will have a limited effect only. This is because the judgement of the spectators applies to a different situation from the very outset. In general, it may be questioned to what extent everyday consciousness handles cases of expressly legal character in a manner confined to its own legal dimensions. One can find only in 17/cent of the letters analysed on this understanding a positive evaluation associated with the law. In 14/cent of the letters security of the law appears as a value. In connection with this minority the statement may be made that if the general evaluation of the law may be considered positive than on the ground of statutory law the letter-writers in general come to the correct solution. While positive and effective legality may be assumed only of an insignificant minority 35/cent of the letter writers suggest a solution departing from the one advised by the law, i. e. here we have the case of an expressed critique of the law. These data cannot, however, be generalized owing to the motivation of letter-writing (positive approval does hardly prompt to letter-writing). In addition, in more than 40/cent of the cases critique of the law is elicited by the circumstance that the persons concerned have an inadequate knowledge of law i. e. the critical solution suggested by them exactly coincides with the official solution proposed later.

There is hardly a different occurrence of different ways of thought among those using legal arguments and those not using such (induction, deduction and analogy).

Conclusions

Letter-writing is embedded in the personal sphere. Acquaintance with the law is also associated with personal problems. The cases displayed on the screen have been selected from the spheres of private

life or everyday life insofar as these are still accessible by the law. At the same time they did not apply to events in the life of individuals of everyday occurrence. *So each transmission had a public of its own.*

The letter-writers reacted to the transmissions selectively. Another social-psychological feature of the letters was a method of cognizance which followed the patterns of cognitive equilibrium. In general, the letter writers were incapable to place the conflicts into broader social interrelations; all they did was to assimilate the given conflicts to their existing cognitive pattern, or changed their cognitive pattern in agreement with the suggested pattern. The dominant analogous and deductive patterns of thought activate the onlookers slightly only. Therefore on the level of the concrete the chances of a dialectic decision flexible enough and considering the peculiarities of the individual case are poor.

The letters reflect a peculiar parallelism of moral and legal consciousness. As if in the mind of the letter-writers the world of the common moral values and norms relying on tradition or interest-motivated customs were living a life of their own. The psychological credit of these and their attitude-regulating force are evidences for the letter writers.

The legal norms come in a peculiar manner in contact with this moral world. The legal experts and commentators of the transmission handle morality as the source of confidence in the law. At the same time, as far as the letter writers are concerned legality and morality are not completely synonymous. The moral sphere is the primary one and the legal solution is at most a reflection of it. This on the other hand constitutes an obstacle to the correct understanding of the peculiarities of the law.

A. Sajó—M. Neményi

La séparation des pouvoirs : idéologie et utopie dans la pensée politique

Il y a deux millénaires et demie que le philosophe grec de l'école ionienne, HÉRACLITE né à Ephèse, formula déjà le grand dilemme de la confluence de *loi et tyrannie* ainsi que de *liberté et licence* et, par cela, de la recherche de leur équilibre délicat étant toujours rompu et exigeant toujours un renouvellement. "Le problème majeur de la société humaine est — comme il a formulé — à associer un tel degré de la liberté sans quoi la loi constituerait une tyrannie avec un tel degré de la loi sans quoi la liberté serait tout simplement une licence." Et dans le développement européen et dans celui s'irradiant de l'Europe ce dilemme subsiste toujours; et jusqu'à nos jours des sociologues, politologues et juristes se voient contraints à reformuler la sagesse ancestrale. On pourrait même la placer parmi des enseignements de l'Antiquité classique, l'on sent de flotter dans une telle mesure les paroles prononcées par

Lord ACTON aux vérités éternelles de l'intemporalité: "Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely."¹

Si, sur les vestiges de István BIBÓ, l'acteur et penseur politicien hongrois tout récemment déçu, l'on dégage l'enseignement de l'analyse de l'histoire de la politique et de celui de la pensée politique que "derrière les '*devenirs*', en s'étendant au-delà des siècles même sur de longue terme ce sont certaines '*structures*' qui sont essentielles, structures qui désignent des limites et en même temps offrent des possibilités pour le présent 'et que au-delà de ces structures' il y a aussi des '*modèles*' dans l'histoire dont la structure interne peut changer, mais leur validité peut se prouver consistante à travers des différentes structures",² alors dans ces formulations nous devons voir un problème se cachant derrière le modèle et à la fois une prétention de la formulation

¹ Lord ACTON: *Essays on Freedom and Power*. Boston, 1948. p. 364.

² SZÜCS, J: *Vázlat Európa három történelmi régiójáról* (An outline of three historical regions of Europe), *Történelmi Szemle*, 3/1981.

de ce modèle. Et si l'on met tout cela en parallèle avec l'interprétation marxiste du phénomène de l'*aliénation* et avec le fait que l'aliénation en soi-même n'est pas un phénomène universel et n'est nécessairement pas un phénomène particulier mais elle est un phénomène s'offrant de la rencontre des conditions objectives, en tout cas socialement concrètement déterminées, et de leurs tombées subjectives (à savoir que l'aliénation n'est aucune-ment une "condition humaine" déterminant nécessairement l'existence sociale et elle n'est non plus un trait historiquement limité qui pourrait être *a priori* exclue de la pratique des systèmes actuels du socialisme,³ alors il devient perceptible l'actualité de ce sphère de problèmes pour la théorie socialiste aussi.

Cette caractérisation sommaire du problème laisse peut-être prévoir à la portée du symposium international qui a eu lieu à Varna du 26 au 28 septembre 1983 au siège F. J. Curie des travailleurs scientifiques sur le thème de "Séparation des pouvoirs : théorie, législation et pratique." Le rapport servant point de départ pour les délibérations, "La doctrine sur la séparation des pouvoirs étatiques" présenté par le professeur Yaroslav RADEV, organisateur en chef du symposium en tant que vice-président du Conseil d'État Bulgare et directeur du Centre Unifié des Sciences Juridiques et Administratives à Sofia, a concentré avant tout au développement bourgeois, à ses formulations doctrinales et solutions constitutionnelles. Les spécialistes en droit constitutionnel et politologie, représentant la Bulgarie, la République Démocratique Allemande, l'Union Soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie ont enquêté surtout aussi le développement et l'état actuel des grands modèles historiques présentés par l'Angleterre, les États-Unis d'Amérique et la France. Grâce à un nombre de rapports, ce tableau d'ensemble était naturellement complété par un aperçu de l'histoire des doctrines juridiques et politiques respectifs, par un panorama des régimes constitutionnels bourgeois, et aussi, à la lumière de la position socialiste portant sur l'unité des pouvoirs

étatiques, par l'éclaircissement des rapports entre les organes de pouvoir étatique issu d'une représentation nationale et les organes gouvernementaux, respectivement des rapports entre les organes centraux et locaux.

Je suis d'avis que seulement une approche méthodologique peut être utile d'un point de vue de philosophie juridique, une approche qui tente de saisir l'élément idéologique (de même, tout ouvertement utopique) et dans la doctrine de la distribution des pouvoirs et dans la critique pratique des efforts visant sa réalisation pour qu'elle puisse rendre possible avec la critique d'idéologie ayant fini, et rendre simplement inomissible au nom des exigences de l'intégrité théorique, la révélation des connexités sociaux fondamentaux au-delà des éléments d'une critique d'idéologie, c'est-à-dire celle du fondement propre du problème et, par cela, son actualité de tous temps. C'est pourquoi que ma contribution n'a entrepris qu'un traitement méthodologique; elle a eu la seule ambition à devenir un stimulateur des recherches ultérieures à effectuer en domaines de la théorie et de la sociologie politiques.

*

L'humanité tient en tant que part du trésor commun des idées et en tant que reconnaissance jouant un rôle dans le développement de la civilisation occidentale le plus récent la différenciation et la description conceptuelles des pouvoirs étatiques et l'exigence des nouveaux temps exprimée d'une façon normative de ce que ces pouvoirs soient séparés d'une manière absolument conséquente et dans le système de l'Etat et dans son fonctionnement réel.

Cette communauté des idées ne signifie aucune-ment ni une universalité et ni une éternité réelles. La reconnaissance en question s'est développée de composants politiques et théoretiques de caractères et de motifs différents. Pour en mentionner seulement quelques de ses manifestations les plus éminentes : ARISTOTE est parvenu à l'idée d'une

³ Cf. avant tout LUKÁCS, Gy.: *A társadalmi lét ontológiájáról* (Vers une ontologie de l'être social). Vol. II. Magvető, Budapest, 1976. Chapitre IV et—en connexité avec les phénomènes de l'objectivation et réification—VARGA, Cs.: *Chose juridique et réification en droit—Contribution à la théorie marxiste sur la base de l'Ontologie de Lukács*, Archives de Philosophie du Droit, tome 25. Sirey, Paris, 1980. Chapitre III. § 3.

différentiation conceptuelle (le corps délibératif, les magistratures et le corps judiciaire en tant que les trois éléments du pouvoir étatique) au cours de l'analyse comparative des différentes formes des polis grecs;⁴) LOCKE a introduit une séparation des pouvoirs (pouvoirs législatif, exécutif et fédératif) dans l'intérêt d'un gouvernement subordonné aux lois au lieu du règne des hommes;⁵ et MONTESQUIEU a proposé une séparation des pouvoirs, formellement garantie mais ayant en vue en même temps de leur coopération (la puissance législative, la puissance exécutrice et la puissance de juger en tant que sortes de pouvoirs) pour se rendre garante de la liberté civique par la déposition de ses fondements institutionnels.⁶ La reconstruction conceptuelle faite par l'histoire politique y révèle le chemin parcouru de la rêve antique des *formes de gouvernement mixtes* et des compromis mutuels y inclus par voie de la recommandation bourgeoise de la *séparation des pouvoirs* contre le despotisme de l'absolutisme féodal vers la *découverte institutionnelle* de l'égalité d'apparences du libéralisme. Et il est clair pour l'histoire de la théorie que c'est un développement à partir de la *différenciation* des composants de structure et des grandes fonctions étatiques jusqu'à la reconnaissance de certains *effets mutuels du fonctionnement* et de *certaines régularités du développement* de l'organisme étatique. Cela veut dire que la littérature tente donc de prouver d'une façon accentuée qu'il y a une hétérogénéité, discontinuité et même une altérité historiques dans le développement de cette idée d'une part. Mais d'autre part, comme on va le voir tout de suite, tout cela semble à retomber en tant qu'une sorte de l'unité indifférenciée sous les coups des incantations des politologues et des constitutionnalistes jugeant le présent à partir des idées du passé.

Mais de quoi s'agit-il en effet à ce propos? Tout brièvement de la circonstance que les idées sont dès le début plurivalentes, conséquemment elles peuvent être utilisées librement sans l'exigence d'avoir aucune sorte de prérogatives ou contre-prérogatives. Ou, plus précisément, au cours des grandes transformations bourgeoises du tournant

des XVII^e et XVIII^e siècles et avant tout dans la pratique constituante révolutionnaire en Amérique et en France, l'idée de la différenciation et de la séparation des pouvoirs a été interprétée comme un *précepte prescrivant une solution institutionnelle positive* et, en conformité avec celui-ci, la séparation des pouvoirs a été imposée comme un modèle en soi-même suffisant quoique nécessaire. Quiconque manifestation de celle-ci soit passée en revue et inspectée. On peut voir clairement de n'importe quelle manifestation de tout cela qui est-ce qu'il a intervenu et avec quel résultat engendré. Notamment, c'était tout simplement *l'absolutisation d'un objectif à atteindre, la sélection d'un moyen exclusif à le réaliser et, comme une conséquence, la présomption de la réalisation de l'objectif même par fait que la sélection du moyen est faite*. Évidemment, tout cela n'est pas seulement une simplification, mais une déformation falsifiant la reconnaissance primitive et, par cela, menaçant même sa propre raison d'être.

Mais l'action entraîne avec elle une sorte de réaction et cela ne manquait non plus dans ce cas. De même, si l'action se montre d'être trop catégorique, trop ferme et intolérante à toute autre éventualité, on ne peut pas être surpris si la réaction s'y ajuste et répond justement par toucher la corde sensible, sans s'efforçant à fournir une réponse plus contextuelle et différenciée, découvrant le noyau de problème primitif et y accordant une compréhension et une sensibilité plus adéquates. A quelle autre réponse pourra-t-elle inspirer l'énonciation presque agressivement déterminée et résolue par MADISON, énonciation selon laquelle "l'accumulation de toutes sortes de pouvoirs . . . dans les mêmes mains, quoiqu'ils soient les mains d'une seule personne, de quelques ou de plusieurs personnes et quoique cette(s) soi(en)t héréditaire(s), auto-désignée(s) ou élue(s), une telle accumulation ne peut être autrement prononcée que la définition propre de la tyrannie?"⁷ Ou, à quelle autre réponse pourra-telle inspirer la mise en objectif des moyens, suffisante en elle-même, selon laquelle "le département législatif ne pourra jamais exercer les pouvoirs exécutif et judiciaire ou l'un d'eux; le

⁴ ARISTOTLE: *La Politique*. Livre IV, chapitre 14.

⁵ LOCKE, J.: *An Essay concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*. Chapitres X-XII.

⁶ MONTESQUIEU: *De l'esprit des lois*. Livre XI, chapitre VI.

⁷ MADISON, J.: *The Federalist*, No. 47 (le février 1^{er}, 1778).

département exécutif ne pourra jamais exercer les pouvoirs législatif et judiciaire ou l'un d'eux; le département judiciaire ne pourra jamais exercer les pouvoirs législatif et exécutif ou l'un d'eux; et pour finir cela engendrera un gouvernement des lois au lieu de celui des hommes?" Ou bien à quelle autre réponse pourra-t-elle inspirer la déclaration de l'Assemblée Nationale révolutionnaire qui a énoncé qu'une société au sein de laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée, ne possède pas de Constitution? On sait que la réponse a pu mettre en question justement est-ce qu'ils existent ou pourraient-ils exister au fond des pouvoirs mutuellement séparés; est-ce qu'une telle exigence doctrinaire ou sa formulation normative a été réalisée ou pourrait-elle être réalisée en pratique; ou bien il ne s'agit nulôt du fait que ces projections présentées comme théoriques et aussi leurs formulations normatives ne sont que des illusions fallacieuses dictées par le simple désir et explicable seulement par l'euphorie caractéristique à la lune de miel des révolutions car leur critique et réfutation complètes sont données par le nouveau régime de l'Etat et par sa Constitution qui le reflète? Je suis d'avis qu'une telle réponse n'était pas seulement adéquate mais aussi justifiable, c'est-à-dire juste dans tous les deux sens du mot. En effet, les espérances que j'ai cités plus haut s'étaient avérées non seulement des illusions dès l'heure de leur naissance, mais aussi les développements ultérieurs (les nouvelles constitutions et leurs fondations politiques et constitutionnelles également) ont entraîné leurs limitations supplémentaires et/ou leur dépassement effectué par plus ou moins de compromis.

Dans le cas si l'on tombe d'accord de tout cela, il ne reste qu'une seule question : une telle réponse

peut-elle être complète en elle-même, ou bien elle constitue une réponse dont le caractère est défini par l'insuffisance ou même par les limitations de la position de la question?

Je crois que l'on pourrait parvenir plus près à un éclaircissement suffisant si l'on tente d'employer la notion de l'idéologie de MARX. Suivant la reconstruction méthodologique faite par Georges LUKACS, l'on peut faire les constatations qui suivent : l'idéologie n'est autre chose qu'un instrument "pour rendre conscient et tenir jusqu'au bout leurs conflits".⁹ Ce qui veut dire que selon une formulation générale, "l'idéologie est avant tout la forme de l'élaboration intellectuelle de la réalité, qui sert à rendre consciente et active la pratique sociale des hommes."¹⁰ Considérant que selon l'approche principale de l'ontologie de l'être social "le critère décisif et final de l'existence ou non-existence d'un phénomène social est fourni par son efficacité sociale,"¹¹ la critique de l'idéologie, c'est-à-dire la démonstration de sa vérité ou fausseté en sens épistémologique n'est pas suffisante en elle-même, parce qu'elle n'est pas capable de donner l'explication de quelle manière des idéologies parfois vraies et parfois fausses peuvent également exercer une influence sociale; elle n'est pas capable de fournir une explication non plus à la question "de quelle manière pouvaient-ils les hommes agir sur la base d'une idéologie 'idiot' pourtant en conformité considérable avec leurs propres intérêts, c'est-à-dire d'une façon directement adéquate."¹² On peut conclure clairement de l'examen de l'oeuvre de MARX que "c'est pourquoi qu'il a soulevé le problème de l'idéologie non pas dans une abstraction gnoséologique mais dans une forme concrète de l'ontologie sociale lorsque pour lui la base génétique

⁸ *The Constitution of Massachusetts*. Partie I, § XXX.

⁹ "... ideologischen Formen, worin sich die Menschen dieses Konflikts bewußt werden und ihn ausfechten." MARX, K.: *Zur Kritik der politischen Ökonomie — Vorwort*. En: Marx, K. et Engels, F.: *Werke*. Vol. 13. Dietz, Berlin, 1975. p. 9.

¹⁰ „Ideologie ist vor allem jene Form der gedanklichen Bearbeitung der Wirklichkeit, die dazu dient, die gesellschaftliche Praxis der Menschen bewußt und aktionsfähig zu machen.“ LUKÁCS: *A társadalmi lét ontológiájáról*. Vol. II, p. 449. (*Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins. Die wichtigsten Problemkomplexe: Das Problem der Ideologie*. Manuscript conservé aux Archives et Bibliothèque de Lukács à Budapest, p. 947.)

¹¹ „Dominierend zeigt sich die gesellschaftliche Wirklichkeit als lezhinniges Kriterium für das gesellschaftliche Sein oder Nichtsein einer Erscheinung.“ LUKÁCS, G.: *Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins — Die ontologischen Grundprinzipien von Marx*. Luchterhand, Darmstadt et Neuwied, 1972. p. 8.

¹² „... wie Menschen auf Grundlagen einer ‚blödsinnigen‘ Ideologie doch weitgehend ihren Interessen gemäß, also unmittelbar richtig handeln konnten.“ LUKÁCS: *A társadalmi lét ontológiájáról*. Vol. II, p. 466. (Manuscript, p. 967.).

de la définition de l'idéologie n'était pas le dilemme de sa vérité ou fausseté mais sa fonction : pour rendre conscient et tenir jusqu'au bout les conflits de la vie sociale provoqués par l'économie."¹³ Conséquemment, dans une formulation extrême, "la mesure (des idéologies) n'est pas nécessairement quelle est gnoséologiquement plus adéquate ou socio-historiquement plus progressive, mais quelle a une impulsion plus efficace pour répondre aux questions soulevées par la situation historiquement toujours concrète du développement social et de leurs conflits."¹⁴

En appuyant par un exemple : lorsque j'ai tenté d'esquisser des connexités ontologiques parmi les institutions, le fonctionnement et l'idéologie du droit formel moderne, j'ai dû réaliser que l'approche qui part des normes pour parvenir aux normes, décrite par MARX et ENGELS comme la "conception juridique du monde",¹⁵ est un composant *sine qua non* de ce type du droit en tant que caractérisation idéale du fonctionnement considéré comme spécifiquement juridique. Bien que sur les pages de l'*Idéologie allemande* (1844) MARX et ENGELS aient démontré que cette conception n'était pas justifiée du point de vue gnoséologique, ils n'ont développé qu'une critique idéologique car en ce temps-là c'était justement cela qu'ils ont eu comme une tâche à remplir. Cependant, la reconstruction ontologique révèle des connexités

fonctionnelles entre le système des normes qui est basé sur la définition formelle des constitutifs des causes légales, qui est soutenu par une validité formelle et présuppose une observation formelle de ses règles, d'une part, et l'idéologie professionnelle des juristes qui sont responsables pour le fonctionnement et la reproduction pratique de ce système des normes, suggérant justement une telle conception, d'autre part.¹⁶

Cet exemple permet peut-être de tirer une conclusion analogique, notamment que la doctrine politique de la séparation des pouvoirs de même que sa formulation constitutionnelle remplissent une fonction *idéologique*, conséquemment la démonstration de ses limitations réelles ou même de son caractère dépassé n'excède pas le niveau d'une *critique de l'idéologie*. Il y a cependant une différence considérable entre l'exemple ci-dessus concernant le droit et l'ensemble des problèmes relatifs à la séparation des pouvoirs. A savoir, l'idéologie professionnelle des juristes suggère une directive pour l'activité de l'autorité en fonction pour appliquer le droit : agis comme si l'observation formelle de ces règles formelles pourrait aboutir à une décision sociale responsable, agis donc d'une telle manière que le maximum de l'observation formelle de ces règles formelles puisse conduire à l'optimum d'une décision sociale responsable, en effet. Par contre, la formulation idéologique de la séparation

¹³ „Marx hat daher das Problem der Ideologie nicht erkenntnistheoretisch abstrakt, sondern gesellschaftsontologisch konkret aufgeworfen, indem bei ihm bei der Bestimmung der Ideologie nicht das Dilemma von Richtigkeit oder Falschheit die genetische Grundlage bildet, sondern ihre Funktion: die von der Ökonomie im gesellschaftlichen Leben ausgelösten Konflikte bewußt zu machen und auszufeuchten.“ LUKÁCS, Vol. III, p. 231. (*Zur Ontologie des gesellschaftlichen Seins — Prolegomena*. Manuscrit, p. 340.).

¹⁴ „... deren Maßstab jedoch nicht unbedingt das erkenntnistheoretisch richtigere, auch nicht das gesellschaftlich-geschichtlich Progressivere ist, sondern der bewegende Impuls für eine gerade Geradesosein der gesellschaftlichen Entwicklung und ihren Konflikte gestellt haben.“ LUKÁCS, Vol. II, p. 466. (Manuscrit, p. 967.).

¹⁵ „juristische Illusion“ en MARX, K. et ENGELS, F.: *Die deutsche Ideologie*. En leur Werke. Vol. 3. Dietz, Berlin, 1978. p. 63 et „juristische Weltanschauung“ en ENGELS, F.: *Juristen-Sozialismus*, En *id.* Vol. 21. Dietz, Berlin, 1979. p. 492.

¹⁶ En première tentative de formulation, voir VARGA, Cs.: *La question de la rationalité formelle en droit — Essai d'interprétation de l'Ontologie de l'être social de Lukács*. Archives de Philosophie de Droit, tome 23. Sirey, Paris, 1978. Chapitre III. Pour un développement plus détaillé, cf. VARGA, Cs.: The Concept of Law in Lukács' Ontology, *Rechtstheorie*, 3/1979. pp. 328 et seq.; VARGA, Cs.: Towards a Sociological Concept of Law — an Analysis of Lukács' Ontology, *International Journal of the Sociology of Law*, 2/1981., Chapitre IV, § 6 et VARGA, Cs.: Towards the Ontological Foundation of Law — Some Theses on the Basis of Lukács' Ontology, *Rivista internazionale di Filosofia del Diritto*, 1/1983., § 6. En dernière tentative de formulation, voir VARGA, Cs.: Das Recht und ihr Verwirklichung: — ‚Juristische Weltanschauung‘, Subsumption und Manipulation, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 2/1984. § 3.

des pouvoirs n'a rien de référence à l'activité quotidienne des individus bien déterminés, mais elle suggère plutôt un principe à suivre pour l'établissement institutionnel, structurel et fonctionnel du système d'organisme social le plus complexe, notamment de celui de l'Etat. Et tout cela veut dire que tandis que l'*idéologie professionnelle des juristes suggère une idée irréalisable dans sa totalité mais pas entièrement irréalisable dans des cas individuels, la doctrine de la séparation des pouvoirs offre un idéal irréalisable et dans son ensemble et dans des cas individuels* et d'une telle façon elle semble flotter par un brouillard léger des utopies.

Bien qu'à nos jours il soit largement accepté que le penser fait fondement sur une série de prémisses non-prouvées¹⁷ et que l'utopie peut paraître non seulement en tant que système des vues cohérent mais aussi en tant que composant primitif d'un tel système,¹⁸ même malgré l'entreprise prétentieuse de la sociologie de connaissance le rattachement des concepts de l'idéologie et de l'utopie n'a pas pu avoir lieu parce que la sociologie de connaissance les a interprétés, et même a confrontés, l'un excluant l'autre.¹⁹ Toutefois si l'on utilise le concept marxiste de l'idéologie, *il dépend évidemment de l'accomplissement de sa fonction sociale est-ce que l'utopie se qualifie d'un composant idéologique ou non*. Par contre de la tradition engelsienne partagée par les courants de sociologie occidentaux aussi, qui considère l'utopie comme un système des vues cohérent et la caractérise d'un point de vue méthodologique en tant que description de l'image future remplaçant l'analyse scientifique du présent,²⁰ en connexion avec l'idéologie je parle plutôt de l'*élément utopique, caractérisé avant tout par son résultat fonctionnel : par l'identification et l'utilisation de n'importe quelle idéalité en tant*

qu'indicateur de direction positif. L'essentiel de l'élément utopique est donc un *idéal confronté avec le présent*,²¹ qui offre une *mesure pour l'analyse et l'appréciation de la réalité*, d'une part, et un *indicateur de direction pour transformer la réalité*, d'autre part. Il peut remplir ce rôle double parce que dans la liaison entre les objectifs et les moyens il concentre, au lieu du caractère direct des moyens, sur le caractère indirect des objectifs. Dans la piste zigzagée de la pratique, produite par la transformation des moyens en objectifs et par l'absence d'aucun élément de rétrocouplage en ce processus, il peut indiquer une direction parce que c'est tout au plus s'il renferme des moyens enfermés dans cet idéalité et y dissous. Conséquemment, ni son renouvellement continu dialectique, ni son caractère abstrait, même ni l'impossibilité de sa réalisation directe exclut qu'il puisse servir d'indicateur de direction. Sa connexion dialectique avec la réalité s'exprime dans les faits que sa "preuve" est constituée par l'efficacité pratique de ce qu'il puisse servir d'indicateur de direction positif et sa "critique" peut être raisonnable seulement et exclusivement *en unité avec* la critique de la réalité confronté en lui et par lui.

Si l'on tente de libérer l'ensemble des problèmes politique et constitutionnel de la séparation des pouvoirs des instrumentalisations qui l'ont actualisé, il me semble que l'on pourra obtenir une image qui correspond à celle qui était ci-dessus esquissée. On peut admettre qu'une différenciation faite entre *les théories de la séparation des pouvoirs et celles de l'équilibre des pouvoirs* ait une importance historique ou terminologique, il est pourtant certain que ces dernières sont plus larges, touchant l'essentiel du problème, conséquemment génétiquement plus primitives, et que l'on peut observer les variations

¹⁷ *Proceedings of the Symposium on Scientific Objectivity*. Munksgaard, Copenhagen, 1977. (Danish Yearbook of Philosophy, vol. 14.).

¹⁸ *Utopias and Utopian Thought*, édité par F. E. Manuel. Souvenir Press, London, 1973.

¹⁹ P. ex. MANNHEIM, K.: *Ideologie und Utopie*. Cohen, Bonn, 1929.

²⁰ ENGELS, F.: *Die Entwicklung des Sozialismus von der Utopie zur Wissenschaft* (paru d'abord en langue française en 1880, puis — avec une introduction — en langue anglaise en 1892).

²¹ Pour la plupart, la littérature formule la notion de *genus proximum* de l'utopie ou dans la *perspective* (cf. KATZ, G.: *Utopias and Utopianism*. En: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. XVI. Macmillan, New York, 1968/ou dans *l'image désiré* (cf. NEUSÜSS, A.: *Utopie*. Luchterhand, Berlin et Neuwied, 1968. Étude introductive, chapitre III, § 1). Cependant, ces notions n'excluent pas la *réalisabilité* de l'utopie, elles la plutôt poussent à l'avenir. C'est pourquoi que j'emploie les notions de l'*idéal* et *idéalité* à ce propos, univoques également sous ce rapport.

idéologiques justement de celles-ci à partir de ses manifestations de l'Antiquité jusqu'à celles de l'époque contemporaine.

Comme j'ai mentionné plus haut, l'analyse des connexions ontologiques entre les formes idéologiques et la réalité actuelle rend possible la découverte de ce que sur la base de la réalité donnée pourquoi justement l'idéologie donnée s'est développée et a obtenu une utilisation efficace en pratique. Il devient explicable donc le fait que sur le sol du développement européen, dans la lutte des parlements contre le roi et, par la suite, du Tiers État contre l'héritage institutionnel de l'absolutisme féodal, pourquoi et comment l'idéologie s'est-elle réduite à une seule *expression de moyens* (c'est-à-dire la simple séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire) et que dans les périodes de transformations révolutionnaires avec une concentration radicale des pouvoirs pourquoi et comment l'idéologie a-t-elle cédé sa place à une *négation complète* (c'est-à-dire à la reconnaissance tout au plus d'une certaine distribution de fonctions sur la base de l'unité inconditionnelle du pouvoir étatique) comme c'était également exigé par Jean-Jacques ROUSSEAU, au nom de la souveraineté du peuple, par le jacobinisme et, à notre siècle, aussi par la théorie bolchévique de la dictature du prolétariat.

C'est précisément cette recherche des connexions ontologiques qui peut démontrer que des conditions différentes peuvent "produire" des idéologies différentes au traitement et à la solution pratiques du même problème; que dans ces idéologies la transformation des moyens en objectifs, le rôle exagéré de l'élément utopique ou même la négation du noyau réel du problème pouvaient remplir une fonction nécessaire en leur *hic et nunc* concret, adéquate à l'état de la société et de ses conflits donc ayant une existence réelle (*seinhaftig*) en sens de LUKÁCS. Il n'est pas par hasard qu'un

représentant éminent du droit constitutionnel hongrois, dans son discours inaugural prononcé il y a une décade à l'Académie des Sciences de Hongrie, s'occupait des contradictions intérieures et des égalisations dans l'organisme de l'État socialiste;²² et il n'est pas par hasard non plus que justement après la fin de la seconde guerre mondiale, lors de l'établissement, au cours des années de la politique de coalition, des fondements espérés d'une nouvelle société hongroise, une personnalité de grande autorité politique a jugé à propos de déclarer dans son discours inaugural prononcé à la même Académie des Sciences : "Le problème n'est donc pas résolu par le fait que nous catégorisons les fonctions de l'État pour en conclure qu'elles doivent être séparées aussi strictement que possible; l'essentiel est à distribuer des compétences, couper et supprimer des compétences, même organiser des pouvoirs concurrents en contre-coup de n'importe quel phénomène institutionnel de la concentration des pouvoirs."²³

Je suis d'avis que même en présence des interprétations actualisantes, un enseignement similaire est suggéré par la formulation de MARX, occasionnée par les escarmouches du Landstag et clairement discernable en ce qu'il y a à dire en général et en concret : "La vision des pouvoirs entourée du plus grand respect en tant que principe sacré et inviolable par les grands philosophes d'État . . . n'est au fond autre chose que la division simple du travail industriel employée au mécanisme d'État dans l'intérêt de la simplification et du contrôle. Et comme c'est le cas avec tous les principes sacrés, éternels et inviolables, cela acqui aussi une application précisément dans une telle mesure comme les conditions existantes la demandent."²⁴ La critique de l'idéologie refuse donc la mystification qui se manifeste dans la profession de la toute-puissance des moyens et qui transforme les

²² BIHARI, O.: Contradictions intérieures et égalisations dans l'organisme de l'Etat socialiste, *Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 3—4/1975.

²³ BIBÓ I.: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (La séparation des pouvoirs au temps jadis et à l'heure actuelle) (1946), *Vigilia*, 8/1980.

²⁴ „Die Teilung der Gewalten, die . . . große Staatsphilosophen als ein heiliges und unverletzliches Prinzip mit der tiefsten Ehrfurcht betrachten, ist im Grunde nicht anders als die profane industrielle Teilung der Arbeit, zur Vereinfachung und Kontrolle angewandt auf des Staatsmechanismus. Sie wird, wie alle andern heiligen, ewigen und unverletzlichen Prinzipien, nur soweit angewand, als sie gerade den bestehenden Verhältnisse zusagt.“ MARX K.: *Vereinbarungssitzung vom 4. Juli* (1848). En: Marx, K. et Engels, F.: Gesamtausgabe. Partie I, tome 7, p. 177.

moyens en objectifs suffisants en eux-mêmes. Cependant ce n'est pas au caractère sans objet de la théorie ou au manque de son actualité que le reconstruction des connexions ontologiques en conclut, mais elle révèle dans les limitations de l'expression idéologique de l'ensemble des problèmes en question aussi son caractère pratiquement ayant

une existence sociale hic et nunc concrète (*seinhaftig* en sens de LUKÁCS), c'est-à-dire son rattachement pratique au résultat actuellement nécessaire et aussi se produisant en tant que tel, c'est-à-dire sa contribution réelle en tant que facteur social réel.

Cs. Varga

La structure de l'autorisation dans les papyri égyptiens*

1. Dans cette communication nous ne voudrions pas nous occuper d'une façon approfondie de tous les problèmes de la représentation contractuelle au domain des papyrus égyptiens de l'époque romaine. Nous nous bornerons exclusivement à l'analyse de la question tant discutée dans la littérature de l'autorisation qui devrait constituer la base de l'activité du représentant ou avec d'autres termes du gérant ou préposé. En ce qui concerne cette question c'est un fait bien connu — pour faire un peu de comparaison — qu'au domain de droit romain la nature ou la construction de la *praepositio*¹ dans quelle mesure est problématique. Presque de la même façon doit être considérée problématique la structure de la *sysstasis* qui se trouve dans les papyrus. En base de l'analyse relativement détaillée des quatre papyrus (P. Oxy 261, 94, 505 et BGU 300) nous allons faire des conclusions concernant ce problème de tant grande importance juridique.

2. Le papyrus P. Oxy 261 qui est daté de 55 après n. è. contient une autorisation à faire un procès.² Dans ce document rédigé en forme d'une homologie

la grande mère, Demetria, déclare — avec son tuteur, Theon, qui est en le même temps l'époux de sa petite-fille — d'avoir autorisé en *agya* son petit-fils Chairemon, en qualité de représentant à faire procès contre Epimachos. De base de cette autorisation sert la *fragilitas sexus*, à cause de laquelle elle ne peut pas assister en personne au procès. L'interprétation de la tournure — qui est la dernière dans ce document — *eudukei gar tede te systasei* est de grande importance. Selon la communis opinio dans la littérature (Wenger, Seidl) le verbe *eudokein* se réfère au consentement de Chairemon du petit-fils autorisé.³

Il faut analyser tout d'abord la forme de ce papyrus. Ce document rédigé en forme d'une homologie est selon toute vraisemblance un extrait d'un document fait par un *agoranomos*. Cette homologie se réfère à une matière, à un fait qui a déjà passée quelque temps auparavant. Par conséquent le verbe *synestakenai* auquel se réfère l'homologie faite par Demetria est en *perfectum*⁴. Se pose alors la question s'il on peut considérer l'objet

* Texte d'une communication présentée à la XXXVII^e session de la Société Internationale "Fernand de Visscher" pour l'Histoire des Droits de l'Antiquité le 10 décembre 1983 au Caire. Le texte n'était ni remanié ni élargi sauf les notes les plus nécessaires.

¹ Concernant la structure de la *praepositio* en droit romain voir HAMZA, G.: *Az ügyleti képviselő* (La représentation contractuelle), Budapest, 1982. pp. 151 et seq.

² Voir spécialement WENGER, L.: *Die Stellvertretung im Rechte der Papyri*, Leipzig, 1906. pp. 142 et seq., MITTEIS, L.—WILCKEN, U.: *Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde. Juristischer Teil*. Grundzüge von L. Mitteis, Leipzig-Berlin, 1912. p. 261 et MITTEIS, L.—WILCKEN, U.: *Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde. Juristischer Teil*. Chrestomathie von L. Mitteis, Leipzig-Berlin, 1912. p. 393.

³ Cf. Wenger, op. cit. p. 143 n. 3 et SEIDL, E.: *Rechtsgeschichte Ägyptens als römischer Provinz*, Sankt Augustin, 1973. p. 144.

⁴ Voir SODEN, H.: *Untersuchungen zur Homologie in den griechischen Papyri Ägyptens bis Diokletian*, Köln-Wien, 1968. pp. 24. es seq.

de l'homologie le fait d'une autorisation de point de vue juridique valable.

La solution de ce problème est en connexion avec l'interprétation du substantif *systasis*. L'allusion à la nécessité de la représentation — *fragilitas sexus* — fait supposer que l'autorisation soit valable seulement sous réserve de l'approbation du tribunal ou de l'autorité. Selon notre avis l'admission de la proposition ou avec d'autres termes de la présentation rentre toujours dans l'exercice du tribunal ou de l'autorité. Il en résulte que la *systasis* ne peut être considérée *in se* comme une autorisation en sens juridique. Cette interprétation de la *systasis* confirme le fait que le verbe *eudokein* regarde la personne de Demetria, qui autorise quelqu'un qui présente quelqu'un, et ne concerne pas le petit-fils Chairemon, qui est la personne autorisée, présentée. Ce document contient à proprement parler seulement la proposition de Demetria vers le tribunal ou vers n'importe quelle autorité. De base de cette proposition sert selon toute vraisemblance un mandat. À la base de ce papyrus nous ne pouvons pas reconstruire le contenu de ce mandat entre Demetria et Chairemon. Cette difficulté de la reconstruction s'explique par le fait que la forme de ce document est une homologie. C'est un fait bien connu que la rédaction des homologia-documents s'effectue toujours exclusivement à l'égard d'une partie et par conséquent l'autre partie ne vient pas considérée. Si ce papyrus n'était pas rédigé en forme d'une homologie selon toute vraisemblance aurait été mis en relief aussi le mandat comme base de la *systasis*.

3. Le papyrus Oxy. 94 de l'an 83 après n. é. est aussi rédigé en forme d'une homologie.⁵ Ce document contient la *systasis*, c'est-à-dire l'autorisation de Marcus Antonius Ptolemaios à Dionysios à vendre deux esclaves. Le verbe *homologeïn* se réfère à un fait passé déjà quelque temps auparavant — ce fait est la présentation de Dionysios — comme nous en prouvent les verbes *synistanai*, *synestakenai*. Dans ce papyrus — au contraire de papyrus Oxy. 261 — nous ne trouvons aucune

allusion aux événements qui font nécessaire la représentation. Dionysios est autorisé en *agya* à la base de cette homologie à vendre les deux esclaves de Marcus Antonius Ptolemaios.

Se pose la question en ce qui concerne le sens de l'expression *synistanai*. Dionysios est autorisé vers les visiteurs du marché — *synestakenai auton . . . tois proseusomenois toi agorasmoi*. Cette tournure ne peut être interprétée au sens d'un terminus technicus juridique.⁶ Dans ce cas il s'agit plutôt d'une présentation sans aucune importance juridique. D'autre part est importante l'interprétation du verbe *eudokein*. Ce verbe se réfère — au contraire de papyrus Oxy. 261 — sans doute au "représentant" Dionysios. C'est lui, c'est-à-dire Dionysios, qui accepte toutes les modalités de la *systasis* de Marcus Antonius Ptolemaios. Il s'oblige par exemple à donner le prix d'achat reçu des esclaves vendus immédiatement au propriétaire. Les compétences de Dionysios sont très larges dans la sphère de *perioikonomein*.⁷ Dans ce document apparaissent aussi quelques aspects du rapport interne entre le propriétaire Marcus Antonius Ptolemaios et Dionysios. Dionysios est en effet obligé — d'une part — à donner le prix d'achat des esclaves au propriétaire et — d'autre part — à traiter, effectuer cette affaire comme représentant de Antonius Ptolemaios en base de la *pistis*. Ces obligations font des éléments d'un mandat ou en d'autres termes d'un rapport interne.

Dans le papyrus analysé on peut distinguer clairement deux éléments constitutifs. La première partie du document traite des éléments d'une autorisation du côté du représenté Marcus Antonius Ptolemaios et contient les caractères déjà analysés de homologie. Dans la deuxième partie du papyrus — qui commence avec la *eudokesis* de Dionysios — se trouvent quelques allusions au mandat qui constitue la base du rapport interne entre Dionysios et Marcus Antonius Ptolemaios. Mais il n'y a pas de doute que le rédacteur de ce document n'ait pas pu faire une distinction entre l'autorisation et le mandat.⁸

⁵ Cf. Wenger, op. cit. pp. 219 et seq. et Seidl, op. cit. p. 145.

⁶ Cf. RABEL, E.: *Systasis*, *AHDO* I/1937.

⁷ Cf. Wenger, op. cit. pp. 220 et seq.

⁸ Concernant la qualité du représentant de Dionysios voir GRADENWITZ, F.: *Einführung in die Papyruskunde*, Leipzig, 1900. p. 158., RABEL, E.: *Eine neue Vollmachtsturkunde*, *Aegyptus* 13/1933/p. 379 et Wenger, op. cit. pp. 220. et seq.

4. Le papyrus Oxy. 505 a été rédigé dans l'an 179 de n. è. comme on l'a pu établir à la base du papyrus PSI 1035. À la différence des deux papyrus au-dessus déjà analysés ce document ne contient pas une *systasis*.⁹ Mais ce papyrus contient maintes fois des allusions à un *systatikon* dont le double a été originairement ci-joint. Dans ce document se trouvent quatre fois des allusions à une *systasis* donnée par Artemidoros — par le représenté — à Ophelas gérant, représentant. Dans la première ligne Ophelas est mentionné comme *systatheis hypo Artemidoro*. Dans la cinquième ligne il y a de nouveau une allusion à une *systasis* donnée par Artemidoros (*to auto synestakoti me'Artemidoro*). Cette *systasis* constitue sans doute la base de l'autorisation de Ophelas à traiter, à effectuer la vente d'une partie de la cour dont propriétaire est Artemidoros. Il est à regretter qu'on ne peut plus reconstruire le contenu exact du *systatikon* perdu. Ainsi nous ne pouvons pas constater la sphère de l'autorisation de Ophelas. Pourtant il n'est pas exclu que cette *systasis* n'était pas limitée à effectuer seulement un contrat mais — au contraire — était étendue à traiter plusieurs contrats. Le papyrus PSI 1035 qui apporte des compléments au papyrus Oxy. 505 mentionne l'obligation de Ophelas de livrer le prix d'achat à Artemidoros. La livraison du prix d'achat appartient sans doute à la sphère du rapport interne entre les deux parties.¹⁰ Ce fait signifie que la distinction entre le rapport interne et le rapport externe n'est pas connu même dans un document dans lequel se trouve le procès en forme concrète de l'arrangement d'un contrat en base d'une autorisation, d'une *systasis*.

5. Le papyrus BGU 300 est digne d'une considération spéciale.¹¹ Lé rédacteur de ce document — qui est probablement un *cheirographon* — Gaius Valerius Chairemonianos déclare d'avoir nommé Marcus Sempronius Clemens son procureur de ses biens immobiliers en Arsinoe. Marcus Sempronius Clemens, comme destinataire de cette

systasis est autorisé à donner à bail des terres, à encaisser le loyer des locataires ou des tenanciers, à donner quittance du loyer au nom de Chairemonianos etc. Marcus Sempronius Clemens est autorisé en plus à effectuer la division des terres qui se trouvent en Karanis et est obligé — en base de *pistis* vers son mandant — à rembourser tout accroissement de fortune à Chairemonianos. Chairemonianos — de son côté — s'oblige à approuver tous les contrats qui seront conclus par Sempronius Clemens. À la fin de ce document se trouve de nouveau une allusion à la *systasis*. Dans la phase dernière (recto) c'est — chose bien remarquable — Sempronius Clemens qui affirme de son côté d'être autorisé par Chairemonianos à conclure des contrats et en même temps s'oblige à effectuer toutes les obligations dont lui s'est chargé. Ici soit mentionné que ce papyrus est considéré par Wenger — en base de la tournure *ek tou emou onomatos* — comme document évident de la représentation directe.¹² Nous mentionnons encore qu'il y a un autre papyrus — P. Mert. I 18 (de l'an 161 d. n. è.) — qui apporte des compléments de P. BGU 300 en ce qui concerne le rapport interne entre les deux parties. L'analyse de ce papyrus nous montre clairement que les limites entre la *systasis* et le mandat s'effacent. Sempronius Clemens est — d'une part — obligé comme gérant du Chairemonianos à rembourser tout accroissement de fortune. Cette obligation forme sans doute élément du rapport interne. D'autre part lui même accepte la *systasis* et en même temps s'oblige à effectuer toutes ses obligations qui constituent aussi des éléments d'un rapport de caractère interne. Les éléments de l'autorisation — en d'autres terme de rapport externe — se confondent par conséquent avec les éléments du mandat ou du rapport interne.

6. En dernière analyse nous pouvons dire que la *systasis* contient les éléments de rapport externe aussi bien que les éléments de rapport interne — comme nous l'indiquent les papyrus analysés — en relation du représenté et du représentant. C'est

⁹ Mitteis qualifie ce document comme une "peregrinische Kaufurkunde". Cf. MITTEIS, L.: *Römisches Privatrecht bis auf die Zeit Diokletians*, Bd. I. Leipzig, 1902. p. 215 n. 38.

¹⁰ Cf. Wenger, op. cit. p. 239 n. 7.

¹¹ Cf. Wenger, op. cit. pp. 221 et seq. et KENYON, F. G.: Phylae and demos in Graeco-Roman Egypt, *Archiv f. Papyrusforschung* 2/1903.

¹² Kübler aussi s'adhère à cette thèse de Wenger. Cf. KÜBLER, B.: Griechische Tatbestände in den Werken der kassuistischen Literatur V. *ZSS/Rom. Abt.* 29/1908. Mitteis est au contraire beaucoup plus sceptique. Cf. Mitteis, op. cit. p. 205 n. 3.

exclusivement le papyrus Oxy. 261 qui ne contient aucune allusion au mandat. Cela s'explique par le fait que l'autorisation qui se trouve dans ce document est trop générale et n'est pas limitée à une certaine sphère des affaires. La validité juridique de la *systasis* est aussi problématique. Comme preuve de l'invalidité juridique peut-on considérer le fait que — d'une part — quelques fois (P. Oxy. 261) est indiqué le motive de la représentation (nécessité de représentation à cause d'une maladie) et — d'autre

part — le fait qu'il est mis en relief le caractère de la représentation de la *systasis*. À titre de conclusion on peut constater que la *systasis*, comme nous en indique l'analyse de ces quatre papyrus, — il faut ajouter en grandes lignes — implique en germe les éléments les plus caractéristiques de l'autorisation connue par la dogmatique juridique moderne.

G. Hamza

INTERNATIONALIA

PRISCA, N.: *Drept constituțional* (Constitutional law)

Edit. didact. pedag., București, 1977. 510 p.

The reviewed work may serve as a manual for students, in addition, however, it is suitable for the postgradual education of jurists and it significantly contributes to the elucidation of certain much debated constitutional scientific questions.

The book is divided into six titles, which consist of chapters and sometimes of subchapters.

Under the first title the author sets himself the task to analyze the concept, sources, system and the democratism of the constitutional law and to elucidate the system of the science of constitutional law, the question of the subject and the party-mindedness.

As for the subject, in the opinion of the author the constitutional law has a particular subject which is a totality of social relations defined on the strength of scientific criterion. This criterion is the *organization* and the *exercise* of state power, however, understood with suitable contents and extent. The subject of the constitutional law as a branch of the socialist law is formed by social relations coming into being in the process of the organization and the exercise of state power. The state power means a certain possibility and ability to lead the society and to solve the concrete tasks arising before the leading class of it this is realized through the mediation of organization, and, if necessary, the exertion of force. The author analyzes the connection between organization and state apparatus, as well as the definitive type of state forms expressing the class essence.

Delimiting the relations appearing in connection with organizing and exercising of state power, the author points out that the exercise of the state power is an activity of specific character realized by those in power, i. e. by the people, through the organs of the state. As a matter of fact, the author repeatedly emphasizes the exercise of state power by the people in different chapters of the book and in various connections.

According to the definition of the author, the constitutional law of the Socialist Republic of Rumania is the totality of legal norms (not only the text of the constitution belongs here) which approve the constitutional form and its essence, as well as the bases of the state power and regulate the social relations occurring in the organization and exercise of the state power, i. e. such relations the content of which is the organization of the state power—dependent on the territory and inhabitants—, the fundamental rights and obligations of citizens, the system and the method of the establishment of the organs of state, their organization and operation, further the organizational and operational principles of the administrative, judicial and prosecuting organs.

The subject of title II is "The theory of constitution". Under this title the analysis of the following questions is to be found: the concept and the essence of the constitution; the priority of the constitution as compared to other statutory provisions; the control of the constitutionality of laws; the historical appearance of bourgeois constitutions; the appearance and the development of the socialist constitution and, in connection with the last two subjects, the comparison and the critical analysis of the various bourgeois and socialist conceptions. A separate chapter deals with the development of the constitution of Rumania.

According to the definition of Prisca, the science of constitutional law is the branch of jurisprudence which comprises the system of knowledge relating to the constitutional rules and relations, to the reasons determining them, as well as to the laws of social development effective in the field of the constitutional law. As the author writes, the constitution appears as the totality of fundamental norms by means of which the ruling class gives a certain organizational form—namely the organizational form defined by the prevailing method of

production—to the society. The ruling class organizes through the norms both the state in its entirety and its components and determines, depending on its class interests, the position of the individual taken in the society with respect to the state. The constitution is therefore the main source of law, i. e. the main form of the legal expression of the will of the ruling class. The author proves that the constitutions express the class power relations existing in the moment of their acceptance. This is a distinctive feature of the constitution in comparison with such other superstructural phenomena as the law, the morals, the state, etc. It may namely occur that the law e. g. does not reflect the real power relations between the classes but it may constitute an attempt of the ruling class at the change of the class relations in its own interest. This relates to the societies divided into contrasting classes, but does not relate to the socialist society in which there exist no classes having adverse interests and the interests of the people are identical with the interests of the working class.

Further on, the author expounds that no phenomenon reveals directly its essence, therefore the study of constitutions, the revelation of struggling class forces is also necessary. The power relations vary even during the validity of the constitution, especially due to the struggle of the working class. The author comments in his work upon the possible reactions of the ruling class to the changes of the power relations of classes, finally he analyzes the situation when the ruling class takes the way of undisguised violence—the fascism. He comments upon the subject matters of the real and fictitious constitutions.

Title III, “The state power of the people” is divided into two chapters. The first chapter analyzes the concept of the state power, starting from the relevant theses of Marx and Engels and trying to elucidate the concept in respect of both the capitalist and the socialist state.

The author concurs with the opinion according to which the state power is the organized power of one class directed to the expression and the realization of its class will as the will obligatory to the entire society. Some features of the state, such as its political character, the organization, the uniform character, the totality and the sovereignty are analyzed from a theoretical point of view, then, certain comparative analyses follow on the demo-

cratic, progressive and creative character of the socialist state.

The second chapter of Title III treats the questions of sovereignty from the points of view of the historical development, of the various bourgeois views and counter-views and of some formulations by socialist authors. Each formulation which may even ultimately question the totality of the sovereignty, eventually by referring to some international aspects, is flatly refused. In addition—in consideration of the ample literature—, the author does not treat at length all conceptions of sovereignty which may crop up in this domain (mondialism, the theory of the restricted and of the absolute sovereignty, etc.)

The first three chapters of Title IV are devoted to the analysis of the economic, and the social basis of state power respectively. In the fourth chapter the author treats the concept and the forms of the structure of state on about 130 pages, touching upon the critical analysis of the relevant views appearing in the national and foreign literature and also upon the particular features of the Rumanian development and conditions.

The fifth chapter of this title deals with the questions of territorial-administrative organization. As it is written by the author, the territorial-administrative organization is the circumscription of the territory and its inhabitants according to administrative units for the purpose that the state management could be uniformly accomplished, in accordance with the tasks and functions of the state. Compared to the practice generally followed in the bourgeois law, the territorial-administrative organization is an institution of the constitutional law in socialist law. The territorial-administrative organization—at least in the modern states—is accomplished with normative acts. Therefore,—writes the author—the territorial-administrative *organization* is a superstructural element, but as such it supports the economic foundation, and with its mediation it exerts an influence on the means of production—either for their bridling or for their development—depending on the dominant method of production. Further on, the author offers a survey of the position and the role of the territorial-administrative units and their organs, of their development, of their effect exerted on the general development and organization, then, he comes to the evolution of the Rumanian territorial-

administrative organization, to the repeated essential organizational changes carried out after the liberation, introducing the reasons and the necessity of these changes, following in this respect the motives expounded in the state measures and in the relevant party decisions.

In chapter VI the author treats the theoretical and positive-law questions of citizenship. He understands citizenship as a constitutional law relation between the state as an entity and the physical persons. Rights and obligations are due to both of them. The rights of the citizen mean obligations for the state, whereas the obligations of the citizen mean rights for the state. The author introduces and critically analyzes the views relating to the citizenship and its legal nature. He expounds the Rumanian legal regulation relating to the acquiring of nationality and to the expatriation.

The author devotes an entire title to the questions of the rights and the obligations of citizens. He writes here on the European development of this institution, on the different attitudes relating to this institution and on the legal nature of the rights and obligations in question. This title V contains the classification and the enumeration of the fundamental rights and obligations of citizens as well as the appropriate analysis of the individual cases and the revelation of their contents, too.

The last title of the book, Title VI, "State organs of the Rumanian Socialist Republic" is the longest

part of the work, containing 220 pages, while its fourth chapter dealing with the administrative organs, with the courts and public prosecutor's departments taken up only 10 pages in the book and is obviously confined only to some most essential statements of positive law. Much more comprehensively is treated the concept of state organization, the leading role of the party, the principles forming the basis of the operation and organization of the state organs. Further on, the Title contains the analysis of the Rumanian election system, emphasizing especially the role of the masses and the question of democratism. The author attributes an outstanding importance to the possibility of the revocation of representatives, being a characteristic measure of the socialist system in this domain.

In chapter III the following main questions are analyzed: the concept of the enforcement of state power, its five elements, two methods of the enforcement of state power; the Great National Assembly, the Council of State, the institution of the president of the Republic, their place and role in the system of state organs, their authorization, the mode of their establishment; the people's councils and their relation to the inhabitants, their participation in the management of the affairs of the society.

M. Lázár

BÖNISCH, R.—MOHS, G.—OSTWALD, W.: *Territorialplanung*.
Verlag Die Wirtschaft, Berlin, 1982. 288 p.

The territorial planning of social reproduction is the objective form of the life which has a continually increasing part in modern industrialized societies. Already Marx and Engels called the attention to the decisive importance the planned and proportional development of the territorial structure has for the sake of the efficiency of production and of the provision for the people's living standard.

In the German Democratic Republic the first comprehensive work on the concept and the most important theoretical perceptions and experiences to be generalized of the territorial planning has been published in 1976. This volume offered a significant

source of information both to science and practice, and, at the same time, it could be used as a substantial and up-to-date manual for students. The demands for the scientific evaluation of further experiences and new tendencies increased to a great extent. The recent edition of the work—reviewed here—touches already upon the experiences of the CMEA-countries, moreover, it contains also a comparative analysis both of the statutory provisions and the practical characteristics.

Chapter I outlines the purpose, the tasks and the bases of territorial planning. It writes about the criteria, the altering requirements and the concept

of territorial planning in the well-developed socialist society. It deals with the economic laws which have to determine the priorities of the long-range territorial planning, with the fundamental political-social factors decisively influencing the methods, contents and the flexibility of planning. The authors give the definition of the category of territorial rationalization and that of the infrastructure, emphasizing the significance of the development of the latter for the sake of the stability of economy.

This chapter deals with the territorial aspects of the social reproduction process in all spheres, domains and levels. It touches upon the mode and the frameworks of production, as well, as the investments and, the productivity. The purposes, fundamentals and tasks of territorial planning are summarized in a table, supporting the argumentation by practical examples. The concepts of "locus standi" and "field of employment" are also explained. The elements of contents and the forms of the territorial division of labour are dealt with. An illustrative example thereof is given by the table demonstrating the economic proportions of the different regions of the GDR.

The book now comes to the introduction of the territorial structure of GDR, it makes the readers acquainted first of all with the territorial organization, the administrative-territorial construction of the socialist German state. It points out that in the years following the war the disadvantageous territorial situation inherited by the GDR had to be altered by considerable efforts for the sake of the political and economic development. In the course of this work, the historically developed characteristics had to be taken into account, at the same time, however, the great plans relating to the totality of the economy had to be realized in a bold and farsighted manner. The geographical and natural characteristics determining, of course,—in addition to other important factors—the direction of development are also introduced. Then, the changing production structure is outlined in the "Bezirk"-s (districts) of the country, as well as the demographic and settlement situation of the inhabitants. All these are supported by maps and diagrams.

Chapter II treats the objective laws of the territorial structure and the trends of its development. The territorial aspects of the effect of economic laws of socialism are enumerated. The

territorial utilization criteria and the criteria of cost/expenditure are also introduced. The category of territorial proportionality is treated in details and the influence of the regularities outside the economy on the development of the territorial structure are elucidated, too. In this connection, among others, the social-political requirements are also mentioned. The considerable role of the scientific-technical progress and the dynamics, the importance of the establishments of the transport infrastructure, the qualitative elements of the labour power are emphasized.

Chapter III outlines the effect-mechanisms and the structure of territorial planning. In this connection, the authors write about the various aspects of the complex planning of territorial structure, about the unity of analyses, prognostics and planning processes, underlining the integration of the works of organs doing the different phases of planning. The authors compare the tasks of planning relating to territories and of local administrative organs in the GDR. These organs can do much for the proportional development of the territory, therefore their relevant sphere of activity should be extended in order to render possible their most efficacious work. A table shows the scheme of the regional balance-system and its relation to the preparation of investments. Finally, the chapter deals with the bases of information of the planning and with the aspects of the protection of environment.

Chapter IV treats the inferences of the planned development of the territorial production structure. Several tables containing concrete data inform the reader on the sectoral changes in the industry of the GDR, on the consequences of the arrangement of productive units of various dimensions, on their reaction upon the tendencies of the further development. Here, the connections of the territorial structure of the GDR and of the tasks of socialist integration are touched upon, analyzing comparatively the experiences of the GDR and other socialist countries.

Chapter V deals with the planned development of territorial distribution of the population, and within it, with the tasks for the education and development of labour power. The tendencies and the goals of development, the observable patterns of the migration of the population are described.

Chapter VI is devoted to the planned development of the infrastructure. The authors point to the fact that the infrastructure is a general condition and requirement of production and consumption. The development of the infrastructure of the GDR is documented by maps, the development tendencies are described. The authors emphasize that the infrastructure plays an important role in respect of the development of the socialist circumstances of life, further on, they deal with the concrete conditions of the drawing up of plans relating thereto with the alternatives of the development of the infrastructure.

The subject matter of Chapter VII is the planned development of settlement structure. This chapter treats the connection between the structural changes of production and settlement structure, the advantages and the disadvantages of increasing con-

centration, the administrative and economic aspects of the agglomeration.

Chapter VIII treats the questions of forming natural environment, the planning of the management of natural resources, first of all the problems of the utilization of arable lands.

Chapter IX introduces the economic and mathematical methods of territorial planning, the models and methods of the central calculation of the efficient division of labour forces. Chapter X, the closing chapter of the book, summarizes the future tasks of territorial researches. The volume is completed by an appendix and a bibliography. The book is a work affording good reading and being useful for the specialists of territorial planning.

M. Udvaros

Кукрус, А. (KUKRUS, A.) *Наука и управление* (Science and administration)
Valgus, Tallin, 1982. 184 p.

The Soviet legal literature regards the up-to-date analysis of the legal problems of scientific research works as an outstanding task and the expert dealing with these questions may have a choice from an ample and high-level source material. It is understandable that the most creative centre of these scientific products is the capital of the state, but it must not be neglected, that also elsewhere, especially in Leningrad, and in the different republics, respectively, there are significant scientific centres and schools. It is not a mere chance that the author of the reviewed book is active in Estonia, in a republic with essential traditions and results in scientific-technical research.

The work of Kukrus undertakes the comprehensive analysis of the system of legal-organizational conditions serving for the promotion and the stimulation of the scientific-technical progress. The first part of the book investigates the following general questions of principle: how can the scientific research work be organized and managed at all, which are the particularities of this special branch, on which principles can its management and direction be based. The second part analyzes the role, the sphere

of authority, the hierarchy, and the specific tasks of the organs and institutions having a part in the state management of science. The author investigates in details the functions and the activity of the State Committee on Sciences and Technics, the academies and the higher institutions of education (universities) in the organization and the management of research work. In this framework the author offers an exhaustive survey of the organization of research at the universities, presenting both the general model and—as an illustration—the Estonian practice. The third part treats the general organizational problems of the functioning of the research institutes which constitute the bases of research, analyzing the particularities of the research organizations of various character—and representing different phases of research—with special emphasis on the one hand, and the questions relating to the planning of the researching-developing activity, on the other hand. The fourth part—practically putting the former two parts concretely—deals with the organizational-legal frameworks and the organizational solutions of the research at the universities. The author touches upon the internal structures, the planning methods.

the questions referring to the independence and the interests of internal research units and special laboratories.

While the first four parts treat the "statics" of the research, the organizational, administrative and managerial conditions, the next three parts of the book investigate the "dynamics" of research, more simplified, the process in the course of which the results of research come into being and turn into practice.

The fifth part analyzes the general organizational-legal problems of the relations between science and production (practice), revealing both the particularities of fundamental significance and the characteristic variants of the methods of organization of the relations, and in this part the author deals with special fullness of details with the closer associations having also legal personality, such as the scientific-production associations or the educational-scientific-production associations. In this connection, the author touches upon the contractual forms which organize the transfer of new scientific-technical results, introducing both the statutory bases and the practice, the "environment" offered by the financial rules included. Even if a so-called intern licence turnover cannot be reported, there is a certain regression of the principle of gratuitousness, a more effective enforcement of the interestedness of the elaborating and transferring organization may here be observed. The comments on the concept of the so-called "new technics" in point 5.5. (pp. 102—109) may reckon with special interest. The author compares here the various conceptions pronounced in the theory and states his own point. He explains here—in a convincing manner for the reviewer—the consequences of the close connection between the complexity and the phases, and these comments—even if with another terminology—are after all very near to the so-called innovative approach becoming dominant in the Hungarian theory.

The sixth part of the book treats the problems of research contracts. It offers a proper summary of the abundant Soviet (and partly foreign) literature of this field, appreciating and criticizing it and it analyzes systematically the theoretical and practical

problems relating to these contracts. The author treats the specific subject of these contracts, the mechanism of their formation, the questions of liability, as well as the practice of research contracts of the universities. The comments on the type of research contracts are especially interesting namely those dealing with its character (is it a special form of the contract for work and materials or a self-standing type) in which respect, the reviewer is of the opinion that the attitude of the author comes near to the views having been represented earlier by him—and the analysis about the features and the consequences of liability, considerably respecting the research risk.

Finally, the seventh part of the book investigates the questions relating to the legal protection of research results. The author introduces here the special legal institutions for the protection of the results, primarily in respect of the protection of inventions, but he analyzes in a properly detailed way the applicability of copyright instruments, too, namely in the field of the protection of software. Connected with the theoretical questions, he presents the practice of the organization of the inventive and the patenting activity in the framework of the universities, not forgetting the international aspects.

The well edited, concise monography—as stated already in the introduction—has been written, indeed, not only for a narrow scientific stratum but also a wider professional circle that can read it profitably. The book is a comprehensive work of complex approach, well illustrating the function and the co-operation of different legal branches and institutions, treating the solutions of the positive law, the practice built thereon and the theoretical questions in an appropriate proportion. Its ample source material relies primarily on the Soviet literature, offering, however, some comparative survey to the necessary extent. Its analyses, valuating critics and suggestions are well-established. It gives up-to-date information on the problems and solutions of the Soviet science and practice for the specialists interested in the general and special legal questions of scientific researches.

E. Lontai

KÜPPERS, G.—LUNDREEN, P.—WEINGART, P.: *Umweltforschung—die gesteuerte Wissenschaft?* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1978. 292 p.

The authors are searching the interaction of management and science projected on the protection of environment and are of the opinion that the interaction of the management of scientific research and of the results of researches may be well demonstrated with the problems of pollution control.

The work consists of five parts.

The *first part* deals with the nature of the environmental problem, in the following order of succession: protection of nature, protection of environment and the scientific research of environment in the German Federal Republic.

The author points out that the protection of nature has old roots in the FRG. The protection of birds is especially a branch developed long ago of the protection of nature. The protection of nature appeared on various regional levels in the form of associations and unions, thus in the field of the protection of animals, the protection of landscape, hunting, fishing, tourism, as well as in the field of the biological disciplines. After 1945, the International Association of the Protection of Nature has been established. Significant organizations are the International Union for Conservation of Nature and of Natural Resources (IUCN) initiated by the UNO, and UNESCO, respectively, and founded in 1948, as well, as the World Wildlife Found (WWF) founded in 1961. The ecology and the protection of nature become more and more closely related to each other, especially in the field of sea biology, being a particularly perceptible phenomenon of the scientific foundations of the protection of nature, and there also are, however, other fields where the relations of the protection of nature and those of the science become obvious. The European Year of Nature Protection initiated by the Council of Europe may be regarded as the significant turn in the protection of nature. The European Declaration on the Protection of Nature states, among others, that the problems of the protection of nature can be solved only if "each European awakes to the consciousness of the fact, what is at stake, and feels himself personally responsible for the environment, being also his".

The protection of environment—as may be read further on—does not aim at the conservation of the

still intact nature, like the protection of nature, but turns to the field of the human civilization: to the areas touched by the silviculture and agriculture and to the technosphere belonging to the influence region of the industry. The protection of environment in agriculture has become especially significant, due to the increased application of agro-chemistry and to the appearance of its pernicious supplementary effects (the seriousness of the problem is demonstrated especially by the example of DDT).

In connection with the antecedents of the research works in the field of the protection of environment in the FRG the authors are of the opinion that the medical-hygienic protection of environment has been well developed, whereas the ecological-biological one has been poor.

The *second part* of the book introduces ecology from a science-historical perspective. First of all, the historical roots of ecology are outlined. The ecology has a history of nearly hundred years. The book introduces, how the ecology has been transformed from descriptive ecology into system-analyzing ecology. In the following, comments on the relations of the ecology, the environment and the biology are given.

The *third part* of the book deals with the raising of the problem of the protection of environment to a political level. In October 1969 the coalition government of the FRG declared officially at the first time the substantial national priority of the protection of nature and environment. In this connection the book mentions the United States where the "environmental quality" has become a primary national programme during Johnson's presidency. The Council of Environmental Quality declared 1970 the year of the protection of environment. In 1970 the National Environmental Policy Act (NEPA) entered into force, furnishing the legal bases for the science to exert influence on the direction of political processes (see, in details, in: Sprém, István and Trócsányi, László: *Külföldi környezetvédelmi jogszabályok* (Foreign legal rules on the protection of environment) Edition of the Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1975, pp. 9 et seq.). In the FRG—write the authors—in addition to the

initiative of the government, several international scientific and political activities have given an impetus to the preparation of the environmental programme. Thus e. g. the Council of Europe elaborated in 1968 the charta on water conservacy and the charta on the purity of air. In 1968, UNESCO organized an international symposion on "Man and Biosphere" (MAB). In the next year, the International Union for Conservation of Nature and of Nature Resources (IUCN) arranged an international congress in New Delhi. In respect of the launching the environmental programme of the federal government, the greatest influence was exerted by the world conference on the protection of environment organized by the UNO from June 5th to 16th, 1972 in Stockholm.

The *fourth part* treats the establishment of the environmental programme. On July 6th, 1970 the federal government took stand on the elaboration of an immediate programme (Sofortprogramm) and formed a governmental committee for this purpose. The co-ordinator of the programme works was the ministry of interior. Formally, the foundation of the sphere of authority of the ministry of interior was laid by the tasks to be done in the field of the management of water-supply, of the protection against noise and of the removal of wastage. The authors believe that the then minister of interior, *Genscher*, regarded the protection of environment as a political instrument for strengthening the power of the ministry of the interior and for the increasing of his own importance within the coalition. Therefore, e. g. FDP emphasized as a weighty requirement the consolidation of the environment-protectional sphere of activity of the ministry of interior within the coalition. The ministry of interior drafted the bill on the federal protection against immission still before the formulation of the immediate programme and considered it the first essential element of the programme.

It was obvious from the very first for the governmental committee that the immediate programme presented on September 7th, 1970 might be only the first step of the environmental programme of the federal government. Therefore, the federal government instructed the governmental committee on September 8th, 1970 to elaborate the draft of the environmental program by March 31st, 1971. From the very beginning the proportioning of

the environmental programme according to the single environmental components (air, water, earth, etc.) was contestable with respect to the spheres of activity of the individual ministries. Therefore, the analysis according to the ecological system of the environmental programme was considered. Especially the ministry of interior was at issue with the ministry of forestry and agriculture on the proper place of the protection of nature and landscape, whereas the ministry of labour claimed the membership in the governmental committee under the pretext that it played a leading role in the field of the protection against noise, vibration, fire and explosion. The ministry of transport formulated its claim by virtue of the performance of duties devolved upon it for the clean atmosphere (air) (air contamination caused by the motor vehicles). These controversies of the ministries rendered questionable for the experts whether the ministry of interior would succeed in being transformed into a structural ministry in this field. At the same time, the fact was also self-evident that the organization of research was disciplinarily structured and the division of the problems of environment protection according to the environmental components enjoyed the priority.

In the following, the authors deem the fact as one reckoning on interest that the ministry of interior strived after the establishment of an own research institute for investigating the questions of the protection of environment. This project was opposed by several ministries. The essence of the objections was the statement that the ministry of interior had the possibility to make use of the scientific-technical institutes of other ministries, therefore the establishment of an own research basis was unnecessary.

It may be learned from the book that in December 1970 the minister of interior entrusted *Picht* and other professors with giving an expert opinion on the question of the adequate structural form of giving scientific advice to the federal government and of displaying non-ministerial activity, especially in the ministry of interior in the field of research works on the protection of environment (p. 140).

The opinion represented was that the mono-disciplinary professional research work was more or less performed in the available federal and provincial institutes, and the improvement of the work

of the existing institutes, however, was proved to be necessary as against the establishment of new federal or provincial institutes. The central co-ordination organ having suitable capacity for analysis, structure investigation and for suggesting solution was, however, wanting. The institution to be established should integrate the single activities and as a new federal institute, it should not range on the side of the already existing institutes. A ministry of the protection of environment was not advocated, either, but an institution intermediating between the scientific information and the political activity was urged. The constitutional conceptions were, however, different (p. 148).

The fact can also reckon with interest, at any rate, that the research institutes supervised by different ministries devoted only 10% of their research work to the execution of governmental commissions. Their duty is in the first line to help the administrative apparatus in the drafting of bills, further, to carry out own research works primarily in co-operation with the industrial research institutes. The co-ordination of the work of the research institutes depends on the coordination between the ministries (p. 147).

Finally, with the promulgation of the Act of July 22nd, 1974 the Federal Environmental Office was established under the supervision of the ministry of interior (Bundesgesetzblatt I, 1505), the task of which is the scientific support of the federal

ministry of interior in pollution control and in the economy of wastage (p. 200).

The *fifth part* of the book gives the answer to the question raised in the introduction. The authors draw, namely, the conclusion that the political management of the research of environment by the authorities, and conversely: the submitting of scientific proposals directed towards the solution of problems can be successful only if both activities are the result of mutual conformity to each other. The interventions of "frontal" direction of the policy are ineffective, whereas the solutions produced by the "inner standards" of the science are far from the practice, consequently useless. Under such structural conditions the term of the management is the transformation of political problems into scientific research programmes and their institutionalization (p. 258). It is an essential principle that the problem-oriented research shall be separated from the basic researches of the Academy, and it must be brought into connection with them only functionally (p. 261).

The book, concentrating to the questions of the protection of environment, looks for the solution primarily of the principal and theoretical problems of the management of scientific work, it investigates more closely how the political management could utilize the scientific results as successfully as possible. The book contains extremely interesting and timely comments.

L. Trócsányi

INZITARI, BRUNO: *La moneta* (Money) (Estratto dal Vol. VI del Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia. Diretto da Francesco Galgano) CEDAM, Padova, without year, 300 p.

In the civil-law dogmatics white spots are surprisingly to be found even up to the present. Among them one can find the subject of money the practical significance of which hardly needs to be treated at great length. The special nature of money, however, have caused several dogmatical difficulties, relatively few specialists have, therefore, undertaken the monographic elaboration of this question. But if one considers how many problems are caused by money in a world of inflation, of the problems of liquidity, of defaults, it is unavoidably necessary to face its legal nature. Bruno Inzitari professor at the

Bologna University treats this subject matter in his new book.

The book begins with the definition of the concept and function of money. It is well known that both Karl Marx and Karl Olivecrona refer to the almost impossible nature of the definition of the concept. The difficulty is, however, not simply impossibility. Inzitari, surveying the problems of the development history of money—partly under the influence of Marx—analyzes the conceptual components of money starting from its function as standard of value. This analysis takes compre-

hensively into consideration the various literary opinions. The difficulties of definition are caused partly by the fact that money appears differently in the system of property laws and law of contracts, respectively.

The pieces being in circulation have lost step by step their intrinsic value and thereby they dematerialized, while, parallel therewith, the significance of money as of abstract aggregations of ideal liquidities of monetary units increased. In everyday economic life this is reflected in the fact that the meaning of wealth has undergone a change. This wealth takes more and more the form of pecuniary expectancy. In highly developed industrialized states wealth cannot be identified any more with possession. It is a mass phenomenon that people are considered rich as owners of title, as annuitants. Due to the transformation of the legal nature of money, and of money-debt, respectively, the functional usefulness of money plays an increasingly considerable role and the object of money-debt can be defined in physical-material terms more and more difficultly. Money turns more and more into a convention between the state and the subjects and this usual agreement can be manoeuvred more and more easily. The pertinent phenomena are well known: the enlargement of monetary fund, devaluation, inflation.

The second chapter of the book analyzes the effects of money as of ideal unit, on monetary circulation and payment. Together with the development of the ideal value of money, also the forms of capitalization and circulation have been transformed. The disponibility does not suppose possession. In respect of the new forms, the banks obtain a central role. The functioning of bank deposit as money has become universal. The cash turnover is superseded by the various cheques and assignments.

The traditional theory, however—especially in the German and Italian laws, in the civil codes—holds fast. This traditional theory bears the mark of the nominalist principle. The author discloses several meanings of the nominalist principle but the common feature of these meanings is that the monetary unit functions in the legal system as a mere mark (*Mark gleich Mark*).

An analysis of outstanding importance is to be found in the fourth chapter of the book. The author treats here the technique of the loss of value of the

money and the stipulations to stabilize value. It is especially interesting how the author introduces the problems resulting from the nominalism and their solution by the techniques of stability of value. He takes into consideration also the constitutional interrelations of the question.

In the traditional legal system the new phenomena produce, of course, several difficult problems. This is the case especially with the Italian dogmatics where the distinction between money and value debt, and the accomplishment of this distinction, respectively, requires great devotion. Inzitari investigates the general obligation to compensation, the preliminary costs, the problems of business liabilities and reimbursement liabilities in Italian law.

From among the stipulations of price stability value the author surveys in the sixth chapter the rate of gold, the value of gold, the solutions of gold/goods clause and indexing of goods in French, German and Italian laws. It is remarkable that the judicial practice and the legislation are in striking contrast to each other in the valuation of these clauses. At least the French legislators object to the internal indices acknowledged by the judicial practice. In Germany the courts undertake the almost impossible task to avoid the undermining of the confidence in the stability of the Deutschmark by contractual agreements, on the one hand, and of not restricting unduly the contractual freedom considered as fundamental principle of civil law, on the other hand. The Italian practice, however, seems to accept and to have accepted without any worry the protective clauses, especially the practice of the clause of gold price. Restrictions contrary to the stability of value are considered exceptional also in the Italian legislation (the law on lease rate was such one up to 1978).

Inzitari does not remain within the traditional civil-law frameworks either; if necessary, he touches upon also problems of private international law. He treats the relation between contractual money and performance-payment money. In his understanding this is a problem of risk-allocation between debtor and creditor and he analyzes the legislative and judicial solutions from this point of view.

With the problems of money the question of interests is in close connection. The Italian Civil Code (1942) has solved this problem metaphorically modelled on the "fruit". In the course of legal

history, various categories of interests have developed. They differ in the various legal systems, i. e. the typifying is accidental to a certain extent. In connection with interests for default, the concept of performance is significant, of course, therefore the author elucidates this question, too.

At the beginning of the century, European legislators when estimating the damage caused by the default of money-debt, rendered dominant a certain kind of "allowance" mentality. The legislator fixed *a priori* the interests due to the creditor. This had several reasons: the effective damage which could be traced back to the default, could be determined very difficultly, since here rather the loss of profit for want of the presence of money is characteristic; on the other hand, it was necessary to simplify the compensation procedure for ensuring the compensation of damages. In respect of the given case it is also essential that the default absorbed (included) all money-debts as a principal rule. Already in the BGB and especially since the 1920ies the endeavour has become more marked which has rendered permissible the enforcement of the compensation of effective damages exceeding the interest. This endeavour has perfected itself in the solution of the Italian Civil Code being in force even today. The speciality of the money-debt—actually the most frequent and perhaps the most significant contractual affair—can be found just here, which the contract-law, with its generalizing tendencies, is hardly inclined to recognize. Hence, it is quite understandable that Inzitari attributes a great significance to the questions of the surplus damage (*maggior danno*). In the Italian law, this surplus damage exists if e. g. the creditor is compelled to bear the additional expenses of such economic steps for want of the money due, which serve for warding off the risk of frustration of liquidity. (As a matter of fact, such money-makings are extremely expensive, and require the sale of goods at a price under market price.) The solution to the liquidity problem arising from default of

payment is—in my view—extremely instructive also for socialist economies, since—although this problem exists—the majority of the socialist legal scholars mostly passes thereover in silence instead of looking for the solutions. In addition to the Italian practice, Inzitari presents German, Swiss, Swedish and French legal solutions, too. The main ambition of up-to-date endeavours is to prevent that the default could be a profitable business for the debtor—due to the allowance character of the fixed interest, since the loss of value of the money may exceed the interests. Various index-solutions are applied and the default is specially penalized. In Inzitari's opinion, the discount rate of the central bank could serve as flexible basis for fixing the amount of debt. To all appearances, the nominalist principle has become obsolete. It is, however, preferable if the legislator would realize this fact through general legislative solutions.

As it was already mentioned, in addition to the interest for default, other interests can also play a role, such as the compensation interest. The problem is treated in the tenth chapter of the book.

An old problem for legal regulation is the question of contractual interest, more precisely, what kind of restriction (by the legislator) of these interests corresponds to the principle of contractual freedom. The application of the traditional concept of usury encounters more and more difficulties under modern financial conditions in case of so to say temporary "financial embarrassment" of rich people.

The last chapter of the book deals with the conditions, limits and securities of the interests of interests fallen due. To sum up, it may be stated that through the comparative-law treatment of an up-to-date problem Bruno Inzitari's remarkable achievement helps the reader to understand better the legal problems of money and monetary obligations.

A. Sajó

Советское трудовое право (Soviet labour law),
Kiev, 1981. 360 p.

The manual for the students of faculties of law is the work of an authors' collective under the leadership of *A. I. Protsevsy*.

The book is divided into a general and a special part, each of them consisting of several chapters.

In the first chapter of the general part the object, the methods and the system of Soviet labour law are treated. In all social-economic formations—as it may be read at the beginning of the book—there are particular social forms of work the characteristics of which are defined by the forms of ownership. The unity of the labour relations in society, however, does not preclude the differentiation in respect of the particular labour relations, thus e. g. workers and employees active in the domain of state property receive wages guaranteed by the state, whereas the remuneration of the kolkhoz members (members of collective farms) happens through the distribution of a part of the income of the collective farm among its members. The labour relations of workers and employees are regulated by the labour codes of the federative republics, whereas those of the members of collective farms are under the regulation of the statutes of the collective farms adopted on the basis of the Model-Statute of collective farms and in accordance therewith, as well as the legislation on collective farms of the Soviet Union and of the federative republics.

Further on, the authors deal with individual and collective labour relations as well as with their subjects and state—among others—that the subjects of the collective labour relations are the enterprise administration and the enterprise committee of the trade union (i. e. not the collective itself which opinion may also be found in the socialist legal literature). The authors expound that the legal basis of the individual labour relations is the labour contract whereas the legal relations established between the administration and the trade union are derivative legal relations connected to the individual labour relations, just like the accessory legal relations being established with the enforcement of material and disciplinary responsibility.

Speaking about the system of Soviet labour law, the authors expound the set of materials belonging to the general and to the special part of labour law

according to the subject of regulation. The science of labour law has a wider range as it contains also comments on the history of progress, on comparison of law and other theoretical—analytical studies.

Remarkable dissertations on the significance of the International Labour Organization can be read here, too. The authors refer, however, also to the difficulties arising for the Soviet Union in connection with the efficacious participation in this Organization.

The second chapter of the book analyzes the principles of Soviet labour law, first of all the notion of the principles of Soviet labour law. It deals among others with the right to work, to wages, to relaxation, to healthy labour conditions, to professional education and to its intensification, to the grouping in trade unions, to the participation of the workers' collectives in the management of the production and to social insurance. The obligation to the observance of labour discipline and to the protection of the social wealth falls, however, on workers.

The third chapter analyzes the sources of Soviet labour law. Here, too, first the conceptual questions are cleared up then the forms of normative acts regulating labour relations are introduced. Finally, the questions of the unity and the differentiation of labour law are dealt with.

Now, the chapters dealing with the trade unions, with the collective agreements, then with the labour relations and other legal relations being established in the field of the social organization of work follow (chapters 4 to 6).

In the special part of the book the authors deal with the labour contract (chapter 7), with the working time and the leisure time (chapter 8), with the wages and their guarantees (chapter 9), with the labour safety (chapter 10), with the discipline of labour (chapter 11), with the material responsibility of workers (chapter 12) and with the labour litigation (chapter 13).

In the Soviet Union the publishing of manuals on labour law is remarkable. The text-books establish the subject matter to be studied by the students theoretically well, providing for a solid

base also for the attaining of the material of positive law. Therefore, in case of a possible change in positive law it is not difficult to resort to the fundamentals indispensable for being familiar with

the details. The reviewed manual may be an example of manuals written in this spirit.

L. Trócsányi

JONCZYK, J.: *Zbiorowe prawo pracy* (Collective labour law) Universitas Wratislaviensis, Wrocław, 1983. 157 p.

The collective labour law is a neglected field of the jurisprudence of labour in socialist law. In Hungary, though *Andor Weltner* did a pioneering work in this respect, especially with his book entitled "The socialist labour relation and industrial democracy", published in 1962, but notable followers are not to be found. It is therefore to be welcome that a Polish expert has attempted to put into system this complex legal field.

By way of introduction the author outlines what is to be understood by collective labour relations. The worker can directly be subject only of the individual labour relation and can participate in collective labour relations only through the community, and through the trade unions, respectively. He distinguishes three kinds of collective labour relations, namely: the legal relations stipulating the working and payment conditions, the administrative-managerial legal relations and the legal relations of social services.

In the following, detailed comments are to be found on the concept of the working place. Relying on Article 3 of the Labour Code the author states that the working place may have four kinds: the enterprise, the co-operative, the state organizational unit and the social organization. They can be united into two groups. The enterprise and the co-operative are namely units performing social-economic tasks, in their field the main role is played by the socialized sector, whereas the state-organizational units and the social organizations perform social-political duties. The working place is represented by the leader of the working place towards the collective and he acts for the working place in compliance with the principle of the one-man management—as may be read further on. The author deals with the organization of the working place in details, as well as with its independence depending on definitive conditions, with the social

character of the working place and with the organizing tasks of the working place.

Analyzing the legal concept of the collective of the working place, the author refers to the provisions of the Labour Code according to which the collective of the working place accomplishes the production-economic tasks of the working place, as well as it co-operates with the management in the performance of the tasks in connection with meeting social and cultural demands of the working people. Consequently, the collective of the working place has well-defined rights and obligations. The leaders of the working places are obliged to create conditions which render possible for the collective to enforce its rights. The character of the collective of the working place is determined also by the type of the working place. Therefore, the most complete regulation of the status of the collective is achieved in respect of the state enterprise, whereas with regard to the other working places no detailed regulation can be found.

In general, the collective of the working place does not act directly but only through its organizations. They are, in the first place, the trade unions and the self-governing organs of the working place. The party organizations, the youth organizations and the different associations are of similar character. The author deals with the labour-law subjectivity of the collective separately. In his opinion the collective is "sovereign" in the field of the labour relations, but without its organizations, however, it is incapable of action.

In the chapter on trade unions primarily the legal status of the trade unions is treated. After the introduction of the historical antecedents the author outlines the 1980—1981 temporary phase of the trade unions, then he deals with the Trade Union Act of October 7th, 1982 in details. He analyzes the essence of the freedom of trade unions, comprising

among others the freedom of trade-union associations, the freedom of the establishment of different trade unions, the independence of trade unions, the self-government of trade unions. The book treats minutely the tasks of trade unions, to which the protection of the rights and the interests of working people, the contribution to the promotion of social productivity of work, the participation in the management belong. After the description of the organizational structure of trade unions the author finally deals with the subjectivity of trade unions.

The participation of the working people in the framing of the rules of labour law also belongs to the collective labour relations. Here, the author proceeds generally from the characteristics of the legal regulation, then he comes to the explanation of the principle of the assistance of working people in the regulation of labour law. As for the legal forms of the assistance, they are as follows: the assent of the collective, the approval by the self-governing organs, the proposal for the issue of normative acts, and consultations relating to the normative acts. The sense of this institution becomes evident if the starting point is the aspect of obligations. They are, as follows: taking position in a positive or a negative direction with the issue of normative acts, then, following the issue, the participation in their realization. Connected therewith are the comments of the author on the background legal norms and on the individual and stereotype models

The self-governing organs of the working people are special institutions of Polish labour law. In this connection the author treats especially the self-governing organs in the enterprise in details.

The meeting of social, welfare and cultural demands of the working people is also a subject matter of collective labour law. The obligation to provide for them requires several measures being primarily of pecuniary nature. The author introduces the relevant rules of the Polish law in details.

The last chapter of the book deals with the settlement of organizational and collective legal

disputes. These comments may count on special interest since labour law speaks on this question only laconically or not at all in the majority of socialist countries. The author outlines the main cases of the organizational legal disputes in 1980—1981 and introduces the rules of the settlement of the collective legal disputes according to the Polish law in force. He mentions separately the right to strike.

The style of the author is very interesting. He groups in each chapter the questions and problems which have not yet become crystallized under separate points; thus he mentions in connection with the labour relation the dispute on the conception of the labour relation; in connection with the working place he emphasizes the notion of the working place and the organizational questions; as for the collective, the place of the collective in the process of association of the working people is a much discussed question; with the trade unions the problem of pluralism and of the unity of trade unions deserves attention; with the participation of working people in the framing of labour law norms the questions of consultations on the drafts of normative acts are debated, in connection with which the author raises the question whether all these mean a reality or a fiction; as regards the self-governing organs of the working people the author draws the attention to the difficulties in connection with their co-operation; related to the meeting of welfare, social and cultural demands of the working people the problem of the unity of labour law is brought up in the opinion of the author; whereas in connection with collective disputes the author attempts to elaborate the theoretical model of the strike (the way of regulation of the right to strike; who is the subject of the right to strike; the contents of the regulation; the restriction of the exercise of the right to strike; legal sanctions).

The book of the Polish labour jurist, well known also in Hungary, means a valuable source for those dealing with labour law. Its theoretical comments can especially count on interest.

L. Trócsányi

LOUSSOUARN, Y., BOUREL, P.: *Droit international privé*
Dalloz, Paris, 1978. 867 p.

The authors try to touch upon all aspects of the subject matter; in their work they take into consideration the changes that occurred in the recent years in the field of private international law as well as the development observable in the international legislation, in the legal literature and in the legal practice.

In the chapters under the main title "Introduction" perhaps the most interesting and the most general ideas relating to the subject matter are to be found. Among others, comments on the following subjects are readable: the problem of delimitation, i. e. the field of the private international law, theses accepting the restricting attitude; the concept of the conflict of laws; conflicts in the jurisdiction and the definitions connected with them; the concept of the foreigner. According to the definition of the authors, private international law is the totality of rules applicable in international relations in case of natural and juristic persons. In the opinion of the authors—in accordance with the prevailing French view—the following items belong to the range of private international law: the questions of the conflict of laws, the conflict of jurisdictions, the status of foreigners and nationality. The authors also expound the German attitude, according to which the private international law comprises only the conflict of laws, whereas in the opinion of some Anglo-Saxon authors and a number of former French authors it includes the conflict of jurisdictions too. According to other opinions, the problem of the status of foreigners also belongs here.

A separate chapter deals with the sources of the private international law. In the framework thereof the authors treat the questions of the statutes, the legal practice and the doctrine, on the one hand, and the international legal sources, on the other hand. Analyzing the nature of the private international law, they investigate whether this is international law or internal law and whether the private international law is the institution of the constitutional law or that of the civil law.

In the book the method of the private international law is also analyzed and in this connection the authors come to the conclusion that it makes use of a double method: the procedure related to the conflict of laws and the procedure of the regulation of substantive law.

Subsequently, the book is divided into two parts, within which the material is grouped according to titles—sometimes sub-titles—and chapters. Part I comprises the questions of the conflicts rules, whereas Part II those of the substantive legal rules. Under the first title of Part I the authors expound the general theory of the conflict of laws, including among others the historical development of the conflict of laws, the character of conflicts norms, the changes of the conflicts method. Further on, the authors analyze the application of the foreign legal rule, the concept of public policy in the private international law, the fraud of law, etc. Under the second title of Part I, "Application of general rules", the authors deal with the question how the law of contracts and the law of property, as well, as the general principles relating to the conflict of laws analyzed under the first title are applied in the field of the personal legal status.

In Part II of the book the authors deal with substantive norms under three titles. The questions outlined under the first title are: the common competence rules, the immunities, the exequatur and the regulation of agreement level.

Under the second title the questions connected with the general theory of nationality, especially the rules stating French nationality are treated

The third title analyzes the legal status of natural and juristic persons, especially that of trade companies.

The authors—both of them are university professors—have written a significant work which can count on the interest of everybody who needs the knowledges of the private international law.

M. Lázár

Der Alkoholiker. Alkoholmißbrauch und Alkohol kriminalität (Edited by: Szewczyk, Hans), Jena, 1979. 298 p.

The volume contains 27 articles, six of them written by the editor, whereas some articles are the results of the collective work of several authors. The material can be divided into six subject matters. The authors are criminalists and medical specialists of the European socialist countries. From the introductory part the idea may be emphasized that the struggle against alcoholism shall be started with the proper establishment of the conditions of development in the childhood.

In the first chapter dealing with the consumption of alcohol and with its misuse, the author treats the increase and the propagation of the consumption of alcohol in the society. The diagrams show the extent of the consumption of alcohol in different countries in the period between 1962 and 1970.

The second chapter introduces the results of empirical research in certain regions of the GDR, and with some families, respectively, then, the author deals with the alarming propagation of taking drugs among the children, with the alcoholism of juveniles and with its effects. According to the investigations, alcoholism has a considerable part in the destruction of families due to divorce.

The third chapter investigates a crucial question, misuse of alcohol and crime, from various points of view. To give examples, the following

articles are to be mentioned according to titles: "Crimes committed by juveniles and adults under alcoholic effect", "Investigation of the process of adults becoming alcoholic", "Reasons of alcoholism and conditions of its emergence—problems of the social deviance", etc.

The fourth chapter contains articles analyzing the normal and abnormal states of drunkenness. Related thereto are the questions of expert opinions on drunkenness, such as the degree of inebriation, its effect, pathological inebriation, alcoholic psychosis, the defence of insanity, the case of the perpetrator putting himself under alcoholic effect intentionally in order to commit a crime.

The papers to be found in the fifth chapter deal with the evaluation of the statements of witnesses and perpetrators, if these persons are in an alcoholic state, and acquired their observations in such a state, respectively. The mode of the consumption of spirits, the degree of drunkenness, etc. are taken into consideration.

Finally, the sixth chapter treats the prevention of alcoholism, the methods of its medical treatment. Among others, it investigates the past of alcoholism, retrospectively, and its future, perspectively.

M. Lázár

KASER, M.: *Das Römische Privatrecht. II. Abschnitt, Die nachklassischen Entwicklungen, 2. Aufl. mit Nachträgen zum 1. Abschnitt. Rechtsgeschichte des Altertums im Rahmen des Handbuchs der Altertumswissenschaft, 10. Abt. 3. Teil, 3. Bd. 2. Abschnitt.* C. H. Beck, München, 1975. XXX + 680 p.

The work published in the second edition introduces the characteristics and the development of the postclassical Roman law. The large-scale work of Max Kaser is the direct continuation of the monumental opus treating the archaic, preclassical and classical Roman law, published in 1971 similarly in the second edition.

Introducing postclassical Roman law a serious methodological question arises. The basis of the

problem is that the works of the jurists of the principate generally did not survive in their entity in an authentic manner. On the strength of the Justinianian codification—this is the typical—the writings of the jurists of the age in question are known only fragmentarily, practically in a mutilated form. This fact led a considerable part of Romanists since the turn of the century to the contestation of the originality of a respectable part

of the sources. Beseler considered essentially the entire *Digesta* interpolated. The separation of the so-called "facinora Triboniani" from the classical text resting often on desultory basis rendered in the long run the basis of the entire classical Roman law uncertain, rootless. The direct consequence thereof was that also the postclassical Roman law did not have certain, more or less well drawable limits. Kaser who is to be considered one of the Nestors of the international doctrine of Roman law, has chosen already in the first edition of his work—and this is his great desert—from the point of view of textual criticism the sound attitude free of the exaggerations of "Interpolationenjagd". This absolutely deliberate, well-judged opinion built on solid bases marks also the second edition of his work. Moreover, in one respect the author goes beyond his opinion declared nearly two decades earlier.

Kaser proceeds from the fact that the so-called jurist's law means some kind of *ius controversum*. Consequently, a solution related to a definite unsettled question, appearing in several *Digesta*-fragments cannot be absolutely divided into a response of the classical age and into a so-called tribonianism since among the responses of the jurists of classical age solutions contradictory to each other may occur—moreover, they occur quite frequently. The fundamental reason of the difference follows from the case-centric attitude of the Roman jurists oriented to the concrete *casus*.

As a result of the analysis of the sources being more differentiated than previously, Kaser deems some institutions—at least in an embryonic form—as already belonging to the sphere of the classical law. Thereby the domain of the postclassical-Justinianian law becomes somewhat narrower. He does not attach such a great importance to some stylistic marks, like he did earlier. A part of the sources becomes in this way—at least on the whole, as regards its sense—of classical origin. A further essential problem of the work dealing with the postclassical law—although this belongs primarily to the problems of evaluation—is the judgment of the vulgar law (Brunner), and the vulgarism, respectively. Kaser abstains from the pejorative judgment of the vulgar law, and of the vulgarism (as a kind of a stylistic tendency), which fact is a significant positivity of his work. As the refutation of the attitude denying the existence of the vulgar

law, he refers to the fact that in the Roman Empire the unofficial legislation, i. e. the legislation on not-state level had a rather considerable role and, thus, some kind of vulgarization—and this is true especially in case of an Empire losing much of its central power—is unavoidable. Therefore, the vulgar law cannot be considered the degeneration of the Roman legal system or an erroneous legal practice. It is the vulgar law and not the classical law which indicates the law adequate to the requirements of the practice of this period.

The traditions and the role of the classical law were on the wane not only in the parts remote from the centre of the Empire but its influence reduced considerably in the capital itself. A clear proof thereof is that traditional dogmatics are wanting in the Constantinian laws. Hence, the vulgarism is the attribute not only of the legal practice—imperial judicature included—but also of the legislation. Even the fact that the literature of the classical law (a considerable part of which was revised at the beginning of the postclassical age) is known also in the investigated age, does not alter this statement. The *lex citationis* as well as some other sources (Fragmenta Vaticana, Gaius Veronensis, Epitome Gaii, etc.) prove the formal survival of the classical law, which is characteristic to all probability only of the practice of higher fori. But this formal survival of the classical law does not mean a survival in a clear form but actually a survival loaded already with the elements of the vulgar law.

In the opinion of Kaser, the concept of the vulgar law is much more complex than to mean the erroneous, unsound application of an effective legal system. This interpretation of the vulgar law prevents us from regarding it as some kind of "shoreless" concept and not only as a concept concerning thus a definite period of Roman law. A definition of the vulgar law differing from this one—i. e. the comparison only with the practice—involves namely the risk that this concept would refer to some kind of incorrect, inadequate application of the legal rules of all ages.

The work of Kaser comprises the postclassical law extending until the legislation of *Leges Romanae Barbarorum* when considering the Western part of the Empire and until the Justinianian codification when treating the law of the Eastern part. The work does not comprise the analysis of the law of the Egyptian papyri and does

not treat the par excellence Byzantine law, either. As the author points out in the preface, the treatment and analysis of the said legal material is the task of other works (first of all of the works of the IRMAE series). Where, however, in his opinion it seems to be absolutely necessary and useful, there he refers to the relevant papyri as well as to the *Basilica-scolia* helping to analyze the Justinianian law.

The grand manual of Kaser comprehending the postclassical law is a reliable, thorough work based

on the evaluation of many-sided investigations. This work, having a well-proportioned construction, containing indices of subjects and sources as well as an ample and systematized bibliography, will be the indispensable manual for the doctrine of Roman law, and for civilists interested in Roman law, as well.

G. Hamza

APATHY, P.: *Animus novandi*. Das Willensmoment beim römischen Schuldenerneuerungsvertrag. 1975. Springer-Verlag, Wien–New York, Linzer Hochschulschriften, Bd. 9. 286 p.

The book of the excellent professor of Roman law in Linz—which is at the same time his habilitation work—has chosen a highly complex subject for elaboration. The will concerning the novation of an obligation, the *animus novandi* is connected with the most discussed, often really conflicting questions of the relation *verba-voluntas*. The *novatio* occurs namely mostly in the form of a *stipulatio*, that is a formal transaction, occasionally, however, also in the form of the *dotis dictio* (D.46.2.31.1. Venuleielus) and the litteral contract.

As the author emphasizes in the introduction of his work, the interpretation of the real will of the parties obtains an important role just with the transactions attached to formality. In the doctrine on Roman law several theories developed in connection with the so-called will theory. Until the early years of our century the so-called objective theory was considered dominant (e. g. Partsch) which denied the significance of *voluntas* in respect of the law of the classical age. The so-called subjective theory, attached mainly to the name of Riccobono, which attributed great importance to the intention of the parties already in respect of the classical law, moreover, that of the later preclassical law, cannot completely overshadow the objective theory. It is characteristic of the literary dispute between the representatives of the two theories that Pringsheim who considered previously the *animus* a category endowed with legal relevance only by the Byzantine jurisprudence, acknowledges later the significance of the will also in respect of the classical law. As a

result thereof he regarded originally also the *animus donandi* as the product of the Byzantine will theory and he modified his attitude only subsequently. In the question of *animus novandi*, however, he maintained even henceforward his original opinion denying the classicity of this category. In a special way, however, Pringsheim indirectly contributed in effect to the at least partial acknowledgement of the classicity of *animus novandi*. In his opinion namely the “*id quod actum est*” appearing at first with Servius is an important instrument of the development leading from “*verba*” to “*voluntas*”. This perception is of decisive importance since it proves that will and declaration cannot be sharply delimited from each other in the transaction. The “*id quod actum est*” referring to both the subjective and the objective elements of the transaction—of course, also the novation—is in many respects a substitute, moreover, a counterpart of *voluntas* (i. e. the will theory which takes never shape in a sterile form) becoming dominant in postclassical law and with Justinian, that has nothing in order to use this complex category. This “*id quod actum est*” can also be interpreted as a particular construction of Roman law referring to the fact that in Roman law the transactional will and the transactional declaration were not rigidly separated. Hence, “*id quod actum est*” is suited to provide—at least in principle—a framework for *animus novandi* just in respect of the classical age.

The *voluntas*, the *animus novandi* has great significance in the frames of *novatio* for the very

reason because actually this makes a distinction between the novation of the obligation realized in the form of the *stipulatio* and the guarantee realized similarly in the form of a *stipulatio*. The fact namely whether the old debt (liability) stands further on—i. e. the matter is the guarantee—or it ceases—i. e. it comes to the *novatio*—is decided just by the will of the parties the interpretation of which is provided for by the “*id quod actum est*” already in the classical age. The question of delimitation, however, comes up—as referred to by the author citing Wacke—also in case of *legatum per donationem* subject to conditions, when the inheritor burdened with bequest promises to the *legatarius* the meeting of his liabilities. Here the question may arise whether the matter is a case of *novatio* or that of a *cautio legatorum servandorum causa*. The case develops similarly with the *cautio iudicatum solvi*, too. The complete lack of the subjective element does not follow from the fact that the classical attitude does not consider the *animus novandi* expressly the condition of *novatio*—Ulpianus traces back the termination of the previous obligation to the establishment of the new obligation (“*ita nova constituitur, ut prior peremittitur*” D.46.2.1. pr.). The subjective approach of the law of Justinian (Inst. Inst. 3.29.3.)—namely regarding *animus novandi* as a condition of novation—cannot be completely without precedents. Some of the authors dealing with *novatio* (Salpius, Lübtow, Bonifacio) deny the classicity of *animus novandi*. On the other hand, other authors (first of all Voçi) regard the *animus* as an inevitable condition of *novatio* even in respect of the preclassical age. It is characteristic for the strengthening of the positions of the view in favour of the classicism of *animus novandi* that Kaser refers already to the “classical roots” of *animus novandi* in the second edition of his manual.

Apathy states on the strength of a thorough analysis of the sources that the terms appearing in the Digesta—“*hoc (id) agere, ut novetur*”; “*novandi (novationis) causa*” and “*novandi animo*”—are to be found already with the classical jurists. The term “*novandi (novationis) causa*” is especially to be stressed because the originality of it is beyond the shadow of a doubt. However, even in case of *animus novandi*—in the time before the Justinianian compilation—*interpolatio* may be stated undoubtedly only in case of one source (D.24.3.66.2. Iavolenus). A specific feature of the *novatio* is that

the text referring to the *animus* is of relatively late origin. The “*animus novandi*” as well as its synonyms are to be found at the earliest with Neratius and somewhat later with Pomponius. The reason of it is in the opinion of Apathy that the question of the distinction of *novatio* accompanied by the change of the debtor from the guarantee form with a subsequent *sponsio* appeared only in the classical age. A part had therein the practice of the *schola Proculiana* which—as referred to by Gaius (Inst. Gai. III. 78.)—separated the two forms from each other. In this way the subsequent promise of the guarantor of *sponsio* did not suppose the repetition of the promise of the main debtor.

In the opinion of the author, the purpose of *animus novandi* is in most cases the change in the debtor's position. Investigating the meaning of *animus novandi* as well as its synonyms, he emphasizes that in the different ages it was not the same. With the classical jurists, the *animus novandi* refers here and there to the effect of *novatio* terminating the old obligation, and in other places to the establishment of the new obligation. The meaning of *animus novandi* becomes uniform with the compilers. With them namely the *animus novandi* refers exclusively to the effect of *novatio* terminating the old obligation is independent of the declaration of the intention of *novatio*. The Justinianian *animus novandi* is therefore necessary in addition to the establishment of the new obligation also for the termination of the old one. Keeping in view both the classical and postclassical-Justinianian phases of the Roman law, the meaning of *animus novandi* cannot be restricted merely to the intention to terminate the old obligation, as done by the authors taking into consideration exclusively the Justinianian so-called *reform-constitutio* (C.8.41.8.) and Justinian's *Institutiones* (Inst. Inst. III. 29. 3a.). At the same time, Apathy points out that in addition to the subjective elements, the *novatio* has objective components (the postulate of *idem debitum* and of *aliquid novi*), too.

The relation of the subjective element (*animus novandi*) and the objective component (*idem debitum*—*aliquid novi*) is different in the classical age and in the postclassical-Justinianian law. The *animus novandi* as the category defining the *causa stipulationis* is less significant than the objective components and is therefore not dominant in the classical law. The postclassical age, on the other

hand, attributes the decisive role to the subjective element insofar as it abandons considerably the postulate of *idem debitum*. As for the Justinianian law, it unambiguously attaches importance to *animus novandi*, i. e. the subjective element, because it separates with *novatio* effect the obligation terminating from the establishment of the obligation.

Apathy builds up his conclusions in an inductive way, never starting from preconceptions, analyzing

the sources thoroughly and in a many-sided way. In addition, he takes always into consideration the results of the ample old and novel literature. His work rich in ideas, having clear-cut conception, divided not according to ages but according to subject matters, is of fundamental significance for the jurists interested in the *novatio*.

G. Hamza

BOORSTIN, DANIEL J.: *An American Primer*. The New American Library, New York, 1978. 1056 p.

This volume contains the most important documents on the evolution of political history, constitution and law of the North American continent, with commentaries of 83 prominent historians, publicists, politicians—among others Samuel Éliot Morrison, Henry Steele Commager, Arthur Schlesinger, Clinton Rossiter, Allan Nevins, Richard Hofstadter, James McGregor Burns and Hans J. Morgenthau.

In his introductory commentary, Daniel J. Boorstin points to the fact that the investigator of the history, politics and law has to wait several decades before being able to appraise with suitable objectivity the events considered to be milestones of the history, the personalities famous in their days, the characteristic features of the age. The historians may complain about the irony of the life which results in case of each generation in that they do not hear what the dead statesmen wanted to tell in their days, but what the living generation wants to hear. The task of the historian, the politician and the jurist is to help distinguish the real voice of the historical past from the echo rising from us. The living and unchangeable documents explained in the past and explain today many things. With few exceptions, the documents are published in this volume in full extent.

The first document is the "Mayflower Compact" written in the days when the ship transporting the settlers approached the coasts of the New World on November 11th 1620. In this covenant the settlers coming from Leyden but being mostly English, laid down the rules of their future life in the "microcosm" of the ship and of the future

colony. Even the founders of other American colonies took over and imitated several times this Compact.

The religious-political intolerance, the bigotry were taken along over the sea. The puritan settlers protected themselves against the different outer and inner political pressures by witch-hunt, by the persecution and the physical destruction of people of other opinions. From this time it remained the plea of Mary Easty, an accused witch who set her innocence, her honesty against the accusations striking today as absurd of her impeachers.

The next document to be considered a milestone is the Declaration of Independence drawn up by Thomas Jefferson in two weeks, and amended in 16 points on the basis of the criticism of Franklin and Adams. This document contains the progressive ideas of the age of enlightenment and revolutions, among others "inalienable right to live liberty and pursuit of happiness" "which is recognized by the Declaration as being superior to all and the respect for which is assigned as the primary task of the state. This is emphasized also by President George Washington in his first speech delivered on the occasion of his inauguration.

Thomas Jefferson exhorted to the brave and confident development of the federal and republican ideas, and this is reinforced by the essay of Henry Adams on the American revolution. The motivation by Chief Justice John Marshall in the case "M'Culloch v. Maryland" goes into the meshes of the relation between federal and local administration, of the questions of taxation, in which he advocated the superiority of the Union against the

particular interests. The volume calls the opinion of chief justice Marshall "The summit of Anglo-Saxon legal reasoning."

Emerson appreciates the genius of Burns, Goethe, Carlyle also through their character. His friend, Thoreau is a revolutionary spirit. He writes the arguments of the citizens' disobedience, the relation of man to the state, which—in his opinion—renders the passive resistance possible. The ideas of Thoreau were accepted also by Mahatma Gandhi and Martin Luther King—as pointed out by the essay following the document.

Elizabeth Cady Stanton urged the reform of the divorce law in 1861 and although her proposal was rejected, it launched, however, the process of development of modern family law, and—which is perhaps more important—caused radical changes in the public mentality concerning marriage, family, divorce.

The exploration and the cultivation of the endless lowlands lying west of the Mississippi were decisively promoted by the Homestead Act which rendered for millions of have-nots possible to receive lands from the uncultivated territories being in federal property. The Act was opposed with might and main by the southern oppositionists, but in the end, however, it was accepted and remained in force until 1934.

With "no malevolence towards anybody", moreover, with resolution and with belief in the truth, with the wisdom of a statesman, in his speech delivered on the occasion of his second inauguration for President Abraham Lincoln set about healing the wounds of the split country, about reinforcing the democratic institutions.

Andrew Carnegie formulated the Credo of the capitalist in his essay entitled "Economy". He recognizes that the modern society is unable to develop in a rigid cast-system, he emphasizes the importance of technical progress, considering, however, class distinctions to be questions of fate.

The paper by chief justice Oliver w. Holmes—perhaps the most outstanding American Chief Justice besides Marshall—under the title "The path of the Law." is a significant document giving food for thought. In his sentences written on the relation, the limits and the tasks of morality and law the following statement is also to be found: "The rational survey of law is partly a survey of history".

Towards the turn of the century the lands of the Wild West have become inhabited, in the towns the rich and the poor lived their different, separate lives. The insufficient town administration, the corruption increased the misery and despair of the inhabitants of big cities. The journalists Lincoln Steffens and Jacob Riis pointed to the intolerable situation in warnings of dramatic force and raised the question: "Do we, Americans really want to have a good government?"

Although Theodore Roosevelt pronounces that "Not a single dollar should be paid which is not earned the honest way", this remains a pious wish and an electoral promise ever since. The American way of modern government is not a kind of a comprehensive program inspired with social feeling, corresponding to the taste of Populist candidates and resulting in salvation either, but it is the confirmation of the regime of the monopoly capital against the labour movement becoming more and more radical, against the frequently discontented masses of farmers becoming partly impoverished and against the progressive part of the intellectuals. Herbert Hoover—in his speech on American individualism—emphasizes enterprising spirit against collectivism, refuses centralization and preaches the necessity of the further consolidation of self-government.

The volume publishes from the years following the world-wide economic crisis the speeches of Franklin D. Roosevelt, the dramatic letters of Albert Einstein written to President Roosevelt, the reflection on the single and undivided world of Wendell Willkie written during the war.

A highly interesting and characteristic document is the decision of the Supreme Court in the case *Brown v. Board of Education of Topeka*, which—far from being unanimous—approves the racial integration in the school. The speech of President Johnson on the right to voting reflects the civil-rights struggles of the fifties and the sixties: the right to voting was effectively granted to the coloured population hundred years after the Civil War.

Although several essential documents are not to be found in the volume—e. g. on the American labour movement, on the trade-union legislation, etc.—it can however, be considered a valuable and significant selection.

M. Udvaros

STÜHLER, H-U.: *Die Diskussion um die Erneuerung der Rechtswissenschaft von 1780–1815*. Schriften zur Rechtsgeschichte, Heft 15, Duncker-Humblot, Berlin, 1978. 245 p.

The author—as he writes in the introduction of his book—undertakes essentially the elaboration of a double subject-matter. Partly, he follows the discussion on the renewal of jurisprudence beginning with the appearance of Johann Stephan Pütter (1757) and coming to an end with the foundation of the Historical Legal School in 1815. On the other hand, Stühler investigates whether the view, considered dominant in the jurisprudence, according to which Savigny would be the reformer of the modern jurisprudence is correct or not.

According to the view regarded almost as *communis opinio* (thus e. g. Erik Wolf, Karl Larenz, Wesenberg, Kunkel, etc.) the publication of “Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft” (1814) is a milestone in the history of jurisprudence. Stühler refers with good reason to the fact that the entire German jurisprudence of the 18th century is relegated to the background due to the activity of the representatives of the Historical Legal School. Moreover, the estimation of the whole century—as for the results of the jurisprudence—is influenced by the valuation of the Historical Legal School. Concerning the estimation of Savigny's oeuvre, the discussions run primarily on such questions whether his activity comes nearer to the romanticism or to the following of classical traditions, and whether his attitude to history was influenced by Herder or by Schelling to a greater extent. Until now no such work appeared in the literature which chose as its subject for analysis the relation between Savigny and the discussion on the renewal of jurisprudence lasting from 1780 to 1815. The omission of the investigation of this relation is regrettable—Stühler points out—for this would be very useful in elucidating whether the great jurist may really be regarded as the founding hero (“Gründungsheros”) of the German jurisprudence.

The discussion being essentially of methodical nature and lasting nearly 35 years was brought about by the thesis still unambiguously accepted by Christian Wolff and his followers, which is exclusively for the justification of the deductive method. The task of the new jurisprudence is the alloyage of the philosophical and the historical

methods. At the turn of the 18th and 19th centuries the matter was not only that the deductive method should be replaced by a method resting on philosophical and historical bases, but its task was also to emancipate the positive jurisprudence against the natural-law conception of the 18th century. The author analyzes the works of theoretical significance by the jurists working in the age in question.

The works of jurists writing in the period in question bear generally the title either “Encyclopedic und Methodologie der Rechtswissenschaft” or “Einführung in das Studium der Rechtswissenschaft”. The author values first the activity of Savigny. He states that with Savigny the contrast between the Historical Legal School and the non-historical school cannot be considered well-founded. Criticizing the natural-law doctrine of the 18th century, Savigny forgets—states the author—that this doctrine cannot be regarded as dominant in the 19th century. The statical and material natural-law system represented by Christian Wolff and his followers is replaced to an ever increasing extent by the relative, hypothetical and historical natural-law system created by the representatives of the Göttingen School (Pütter and Reitemeyer). This new natural-law doctrine gives up being “timeless” and offers a free way to the requirement of historicism, too. At the same time, this tendency is also characterized by not claiming any more the requirement of the closed system. The argumentation on the basis of “natura rerum” as well as the general principium obtained in an inductive way, from the positive law have an increasing role. Stühler refers also to the fact that even before Savigny also others (thus Gustav Hugo and Anselm Feuerbach) passed severe judgment on the statical, material natural-law system. Stühler points out that Savigny does not exclusively place the natural-law school under the title of the “ungeschichtliche Schule” but deems into this category also the historical-philosophical direction marked by the names of Thibaut and Anselm Feuerbach. Consequently, Savigny does not make difference in an adequate manner, whereby the credit of his valuation is considerably weakened.

Stühler refers to the fact that the majority of jurists (thus Seidensticker, famous representative of the Elegant Jurisprudence, Pütter, Reitemeyer, Hugo and Hufeland, as the representatives of the Göttingen School, as well as Wenck, Rudhart, Mühlenbruch, Zachariä, Thibaut and Anselm Feuerbach who belong to the historical-philosophical school) does see that the jurisprudence came to a crisis at the end of the 18th century. Only the representatives of the natural-law systematical direction insist on the "status quo" i. e. refuse the necessity of reforms. It follows therefrom that even before Savigny many jurists recognize the necessity of the alteration. Consequently, it is not Savigny who played the pioneering role. On the other hand, it is Savigny who deserves credit for the interpretation of law. The jurists of the end of the 18th century and of the early years of 19th century know only two kinds of interpretation, namely the grammatical (philological) and the logical interpretations. The systematic interpretation method is generally unknown.

The author states that around 1815 there are essentially two great schools opposing each other. One of them is the Historical Legal School, the other the historical-philosophical direction having been established already earlier. Both tendencies have mansided relations to the Göttingen School. The reason thereof is that the jurists of the Göttingen School were the first who recognized the critical situation of the jurisprudence. Stühler emphasizes the common features connecting the two schools. further on, the author deals with the jurists whose activity had some effect on Savigny. He states that Justus Möser, the statesman of Osnabrück whose

philosophical, legal and political views can be followed in Savigny's oeuvre, made a great impression on Savigny. Further, August Wilhelm Rehberg exercised an influence on him who was a famous opponent of the code Napoleon and, in general, emphasized the historicity of law. Analyzing the impression made by Gustav Hugo on Savigny, Stühler stresses that just the struggle of Gustav Hugo against the material natural-law conception renders unnecessary for Savigny the theoretical "settlement" with this doctrine.

In sum, it may be stated that the book of Stühler is a valuable contribution to render a more reliable opinion about Savigny. It should be pointed out that the originality of the ideas of Savigny is not at all influenced by the fact that the famous representative of the Historical Legal School relied in several respects on the works of his predecessors. The value of his activity is not reduced either by the fact that it was not only him who underlined the necessity of the reform of jurisprudence. It is, however, another question that—and in this respect one must definitely agree with the author—the life-work of Thibaut and of Anselm Feuerbach must not be on the wane behind the oeuvre of Savigny. The fact that Savigny should not be regarded by all means as the "Gründungsheros" of the German jurisprudence, does not at all influence the "opulentia Savignyana". The book of Stühler analyzing cautiously also the works of the already forgotten "small masters" may rightly reckon with the interest of the scientists of legal history, Roman law and legal theory.

G. Hamza

GARDNER, J. A.: *Legal Imperialism*. University of Wisconsin Press, Madison, 1980. 400 p.

The book offers a scientific, thoroughly documented historical survey on the role of the American jurists in the legal assistance rendered to Latin-America and analyzes the models applied by these jurists.

The "legal and developing activity" of the jurists of the United States has already begun in the fifties in Asian and African countries as well. Both the

diplomatic service of the United States and private organizations helped this process intended to be established for the education of pragmatical young jurists striving after the solution of problems, but, in fact, the aim was the import of American legal models and administration of justice.

After a decade came disillusionment. Since the American lawyers often started to fulfil their tasks

with imperfect knowledge on third world countries this mission was reduced to failure from the very first, or had only a negligible success. Jurists educated by the Americans became known not as champions of western democracy but as protectors of the status quo and those of the oligarchs and autocrats. James A. Gardner, the author of the book has worked for ten years in various divisions of the Ford Foundation, thus he has a first-hand information on the question.

In the introductory part, the book expounds the legal material and the methodology the jurists of the United States tried to render into the unstable political-legal ground of the undeveloped countries "with the vehemence of a missionary". First of all, they wanted to "strengthen" the local legal education and legal structure in the countries of Latin America—Costa Rica, Brasil, Chile, Colombia and Peru. Such distinguished American organizations participated in these activities as the American Bar Association, the Ford Foundation, the Peace Corps established in the time of the Kennedy administration, as well as several excellent universities: Harvard, Yale, Stanford, Columbia, to enumerate only a few ones. Several millions were spent on the "legal missionaries", as well as on the ambition that numerous jurists of the third world study or receive post-graduate schooling at the universities of the United States.

In the next chapter the author treats the particular American activist's attitude of the "decade of development", i. e. the sixties. This attitude and the developing activity itself were obviously prompted by the cold-war ideology, and, admittedly or unadmittedly, the main purpose was to throw obstacles in the way of socialism in the developing countries. The author points to the fact that the expanding great economic and military powers tried in all ages to force also their legal system upon other peoples, explaining this endeavour by a mission to civilize. He mentions the example of the Roman Empire and the examples of the Spanish and the British colonizers and those of Napoleon. He refers to the fact that in 1963 René David recommended the French Civil Code to the African countries. Already Montesquieu pointed to the fact that the transfer of law is the team-work of cultural and political factors and the same is true also in our age. Gardner

distinguishes between direct and indirect transfer, the latter being undoubtedly the more complex and more cautious one.

The third chapter surveys the attempts of the early years, primarily the idea according to which "the American jurist must render service to the community of the world", as formulated by chief justice William Douglas.

The fourth chapter deals with the revision of the early programmes and with the difficulties arisen. The fifth chapter treats the different phases of the American assistance rendered to the Latin American legal education. It points to the fact that the Latin American legal traditions go back to the 16th century, the legal cultures of Salamanca and Coimbra having expanded during the centuries. The reforms of legal education required in the middle of the 20th century did not thus actually demand the uncritical acceptance of Anglo-Saxon law since its roots were missing in the South American continent.

In Brasil, the greatest and perhaps the most important Latin American country, the American legal assistance strived after the re-organization of the legal structure as well as the entire legal life more or less according to the American model. Corresponding to the extremely complex and contradictory political, economic and social situation, such a "transplantation of law" was condemned to failure in Brasil from the very first.

In Chile, in the more and more radical political atmosphere of the sixties, it was still more obvious that these efforts aim, after all, at the establishment of the American influence centres. The legislation of the Popular Unity government fully refused the further possibility of these efforts. In 1973, following the military coup, the liberal American lawyers and other jurists who represented in some degree the idea of the "constitutional state", left Chile disillusionedly.

The book treats also the American efforts in Colombia, then, it tries to outline the reasons of the failure and makes proposals concerning new experiments more cautious than hitherto. The book is completed by an ample index and the explanation of the notions.

M. Udvaros

BIBLIOGRAPHIA

HUNGARIAN LEGAL BIBLIOGRAPHY

1984, 1st PART¹

ВЕНГЕРСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

1984, 1-ая ЧАСТЬ¹

Books of Reference

Справочные издания

Scientific Records — Сборники статей

A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és jogtudományi karának actái. 24. köt. Szerk. a kar tudományos bizottsága. [A címlapon] Acta Facultatis Politico—Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös

¹ Edited by Lajos Nagy and Katalin B. Veredy. This bibliography contains legal works of Hungarian authors issued as monographs in Hungary between the 1st of January and the 30st of June 1984, material of periodicals (articles) and studies published in collective works.

The material for the period 1945—1965. is resumed in the following publication: *Bibliography of Hungarian legal literature. 1945—1965.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 315 p.

The material published from the 1st of January, 1966 is currently processed half-yearly in the *Acta Juridica*, beginning with the Tomus 8, 1966. Nos 3—4.

Periodicals processed in this bibliography: *ÁI* 1—5/1984.; *ÁJ* 3/1983. [1984.]; *AJurid.* 3—4/1983. [1984.]; *JK* 12/1983. [1984.], 1—5/1984.; *MTud.* 1—5/1984.; *Társadalomkutatás* 4/1983. [1984.], 1/1984.; *TSZ* 1—5/1984.

Abbreviations of periodicals and other abbreviations see in the *Acta Juridica*, Nos 1—2 of 1972.

Collective works processed in this bibliography and their abbreviations:

ELTE Acta. 24. köt. = A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és jogtudományi karának actái. 24. köt. Szerk. a kar tudományos bizottsága. [A címlapon] Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Tomus 24. Red. Commissio scientiae studiorum facultatis. Bp. ELTE Soks. 1982. [1983.] 457 p.

Kauszer-émlékkönyv. = Kauszer Lipót emlékkönyv. Szerk. *Ádám Antal — Benedek — Ferenc — Farkas József.* [Memorial volume of Lipót Kauszer.] Pécs, Pécsi Szikra ny. 1982. 182 p. /*Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs* publicata 10./

nominatae. Tomus 24. Red. Commissio scientiae studiorum Facultatis. Bp. ELTE Soks. 1982. [1983.] 457 p. Bibliogr. a jegyzetekben. — Eng. summary.

Kauszer Lipót emlékkönyv. Szerk. *Ádám Antal — Benedek Ferenc — Farkas József.* [Memorial volume of Lipót Kauszer. Юбилейное издание, посвященное творчеству Каузера Липота.] Pécs,

Pol. elj. füz. 12. = A szocialista polgári eljárásjog továbbfejlesztésének kérdései. Demokrácia — felelősség hatékonyság. Szerk. *Névai László.* [Problems of further development of the socialist civil procedure. Collections of studies. Democracy — responsibility — efficiency.] Bp. ELTE Soks. 1983. 301. XX p. /*Polgári eljárásjogi füz.* 12./

¹ Библиографию составили *Л. Надь — К. Б. Вереди.* Настоящая библиография содержит в себе самостоятельные юридические издания, материалы опубликованные в сборниках за время с 1 января до 30 июня 1984.

Материал от 1945 до 1965 гг. опубликован: *Bibliography of Hungarian legal literature, 1945—1965.* [Библиография венгерской юридической литературы, 1945—1965 гг.] Bp. Akadémiai Kiadó, 1966. 315 p.

Библиография материала, появившегося с 1 января 1966 г., публикуется последовательно по полигодиям в журнале *Acta Juridica* начиная с № 3—4 томе 8, 1966 г.

Разработанные журналы: *ÁI* 1—5/1984.; *ÁJ* 3/1983. [1984.]; *AJurid.* 3—4/1983. [1984.]; *JK* 12/1983. [1984.], 1—5/1984.; *MTud.* 1—5/1984.; *Társadalomkutatás* 4/1983. [1984.], 1/1984.; *TSZ* 1—5/1984.

Сокращения журналов и другие сокращения см. в журнале *Acta Juridica* в № 1—2 1972 г.

Разработанные сборники и их сокращения:

ELTE Acta. 24. köt. = A budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és jogtudományi karának actái. 24. köt. Szerk. a kar tudományos bizottsága. [A címlapon] Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Tomus 24. Red. Commissio scientiae studiorum facultatis. Bp. ELTE Soks. 1982. [1983.] 457 p.

Pécsi Szikra ny. 1982. 182 p. /Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata 10./ — Bibliogr. passim. Dt. Zusammenfassung.

A *szocialista* polgári eljárásjog továbbfejlesztésének kérdései. Demokrácia — felelősség — hatékonyság. Szerk. *Névai László*. [Problems of further development of the socialist civil procedure. Collections of studies. Democracy—responsibility—efficiency. Вопросы дальнейшего развития социалистического гражданского процессуального права. Демократия — ответственность — эффективность.] Вр. ELTE Soks. 1983. 301, XX p. (Polgári eljárásjogi füz. 12.) Bibliogr. a jegyzeteken.

Bibliographies — Библиография
Books — Книги

Állam- és jogtudományi bibliográfia. 1980—1981. Összeáll. *Nagy Lajos — Balázné Veredy Katalin*. [Bibliography of Hungarian legal literature. 1980—1981. Библиография по вопросам государства и права 1980—1981 гг.] Вр. Országgyűlési Könyvtár Soks. 1983. 353 p.

A magyar állam- és jogtudományi irodalom bibliográfiája. 1983. 2. [köt.] Összeáll. *Nagy Lajos — Balázné Veredy Katalin*. [Bibliography of the Hungarian legal literature. 1983. Vol. 2. Венгерская юридическая библиография. 1983 г. Том 2.] Вр. Országgyűlési Könyvtár Soks. 1984. 185 p.

Articles — *Статьи*

Hungarian legal bibliography, 1982. 2nd part — Венгерская юридическая библиография, 1982. часть 2. [Ed.] *Nagy Lajos — Veredy Katalin*, [B.] AJurid. 3—4/83:487—499.

Kauszer Lipót tudományos és egyéb irodalmi munkáinak jegyzéke. Összeáll. *Ádám Antalné*. [A list of Lipót Kauszer's scientific and literary works. Список научных работ и иных литературных произведений Липота Каузера.] — *Kauszer-emlékkönyv*. 181—183.

Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungaricae, 27, 1985

I. Theory of State and Law
I. Теория государства и права

Articles — Статьи

ANTALFFY György: Jog — politika. [Law and politics. Право и политика.] ÁI 3/84:193—203.

PESCHKA Vilmos: Gondolatok a jog sajátosságáról. [Thoughts on the peculiar nature of law. Об особенностях права.] JK 12/83:739—744.

RÁCZ A[ttila]: Control of norms and law-application. [Вопросы контроля правоприменительных органов за законностью правовых норм.] AJurid. 3—4/83:387—401. — Русск. содерж.; Rés. franç.

SAJÓ András: Van-e ugrás a jogban? [Jumps in the law. Есть ли скачок в праве?] JK 5/84:237—240.

SZALMA József: A jogcím (kauza). [The title. Юридическое основание.] JK 3/84:161—165.

SZILÁGYI Péter: A jogi felelősségi viszony alapkategóriái az NDK jogirodalmában. [Basic categories of legal liability relationship in the legal literature of GDR. Основные категории правовой ответственности в юридической литературе ГДР.] = ELTE Acta. 24. köt. 1—40.

VARGA Cs[aba]: From legal customs to legal folkways. [От правовых обычаев до народных обычаев в области права.] AJurid. 3—4/83:454—459.

II. State Law. Constitutional Law
II. Государственное право

Books — Книги

Joó Rudolf: Nemzeti és nemzetiégi önrendelkezés, önkormányzat, egyenjogúság. [Autonomy, self-government and equality of rights of nations and nationalities. Самоопределение, самоуправление, равноправие национальностей.] Вр. Kossuth Kiadó, 1984. 260, [6] p. — Bibliogr. passim. (Napjaink kérdései.)

Articles — Статьи

Az alkotmány módosításáról [1983. évi II. tv.] és az országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásáról szóló [1983. évi III. tv.] törvény. [The Parliament debate of the Act on the amendment of the Constitution (Act II of 1983) and on the Act on the election of the members of Parliament and of the councils (Act III of 1983). Изменение конституции и выбор депутатов Парламента и советов. Закон № II и № III от 1983 г.] *ÁI* 2/84:97—131.

VIHARI Ottó: Alkotmányozás és gazdaság. [Constitutional regulation and economy. Конституционное регулирование и экономика.] — Kauszer-émlékkönyv. 59—69.

BODNÁR Zoltán: A jogalkotás és a jogforrási rendszer kérdései az Állam és Igazgatásban. [The problems of legislation and the system of legal sources in the periodical "Állam és Igazgatás". Вопросы правотворчества и источники права в «Государстве и Управлении.»] *ÁI* 2/84:166—174.

DEZSŐ Márta: A magyar választási rendszer 1983. évi reformja. [The 1983 reform of the Hungarian election system. Реформа венгерской избирательной системы в 1983 году.] *JK* 4/84:177—182.

DOMÁNY András: Új tanácstörvény Lengyelországban. [New law on the councils in Poland. Новый закон о советах в Польше.] *ÁI* 3/84:226—230.

DOMÁNY András: Új vonások a szejm működésében és a bírósági rendszerben Lengyelországban. [New features in the operation of the Sejm and the judicial system in Poland. Новые черты в деятельности Сейма и в судебной системе Польши.] *JK* 1/84:52—56.

[*Ezerkilencszáznyolcvanharmadik*] 1983. évi II. törvény az Alkotmány módosításáról. [Szöveg.] [Act II of 1983 on the amendment of the Constitution. Text. Закон № II от 1983 г. об изменении Конституции. Текст.] *ÁI* 2/84:132.

[*Ezerkilencszáznyolcvanharmadik*] 1983. évi II. I. törvény az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról. [Szöveg.] [Act III of 1983 on the election of the members of Parliament and of the councils. Text. Закон № III от 1983 г. об выборе

депутатов парламента и советов. Текст. *ÁI* 2/84:133—146.

KUKORELLI István: Az állampolgári alapjogok jelentősége a jogalkotásban. [Importance of citizens' rights in the legislation. Значение прав граждан в законодательстве.] *ÁI* 4/84:289—299.

TAKÁCS Albert: A miniszteri felelősség a miniszterek számára megállapított feladatok tükrében. [The ministerial responsibility from the aspects of the tasks of a minister. Ответственность министра в свете установленных для министров задач.] *ÁI* 1/84:11—23.

VARGA Csaba: Az államhatalmak szétválasztása: ideológia és utópia a politikai gondolkodásban. [The division of state power: ideology and utopia in the political thinking. Разграничение властей: идеология и утопия в политическом мышлении.] *ÁI* 1/84:83—90.

III. Administrative Law III.Административное право

Books — Книги

Hungarian Patent Act (Act II of 1969) modified by law decree No. 5 of 1983 of the Presidium of the Hungarian People's Republic completed with the execution decree thereof. Закон № II от 1969 г. о патентах, измененный и дополненный Указом № 5 от 1983 г. Президиума Государственного Собрания ВНР с постановлением об исполнении Закона.] Вр. OMIKK háziiny. 1983. 53 p. /Patent and Law Office for International Affairs./

A lakásügyi jogszabályok magyarázata. Szerk. Timoránszky Péter. [Commentary of the legal rules on housing. Комментарий к жилищному законодательству.] Вр. Népszava Kiadó — Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1983. 496 p.

Ungarisches Patentgesetz (Gesetz Nr. II von 1969) über den Schutz von Erfindungspatenten geändert durch die Rechtsverordnung Nr. 5 von 1983 des Präsidialrats der Volksrepublik Ungarn mit der Durchführungsverordnung ergänzt. [Hungarian Patent Act (Act II of 1969) modified by law decree No. 5 of 1983 of the Presidium of the

Hungarian People's Republic completed with the execution decree thereof. Закон № II от 1969 г. о патентех, измененный и дополненный Указом № 5 от 1983 г. Президиума Государственного Собрания ВНР с постановлением об исполнении Закона.] Вр. ОМІК ну. 1984. 52 р. (Patent and Law Office for International Affairs.)

ZSIGA László: Közalkalmazottak munkajogi kézikönyve. Lezárva: 1983. jún. 30. [Public servants' labour law manual. Closed: June 30, 1983. Справочник о государственных служащих. До: 30 июня 1983 г.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1983. 743 р.

Articles — Статьи

BARTKE István — FERENCZI József: Pályázatok a területi tervezés és a tanácsi gazdaság tervezésének korszerűsítésére. [Competition for updating territorial planning and the planning of council administration. Конкурс по усовершенствованию территориального планирования и планирование хозяйствования советов.] АІ 5/84:393—400.

BÉK Ágnes: Családvédelem a helyi tanácsok szakigazgatási szerveinél. [Protection of families by the special organs of the local councils. Защита семей в деятельности отраслевых органов совета.] АІ 5/84:423—432.

ВОКОР Pálné — KULCSÁR Dezső: A tanácsok településfejlesztési tevékenységének pénzügyi helyzete. [The financial background of the activity of the councils concerning settlement development. Финансовая основа деятельности советов по развитию территории.] АІ 5/84:401—411.

CSEFKÓ Ferenc: A vonzáskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései. [Economic and public administrative problems of the agglomerations. Экономические и административные вопросы агломераций.] АІ 5/84:474—479.

DOBOSI Attila: Néhány észrevétel a helyi tanács jogalkotásának jellegéről. [Remarks on the character of legislation of the local councils. Некоторые замечания о характере правотворческой деятельности местных советов.] Társadalomkutatás 4/83:82—94.

DUNAY Pál: A kormányzati irányítás hatékonyságának növelése. [Increasing the efficiency of governmental management. Повышение эффективности управленческой деятельности правительства.] JK 2/84:70—73.

DUNAY Pál: A kormány és a parlament az európai szocialista államokban. [Government and parliament in the European socialist countries. Правительство и парламент в европейских социалистических государствах.] АІ 1/84:1—10.

DUNAY Pál: A kormány és a jogalkotás az európai szocialista államokban. [Government and legislation in the European socialist countries. Правительство и правотворчество в европейских социалистических государствах.] JK 12/83:755—761.

FÁBIÁN Erik Istvánné — BUZÁS Lajos: A gyermek- és ifjúságvédelem helyzete, fejlesztésének további feladatai. [State of the protection of children and adolescents and further tasks of its development. Положение охраны детей и молодежи дальнейшие задачи его развития.] АІ 4/84:350:359.

FARKAS Károly: A településközpontok tanácsszerveinek és intézményeinek vonzáskörzetet szervező tevékenysége. [The organizing activity of the council organs and institutions of the community centres concerning their agglomerations. Деятельность организующая органов совета населенных пунктов и агломерацию их учреждений.] АІ 2/84:175—184.

FÖLDI András: A lakossági szolgáltatóipar jogi fogalmáról. [About the legal concept of the service industries for population. Правовое понятие института обслуживания населения.] = ELTE Acta. 24. köt. 344—373.

FRITZ Éva: Meditáció a gazdaságról. [Meditation on the economy. Размышление о хозяйстве.] = ELTE Acta. 24. köt. 302—323.

GAJDÓCSI István: Társadalmi összefogás a települések fejlesztésére. [Society-level cooperation to develop the settlements. Общественное сотрудничество за развитие населенных пунктов.] АІ 5/84:385—392.

GÁSPÁRDY László: Az államigazgatási eljárások tartamának rövidítése de lege ferenda — polgári eljárásjogi közelítésben. [Shortening the time-limits of administrative procedures *de lege ferenda* from the point of view of civil procedure. Сокращение сроков административного процесса *de lege ferenda* — с точки зрения гражданского процесса.] *ÁI* 4/84:369—376.

HALMAI Péter: Az integráció és a vállalati önállóság gazdaságelméleti összefüggéseiről — az agrár-ipari szféra példáján. [About the economy-theoretical relations between the integration and the self-reliance of undertakings—on the case in point of the agrarian-industrial sphere. Экономические аспекты интеграции самостоятельности предприятий — теоретическая взаимообусловленность — на примере агро-промышленной.] = *ELTE Acta*. 24. köt. 324—343.

HOLLÓ András: Az államigazgatás ügyészi felügyeletének szabályozása a szocialista országok jogalkotása tükrében. [The regulation of the prosecutor's control over public administration as reflected by the legislature of the socialist countries. Регулирование прокурорского надзора за деятельностью административных органов в свете законодательства социалистических стран.] *ÁI* 5/84:433—445.

HORVÁTH Gyula: Egy korai szocialista területi gazdaságirányítási intézmény. [An early socialist territorial institution of economic management. Об одном раннем институте социалистического территориального управления хозяйством.] *ÁI* 1/84:36—45.

HORVÁTH Imre: Döntések kockázatának emberi tényezői a tanácsigazgatásban. [Human factors of the decision risks in the council administration. Человеческие черты в риске принятия постановления в управлении советов.] *ÁI* 4/84:338—349.

JENEI László: A tanácsi igazgatás korszerűsítéséről. [The modernisation of the council-level administration. Совершенствование управления советов.] *ÁI* 3/84:270—276.

KALAS Tibor — KOVÁCS Miklós: Az egységes tanácsi épületnyilvántartás koncepciója. [The concept of the uniform of registration buildings by the councils. Концепция единой регистрации зданий советами.] *ÁI* 3/84:212—223.

KAJTÁR István: 20. Nemzetközi közigazgatás-és jogtörténeti konferencia. [Veszprém, 1983. aug. 23—26. The 20th International Conference on Public Administration and Legal History. Международная конференция по публичной администрации и Истории правовых Наук.] *ÁI* 3/84:277—279.

KATONA Géza: Közterület-felügyelet a fővárosban. [The supervision of public areas in the capital. Надзор за местом общего пользования в столице.] *ÁI* 2/84:147—155.

KILÉNYI Géza: A közigazgatástudományi kutatásokról. [Researches in public administration. О научных исследованиях по публичной администрации.] *ÁI* 5/84:446—458.

KISS György: A városossá-nyilvánítások főbb tapasztalatainak elemzése matematikai-statisztikai módszerekkel az 1970-es évtizedben. [Analyzing the principal experiences of declarations into cities in the seventies by mathematical-statistical methods. Основные итоги градостроительства (признания поселков в качестве городов) в 70-х годах — математический и статистический анализ.] = *ELTE Acta*. 24. köt. 81—111.

KOLESZÁR István — MILE István — SOÓS Ágnes: Korszerű gazdálkodási szervezeti formák a tanácsi gazdaságban. [Modern economic administrative and organisation forms in the economic activity of the councils. Современные организационные формы хозяйствования советов.] *ÁI* 1/84:77—84.

LÓRINCZ Lajos: A kormányzás rendszerének és módszereinek változásai a fejlett tőkés országokban. [The changes of the governmental system and methods in the developed capitalist countries. Изменения системы и методов правления в развитых капиталистических странах.] *ÁI* 1/84:46—60.

LÓRINCZ Lajos: Career system in public administration. [Карьерная система в государственном управлении.] *AJurid.* 3—4/83:371—385. — Русск. содерж.; Rés. franç.

MADARÁSZ Tibor: Az általános államigazgatási funkciók a szocialista szervezetek igazgatásában. [General state management functions in the management of socialist organizations. Общие государственно-управленческие функции при управ-

лении социалистическим организациям.] = EL-TE Acta. 24. köt. 41—80.

MISI László: Lenin az irányítás és az ellenőrzés néhány kérdéséről. [Lenin's views on certain problems of management and control. Ленин о некоторых вопросах управления и контроля.] *ÁI* 4/84:330—337.

MÜLLER György: A hulladékok elleni védekezés jogi-igazgatási eszközeiről. [On the legal-administrative means of the protection against waste matter. О правово-административных средствах защиты от отходов.] *ÁI* 1/84:24—35.

MÜLLER György: A tanácsok céltársulásairól. [On the special-purpose associations of the council. Соглашения местных Советов о выполнении совместной деятельности.] *JK* 4/84:182—188.

PALKOVICS Éva: Joghatékonyág és egészségügy. [Legal efficiency and public health. Эффективность правового регулирования и здравоохранение.] *Társadalomkutatás* 1/84:118—126.

PERSÁNYI Miklós: A környezetvédelem közgazdasági, jogi eszközei — és a politikai gyakorlat. [Economic and legal means of the protection of environment and political practice. Экономические и юридические средства защиты окружающей среды — и политическая практика.] *TSZ* 2/84:71—78.

PILLÉR A[ndrás] — TAMÁS A[ndrás]: The principal traits of Hungarian nuclear power legislation. [Основные характеристики закона ВНР об атомной энергии.] *AJurid.* 3—4/83:431—445.

RÓSA Dezső — TÖRŐCSIK Frigyes: A tanácsok kezelésű utak nyilvántartásának korszerűsítése. [Updating the registration of the roads managed by the councils. Усовершенствование регистрации дорог, под ведением советов.] *ÁI* 3/84:242—249.

SOLTÉSZ István: Helyzetkép az ifjúsági parlamentek után. [Situation report after the Youth Parliament meetings. Настоящее положение после заседания парламентов молодежи.] *ÁI* 1/84:61—68.

S[PRÉM] I[stván]: Az 1983. évi országos államigazgatási és igazságügyi ifjúsági napok. [National public administration and jurisdiction youth forum

in 1983. Всевенгерские дни молодежи администрации юстиции за 1983 г.] *ÁI* 5/84:459—472.

SULYÁK István: A tanácsok¹ és szerveik jogi képviselője. [Legal representation of the councils and their organs. Правовое представительство советов и их органов.] *ÁI* 4/84:300—310.

SÜKÖSD Ferenc: Nemzetközi konferencia „A vonzaskörzetek gazdasági és közigazgatási kérdései”-ről. [International conference on the “Economic and public administrative problems of agglomerations”. Международная конференция по теме: «Хозяйственные и управленческие вопросы населенными пунктами, прилегающими к городам».] *JK* 2/84:123—125.

SZABÓ Lajos: A hatósági együttműködés jelentősége a magánkezdeményezés megítélésében. [The importance of the co-operation of authorities in judging private initiatives. Значение ведомственного сотрудничества в подложке частной инициативы.] *ÁI* 3/84:258—269.

SZAMEL Lajos: Jogalanyiság az államigazgatási hatósági jogviszonyban. [Problems of legal personality in legal relations with administrative authorities. Вопросы правосубъектности в административно-правовых отношениях властного характера.] = *Kauszer-emlékkönyv.* 139—152.

SZENDREI Géza: A szabálysértési végrehajtás tanulságai. [Consequences of the execution concerning petty offences. Уроки, извлеченные из исполнения наказаний за административно-уголовные преступления.] *ÁI* 4/84:324—329.

SZENTPÉTERI István: Az igazgatás határai, társadalmi ellenőrzésének problémái. [The limits of administration and the problems of social control. Пределы управления и проблемы социального контроля за ним.] *JK* 12/83:744—754.

TATAI Zoltán: A szocialista községpolitika. [The socialist policy for villages. Социалистическая политика развития сел.] *ÁI* 5/84:412—422.

TRÓCSÁNYI László, ifj.: A művelődésügyi igazgatás minisztériumi irányításának változásai az elmúlt évtizedekben. [Changes in the ministerial administration of culture in the last decades. Изменения управления народным просвещени-

ем, происшедшие на уровне министерства за последние десятилетия.] *ÁJ* 3/83:434—453. — Rés. franç.; Русск. содерж.

IV. Financial Law IV. Финансовое право

Books — Книги

Finances of enterprises. Publ. Secretariat of the Ministry of Finances. Финансовое управление на уровне предприятий.] Вр. Hungarian Banknote Print. 1983. 42 p. (Public finance in Hungary 13.)

Articles — Статьи

HIDAS János: A nem szocialista országokkal való gazdasági együttműködés pénzügyi jogi eszközei. [Financial law means of economic cooperation with non-socialist countries. Финансово-правовые средства экономического сотрудничества с не-социалистическими странами.] *JK* 5/84:269—276.

V. Civil Law V. Гражданское право

Books — Книги

CSANÁDI György: Polgári jog. Egyetemi tankönyv. [Civil law. University textbook. Гражданское право. Учебное пособие для вузов.] Вр. Tankönyvkiadó, 1984. 476 p.

SÓLYOM László: A személyiségi jogok elmélete. [Theory of the personal rights. Теория личных прав.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1983. 343 p. Bibliogr. 335—343.

SÓLYOM László: Die Persönlichkeitsrechte. Eine vergleichend-historische Studie über ihre Grundlagen. [The personal rights. A comparative historical study on its bases. Личные права. Сравнительно-исторический анализ их основы.] Вр. Akadémiai Kiadó — Köln, Neumanns, 1984. 227 p. Bibliogr. 219—227.

Articles — Статьи

BIHARY Tibor: Három különböző termékfelelősségi jogi rendszer vázolata. [Outlines of three different systems of liability for products. Схемы трех различных правовых систем ответственности за продукцию.] *JK* 2/84:113—118.

DOMÉ Györgyné: A gazdasági társulások kodifikációs kérdéseihöz. [Problems of codification concerning economic associations. К вопросам модификации норм, регулирующих деятельность хозяйственных товариществ.] *JK* 5/84:241—251.

EÖRSI Gyula: Változatok a sérelemdíj témájára. [Variations to the fee for damages. Вариации на тему «компенсации за обиду».] *ÁJ* 4/83:513—526. — Rés. franç.; Русск. содерж.

FARKAS József: A polgári jog és a polgári eljárásjog néhány határkérdése. [Certain boundary problems of civil law and civil procedure. Некоторые вопросы смешных проблем гражданского и гражданско-процессуального права.] = *Kauszer-emplékkönyv*. 71—82.

FELKAY Andrásné — KISS Daisy: A személyiség védelme és a bírói gyakorlat. [The protection of personality and the judicial practice. Охрана личности и судебная практика.] *JK* 1/84:8—15.

FÖLDES Iván: A gazdasági társulások szervezeti formáinak jogi szabályozása. [Legal regulation of structural forms of economic associations. Правовое регулирование организационных форм хозяйственных товариществ.] = *Kauszer-emplékkönyv*. 83—97.

GYERTYÁNFY Péter: Ellentmondások és változások korunk szerzői jogában. [Contradictions and changes in contemporary copyright laws. Противоречия и изменения в авторском праве нашего времени.] *JK* 2/84:65—69.

HARMATHY Attila: Szerződés — tervezés — gazdasági szerkezet. [Contract, planning and economic structure. Договор — хозяйственная структура.] *ÁJ* 3/83:335—358. — Rés. franç.; Русск. содерж.

JOBBÁGYI GÁBOR: Személyiségi jogok — egészségügyi szerződés. [Personality rights — health contract. Личные права — договоров здравоохранения.] JK 1/84:15—27.

NÉMETH János: A személyhez fűződő jogok védelme számítógépes adatfeldolgozás esetén. [Protection of personal rights in computerised data processing. Защита прав личности при электронной разработке сведений.] = Polg. elj. füz. 12. 131—143.

SÁNDOR Tamás: Kártérítés hibás teljesítésért a német és a svájci jogban. [Liability for faulty performance in the German and Swiss law. Возмещение убытков за ненадлежащее исполнение в германском и швейцарском праве.] AJ 4/83:592—645. — Rés. franc.; Русск. содерж.

SÁRÁNDI Imre: A mezőgazdasági termelészövetkezetek szerződésai. [The contracts of agricultural procedure's co-operatives. Договоры сельскохозяйственных производственных кооперативов.] = ELTE Acta. 24. köt. 159—196. —

SÁRKÖZY Tamás: Új jogi személy-elméletek Nyugat-Európában. [New theories on legal persons in Western Europe. Новые теории о юридических лицах в Западной Европе.] JK 4/84:189:199.

SZABÓ Imre: A polgári jog néhány elvi kérdése. [Some theoretical problems of civil law. Некоторые принципиальные гражданского права.] AJ 4/83:493—512. — Rés. franc.; Русск. содерж.

TAKÁTS Péter: A szabványszerződések jogi alapkérdései. [Basic legal problems of standard form contracts. Основные правовые вопросы стандартных договоров.] AJ 3/83:359—384. — Rés. franc.; Русск. содерж.

TAKÁTS Péter: Az I. NSZK-magyar gazdasági jogi konferencia. [The first GFR-Hungarian conference on economic law. Veszprém, October 3—8, 1983. Первая конференция специалистов ФРГ и ВНР по хозяйственному праву.] JK 4/84:229—232.

TAMÁS Lajos: A jogi személy tanának fejlődése. [Development of the theory of juridical legal persons. Развитие учений о юридическом лице.] = Kausser-émlékkönyv. 153—163.

VI. Labour Law VI. Трудовое право

Books — Книги

BOGYAY Géza: Vállalati munkajogi kézikönyv. 9. átdolg. kiad. Lezárva: 1983. jún. 30. [Handbook of labour law for enterprises. 9th rev. ed. Closed: June 30, 1983. Справочник о предприятиях о трудовом праве. 9-е доп. и перераб. изд. До: 30 июня 1983 г.] Bp. Közgazdasági és Jogi K. 1983. 450 p.

NAGY László: The socialist collective agreement. Transl. J. Szabó. Социалистический коллективный договор.] Bp. Akadémiai Kiadó, 1984. 257 p. Bibliogr. 253—257.

A társadalombiztosítási jog kézikönyve. 1—2. köt. Szerk. Kurucz Béla. [Manual of the law of social insurance. Vol. 1—2. Справочник по вопросам социального страхования. Том 1—2.] Bp. Népszava Kiadó, 1983. 702, 415 p.

Articles — Статьи

NIGRINY Elemér: Személyiségvédelem a munkaügyi eljárásban. [Protection of personality in labour procedure. Защита личности по трудовым делам.] = Polg. elj. füz. 12. 277—281.

VII. Family Law VII. Семейное право

Articles — Статьи

FICZERNÉNÉ SIRKO Alexandra: A család intézménye az újabb szovjet jogalkotásban. [The institution of family in the latest Soviet legislature. Институт семьи в новейшем советском законодательстве.] JK 1/84:47—51.

PÁLL József: A házastársi vagyontársaság és a tulajdonközösség. [Joint property of spouses and joint ownership. Общее совместное имущество супругов и вопросы общей собственности.] = Kausser-émlékkönyv. 127—137.

VIII. Land Law
VIII. Земельное право

Articles — Статьи

KEVY Ferenc: A földvédelem szabályozásának egyes kérdései. [Some problems of regulation of the protection of land. Некоторые вопросы регулирования защиты земель.] *ÁI* 3/84:250:257.

KORONCZAY Miklós: A személyi és magánföldtulajdon, valamint a tartós földhasználat néhány kérdése. [Some problems of the personal and private property of land and the long-term usage of land. Личная и частная собственность на землю, и некоторые вопросы прочного землепользования.] *ÁI* 1/84:69—76.

TANKA Endre: Az állami földtulajdonból eredő illetmény-földhasználat különös jogcímei. [Special rights of the employment-band use of land based on the state property of land. Особенности правового основания правомочия по землепользованию, вытекающего из государственной земельной собственности.] *JK* 2/84: 86—95.

IX. Law of Co-operatives
IX. Сельскохозяйственное право

Books — Книги

On the Hungarian co-operative movement. — The Act on cooperatives — Act III of 1971 — of the Hungarian People's Republic. О венгерском кооперативном движении. — Закон № III о кооперативах ВНР.] Вр. Szövorg Print. 1983. 67 p. (National Co-operative Council.)

A termelőszövetkezeteket érintő fontosabb jogszabályok és irányelvek. Szerk. Zsohár András. Lezárva: 1983. okt. 31. [Main legal rules and directives on the agricultural cooperatives. Closed: October 31, 1983. Основные законы и руководящие постановления о деятельности сельскохозяйственных кооперативов. До: 31 октября 1983 г.] Вр. Népszava Kiadó, 1984. 252 p.

Articles — Статьи

DOMÉ Györgyné: A mezőgazdasági termelőszövetkezetek gazdasági tevékenysége. [The economic activity of agricultural cooperatives. Хозяйственная деятельность сельскохозяйственных производственных кооперативов.] *JK* 1/84:1—8.

VÁGÓ László: A szövetkezetek állami törvényességi felügyelete. [The supervision of the co-operatives from the aspect of state legality. Государственный надзор за законностью кооперативов.] *ÁI* 3/84:231—241.

X. Criminal Law. Criminal Sciences
X. Уголовное право. Вспомогательные науки уголовного права

Articles — Статьи

ERDŐSY Emil: Az arányosság elve a veszélyeztetés büntetőjogi megítélésénél. [The principle of proportionality in the criminal judgment of endangerment. Принцип пропорциональности при уголовно-правовой оценке угрозы.] *JK* 3/84:125—128.

FENÉR Lenke: A beszámíthatóság fogalmának gyökerei az angol, amerikai és ausztrál büntetőjogban. [The origins of the concept of accountability in the British, American and Australian criminal law. Корни понятия вменяемости в английском, американском и австралийском праве.] *ÁJ* 3/83:424—433. — Rés. franc.; Русск. содерж.

FERENCZ Zoltán: Potenciális bűncselekményhelyzet és prekriminalitás: a bűncselekmény-szituáció előzményei. [Potential situation for the perpetration of a criminal act and precriminality as antecedents of a crime situation. Потенциальная ситуация преступления и прекриминальность: предпосылки ситуации преступления.] *JK* 3/84:134—139.

FÖLDEVÁRI József: Az új Btk. a gyakorlatban. [The new Criminal Code in practice. Новый Уголовный Кодекс в практике.] = *Kausser-emlékkönyv.* 99—114.

HORVÁTH Anna: A felelősség differenciálásának tendenciája a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelmében. [Trends of differentiation of responsibility in the protection of social property under criminal law. Тенденции дифференциации ответственности в уголовно-правовой охране общественной собственности.] *ÁJ* 3/83:385—423. — Rés. franç.; Русск. содерж.

KIRÁLY T[ibor]: Das Strafrecht und die Garantien. [The criminal law and the guarantees. Уголовное право и гарантии.] *AJurid.* 3—4/83:293—310. — Русск. содерж.; Eng. summary.

KOVACSICSNÉ NAGY Katalin: Kísérlet bűnügyi statisztikai adatok nemzetközi összehasonlítására. [An attempt to compare cross-national criminal statistical data. Попытка проведения международного сравнительного анализа уголовно-статистических данных.] = *ELTE Acta.* 24. köt. 126—158.

LUKÁCS Tibor: Az elítéltek munkavégzésének jogi természete. [Legal nature of the work of sentenced persons. Правовая природа занятия трудом осужденных.] *JK* 2/84:80—85.

NAGY Ferenc: Magyar-osztrák konferencia a büntetőjog és a büntető-eljárásjog aktuális problémáiról. [Balatonkenese, 1983. okt. 24—28. Hungarian-Austrian conference on the actual problems of criminal law and the law of criminal procedure. Венгро-австрийская конференция по актуальным проблемам уголовного права и уголовно-процессуального права.] *JK* 3/84: 158—161.

SAJÓ András: Lakossági nézetek a büntetőjogról. [Views of the inhabitants on the criminal law. Взгляды населения на уголовное право.] *ÁJ* 4/83:527—559. — Rés. franç.; Русск. содерж.

XI. Juridical Organization

XI. Судостроительство

Articles — Статьи

KABÓDI Csaba: Igazságszolgáltatás — szolgáltatás? [Administration of justice: is it a service? Правосудие — обслуживание?] *JK* 3/84:146—151.

XII. Civil Procedure

XII. Гражданский процесс

Books — Книгу

A polgári nemperes eljárás szabályai. A Legfelsőbb Bíróság elvi iránymutatásaival. Összeáll. és jegyz. Gellért György — Vida István. Lezárva: 1983. dec. 29. [Rules of extra-judicial civil procedure. With the directions of basic principle of the Supreme Court. Closed: December 29, 1983. Правила внесудебного рассмотрения гражданско-правовых дел. Руководящие разъяснения Верховного Суда. До: 29 декабря 1983 г.] *Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó*, 1984. 501 p.

Articles — Статьи

BACSÓ Jenő: A személyiségi jogok eljárásjogi védelme a családjogi és a gondnoksági perekben. [Procedural protection of personal rights in family law and guardianship cases. Процессуально-правовая защита прав личности по семейным и опекунским делам.] = *Polg. elj. füz.* 12. 259—263.

FERENCZI Katalin: A bírósági nevelő feladat teljesítése a polgári per hatékonyságának fokozása érdekében. [Accomplishment of the educational tasks of courts for increasing the efficiency of civil procedure. Исполнение судебной задачи воспитания для повышения эффективности процесса.] = *Polg. elj. füz.* 12. 175—181.

IMREGH Géza: A személyiségvédelmi perekről. [On the cases concerning personal rights. О делах по вопросу о защите прав личности.] = *Polg. elj. füz.* 12. 265—269.

KENGYEL Miklós: A jogi képviselő aktivitásának növekedése a tanúbizonyítás területén. [Growing activity of the legal representative in the evidence by witnesses. Повышение активности представителя по делу правдоказывании свидетелем.] = *Polg. elj. füz.* 12. 265—269.

KENGYEL Miklós: Tanúkihallgatási rendszerek a polgári perben. [Witness interrogation systems in the civil suit. Системы допроса свидетелей в гражданском процессе.] *JK* 3/84:151—157.

KUN Tibor: A személyiségvédelmi és a sajtóhelyreigazítási per. [Cases concerning the protection of personal rights and correcting statements in the press. Дела о защите прав личности и об исправлений в печати.] = Polg. elj. füz. 12. 271—276.

NÉVAI László: A személyiségi jogok védelmének elméleti és jogalkotási alapjai a magyar polgári eljárásban. [Theoretical and legislative bases of the protection of personal rights in the Hungarian civil procedure. Теоретические и кодификационные основы охраны права личности в венгерском гражданском процессе.] = Polg. elj. füz. 12. 33—123.

NÉMETH János: A VII. Nemzetközi eljárásjogi kongresszus. [The 7th international congress on civil procedure. Würzburg, September 11—17, 1983. 7-й международный конгресс по вопросам гражданского процесса. Вюрцбург, 11—17 сентября 1983 г.] Társadalomkutatás 1/84:127—130.

RÉVAI Tibor: Az alanyi jogok védelme a magyar bírósági végrehajtási eljárásban. [Protection of substantive rights in the Hungarian judicial execution. Защита субъективных прав в венгерском судебном исполнительном производстве.] = Polg. elj. füz. 12. 145—153.

SIMON Gyula: A helyreigazító közlemény kérdéséhez. [To the problem of the correcting statement. К вопросу о заявлении по исправлению сведений в печати.] = Polg. elj. füz. 12. 283—286.

SOMLAI Zsuzsanna: A bírói felelősség és a fakultatív alapon hozott döntések a polgári perben. [The judges' responsibility and the facultative decisions in civil procedure. Ответственность судов и постановления, принятые на основании факультативного подхода к делу в гражданском процессе.] = Polg. elj. füz. 12. 183—188.

TIMÁR László: Személyiségvédelem és hatáskör. [Protection of personality and competence. Защита личности и компетенция суда.] = Polg. elj. füz. 12. 287—293.

TÖRÖK Rozália: A képmás és a hangfelvétel védelme a polgári eljárásban. [Protection of photographs and sound records in the civil procedure.

Защита фотоснимка и звуковой записи в гражданском процессе.] = Polg. elj. füz. 12. 163—173.

ÚJLAKI László: A szállítási és belföldi áru fuvarozási kötelmek kölcsönös összefüggéseiből adódó eljárásjogi sajátosságok. [Specific features of civil procedure resulting from interrelations of contracts of delivery and domestic transport of goods. Процессуальные особенности, вытекающие из взаимосвязей обязательств по поставкам и внутренним грузовым перевозкам.] JK 5/84:276—282.

VARGA Gyula: A sajtóhelyreigazítási jog mint a személyhez fűződő jogok védelmének sajátos eszköze. [The right to correct statements in press as special means of the protection of personal rights. Право на исправление сведений в печати как особое средство защиты прав личности.] = Polg. elj. füz. 12. 155—162.

XIII. Criminal Procedure

XIII. Уголовный процесс

Articles — Статьи

CSÉKA Ervin: A súlyosítási tilalom tartalmának újabb elemei. [New elements of the substance of prohibition of the increase of punishment. Новые элементы содержания запрета усиления наказания.] JK 3/84:128—134.

ERDEI Árpád — PUSZTAI László: Jogi kérdések a szakvéleményben. [Legal questions in the expert opinion. Правовые вопросы в экспертном заключении.] = ELTE Acta. 24. köt. 112—125.

SZÉKELY János: Jogi kérdések a szakvéleményben. [Legal problems in expert opinions. Правовые вопросы в заключении эксперта.] JK 1/84:40—47.

TÓTH Mihály: A szembesítések béklyójában. [In the shackles of confrontations. В кандалах очных ставок.] JK 3/84:139—145.

VARGHA László: Büntető eljárás anekdotáiban. [Criminal procedure narrated in anecdotes. Уголовный процесс в анекдотах.] = Kauszer-émlékkönyv. 165—179.

XIV. International Law
XIV. Международное право

Books — Книгу

BOKORNÉ SZEGŐ Hanna: Államazonosság és államutódlás. [Identity of states and succession of states. Государственность и правопреемство государств.] Вр. Akadémiai Kiadó, 1984. 107 p. — Bibliogr. passim. (MTA Állam- és Jogtudományi Intézete.) (Jogtudományi értekezések.)

Articles — Статьи

BOKOR[NÉ]—SZEGŐ H[anna]: Naissance et disparition des Etats dans le droit international contemporain. [Creation and extinction of States in international law. Возникновение и прекращение государств в современной международном праве.] AJurid. 3—4/83:351—369. — Русск. содерж.; Eng. summary.

FICZERE Lajos: A KGST és a harmadik országok. [The CMEA and third countries. СЭВ и третьи страны.] JK 4/84:205—213.

HERCZEGH Géza: A nemzetközi kapcsolatok vizsgálatának elméleti és módszertani kérdései. [Theoretical and methodological problems of the investigation in the theory of international relations. Теоретические и методологические вопросы исследований в области международных отношений.] = *Kauszer-émlékkönyv*. 115—126.

KARDOS Gábor: A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) felépítése. [The construction of the OECD. Структура экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).] = ELTE Acta. 24. köt. 197—238.

XV. Private International Law
XV. Международное частное право

Articles — Статьи

BAUER Miklós: Kritikai megjegyzések a KGST/ÁSZF felelősségi rendszeréhez. [Critical comments on the system of rules of liability for breach of contracts of the CMEA General Condi-

tions of Delivery. Критические замечания к системе ответственности и ОУП СЭВ.] JK 5/84:257—269.

BOYTHA Gy[örgy]: Interrelationship of conventions on copyright and neighboring rights. [Комплексные взаимосвязи международных договоров об авторском праве и о соседском праве.] AJurid. 3—4/83:403—429. — Русск. содерж.; Rés. franç.

BURIÁN László: A jogi személyek honossága különös tekintettel az amerikai embargó extraterritoriális hatályára. [Nationality of legal persons with special regard to the extraterritorial application of the American export restrictions. Гражданство юридических лиц с особым вниманием на экстерриториальное действие американских экспортных ограничений.] JK 4/84:199—205.

MÁDL Ferenc: Politikai kockázatok a külkereskedelmi szerződések körében. A moratórium mint politikai kockázat és annak felfogása az exporthitelbiztosításban. [Political risks in foreign trade contracts. Moratory as political risk and its notion in exportcredit insurance. Политические риски в кругу внешнеторговых договоров.] AJ 4/83:646—665.

REGÖCZY Sándor: Külföldi részvétellel működő gazdasági társulások. [Economic associations with foreign participation. Хозяйственные товарищества с иностранным участием.] JK 12/83:762—767.

TAKÁTS Péter: Állami intézkedések és a szerződések teljesítése a KGST ÁSZF rendszerében. [Acts of state and the performance of contracts in the system of the CMEA General Conditions of Delivery. Государственные меры и исполнение контрактора в системе ОУП СЭВ.] JK 5/84:251—257.

VÉKÁS Lajos: A nemzetközi magánjog új irányai: a jogág alapproblémáinak exponálása. [New trends in private international law: reporting the basic problems of that legal branch. Новые пути в международном частном праве.] AJ 4/83:560—591. — Rés. franç.; Русск. содерж.

VIDA Sándor: Technológiai háború az USA és Nyugat-Európa között a szovjet földgázvezeték miatt. [Technological war between the USA and Western Europe because of the Soviet natural gas pipe-line. Технологическая война между США в Западной Европой из-за советского газопровода.] JK 2/84:96—103.

XVI. History of State and Law
XVI. История государства и права

Articles — Статьи

CSIZMADIA A[ndor]: L'instauration du droit bourgeois au cours de la révolution hongroise de 1848. [The establishment of the bourgeois law in the Hungarian revolution of 1848. Заложение фундамента буржуазного права и венгерской революции 1848 г.] AJurid. 3—4/83:311—350. — Русск. содерж.; Eng. summary.

DEGRÉ A[lajos]: Le Congrès International de la Société Jean Bodin sur l'histoire comparative des droits de l'homme. Athènes — Delphes, du 4 au 9 mai 1983. [International congress of the Société Jean Bodin on the comparative history of human rights. Athens — Delphi, May 4—9, 1983. Международный конгресс Ассоциации Ж. Бодена по истории сравнительного изучения прав человека.] AJurid. 3—4/83:451—454.

HORVÁTH Pál: Az Unió (a Szovjetunió) alapjainak a lerakása. Az Unió kialakulásának (1922) a 60 éves évfordulójára. [Laying down the foundations of the Union (the Soviet Union): for the 60th anniversary of establishing the Union. Создание основы Союза ССР (в связи с 60-летием образования СССР).] = ELTE Acta 24. köt. 239—259.

HORVÁTH Pál: Történeti támpontok a fejlett szocialista állam korszakához. 1—2. [Essential historical facts concerning the age of the developed socialist state. Историческая точка опоры к зре развитого социалистического государства 1—2.] AI 2/84:156—165., 3/84:204—211.

XVII. Roman Law
XVII. Римское право

Articles — Статьи

BENEDEK Ferenc: Jóhiszemű tulajdonszerzés ingó dolgok felett és a „nemo plus iuris” elve. [Bona fide acquisition of movables and the principle of *nemo plus iuris*. Добросовестное приобретение движимости и принцип *nemo plus iuris*.] = Kauszer-emiékkönyv. 39—57.

HAMZA Gábor: Nemzetközi magánjog és a római jog. [The international private law and the Roman law. Международное частное право и римское право.] = ELTE Acta. 24. köt. 260—283.

HAMZA Gábor: Kereskedelmi jog és a görög-római antikvitás. [Commercial law and the Greek-Roman Antiquity. Торговое право и греко-романская античность.] AJ 3/83:454—473.

HAMZA Gábor: Integrálódás és differenciálódás az antik jogokban: a magánjogi rendszer egyetemességének kérdése. [Integration and differentiation in the ancient legal systems: the problem of universality of the private law system. Интеграция и дифференциация в античном праве: вопрос универсальности частноправовой системы.] JK 12/84:767—773.

SZÁJER József: A vis maior a római jogban. [The *vis maior* in Roman law. Непредоляная сила в римском праве. Вр. ELTE Sokszt. 1983. 79 p. Bibliogr. 67—74. (Publicationes Instituti Iuris Romani Budapestinensis 5.)

XVIII. Miscellaneous
XVIII. Смешанное

Books — Книги

Mindennapi ügyeink lexikona. Szerk. MÓNUS Lajos. Lezárva: 1983. márc. 1. [Legal manual for everyday affairs. Closed: March 1, 1983. Энциклопедический словарь о повседневных правовых вопросах. До: 1 марта 1983 г.] Вр. Népszava Kiadó, 1983. 601 p.

Articles — *Cтaтьи*

ÁDÁM Antal: A tömegközlés jellemzői és fejlődési irányai Magyarországon. [Peculiarities and development trends of mass media in Hungary. Характерные черты и пути развития массовой информации в ВНР.] = *Kauser-emlékkönyv*. 25—38.

In memoriam *Garancsy Mihályné*. (1921—1983.) [Obituary. Некролог.] *ÁJ* 3/83:333—334.

HAMZA Gábor: Emlékezés Diószdi Györgyre, a hazai jogtudomány európai hírű művelőjére. [In memoriam *Diószdi György*, a Hungarian scientist with European respect. Память Дьерда *Диошди*, видный и известный по всей Европе представитель венгерской юридической науки.] *JK* 4/84:213—215.

HAMZA Gábor: *Visky Károly*. (1908—1984.) [An obituary. Некролог.] *JK* 5/84:287—288.

MEZEY Barna: II. Rákóczi Ferenc jogi műveltsége. A felkészülés esztendői. [Ferenc Rákóczi II's

legal education (the years of preparations). Юридическое образование Ференца Ракоци (годы подготовки).] = *ELTE Acta*. 24. köt. 284—301.

SZÁDECZKY—KARDOSS Irma: Perjogunk és a nyelvhelyesség. [The law of civil procedure and the proper use of language. Венгерское процессуальное право и культура речи.] *JK* 2/84:73—80.

SZOTÁCZKY Mihály: Kauser Lipót — a tudós, a professzor és az ember. [Lipót Kauser, the scholar, the professor and the man. Каузер Липот как ученый, профессор и человек.] = *Kauser-emlékkönyv*. 9—24.

TRÓCSÁNYI László: A Dokumentációs Szemle megszűnéséhez. [On the discontinuance of the *Documentation Review*. К прекращению издания «Обзор документации».] *JK* 4/84:219—220.

VERES József: *Földes Ivánra emlékezünk*. (1914—1983.) [In memoriam *Iván Földes*. 1914—1983. Памяте Ивана Фелдеша. 1914—1983.] *JK* 1/84:51—52.

PRINTED IN HUNGARY

Akadémiai Kiadó és Nyomda, Budapest

Acta Juridica veröffentlicht Abhandlungen aus dem Bereich der Rechtswissenschaft in deutscher, englischer, französischer und russischer Sprache

Acta Juridica erscheint jährlich in einem Band aus vier Heften bei

AKADÉMIAI KIADÓ
Verlag der Ungarischen Akademie der Wissenschaften
H-1054 Budapest, Alkotmány utca 21

Manuskripte und Zuschriften an die Redaktion:

Acta Juridica
H-1250 Budapest, Postfach 25

Bezugsmöglichkeiten:

Bestellungen nehmen an

KULTURA Außenhandelsunternehmen
H-1389 Budapest, Postfach 149

und seine Vertretungen im Ausland

Acta Juridica публикует работы в области юридической науки на русском, английском, немецком и французском языках

Acta Juridica выходит четырежды выпусками, составляющими один том в год

Журнал издается

Akadémiai Kiadó
Издательством Академии наук Венгрии
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Переписку для редакции следует направлять по адресу

Acta Juridica
H-1250 Budapest, Pf. 25

Заказы принимает предприятие по внешней торговле

KULTURA
H-1389 Budapest, Pf. 149.

и его заграничные представительства

Periodicals of the Hungarian Academy of Sciences are obtainable
at the following addresses:

AUSTRALIA

C.B.D. LIBRARY AND SUBSCRIPTION SERVICE
Box 4886, G.P.O., Sydney N.S.W. 2001
COSMOS BOOKSHOP, 145 Ackland Street
St. Kilda (Melbourne), Victoria 3182

AUSTRIA

GLOBUS, Höchstädtplatz 3, 1206 Wien XX

BELGIUM

OFFICE INTERNATIONAL DE LIBRAIRIE
30 Avenue Marnix, 1050 Bruxelles
LIBRAIRIE DU MONDE ENTIER
162 rue du Midi, 1000 Bruxelles

BULGARIA

HEMUS, Bulvar Ruszki 6, Sofia

CANADA

PANNONIA BOOKS, P.O. Box 1017
Postal Station "B", Toronto, Ontario M5T 2T8

CHINA

CNPICOR, Periodical Department, P.O. Box 50
Peking

CZECHOSLOVAKIA

MAD'ARSKÁ KULTURA, Národní třída 22
115 66 Praha
PNS DOVOZ TISKU, Vinohradská 46, Praha 2
PNS DOVOZ TLACE, Bratislava 2

DENMARK

EJNAR MUNKSGAARD, Norregade 6
1165 Copenhagen K

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

KUNST UND WISSEN ERICH BIEBER
Postfach 46, 7000 Stuttgart 1

FINLAND

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA, P.O. Box 128 SF-00101
Helsinki 10

FRANCE

DAWSON-FRANCE S. A., B. P. 40, 91121 Palaiseau
EUROPÉRIODIQUES S. A., 31 Avenue de Versailles, 78170
La Celle St. Cloud
OFFICE INTERNATIONAL DE DOCUMENTATION ET
LIBRAIRIE, 48 rue Gay-Lussac
75240 Paris Cedex 05

GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC

HAUS DER UNGARISCHEN KULTUR
Karl Liebknecht-Straße 9, DDR-102 Berlin
DEUTSCHE POST ZEITUNGSVERTRIEBSAMT Straße der
Pariser Kommüne 3-4, DDR-104 Berlin

GREAT BRITAIN

BLACKWELL'S PERIODICALS DIVISION
Hythe Bridge Street, Oxford OX1 2ET
BUMPUS, HALDANE AND MAXWELL LTD.
Cowper Works, Olney, Bucks MK46 4BN
COLLET'S HOLDINGS LTD., Denington Estate Wellingbo-
rough, Northants NN8 2QT
WM. DAWSON AND SONS LTD., Cannon House Folkstone,
Kent CT19 5EE
H. K. LEWIS AND CO., 136 Gower Street
London WC1E 6BS

GREECE

KOSTARAKIS BROTHERS INTERNATIONAL
BOOKSELLERS, 2 Hippokratous Street, Athens-143

HOLLAND

MEULENHOF-BRUNA B. V., Beulingstraat 2,
Amsterdam
MARTINUS NIJHOFF B.V.
Lange Voorhout 9-11, Den Haag

SWETS SUBSCRIPTION SERVICE

347b Heereweg, Lisse

INDIA

ALLIED PUBLISHING PRIVATE LTD., 13/14
Asaf Ali Road, New Delhi 110001
150 B-6 Mount Road, Madras 600002
INTERNATIONAL BOOK HOUSE PVT. LTD.
Madame Cama Road, Bombay 400039
THE STATE TRADING CORPORATION OF INDIA LTD.,
Books Import Division, Chandralok 36 Janpath, New Delhi
110001

ITALY

INTERSCIENTIA, Via Mazzè 28, 10149 Torino
LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI, Via Lamarmora 45,
50121 Firenze
SANTO VANASIA, Via M. Macchi 58
20124 Milano
D. E. A., Via Lima 28, 00198 Roma

JAPAN

KINOKUNIYA BOOK-STORE CO. LTD.
17-7 Shinjuku 3 chome, Shinjuku-ku, Tokyo 160-91
MARUZEN COMPANY LTD., Book Department, P.O. Box
5050 Tokyo International, Tokyo 100-31
NAUKA LTD. IMPORT DEPARTMENT
2-30-19 Minami Ikebukuro, Toshima-ku, Tokyo 171

KOREA

CHULPANMUL, Phenjan

NORWAY

TANUM-TIDSKRIFT-SENTRALEN A.S., Ke'l Johansgatan
41-43, 1000 Oslo

POLAND

WĘGIERSKI INSTYTUT KULTURY, Marszałkowska 80,
00-517 Warszawa
CKP-I W, ul. Towarowa 28, 00-958 Warszawa

ROUMANIA

D. E. P., Bucuresti
ILEXIM, Calea Grivitei 64-66, Bucuresti

SOVIET UNION

SOJUZPECHAT — IMPORT, Moscow
and the post offices in each town
MEZHODUNARODNAYA KNIGA, Moscow G-200

SPAIN

DIAZ DE SANTOS, Lagasca 95, Madrid 6

SWEDEN

GUMPERTS UNIVERSITETSBOKHANDL AB
Box 346, 401 25 Göteborg 1

SWITZERLAND

KARGER LIBRI AG, Petersgraben 31, 4011 Basel

USA

EBSCO SUBSCRIPTION SERVICES
P.O. Box 1943, Birmingham, Alabama 35201
F. W. FAXON COMPANY, INC.
15 Southwest Park, Westwood Mass. 02090
READ-MORE PUBLICATIONS, INC
140 Cedar Street, New York, N. Y. 10006

YUGOSLAVIA

JUGOSLOVENSKA KNJIGA, Terazije 27, Beograd
FORUM, Vojvode Mišića 1, 21000 Novi Sad

Acta Juridica

ACADEMIAE
SCIENTIARUM
HUNGARICAE

ADIUVENTIBUS

T. KIRÁLY, I. KOVÁCS, K. KULCSÁR,
E. LONTAI, F. MÁDL, I. SZABÓ

REDIGIT
GY. EÖRSI

TOMUS XXVII
FASCICULI 3-4



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST
1985

ACTA JURIDICA

A QUARTERLY OF THE HUNGARIAN ACADEMY OF SCIENCES

Acta Juridica publishes papers on jurisprudence by Hungarian authors in English, French, German and Russian.

Acta Juridica is published in yearly volumes of four issues by

AKADÉMIAI KIADÓ
Publishing House of the Hungarian Academy of Sciences
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Manuscripts and editorial correspondence should be addressed to

Acta Juridica
H-1250 Budapest, P. O. Box 25

Subscription information

Orders should be addressed to

KULTURA Foreign Trading Company
H-1389 Budapest, P. O. Box 149

or to its representatives abroad

Acta Juridica publie des travaux dans le domaine de la jurisprudence en français, anglais, allemand et russe.

Acta Juridica est publié sous forme de quatre fascicules qui forment un volume par an et est édité par

AKADÉMIAI KIADÓ
Maison d'édition de l'Académie des Sciences de Hongrie
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Adresse de la Rédaction:

Acta Juridica
H-1250 Budapest, P. O. Box 25

Abonnement

s'adresser à l'Entreprise du Commerce Extérieur KULTURA

H-1389 Budapest P. O. Box 149

ou chez les représentants à l'étranger

ACTA JURIDICA

ACADEMIAE SCIENTIARUM HUNGARICAE

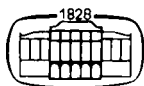
ADIUVANTIBUS

T. KIRÁLY, I. KOVÁCS, K. KULCSÁR,
E. LONTAI, F. MÁDL, I. SZABÓ

REDIGIT

GY. EÖRSI

TOMUS XXVII



AKADÉMIAI KIADÓ, BUDAPEST

1985

ACTA JURIDICA, TOMUS 27.

INDEX

PESCHKA, V.: Gedanken über die Eigenart des Rechts.(ПЕШКА, В.: Об особенностях права) ..	3
SZENTPÉTERI, I.: Limits of administration and problems of its social control (СЕНТПЕТЕРИ, И.: Пределы управления и проблемы общественного контроля за ним)	17
WEISS, E.: Verschulden — Zerrüttung — Scheidung im gemeinsamen Einvernehmen der Eheleute in der Entwicklung des ungarischen Scheidungsrechts (ВАЙС, Э.: Вина, расторжение брака и развод с взаимным соглашением супруг в свете развития венгерского законода- тельства о расторжения брака)	43
LŐRINCZ, L.: L'état actuel de l'administration en Hongrie et les tendances de son développement (ЛЕРИНЦ, Л.: Настоящее положение государственного управления и тенденции его развития в Венгрии)	75
SAJÓ, A.: Socio-legal change and social conflict (ШАЙО, А.: Общественно-правовое изменение и социальное конфликты)	111
ШМИДТ, П.: Конституционно-правовые вопросы системы источников права ВНР (SCHMIDT, P.: The constitutional law problems of the Hungarian system of the sources of law)	133
VÖRÖS, I.: An outline of the legal regulation of unfair economic competition and unfair market behavior (ВЕРЁШ, И.:Очерк правового регулирования добросовестности хозяйствен- ного соревнования, рыночного поведения)	161
RÁCZ, A.: Subjection to the law in public administration(РАЦ, А.: Обусловленность государ- ственного управления правовые нормами)	179
BAUER, M.: Gibt es wirklich "relativ zwingende" Normen in den Allgemeinen Lieferbedingungen des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe?(БАЙЭР, М.: (Имеются ли релятивно когентные положения в ОУП СЭВ?)	195
НАРМАТНУ, А.: Arbitrage en Hongrie (Contrat de commission) (ХАРМАТИ, А.: Арбитраж в Венгрии (договори комиссии)	295
HORVÁTH, P.: Das erste ungarische Strafgesetzbuch als Modell (Beiträge zur Beurteilung der historischen Rolle des Csemegi-kodex vom Jahre 1878.) (ХОРВАТ, П.: Первый венгерский уголовный кодекс как модель (к оценке исторической роли т. н. кодекса Чемеги 1878 г.)	307
ÁDÁM, A.: Einige Züge und Probleme der gesellschaftlichen Kontrolle in Ungarn (АДАМ, А.: Некоторые черты и проблемы общественного контроля в Венгрии)	319
ХОРВАТ, А.: Дифференциация ответственности за мелкие преступления (HORVÁTH, A.: The differentiation of responsibility for minor offences)	345
FÜRÉSZ, K.: Die verfassungsmäßigen Probleme der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane (richterlich gestaltetes Recht) in der ungarischen sozialistischen Rechtsentwicklung (ФЮРЕС, К.: Конституционные вопросы правотворческой роли правоприменительной (судебной) деятельности в развитии социалистического венгерского права)	377
<i>Informationes</i>	
ДЕЖЕ, М.: Реформа избирательной системы ВНР 1983 года (DEZSŐ, M.: Reform of the electoral system of 1983 in the Hungarian People's Republic)	209
VÖRÖS, I.: Loi unifiée en Hongrie sur la concurrence économique et sa limitation (ВЕРЁШ, И.: Единый закон о хозяйственном соревновании и ограничении соревнования в Венгрии)	403

BACHER, V.: Neue Rechtsregel über die Rechtsstellung der Rechtsanwälte (БАХЕР, В.: Новое в законодательстве о правовом положении адвокатов)	410
FARKAS, J.: Neue Rechtsregeln über die Rechtsstellung der Rechtsberater (ФАРКАШ, Й.: Новое в законодательстве о правовом положении юрисконсульты)	414

Recensiones

LAMM, V.: Questions de droit international de l'utilisation de l'énergie nucléaire (Bruhács, J.) (ЛАММ, В.: Международно-правовые вопросы использования ядерной энергии (Брухач, В.))	221
HARMATHY, A.: Contract, public administration, management of national economy (Székely, L.) [ХАРМАТИ, А.: Договор, государственное управление, руководство хозяйством (Секец, Л.)]	225
VÖRÖS, I.: The law of socialist market behavior — with special regards to competition and unequal bargaining power (Takáts, P.) [ВЕРЕШ, И.: Право социалистических рыночных отношений, с особым учетом соревнования и перевеса хозяйственных сил (Такач, П.)]	232
NIZSALOVSKY, E.: Studies on Law (Bragyova, A.) (НИЖАЛОВСКИ, Э.: Статьи о праве (Брадьева, А.))	421
KATONA, G.: Beweismittel im XVIII—XIX. Jahrhundert. Die Vorgeschichte der Kriminalistik in Ungarn (Horváth, P.) [КАТОНА, Г.: Средства доказанья в 18-19 вв. Предыстория криминалистики в Венгрии (Хорват, П.)]	423

Varia

SAJÓ, A.—NEMÉNYI, M.: Deciding legal cases in everyday life (ШАЙО, А.—НЕМЕНЬИ, М.: Решение правовых споров в повседневной жизни)	239
VARGA, Cs.: La séparation des pouvoirs: idéologie et utopie dans la pensée politique (ВАРГА, Ч.: Разделение полномочий: идеология и утопия в политическом мышлении)	243
HAMZA, G.: La structure de l'autorisation dans les papyrus égyptiennes (ХАМЗА, Г.: Структура назначения на должность по египетским папирусным свиткам)	250
TAKÁTS, P.—VÖRÖS, I.: Conferences on economic law with the participation of scientists of the Federal Republic of Germany and Hungary (ТАКАЧ, П.—ВЕРЕШ, И.: Конференция по вопросам хозяйственного права с участием ученых ВНР и ФРГ)	427

Internationalia

Book reviews — Рецензии	255
Book reviews — Рецензии	435

Bibliographia

NAGY, L., VEREDY, K.: Hungarian legal bibliography 1984. 1st part НАДЬ, Л.—ВЕРЕДИ, К.: Венгерская юридическая библиография, 1984, часть 1.	279
NAGY, L.—VEREDY, K.: Hungarian legal bibliography 1984. 2nd part НАДЬ, Л.—ВЕРЕДИ, К.: Венгерская юридическая библиография, 1984, часть 2.	455

INDEX

НАРМАТНУ, А.: Arbitrage en Hongrie (Contrat de commission) (ХАРМАТИ, А.: Арбитраж в Венгрии (Договоры комиссии))	295
HORVÁTH, P.: Das erste ungarische Strafgesetzbuch als Modell (Beiträge zur Beurteilung der historischen Rolle des Csemegei-Kodex vom Jahre 1878.) (ХОРВАТ, П.: Первый венгерский уголовный кодекс к модель (к оценке исторической роли т. н. кодекса Чемеги 1878 г.))	307
ÁDÁM, A.: Einige Besonderheiten und Probleme der gesellschaftlichen Kontrolle in Ungarn (АДАМ, А.: Некоторые черты и проблемы общественного контроля в Венгрии)	319
ХОРВАТ, А.: Дифференциация ответственности за мелкие преступления (HORVÁTH, A.: The differentiation of responsibility for minor offences)	345
FÜRÉSZ, K.: Die verfassungsmäßigen Probleme der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane (richterlich gestaltetes Recht) in der ungarischen sozialistischen Rechtsentwicklung (ФЮРЕС, К.: Конституционные вопросы правотворческой роли правоприменительной (судебной) деятельности в развитии социалистического венгерского права)	377

Informationes

VÖRÖS, I.: Loi unifiée en Hongrie sur la concurrence économique et sa limitation (ВЕРЁШ, И.: Единый закон о хозяйственном соревновании и ограничении соревнования в Венгрии)	403
BACHER, V.: Neue Rechtsregel über die Rechtsstellung der Rechtsanwälte (БАХЕР, В.: Новое в законодательстве о правовом положении адвокатов)	410
FARKAS, J.: Neue Rechtsregeln über die Rechtsstellung der Rechtsberater (ФАРКАШ, Й.: Новое в законодательстве о правовом положении юрисконсульты)	414

Recensiones

NIZSALOVSKY, E.: Studies on Law (Bragyova, A.) [(Нижаловски, Э.: Статьи о праве (Брадьова, А.))]	421
КАТОНА, Г.: Beweismittel im XVIII—XIX. Jahrhundert. Die Vorgeschichte der Kriminalistik in Ungarn (HORVÁTH, P.) [КАТОНА, Г.: Средства доказаниа в 18—19 вв. Предыстория криминалистики в Венгрии (Хорват, П.)]	423

Varia

- TAKÁTS, P. — VÖRÖS, I.: Conferences on economic law with the participation of scientists of the Federal Republic of Germany and Hungary (ТАКАЧ, П. — ВЕРЕШ, И.: Конференция по вопросам хозяйственного права с участием ученых ВНР и ФРГ) 427

Internationalia

- Books reviews — Рецензии 435

Bibliographia

- NAGY, L. — VEREDY, K.: Hungarian legal bibliography 1984. 2nd part — Надь, Л., Вереди, К.: Венгерская юридическая библиография, 1984, часть 2. 455

PRINTED IN HUNGARY

Akadémiai Kiadó és Nyomda, Budapest

Arbitrage en Hongrie (Contrat de commission)

A. HARMATHY

*Professeur de l'Université Eötvös Loránd, Budapest
directeur de recherche de l'Institut des Sciences Juridiques
et Politiques de l'Académie des Sciences de Hongrie*

L'auteur analyse la pratique de l'arbitrage organisé auprès de la Chambre de Commerce de Hongrie, et l'article reflète une partie de la matière examinée. L'arbitrage est compétent non seulement dans les litiges nés des contrats signés par les entreprises de commerce extérieur et des partenaires étrangers, mais aussi dans les litiges nés des contrats nationaux se rapportant au commerce extérieur. La majorité de ces contrats intervenus entre les entreprises intérieures et les entreprises de commerce extérieures sont des contrats de commission. L'article présente les tendances des sentences arbitrales concernant les litiges nés de ces contrats de commission. Selon l'auteur, les sentences arbitrales montrent les mêmes caractéristiques que les sentences des tribunaux hongrois. Deux tendances sont à distinguer. Dans une partie des cas le rôle passif du commissionnaire est important, dans d'autres cas il est actif, il court des risques. Les sentences traitent le rôle du commissionnaire surtout à la base du contrat des partenaires.

1. Les arbitrages jouent un rôle important dans le règlement des affaires contentieuses dans la vie commerciale. C'était le cas aussi en Hongrie avant 1945. Mais le changement intervenu après 1945 — procédant au rythme modéré jusque 1948 et de plus en plus accéléré après cette date — a entraîné le développement d'une nouvelle situation.

Les nationalisations ont accordé un poids prépondérant à la propriété d'État à l'intérieur de l'économie du pays — seule l'agriculture y était exceptée, et parmi les sujets de la vie économique les entreprises d'État ont reçu un rôle dominant. Bien que dans l'agriculture aussi, la propriété d'État ait eu un rôle important, l'activité économique en coopérative entraînée par l'organisation des coopératives était pourtant plus importante. Par la suite des nationalisations un système de planification sévèrement centralisé est né qui s'est fait valoir par une masse d'ordres très détaillés. Ce système de planification, plus généralement, ce système de gestion économique n'a pas accordé de terrain à l'autonomie des entreprises d'État et il avait la même considération pour les coopératives que pour les entreprises d'État. Dans ce contexte les contrats avaient le caractère de l'expression juridique de la réalisation des devoirs reçus des organes d'État. Dans le cas de non-exécution du contrat il était obligatoire de faire valoir les conséquences prescrites par la règle juridique, et c'était à l'intermédiaire de ces sanctions que le contrôle de l'exécution des tâches précisées par les plans s'est réalisé.

L'existence de l'arbitrage n'était pas compatible avec le système de la gestion économique décrit ci-dessus. En 1949 la bourse a été abolie ainsi que le comité

d'experts de bourse et le tribunal de bourse, ce dernier avait joué un rôle important dans le règlement des litiges des commerçants. Le comité d'experts et l'arbitrage organisés auprès de la Chambre de Commerce ont pris l'activité assurée auparavant par le comité d'experts de bourse et le tribunal de bourse, avec la différence que cette nouvelle activité ne concernait que la commerce international. L'arbitrage organisé auprès de la Chambre de Commerce Hongroise n'avait compétence qu'au cas où un des partenaires était une firme étrangère, l'autre une entreprise de commerce extérieur hongroise, où tous les deux partenaires étaient étrangers¹. Le décret de loi de 1952 sur la procédure civile n'a pas permis aux parties hongroises d'avoir accès à l'arbitrage. La raison en était qu'on voulait contrôler les litiges des entreprises, et les particuliers ne pouvaient pas s'adresser à l'arbitrage au lieu du tribunal national pour empêcher que l'intérêt commun soit violé, les règles juridiques éludés².

La réforme introduite le 1 janvier 1968 du système de la gestion économique a créé une nouvelle situation. Le rôle des entreprises a changé, elles ont reçu une plus grande autonomie, et l'importance des contrats inter-entreprises a accru. Sous l'influence des changements intervenus il était de plus en plus souvent question du règlement des litiges par l'arbitrage. La majorité des règles juridiques préparatoires de la réforme économique ont été publiés en 1967. Une règle juridique a permis aux entreprises de s'adresser à l'arbitrage pour trancher leur différend. Cette règle pourtant n'a pas entraîné un changement décisif, l'intervention de l'arbitrage dans les affaires contentieuses n'était qu'exceptionnelle, dans la grande majorité des cas des décisions ont été prises par des organes juridiques d'État³. Depuis 1967 de petites mesures ont été prises dans ce domaine, mais aucun changement fondamental n'est intervenu.

2. En examinant la pratique de l'arbitrage en Hongrie il est à constater que c'est seulement l'arbitrage organisé auprès de la Chambre de Commerce Hongroise qui a de l'importance. Cette instance intervient dans la majorité des cas dans les litiges venant des contrats de commerce extérieur. Dans ces cas une des parties est une entreprise hongroise, l'autre son partenaire contractuel étranger; il arrive exceptionnellement que deux commerçants étrangers demandent l'intervention de l'arbitrage hongrois dans leur litige. Le nombre des procès où tous les deux partenaires sont hongrois est petit par rapport au nombre de tous les cas traités, mais l'importance économique de ces litiges n'est pas du tout négligeable. Les litiges entre deux partenaires hongrois, traités par l'arbitrage permanent auprès de la Chambre de Commerce Hongroise se lient aux contrats de commerce extérieur.

¹ Cf. § 3 du décret du Gouvernement No. 4043/1949. (V. 21.) Korm.; § 1 de l'Annexe C du décret du ministre de commerce extérieur No. 27/1951. [VII. 4.] KkM.; § 17 de la décret-loi No. 1952:22.; § 1 du décret du ministre de commerce intérieur No. 1/1953. (VIII. 28.) BkM.

² Cf. *Magyar polgári eljárásjog* (Droit hongrois de procédure civile) (Red. BECK, S. — NÉVAI, L.) Tankönyvkiadó Budapest, 1959. p. 507.; RÉCZEI, L.: *Nemzetközi magánjog* (Droit international privé), Tankönyvkiadó Budapest, 1961. p. 357.; SZÁSZY, I.: *Nemzetközi polgári eljárásjog* (Droit international de procédure civile), Akadémiai Kiadó Budapest, 1963. p. 628.

³ Décret-loi No. 1967:40.; § 4 du décret du Gouvernement No. 32/1967. (IX. 23.) Korm.; §§ 38 et 42 du décret du Gouvernement No. 44/1967. (XI. 5.) Korm.

Avant 1968 les organisations économiques intérieures n'avaient pas le droit de déployer une activité de commerce extérieur. C'étaient seulement les entreprises définies, spécialisées, nationales qui avaient le droit de participer dans le commerce international. La règle de base n'a pas changé après l'introduction de réforme économique, le droit de participer dans le commerce international n'est pas donné à n'importe qui. Pour pouvoir déployer cette activité, il faut d'abord obtenir le droit. Le droit de commerce extérieur est accordé par le ministre du commerce extérieur soit à la fondation de l'organisation économique, soit plus tard, par un permis particulier⁴. Ces dernières années le nombre des entreprises nationales et des coopératives investies de droit de commerce extérieur s'est accru d'une mesure importante, le ministre du commerce extérieur accorde ce droit d'organisations.

Le rôle du commerce extérieur est très important dans la vie économique hongroise. C'est la raison pour laquelle le Conseil des Ministres désirait assurer qu'il y ait un accord, si possible, entre les contrats de commerce extérieur et les contrats intérieurs qui s'attachent à ceux-là, pour faciliter aussi de cette manière la réalisation des échanges. Ainsi il a pris un décret particulier sur les contrats intérieurs des organisations économiques menant une activité de commerce extérieur⁵. Le décret laisse à la compétence des partenaires — à l'exception de certaines limitations — le choix du type de contrat au cours de la conclusion des contrats intérieurs, pour qu'il réponde le mieux au caractère de la relation économique et aux intentions des partenaires. Malgré cela le type de contrat le plus important dans la pratique est le contrat de commission. Ces dernières années le contrat de société a gagné du terrain, mais le contrat de commission reste toujours très important.

Le 4. § du décret du Conseil des Ministres sur les contrats intérieurs des organisations économiques menant une activité de commerce extérieur a rendu possible que les parties contractantes stipulent la compétence de l'arbitrage pour trancher les litiges éventuels dans le cas des contrats concernés par le décret. La pratique montre qu'il arrive souvent que les partenaires stipulent dans le contrat la compétence de l'arbitrage organisé auprès de la Chambre de Commerce Hongroise, ainsi les partenaires s'adressent à cette instance avec leur différend.

3. L'arbitrage organisé auprès de la Chambre de Commerce Hongroise joue un rôle important dans le règlement des litiges venant des contrats de commerce extérieur et des contrats intérieurs se rapportant à ceux-là. Malgré cela, l'activité réelle de l'arbitrage est peu connue, on ne s'est pas encore occupé des tendances de jugement dans la pratique de l'arbitrage. L'auteur du présent article a étudié les décisions de l'arbitrage à partir de 1971 jusqu' à nos jours, et il aimerait présenter la matière ainsi acquise dans une œuvre large. Un essai à part traitera les problèmes particuliers des

⁴ Loi sur le commerce extérieur No. 1974: III.; p. 2 de la décision du Gouvernement No. 1053/1974. (X. 17.) Mt. h.

⁵ Décret du Gouvernement No. 32/1967. (IX. 23.) Korm. (modifié par les décrets No. 54/1978. (XII. 7.) MT et 21/1981. (VII. 17.) MT).

litiges venant des rapports contractuels durables,⁶ le présent article s'occupe des solutions dans les litiges venant des contrats intérieurs de commission se rattachant aux contrats de commerce extérieur.

Le rôle de la commission

4. L'arbitrage, comme le tribunal applique les lois au cours de son activité. Il est donc naturel, que dans la jurisprudence de l'arbitrage les mêmes questions et les mêmes solutions apparaissent que dans celle des tribunaux.

Pour juger les questions de détail du contrat de commission, il est important de connaître quelle est la conception générale du rôle du commissionnaire. La pratique hongroise connaît deux solutions. Le commissionnaire peut jouer un rôle plutôt passif et dans ce cas il sera caractérisé *d'éléments d'activité du représentant*. Dans ce cas le contrat de commission se rapproche du contrat de mandat. L'autre solution permet au commissionnaire de jouer un rôle plus actif, *il assume des risques*. Dans ces contrats de commission les éléments de mandat sont éventuels.

Dans le cas de la commission ayant rapport au commerce extérieur la jurisprudence préconise la conception proche à la représentation, conformément à la réglementation du décret⁷.

La même tendance se présente dans la pratique de l'arbitrage. Tout de même la conception de risques autonomes pour le commissionnaire est aussi présente (ce qui n'est pas exclu de la jurisprudence des tribunaux non plus).

5. *Le rôle passif* du commissionnaire a souvent la forme que le contrat de commerce extérieur influe dans une grande mesure sur le contrat de commission. Cette situation vient souvent du contenu même du contrat de commission et au jugement du litige l'arbitrage fait valoir l'idée exprimée dans le contrat. C'était le cas au cours du litige où le contenu du contrat de commerce extérieur coïncidait avec celui du contrat de commission dans beaucoup de questions [p. ex. la prise de livraison, moyen des réclamations qualitatives] en plus le contrat de commission contenait une stipulation selon laquelle pour les questions non réglées le contrat de commerce extérieur est à appliquer. Au cours du procès le commettant a évoqué la réalisation défectueuse de la part du vendeur étranger et le fait que le commissionnaire n'a pas intenté une action contre l'étranger. Le point de repère de l'arbitrage pour formuler sa sentence était — considérant les clauses des contrats aussi — que les risques incombent au commettant, et le commissionnaire n'aurait des préjudices pécuniaires que s'il n'avait pas pris des mesures relatives à sa sphère d'activité avec la plus grande diligence exigée⁸. C'est à dire pour le commissionnaire tout comme pour le mandataire c'est seulement la question de la responsabilité engagée en cas de faute qui se pose et non pas celle du risque.

⁶ Cf. HARMATHY, A.: Trends in Hungarian Arbitration; Disputes arising from on-going economic relation, in: *Questions of International Law*, Vol. IV.

⁷ *A Polgári Törvénykönyv magyarázata* (Commentaire sur le Code civil), (Red. EÖRSI, Gy. — GELLÉRT, Gy. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1981. pp. 2353—2355, 2362—2368.

⁸ Décision de l'arbitrage No. Vb 76.109.

Le principe était le même pour l'arbitrage dans une autre affaire où le commettant a intenté une action parce qu'il a viré le prix d'achat au commissionnaire avant le délais de livraison, le partenaire étranger a eu un retard et il n'a signalé qu'un an après qu'il livrerait encore un an plus tard, et le commissionnaire n'a retourné le prix d'achat au commettant qu'après cette information. Le point de départ pour l'arbitrage était l'absence du risque et la question de la responsabilité. Il a constaté à la base des règles sur le commerce extérieur (c'est à dire les Conditions Générales de livraison appliquées dans les relations inter-entreprises des pays du conseil d'Entreaide Économique jusqu'à quand la livraison était réellement à attendre. Le commissionnaire a violé le contrat en ne pas retournant la somme après cette date⁹.

La base de la solution est la même dans le cas où le commettant n'a pas voulu accepter des pièces de rechange livrées avec un retard de trois ans et il a annoncé la résolution du contrat, mais le commissionnaire a insisté sur le règlement du prix. L'arbitrage a fait droit à la demande du commissionnaire et il a souligné que bien que le commissionnaire soit obligé de prendre toutes les mesures que le professionnel doit prendre, mais c'est au commettant de décider de l'existence ou de non-existence du contrat, le commissionnaire ne pouvait donc pas résilier le contrat avec le partenaire extérieur uniquement à la base du retard (sans l'appel du commettant). L'arbitrage a d'ailleurs examiné la possibilité de la résiliation à la base des Conditions Générales¹⁰.

Le rapprochement de contenu du contrat de commerce extérieur et du contrat de commission, et la conception de l'activité du commissionnaire à la base de sa responsabilité sont les points de repère dans l'affaire suivante aussi. Le commettant a chargé l'entreprise de commerce extérieur d'importer un certain type de marchandise et il a aussi demandé la stipulation des clauses de garantie fixées préalablement. Le commettant n'a pas subi de perte à cause de l'omission du commissionnaire, et comme garantie ne figuraient pas dans le contrat. L'arbitrage a établi — prenant en considération les règles de garantie des Conditions Générales aussi — que le commettant n'a pas subi de perte à cause de l'émission du commissionnaire, et comme il n'a pas protesté contre le contenu du contrat de commerce extérieur, ainsi, par son comportement il a accepté l'absence des clauses de garantie. Après l'exécution de la prestation due par le vendeur, en négligeant le procédé correspondant des Conditions Générales le commettant a perdu la possibilité de faire valoir son droit de garantie auquel il aurait eu droit à cause de la défectuosité de la marchandise — selon les règles des Conditions Générales¹¹.

Pour finir, encore un exemple de cette conception. Le commettant n'a pas voulu payer le montant de la clause pénale au paiement duquel le commissionnaire s'est engagé par transaction au cours d'un procès initié par le partenaire étranger. Le commettant a dit qu'il n'avait pas donné son consentement en écrit à la transaction et

⁹ Vb 75.143

¹⁰ Vb 75.033

¹¹ Vb 75.095

au cours du procès le commissionnaire ne lui a pas donné la possibilité de présenter sa défense. L'arbitrage a obligé le commettant à payer la pénalité à la base des règles juridiques y relatives d'une part et d'autre part parce que le commettant aussi a participé au procès de base, ainsi il aurait eu la possibilité de protester contre la transaction¹².

Une sentence d'arbitrage relative à un différend sur la diminution de cours s'attache aussi aux idées décrites ci-dessus. A la base d'un contrat de commissionnaire aux exportations le commettant a réalisé le contrat, mais le partenaire étranger n'a pas trouvé la lettre de voiture d'un envoi parmi les documents lui envoyés, et ainsi il a repris la contrevaletur de cet envoi du commissionnaire, et plus tard, quand le partenaire étranger a découvert son erreur, et il a viré de nouveau la somme due, le cours du Forint était déjà inférieur, et le commettant a reçu une somme inférieure à la somme originale. Selon la position de l'arbitrage la perte est au commettant, le risque de l'affaire est à lui. La différence de cours incomberait au commissionnaire seulement dans le cas où il serait responsable pour la diminution du prix¹³.

6. L'idée du *risque autonome* du commissionnaire se présente dans la sentence de l'arbitrage rendue dans la division de désavantage entre les parties à cause de la modification des règles juridiques sur la réglementation des prix. Le fait et la date de la modification de la règle juridique étaient connus, mais son contenu non. Ainsi le commissionnaire n'a rien fait pour le dédouanement hors tour de la marchandise, et le dédouanement a eu lieu après que la nouvelle règle juridique est entrée en vigueur, ce qui a causé une perte considérable. Selon l'arbitrage les partenaires ne pouvaient pas prévoir si la nouvelle règle juridique leur serait favorable ou non. Le risque entraîné par la nouvelle règle juridique était à supporter parce que le commissionnaire n'a pas arrangé le dédouanement hors tour. Ainsi l'arbitrage a rejeté les deux tiers du risque au commissionnaire et il l'a obligé de verser des dommages-intérêts¹⁴.

Il est à remarquer entre parenthèses que la responsabilité est présente ailleurs aussi comme point de repère, quoique l'arbitrage décide dans les questions de risque. C'est le cas dans l'affaire où la cause du différend était la défectuosité d'une machine importée. Cette défectuosité a causé une lésion grave à l'ouvrier qui travaillait avec la machine, et les parties ne pouvaient pas se mettre d'accord sur la personne qui devait payer les dommages-intérêts. L'arbitrage n'a pas trouvé de faute de la part des partenaires. Il a constaté d'après l'ensemble des faits que la lésion a été causée par une faute de construction de la machine, il ne s'agissait pas d'une défectuosité individuelle. Selon l'arbitrage la compétence professionnelle nécessaire pour le choix du modèle de machine convenable a été possédée par le commettant, les dommages-intérêts sont donc payables par lui, de commissionnaire n'est obligé qu'agir en justice contre le partenaire étranger si le commettant l'exige¹⁵.

¹² Vb 77.061

¹³ Vb 76.089

¹⁴ Vb 75.170

¹⁵ Vb 72.054

C'est donc le commettant qui endosse le risque du choix du modèle de machine.

Dans d'autres affaires l'arbitrage considère comme conséquence de la responsabilité du commissionnaire le fait qu'une partie des désavantages incombe au commissionnaire. C'est le cas du litige où le commissionnaire a réalisé le produit du commettant à l'étranger, mais le prix du produit n'est arrivé de l'acheteur étranger qu'après que le procès ait été intenté. Le commettant a intenté l'action en supposant que le commissionnaire n'a pas fait le nécessaire pour opérer la rentrée du prix. L'arbitrage a obligé le commissionnaire de payer l'intérêt du prix pour quatre mois comme dommages-l'intérêts. La raison de ce paiement était que le commissionnaire ne pouvait pas prouver quelles mesures il avait prises pour faire payer l'acheteur et il n'a pas informé le commettant de l'affaire¹⁶. Il est certain que le raisonnement basé sur la responsabilité paraît être acceptable. Malgré cela, considérant l'affaire en relation avec des procès similaires, on a l'impression que l'arbitrage ne trouve pas satisfaisant le rôle trop passif du commissionnaire, le fait qu'il est écarté de tout risque. C'est pour cela que l'arbitrage base ses sentences sur la responsabilité, comme élément le plus convenable pour le règlement de l'affaire.

L'arbitrage est allé encore plus loin dans un autre cas. À la base d'une commission aux exportations le contrat de commerce extérieur a été conclu, mais le partenaire étranger n'a pas payé la totalité du prix. Ici le commissionnaire pouvait prouver qu'il n'a pas été négligeant au cours de la conclusion du contrat et qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour faire payer l'acheteur. Malgré tout l'arbitrage a obligé le commissionnaire de payer un intérêt de retard parce qu'il n'a pas satisfait à son obligation d'information, il n'a pas informé son commettant au sujet du paiement¹⁷. La vraie raison de cette sentence, je trouve, est la même que celle de l'affaire précédente: le commissionnaire aussi doit participer dans le risque.

L'arbitrage a eu une autre conception dans une autre affaire de retard de paiement. Ici l'arbitrage a constaté à la base des faits que le commissionnaire était négligeant et à la conclusion du contrat, et à l'information du commettant. À cause de cette négligence le commissionnaire ne peut pas se soustraire des conséquences de l'exécution tardive du contrat, il est obligé de payer le prix d'achat et l'intérêt de retard¹⁸. Cette sentence a passé tous les risques de l'affaire au commissionnaire, mais la solution est expliquée par des raisons de responsabilité.

7. Les cas ci-décrits démontrent que l'arbitrage examine individuellement la nature économique et juridique des affaires et il décide ainsi sur le rôle du commissionnaire. Il n'est donc pas exact de dire que la commission aux importations présente une représentation passive et les exportations imposent des risques autonomes au commissionnaire. La limite est à chercher ailleurs, c'est la nature du rapport entre les parties qui donne un point de repère.

¹⁶ Vb 75.116

¹⁷ Vb 75.117

¹⁸ Vb 73.060

A la discussion du rôle du commissionnaire une question est à mentionner qui se présente aux *contrats d'importation* [plus exactement elle peut être importante du point de vue des particularités des exportations et des importations]. Il est difficile de juger le rôle du commissionnaire quand le fournisseur étranger assure d'une garantie sa qualité, mais le service est accordé par une entreprise hongroise et non pas par le fournisseur. Des rapports juridiques très compliqués naissent dans ces cas où il n'est pas facile de s'orienter. Deux cas sont à distinguer dans la pratique de l'arbitrage.

Dans la première catégorie appartiennent les contrats où *le commissionnaire ne prend pas du vendeur étranger la garantie*. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas possible qu'à la base de la garantie une organisation hongroise assure les prestations de réparation, de change, parce que ces devoirs lui sont confiés par le partenaire étranger, la réalisation de la garantie faisant partie des risques d'affaires de l'étranger. Dans ces contrats la situation du commissionnaire ne change pas à cause de la garantie. Ainsi, par exemple, l'arbitrage a rendu sentence à la base du rôle d'intermédiaire simple du commissionnaire dans le litige où le commettant est entré en rapport avec une organisation hongroise de service désignée par le partenaire étranger à cause de la défectuosité de la marchandise importée et il n'a pas averti le commissionnaire de la défectuosité. Plus tard le commettant a revendiqué du commissionnaire le montant de la clause pénale stipulée pour le retard de l'exécution des obligations de garantie, parce que la réparation ne s'est pas effectuée à temps. L'arbitrage a constaté que d'une part le commettant n'a pas annoncé la défectuosité selon le contrat de commission et de cette manière il a rendu impossible l'intervention du commissionnaire, d'autre part, comme il n'y avait pas de négligence de la part du commissionnaire, le commettant ne peut revendiquer ni pénalité ni dommages-intérêts¹⁹.

L'arbitrage a rendu une sentence similaire dans une autre affaire aussi où le commettant n'a pas informé le commissionnaire de la défectuosité de la marchandise, mais l'organisation de service commise par le partenaire étranger. Le commettant n'a pas aperçu non plus que le partenaire étranger a réservé la décision concernant la garantie à lui-même. Il est à remarquer que l'affaire a été compliquée par un contrat de société conclu plus tôt par le commettant, le commissionnaire et d'autres organisations. Selon l'arbitrage le contrat de commission était indépendant du contrat de société, le commissionnaire n'a pas violé ses obligations de moyens, et la demande concernant le paiement des dommages-intérêts à cause du retard de la réparation ne peut pas être acceptée²⁰.

Dans l'autre groupe figurent les contrats où la position du commissionnaire change par la suite de la garantie. Ce changement intervient dans le cas où *le commissionnaire prend charge de la garantie dans le contrat du commerce extérieur*. La situation reste la même aussi dans le cas où le commissionnaire remet à une autre société les devoirs relatifs à la garantie. Dans le cas où le commissionnaire prend charge

¹⁹ Vb 76.109

²⁰ Vb 75.073

de la garantie, l'arbitrage souligne que l'obligation de la garantie incombe au commissionnaire et l'organisation qui assure les réparations de garantie est l'auxiliaire à l'exécution du commissionnaire²¹. Au fait il s'agit ici de l'intervention du commissionnaire dans le contrat de l'achat et de la vente du point de vue de la garantie [le 510.§], bien que l'arbitrage n'ait pas prononcé ce fait.

Une sentence rendue dans une affaire très compliquée est à mentionner ici, en parlant du deuxième groupe. Il s'agissait de deux contrats de commission, les participants des deux contrats étaient des personnes différentes. A la base du premier contrat on a fondé un dépôt de consignation des pièces de rechange nécessaires pour l'activité de service exigée dans le cas de certaines marchandises. Le deuxième contrat a porté sur l'achat des marchandises en question. Le contrat de commerce extérieur stipulait la garantie à la charge du vendeur concernant les marchandises importées, et il a désigné le commettant à exécuter les obligations de garantie. Une défectuosité s'est présentée à une des marchandises achetée à la base du deuxième contrat revendue par le commettant, ce dernier voulait satisfaire ses obligations de garantie. Ainsi il a commandé les pièces de rechange nécessaires du commettant du premier contrat qui était en même temps le responsable du dépôt de consignation. Cette organisation a introduit un code faux comme code de la pièce de rechange sur les documents envoyés au commissionnaire, ainsi les pièces de rechange nécessaires ne sont arrivées du vendeur étranger qu'avec un retard considérable, après avoir éclairci les erreurs. On a obligé le commettant du deuxième contrat, le vendeur qui a satisfait ses obligations de garantie à payer les dommages-intérêts à cause du retard. Le commettant a demandé dans le procès devant l'arbitrage de passer le paiement au commissionnaire. L'arbitrage a constaté que le partenaire étranger doit subir les risques même s'il a confié la réalisation des obligations de garantie à d'autres, ainsi il est responsable du personnel du dépôt [en tant que ses auxiliaires à l'exécution] par contre le commissionnaire est responsable du partenaire étranger devant le commettant à la base de la 509.§(2) du Cc. Ainsi l'arbitrage a obligé le commissionnaire d'indemniser le commettant²². Cette sentence s'explique par le fait que le commissionnaire a une responsabilité autonome aussi du point de vue de la garantie. Dans la pratique de l'arbitrage il est unique qu'au lieu des règles se rapportant à la commission de commerce extérieur la règle sévère de la responsabilité, la règle qui suppose le risque autonome du commissionnaire soit appliquée.

Certaines particularités générales de la pratique arbitrale

8. Les particularités arbitrales méritent un essai indépendant. Mais ce n'est pas le devoir du présent article. La particularité de la façon de rendre justice se présente au cours de l'examen des questions relatives au contrat de commission. Il est certain qu'on

²¹ Vb 73.089

²² Vb 77.137

court les risques si on veut tirer des conclusions générales quand la matière présentée ne montre qu'une petite partie de la pratique de l'arbitrage. Les constatations nécessitent donc du travail et des preuves. Malgré tout, sans vouloir être complet, on peut caractériser certains traits, parce que les enquêtes préalables ont concerné aussi d'autres sentences que les contrats de commission. (Tous les sentences à partir de 1971.)

9. Une des particularités de la pratique arbitrale ne s'est pas encore présentée de ce qui vient d'être dit. La majorité des affaires prouvent que les partenaires, tout comme l'arbitrage *aspirent à coordonner les intérêts*, encore au moment du procès. Cette approche influence non seulement le ton général, mais se reflète par le fait que les parties conviennent d'une transaction au cours du procès, ou ils reconnaissent la demande de l'autre, ou ils demandent la clôture de la procédure.

Le fait que les parties cherchent à conclure un accord, vient non seulement du caractère « commercial » des rapports, mais aussi du fait que les parties figurant devant l'arbitrage ne sont pas des partenaires accidentels. *Les rapports continuels d'affaires* sont respectés par l'arbitrage aussi de manière que le comportement des parties n'est pas examiné seulement concernant la période du contrat en question, mais en sa continuité. L'arbitrage a appliqué ce principe dans le cas de l'affaire où au moment du paiement un changement de cours intervenu a causé un litige. Le commettant a intenté l'affaire en disant que le commissionnaire a eu du retard dans l'administration. L'arbitrage a examiné combien de temps le règlement dure en général dans la pratique et comme dans le cas donné le règlement n'a pas duré plus longtemps que d'habitude que le commettant n'a pas objecté, ainsi l'arbitrage n'a pas constaté de négligence de la part du commissionnaire²³. (Cette sentence correspond à la conception qui passe le risque de l'affaire au commettant, le commissionnaire joue un rôle plutôt passif d'intermédiaire.)

L'arbitrage prend en considération non seulement les habitudes des partenaires, mais aussi les *coutumes* commerciales internationales. Une sentence arbitrale exprime cette idée, l'arbitrage a interprété le comportement du partenaire étranger selon la pratique habituelle dans le commerce international. Selon le commettant le comportement du vendeur étranger signifiait la prolongation de la garantie, quand ce dernier a changé les parties défectueuses de la marchandise après l'expiration de la garantie, il n'a pas refusé la réclamation. L'arbitrage a par contre établi qu'il est courant parmi les parties d'affaires sérieuses, en faveur de maintenir les bonnes relations, de changer les articles défectueux aussi après l'expiration de la garantie, mais cela ne signifie pas la prolongation de la garantie²⁴.

Il est clair de ce qui vient d'être dit que l'arbitrage est prêt à la solution de *partager les charges* d'une certaine manière. Cette conception seule n'est pas assez pour rendre sentence, mais elle peut supporter d'autres arguments, et peut avoir un rôle important. Quelques exemples peuvent illustrer cette constatation. Le commissionnaire

²³ Vb 79.035

²⁴ Vb 75.073

re a informé mal son commettant que la marchandise commandée était arrivée dans le pays, et quand l'erreur a été trouvée le commettant avait déjà pris des mesures qui lui causaient des pertes. Le commettant a attendu longtemps avant d'intenter une action contre le commissionnaire. L'arbitrage a attribué les dommages-intérêts mais pas l'intérêt, parce que rien n'a expliqué le retard du commettant²⁵.

L'arbitrage a adopté la même conception dans l'affaire où le commissionnaire a pris charge de la garantie au lieu du vendeur étranger. Un litige est intervenu concernant la garantie, ainsi la machine achetée n'a pas été réparée, elle n'a pas travaillé, ce qui a causé de la perte au commettant. Ce dernier n'a pas intenté une action tout de suite, cela a accru la perte. L'arbitrage a invité les parties à une vérification de la somme du dommage que les parties n'ont pas satisfaite, mais ils ont demandé la nomination d'un expert, cette demande a été refusée par l'arbitrage. Il a jugé inutile d'exécuter des actions coûteuses pour un défaut de petite valeur, et de remettre la sentence. Ainsi il a accepté la somme présentée par le demandeur et il a appliqué la division du dommage [aussi à cause du retard]²⁶. Ce dernier exemple démontre aussi la particularité de l'arbitrage de ne pas se tenir rigide aux règles du code de procédure juridique, mais de chercher la solution qui permet l'accord des opinions divergentes.

Арбитраж в Венгрии (Договоры комиссии)

А. ХАРМАТИ

Автор занимается изучением практики Арбитражного суда при Венгерской Торговой Палате и в настоящей статье он разработал часть собранных материалов. Арбитражный суд рассматривает не только споры, вытекающие из договоров внешнеторговых предприятий с иностранными сторонами, но и те споры, которые вытекают из внутригосударственных договоров, имеющие внешнеторговые аспекты. Такие договоры, заключаемые между внутренними и внешнеторговыми предприятиями, в большинстве случаев являются договорами комиссии. В статье представлены тенденции разрешения арбитражным путем споров, вытекающих из договоров комиссии. По мнению автора практика арбитражного суда по разрешению споров аналогична внутригосударственной судебной практике.

²⁵ Vb 76.009

²⁶ Vb 73.089

Schiedsgerichtspraxis in Ungarn (Kommissionsvertrag)

A. HARMATHY

Der Autor studiert die Praxis des Schiedsgerichts der Ungarischen Handelskammer, und der Artikel handelt von einem Teil des gesammelten Materials. Das Schiedsgericht entscheidet nicht nur in Streitfällen, die sich aus Verträgen von Außenhandelsunternehmen mit Ausländern ergeben, sondern auch bei Inlandsverträgen aus Außenhandelsfragen stammenden Streitigkeiten. Diese sind die Verträge zwischen den inländischen Unternehmen und den Außenhandelsunternehmen — in den meisten Fällen Kommissionsverträge. Der Artikel erläutert die Beurteilungstendenzen des Schiedsgerichts in Zusammenhang mit den Streitigkeiten aus diesen Kommissionsverträgen. Laut dem Autor zeigt die Rechtsprechung des Schiedsgerichts die gleichen Züge wie die inländische Gerichtspraxis. Auch hier kann man zwei Hauptrichtungen finden. In einem Teil der Fälle kommt die vermittelnde passive Rolle des Kommissionärs zur Geltung, im zweiten Fall dagegen wird seine selbständige, Risiko übernehmende Tätigkeit bewertet. Die Urteile stufen die Rolle des Kommissionärs in erster Linie von dem Vertrag der Partner ausgehend ein.

Das erste ungarische Strafgesetzbuch als Modell (Beiträge zur Beurteilung der historischen Rolle des Csemegi-Kodex vom Jahre 1878)

P. HORVÁTH

Professor

Eötvös Loránd Universität, Budapest

Der Autor analysiert — neben der Erinnerung auf das hundertjährige Jahreswechsel des sg. Csemegi-Kodex — wie dieses Kodex zu einem Modell auch im Ausland wurde. So z. B. stellt er dar, daß das Csemegi-Kodex in Bulgarien in der Ausarbeitung der Grundsteine des modernen bourgeoisen Strafrechts unmittelbare Rolle spielte. Der Autor stellt fest, daß die Ursachen der Übernahme aus den sich einander nahestehenden gesellschaftlichen Ansprüchen folgen.

Die neuzeitliche Rechtsentwicklung führte uns die komplizierten historischen Prozesse der Ausbildung des bürgerlichen Rechtstyps vor. Jahrhunderte hindurch schien jener Fortschritt ununterbrochen zu verlaufen, der sich in den der modernen warenproduzierenden Gesellschaft zugeschnittenen Rechtsgruppen verkörperte und auf diese Weise auch mit dem gesellschaftlichen Fortschritt eng verbunden war. Die Ausbildung des frühen, des klassischen oder auch des verzögerten bürgerlichen Rechtes gehörte unbestreitbar zu der gesellschaftlichen Progression, das zu der Ausbildung der bestimmenden Rolle der festen bürgerlichen Rechtssysteme führte. So wiesen in verhältnismäßig kurzer Zeit sogar die die Inkonsequenzen des Überganges tragenden verzögerten bürgerlichen Rechtssysteme die sich häufig auf jahrtausendalte Kulturen sich stützenden asiatischen Rechtssysteme weit hinter sich, wobei sie eine aktive Rolle beim Ausbau der Ordnung der modernen kapitalistischen Welt spielten. Gegenüber dem erstarrten Konservatismus der mit religiösen Normen verbundenen Rechtssysteme¹ widerspiegelte das bürgerliche Recht nicht einfach die veränderte Welt, sondern es wurde auch ein aktives und vorwärtsweisendes Mittel der weiteren Entwicklung der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnisse. Letztlich ist das die Erklärung, daß das moderne bürgerliche Recht im Laufe der wenigen Jahrhunderte der Neuzeit zu einem Weltsystem werden konnte und das Material der verschiedenen kapitalistischen Rechtsgruppen einzeln auch unmittelbar in der Auflockerung der eine jahrtausendelange Stagnation verkörpernden Rechtssysteme mitwirken konnte. Die geschichtsformende Rolle der genannten bürgerlichen Rechtssysteme ist nicht nur im Vordringen des Common Law auf der ganzen Welt, nicht nur in der weitausgedehnten

¹ Das indische, islamische, usw.

Rezeption der französischen Rechtskodifikation, sondern auch in den großen Auswirkungen der durch preußisch-deutsche, österreichische bzw. russische Rechtsmuster gekennzeichneten verzögerten (feudalkapitalistischen) Rechtssysteme zu beobachten. Insbesondere sind wir hinsichtlich der letzteren geneigt, jene Änderungen zu verfolgen, die sich innerhalb der Rahmen der feudalkapitalistischen Vielvölkerstaaten abspielen und historisch leichter zu verfolgen sind, da das ungarische bürgerliche Recht selbst ein organischer Bestandteil eines der gegebenen staatsrechtlichen Rahmen war.

Für die methodische rechtshistorische Forschungsarbeit stützt sich diese Anschauungsweise auch auf nicht herabzusetzende geschichtliche Zusammenhänge, es ist ja nicht zu bestreiten, daß die Umgestaltung des ungarischen Rechtes primär von preußisch-deutschen und österreichischen Rechtsmustern beeinflußt wurde. Eine solche Betrachtungsweise der Wirkung des die Typenzeichen produzierenden Modells birgt aber die Gefahr der Einseitigkeit in sich. Es handelt sich nicht nur davon, daß die die Rechtsentwicklung des bürgerlichen Zeitalters aufdeckende Forschung ein einseitig rezeptives Bild auf dem Boden der in Wirklichkeit vielseitig aufzudeckenden Zusammenhänge formen kann, sondern auch das Weltbild des ungarischen Rechtshistorismus im Ganzen sich wieder deformieren könnte, würden wir die gesamte verzögerte bürgerliche Rechtsgruppe nicht sehen. Es handelt sich also näher davon, daß die äußere Wirkung der die Typenzeichen produzierenden feudalkapitalistischen Rechtssysteme in ihrer Komplexität zu betrachten ist, wobei jene, lange Zeit hindurch als peripherische Erscheinung betrachteten bürgerlichen Rechtssysteme der kleinen Nationen, welche außerhalb der preußisch-deutschen, österreichischen, bzw. russischen Reichsrahmen entstanden sind und auch historisch mit tausend Fäden mit den Schicksalsfragen der neuzeitlichen ungarischen Geschichte verbunden waren, eingehend untersucht werden. Wir können also nicht akzeptieren, daß wir z. B. die historische Rolle der ostasiatischen Rezeption des kodifizierten bürgerlichen Rechts des deutschen Reiches (des BGB) (in Japan) langsam besser kennen, als die Ergebnisse der damaligen südslawischen, bzw. rumänischen Gesetzgebung.

Auch die unlösbaren Widersprüche der Ausbildung der ungarischen kurzlebigen bürgerlichen Rechtsordnung und die Erscheinungen des verhältnismäßig frühen Verfalls erwecken das Interesse für die Ausbildung eines weiteren kontinentalen Bildes. Deshalb fördern unsere Untersuchungen die vergleichende Forschung der neuzeitlichen Rechtsentwicklung im gesamten mittel- und osteuropäischen Raum ausdrücklich mit der Zielsetzung, daß die nationale Rechtsgeschichtsschreibung ein besseres Bild als bisher in der Beurteilung der historischen Rolle unserer als organischer Bestandteil der gegebenen Rechtsgruppe ausgebildeten Rechtsordnung erhalte. Die nähere Aufdeckung der Rechtsentwicklung des südosteuropäischen Raumes scheint schon wegen des Mangels an Überblick eine unaufschiebbare Aufgabe in dieser Bestrebung zu sein.

Bisher widmete die Rechtsgeschichtsschreibung nicht viel Aufmerksamkeit jenen Rechtssystemen, die im Raum von Südosteuropa im zweiten Drittel des 19.

Jahrhundertes — parallel zur ungarischen Rechtsordnung — sich ausbildeten. Tatsächlich standen aber diese bürgerlichen Rechtssysteme (bzw. mit feudalkapitalistischem Charakter² nahe Entwicklung des ungarischen Rechtes), fallweise ist auch der unmittelbare Einfluß des österreichisch-ungarischen Rechtsmusters in diesem Raum aufzufinden.

Unsere Untersuchungen haben schon im Zeitalter des Ausbaus dieser Rechtssysteme³ die Anwesenheit historischer Wechselwirkungen nachgewiesen. Nach der Rezeption entwickelter Rechtsmuster entstanden diese Rechtssysteme, doch wurden unter dem Einfluß der konkreten gesellschaftlich-wirtschaftlichen Erfordernisse die Kennzeichen der verzögerten bürgerlichen Rechtsgruppe vorherrschend. Diese Rechtssysteme konnten nämlich nur so spät ausgebaut werden, daß für die dauerhafte Blüte des klassischen bürgerlichen Rechtes keine Möglichkeit mehr bestand. Mit örtlichen Abweichungen war auch die Verdoppelung des Rechtes (feudal-kapitalistisches Recht) dauernd zugegen und der Ausbildung von Kompromissen in Richtung des feudalen Rechtes dienten schon ausgesprochen die preußisch-deutschen, die österreichisch-ungarischen, bzw. die russischen Rechtsmuster als Grundlage. Auch die Niveauunterschiede in der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Entwicklung des Raumes und die Komplexität der wiedererstandenen juristischen Kultur begünstigen ferner das Aufrechterhalten der spezifischen Züge, doch das allmähliche Vordringen des warenproduzierenden Rechtes mit grundlegend kapitalistischem Charakter schritt unwiderstehlich vorwärts. Daraus entspringt also, daß in den südöstlichen Gebieten des Kontinents auch im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts die Sache des Ausbaus des bürgerlichen Rechtes an der Tagesordnung blieb, das auf die Unabgeschlossenheit des Prozesses hinwies und als eine in der gesamten Rechtsgruppe wirkende Gesetzmäßigkeit erschien. Die Analogie im gegebenen historischen Prozeß, fallweise die unmittelbare Verbindung mit der Entwicklung des ungarischen Rechtes können also in der Ausfüllung der fehlenden Elemente unseres Weltbildes sehr nützlich sein. Noch wichtiger ist aber die Erkenntnis jener annähernd analogen Prozesse, die sich in der Nähe des neueren Abschnitts des modernen Kapitalismus, oder unter dessen unmittelbarem Einfluß in der Rechtsentwicklung der Nachbarvölker abspielten. Als auf eine solche Erscheinung können wir darauf hinweisen, daß aufgrund der neuesten internationalen wissenschaftlichen Ergebnisse jene Tatsache wahrscheinlich nachzuweisen ist, wonach einzelne Komponenten unserer hauptsächlich preußisch-deutschen und österreichischen Rechtsmustern folgende kapitalistische Rechtsordnung bei anderen Völkern als historisches Modell dienen konnten, wenn die konkreten gesellschaftlich-wirtschaftlichen Umstände als identischer oder nahestehender gesellschaftlicher Bedarf auftraten.

² Das rumänische, serbo-kroatische, mazedonische, bzw. bulgarische.

³ Cf. HORVÁTH, P.: *Újkori jogfejlődésünk összehasonlító vizsgálata előtt álló akadályok leküzdéséhez* (Zur Überwindung der vor der vergleichenden Untersuchung unserer modernen Rechtsentwicklung stehenden Hindernisse), *Történelmi Szemle*, 3—4/1978.

Im weiteren möchten wir als auf ein solches auf das erste ungarische geltende Strafgesetzbuch⁴, bzw. auf dessen historische Rolle hinweisen, welches heute schon die Aufmerksamkeit der methodischen rechtsgeschichtlichen Forschungsarbeit zu einem weiteren internationalen Zusammenhang lenkt.

Der Ausbau der bürgerlichen Rechtsordnung des vor über einem Jahrhundert neuerstandenen Bulgariens (1878) liefert ein außerordentlich lehrreiches Element dieser Zusammenhänge in der Sphäre des bürgerlichen materiellen Strafrechts. Zur Vollständigkeit des Bildes müßten wir freilich im Zusammenhang mit unserem Thema die komplizierten historischen Prozesse der verzögerten südosteuropäischen bürgerlichen strafrechtlichen Kodifikation ins Gedächtnis rufen⁵, wir haben aber nur die Möglichkeit, einen bisher unbekanntem Prozeß der Modellbildung vorzuführen.

Die ungarische Rechtsgeschichtsschreibung steht nicht allein mit der Bestrebung, aufgrund der Erfahrungen der Entwicklung der in einer Schicksalsgemeinschaft lebenden Nachbarvölker in der neuesten Zeit den im Vordergrund der Forschungsarbeit stehenden (nationalen) Aufgaben zu dienen.⁶ In diesem Sinn schuf hauptsächlich unsere neuere historische-wirtschaftsgeschichtliche Literatur zuverlässige Stützpunkte zur Aufdeckung der rechtsgeschichtlichen Analogien und Wechselwirkungen.

Die Wiedergeburt des bulgarischen Nationalstaates ebenso wie der Ausbau des modernen bürgerlichen Rechtes könnte in zahlreichen Bezügen als spezifisch betrachtet werden. Das ist nämlich die Region, wo die Herrschaft der veralteten Rechtsordnung der Hohen Pforte bis Ende des zweiten Drittels des 19. Jahrhunderts erhalten blieb, wo die äußeren Faktoren bis zu unserer Zeitgrenze in regressiver Richtung wirkten und auch die inneren gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bedingungen in einer in vielen Hinsichten spezifisch scheinenden Übertragung sich verkörperten. Bulgarien ist nämlich ein besonderes aber nicht alleinstehendes Beispiel dafür, daß in einzelnen Unterregionen der verzögerten bürgerlichen Rechtsgruppe die Niederlegung der Grundlagen des bürgerlichen Nationalstaates und überhaupt des modernen bürgerlichen Rechtes erst nach Beginn des Zeitalters des Monopolkapitalismus erfolgen konnte. Die bei dieser Wende auftretenden Besonderheiten⁷ traten aber den bestimmenden Prozessen, d. h. der bürgerlichen Umgestaltung untergeordnet auf und blieben für eine kurze Übergangszeit auch von den Kennzeichen der monopolkapitali-

⁴ D. h., auf den unter dem Namen Csemegei-Kodex bekannten Ges.-Art. 5:1878.

⁵ Worauf der Verfasser in seinem Werk: *Bevezetés az összehasonlító jogtörténet alapelemeibe* (Einführung in die Grundelemente der vergleichenden Rechtsgeschichte), Budapest, 1969. einen Versuch unternimmt. Wir führen dessen einzelne Elemente vor, wobei wir die komplexere Untersuchung der historischen Rolle des Csemegei-Kodex anregen.

⁶ Cf. NIEDERHAUSER, E.: *A nemzeti megújulási mozgalmak Kelet-Európában. Az összehasonlító történetírás módszertanához.* (Die nationalen Erneuerungsbewegungen in Osteuropa. Zur Methodik der vergleichenden Geschichtsschreibung). *Történelmi Szemle*, 1—2/1973. SEWELL W. H.: Marc Bloch és az összehasonlító történelem logikája (Marc Bloch und die Logik der vergleichenden Geschichte). *Aufgrund der History and Theory* (2/1967. pp. 208—218) s világtörténet (Weltgeschichte) 22. (1972.) pp. 36—37.

⁷ Welche — wie der Geschichtsforscher sagt — auch von den ungarischen, bzw. von den allgemein bekannten osteuropäischen Formen abwichen. S. NIEDERHAUSER, E.: *Bulgária története* (Geschichte Bulgariens) (1959). p. 129.

stischen Rechtsentwicklung frei. In den 80-er und 90-er Jahren spielte also noch die Verbürgerlichung der im Rahmen des wiedererstandenen bulgarischen Nationalstaates lebenden Gesellschaft eine bestimmende Rolle und das führte auch „zur Übernahme der modernen bürgerlichen Institute und Rechtsschöpfungen“.⁸

Es ist jener historische Umstand wohlbekannt, als im Prozeß des Ausbaus des verzögerten bürgerlichen Rechtssystems dem strafrechtlichen Schutz der Klassenherrschaft eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Für diesen Umstand ist auch die bürgerliche Staatsgewalt des von der jahrhundertelangen Unterdrückung der Hohen Pforte endlich in 1879. befreiten Bulgariens ein gutes Beispiel. So sehen wir, daß schon die während des bewaffneten Kampfes gebildete provisorische Militärregierung bestrebt war, die allgemeine Kriminalität und den türkenfeindlichen revolutionären Radikalismus auch mit strafrechtlichen Mitteln zu verhindern.⁹ Jede derartige Ausschreitung hätte nämlich der Intervention der westlichen Mächte Vorschub geleistet, deshalb wurde den improvisierten bürgerlichen Verwaltungsorganen die Bewahrung der öffentlichen Ruhe zur strengen Pflicht gemacht. Unter solchen Umständen blieb neben der Verwendung der strafrechtlichen Bestimmungen der Militärverwaltungsregeln übergangsweise auch ein Teil der auf die gemeinrechtliche Kriminalität bezüglichen türkischen Normen bestehen. Dieser Rechtszustand des Überganges dauerte tatsächlich über ein Jahrzehnt und hatte auf zahlreichen Gebieten chaotische Situationen zur Folge.¹⁰ So konnte die bulgarische Gesetzgebung erst im Laufe der 90-er Jahre zur Kodifizierung des materiellen Strafrechts, bzw. des Strafprozeßrechts in modernem Sinne gelangen. Das Weiterleben der verzögernden Umstände führte aber wieder dahin, daß es sich nur von der Rezeption solcher Rechtsmuster handeln konnte, die den Bedürfnissen der bulgarischen Gesellschaft nahe standen. In diesem Sinn wendete sich das in 1895. entstandene bulgarische Strafgesetzbuch¹¹ zu den Erfahrungen des kodifizierten ungarischen Strafrechts, wobei mit gutem Gefühl erkannt wurde, daß im Vergleich zum gegebenen Niveau der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaft dieses Erfahrungsmaterial den Erfordernissen der bulgarischen Gesellschaft am besten entsprachen. Ein anderer Weg wäre die Verwendung der Rechtsmuster des russischen Reiches für die damalige bulgarische Gesetzgebung gewesen, aber es stand nur ein Entwurf des russischen Strafgesetzbuches zur Verfügung, während die mit erhöhtem Interesse verfolgten ungarischen Rechtsmuster bereits das Erfahrungsmaterial des geltenden Strafgesetzbuches (1878) anboten.¹²

⁸ S. bezüglich der treffenden Bemerkung RÁNKI, GY.: *A kapitalista gazdaság fejlődése Kelet- és Délkelet-Európa országában* (Die Entwicklung der kapitalistischen Wirtschaft in den Ländern Ost- und Südosteuropas) 1973. pp. 8—9.

⁹ Es handelt sich von russischer (provisorischer) Militärverwaltung, da Bulgarien als ein bedeutendes Ergebnis des russisch-türkischen Krieges von 1877—1878. von der türkischen Herrschaft befreit wurde.

¹⁰ Es handelt sich von der Ungeeignetheit der Deliktategorien und des Strafsystems türkischen Ursprungs.

¹¹ S. Наказателен Закон. Държавен Вестник. 40. ot 21. II. 1895. g.

¹² Da es sich also vom Csemegi-Kodex, bzw. von den Erfahrungen des Ges.-Art. 40: 1879. (über die Übertretungen) handelt.

Die Bedürfnisse der an einer fortschrittlichen Stufe der Verbürgerlichung stehenden bulgarischen Gesellschaft kamen nämlich in eine auffallende Nähe zu den ungarischen Erfahrungen, folglich schien als offensichtlich die beinahe vollständige Übernahme des ungarischen Strafgesetzbuches vom Jahre 1878.

Im Grunde genommen war dieser Schritt positiv, da die bulgarische Gesetzgebung auf diesem Weg in Besitz der grundlegendsten Errungenschaften des klassischen bürgerlichen Strafrechtes kam und die verhältnismäßig entwickelte Rechtsdogmatik des Csemegi-Kodex auch auf die bulgarische Rechtskultur einen günstigen Einfluß ausübte. Die ungarischen Rechtsmuster spielten also eine vermittelnde Rolle zwischen dem auf der Ebene des Liberalkapitalismus erreichbaren modernsten Erfahrungsmaterial und den verzögerten bürgerlichen Interessen mit mangelnder Rechtskultur. Das bulgarische Strafgesetzbuch vom Jahre 1895. nützte gut diese Möglichkeiten aus, welche zugleich auch die Möglichkeit der Übernahme der noch progressiv gerichteten strafrechtlichen Errungenschaften des entwickelten Westens mit sich brachten.¹³ Die Adaptation der aus dem ungarischen Strafgesetzbuch übernommenen Rechtsmuster war nämlich hauptsächlich nur mit terminologischen Schwierigkeiten verbunden, da die zu lösenden Aufgaben überraschend einander nahe standen.

So folgte das bulgarische Strafgesetzbuch auch in seinem System dem Material des Csemegi-Kodex. Wobei es der Festigung der gegebenen Form der Klassenherrschaft diene, gab der Gesetzgeber also den Bedingungen der strafrechtlichen Verantwortung, bzw. den Schuldformen den Vorrang. Der Kodex hatte durch präzise Umschreibung der Schuldausschließungsgründe auf dem Gebiete der Überwindung der bestehenden chaotischen Zustände besonders große Verdienste. Wie die Urquelle, so übernahm auch das bulgarische StGB die Dreieraufteilung der Straftaten, in den konkreten Tatbestandssystemen des besonderen Teils brachte es die organische Einheit der objektiven und subjektiven Elemente zur Geltung. Im Rahmen der Verbrechen erhielt die Beurteilung der Absicht, der Fahrlässigkeit, der Begünstigung bzw. der Vorbereitungshandlung eine besondere Betonung. Diese positiven Tatsachen brachten Ergebnisse mit sich, die mit der Willkür der Hohen Pforte nicht einmal vergleichbar waren, und förderten stark die Beseitigung des provisorischen Rechtszustandes der 80-er Jahre.

Unter den positiven Seiten des neuen bulgarischen Strafgesetzbuches ist noch jene Tatsache hervorzuheben, daß der Gesetzgeber verhältnismäßig beschränkt die Anwendung der Todesstrafe ermöglichte, aber er hielt sich nicht an die auf zwei Sätze eingeschränkte Taxation des Csemegi-Kodex.¹⁴ Der Schutz des jungen bürgerlichen

¹³ In erster Linie über die Übertragung des Einflusses des französischen klassischen Strafrechtes. Cf. *Magyar állam- és jogtörténet* (Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte), (Red. CSIZMADIA, A.) Budapest, 1972. pp. 518—526.

¹⁴ Das ungarische StGB behandelte auch bei gewissen Formen der Majestätsbeleidigung, bzw. bei der mit Überlegung ausgeführten vorsätzlichen Tötung (*praemeditatio*) als eine nicht absolutisierte Strafform die Todesstrafe. Das bulgarische StGB verordnete im Falle verschiedener Formen des Landesverrats, ebenso wie in Fällen des Angriffs gegen die staatliche Souveränität (gegen den Fürsten und

Nationalstaates kam also aufgrund des bulgarischen StGB in erweitertem Maße zur Geltung. Nur im Kreise der gemeinrechtlichen Delikte blieb z. B. jene Regel des Csemegi-Kodex erhalten, wonach nur im Falle des vorbedachten Mordes (§. 247) die Todesstrafe angewendet werden kann. Der Angriff auf das Staatsoberhaupt, die Dynastie, die Organe der Staatsgewalt zog die schwerste Strafe nach sich und in diesen Kreis wurden auch die Angriffe gegen die Herrscher fremder Länder, bzw. die Person der hohen kirchlichen Würdenträger eingereiht.

Auch das Strafsystem des kodifizierten bulgarischen bürgerlichen Strafrechtes weist nur vernachlässigbare Unterschiede im Vergleich zu der Urquelle auf. Unter den vier Arten der Freiheitsstrafe entspricht das Zuchthaus der verschärften Gefängnisstrafe, während der Anwendung der übrigen Stufen die objektiven Bedingungen noch lange Zeit hindurch nicht vorhanden waren. Auch die Einführung der Möglichkeit der Verhängung von Haupt- und Nebenstrafen erwies sich als ein wirksames Mittel.¹⁵ Das StGB ermöglichte die Anwendung der Gefängnisstrafe in weitem Kreise und verlieh ihr bei der Bestrafung der Handlungen gegen das Eigentumsrecht eine ganz besondere Rolle. Auch in den verhältnismäßig einfacheren Fällen des Diebstahls konnte eine Gefängnisstrafe bis 3 Jahren verhängt werden (§. 313), zugleich konnte im Falle der Formationen vereint mit Betrug oder Arglist, bzw. bezüglich der rückfälligen Verbrecher sogar eine verschärfte Gefängnisstrafe bis zu 10 Jahren verhängt werden. Eine ganze Reihe des Angriffs gegen das kapitalistische Eigentumsrecht erhielt also eine qualifizierte Form, die die Anwendung der erhöhten Gefängnisstrafe (5 Jahre) ermöglichte. Die positiven Seiten der Kodifikation wurden dagegen dadurch untergraben, daß im Falle der Delikte gegen die Organe der Staatsgewalt, bzw. im Kreise der Militärpflichten der Gesetzgeber eine grausame Retorsion in den Vordergrund stellte.¹⁶ Eine ähnliche Strenge machte der Gesetzgeber im Interesse der Wahrung der gesellschaftlichen Ordnung in den Fällen der Falschmünzerei, der falschen Zeugenaussage (Meineid) und der Gotteslästerung geltend. Schließlich war im bulgarischen StGB der Zweikampf verboten und mit Strafe belegt und versprach formell einen gesetzlichen Schutz im Interesse der Unverletzbarkeit der persönlichen Freiheit, bzw. der Privatwohnung. Der Betrug, die Urkundenfälschung, der betrügerische Bankrott und der Vertrauensmißbrauch erschienen in Folge der kapitalistischen Wirtschaft im Material des bulgarischen StGB, die sehr vielseitige Abfassung der Vermögensbeschädigung und des Diebstahls und die ausgedehnte Erörterung der sog. gemeingefährlichen Kriminalität (§§. 383—417) dienten dem Auftritt gegen die verelendenden Volksmassen.

die Mitglieder der Dynastie) die Verhängung der Todesstrafe, bzw. des lebenslänglichen verschärften Gefängnisses. Vergl.: АНДРЕЕВ, М.: История на българската буржуазна държава и право, Sofia, 1975. pp. 166—168.

¹⁵ Als Nebenstrafen wurden die Entrechtung, die Konfiskation und die öffentliche Bekanntmachung des Urteiles, usw. verwendet, es waren also auch darin Abweichungen von den Normen des Csemegi-Kodex. Vergl. Наказателен Закон Държавен Вестник. 40. ot. 21. II. 1895. g.

¹⁶ S. GB §§. 138—156, 157—171.

Die Einsicht in das Material des kodifizierten bulgarischen Strafrechtes zeigt also schon an sich, daß hier der Ausbau der klassischen Formen des bürgerlichen Strafrechtes noch im letzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts als Fortschritt zu bezeichnen war. Dagegen blieben die das Zeitalter des Monopolkapitalismus kennzeichnenden strafrechtlichen Änderungen noch außerhalb der Rahmen des bulgarischen Strafgesetzbuches. Diese Rechtsschöpfung diente also gut der Ausgestaltung der Rechtseinheit und der Niederlegung der Grundlagen der bürgerlichen Gesetzlichkeit, die ständige Regierungskrise machte aber die praktische Verwirklichung der Möglichkeiten, die in dem aufgrund des ungarischen Modells entstandenen bulgarischen StGB verborgen waren, zweifelhaft. Die Pressedelikte und zahlreiche politische Delikte fielen z. B. schon im vorhinein nicht unter die Geltung des StGB,¹⁷ und diese wurden in den Kreis der Regierungsverordnungen eingereiht. Dem liberalkapitalistischen Strafrecht blieb aber auch so noch eine ganz kurze Laufzeit in Bulgarien, die Bruchlinien erschienen aber nach der Jahrhundertwende schnell nacheinander. Bevor wir aber auf diese Erscheinungen übergangen, werfen wir einige Blicke auch auf die Entwicklung der Verhältnisse auf dem Gebiet der Strafprozeßordnung, die organisch zur Beurteilung des gegebenen Niveaus des kodifizierten materiellen Strafrechtes gehören.

Nach der Kodifizierung des materiellen Strafrechtes schuf die bulgarische bürgerliche Gesetzgebung noch in der zweiten Hälfte der 90-er Jahre auch das Gesetzbuch der Strafprozeßordnung (1897). Damit wurde praktisch der Ausbau des bürgerlichen Strafrechtes vollständig, womit es ein alleinstehendes Beispiel lieferte dafür, daß die Entwicklung der verzögerten bürgerlichen Rechtsgruppe unter gegebenen Umständen auch dem Wiederaufleben der mit der Kodifikation verbundenen Erwartungen Platz geben konnte.

Die Antezedenzen der bulgarischen Strafprozeßordnung¹⁸ reichen unmittelbar zu den Jahren des Befreiungskrieges zurück, als nämlich die russischen Militärverwaltungsorgane provisorische Gerichtsordnungen in Kraft setzten. Diese Gerichtsordnungen führten die Strafverfahrensregeln des russischen Reiches ein und verkündeten aus gut überdachten politischen Interessen auch fortschrittliche Rechtsgrundsätze,¹⁹ die ein Versprechen der prozeßrechtlichen Garantien bedeuteten. Trotz der gelockerten russisch-bulgarischen zwischenstaatlichen Beziehungen betrachtete die bürgerlich werdende bulgarische Gesellschaft diese Errungenschaften als ihr Eigen. So übertrugen die provisorischen Gerichtsordnungen unter Vermittlung der russischen Rechtsmuster auch jene Art und Weise der Laiengerichtsbarkeit, welche unter Beachtung der Interessen der vermögenden Klassen im Kreise der Delikte die Urteilsprechung unter Mitwirkung von Laienrichtern einführte. Paradox in dieser

¹⁷ Die Pressegesetze von 1883., 1885. und 1887. gingen auch zeitlich dem StGB voraus.

¹⁸ Закон на уголовните съдопроизводство. Държавен Вестник 77. от. 7. IV. 1897. г.

¹⁹ Die Mündlichkeit, die Öffentlichkeit, die freie richterliche Erwägung, das Recht der Verteidigung, usw.

Erscheinung ist, daß die diesbezüglichen Regeln der provisorischen Prozeßordnung einen mehr vorwärtsweisenden (progressiven) Inhalt haben, als das den Erfolg der Kodifikation bedeutende Gesetz vom Jahre 1897. Die Gesetzgebung der 90-er Jahre wies eben auf diese positiven Erfahrungen hin, als sie die Verabschiedung eines vollkommen neuen Gesetzes als nicht notwendig betrachtete. In Wirklichkeit legalisierte also die Rechtsschöpfung des Jahres 1897. einen bedeutenden Schritt zurück.

Der ausgebauten Urteilsmechanismus regelte in Bulgarien schon in den 80-er Jahren das Forensystem der Strafsachen. In erster Instanz verfahren in Strafsachen im allgemeinen die Komitatsgerichte (Bezirksgerichte),²⁰ wobei sie unter Einbeziehung von gewählten Laienrichtern über die Schuldfrage entschieden, die Verhängung der Strafe war die Aufgabe des Fachrichters. Gegen das rechtskräftige Urteil konnte bei den Berufungsgerichten Berufung eingelegt werden, das Urteil der zweiten Instanz konnte aber nur mehr vor dem einzigen Kassationsgericht des Landes angefochten werden. Das konnte aber nur aufgrund der groben Verletzung der Verfahrensregeln, bzw. der ungenauen Interpretation der Gesetze erfolgen, in Wirklichkeit war also das Rechtsmittelsystem nur eininstanzlich. Das bedeutete die Einführung modernen Rechtsmuster, doch der Mangel an Richtern mit Fachbildung und Advokaten, bzw. die zeitweise krisenhaften öffentlichen Zustände stellten die Bestrebung der Regelung der Gerichtsbarkeit im vorhinein in Frage. Gleichzeitig wurde auch das System der Laienrichter ein Mittel der neuen herrschenden Klasse, da die Liste der Kandidaten auf indirekte Weise ausgewählt und so der Kreis jener, die bei der Feststellung der Schuld einbezogen waren, offensichtlich beschränkt wurde. Schon die provisorischen Regelungen russischen Ursprungs schrieben nämlich vor, daß die Laienrichter über ein Liegenschaftsvermögen, einer Handwerkerwerkstatt oder Handelsgüter verfügen mußten. Das Gesetz vom Jahre 1897. bestimmte diese Schranken in einem Steuerzensus und beschränkte sie im Vergleich zu früher sehr stark. Die Besitzer der verelendenden Bauerngüter blieben vollkommen, die Handwerker in überwiegender Mehrheit außerhalb der Bedingungen der Wahl zum Laienrichter. Gleichzeitig schränkte der Gesetzgeber auch den Kreis der Sachen weiter ein, die überhaupt unter Einbeziehung der Laienrichter beurteilt werden konnten. Im Ermittlungsabschnitt des Strafverfahrens wurde der Wirkungskreis der Polizeiorgane erweitert, durch die Anwendung eines hohen Kautionsbetrags wurde aber ermöglicht, daß die vermögenden Schichten von den die persönliche Freiheit einschränkenden Lasten des Vorverfahrens befreit werden.²¹

Das Gesetz wurde durch die Einführung des Begriffes der gefährlichen Verbrecher (§. 223) zu einem Mittel der unverhüllten Klassenunterdrückung und

²⁰ Ausgenommen die Sachen mit geringerem Gewicht. bzw. die Übertretungen, welche in die Zuständigkeit des Friedensrichters eingereiht wurden.

²¹ Ähnlichen Zielen diente die Übernahme der Bürgerschaft und die Institutionierung des Hausarrests.

untergrub in der täglichen Praxis der Rechtsanwendung auch die positiven Seiten des materiellen Strafgesetzbuches. Die Entwicklung des bulgarischen Strafprozeßrechtes reagierte also empfindlich auf die herankommenden Änderungen, die nach der Jahrhundertwende tatsächlich aufgetaucht sind. Das Chronischwerden des durch die ständigen Balkankrisen begründeten Militärstrafverfahrens, bzw. des Ausnahmezustandes vereitelte aber auch später die Modifizierung der Strafprozeßordnungsgesetze. Die deformierende Rolle des Monopolkapitalismus und der mit den imperialistischen Interessen verbundenen Balkankonflikte wendete sich nun zu der Liquidierung der klassischen Formen des materiellen Strafrechtes. Dieses verzögerte Modell des Ausbaus des bürgerlichen Rechtes muß also eben aus dieser Sicht genau untersucht werden, da dieses Modell trotz der Vollständigkeit der bürgerlichen Rechtskodifikation nicht einmal soviel Zeit für die Festigung der klassischen Formen übrig hatte, daß diese Schöpfungen die geringste Unterstützung für den Schutz des wirtschaftlichen Liberalismus oder gar der bürgerlichen Freiheitsrechte hätten bedeuten können.²² Unsere diesbezüglichen Untersuchungen überschreiten bereits die Analyse der historischen Rolle des ersten ungarischen geltenden StGB. Die Umstände, die die internationale Rolle des Csemegi-Kodex aufzeigen, weisen jedenfalls darauf hin, daß die vergleichende Analyse der neuesten Rechtsentwicklung hauptsächlich der Nachbarvölker auch ein Mittel des Verständnisses der verhältnismäßig kurzlebigen ungarischen bürgerlichen Rechtsordnung sein kann.

Jene unsere Bestrebung ist nicht neu, daß wir uns der Rechtsentwicklung der „benachbarten, zeitgenössischen Gesellschaften“ mit den Mitteln der vergleichenden Rechtsgeschichte nähern, ausgesprochen mit der Absicht, daß wir die Aufdeckung der Geschichte des damaligen ungarischen Rechtes mit bleibendem Wert fördern. Diese Bestrebung entspringt daraus, daß zu der in die allgemeine Geschichte eingebettete Untersuchung der Entwicklung der ungarischen Rechtsgeschichte der Neuzeit und der neuesten Zeit eben jene Kenntnisse mit bestimmendem Charakter fehlten, welche unseren Fortschritt ständig beeinflussten, „auf deren Entwicklung eben infolge ihrer Nähe und Gleichzeitigkeit dieselben Ursachen einwirkten“.²³

Auch aufgrund des hervorgehobenen Beispiels unserer Untersuchungen ist es aber ersichtlich, daß unsere seit langer Zeit in Schicksalsgemeinschaft lebenden Völker in der Rechtsentwicklung der neuesten Zeit auch jene besondere Form der Modellbildung produzierten, bei der eine an sich auch äußere Rechtsmuster adaptierende Kodifikation (das ungarische StGB vom Jahre 1878.) zu einem Modell annähernd gleicher oder ähnlicher gesellschaftlicher Bedürfnisse wurde. Wir können

²² Eine solche ausgedehntere Analyse unseres Themas kann wieder durch eine weitere vergleichende Untersuchung realisiert werden, deren Notwendigkeit auch durch die Aufdeckung der historischen Rolle des ersten ungarischen geltenden StGB begründet ist.

²³ „und welche zumindest teilweise aus gemeinsamer Quelle stammen“. Wir haben diesen klassischen Gedanken vom großen, einem Märtyrertod erlittenen Denker der Komparastik, Marc Block zitiert, der unbedingt wegweisend in der neuesten Entwicklung unserer Rechtshistorik sein kann. Vergl. BLOCK, M.: *A történelem védelmében* (Zur Verteidigung der Geschichte) Budapest, 1974. pp. 70—71.

also insbesondere auch aufgrund des Beispiels des ungarischen Csemegi-Kodex sagen (wie wir es schon Ende des vorigen Jahrhunderts im VIII. Band des Árpádkori Okmánytár (Urkundensammlung aus dem Zeitalter der Árpáden) von Gusztáv Wenzel verborgen lesen können), daß „bezüglich der Geschichte Bulgariens . . . die Forschung in der Zukunft mit glücklicheren Ergebnissen als bisher sich bemühen wird, das umso mehr wünschenswert ist, weil diese Geschichte zahlreiche Motive enthält, die auch hinsichtlich der ungarischen Geschichte wichtig sind“.²⁴ Die Vertreter der sozialistischen Rechtswissenschaft nahmen diese Aufgabe bewußt auf sich. So begann aufgrund der Zusammenarbeit der bulgarischen und ungarischen Rechtshistoriker auch die vergleichende Untersuchung der Rechtsentwicklung der beiden Völker.

Первый венгерский уголовный кодекс как модель (к оценке исторической роли т. н. кодекса Чемеги 1878 г.)

П. ХОРВАТ

В настоящей статье автор, с одной стороны, отмечает столетнюю годовщину издания первого венгерского УК, именуемого кодексом Чемени, с другой же стороны рассматривает вопрос о том, что этот кодекс каким образом стал моделью за рубежом. Одной из форм венгеро-болгарских исторических отношений автор показывает, что кодекс Чемеги играл непосредственную роль в заложении основ современного буржуазного уголовного права Болгарии. Причины этого автор видит в аналогичном характере общественных запросов двух стран. Конкретные формы заимствования автор поясняет характерными положениями болгарского уголовного закона 1895 г.

The first Hungarian Penal Code as a model (contributions to the historical evaluation of the Csemegi Code, 1878)

P. HORVÁTH

The paper is not only a commemorative to the centenary of the Csemegi Penal Code, but reviews the model-role of the code in other countries. As an example of the Bulgarian-Hungarian historical relations the author points out the direct influence of the Csemegi Penal Code on the theoretical sources of the Bulgarian bourgeois criminal law. The adaptation is due also to similar social exigencies. The reception is documented by a review of the most characteristic rules of of the Bulgarian Penal Code, 1895.

²⁴ S. op. cit. Pest, 1890. pp. 1261—1970. Vergl. RADEW, S.: *Bulgárok és magyarok. Fejezetek a bolgár-magyar művelődési kapcsolatok történetéből* (Bulgaren und Ungarn. Kapitel aus der Geschichte der bulgarisch-ungarischen Kulturbeziehungen) Budapest, 1977. p. 161.



Einige Besonderheiten und Probleme der gesellschaftlichen Kontrolle in Ungarn

A. ÁDÁM

Universitätsprofessor

Janus Pannonius Universität, Pécs

Die Abhandlung ist in zwei Teile gegliedert. In dem ersten Teil ist die Analyse der unterscheidenden Züge der gesellschaftlichen Kontrolle aufgrund des Überblickes der Subjekte, Gegenstände, Untersuchungsrücksichten und der Eingriffsmittel zu finden. Der Verfasser qualifiziert die ohne Inanspruchnahme der staatlichen Berechtigungen durchgeführte Aufsichts- und Kontrolltätigkeit der gesellschaftlichen Faktoren (der Staatsbürger, der gesellschaftlichen Organisationsformen, der Foren und Organe der Demokratie der Arbeitsstelle und des Wohnsitzes, der Abgeordneten und der Ratsmitglieder, sowie der Massenkommunikationsmittel) als gesellschaftliche Kontrolle.

Die gesellschaftliche Kontrolle spielt in der Regel eine politisch relevante Rolle. Die gesellschaftliche Kontrolle erreicht aber nur dann den Rang der politischen Kontrolle, wenn unter ihr Zielsetzungen und Wertungsstandpunkten die politischen Elemente — d.h. die Beeinflussung, Ergreifung, Behauptung, Ausübung der Macht — primär werden. Politische Kontrolle können nicht nur gesellschaftliche Faktoren, sondern auch Staatsorgane durchführen. Politische Kontrolle übt z. B. die Nationalversammlung über die Tätigkeit und das Verhalten der Regierung, der Minister und der Staatssekretäre aus. In Ungarn ist eine beachtliche Verwirklichungsform der politischen Kontrolle die Kontrolltätigkeit der als politische Leitungskraft des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens funktionierenden marxistisch-leninistischen Arbeiterpartei.

Unter den Bedingungen der wirkungsvollen Ausübung der gesellschaftlichen Kontrolle sind die Öffentlichkeit der Tätigkeit der Staatsorgane und die Rolle der öffentlichen Meinung sehr bedeutend. Nach der wesentlichen Folgerung der Abhandlung ist die gesellschaftliche Kontrolle in der Periode des Aufbaus der entwickelten sozialistischen Gesellschaft eine unentbehrliche und nützliche Äußerung der Durchsetzung der Volkssouveränität, der Verwendung des sozialistischen Demokratismus, welche der Vorbeugung und der Abschaffung der Mißbräuche und Regelwidrigkeiten, der Verhinderung der Entfremdung der Staatsorgane, der rationellen und erfolgreichen Arbeitsverrichtung, der Entwicklung des Verantwortungsgefühls der Gemeinde und des Individuums gleicherweise dient.

Der zweite Teil der Abhandlung gibt einen Überblick der individuell, aber mit gesellschaftlicher Tendenz durchführbaren Kontrollmöglichkeiten der Staatsbürger, der gesellschaftlichen Kontrollfunktion und -tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationsformen, der Foren der Demokratie der Arbeitsstelle und des Wohnsitzes, der Abgeordneten und der Ratsmitglieder, sowie der Massenkommunikationsmittel. Der Verfasser hält es für begründet, daß die Verfassung über die Öffentlichkeit der Tätigkeit der politischen Organe, über die Rolle der öffentlichen Meinung, über das Erkundigungsrecht der Staatsbürger, sowie über die Informationsrechte und Aufgaben der Massenkommunikationsmittel verfügen soll.

I. Allgemeine Probleme der gesellschaftlichen Kontrolle

1. In der Ungarischen Volksrepublik wird neben der staatlichen Kontrolle, der Kontrolle innerhalb der Kirchen und der Privatkontrolle auch eine weitreichende gesellschaftliche Kontrolle verwirklicht. Um die wesentlichen Kennzeichen der in Ungarn zur Geltung kommenden gesellschaftlichen Kontrolle vorweisen zu können, soll das Thema von mehreren Standpunkten aus untersucht werden. Besonders sollen die folgenden Fragen beantwortet werden.

Wer hat das Recht, gesellschaftliche Kontrolle auszuüben, d. h. wer kann das Subjekt dieser Form der Kontrolle sein? Wie weit ist der Kreis der tatsächlichen, bzw. potentiellen Subjekte der gesellschaftlichen Kontrolle?

Auf welche Tätigkeit welcher Organe, auf welche Lebensverhältnisse erstreckt sich bzw. kann sich die gesellschaftliche Kontrolle erstrecken, d. h. welche sind die Objekte der untersuchten Kontrolle?

Welche sind die Untersuchungsrücksichten der gesellschaftlichen Kontrolle? Wie differenzieren sich die Kontrollaspekte nach den Subjekten und Objekten der gesellschaftlichen Kontrolle oder infolge sonstiger Umstände?

Welche sind die charakteristischen Mittel und Verwirklichungsformen der gesellschaftlichen Kontrolle, wie sind die Möglichkeiten des Eingriffes?

Welche sind die Folgen der gesellschaftlichen Kontrolle? In welcher Weise können die aufgedeckten Probleme, Unzulänglichkeiten, Schwierigkeiten, Regelwidrigkeiten, Mißbräuche behoben, abgeschafft werden? Welche sind die Modalitäten der Geltendmachung der Verantwortung?

Welche sind die die gesellschaftliche Kontrolle notwendig machenden, ihre Verwirklichung fördernden, stimulierenden bzw. hindernden, oder ihre Wirksamkeit vermindernenden Umstände unter den gegenwärtigen Verhältnissen des Aufbaus der entwickelten sozialistischen Gesellschaft?

Durch die Beantwortung dieser Fragen werden die Unterschiede, Ähnlichkeiten und Verbindungsmöglichkeiten zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Kontrolle deutlich. Im Besitz der Antwort auf diese Fragen kann die Stellung der gesellschaftlichen Kontrolle unter den Funktionen der Institutionen des politischen Systems, ihr Verhältnis zu den Komponenten der Volkssouveränität und der sozialistischen Demokratie wohlbegründet bestimmt werden. In Kenntnis der Antwort auf diese Fragen kann die nähere Untersuchung der wichtigeren Gruppen der gesellschaftlichen Kontrolle im Interesse der Bewertung der tatsächlichen Praxis und der Aufzeichnung der Möglichkeiten der Weiterentwicklung durchgeführt werden.

2. Die Bezeichnung der Subjekte der gesellschaftlichen Kontrolle soll mit einer negativen Abgrenzung begonnen werden. Das Subjekt der gesellschaftlichen Kontrolle kann nämlich im allgemeinen kein mit öffentlicher Gewalt ausgestattetes staatliches Organ sein (Organ der Staatsverwaltung, Staatsanwaltschaft, Gericht, staatliches Kontrollorgan, Einheit der bewaffneten Kräfte, der bewaffneten Körperschaft und der

Polizeiorgane), auch nicht ein in seinem Aufgabenbereich vorgehendes Anleitungsorgan des staatlichen Unternehmens oder staatlichen Instituts. Die aufgrund staatlicher Bevollmächtigung, mit staatlichen Mitteln, unter Beanspruchung der öffentlichen Gewaltsrechte durchgeführte Kontrolle einer gesellschaftlichen Organisation oder eines Organs kann ebenfalls nicht als charakteristisch gesellschaftliche Kontrolle beurteilt werden. Eine gesellschaftliche Kontrolle kann dagegen ausgeübt werden von Staatsbürgern, Gemeinschaften der Staatsbürger den nach Wohnsitz, Arbeitsstelle oder ihren sonstigen Gemeinschaften, von den Foren und Organen der Wohnsitz- und Arbeitsstellendemokratie, von gesellschaftlichen Organisationen, gesellschaftlichen Bewegungen und gesellschaftlichen Organen.

Die Massenkommunikationsinstitutionen spielen eine, die gesellschaftliche Kontrolle fördernde, vermittelnde Rolle und üben in gewissen Rahmen eine eigenartige gesellschaftliche Kontrolle aus.

Die über keine entscheidende Befugnis verfügenden Mitglieder der Volksvertretungsorgane (Nationalversammlung und Räte) bilden eine weitverbreitete, sehr bedeutende, auch hinsichtlich der Rolle, Mittel und Durchführungsordnung der Kontrolle eigenartige Gruppe der gesellschaftlichen Kontrolle.

Die aus Machtposition durchgeführten Kontrollen der Volksvertretungsorgane und der Organe der Staatsgewalt, d. h. der Nationalversammlung, des Präsidialrats und der Räte, sowie der Ausschüsse der Nationalversammlung und der Räte, ferner die Kontrolltätigkeit der teilweise als staatliche, teilweise als gesellschaftliche Organe qualifizierbaren, doch staatliche Kontrollrechte ausübenden Volkskontrollkommissionen sind auch von Seite der gesellschaftlichen Kontrolle zu beachten.

3. Die Gegenstände der gesellschaftlichen Kontrolle sind vielfältig, sie können ausführlich nicht einmal aufgezählt werden. Die Hauptgruppen der Untersuchungsgegenstände der gesellschaftlichen Kontrolle können dagegen angegeben werden. Diese sind — meiner Meinung nach — die folgenden.

1. Die gesellschaftliche Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationen und Organe, sowie ihrer Mitglieder. Die in diesem Bereich durchgeführte Kontrolle kann als Selbstkontrolle der gesellschaftlichen Organisation bezeichnet werden. Es ist ja kaum beweisbedürftig, wie sehr bei der in Ungarn vorhandenen Vielfältigkeit, Größenordnung und Aktivität der gesellschaftlichen Organisationsformen, diese Gruppe der gesellschaftlichen Kontrolle vom Standpunkt der bewußten Ausgestaltung der Gesellschaftsverhältnisse, der Verwirklichung der nicht staatlich organisierten Anstrengungen von öffentlichem Interesse, sowie der Verhaltensweise, der Persönlichkeitsformung, der Erziehung der zum Wirkungsbereich der gesellschaftlichen Organisationen gehörigen Personen aus bedeutend ist. In diesem Bereich kontrollieren einerseits die Mitglieder der gesellschaftlichen Organisationen die Tätigkeit der von ihnen gewählten Leitungsorgane und Arbeitsorgane, andererseits die gewählten Leitungsorgane der einzelnen gesellschaftlichen Organisationseinheiten (z.

B. Grundorganisationen), die Durchführung der von der Mitgliedschaft getroffenen sogenannten Plenarentscheidungen und der in eigenem Wirkungsbereich getroffenen Entscheidungen. Ebenfalls diese Gremien und Organe kontrollieren die Pflichterfüllung der Mitglieder, bzw. das Verhalten der Mitglieder von dem Standpunkt aus, ob diese der in den Vorschriften der Organisation festgesetzten Anforderungen entspricht.

Im Rahmen der aufgrund des Prinzips des demokratischen Zentralismus arbeitenden gesellschaftlichen Organisationsformen kontrollieren auch die höheren Leitungsorgane die Tätigkeit der Organisationen und Organe niedrigerer Ebene. Sie untersuchen, ob ihre Tätigkeit den Vorschriften ihres Reglements entspricht und ob die sie betreffenden Entscheidungen der gesellschaftlichen Leitungsorgane durchgeführt worden sind.

Es gilt als eine Eigenart von garantierter Bedeutung im ungarischen politischen System, daß die Staatsorgane keine Kontrolle über die politische Tätigkeit der politischen Funktion versehenen gesellschaftlichen Organisationen, über ihre gesellschaftliche Tätigkeit und interne Wirtschaftsführung ausüben. Dadurch ist es erklärlich, daß diese gesellschaftlichen Organisationsformen großes Gewicht auf die gesellschaftliche Kontrolle ihrer Tätigkeit aus zwei Richtungen — nämlich von unten nach oben und von oben nach unten — sowie darauf legen, das interne Kontrollsystem ihrer Finanzwirtschaft auszubauen. Ohne die organisatorischen und funktionellen Kennzeichen der internen gesellschaftlichen Kontrolle finanziellen Charakters hier näher ins Auge zu fassen, soll als wesentliche organisatorische Eigenartigkeit dieser internen gesellschaftlichen Finanzkontrolle betont werden, daß die sogenannte Finanzkontrollkommission den Leitungskörpern der gesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen verschiedener Stufe bei — und nicht untergeordnet ist. Die Finanzkontrollkommission ist für die Finanzkontrolle der den Leitungskörper und auch das Finanzkontrollorgan ins Leben rufenden Delegiertenversammlung, dem Kongreß verantwortlich. Sie informiert regelmäßig den Leitungskörper von gleicher Stufe über die Erfahrungen der Kontrolle. Dieses System der Verantwortung und Unabhängigkeit sichert einerseits eine einflußfreie interne gesellschaftliche Finanzkontrolle, andererseits die gegenseitige Zusammenarbeit in Beziehung des Leitungskörpers und der Finanzkontrollkommission von gleicher Stufe.

2. Eine vielfältige und vom politischen Standpunkt aus hervorragende Gruppe der Objekte der gesellschaftlichen Kontrolle ist die Tätigkeit der Staatsorgane. Die auf die Verstärkung des sozialistischen Staates, auf die Entwicklung des staatlichen Lebens, auf die Vervollkommnung des Staatsapparatus und der staatlichen Arbeit, sowie auf die gleichzeitige, gemeinsame Entwicklung der sozialistischen Demokratie gerichteten politischen Bestrebungen sind schon längst bewußt darauf gerichtet, daß die Staatsorgane sich von ihrer gesellschaftlichen Basis nicht entfremden können, daß ihrer gesellschaftlichen Bestimmung entgegengesetzte Organisationsinteresse sich nicht verstärken, der eigengesetzliche Überwuchs der Organisation nicht eintreten, keine Disfunktion sich ausgestalten kann, sondern die demokratische Mitwirkung der

gesellschaftlichen Faktoren, und in deren Rahmen die gesellschaftliche Kontrolle, die Herausbildung einer sich an die Aufgaben richtenden sinnvollen Organisations- und Tätigkeitsordnung, die Inanspruchnahme der wissenschaftlich-technischen Errungenschaften, die auf bürokratischen Methoden verzichtende, schnelle, wirksame gesetzliche und humane Sachbearbeitung begünstigen sollen.

Im Dienste der gleichzeitigen, gemeinsamen Entwicklung des Staatsapparats, der staatlichen Arbeit und der sozialistischen Demokratie wurden mehrere Erfordernisse formuliert, deren Verwirklichung eine ständige Aufgabe für die Organisatoren und Durchführer der staatlichen und gesellschaftlichen Arbeit auf jeder Stufe bedeutet. Es ist weitläufig bekannt, daß: Demokratie und Fachmäßigkeit, Demokratie und Gesetzlichkeit, Demokratie und Disziplin, Demokratie und Verantwortlichkeit nicht einander entgegengesetzte, sondern deren Wirksamkeit gegenseitig fördernde Erfordernispaare sind. Der Ausdruck „Erfordernispaar“ wird bewußt gebraucht, da es in der Wirklichkeit vorkommt, daß die Komponenten dieser Erfordernispaare aufeinander hemmend wirken. Mit ihrer automatischen Verwirklichung kann man nicht rechnen. Auch in dieser Hinsicht kann nur eine sich an die Gegebenheiten richtende zielbewußte Anstrengung Erfolge zeitigen.

In Abhängigkeit von der Lage der kontrollierten Staatsorgane und von dem Charakter der die Kontrolle durchführenden gesellschaftlichen Faktoren sind mehrere Varianten der gesellschaftlichen Kontrolle der staatlichen Arbeit bekannt.

a) Besonders bedeutend ist darunter die Kontrolle, die die Tätigkeit der Volksvertretungsorgane (Nationalversammlung und die Räte), sowie der Organe der Staatsverwaltung, unter denen besonders der mit der Bevölkerung in unmittelbaren Verbindung stehenden Ratsorgane, sowie der sonstigen örtlichen und territorialen Organe der Staatsverwaltung zum Gegenstand hat. Durch die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen und durch die Informationen der Massenkommunikationsmittel ist die Tätigkeit der Gerichte und der an der Strafverfolgung mitwirkenden anderen Behörden von einer gewissen gesellschaftlichen Kontrolle und in deren Rahmen oftmals vom regen Interesse der Bevölkerung, sogar von lebhafter Reaktion der öffentlichen Meinung begleitet. Die vor der Nationalversammlung erstatteten Berichte des Präsidenten des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwaltes, die den Ratskörpern verschiedener Stufe gegebenen Bescheide der Gerichte niedrigerer Instanz über ihre Erfahrungen und der Staatsanwaltschaften über die Lage der Gesetzlichkeit, die Berichte der Polizei über die Lage der öffentlichen Ordnung und Sicherheit vor dem Rat und dem Exekutivkomitee sind auch hinsichtlich seitens der gesellschaftlichen Kontrolle zu bewerten. Es ist angebracht, die wichtigeren Feststellungen und Schlußfolgerungen dieser Berichte unter Mitwirkung der Massenkommunikationsmittel und in sonstiger Weise auch für die Bevölkerung bekannt zu machen.

b) Ein wichtiges Objekt der gesellschaftlichen Kontrolle ist die Tätigkeit der *staatlichen und genossenschaftlichen Unternehmen* und der privaten Unternehmungen im Bereich der Produktion, der Dienstleistungen und des Handels, weiterhin die

Fachtigkeit bzw. die Dienstleistungen der wissenschaftlichen, kulturellen, gesundheitlichen und sozialen sowie Unterrichtseinrichtungen.

Mit der Ausnahme der hauptsächlich unter äußeren gesellschaftlichen Kontrolle stehenden Privatunternehmung kommt die interne und äußere gesellschaftliche Kontrolle bei den unter a) und b) genannten Objekten gleichermaßen zur Geltung.

c) Außer den aufgezählten Gegenständen können einige solche spezielle, meistens auch mit den genannten Gebieten verbundene Objekte erwähnt werden, welche infolge ihrer Eigenartigkeit und Bedeutung zweckmäßigerweise gesondert behandelt werden sollen. Ihre Formationen sind nicht abgeschlossen. Von diesen steht zur Zeit besonders die gesellschaftliche Kontrolle in Verbindung mit dem Umweltschutz und dem Schutz der Verbraucherinteressen im Vordergrund. Außer der Verbesserung der vielfältigen äußeren gesellschaftlichen Kontrolle im Handel kommt heutzutage insbesondere der gesellschaftlichen Kontrolle der *Dienstleistungen*, bestimmt durch den gesteigerten Schutz der Verbraucherinteressen, eine große Bedeutung zu.

3. Vor der Übersicht der Untersuchungsrücksichten der gesellschaftlichen Kontrolle soll der Zusammenhang zwischen der Öffentlichkeit, Aufrichtigkeit, Offenheit der Tätigkeit der sozialistischen Staatsorgane und der gesellschaftlichen Kontrolle, sowie zwischen der öffentlichen Meinung und der gesellschaftlichen Kontrolle bewertet werden.

a) Eine Eigenartigkeit des politischen Lebens unseres Zeitalters ist, daß die Öffentlichkeit der Tätigkeit der politischen Organe immer größer wird.¹ Die Öffentlichkeit erleichtert den Staatsbürgern, gesellschaftlichen Organisationen und sonstigen gesellschaftlichen Gemeinschaften die Beachtung und Schätzung der Arbeit der politischen Organe. Die Öffentlichkeit ist also eine unentbehrliche Bedingung der Zugänglichkeit und der gesellschaftlichen Kontrollierbarkeit der Tätigkeit der politischen Organe. Entsprechend den Aufgaben und organisatorischen Gegebenheiten der staatlichen Organe und sonstiger politischen Organe sind zahlreiche Verwirklichungsformen des Grundsatzes der Öffentlichkeit bekannt. Die Öffentlichkeit ist aber auch ein Mittel, welches sowohl zur Schaustellung von unbedeutenden Intimitäten, Absonderlichkeiten und dadurch zur Bannung, bzw. Ablenkung des gesellschaftlichen Interesses, d. h. zur Manipulation der öffentlichen Meinung, als auch zur Zugänglichkeit, Erkennbarkeit der Tätigkeit der politischen Organisationen, unter denen der staatlichen Organe und dadurch zur Förderung der gesellschaftlichen Kontrolle verwendbar ist.

Die Öffentlichkeit, die Aufrichtigkeit und die Offenheit sind auch in der Tätigkeit der staatlichen Organe miteinander zusammenhängende, trotzdem nicht vollkommen koinzidente Erfordernisse und Erscheinungen. Die Aufrichtigkeit bedeutet die wirklichkeitsgetreue, freie Aufdeckung der Zielsetzungen, Bestrebungen,

¹ FODOR, G.: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, Massenkommunikation. Bibliothek der „*Politikai Vitakör*“, 1979, Oktober—Dezember

Sorgen und Schwierigkeiten vor der betroffenen Gruppe der Gesellschaft, während die Offenheit die Bereitschaft zum Empfang und zur Verwertung der Vorschläge, kritischer Bemerkungen, der Vorwände, der Mitwirkungsgeneigtheit bedeutet. Es ist kaum bestreitbar, daß die Öffentlichkeit, Aufrichtigkeit und Offenheit der staatlichen Organe, darunter zunächst der Volksvertretungskörper, der Organe der Staatsverwaltung, sowie der Leitungsorgane der staatlichen Unternehmen und Institute eine unumgängliche Voraussetzung dafür ist, daß sich zwischen den staatlichen Organen verschiedener Stufe und verschiedenen Charakters sowie den entsprechenden Gruppen der Gesellschaft bzw. der Bevölkerung inhaltvolle Beziehungen ausgestalten können, daß zwischen ihnen auf der Grundlage des Dialoges, des Meinungsaustausches Einverständnis, Übereinstimmung, *Konsens* zustandekommt, daß sich die die Bevölkerung, die gesellschaftliche Gemeinschaft betreffenden Entscheidungen der staatlichen Organe legitimieren und die stimulierende bzw. zurückhaltende Wirkung der gesellschaftlichen Kontrolle zur Geltung kommt.

b) Die öffentliche Meinung ist eine dynamisch veränderliche, wichtige Institution des sozialistischen politischen Systems, welche über die Einstellung, das Werturteil, die Interessen, Bedürfnisse, Erwartungen eines gewissen Teiles oder des Ganzen der Gesellschaft, über die in dem gesellschaftlichen und staatlichen Leben vorkommenden Widersprüche, Mangelhaftigkeiten und Bestrebungen Aufschluß geben kann. Deshalb kann die öffentliche Meinung als die allgemeinste Äußerung der gesellschaftlichen Kontrolle und Reflexion angesehen werden.² Die öffentliche Meinung ist immer von irgendeinem konkreten Ereignis, von einer staatlichen oder gesellschaftlichen Entscheidung ins Leben gerufen und hat einen damit verbundenen, wohl wahrnehmbaren Inhalt. Der Inhalt der öffentlichen Meinung kann einhellig, beifällig, anerkennend, unterstützend, ausstellend, mißbilligend, abfällig und ablehnend sein. Die Verstärkung des sozialistischen Demokratismus, die Öffentlichkeit des politischen Lebens, der Tätigkeit der staatlichen Organe ermöglichen fallweise öffentliche Konflikte zwischen der Ausübung der Macht und der öffentlichen Meinung in den das grundlegende Einrichtungssystem der Gesellschaft nicht berührenden Angelegenheiten.³ Die Gestaltung der öffentlichen Meinung ist von den eigenartigen Umständen und Interessen der Klassen, Schichten, Gruppen der Gesellschaft, vom Niveau ihrer Bildung, Informiertheit, ihres Bewußtseins, von den gesellschaftlichen Gebräuchen und Traditionen, von der Öffentlichkeit der Tätigkeit der Organe der öffentlichen Gewalt, von der Promptheit und Zuverlässigkeit der MasseninFORMATION, von der Intensität der öffentlichen Demokratie, von den praktischen Erfahrungen des Alltagslebens beeinflußt. Es ist vorteilhaft, wenn die öffentliche Meinung sich zunächst in den institutionalisierten Organisationen, an den Foren und durch die Kanäle des öffentlichen Lebens gestaltet.

² ANGELUSZ, R.: Begriff und Struktur der öffentlichen Meinung. *Valóság*, 3/1972.

POZSGAY, I.: Sozialistische Demokratie, öffentliche Meinung, Information. *Rádió és Televízió Szemle*, 2—3/1975.

³ KULCSÁR, K.: Tiefgehende theoretische Forschungen erforderlich. *Béke és Szocializmus*, 2/1979.

Die Untersuchung der Gestaltung der öffentlichen Meinung wird diejenigen, die in Gemeinschaftssachen entscheidungsbefugt sind, dazu veranlassen, ihre Entscheidungen sorgfältig zu begründen, ethisch, kultiviert und in humaner Weise vorzugehen, die Entscheidungen niveauvoll durchzuführen. Dadurch wird das Interesse und die Aktivität der Mitglieder der Gesellschaft noch mehr erweckt. Besonders vorteilhaft sind die Konfrontationen, die unter solchen günstigen politischen Bedingungen in der Gestaltung der öffentlichen Meinung von statten gehen. Im Laufe der Selbstkonfrontation der öffentlichen Meinung können sich die wesentlichen Werte des politischen und gesellschaftlichen Lebens klären und festsetzen. Man muß die Tatsache in Betracht ziehen, daß die öffentliche Meinung meistens nicht einheitlich, sondern polarisiert ist, ferner daß sie im allgemeinen die Interessen der Gesamtgesellschaft nicht widerspiegelt. Die in Gemeinschaftssachen Entscheidungsberechtigten müssen die öffentliche Meinung kennen um bei der Gestaltung und Durchführung ihrer Aktionsprogramme, bei der Geltendmachung der Interessen der Gesamtgesellschaft damit als mit gesellschaftlicher Realität rechnen zu können. Die Art und Weise der Verwertung dieser Kenntnisse kann gleicherweise die Gestaltung der öffentlichen Meinung, die eingehendere und gründlichere Information der Bevölkerung, bzw. eine Ergänzung, Modifizierung der Entscheidungen, eine sorgfältigere Organisierung der Durchführung sein.

Die ungarische Verfassung enthält keine Bestimmung über die Öffentlichkeit der Tätigkeit der staatlichen und gesellschaftlichen Organe und über die Rolle der öffentlichen Meinung. Die in 1977 geschaffene sowjetische Verfassung ist auch in dieser Hinsicht vorbildlich. Unter den einleitenden Bestimmungen über die politischen Grundlagen des Gesellschaftssystems (Art 9.) bestimmt sie nämlich als Mittel und Erfordernis der Hauptrichtung des politischen Systems, der weiteren Entfaltung der sozialistischen Demokratie — unter anderem — die Erweiterung der Öffentlichkeit, die ständige Berücksichtigung der öffentlichen Meinung. Aus der geschilderten Lage erwächst beinahe selbständig die Folgerung, daß im Rahmen ihrer nächsten Reform in die Verfassung Bestimmungen aufgenommen werden sollten, die das Erfordernis der Öffentlichkeit des politischen Lebens und die Bedeutung der öffentlichen Meinung, als einer Komponente des sozialistischen Systems, festlegen.

4. Die Untersuchungsaspekte der gesellschaftlichen Kontrolle sind, sich an die Prüfungsgegenstände und an die prüfenden Subjekte haltend, vielfältig. Man unterscheidet gesellschaftliche Kontrollen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit, der Gesetzlichkeit, der Befolgung der moralischen und sonstigen gesellschaftlichen Normen vom Aspekt der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit. Dabei ist eine in den meisten Fällen nachweisbare Eigenartigkeit der geprüften Kontrolle, daß der die Kontrolle ausübende gesellschaftliche Faktor durch besondere Interessiertheit motiviert ist, von den erwähnten Aspekten irgendeinen, oder einen bestimmten Teil, vielleicht auch sämtliche, geltend zu machen. Es ist selbstverständlich, daß die Gewerkschaften, als die Vertretungs-, Interessenorgane der Berufstätigen bzw. in gewissem Rahmen als die Organe der Arbeitsstellen-demokratie ihre gesellschaftliche

Kontrolltätigkeit vor allem zur Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer entfalten, während der Verband der Ungarischen Kommunistischen Jugend besonders vom Standpunkt der die Jugend betreffenden Entscheidungen ausgeht. Die Vaterländische Volksfront übt im Rahmen ihrer in der Verfassung festgesetzten öffentlich-rechtlichen Funktion in mehreren Zusammenhängen — regelmäßige Abhaltung der Kandidatenwahlsitzungen, Gesetzmäßigkeit der Abstimmung, Wahrung der Rechte und Verpflichtungen der gewählten Ratsmitglieder und Abgeordneten, usw. — eine verfassungsrechtliche, gesetzliche Kontrolle aus indem sie die von ihr übernommenen und angekündigten gesellschaftlichen Bestrebungen vor Augen hält.⁴

Um den Erfolg der gesellschaftlichen Kontrolle zu erreichen, soll einerseits das tatsächliche Interesse der die gesellschaftliche Kontrolle durchführenden Subjekte an der Durchführung der gesellschaftlichen Kontrolle erhöht werden, andererseits soll die Erkennung des Interesses, die Bewußtmachung der Bedeutung der gesellschaftlichen Kontrollrückichten vom Standpunkt der Interessen der größeren oder kleineren Gemeinschaften, bzw. der ganzen Gesellschaft aus, durch informative, orientierende, behelrende, überzeugende Arbeit gefördert werden.

5. Charakteristische Mittel der gesellschaftlichen Kontrolle sind: die Erkundigung und Information, die Anhörung und Auswertung von Berichten, bzw. Rechenschaftsforderung, Rückfrage, gesellschaftliche Interpellation, Einsichtnahme in die Akten oder Besichtigung gewisser Gegenstände, Inspizierung, gesellschaftlicher Wachdienst, Teilnahme an Kollegialsitzungen, gesellschaftlichen Foren, Diskussionen, die Veranstaltung von solchen, usw. Die Eingriffsmöglichkeiten im Rahmen der gesellschaftlichen Kontrolle sind: Erweckung der Aufmerksamkeit, kritische Bemerkung, Auswertung der Durchführung der Siedlungs-, territorialen und Arbeitsstellenpläne, Begutachtung der Leitertätigkeit seitens der Organe bzw. Foren der Arbeitsstellendemokratie, Verweigerung des Einverständnisses gegenüber dem staatlichen Leiter in Fällen der im Einvernehmen zu treffenden Entscheidung, Wahrnehmung des Rechtes auf Anmeldung im öffentlichen Interesse und des Beschwerderechtes, Eintragung in das Buch der Käufer, Beantragung des Unvereinbarkeitsverfahrens gegenüber einem Ratsmitglied, Initiative der Abberufung eines Ratsmitglieds bzw. Abgeordneten, disziplinarische Verantwortlichmachung, Beantragung der Verhängung einer wirtschaftlichen Buße, Regelverletzungs- und Strafanzeige, usw.

Die gesellschaftliche Kontrolle entbehrt also im allgemeinen die Eingriffsmöglichkeiten der Staatsgewalt, der Behörde. Die die Staatssphäre berührende gesellschaftliche Kontrolle ist aber in der Regel durch Rechtsnormen ermöglicht. Diese Lösung sichert einerseits, daß die unter Kontrolle fallenden Organe und Personen die gesellschaftliche Kontrolle zu ermöglichen verpflichtet sind, andererseits aber den gesellschaftlichen Faktoren das Recht eingeräumt wird, sich nicht durch Wahrneh-

⁴ ÁDÁM, A.: Über die Rolle der Vaterländischen Volksfront in der gesellschaftlichen Kontrolle. *Népfront*, 4/1982.

mung der Aufgaben der öffentlichen Gewalt, sondern im Rahmen einer ehrenamtlichen Aktivität über die Erarbeitung, Billigung, Durchführung und Befolgung von Programmen, Plänen, Zielsetzungen, sonstiger gesellschaftlicher und staatlicher Entscheidungen, von Rechtsnormen und gesellschaftlicher Normen, über die Methoden, Ergebnisse, Probleme der Tätigkeit zu informieren und bei Feststellung von Versäumnissen, Mängeln, gefährlichen oder schädlichen Erscheinungen die im Rahmen der gesellschaftlichen Kontrolle verwendbaren Mittel (Warnung, Kritik, Einspruch, Initiative einer Maßnahme, Erziehung) in Anspruch zu nehmen. In Kenntnis der Eingriffsmethoden und -mittel kann man schon jetzt feststellen, daß die Rechtsnormen, falls der Eingriff der gesellschaftlichen Kontrolle keine Ergebnisse zeitigt, den Durchführern der Kontrolle nur wenig Möglichkeit geben, die Überprüfung des Problems bei dem übergeordneten Organ zu erreichen, und über die erneute Untersuchung der Angelegenheit und deren Folgen eine entsprechende Information zu beanspruchen. Um die Effektivität der gesellschaftlichen Kontrolle zu fördern, erscheint es notwendig für den Fall der Erfolglosigkeit des Eingriffs der gesellschaftlichen Kontrolle die Berufungsmöglichkeiten auf mehreren Gebieten zu erweitern.

6. Auch die Konsequenzen des Eingriffs der gesellschaftlichen Kontrolle sind unterschiedlich, abhängig davon, ob die gesellschaftliche Kontrolle in der Sphäre der gesellschaftlichen Lenkung, Organisation, d. h. in dem inneren Leben der Partei, des Verbandes der Ungarischen Kommunistischen Jugend, der Gewerkschaften, der Vaterländischen Volksfront, der Genossenschaften, des Verbandes der Genossenschaften, der Vereine usw. zur Geltung kommt, oder die gesellschaftliche Kontrolle auf die Tätigkeit der Staatsorgane, auf die rechtlich geregelten Dienstleistungen, auf privates Verhalten der Staatsbürger (z. B. alkoholisierende Lebensweise, individuelle Umgebungsverunreinigung) gerichtet ist. Aufgrund der Feststellungen der in der gesellschaftlichen Sphäre durchgeführten gesellschaftlichen Kontrolle können ergänzende, berichtigende Entscheidungen getroffen werden, in schwereren Fällen aber können die zuständigen gesellschaftlichen Organe oder Foren den Statuten gemäß eine gesellschaftliche Verantwortlichmachung (z. B. Disziplinarstrafe, Enthebung, Abberufung) durchführen. Die gesellschaftliche Kontrolle in der staatlichen Sphäre kann eine staatliche Untersuchung des aufgedeckten Problems, die geplante oder außertourliche Durchführung der staatlichen Kontrolle und die Ergreifung der nötigen staatlichen präventiven, reparativen bzw. Sanktionsmaßnahmen auslösen. Die das staatsbürgerliche Verhalten betreffende gesellschaftliche Kontrolle kann die nach außen wirkende aufklärende, überzeugende, erzieherische, unterstützende, organisatorische Tätigkeit der gesellschaftlichen Organisationsformen anregen. So können z. B. die freiwilligen Polizisten, die freiwilligen Feuerwehrleute, die Arbeitermilizisten, die Mitglieder der Jugendarbeiterbewegung, die Mitglieder der gesellschaftlichen Wache des Umweltschutzes in gewissen — in Rechtsnormen, Statuten bestimmten — Fällen unmittelbar einschränkende und Schutzmaßnahmen treffen oder solche Maßnahmen bei den zuständigen staatlichen Organen veranlassen.

Für das Ansehen, das Gewicht und die Effektivität der gesellschaftlichen Kontrolle in der staatlichen und privaten Sphäre ist es gleichsam ein grundlegendes Erfordernis, daß die zur Durchführung der Kontrolle berufenen gesellschaftlichen Faktoren ihre bedeutenden Rechte und Aufgaben umsichtig, unbeteiligt, konsequent und verantwortungsvoll ausüben. Andererseits ist es auch wichtig, daß die kontrollierten Organisationen, Angestellten, Arbeitnehmer und ihre Vorgesetzten, sowie die in der Angelegenheit über einen Wirkungskreis verfügenden staatlichen Organe die Angaben, Auswertungen, Anregungen der gesellschaftlichen Kontrolle mit aller Bereitwilligkeit annehmen, aufmerksam prüfen, auf deren Grundlage die nötigen staatlichen Maßnahmen treffen, sodann binnen verhältnismäßig kurzer Zeit den die Kontrolle durchführenden, die Beseitigung der bemängelten Erscheinungen, die Berichtigung der Fehler, ggf. eine Verantwortlichmachung beantragenden gesellschaftlichen Faktor darüber in entsprechender Form informieren.

7. Aus dem Gesagten folgt, daß die im Interesse der gesellschaftlichen Ziele, mit gesellschaftlichen Mitteln von gesellschaftlichen Subjekten durchgeführte Kontrolle als gesellschaftliche Kontrolle qualifiziert werden kann. Die politische Relevanz der Richtung, Intensität und Wirksamkeit der gesellschaftlichen Kontrolle ist unbezweifelbar. Die gesellschaftliche Kontrolle erreicht aber den Rang der politischen Kontrolle nur dann, wenn unter ihren Zielsetzungen und Bewertungsrücksichten die politischen Elemente — d. h. die Beeinflußung, Erwerbung, Erhaltung, Ausübung der Macht — primär, bestimmend werden.

Wichtig erscheint die Beantwortung der Frage, in welchem Verhältnis die gesellschaftliche Kontrolle zur politischen Kontrolle steht, was man unter politischer Kontrolle versteht, welche die wichtigeren Gruppen der Verwirklichung der letzteren sind. In Anbetracht der vielfältigen und bedeutenden Zusammenhänge zwischen den Komponenten der Politik und des gesellschaftlichen Lebens ist es kaum zweifelhaft, daß die gesellschaftliche Kontrolle meistens eine politisch abschätzbare, politisch relevante Rolle spielt. Damit ist aber noch keine klare Antwort auf die obigen Fragen gegeben. Den politischen Charakter verleihen der Kontrolle die politischen Rücksichten und das politische Gewicht der Untersuchung und der Bewertung. Schon daraus folgt, daß die gesellschaftliche Kontrolle nicht immer eindeutig als politische Kontrolle qualifiziert werden kann, während die politische Kontrolle nicht nur durch gesellschaftliche Faktoren ausgeübt wird. Politische Kontrolle kann nämlich sowohl in der staatlichen, als auch in der gesellschaftlichen Sphäre vorkommen.

Neben der Verfassungsmäßigkeits-, Gesetzlichkeitskontrolle übt z. B. die Nationalversammlung über die Funktionierung, das Verhalten der Regierung, der Minister, der Staatssekretäre auch eine politische Kontrolle aus. Im Rahmen ihrer Funktion üben auch diejenigen gesellschaftlichen Organisationen, Gemeinschaften und Personen eine politische Kontrolle aus, die politische Entscheidungen treffen können, oder an der Gestaltung der Politik mitwirken. Wie die Politik im allgemeinen, ist auch die politische Kontrolle in irgendeiner Weise mit der Ausübung der Staatsgewalt bzw. der politischen Gewalt verbunden. Eine hervorragende Verwirkli-

chungsform der politischen Kontrolle stellt in Ungarn die Kontrolltätigkeit der als politische Leitungskraft des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens tätigen marxistisch-leninistischen Arbeiterpartei dar.

Die Parteikontrolle ist eine organische, regelmäßig auszuübende Komponente der grundsätzlichen politischen Leitungstätigkeit der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, eine charakteristisch politische Kontrolle, welche sich auf die Förderung der Durchführung der Parteibeschlüsse, auf die Bewertung der Erfahrungen der Durchführung und auf deren Grundlage auf die Korrektur der Beschlüsse und auf die Erlassung von neuen Beschlüssen und Stellungnahmen richtet. Die Parteikontrolle ist die höchste Form der in Ungarn durchgeführten Kontrollen, welche sich vom grundsätzlich-politischen Standpunkt aus auf die Gesamtheit des gesellschaftlichen und staatlichen Lebens, darin auch auf die Tätigkeit der gesellschaftlichen und staatlichen Kontrollorgane erstreckt. Wie die Parteilenkung in Ungarn die Staatsorgane in der Ausübung ihrer Wirkungskreise und auch die gesellschaftlichen Organisationsformen in der Verrichtung ihrer Aufgaben nicht zu ersetzen wünscht, übernimmt auch die Parteikontrolle nicht die Verrichtung der Aufgaben der staatlichen und der sonstigen gesellschaftlichen Kontrolle, sie regt sogar zu deren wirksamen Funktionierung auf hohem Niveau an. Es ist aber selbstverständlich, daß die Parteiorgane auch die Erfahrungen der staatlichen und gesellschaftlichen Kontrolle in ihrer grundsätzlich-politischen Leitungs- und Kontrolltätigkeit benutzen müssen.

8. Nach der Liquidierung der ausbeutenden Klassen, nach dem Aufhören des Klassenantagonismus, nach der Niederlegung der Grundlagen des Sozialismus, in der Periode des Aufbaus der entwickelten sozialistischen Gesellschaft ist die gesellschaftliche Kontrolle ein organischer, notwendiger und nützlicher Ausdruck der Geltung der Volkssouveränität, der Ausübung der Volksmacht, der Anwendung des sozialistischen Demokratismus, welche der Vorbeugung, der Beseitigung der Fehler, Regelwidrigkeiten, Mißbräuche, der umsichtigen, sinnvollen und erfolgreichen Verrichtung der Arbeit, der Entwicklung des Verantwortungsgefühls der Gemeinheit und der Einzelperson dient.

Bei der Ausübung ihrer vielseitigen Funktion hat man die ausgearbeiteten Erfordernisse der sozialistischen Kontrolle zu berücksichtigen; die Kontrolle soll sich sonst auf die Klärung (Aufdeckung) der zu Fehlern, Mißbräuchen führenden Ursachen, Umstände, auf die Feststellung der Verantwortlichkeit erstrecken, sie soll zur Beseitigung der Regelwidrigkeiten, zur Verbreitung der vorwärtsweisenden Erfahrungen, zur Achtung der sorgfältigen und erfolgreichen Arbeit beitragen, bei der Kontrolle soll eine unnötige Belästigung der Durchführungsorgane vermieden werden; die gesellschaftliche und staatliche Kontrolle soll aufeinander abgestimmt ausgeführt werden.

Wie auch die Funktionierung jedweder Komponente des politischen Systems, ist auch die gesellschaftliche Kontrolle von zahlreichen Umständen — besonders von den Traditionen des politischen Lebens, vom Niveau der politischen Kultur, von der

Entwicklungsstufe des demokratischen Institutionensystems, von der Öffentlichkeit der Tätigkeit der Staatsorgane, von den Möglichkeiten der individuellen und gesellschaftlichen Erkundigung und Information, vom Verhältnis der Staatsorgane sowie der gesellschaftlichen Organisationsformen und der sonstigen gesellschaftlichen Faktoren, von der allgemeinen Rolle der gesellschaftlichen Organisationen, Organe, Bewegungen, sowie der Gemeinschaften des Wohnsitzes und der Arbeitsstelle bei der Lösung der Probleme und Aufgaben von öffentlichem Interesse, von der Ordnung und Beobachtung der Gestaltung der öffentlichen Meinung, vom Prestige der gesellschaftlichen Anstrengung, vom Ansehen der gesellschaftlichen Arbeit, vom Kulturniveau der Staatsbürger, von der Richtung und der Stärke ihrer Emotionen, von ihrem Verantwortungsgefühl, vom Charakter der politischen Atmosphäre usw. — beeinflußt.

Der Aufbau des sozialistischen Staats erkennt und wendet nicht die Lehre über die Abtrennung der Machtzweige an. Alle Organe bringen die Macht der Arbeiterklasse und der sonstigen Werktätigen zur Geltung. Zwischen den Staatsorganen verschiedenen Typs (Volksvertretungs-, Verwaltungs-, Gerichts-, staatliche Aufsichts-, sonstige Kontrollorgane), andererseits zwischen den Staatsorganen und den gesellschaftlichen Faktoren besteht aber ein mannigfaltiges Abhängigkeits-, Aufsichts-, Kontroll-, Ausgleichverhältnis, welches dazu berufen ist, die Geltung des Übergewichtes irgendwelcher Gruppe der Staatsorgane zu verhindern bzw. zu korrigieren, ferner den gesellschaftlichen Einfluß und die gesellschaftliche Kontrolle kontinuierlich zu sichern. Das Spiel der Gewichte und Gegengewichte beschränkt sich also nicht auf die Komponenten des staatlichen Mechanismus, sondern durchdringt die Gesamtheit des politischen Mechanismus der Gesellschaft, d. h. der Funktionierung der staatlichen und gesellschaftlichen Organisationsformen.⁵ Den gesellschaftlichen Faktoren des politischen Mechanismus, als Gegengewichte, Bremsen und Hilfsfaktoren kommt neben der Unterstützung der staatlichen Tätigkeit die Rolle zu, die Aufdeckung und Behebung der von den Staatsorganen begangenen Regelwidrigkeiten, Fehler und Fehlerhaftigkeiten und die Verhütung von neuen Unrechten zu fördern.

Die sozialistische Demokratie bedeutet in Ungarn nicht allein die „Einbeziehung“ eines großen Teiles der Gesellschaft in den Aufbau der Gesellschaft. Sie fällt auch nicht mit einer auf Interessengleichheit beruhenden Mehrheitsherrschaft zusammen. Einige Systeme der Mehrheitsherrschaft oder die als solche erklärt wurden, haben leider sowohl unter kapitalistischen, als auch unter sozialistischen Verhältnissen schwere gemeinschaftsfeindliche, menschenfeindliche Fehler, fallweise Verbrechen begangen; in dieser Weise wurde der Wert der „blanken“ Mehrheitsherrschaft schwer devalviert. Unsere Anstrengungen zum Aufbau der sozialistischen Gesellschaft richten sich deshalb auf die Entwicklung einer solchen wahrhaftig sozialistischen Volksherr-

⁵ BIHARI, O.: Innere Gegensätze und Ausgleichungen in der sozialistischen Staatsorganisation. *Gazdaság- és Jogi tudomány*, 1—2/1974.

schaft, welche den sehr wichtigen inhaltlichen Erfordernissen entspricht bzw. zu entsprechen bemüht ist. Zu diesen Erfordernissen gehören: die Gleichberechtigung der Gesellschaftsklassen, Schichten, Gruppen und der Staatsbürger, die stufenweise Abschaffung der Nachteile der sich in ungünstiger Lage befindlichen Gruppen, die Achtung der Menschenwürde, die Entwicklung der Bewußtheit des Menschenwürdengefühls und der Gleichberechtigung, die Erhöhung der Rolle der Arbeit und der Gemeinschaftaktivität, der Schutz und die Verwirklichung der allgemeinen Werte des sozialistischen Humanismus und der menschlichen Kultur, der sozialistischen Sittennormen, die Förderung der Entfaltung der geistigen, moralischen und physikalischen Fähigkeiten des Menschen, die Geltendmachung der bürgerlichen Freiheitsrechte, der Ausbau der die Entfremdung des Staatsapparats, den Mißbrauch der Macht verhindernden Mittel und Garantien, usw.

Um die aufgezählten und sonstigen wichtigen inhaltlichen Erfordernisse und Grundsätze geltend zu machen, sind die Entwicklung des staatsbürgerlichen, gesellschaftlichen Bewußtseins, die Öffentlichkeit der Tätigkeit der Staatsorgane und der an der Gestaltung der gemeinnützlichen Angelegenheiten mitwirkenden gesellschaftlichen Organisationsformen, sowie die Gewährleistung eines solchen Annahmesystems der Zielsetzungen, der grundlegenden Entscheidungen unentbehrlich, das ermöglicht, daß die Betroffenen die Entscheidungspläne erkennen, verstehen und erörtern können. Die gesellschaftliche Annahme (Legitimation) der grundlegenden Entscheidungen und Lösungsmodalitäten, das Einverständnis, die Übereinstimmung (Konsens) der Betroffenen mit dem Inhalt der politischen Entscheidungen, eine die Modalitäten der Verwirklichung regelmäßig rationalisierende Teilnahme an der Durchführung der Entscheidungen, die auf Interessen-, Bewußtseins- und Gefühlsbasis beruhende regelmäßige gesellschaftliche Kontrolle der Lenkung, Verwaltung und Durchführung sind organische Komponenten der den geschilderten Inhaltsanforderungen entsprechenden sozialistischen Demokratie.

Der grundlegende Rahmen der gesellschaftlichen Kontrolle in organisatorischer und funktionaler Hinsicht ist in Ungarn ausgebaut. Die Schlußfolgerung ist also selbstverständlich, daß heutzutage zunächst die die effektive Funktion fördernden Bedingungen entwickelt und die die Effektivität verstärkenden Methoden verbessert werden sollen. Real ist auch der Anspruch, daß eine Abstimmung der Ausübung der gesellschaftlichen Kontrollformen anzustreben ist. Um die Effektivität der staatlichen Kontrolle zu erhöhen, ist es unumgänglich, die Modalitäten der Verbindung der gesellschaftlichen Kontrolle und der staatlichen Kontrolle insbesondere der gesellschaftlichen Kontrolle und der Volkskontrolle zu verbessern. Es ist auch natürlich, daß die staatliche Kontrolle die Mitwirkung der gesellschaftlichen Kontrolle in größerem Maße beanspruchen und sorgfältig benutzen soll. Das oben Gesagte bedeutet jedoch nicht, daß das System der Subjekte, Gegenstände, Mittel der gesellschaftlichen Kontrolle auch gegenwärtig nicht einer wesentlicher Änderung und Ergänzung bedurfte.

II. Wichtige Mittel und Formen der gesellschaftlichen Kontrolle

1. Möglichkeiten der Staatsbürger in der gesellschaftlichen Kontrolle

Zahlreiche politische, Kultur-, und Freiheitsrechte erleichtern für die Staatsbürger die Ausübung der gesellschaftlichen Kontrolle. Von diesen ist diejenige Vorschrift der 1972 modifizierten Verfassung beachtlich, nach welcher „jeder Staatsbürger das Recht hat, an der Erledigung von öffentlichen Angelegenheiten sich zu beteiligen. Es ist seine Pflicht einen öffentlichen Auftrag gewissenhaft zu erfüllen.“ Dementsprechend können die Staatsbürger einerseits unmittelbar persönlich, andererseits aber in verschiedenen organisatorischen — nachstehend getrennt untersuchten — Rahmen an der gesellschaftlichen Kontrolle teilnehmen. Als eine wichtige Komponente des Rechts auf Teilnahme an der Wahrnehmung von öffentlichen Angelegenheiten ist in der Verfassung auch festgesetzt, daß „die Staatsbürger den staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen Anträge im öffentlichen Interesse vorlegen können und die betroffenen Organe diese Anträge sachlich zu beurteilen haben.“ (§ 68). Im Interesse der Durchführung der angerufenen grundlegenden Bestimmungen der Verfassung hat die Nationalversammlung — unter Verwertung der Ergebnisse der vorangehenden gesellschaftlichen Diskussion — das Gesetz Nr. I von 1977 über die Anmeldungen, Anträge und Beschwerden von öffentlichem Interesse verabschiedet.

Ohne die unser Thema betreffenden Bestimmungen des Gesetzes darzulegen, soll hervorgehoben werden, daß die Anmeldung von öffentlichem Interesse die Aufmerksamkeit auf solche Umstände, Fehler oder Mangelhaftigkeiten lenkt, deren Abhilfe bzw. Behebung dem Interesse der Gemeinschaft oder der ganzen Gesellschaft dient. Die Anmeldung von öffentlichem Interesse kann auch auf solches Verhalten oder solche Tatsache aufmerksam machen, welches bzw. welche den Rechtsnormen zuwiderläuft oder gegen die sozialistischen Sitten oder die Grundsätze des sozialistischen Wirtschaftens verstößt, bzw. in anderer Weise die Interessen der Gesellschaft verletzt oder gefährdet.⁶

Bei der Untersuchung und Bearbeitung der Anmeldungen von öffentlichem Interesse sind sowohl die zuständigen als auch die mitwirkenden Organe verpflichtet, die nötigen Vorkehrungen unverzüglich zu treffen. Die Anmeldungen müssen im allgemeinen innerhalb von 30 Tagen vom Eintreffen gerechnet beurteilt werden. Aufgrund einer Anmeldung von öffentlichem Interesse — wenn diese sich als begründet erweist — ist dafür zu sorgen daß

- a) der dem öffentlichen Interesse entsprechende Zustand wiederhergestellt oder die ansonsten erforderlichen Maßnahmen getroffen,
- b) die Ursachen des aufgedeckten Fehlers behoben werden,

⁶ HAJDU, I. — HORVÁTH, A.: Gesetz über die Anmeldungen, Vorschläge und Beschwerden von öffentlichem Interesse. *Közgazdasági és Jogi Könyvtár*, Budapest, 1978, p. 126

- c) dem verursachten Schaden (Unrecht) abgeholfen,
- d) in begründetem Fall die Verantwortlichmachung beantragt wird.

Für die Einhaltung der Vorschriften über die Erledigung der Anmeldungen und Anträge von öffentlichem Interesse ist der Leiter des zur Erledigung befugten Organs verantwortlich.

Die Staatsbürger wirken oft an der Wahrnehmung gewisser Verwaltungsaufgaben mit. Von der Verteilung der Wohnungen, über die Aufgaben des Kinder- und Jugendschutzes bis zur Erfüllung der Unterhaltsverträge reicht der Bereich der Angelegenheiten, an denen sich die gesellschaftlichen Aktivisten bei der behördlichen Kontrolle teilnehmen.

2. Gesellschaftliche Kontrolle unter den Funktionen der Demokratie der Arbeitsstelle und des Wohnsitzes

Die primäre Bestimmung der Demokratie der Arbeitsstelle ist die Sicherung der freiwilligen schöpferischen gesellschaftlichen Mitwirkung der Mitglieder des Kollektivs und des ganzen Kollektivs an der Leitung, an der Förderung der bestimmungsgemäßen Funktionierung der gegebenen Arbeitsorganisation. Bei der Organisation und Ausübung der Demokratie der Arbeitsstelle fallen den gesellschaftlichen Organisationen der Arbeitsstelle verantwortungsvolle Aufgaben zu. Kernfrage der Demokratie der Arbeitsstelle ist selbstverständlich zunächst der Inhalt der demokratischen Mitwirkungsrechte und Verpflichtungen der Werktätigen als Arbeitnehmer, die Rahmen und Formen zu deren Durchsetzung, das Niveau und die Effektivität der Teilnahme der Arbeitnehmer an der Gestaltung des inneren Lebens und der Funktionierung der Arbeitsstelle, an der Formung der Lage der Arbeitnehmer: d. h. an der Leitung der Arbeitsstelle, an der Durchführung und Kontrolle der Zielsetzungen. In dem vielseitigen Beziehungssystem der Demokratie der Arbeitsstelle spielen also die Verhältnisse bei der Zusammenarbeit zwischen Leitern und Mitarbeitern, die Verhältnisse zwischen der Werktätigen untereinander eine grundlegende Rolle. Diese sollen auch von den gesellschaftlichen Organisationen und Organen gefördert und ergänzt werden.⁷

Die Ausübung jedweder Funktion der Demokratie der Arbeitsstelle ist ohne regelmäßige und gründliche Information und Orientierung, ohne umfassende Kenntnis der Gegebenheiten, der Tätigkeit der Arbeitsstelle, ohne kritische Bewertung und Begutachtung der führenden, leitenden, organisatorischen Tätigkeit, d. h. ohne gesellschaftliche Kontrolle unmöglich. An jeder Arbeitsstelle soll ein, den Gegebenheiten

⁷ BUZA, M.: Fragen der Entwicklung der Betriebsdemokratie (Zweite umgearbeitete Auflage) *Kossuth Könyvkiadó*, Budapest, 1977, p. 341

HÉTHY, L.: Die Betriebsdemokratie und die Arbeiter *Kossuth Könyvkiadó*, Budapest, 1980, p. 273

ÁDÁM, A.: Kennzeichen und Erfordernisse der Demokratie der Arbeitsstelle in den öffentlichen Ämtern *Állam és Igazgatás*, 6/1974.

ten entsprechendes inneres Informationssystem angewandt, eine sich dem anschließende, solche Struktur der gesellschaftlichen Mitwirkung und Kontrolle herausgebildet werden, die es jedem Werkstätigen der Organisation ermöglicht, in den zum Wirkungskreis der internen Demokratie gehörigen Angelegenheiten in gründlicher Kenntnis der Tatsachen und Zusammenhänge Stellung zu nehmen und seine Meinung zu äußern.

Durch die bewußte Behandlung der inneren Interessenkategorien und Interessenverhältnisse soll erreicht werden, daß jeder Werkstätige daran interessiert ist, all das zu verwirklichen, was gemeinhin als Bestimmung, allgemeine Zielsetzung der Demokratie der Arbeitsstelle bezeichnet wird.

Von einer solchen Interessiertheit kann nur dann die Rede sein, wenn das kritische, schöpferische Auftreten der Arbeitnehmer im Interesse der erwähnten Ziele für ihn keinen Nachteil, keine Vergeltung, sondern Vorteile, moralische und sonstige Anerkennung mit sich bringt. Die Mittel und Garantien der Interessenverhältnisse mit dem angedeuteten Ziel sollen weiter ausgebaut bzw. tatsächlich angewandt werden.

Es soll erreicht werden, daß an jeder Arbeitsstelle den Arbeitnehmern das Recht zusteht, außer auf den gemeinschaftlichen Foren dem Leiter auch *individuell* in Verbindung mit der Tätigkeit der Arbeitsstelle, der Arbeitsverrichtung, der Lage der Arbeitnehmer mündlich oder schriftlich Einwendungen, kritische Bemerkungen, Vorschläge zu machen.

Diese Berechtigung soll mit der Verpflichtung des Leiters organisch verbunden sein, den Arbeitnehmer zu einem bestimmtem Zeitpunkt persönlich zu empfangen, seine Anmeldung zu untersuchen und zu beantworten.

Eine Möglichkeit zur staatsbürgerlichen Kontrolle bietet auch die Dorfversammlung die eine wichtige Institution der *unmittelbaren Demokratie* des Wohnsitzes in den Gemeinden ist.⁸ Die Dorfversammlung ist eigentlich ein Beratungs-, Anregungs-, Kontrollforum der Einwohner der Gemeinde, welches außer der freiwilligen Unternehmung gegenwärtig zur Beschlußfassung, zur Entscheidung nicht berechtigt ist. Trotzdem kann sie das Leben der Gemeinde, die Arbeit des Rates und der sonstigen Dorfgorgane wesentlich beeinflussen.

Nach Abhaltung der Dorfversammlung sollen die Bemerkungen, Vorschläge verwertet werden. Zu diesem Zwecke wertet das Exekutivkomitee die Erfahrungen, die einschlägigen Vorschläge der Dorfversammlung aus. Der Vorsitzende des Rates unterrichtet auf seiner nächsten Sitzung den Rat über die Ergebnisse dieser Auswertung und bringt die Anträge des Exekutivkomitees ein. Die Ratsmitglieder berichten ihren Wählern über die Beschlüsse der Ratssitzung. Darüber hinaus müssen die auf der Dorfversammlung nicht beantworteten Anmeldungen und Vorschläge von öffentlichem Interesse auch schriftlich beantwortet werden.

Die Dorfversammlung ist also eine Gemeindeinstitution, ihr städtisches Äquivalent wurde durch eine Rechtsregelung nicht institutionalisiert. Selbstverständ-

⁸ HAZAFI, J.: Einige Erfahrungen der Dorfversammlungen *Állam és Igazgatás*, 8/1974.

lich sind die unmittelbaren Beziehungen zwischen dem Rat und den Bewohnern, die unmittelbaren demokratischen Foren der Bewohner bzw. der Wohnbezirke auch in der Stadt unentbehrlich. Die Hausversammlungen, die in den Wohnbezirken, in den Stadtteilen veranstalteten Beratungen, die Wählerversammlungen, die Begegnungen der Ratsbeamten und der Leiter der Ressortverwaltungsorgane mit den Arbeitnehmern der Betriebe, Einrichtungen usw. sind jene Foren der unmittelbaren Demokratie in den Städten, die immer häufiger in Anspruch genommen werden.

3. Kontrollfunktion der gesellschaftlichen Organisationsformen

Die in Vorschriften bestimmten organisatorischen Rahmen, Tätigkeitsformen der gesellschaftlichen Organisationen, Organe und Bewegungen, d.h. die gesellschaftlichen Organisationsformen sind zur Ausübung der regelmäßigen und wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle besonders geeignet. Unter den gesellschaftlichen Organisationsformen entfalten die Gewerkschaften, die Organe des Verbandes der Ungarischen Kommunistischen Jugend, sowie die Organe und Aktivisten der Vaterländischen Volksfront eine besonders ausgedehnte gesellschaftliche Kontrolltätigkeit. Die Kontrolltätigkeit der Gewerkschaften und des Verbandes der Ungarischen Kommunistischen Jugend erstreckt sich einerseits auf bestimmte Verhältnisse innerhalb der Arbeitsstelle, andererseits aber aus gewissem Aspekt auch auf Sphären außerhalb der Arbeitsstelle. Die Kontrollfunktion der Vaterländischen Volksfront kommt in erster Linie außerhalb der Arbeitsorganisationen zur Geltung. Die Kontrollfunktion der gesellschaftlichen Organisationen wurde mit einer auch vom verfassungsrechtlichen Standpunkt aus wesentlichen neuen Berechtigung erweitert. Das die Verfahrensordnung der verfassungsmäßigen Aufsicht und des Verfassungsschutzes bestimmende Gesetz Nr. I von 1984 räumt den zentralen Leitungsorganen der gesellschaftlichen Organisationen sowie den zentralen Interessenvertretungsorganen der staatlichen und genossenschaftlichen Wirtschaftsorganisationen das Recht ein, bei Verfassungsverletzung ein Verfahren des von der Nationalversammlung gewählten Rates für Verfassungsrecht anhängig zu machen.

Das Kontrollrecht der Organe und Amtsträger der Gewerkschaften erstreckt sich auf

- die Einhaltung der die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer betreffenden Rechtsregeln,
- die Befolgung der Kollektivverträge, der Geschäftsordnungen und Satzungen der Unternehmen (Ämter, Einrichtungen), der Arbeitswettbewerbs-, Neuerungs-, Stammkollektivordnungen, der Gesundheits- und Sozialversicherungsnormen,
- die Kontrolle der Verwertung der Meinungen und Vorschläge der Arbeitnehmer,

- die Einhaltung der Gesetze zum Schutz der berufstätigen Frauen, der Mütter mit kleinen Kindern sowie der Jugendlichen,
- die Durchsetzung der aufgrund des Jugendgesetzes (Gesetz Nr. IV von 1971) erarbeiteten Vorkehrungspläne der Unternehmen, Einrichtungen, Ämter,
- die Erfüllung der in Studienverträgen übernommenen Verpflichtungen, usw.

Verantwortungsvolle Kontroll- und Mitwirkungsaufgaben kommen den Gewerkschaftenkörpern, Amtsträgern, den sozialistischen Brigaden, den Mitgliedern der aufgrund der Organisierung und Unterstützung der Gewerkschaftsleiter und Wirtschaftsleiter funktionierenden Arbeitsschutzwache auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes sowie des Umweltschutzes an der Arbeitsstelle zu.

Die örtlichen, territorialen und Landesorgane der Gewerkschaften nehmen im Rahmen ihrer Vertretungs- und Interessenvertretungsfunktionen immer intensiver auf Siedlungsebene, auf regionaler und Landesebene an der Ausgestaltung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, hygienischen und sonstigen Zielsetzungen sowie auch an der Kontrolle der Durchführung der angenommenen gesellschaftlichen und staatlichen Ziele teil.

Weitläufige Möglichkeiten zur Aktivität der Jugend im öffentlichen Leben gewährleisten die im Jugendgesetz für die Jugend festgelegten kollektiven und individuellen Berechtigungen. Demgemäß sind der Verband der Ungarischen Kommunistischen Jugend und der Pionierverband berechtigt, die Interessen und gesetzlichen Rechte der Jugend zu schützen. Die Leiter der Staatsorgane und der Genossenschaften sind unter anderem verpflichtet, die Jugendlichen über die Tätigkeit der unter ihrer Leitung stehenden Organe zu informieren, die die Jugendlichen unmittelbar betreffenden Rechtsregeln und Maßnahmen noch vor ihrem Erlaß mit den zur Vertretung der Jugend berechtigten Organen zu erörtern, ihre Meinung zu erkunden, sie in die Durchführung einzubeziehen, ihnen die Kontrolle der Durchführung zu ermöglichen.

Das zuständige örtliche und territoriale Komitee des Verbandes der Ungarischen Kommunistischen Jugend kann sich über die Durchführung der die Jugend betreffenden Rechtsregeln informieren, bzw. von den Ratsbeamten, von den Leitern und verantwortlichen Mitarbeitern der Ressortverwaltungsorgane, von den Leitern der Ratsinstitutionen und Wirtschaftsorgane Informationen verlangen. Diese Leiter sind — in dem durch die Rechtsregeln bestimmten Bereich — verpflichtet die Informationen zu geben. Das bezieht sich zunächst auf die Beschäftigung der Jugendlichen, auf ihre kulturelle, soziale, hygienische Versorgung, auf die Gestaltung ihrer Studien-, Arbeits- und Lebensverhältnisse. Das zuständige Komitee des Verbandes kann aufgrund der Ausübung seines Kontrollrechts, sowie aufgrund der bei ihm eintreffenden Anmeldungen, Vorschläge und Beschwerden von öffentlichem Interesse bei den Ratsorganen ein Verfahren zur Überprüfung von Maßnahmen beantragen, die die Interessen der Jugend oder einzelner Jugendlichen verletzen. Das den Einspruch erhebende Komitee des Verbandes ist über das Ergebnis des Verfahrens zu informieren.

Die Vaterländische Volksfront ist in erster Linie kein gesellschaftliches Kontrollorgan, sondern der Rahmen der sozialistischen Bündnispolitik. Im Rahmen der die Geltung der gesunden, schöpferischen Demokratie des öffentlichen Lebens, der Entwicklung der ungarischen Gesellschaft, dem Schutz des Friedens, der Festigung der nationalen Volkseinheit dienenden vielfältigen Tätigkeit wirkt die Volksfrontbewegung auch an der gesellschaftlichen Kontrolle mit.

Eigenartige Kontrollaufgaben sind mit den öffentlich-rechtlichen Funktionen der Volksfrontorgane im Zusammenhang mit der Wahl der Abgeordneten, der Ratsmitglieder, mit der Errichtung von Volksvertretungskörpern und -Organen, mit der Unterstützung der Tätigkeit der Abgeordneten und der Ratsmitglieder, sowie der Körper und Ausschüsse der Nationalversammlung und der Räte verbunden.⁹ Wenn sie die Erfahrung machen, daß ein Parlamentsabgeordneter oder Ratsmitglied trotz Vermahnung und Unterstützung zur Erfüllung seiner Pflichten, die sich aus seinem Mandat ergeben, nicht imstande ist oder in eine mit seinem Mandat unvereinbare Lage gerät, können auch die zuständigen Organe der Volksfront aufgrund der Rechtsregeln eine Unvereinbarkeitsanmeldung erstatten oder die Abberufung veranlassen. Dies trifft auch auf alle Amtsträger, Mitglieder der Exekutivkomitees, Mitglieder der Ausschüsse der Nationalversammlung und der Räte, Mitglieder der Hausbewohnerausschüsse, die Schöffen, usw. zu, deren Wahl die Volksfrontkörperschaften in Vorschlag bringen. Bestimmte Kontrollaufgaben ergeben sich auch gegenüber den im Auftrag der Volksfrontkörperschaften errichteten Wahlorgane.

Besondere Kontrollaufgaben bzw. die Organisierung und Koordinierung solcher Aufgaben übernahm die Volksfront auf einigen speziellen Gebieten, so insbesondere auf dem Gebiet des gesellschaftlichen *Umweltschutzes* und des Schutzes der Interessen der Konsumenten.

Eine überragende Rolle in der Kontrollarbeit der Volksfrontorgane kommt, auch wenn man die Typen und die Bedeutung der Verwirklichungsformen betrachtet, jener Aufgabe zu, die in der Förderung der erfolgreichen Funktionierung der sonstigen Formationen der gesellschaftlichen Kontrolle besteht. Auch die Stellungnahme des 1981 veranstalteten VII. Kongresses der Vaterländischen Volksfront betont dies, indem sie feststellt: „Die Bewegung soll einer kräftigeren gesellschaftlichen Kontrolle der Staatsverwaltung Hilfe leisten und begünstigen, daß die in humaner Weise verrichtete Arbeit in den Ämtern geachtet wird. Gleichzeitig soll das Auftreten gegen die Bürokratie, die seelenslose Sachbearbeitung gefördert, die genauere Bestimmung der einzelnen Tätigkeitsbereiche, die Abschaffung der Parallelität in der Arbeit der staatlichen und gesellschaftlichen Organe, die Zurückdrängung der Überregelung, die primäre Geltendmachung der gesellschaftlichen Interessen, die Verbesserung des Entscheidungssystems veranlaßt werden. Im Interesse all dieser Zielsetzungen soll sie

⁹ HALÁSZ, J.: Die Vaterländische Volksfrontbewegung in dem politischen System unserer Gesellschaft *Állam és Igazgatás*, 6/1972.

ÁDÁM, A.: Die öffentlich-rechtliche Tätigkeit der Vaterländischen Volksfront. *Jogtudományi Közlöny*, 11/1976.

die Beteiligung der Staatsbürger an der Unterstützung und Kontrolle der Verwaltungsarbeit der Räte steigern.“

Die Organe der Volksfront haben also den Fragestellungen, den kritischen Bemerkungen und Einreden — besondere Beachtung zu schenken, welche von den Staatsbürgern an den von der Volksfront veranstalteten Foren vorgebracht oder von den Mitgliedern des Körpers und den Arbeitsausschüssen der Volksfront vorgelegt werden.

Bestimmte gesellschaftliche Organisationsformen (Arbeitermiliz, freiwillige Polizei, freiwillige Feuerwehr, Hausbewohner Ausschuß, gesellschaftliche Wache des Umweltschutzes, gesellschaftlicher Beschützer, die Jugendgardistenn, Mitglieder der Organisationsgarde, usw.) üben nach außen hauptsächlich in Richtung der Staatsbürger eine gewisse Aufsichts- und Kontrolltätigkeit aus (die vornehmlich deren Schutz zum Ziel hat). Der Elternbeirat in den Schulen wirkt an der Kontrolle der Einhaltung der Schulordnung mit.

Zur Ausübung von gesellschaftlichen Kontroll- und Erziehungsaufgaben sind auch die für den Schutz des gesellschaftlichen Eigentums, die Festigung der Arbeitsdisziplin, zur Einhaltung der Normen des gesellschaftlichen Zusammenlebens bei Unternehmen, Genossenschaften, Einrichtungen errichtbaren, ansonsten unter Mitwirkung der staatlichen und gesellschaftlichen Organe sowie der Werkstätigen tätigen *gesellschaftlichen* Gerichte berufen. Das sie trotz ausführlicher Rechtsregelung nur in beschränkter Zahl tätig sind, läßt sich durch zahlreiche Umstände erklären.

4. Kontrolltätigkeit der Abgeordneten der Nationalversammlung und der Ratsmitglieder

Nach der Geschäftsordnung der Nationalversammlung ist es Recht und Pflicht des Abgeordneten in seinem Wahlbezirk die Durchsetzung der Verfassungsmäßigkeit und Gesetzlichkeit, die Erfahrungen bei der Durchführung der Gesetze zu verfolgen. Der Abgeordnete ist auch der öffentlich-rechtliche Beauftragte seiner Wähler und als solcher ist er verpflichtet, die Lösung der Probleme seines Wahlbezirkes gemäß den Gesamtinteressen zu fördern, sich mit den von den Wählern erhaltenen Aufträgen, mit ihren Vorschlägen und Beschwerden von öffentlichem Interesse sorgfältig zu beschäftigen. Der Abgeordnete — indem er die ihm zustehenden außerordentlich bedeutenden und vorteilhaften Rechte auf Information, Rückfrage, Antragstellung, Erscheinung, Teilnahme, Interpellation, usw. in Anspruch nimmt — übt unter Berücksichtigung der Interessen des Wahlbezirkes, der Wähler, vom Gesichtspunkt der Verfassungsmäßigkeit, der Gesetzlichkeit und der Wirksamkeit eine Kontrolltätigkeit aus. Wenn er im Auftrag von öffentlichem Interesse der Wähler Auskunft verlangt, wird er — den Vorschriften gemäß — auch seine Wähler informieren.

Eine bedeutende rechtliche und moralische Pflicht der Abgeordneten der nationalversammlung und der Ratsmitglieder ist, die staatliche und gesellschaftliche

Kontrollarbeit zu helfen. Neben der individuell durchgeführten Kontrolle des Abgeordneten oder des Ratsmitglieds nimmt die Rolle der Ratsmitgliedsgruppen und der Abgeordnetengruppen des Komitats (der Hauptstadt) im Bereich der Wirtschaft, der Kultur, des Gesundheits- und Sozialwesens und auf anderen Gebieten zu.

5. Rolle der Massenmedien in der gesellschaftlichen Kontrolle

Die Funktionierung der Massenkommunikationsmittel in Ungarn ist u.a. dadurch gekennzeichnet, daß sie durch ihre Tätigkeit der Entwicklung des sozialistischen Gesellschafts- und Staatssystems dienen. Näher kommen der Presse, dem Rundfunk, dem Fernsehen und der Film Wochenschau folgende Aufgaben zu:

--- die authentische und schnelle Information der Staatsbürger, der Staatsorgane, der Wirtschaftseinheiten, der Einrichtungen und Gesellschaftsorganisationen über die Ereignisse im In- und Ausland,

— Verbreitung von Kenntnissen, Erziehung und Gestaltung der Anschauung, Festigung der Demokratie im öffentlichen Leben,

--- Überzeugung. Anregung zur Verwirklichung der gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen, der zeitmäßigen Aufgaben, zur wohlorganisierten und wirksamen Arbeit, zum Dienst des Vaterlandes, zur Einhaltung der staatsbürgerlichen und Arbeitsdisziplin, zum sozialistischen Lebenswandel, zur Befolgung der politischen Entscheidungen, der Rechtsregeln und der sozialistischen Gesellschaftsnormen.¹⁰

Bei der Erfüllung der angeführten Aufgaben führen die Massenkommunikationsmittel auch eine weitläufige gesellschaftliche Kontrolle aus. Sie verwenden einen scharfen, kritischen Ton gegen die aufgedeckten Fehler, Unzulänglichkeiten, regelwidrigkeiten, gesellschaftswidrigen Äußerungen.

Die Nachrichtenübermittlungsorgane sind beinahe untrennbare Begleiter der Kontrolltätigkeit der politischen, gesellschaftlichen und Staatsorgane. Die am meisten zusammengesetzte Gruppe der Kontrolltätigkeit der Massenkommunikationsmittel bilden jedoch die aus Eigeninitiative durchgeführten Aufdeckungs- und Enthüllungskaktionen. Diese Aktionen werden entweder durch den Verdacht, die Idee, und Beobachtung der Mitarbeiter der Nachrichtenübermittlungsorgane veranlaßt, oder beruhen sie auf den Initiativen, Anmeldungen, Beschwerden der Staatsbürger. Die Mitarbeiter des Fernsehens, des Rundfunks und der Presse begnügen sich gemeinhin nicht mit der Darstellung der oberflächlichen Erscheinungen, der Probleme, Anomalien, Regelwidrigkeiten, Mißbräuche, sondern forschen nach den Quellen der Fehler, nach den erleichternden oder auslösenden Ursachen der Mängel und im Zusammenhang damit lassen sie von der Öffentlichkeit auch die Leiter und Vertreter

¹⁰ HERMANN, I.: Fernsehen Ästhetik, Kultur. *Kossuth Könyvkiadó*, 1976, p. 322

FORGÁCS, I.: Politisches System, Informationssystem, Gesellschaftslenkung. *Társadalmi Szemle*, 2/1982.

der Aufsichts-, Kontroll- und Leitungsorgane zu Wort kommen. Die gesellschaftliche Kontrolltätigkeit der Massenkommunikationsorgane verwirklicht sich in mehreren beliebten, von großem Interesse begleiteten Fernsehprogrammen, wie z.B. in dem „TV.-Parlament“ der „TV Interpellation“, im Program „Der Zuschauer fragt, der Minister antwortet“, in TV-Gesprächen am runden Tische, . . . im Rundschaltungszuhörerendienst der zentralen und Bezirksstudios des Rundfunks, in den verschiedenen Telephondiensten der zentralen und regionalen Presseredaktionen, usw. Durch ihre Bildwirkung zeichnen sich besonders diejenigen Programme des Fernsehens aus, in deren Rahmen die Staatsbürger von jedweden bewohnten Gebiet des Landes im Briefen oder telephonisch den Amtsträgern der staatlichen Leitung und Verwaltung Fragen stellen können und die Befragten auf die aufgeworfenen Probleme vor der Öffentlichkeit des Landes Antwort geben. Eine solche unmittelbare gesellschaftliche Kontrolle von Landesausmaß ist besonders wirkungsvoll. Es kann mit Recht festgestellt werden, daß darin die sich auf weite Schichten der Gesellschaft stützende, mit den Staatsbürgern zusammen durchgeführte, von ihnen kontrollierte Leitung und Verwaltung zum Ausdruck kommt. Die Inanspruchnahme der Errungenschaften der Technik verknüpft sich günstig mit der demokratischen Politisierung, mit der gesellschaftlichen Legitimierung und Kontrolle der Politik. Die erwähnten Lösungen des Rundfunks und der Presse können ähnlich bewertet werden.

Die ungarische Verfassung verfügt hinsichtlich der Erkundigung und der Information nur über die Redefreiheit und Pressefreiheit, drückt aber die beachtliche Funktion der Massenkommunikationsinstitutionen im politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Leben nicht aus, weist auf die Informationspflicht der Staatsorgane, auf das Erkundigungsrecht der Staatsbürger nicht hin. Bei der nächsten Reform der Verfassung sollte eine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen werden, die die Hauptaufgaben der Massenkommunikationsmittel festlegt. Zugleich sollte die Rede- und Pressefreiheit in weiterem Sinn bestimmt und auf den Rahmen des Erkundigungs- und Informationsrechts der Staatsbürger verwiesen werden.

Die Bestimmung der Funktion der Masseninformation in der Verfassung könnte die Grundlage zur Vorbereitung und Verabschiedung des immer mehr aktueller werdenden Gesetzes über die Massenkommunikation schaffen.

Bei der Vorbereitung der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung müßten meines Erachtens folgende grundlegende Fragen sowohl in theoretischer als auch in politischer Hinsicht richtig beantwortet werden:

a) auf was für eine Information und in welchem Themenkreis hat der Staatsbürger unter unseren sozialistischen Verhältnissen Anspruch?

b) was für eine Informationsverpflichtung fällt den Massenkommunikationsmitteln, den Gesellschaftsorganisationen, den Volksvertretungsorganen und ihren Mitgliedern, den Behörden, den Leitern der Arbeitsstellen, usw. zu, um die Befriedigung der im Erkundigungsrecht immanenten Ansprüche zu fördern,

c) welche sind die zur speziellen Information berechtigten Kollektive (Siedlungsgemeinden, kleinere oder größere Kollektive der Arbeitsstelle, Wählerversammlung, Dorfversammlung, usw.)?

d) Welche Information können die Massenkommunikationsmittel von den Staatsbürgern, Volksvertretungsorganen, sonstigen Staatsorganen, Gesellschaftsorganisationen, Wirtschaftseinheiten und Instituten zwecks Mitteilung verlangen? (Die Ungeklärtheit bzw. die Unzulänglichkeit der rechtlichen Regelung in dieser Frage verursacht auch heutzutage oft praktische Probleme in der Arbeit der Massenkommunikationsmittel).

e) zur Mitteilung welcher Informationen — von nicht literarischem und nicht wissenschaftlichem Gegenstand — ist der Staatsbürger durch die Massenkommunikationsmittel berechtigt?

Unser auch die Massenkommunikationsinstitutionen einschließendes Informationssystem soll unbedingt gewährleisten, daß der Staatsbürger leicht zu allen Informationen kommen kann, welche zu seiner normalen Lebensführung, zu seiner erfolgreichen Arbeit, zur Wahrnehmung seiner in der Verfassung eingeräumten Grundrechte, zur Geltendmachung seiner sonstigen, in Rechtsregeln festgelegten persönlichen, Familien-, Vermögensrechte und nicht zuletzt zur Ausübung seiner Aktivität im öffentlichen Leben notwendig sind.

Bei Beantwortung der anderen Fragen sollen die Gemeinschafts-, die Gesellschaftsinteressen in Betracht gezogen werden. Mit Ausnahme des Staatsgeheimnisses und Dienstgeheimnisses kann irgendein Organ die Antwort auf solche, der öffentlichen Mitteilung dienenden Fragen der Mitarbeiter der Massenkommunikationsmittel nicht verweigern, welche die Interessen der Gemeinschaft der Arbeitsstelle und des Wohnsitzes, der weiteren Schichten der Gesellschaft berühren. Ebenfalls soll ermöglicht werden, daß die zur Mitteilung zugesandten, in entsprechender Form formulierten Fragestellungen der Bürger und ihre Vorschläge von öffentlichem Interesse individuell, oder wenn sie in großer Anzahl vorkommen, zusammengefaßt, an die Öffentlichkeit gelangen.¹¹

¹¹ ÁDÁM, A.: Über die politischen und rechtlichen Zusammenhänge der Erkundigung und der Information. *Állam és Igazgatás*. 9/1982.

Некоторые черты и проблемы общественного контроля в Венгрии

А. Адам

Статья делится на две части. В первой из них дается анализ отличительных черт общественного контроля, основанный на изучении его субъектов, объектов, методов изучения и средств вмешательства. Под общественным контролем автор подразумевает такую надзорную, контрольную деятельность, которая представляет общий интерес и осуществляется общественными факторами (гражданами, общественными организациями, органами демократии по месту жительства и работы, депутатами Государственного Собрания, членами местных Советов и средствами массовой информации) без использования государственных полномочий. Общественный контроль выполняет, по общему правилу, политически релевантную роль. Однако он достигает ранга политического контроля только при условии, что среди его целей и оценочных аспектов первостепенную важность приобретают политические элементы (воздействие на власть, ее приобретение, сохранение и осуществление). Осуществление политического контроля возможно не только общественными факторами, но и государственными органами. Например, Государственное Собрание также осуществляет политический контроль за деятельностью и поведением правительства, министров и государственных секретарей. В Венгрии выдающейся формой осуществления политического контроля является контрольная деятельность марксистско-ленинской рабочей партии, действующей в качестве руководящей политической силы общественной и государственной жизни. Среди условий эффективного осуществления общественного контроля большое значение принадлежит гласности деятельности государственных органов и роли общественности. Существенный вывод автора заключается в том, что в период строительства развитого социалистического общества общественный контроль является такой необходимой и полезной формой осуществления народного суверенитета и применения социалистической демократии, которая равным образом служит предупреждению и устранению злоупотреблений и правонарушений, воспрепятствованию отчуждению государственных органов, рациональному и успешному выполнению работы, развитию чувства ответственности коллектива и личности.

С учетом правового регулирования и практики, во второй части статьи рассматриваются возможности граждан в области контроля с общественной целью, осуществляемого в индивидуальном порядке, далее формы деятельности общественных организаций, органов демократии по месту жительства и работы, депутатов Государственного Собрания, членов местных Советов и средств массовой информации в области общественного контроля. Автор считает обоснованным, чтобы в Конституции были реулированы такие вопросы, как гласность деятельности политических органов, роль общественности, право граждан на получение информации, а также права и задачи органов массовой информации в области их основной деятельности.

Some features and problems of social control in Hungary

A. ÁDÁM

The essay is divided into two parts. In the first part we find the analysis of the differentiating features of social control based on the survey of subjects, objects, examinatory points and the tools of intervention. The author regards as social control such public-interest supervisory and control activities of social factors, citizens, organisations, the forums of workplace and living place democracy, the members of Parliament and council members and the mass media, which are done without special state-given licences. Usually, the social control has a politically relevant role. However, the social control is being elevated to the level of political control only if among its aims and evaluation aspects the political elements, i.e. the influence, acquisition, maintenance and practice of power, are becoming foremost. Political control can be practiced not only by social factors but by state organs as well. E.g. the Parliament politically supervises the activities and behaviour of the government, the ministers and state secretaries. An outstanding realisation form of the

political control in Hungary is the supervising activity of the Marxist-Leninist workers party, which is the political leading organ of social and state life. In the sphere of conditions for the efficient practice of social control the openness of the activities of state organs and the role of public opinion are of outstanding importance. According to an important consequence of the essay, in the period of the construction of the developed socialist society the social control is an unavoidable and useful appearance of the prevalence of people's sovereignty, the application of socialist democratism, which serves, at the same time, the avoidance of the abuses, irregularities and their elimination, the avoidance of alienation of state organs, the rational and fruitful work, the improvement of the feeling of responsibility of the collective and the single person.

The second part of the paper -- while considering the legal regulation and practice -- gives a view on the control possibilities of the citizens, which can be done individually, but has a social aim, the control role and activity forms of the social organs, the forums of workplace and living place democracy, the representatives and council members and the mass media. The author regards justifiable that the Constitution should regulate the openness, the publicity of the activities of political organs, the role of public opinion, the information rights of the citizen and the information rights and tasks of the mass media.

Дифференциация ответственности за мелкие преступления

А. ХОРВАТ,

*старший научный сотрудник
Института государства и права ВАН*

Развитие стран народной демократии в период после Освобождения привело к изменению отношений собственности и появлению института общественной собственности. Одновременно эта форма собственности как экономическая основа социалистического общественного строя пользовалась особой защитой. В основу защиты легли законы СССР от 7 августа 1932 г. и 4 июня 1947 г., которые, исходя из государственной функции защиты общественной собственности, первичным средством защиты наметили уголовно-правовую репрессию, повысив ее строгость до крайности. Другим компонентом уголовно-правовой строгости было применение единого понятия преступления, то есть прекращение довоенной дихотомии и трихотомии (*crime — délit — contravention*, т.е. преступление-деликт-проступок) и отнесение всех уголовных противоправных деяний к самой тяжелой категории — к преступлениям (*crime*).

Ввиду того что преступления против имущества составляют те виды деяний, которые наиболее часто встречаются во всей преступности, далее, что эти деяния являются очень различными по степени их тяжести и большинство их оказывается малозначительным, упомянутые факторы вызвали очень серьезные проблемы в судебной практике указанных стран. Поэтому со временем было выдвинуто требование правовой дифференциации преступлений по их различной степени тяжести.

Автор настоящей статьи подвергает подробному анализу общественно-политические и моральные основы этого требования и тенденции начатой дифференциации. Автор отдельно изучает развитие дифференциации в рамках уголовного права и, соответственно, за его пределами. Первое означает деление преступлений в законе на категории по степени их тяжести, а второе — передачу рассмотрения уголовных дел несудебным органам, другими словами — отвод уголовных дел.

Рассмотрение уголовных дел несудебными органами имеет три формы: рассмотрение дел в дисциплинарном порядке, перед общественным судом и в административном порядке. В связи с тремя формами автор анализирует вызванные ими проблемы в области законности, морали и права. В этом плане особое внимание уделено автором теоретическим проблемам, возникшим в отношении понятия преступления, социализации правосудия и сближения уголовного права с административным правом.

Выводы автора заключаются в том, что желательнее достигнуть решения возникших проблем с учетом традиционного отраслевого характера отдельных правонарушений посредством совершенствования уголовно-правовой классификации и путем рассмотрения дел о т.н. мелких, малозначительных преступлениях (проступках) перед специальными *судебными* органами.

В истории человечества посягательства на имущество всегда составляли значительную часть комплекса преступлений и, соответственно этому, распоряжения по защите имущества также заняли важное место среди уголовно-правовых норм. С этой точки зрения понятно, что страны социалистического типа в тяжелых исторических условиях активно реагировали на наступления,

грозившие также их существованию, на преступность против общественной собственности, которая особенно оживалась в первый период их зарождения.

В то же время в этих странах была введена обособленная, повышенная правовая защита общественной собственности. По официальным мнениям, защита общественной собственности является одной из главных функций народно-демократического государства. В первые годы почти исключительной формой осуществления этой функции было усиление уголовно-правовой строгости.

Хотя данная статья посвящена именно дифференциации методов этой защиты, необходимо подчеркнуть, что дифференциация произошла параллельно с другим процессом, который продолжается и в наши дни и выражается в применении и порой усилении строгости.

Для понимания начала и социальной обоснованности требования уголовно-правовой дифференциации коротко покажем положение преступности в этом плане.

Данные преступности против общественной собственности наглядно свидетельствуют о ее высоком уровне. Согласно данным периода самой жесткой уголовной политики в Венгрии, около 60% всех преступлений составляли преступления против имущества, а в рамках этого: 30% — деяния, нарушавшие общественную собственность.¹

Рассматривая статистические данные в их тенденциях, можно сказать, что уровень преступности против имущества и с тех пор остался стабильным и совпадает с зарубежными данными.² В Венгрии рассматриваемые нами деяния неизменно составляют 60%; в пределах этого некоторое изменение произошло только в пропорции преступлений, совершенных против общественной и личной собственности в результате увеличения числа посягательств на личное имущество.

Однако с точки зрения рассматриваемой нами дифференциации не менее важны данные о *разделении* преступлений против имущества, в частности и против общественной собственности, *по степени их тяжести*. Также довольно стабильным пунктом совокупности преступности является *высокий коэффициент мелких деяний*.

¹ Наши данные основаны на судебной статистике, а также на работе о данных второй половины 50-х годов. См. MÁDAI, L.: A bűnözés alakulása a kriminálstatisztika megvilágításában. (Динамика преступности в свете уголовной статистики). *Rendőrségi Szemle*, 2/1962.

² Пропорция преступлений против имущества в ГДР — 50%, в СССР — 60%, половину которых составляют преступления против общественной собственности (BAKÓCZI, A.: A bűnözés a népgazdasági ágazatokban (Преступность в отраслях народного хозяйства). *Kriminológiai tanulmányok*, том XIII, Budapest 1976). Соответствующая пропорция в первой половине 70-х годов в Словакии 54–61%, из этого 10–13% составляют преступления против общественной собственности, в ФРГ — 57%, во Франции — 30–35%. (К последним см. LAMPE, E. J.: Eigentumsschutz in künftigen Strafrecht. In: *Strafrechtsdogmatik und Kriminalpolitik*, Carl Heymanns Verlag KG. 1971; STEFANY, G.: et LEVASSEUR, G.: *Droit Pénal général*, Dalloz, Paris, 1968. p. 6.

Заранее отметим, что вследствие понижения стоимости форинта в течение ряда лет немного повысилась сумма, в пределах которой судебная практика признала деяния мелкими, мелозначительными. В 1951–55 годах эти малозначительные преступления против имущества составляли 1/3 краж, а в 1956–57 гг. — уже 40,2% и, соответственно, 55,6% всех преступлений против общественной собственности. В начале 60-х годов данная категория составила 65% дел, а в период от 1965 до 1973 г. — 67% всех преступлений против имущества. Что же касается деяний против личной собственности с причинением подобного размера ущерба, в этом отношении соответствующий индекс составляет 73,3%.³

О подобной пропорции малозначительных преступлений в других социалистических странах свидетельствует ряд замечаний в специальной литературе: так, например, постановление Верховного Суда СССР о судебной практике по делам о малозначительных, мелких деяниях. Министр юстиции НРБ *Светла Даскалова* в своем выступлении в Народном Собрании также заявила, что «большинство преступлений — мелкие, малозначительные».

Большое число и многообразные формы правонарушений, совершенных против рассматриваемого нами объекта права, а также различия между ними, проявляющиеся в размере материального ущерба и иных обстоятельствах, доставляли и доставляют много забот как судебной практике, так и правотворчеству. Одна из них состоит в том, что в результате сплетения различных объективных и субъективных, социальных обстоятельств все более распространяющаяся т.н. мелкая преступность также сильно ослабляет хозяйственную силу государства, если даже она причиняет незначительный единичный ущерб. Другую плоскость забот составили низкая степень эффективности прежних строгих уголовных мер и их моральная несостоятельность в отношении менее тяжких правонарушений, далее, бремя судов, чрезмерно возросшее вследствие большого количества таких дел, а также увеличение числа лиц, совершивших такие деяния.

Под принуждающим влиянием продолжительных тенденций положения преступности и вытекающих из этого проблем правосудия, исправительно-трудового права и морали в социалистических странах выдвинулось требование разрешения проблем путем дифференциации.

Первый шаг в этом направлении был сделан в СССР. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 г. «Об амнистии» признал необходимым пересмотреть все советское законодательство в интересах сужения круга наказуемых деяний, смягчения строгой уголовной ответственности.

³*Tájékoztató a bűnözésről* (Информации о преступности), Budapest, 1976 (изд. Министерством внутренних дел и Прокуратурой ВНР), р. 7. «В 1982 году в 90% раскрытых нарушений размер причиненного ущерба не достигал 1000 форинтов», — говорится в издании *Bűnözés és megelőzés a belkereskedelemben*, Budapest, 1983. р. 36.

ти и ее замены другими формами ответственности — дисциплинарной и административной ответственностью.

В соответствии с принципиальными указаниями Указа об амнистии в СССР был издан ряд законодательных актов. Среди них выдающуюся значимость приобретал Указ от 10 января 1955 г. о мелких хищениях, который оказал воздействие на законодательство всех стран народной демократии.

В Венгрии еще в 1953 году были предприняты первые шаги в этой области. Имея в виду только дела, находившиеся в стадии разбирательства, действие амнистии, обнародованной Указом №11/1953 г., распространилось на 44 828 осужденных. Правительственная программа 1953 года принесла ряд важных изменений в венгерскую уголовную политику. Среди этих изменений — сокращение числа преступлений в области общественного снабжения; пересмотр преступлений в области планирования; прекращение уголовного процесса в незначительных делах; более мягкая оценка деяний «совратившихся впервые трудовых элементов» и т.п.

Требование дифференциации не оставило незатронутой ни одной европейской страны народной демократии, и они были едиными в стремлении решить проблемы. Изменения законоположений в подобном духе производились в 1954 году в Польше и Румынии, в 1956 году — в Болгарии и Чехословакии, а в 1957 году — в ГДР.

Что касается методов решения проблем различения деяний с различной степенью тяжести, намечаются *две линии дифференциации*: первая означает деление на категории в рамках уголовного права, а вторая — за его пределами.

А) Начало дифференциации в рамках уголовного права

а) означает *различение по личности* совершивших деяния лиц, среди которых выделены две группы: к первой отнесены классово чуждые элементы, то есть враги социалистической системы, а ко второй — т. н. «совращавшиеся трудящиеся», вышедшие из членов трудовых классов.

Данная форма дифференциации насыщена крайне субъективным политическим содержанием и как таковая она с трудом вяжется с конституционным принципом равенства перед законом. В основу этой дифференциации легли те идеологические тезисы, которые объявили ненужными исследования по изучению причин преступности и которые усматривали эти причины несколько упрощенно в пережитках прошлого и признали борьбу с преступностью частью классовой борьбы. После внесения изменений в уголовную политику эти взгляды продолжали существовать в более тонкой форме: ведь нельзя было закрыть глаза на тот факт, что значительная часть лиц, совершивших

преступления, выходила из трудового народа.⁴ Обратив свое внимание на эту прослойку, идеологи того времени видели причину преступности в рудиментах сознания и совращении трудящихся, которых они считали перевоспитуемыми. Другим последствием этого тезиса будет стремление к развязке уголовной ответственности, которое в дальнейшем развивается в направлении передачи рассмотрения уголовных дел, о чем будет сказано ниже. Здесь мы укажем на то, что значение этой дифференциации следует искать в том, что если уголовная политика проявила жесткую строгость к врагам социалистической системы, то применительно к «совращавшимся трудящимся» она инспирировала практику смягчения наказаний.

б) Другую плоскость дифференциации в рамках уголовного права составляет *классификация по степени тяжести деяний* безотносительно к тому, что при определении степени тяжести преступлений в законодательстве отдельных стран определяющая роль придается причиненному ущербу либо предельной стоимости, или степени общественной опасности, либо мере налагаемого наказания. Ведь эти точки зрения не отделимы, они тесно взаимосвязаны и представляют собой всего лишь разные стороны одного и того же вопроса.

Классификация самих преступлений означает, как правило, их двухчленное или трехчленное деление, значит, применение категорий «преступление — деликт — проступок» в тех странах, в которых они были сохранены (например, в Польше и ГДР). Проблема в этом отношении возникла в тех социалистических странах, в которых двух- или трехчленное деление преступлений не употреблялось, либо было прекращено в период после Освобождения. Наряду с Венгрией, к этим странам принадлежат СССР, Болгария, Чехословакия и Румыния.

В законодательстве этих стран деление преступлений на категории было прекращено и вместо него введено сильно подчеркнутое *единое понятие преступления*, которое за короткое время оказалось узким для квалификации преступлений против имущества, различных по степени тяжести. Распространение т.н. мелкой преступности и единое понятие преступления явились двумя такими обстоятельствами, которые усилили влияние друг друга и представили серьезные трудности судебной практике.

⁴ Данные венгерской судебной статистики за 1954–55 гг. о классовом положении лиц, совершивших преступления против общественного имущества в процентном отношении их общего числа: рабочий — 63,0 и 61%; бывший капиталист, угнетатель народа — 0,2 и 0,3%. Но общее число последних не превышает 0,5 и 1,0%, если даже в эту последнюю группу включим и кулаков, которые и сами входили в трудовой народ.

Мелкие преступления

Первым прорывом в едином понятии преступления, выдвинутом в качестве отличительной специфики социалистического уголовного права, было появление понятия т.н. мелкого преступления⁵, которое вскоре превратилось в новый институт социалистического уголовного права. Вслед за кодификацией категории мелких преступлений в ст. 96 УК РСФСР подобные изменения были внесены и в уголовные законы народно-демократических стран.

Согласно тем кодексам, в которых уголовная ответственность за мелкие преступления была регулирована в самостоятельном составе преступления, в отдельном законоположении с помощью бланкетного состава преступления, рассматривающий дело суд был уполномочен изучать и взвешивать «все обстоятельства» деяний, определенных в других составах преступлений, и решать по вопросу квалификации этих деяний мелкими. В других же кодексах в связи с конкретными составами преступлений было предусмотрено отнесение их незначительных случаев к типичному привилегированному случаю.

Иные категории преступлений

Практически уже двойная классификация преступных деяний открыла путь к продолжению деления на категории. В интересах подхода к существенным различиям между преступлениями в законодательстве некоторых стран — наряду с основным и «привилегированным» случаями составов преступления — появились другие категории с различной номенклатурой, в первую очередь в области преступлений против имущества, социалистической собственности, как, например, деяния, «причинившие особо крупный ущерб», «особо опасные», «тяжкие», «не являющиеся тяжкими», «малозначительные» и т.д.

Ввиду того, что социалистическому подходу к уголовному праву была чужда мысль о том, чтобы в отражение действительности он вернулся к двух- или трехчленному делению, выкристаллизовавшемуся в ходе исторического развития уголовного права, вместо этого он изыскивал новые пути, создавая столь обильные и этим самым неустойчивые категории классификации,

⁵ В СССР Указ от 10 января 1955 г. об ответственности за мелкое хищение государственного имущества в такой мере был насыщен отрицанием прежней чрезмерной строгости в этой области, что вследствие непоследовательности законодателя это привело к тяжелым аномалиям в судебной практике по уголовным делам. Дело в том, что действие категории «мелкое преступление» распространилось по Указу только на преступления против общественной собственности, а применительно к личной собственности сохранилось действие положений Указа от 4 июня 1947 года, которые охарактеризовались устрашающей строгостью, и согласно которым минимальный размер наказания в таких случаях — 5 лет лишения свободы. См. *40 лет советского права, 1917–1957*, ЛГУ, Ленинград, 1957, том II, р. 558.

отличительные признаки которых до сих пор не имеют объективного характера, необходимого для единой судебной практики, и именно поэтому они доныне являются спорными и незаконченными темами не только практики, но и самой уголовно-правовой догматики.

С точки зрения законодательной техники новые категории часто приобретали форму квалифицированных случаев, но как их наименование, как связанные с ними соответствующие руководящие разъяснения Верховного Суда, так и специальная юридическая литература по данному вопросу свидетельствуют о том, что на самом деле мы находимся перед продолжением разложения единого понятия преступления, появлением новых категорий преступных деяний, т.е. заботами уголовного права в области классификации.

Болгарский профессор *К. Лютов* посвятил монографию этому вопросу, в которой он говорит о том, что — в отличие от традиционных квалифицированных и привилегированных случаев — закон здесь требует различного значения и тяжести деяния в целом, а не какого-либо конкретного дополнительного элемента состава преступления или же конкретной особенности отдельных элементов. Он приходит к выводу, что «особо опасные» и «мелкие» преступления являются не только понятиями отдельных составов преступлений, но и общими понятиями всей Особенной части УК.⁶

Во второй половине 60-х годов проблемы классификации наказуемых деяний получили всестороннее освещение как во всех странах, так и в СССР. Теоретики социалистического уголовного права уже все смелее подвергли изучению возможность применения традиционных бихотомных и трихотомных систем.

Однако теоретические дискуссии по вопросам классификации в СССР не предшествовали, а последовали законодательству, которое и сейчас стоит на принципиальной почве единого названия преступления, но это не исключает того, что в рамках этого законодательства на основе степени тяжести пытается дать разграничение по понятию особо тяжких (ст. 24 УК РСФСР), тяжких (ст. 7¹), особо опасных (глава I Особенной части), менее тяжких, не представляющих большой общественной опасности, малозначительных, мелких и т.п. преступлений. Даже терминология закона содержит больше 20 несовпадающих групп, отражающих степень тяжести.

Во всяком случае классификация ныне уже является одной из самых актуальных проблем в советском уголовном праве, в котором все сильнее выдвигается требование к более точным уголовно-правовым определениям, не вызывающим проблемы.

⁶ Лютов, К.: *Особенно важни (особенно тяжки) и маловажни случаи на преступления по наказателния кодекс на НРБ*. Наука и изкуства, София, 1963. pp. 40, 82 et seq. Подобных взглядов придерживаются и другие болгарские авторы, как, например, Бузов, В.: Престъпления против обществена собственост. *Социалистическо Право*, 10/1953.

в) *Основа и критерии классификации.* Классификация, разграничение деяний не должны считаться самоцелью: ведь ее конечная цель совпадает с задачей права с тем, чтобы она обеспечила наилучшее регулирование явлений действительности, а в данном случае – эффективное средство борьбы с различными по характеру и тяжести правонарушениями. Важнейшим условием эффективности является то, чтобы обоснованная и необходимая группировка правоворелевантных форм человеческого поведения была осуществлена путем законодательства, кодификации, чтобы само правовое регулирование было обозримым, логическим и имеющим форму, наиболее соответствующую содержанию.

Наряду с кодификационным аспектом разграничения, другой, весьма важной точкой зрения является требование законности. В рамках этого, на наш взгляд, необходимо удовлетворять следующие требования: правовые нормы, регулирующие систему правосудия, должны соответствовать нашим конституционным принципам; принцип равенства граждан перед законом подлежит реализации; гарантийные основные принципы, исторически выработанные в венгерском процессуальном праве, должны быть в полной мере осуществлены как в отношении правонарушения, так и нарушителя; для обеспеченного и венгерским правом применения принципа *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* необходимы стабилизируемые категории деяний, обозреваемые большинством граждан; испытанные результаты и полезный опыт социалистической правоприменительной деятельности следует включить в наши правовые институты даже в интересах той относительной стабильности, которая должна быть первоочередной целью всякой кодификации.

Разграничение особенно в двух областях означало и означает проблему и одновременно является задачей, которая ждет своего решения. С одной стороны необходимо разграничить деяния, вызывающие уголовную противоправность, с учетом степени их тяжести; это соответствует дифференциации в рамках уголовного права. С другой же стороны, необходимо разграничить те правонарушения, которые создают правоотношение в области уголовного права и от правонарушений других отраслей права. На дифференциации за пределами уголовного права мы остановимся ниже.

Категории деяний, сформированных в рамках уголовного права, доставляли немало забот как практике, так и теории. С точки зрения практики эти трудности могут быть преодолены только стройной законодательной техникой. Теория предназначена для облегчения этого. Однако теория не всегда обладает тем политическим полномочием, которое содействовало бы выбору оптимальных решений. Подход к праву в каждой отдельной стране оказывает сильное воздействие на развитие данного права, и углубление правовой культуры возможно только на высоком уровне подхода.

В теории различаем основу и признаки классификации. *Основу классификации* составляет различная степень тяжести деяний, которая является выра-

жением содержания употребляемой часто вместо нее общественной опасности или степени общественной опасности. При оценке, необходимой для создания отдельных категорий деяний, имеют значение как характер наказуемого деяния, так и тяжесть деяния. Характер скорее является *качественным* показателем, в котором оценивается содержание по качеству всех элементов преступления, в том числе объект и предмет деяния, его моральная оценка, содержание виновных последствий, способ совершения, случай является ли квалифицированным или неквалифицированным, форма вины и содержание мотивов. Именно характер деяния приводит к тому, что независимо от конкретной тяжести общественной опасности некоторые преступные деяния всегда признаются тяжкими (преступлениями) или же всегда признаются малозначительными, например проступками, административно-уголовными правонарушениями.

По сравнению с этим степень общественной опасности, то есть тяжесть деяния, определяется *количественным* выражением какого-нибудь элемента преступления: размером причиненного ущерба, квалифицированностью или неквалифицированностью способов совершения, характером мотивов и степенью какой-либо формы вины. В этом плане некоторые преступные деяния признаются тяжкими, независимо от характера общественной опасности.⁷

Тяжесть или общественную опасность деяния законодатель подтверждает выбором соответствующих санкций. Следовательно, значение установленной законодателем санкции в процессе разграничения заключается в том, что она дает хорошо используемый ключ к дифференциации отдельных категорий деяний.

Предусмотренная законом санкция является естественным *признаком разграничения* при условии, что в кодексе раньше уже проведена дифференциация по степени тяжести, основанная на едином принципе, в отношении всех составов преступлений, всех правовых институтов и санкций. В этом случае санкция как бы намечает отнесение к данному соответствующему классу.

Социалистическая уголовно-правовая догматика долгое время опасалась признания роли *санкции* в разграничении правонарушений в пределах уголовного права и за его пределами. С ней по формальному признаку, была сопоставлена слишком общая и поэтому ничего не значащая в праве категория общественной опасности.

Однако по мере выдвижения на передний план дифференциации взамен жесткого единого регулирования теории все более уделяют свое внимание

⁷ Правда, что общественную опасность Кузнецова рассматривает как критерий классификации, но ее анализ о степени и характере общественной опасности правильно суммирует их значение и с той точки зрения, чтобы они служили основанием классификации. См. Кузнецова, Н. Ф.: Классификация преступлений. *Сов. гос. и право*, 6/1967. В немецкой литературе по уголовному праву распространено отличие деликтов от «общественно опасных» преступлений в такой форме, что первые называются «антиобщественными». Понятию «антиобщественности» посвящена целая литература. См. Бевеб, Н.: *Vergehen im Strafrecht*. Staatsverl., Berlin, 1967. p. 124.

конкретным уголовно-правовым выражениям. В связи с этим отметим, что о признании важности санкций свидетельствуют кодексы ГДР, ПНР и ВНР, принятые в конце 60-х и в течение 70-х годов, в которых применяется двух- и трехчленное деление преступлений.

Признание роли санкций уже отражается и в советской литературе по уголовному праву, особенно же в тех трудах, в которых изложение теоретических аспектов дополняется конкретными предложениями по разграничению.⁸

Наряду с санкцией как первичным признаком другим критерием классификации деяний может быть *форма вины*. В действующих кодексах этот признак также используется в качестве критерия, оказывающего сильное влияние на характер деяний. В трех указанных кодексах преступлениями признаются только умышленно совершенные деяния, а среди деликтов в одинаковой мере имеются деяния, совершенные умышленно или по неосторожности.

В) Дифференциация за пределами уголовного права—отвод уголовных дел

Первое проявление этого аспекта дифференциации в социалистическом уголовном праве находится тоже в указанном уже советском акте 1953 г. об амнистии. Несмотря на то, что замену уголовной ответственности дисциплинарной и административной ответственностью нельзя принять за новшество в абсолютном смысле слова, все-таки после этого социалистическое регулирование, явившееся вначале негибким в этом плане, смелее воспользовалось этой возможностью.

В социалистических странах *отвод уголовных дел имеет три формы*: рассмотрение

- а) в дисциплинарном порядке,
- б) перед общественным (товарищеским) судом,
- в) в административном порядке.

а) Рассмотрение дел о мелких преступлениях в дисциплинарном порядке

В социалистических странах эта форма передачи уголовных дел имеет наименьшее значение и распространение и вследствие этого ее разработка в специальной литературе также осталась вне рамок уголовного права. Из имеющихся данных выясняется то, что данная форма рассмотрения уголовных дел обеспечена законодательством всех стран.

⁸ Конкретные предложения по классификации, выдвинутые в советской юридической литературе, рассматривала и систематизировала Кузнецова в своей указанной статье. Все авторы предложений, перечисленных ею к группам Б и В, осуществляют отграничение отдельных категорий деяний с помощью санкций. См. *op. cit.* p. 44.

В социалистических странах распространение действия дисциплинарного производства на мелкие хищения, совершенные на месте работы, рассматривалось — при наличии определенных условий — как мера воспитательная, к которой было выдвинуто требование, чтобы она содействовала повышению «сознательности» трудящихся, чтобы она формировала «социалистическое» отношение к социалистическому имуществу и способность к охране его от хищений.

В венгерском законодательстве рассмотрение дел о преступлениях против общественной собственности в дисциплинарном порядке было признано специальным правовым институтом, который с процессуально-правовой точки зрения не входит в систему правосудия, а означает лишь возможность для исключения уголовного процесса без того, чтобы он придал такому производству действие *res iudicata*.

Следовательно, рассматриваемая форма представляет собой всего лишь возможность и она не успевала быть больше и на практике. В юридической литературе есть ссылка на то, что осуществление данной формы не достигло такой степени, которая оказала бы значительное содействие борьбе с преступностью против общественной собственности. М. Венчик пишет о том, что общественная реальность на предприятиях, местах работы не могла принимать эту форму, представленную и предусмотренную в централизованном порядке, и от ее применения отваливали как администрации предприятий, так и затронутые работники. Нарушители скорее взяли на себя судебный процесс, нежели дисциплинарное производство, которое имеет характер правосудия, но не заменяет его.

Идея о передаче рассмотрения уголовных дел первоначально отметила две применимые формы. На смену уголовной ответственности акт 1953 г. об амнистии предусмотрел применение привлечения к дисциплинарной или административной ответственности. Однако любопытно, что вслед за этим советское законодательство не вносило существенных изменений в этих направлениях. В других странах, хотя появился интерес к замене уголовной ответственности административной, однако в то время это не означало единого процесса. А достигла она своего полного расцвета только в конце 70-х, начале 80-х годов, о чем будет говориться ниже.

Свойственным образом в 1950-60 гг. интерес возрос к другой области. Появилось такое направление передачи дел о мелких преступлениях, которое заслуживает особого внимания как по причине его горизонтального и вертикального распространения, так и политико-идеологическим требованиям к нему.

б) *Товарищеский суд (осуществление правосудия общественным органом)*

Во второй половине 50-х годов в странах народной демократии начался процесс в направлении институционального введения общественного (товарищеского) суда. В СССР и в тех странах, в которых имелись органы рассмотрения трудовых споров удовлетворительно осуществляли свою деятельность, возникла мысль о том, что а) компетенцию этих форумов следовало бы расширить; б) необходимо было бы развивать в них привлечение трудящихся, общества.

Эти первые шаги наблюдаются как в ЧССР, ГДР, Румынии, так и в СССР. В СССР рассмотрение трудовых споров осуществлялось целенаправленно т.н. товарищескими судами, которые стояли на основе правовых норм, принятых до 1938 г. и которые в рассматриваемый период находились в стадии возобновления.

В Румынии передача мелких дел частного обвинения, а также мелких деяний против общественной собственности на рассмотрение несудебных органов получила довольно широкое применение, так как общественные (товарищеские) суды были созданы почти на всех государственных местах работы (предприятиях, учреждениях, организациях), где имела профсоюзная комиссия. А там, где такой комиссии не было, указ наделил администрацию (!) органа правомочиями общественного суда.

Однако в связи с этим последним обстоятельством следует отметить, что в первую очередь в Румынии и в меньшей мере и в других странах «общественный» характер был окрашен известными административными чертами образования и деятельности этих органов. В Румынии административный характер усилился в результате издания Указа 1958 г., заменившего регулирование 1953 г., а также норм 1959 г., вносивших в него изменения.

В середине 50-х годов в Польше также началось образование подобных органов. В 1955 г. Центральный Совет Профсоюзов и Президиум Правительства высказались за образование общественных судов, но конкретный опыт созданных органов не способствовал расширению этой инициативы.

Идея введения общественных судов появилась и в Венгрии. В 1956 г. была создана правовая основа образования этих органов, но их подробное регулирование и практическое осуществление тогда еще не производились.

В странах народной демократии процесс реализации осуществления правосудия общественными органами принес новый размах в 1959 году. Имея в виду этот новый этап развития, уже можно говорить о движении, из-под влияния которого законодательство ни одной страны не могло изымать себя. Однако, несмотря на это, практика общественных судов не везде углубилась в одинаковой мере.

В 1959 г. был созван внеочередной XXI съезд КПСС, который открыл новый этап в развитии советского общества, выразив решимость осуществлять искоренение недостатков и искажений, разоблаченных на XX съезде партии, и

предупреждать подобные явления. Отчет ЦК и решения съезда подчеркнули, что страна вступила в период развернутого строительства коммунизма, и в связи с этим они определили социальную политику. Уделяя внимание марксистско-ленинскому учению о постепенном отмирании государства, съезд определил главное направление развития советского государства и наметил его в расширении демократии и привлечении широких масс населения к решению государственных вопросов. Указывалось на необходимость передачи ряда функций государственных органов в руки общественных организаций и в связи с этим подчеркивалась роль товарищеских судов в борьбе с правонарушениями и за соблюдение правил сосуществования и морали. Хотя съезд высказался за последовательное проведение передачи функций с учетом конкретных возможностей, все-таки оформление тезисов играло свою роль в том, что в стране приступили к исполнению решений в таком духе, как будто роль государства уже уменьшается, а задачи судов, милиции и прокуратур считались сразу передаваемыми. Об этом свидетельствует и советское уголовное законодательство и практика стран народной демократии, в которых вопросы отмирания государства ставились самой актуальной проблемой теории права того времени, и социализация стала первоочередной задачей теории и практики.

Институт товарищеского суда в СССР имеет сравнительно длинное и трудное прошлое. Первое его проявление можно приурочить к 1917 г.

В постановлении СНК РСФСР от 5 апреля 1921 г. эти органы уже именуются «дисциплинарными товарищескими судами», и СНК издает о них Положение.

Однако во время НЭП с появлением частных предприятий и проведением централизованного управления государственными предприятиями эти органы потеряли свою важность, и в 1923 г. Положение утратило силу, а в 1938 г. товарищеские суды были ликвидированы.

XXI съезд КПСС взялся за возобновление этого старого института, и Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 июля 1961 г. было утверждено Положение о товарищеских судах.

После того, как упомянутые первые шаги были предприняты и советская правовая политика приступила к рассмотрению дел товарищескими судами, политические органы *народно-демократических стран* также поставили на повестку дня вопрос об общественных судах. В дальнейшем в большинстве стран осуществлялась институционализация этих органов, хотя и это совсем не вытекало из их традиций.

Юридические акты об образовании указанных органов, по сути дела, строились на аналогичной концепции. Нормы о *компетенции* в одинаковой мере распространились на нарушение правил трудовой дисциплины и сосуществования; кроме этого, законодательство каждой страны отнесло к ведению этих органов и мелкие преступления против общественной собственности и другие малозначительные преступные деяния. В положениях, по общему правилу,

подчеркнулась выборность этих органов. На практике органы в Чехословакии и Румынии создавались местными Советами и, соответственно, администрациями предприятий.

Несмотря на то, что возникновению института общественных судов в европейских странах народной демократии, бесспорно, содействовали такие обстоятельства, которые определяли положение правосудия, как, например, неудовлетворительность единого понятия преступления, ликвидация прежних административных судов вместе с институтом административно-уголовного правонарушения и не в последнюю очередь огромная масса мелких преступлений, идея решения трудностей путем институционализации общественных судов *одновременно во всех странах социалистического типа* в конечном счете была связана с тем субъективным объявлением нового периода общественного развития, которое обошло реальное состояние общественных отношений и различные особенности разных стран. Именно вследствие последних *судьба общественных, товарищеских судов в силу необходимости сложилась по-разному*.

Этот институт не мог укорениться ни в Чехословакии, ни в Польше, ни в Венгрии. *В Чехословакии* эти органы постепенно отмирали вследствие альтернативных правомочий, а в 1969 г. даже их официальное регулирование утратило силу. *В Польше* они не стали живым институтом даже после введения их всеохватывающего регулирования. *В Венгрии*, правда, еще было обновлено регулирование практически уже неучитываемых таких органов⁹, но их компетенция уже не соприкасается со сферой уголовного права, а их функционирование продолжает быть открытым вопросом. Без возобновления соответствующего регулирования *в Болгарии* общественные суды в принципе существуют, о чем свидетельствуют и ссылки в новых актах, отражающих развертывание административного направления передачи рассмотрения уголовных дел; однако надо полагать, что только сила инерции поддерживает их.

Обновление регулирования свидетельствует об активном функционировании товарищеских судов только в СССР, ГДР и СРР. Однако под влиянием национальных запросов и традиций *у товарищеских судов этих стран сложился различный характер*.

В изменяющемся *румынском* регулировании акцент все сильнее делается на имевшемся и раньше административном характере этих органов и на расширении их компетенции. Однако рассмотрение ими дел не влечет за собой силу решенного дела (*res iudicata*), так как параллельно с этим возбуждается и дисциплинарное производство по данному делу, но возможно и рассмотрение дела обычным судом, и в этом случае разбирательство в товарищеском суде становится излишним.

⁹ Указ № 24/1975 г. и руководящий принцип Всевенгерского Совета профсоюзов № 2 от 15 апреля 1976 г. о товарищеских судах.

Что касается советских товарищеских судов, по причине внесения нередких изменений в законодательство круг дел, рассматриваемых этими органами, является неустойчивым. Дела о мелких преступлениях против общественной собственности могут быть рассматриваться товарищеским судом с 1963 г. По сравнению с этим, внесенное в 1965 г. изменение отчасти расширило, отчасти же ограничило их компетенцию, так как на первый план была выдвинута роль административных санкций и одновременно некоторые случаи мелких хищений были направлены обратно на рассмотрение народных судов. Новое Положение от 11 марта 1977 г. не затрагивает компетенции этих органов по делам о мелких хищениях, но их рассмотрение может производиться только с ведома органов уголовного преследования.

В ГДР положение в этом плане является специфическим, поскольку дело товарищеских судов в форме заводских и территориальных конфликтных комиссий было согласовано с требованиями единой системы правосудия. Новое регулирование¹⁰ только подтвердило и усовершенствовало систему, кодифицированную в 1968 г., когда законодатель интегрировал конфликтные комиссии, называемые общественными судами, в государственную организацию правосудия.

В этой стране на основе единой концепции было осуществлено регулирование трехчленного деления преступлений и системы органов, рассматривающих отдельные категории уголовных дел. Согласно этому к компетенции общественных судов отнесены проступки и некоторые деликты.

Данный способ регулирования, несомненно, содержит элементы, называемые «общественными», но строгое осуществление правовых гарантий и регулирование в точном соответствии с уголовным правом приспособливают указанные органы к тому, чтобы на данном уровне развития общественной системы ГДР они соответствовали и требованиям, связанным с государственностью.

в) Административно-уголовная ответственность

Расширение сферы уголовного права в отношении защиты собственности

Как начало уголовной ответственности, так и традиции административно-уголовной ответственности коренятся в далеком прошлом. В правовой системе рассматриваемых народно-демократических стран был известен институт административно-уголовных правонарушений (проступков), среди которых в праве некоторых стран находились — наряду с нарушениями чисто администра-

¹⁰ Закон № III от 25 марта 1982 г. о товарищеских судах и решения Государственного совета от 12 марта 1982 г. о конфликтных и арбитражных комиссиях.

тивного характера предписаний — и малозначительные преступные деяния. Те страны, в которых трехчленное деление преступлений получило признание, и после их Освобождения не порвали (по крайней мере, не окончательно порвали) с рассмотрением третьей категории преступлений в административном порядке.

Упразднение трехчленного деления преступлений и административной юстиции и в Венгрии не оказалось жизнеспособным шагом. Законодатель занял такую позицию, согласно которой преступления могут быть рассмотрены только судом, а рассмотрению в административном порядке подлежит только нарушение административных норм. Соответственно этому административно-уголовные преступления (проступки) были заменены институтом административных правонарушений,¹¹ который, вопреки первоначальным соображениям, почти с самого начала включил в себя известную группу мелких преступлений. В Польше возобновленное в годы после Освобождения административно-уголовное правосудие также послужило основой рассмотрения подобных деяний;¹² в Чехословакии органам Советов также предоставлено было право осуществлять деятельность по отправлению подобного правосудия.¹³

На наш взгляд, то обстоятельство, что с учетом неумолимых практических требований и точек зрения целесообразности рассмотрение дел о малозначительных преступлениях было передано в компетенцию административных органов, наделенных и правом применения наказания в виде лишения свободы, на деле привело к расширению сферы уголовного права; это верно, если даже эти меры были мотивированы противоположным утверждением, а именно тем, что они имеют целью ограничить сферу уголовной ответственности.

Несмотря на то, что отвод уголовных дел в компетенцию несудебных органов и роль органов государственного управления в отдельных странах в этом имели различные размеры и направления, в некоторых странах уже с того времени можно говорить о возрождении и наполнении права о проступках, как преступлениях. На основе сделанной им карьеры и ожидаемой его перспективы мы различаем два основных периода в его развитии. Первый период, к которому относятся изданные в 50-х годах нормы, можно называть стихийным, инстинктивным, а регулирование 1970–80-х годов представляет собой сознательную ориентацию на «декриминализацию», согласовав испытанные средства со сложившимися требованиями.

В т.н. «стихийный период» законодатель руководствовался политическими запросами и имел своей целью активизировать каждый орган и каждого

¹¹ Указ № 17/1955 г. об отмене института проступков и правосудия по ним, а также Указ № 16/1956 г. об установлении административных правонарушений и о признании некоторых преступлений правонарушениями.

¹² Закон № 454 от 15 декабря 1951 г. об административно-уголовном правосудии.

¹³ Закон об административно-уголовном кодексе (*Sbirka zákoni*, 88/1950 г.)

гражданина на защиту планомерного выполнения производственных, транспортных и торговых задач в области экономики и на защиту планомерного использования государственной собственности, составляющей основу первых. Этой определенной цели служили и два вышеуказанных направления передачи уголовных дел несудебным органам — дисциплинарное производство и товарищеский суд.

Однако ввиду того, что определяющим фактором этого периода была строгость законодательных актов и руководящих принципов, связанных с защитой общественной собственности, что появилось требование к повышению ответственности, судебная практика не всегда и не повсюду могла согласовать это с возможностью применения нестрогого наказания за малозначительные деяния. Это объясняется и тем, что с течением времени руководящие указания требовали строгости уже и от административно-уголовной практики.

В Венгрии был краткий, переходный период, когда сперва был упразднен институт проступков, которые впоследствии получили признание в качестве административных правонарушений в узком смысле слова. Однако Указом №16/1956 г. в институт т. н. правонарушений опять были включены малозначительные преступления, соответствующие прежним проступкам. Так, например, § 2 Указа содержал категорию правонарушений против имущества, сохранив понятие преступления и признаки состава преступления; в нем было предусмотрено наказание за такие действия в виде штрафа при отсутствии квалифицирующих обстоятельств. Данная форма регулирования признавала только количественное различие между преступлением и правонарушением, но авторы в соответствующей юридической литературе уже противопоставили их прежнему проступку, не признавая за «правонарушениями» характер преступления.¹⁴ Этот подход находился в соответствии с теорией уголовного права того времени, которая исходила из единого понятия преступления и категорически исключила из него правонарушения, рассмотренные в несудебном порядке, но игнорировал факты, которые начиная с регулирования 1956 г. последовали решению административно-уголовного права проступков. Такое «отделение» теории от сущности правового регулирования, составляющего ее основу, и впоследствии продолжало идти своим путем. Оно и до сих пор находится в тупике в результате анализа разграничения правонарушений и преступлений без функционального изучения правового регулирования.

Регулирование административно-уголовной ответственности стало более четким в период от 70-х годов до наших дней. Это уже не период изыскания путей, а период *сознательной ориентации*. В формировании данного направления важной движущей силой повышение интереса социалистической уголовной политики к декриминализации, которое со своей стороны также

¹⁴ KIRÁLY, T.: Szabálysértések (Правонарушения), *Állam és Igazgatás*, 9/1955.

связано с указанным положением преступности, то есть со стабилизацией высокой пропорции мелкой преступности.

Стремления к декриминализации, *кажется*, вырываются из традиционного круга понятий «преступление — наказание», когда, с одной стороны, передают круг определенных преступлений таким органам, которые, дескать, применяют к ним не наказания, а меры, с другой же стороны — когда санкционируют административным штрафом деяния, названные еще преступлениями.

Развитие административно-уголовной ответственности в отношении общественной собственности

Венгерский Закон №1/1968 г. о правонарушениях и связанные с ним законодательные акты следуют пути, начатому Указом №16/1956 г. Все большая часть правонарушений имеет тесную связь с уголовным правом, некоторые из них караются наказанием в виде ареста, и на них распространяется и уголовный учет.

В Чехословакии закон №150/1969 г. порвал с единым понятием преступления и ввел институт уголовных проступков, которые представляют собой малозначительные деяния. К ним относится, в частности, и проступок против имущества, за который может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок до одного года, или штраф, либо другое нестрогое наказание. Ввиду того, что этот шаг законодателя был предназначен для исправления недостатков отвода уголовных дел, не обеспеченного соответствующими гарантиями, но он не служил осуществлению неизменно актуальной разгрузки судов, поэтому понятно, что юридическая общественность Чехословакии не считает эту проблему окончательно решенной и настаивает на ее дальнейшем развитии.¹⁵ Тенденция решения и тут показывает в направлении внедрения административно-уголовной ответственности, осуществления ступеней «преступление — деликт — проступок» и достижения такого органичного перехода от одного к другому, который обеспечен уголовноправовыми гарантиями.

Чехословацкий пример хорошо отражает требования: следует создать такую организацию отвода уголовных дел, дифференциации, которая учитывает *уголовноправовой характер* деяний, переданных на рассмотрение несудебным органам, в то же время она должна считаться с их незначительной общественной опасностью, т.е. менее значительной степенью их тяжести; кроме этого, она выдвигает и проблему форума.

¹⁵ В связи с этим и с актуальностью поисков возможности отвода уголовных дел по направлению административного законодательства см. BENČIK, M.: Zdokonalovanie nášeho trestného zákonodarstva a drohá delikvencia (uvahy de lege ferenda) (Совершенствование нашего уголовного законодательства и малозначительная преступность — de lege ferenda). *Právnik*, 3/1982.

Административно-уголовная практика в *Польше* прекратила свои колебания уже в 1966 г., когда Законом №149 от 17 июня было предусмотрено, что некоторые малозначительные преступления в дальнейшем подлежат рассмотрению в качестве административно-уголовных проступков. Этим Закон положил начало новому регулированию права проступков, которое осуществилось изданием нового Кодекса о проступках в 1971 г.¹⁶ Этот кодекс, имеющий единую с УК 1969 г. концепцию, вновь привел к окончательному признанию трехчленного деления преступлений, создав стабильную правовую основу гибкого рассмотрения малозначительных преступлений.

Определение круга проступков было произведено на основе санкций УК, но в более широком кругу, чем раньше. Среди затронутых объектов права можно найти и защиту имущества. В этом отношении признание проступком обусловлено предельной стоимостью и отсутствием квалифицирующих обстоятельств, и арест также намечен среди налагаемых наказаний. Согласно ст. 86 Закона от того же числа о производстве по делам о проступках *жалобы* на решения об аресте или ограничении свободы рассматриваются *судом*.

Красноречивым доказательством *ренессанса административно-уголовного права* является тот факт, что оно выходит за пределы своей прежней сферы и прокладывает себе дорогу в новых областях.

За последние годы борьба с мелкой преступностью в *СССР* и *НРБ* также привела к рассмотрению таких дел в административном порядке, хотя эти страны не имели таких социалистических юридических традиций.

Как указывалось выше, в этих двух странах отвод уголовных дел в первое время осуществился в форме передачи товарищеским судам. Однако в 1977 г. в *СССР* законодатель крутым переворотом выступил за применение административной ответственности, широкому распространению которой содействовали принятые в 1980 г. Основы советского законодательства об административных проступках и решение о подготовке соответствующих республиканских кодексов.

В течение 4 лет, истекших между двумя указанными датами, концепция советского законодателя претерпела некоторое изменение. *Законодательные акты, принятые в марте 1977 г.*, в принципе обеспечили возможность для рассмотрения в административном порядке дел о малозначительных преступлениях, караемых лишением свободы сроком до одного года, но альтернативно может быть применяться и производство товарищеских судов, а также и комиссий по делам несовершеннолетних. В это время центральными форумами отвода уголовных дел еще наметились товарищеские суды. Их компетенция

¹⁶ Закон № 114 от 20 мая 1971 г. о Кодексе об административно-уголовных проступках. *Dziennik Ustaw*, 12/1971.

была расширена, им была дана подчеркнутая важность (см. включение в УК нового, третьего, абзаца ст. 50 и новой статьи 50¹⁷).

Однако *серия законодательных актов от 13 декабря 1977 г.*¹⁸ выступила за рассмотрение в административном порядке именно важнейшей категории преступлений — хищений общественного имущества. Новое регулирование все еще предусматривает, что дела о совершенных впервые деяниях, если их действия не влекут уголовной ответственности, передаются на рассмотрение товарищеских судов, но с альтернативным характером обеспечивается и привлечение к *административной ответственности перед судом*. При повторном совершении мелкого хищения грозит административное взыскание, налагаемое единоличным судьей, однако не исключена возможность «переправления» таких дел судом в общественные органы. Применяемые санкции в законодательстве не признаются уголовными наказаниями и они не влекут за собой судимости.

Эти нормы представляют собой переход к акту *от 23 октября 1980 г.*, который, выражая решительное стремление к отводу уголовных дел, на всесоюзном уровне заложил *Основы Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях*.¹⁹ Среди органов, уполномоченных рассматривать такие дела, в Основах уже не говорится о товарищеских судах, вместо них первичными форумами упоминаются органы местных Советов, а вторичными — *суды как административно-уголовные органы*, которые в некоторых категориях дел наделены исключительной компетенцией. Кроме этого, и впредь остается возможность для направления дел, в частности в товарищеские суды. Естественно, что круг административных правонарушений (проступков) уже не ограничивается деяниями против общественной собственности. Основы широко раскрывают дверь перед дифференцированным рассмотрением различных по природе малозначительных преступлений.

Можно констатировать, что действующее советское законодательство, укомплектовывавшееся перечисленными законодательными актами, определило понятие административных правонарушений не на основе прежней советской практики правонарушений, а по революционно новому, в более широком плане и аналогично определению содержания преступления (ст. 7). Этим прекратилась

¹⁷ См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. о порядке применения мер административного взыскания в соответствии со ст. 43 Основ уголовного законодательства (*Ведомости Верховного Совета СССР, 7/1977*) и соответствующие республиканские указы от 11 марта 1977 г. о внесении изменений в УК РСФСР, об утверждении Положения о товарищеских судах (*Ведомости Верховного Совета СССР, 12/1977*).

¹⁸ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 декабря 1977 г. об административной ответственности за мелкое хищение государственного или общественного имущества и постановление Президиума Верховного Совета о порядке его применения, а также указ о внесении изменений и дополнений в УК и УПК РСФСР (*Ведомости Верховного Совета РСФСР, 51/1977*).

¹⁹ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. *Ведомости Верховного Совета СССР, 44/1980, ст. 909.*

возможность качественного различения преступлений от административных правонарушений. В то же время новые проблемы разграничения возникли в результате возможности передачи дел об административных правонарушениях на рассмотрение другим органам (см. ст. 10 о возможности рассмотрения дел товарищеским судом), а также в силу возможности признания административных правонарушений «малозначительными» (ст. 11.).²⁰

В юридической литературе высказаны мнения, согласно которым Основы отражают идею «гибкого реагирования», но в силу общего эффекта прежней практики и имеющихся объективных технических условий и кадрового состава они пойдут по нелегкому пути к реализации.

Законодатель проводит границу между административными правонарушениями и преступлениями с помощью такого формального признака, как санкция. Согласно этому, административным правонарушением признается преступление, за которое применяется наказание в виде лишения свободы сроком до одного года, при наличии обстоятельств, предусмотренных в абз. 3 ст. 50 УК.

Уполномоченные для этого органы применяют следующие административные взыскания: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация указанных вещей; лишение специального права; исправительная работа с удержанием заработка, административный арест (ст. 12 Основ).

К этому необходимо добавить находящуюся в процессуальной части Основ статью 33, согласно которой по причинам целесообразности («в целях пересечения административных правонарушений, составления протоколов» и т.п.) допускаются административное задержание, далее, осмотр вещей и изъятие вещей и документов.

Рассмотрение обжалований в основном производится во административном порядке, но в некоторых случаях оно альтернативно отнесено к компетенции районного суда. Штраф может взыскиваться в принудительном порядке; административный арест приводится в исполнение органами внутренних дел, а возмещение ущерба исполняется по правилам гражданского процессуального права.

²⁰ Вопросы о различении категории «мелкое административное правонарушение», о названии нового вида правонарушения, о разграничении и другие проблемы уже нашли выражение в советской и болгарской литературе. Можно читать о таких научных конференциях в СССР, на которых, кроме указанных проблем, были обсуждены и такие вопросы, как отсутствие материальных и кадровых условий совсем неоформленного административного правосудия, способ привлечения к административной ответственности и проблемы, вытекающие из положения гражданина. См. Стоев, С.: Нов этап в административно наказательного право на СССР, *Социалистическо право*, 2/1981; Лазарев, Б. М.: — Лунев, А. Е.: Основы законодательства об административных правонарушениях. *Советское государство и право*, 4/1981; Булгакова, Л. И.: О кодификации республиканского законодательства об административных правонарушениях. *Советское государство и право*, 5/1981.

Ко всему этому необходимо добавить, что, будучи общей частью разрабатываемых республиканских кодексов, регулирование в Основах вызывает чувство недостатка. Ведь исходя из текстов статей Основ о задачах законодательства о правонарушениях (ст. 1), а также о понятии административного правонарушения (ст. 7), создается такое впечатление, что в отличие от прежнего понятия и круга административных правонарушений настоящее регулирование взяло курс на малозначительные преступления, имея в виду признание их административными правонарушениями, но оно не занимается мелкими правонарушениями, которые совершены в нарушение отдельных правил управления и которые до сих пор рассматривались как правонарушения. Чувство односторонности только усиливают авторы, которые уже говорят прямо о двух видах административной ответственности: об административной ответственности за правонарушения и, соответственно, за преступления, квалифицируемые, а не перечисляемые на основании ст. 50¹ УК. Несмотря на то, что настоящее регулирование характеризуется профилем преступления, советский авторский коллектив так оценивает возможности будущей кодификации, что только часть норм об административной ответственности будет включена в республиканские кодексы, и не войдут те действия, дела о которых передаются на рассмотрение несудебным органам на основе ст. 50¹ УК, а также те административные правонарушения, которые регулируются местными Советами.²¹

Кажется, что самоограничение кодификации не оказывается самым благоприятным решением и естественные требования кодификации также говорят против него. В то же время в силу того, что рассмотрение дел, составляющих большинство административных правонарушений и непосредственно затрагивающих статус гражданина, без всякого перехода направлено в такие органы, которые раньше не занимались рассмотрением таких дел, все это по всей вероятности поставит ряд существенных проблем не только на практике, но и в области законности и теории.

Не вдаваясь в оценку новых советских законов мы считаем, что сказанное нами выше необходимо для показа того, что это новое регулирование представляет собой беспрецедентный смелый шаг, который является только началом, которое включает в себя возможности и положительного и отрицательного опыта, а со стороны других социалистических стран было бы ошибочно не обращать внимания на это обстоятельство.

Значение советского примера уже сейчас находит ясное выражение в осознании того, что при рассмотрении правонарушений социалистическое общество также не может обойтись без институтов правового принуждения, а этого нельзя осуществить без тщательной юридической работы и гарантий

²¹ См. Бородин, С. В.: — Шергин, А. П. — Саввин, М. Я.: О проекте кодекса союзной республики об административных правонарушениях. *Советское государство и право*, 5/1981.

законности. И все это означает признание практик тех стран, в которых и поныне административная ответственность дополнила уголовную ответственность, не пытаясь предупреждать немаловажные проблемы теории и практики, которые — вследствие настоящего положения данного решения — у нас уже давно имеются и требуют своего решения.

Этот пример встретил быстрый отклик в Болгарии, где уже имелось кодифицированное законодательство об административных правонарушениях²². 31 марта 1982 г. был принят Закон об изменении и дополнении УК, которым в Общую часть включены два новых раздела под заглавием «Освобождение от уголовной ответственности с наложением административного взыскания» и «Определение вида освобождения от уголовной ответственности».²³

Наряду с правонарушениями в узком смысле слова, в новом регулировании появляются совершенные впервые малозначительные преступления, за которые предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до одного года, если преступление умышленное, либо лишение свободы на срок до двух лет, если преступление совершено по неосторожности. По новому законодательству освобождение от уголовной ответственности отнесено к компетенции прокурора и суда, но в качестве *административной инстанции* только суд вправе рассматривать такие дела. В случае отказа от применения форм освобождения с передачей на поруки или товарищескому суду суд вправе наложить денежный штраф в размере от ста до тысячи левов; кроме этого, суд вправе постановить об альтернативном применении лишения права заниматься определенной профессиональной деятельностью. Вместе с тем в Особенной части Закона обеспечивается возможность для применения административной санкции в случаях нескольких составов преступлений.

Подводя итоги сказанного, необходимо подчеркнуть, что единое регулирование правонарушений в узком смысле слова и мелких преступлений, и отнесение их к административному праву в некоторых странах свидетельствуют о проблемах, неоднократно возникших в историческом плане. Пренебрежение различий между этими двумя категориями деяний и двойственность конструированного юридического материала о правонарушениях, далее, система органов, рассматривающих такие дела, ставят крупные теоретические и практические проблемы перед специалистами этих стран.

²² Закон от 20 ноября 1969 г. о правонарушениях и их наказаниях. *Държавен вестник*, 92/1969.

²³ Ст. 78^a раздела IV и ст. 78^o раздела V главы восьмой Общей части.

г) Некоторые теоретические проблемы отвода уголовных дел

Передача рассмотрения уголовных дел, то есть дифференциация ответственности, вновь открыла теоретическую дискуссию об определении ряда таких правовых институтов и понятий, которые в результате предыдущего развития права уже явились прочной частью правовой догматики.

а) Первым из них упоминаем *понятие преступления*. Так как спорным стал вопрос о том, что санкция составляет ли часть понятия преступления, прекратилась возможность для того, чтобы регулируемые в различных отраслях права правонарушения были разграничены на основе специфических санкций. Ввиду того, что спорным стал вопрос о том, что мелкие преступления, рассматриваемые внесудебными органами, сохраняют ли свой характер, присущий преступлению, случалось, что слова теоретика и законодателя резко расходились. Можно привести немало примеров того, что теория в своей недостойной роли подняла до «теоретического» уровня вынужденные решения или такие категории, которые по содержанию не поддаются определению. Видные криминалисты пришли к такому выводу, что деяниям, юридически запрещенным и санкционируемым, грозит общественное принуждение, а не государственное; они вышли за рамки традиционных понятий и создали понятия «антиобщественный проступок» и «моральный проступок», регулируемый и санкционируемый правом.

В свете ретроспективного взгляда на многодесятилетний положительный и отрицательный опыт отвода уголовных дел и с учетом того, что в ходе преследования преступлений большинство социалистических стран сознательно использует санкции, отличающиеся от уголовных наказаний, в настоящее время мы считаем реальной теоретическую позицию, сторонники которой настаивают на *признании характера* мелких и незначительных преступных деяний, *присущего преступлению*²⁴ и по сравнению с этим они считают способ рассмотрения и вид применяемой санкции производными вопросами. На этих двух вопросах мы еще остановимся. Уголовное право никогда не может отнестись равнодушно к нарушению таких общественных отношений, охраняемых уголовными законами, как личные и хозяйственные права граждан, нарушение отношений собственности, базирующихся на законных основаниях, если даже границы между ними уже смыкаются в результате требований целесообразности, запросов современности и сближения отраслей права, получившего широкое применение.

Вот почему уголовное право и криминалист не могут быть равнодушны и к решению указанных производных вопросов, поэтому целесообразно остано-

²⁴ См. например, BÉKÉS, I.: A büntetőjogi felelősség helyettesítésének egyes elvi kérdései a magyar büntetőjogban (Некоторые принципиальные вопросы замены уголовной ответственности в венгерском уголовном праве). *Jogtudományi Közlöny*, 10/1961. Среди болгарских авторов – Павлов, С., Василев, Н.; В СССР – Виттенберг, Г. Б., Галперин, И. М. и т.д.

виться вкратце на принципиальных вопросах т.н. социализации и на проблемах взаимосвязей между государственным управлением и уголовным правом.

б) Одним из определяющих явлений рассматриваемого в данной части периода жизни социалистических стран является участие общества, которое отнюдь не является изобретением социалистического права и общества²⁵, но которое появилось здесь в специфической форме и, в силу этого, выдвинуло специальные проблемы.

Объективная необходимость участия общества возникла в определенный период капиталистического развития, когда в интересах обеспечения общественного интереса государство нашло нужным взять под свой контроль некоторые отрасли хозяйства и обслуживания. Однако по мере того, как капиталистическое государство распространяло свой контроль на новые хозяйственные задачи, выяснилось и то, что государство не в состоянии выполнить их в качестве непосредственных задач его обычных органов и оно должно привлечь к участию самих управляемых. Одной из форм сотрудничества общества было участие частных лиц (фирм) в выполнении задач, представляющих общий интерес, а это было сопряжено с проникновением частного права в сферу коммунальных услуг.²⁶

Что же касается участия общества в отправлении правосудия (самой известной формой которого был суд присяжных), в буржуазном государстве это отнюдь не считается передачей государственных функций или судебного производства, отправляемого специалистами и обеспеченного гарантиями, а одной из форм контроля за деятельностью государственного управления, охватывающего все более широкие области.

Совсем в другом историческом положении и в других условиях появилась в социалистических странах т.н. волна социализации 60-х годов.

Вместо сосуществования форм государственной и частнопроизводственной деятельности, ограничивающих и развивающих друг друга, здесь государство сказывается активным участником общественно-экономической жизни, первым и в большинстве случаев исключительным носителем всех задач, вытекающих из этой жизни. В этой ситуации с течением времени появляется стремление к «разделению» бремени, но свойственным образом это возникает не в области экономики, которая является более чужой государственным функци-

²⁵ Промышленные суды для рабочих в капиталистических странах имеют историческое прошлое. В начале 20-х годов Ленин ставил их в пример и для России. Но он хорошо видел, что если в западных странах они имеют глубокие корни и соответствующий социальный фон, то в условиях российского рабочего класса они явились бы совсем новым институтом, создание которого должно бы исходить от правительства. См. Ленин, В. И.: О промышленных судах. In: *Сочинение*, том 4, изд. 4-е. Москва, 1946., pp. 274–285. О спонтанном функционировании и перспективах промышленных судов на предприятиях ФРГ см. подробнее: Лампе, op. cit. pp. 22–24.

²⁶ LAUBADÈRE, A. DE: *Traité élémentaire de droit administratif*, том I, L. G. L. J. Paris, 1970. pp. 46–47.

ям, а в сфере правосудия, являющегося традиционно государственным; и появляется оно не только в форме «вовлечения общества», но и создания для этой цели таких новых органов, которые с момента их образования носят в себе противоречия. Эти противоречия наиболее ярко сказываются между государственным порядком их образования и деятельности с одной стороны, и менее эзактной их регулированности, называемой «общественной», — с другой стороны, так как соответственно идеологии того времени эти органы были предназначены для замены «устарелых» властных форумов уголовного права.

Здесь достаточно указать на то, что участие общества в осуществлении функций правосудия получило два толкования в теории: сторонники первого понимания считают теоретически вообразимым частичное перерастание государственного принуждения в общественное (*Сахаров, Пионтковский*), а представители другого понимания считают, что правосудие без властного характера исключено по своему понятию. «Если принять общественные суды за органы уголовного правосудия, мы выскажемся за лишение правового характера уголовного права», пишет *Имре Бекеш*. «Нормы в уголовном праве имеют особенно большую значимость, и их ослабление едва ли возможно без ущерба для социалистической законности. Конституционный основной принцип монопольного положения судебного уголовного правосудия не нуждается в поправке».

Из этого вытекает и то, что регулирование деятельности общественных судов на уровне, соответствующем конституционным и другим законным гарантиям, не является социализацией правосудия, а означает превращение общественных органов в государственные. Точнее говоря, это означает, что уголовное право посредством элементов государственного принуждения распространяется на все более широкие области, ставя на свою службу непрофессиональные в этом отношении массы населения. Этим мы пробиваем защитную стену законности вопреки всякому регулированию.²⁷

в) Другим важным явлением нашей эпохи является новая волна *сближения уголовного и административного права*, которая также выдвигает немало проблем.

²⁷ Отсутствие юридического образования у лиц, действующих от имени товарищеских судов и народных заседателей, столь сильно сказывается на практике, и в такой мере вызывает чувство недостатка в юридической общественности, что в Советском Союзе весьма многочисленными являются постановления Верховного Суда и обширна специальная литература, посвященная анализу этого вопроса. О деятельности народных заседателей были проведены и в Венгрии, и за рубежом социологические исследования, которые отражают ряд проблем. К примеру отметим: Коблов, Г.: Подготовка народных заседателей к рассмотрению уголовных дел, *Советская юстиция*, 9/1969; KULCSÁR, K.: *A népi ülnökök részvétele a bírói ítékezésben* (Vizsgálati jelentés) (Участие народных заседателей в судебной деятельности. Отчет об исследованиях), MTA KESZ, Budapest, 1971.; KUBICKI, L.: *Udział lawników w postępowaniu karnym w świetle obserwacji* (Участие народных заседателей в уголовном процессе — в свете наблюдений), *Państwo i Prawo*, 6/1967; Probst, K.: Erhöhung der Qualität der Rechtsprechung bei Angriffen auf das gesellschaftliche Eigentum, *Schöffe*, 3/1971.

Стремления к гуманизации, оживленные в европейском уголовном праве нашего времени возымели действие и среди криминалистов социалистических стран. В этих странах указанные стремления возбудили сильное движение за ограничение сферы уголовного права и гуманизацию уголовно-правовых санкций.

На основе проявления гуманистических идей и простого хронологического совпадения это движение было усилено тезисом социалистической идеологии об отмирании государства и стремлением государства к «распределению нагрузки».

В социалистических странах, однако, в силу равнодействующей тенденции гуманизации уголовного права и объективной действительности — ограничение сферы уголовного права нашло выражение не в сужении круга наказуемых деяний, а в отнесении их части к другим формам ответственности. Передача уголовных дел на рассмотрение в административном порядке означала использование такой точной формы ответственности, которая первоначально создавалась с целью защиты менее важных интересов, чем охраняемые уголовным правом интересы, то есть с целью преодоления правонарушений, тормозящих механизм публичной администрации.

Масса переданных уголовных дел, с одной стороны, образовала инородное тело среди административных правонарушений в собственном смысле слова, с другой же стороны, они и здесь нуждались в специальных знаниях, требуемых правосудием по уголовным делам, и в процессуальных гарантиях. Это — уголовное преследование без уголовного процесса.

Отвод уголовных дел означал ограничение сферы уголовного права в той мере, в какой мере он расширил сферу административного права. Однако по новому законодательству некоторых социалистических стран передача административных санкций в руки уголовных судей (особенно же с применением административно-процессуальных правил) означает также проникновение административного права в уголовное, как и проникновение последнего в первое.

Сближение уголовного и административного права представляет собой факт. На одной стороне видим публичную администрацию, которая наряду со своими функциями осуществляет и функции правосудия по уголовным делам (это называется административно-уголовным правосудием). Это в силу необходимости сопровождается известной криминализацией административного процесса по правонарушениям, то есть проникновением уголовного права в административное, применением санкций уголовно-правового характера в ходе административного процесса. На другой стороне мы видим уголовное право, которое, с одной стороны, освобождается от известной части уголовных дел, с другой же стороны, в отношении определенной части уголовных дел оно применяет не только собственные, но и административные санкции на основе

правил административного процесса. *Только масса правонарушений осталась без изменений!*

На наш взгляд, не является действительно теоретической проблемой вопрос о том, сфера какой отрасли права суживается или расширяется. Это вопрос о факте, который является довольно хорошо обозримым. Однако имело бы значение то, чтобы законодатель не произвольно и импровизированно решал о принадлежности отдельных правонарушений, а *на основе обдуманной единой концепции, исходящей из характера деяний.*

Не совсем теоретическая проблема и вопрос об отграничении преступлений от отведенных проступлений, решение которого входит в права и обязанности законодателя. Однако данное правомочие не должно распространяться на то, чтобы поставить под сомнение присущий преступлению характер деяний, дела о которых переданы на рассмотрение несудебным органам. В связи с этим следует говорить о том, что вопрос о разграничении возникает не только между преступлениями и уголовными проступками (в Венгрии: «правилонарушениями»), но и между уголовными проступками и правилонарушениями, то есть нарушениями административных правил.

Преодолевая свое смущение в отношении фетиша слов, мы считаем необходимым начать выяснение теоретических вопросов с выяснения значения слов. Излишне вдаваться в такой вопрос разграничения, решенный уже в ходе истории подробно рассмотреть различие между уголовным правом и административным правом и различие между их системами ответственности и санкциями. Здесь только указываем на эти различия. Мы также кратко ссылаемся на разнообразие уголовных правонарушений по степени их тяжести и на сложившиеся на ее основе системы дихотомии и трихотомии.

Из настоящей статьи наглядно выясняется и то, что притязания социалистических стран не могут быть удовлетворены дихотомией, а только трихотомией. Не размышляя сейчас еще о системе форумов, мы считаем животрепещущим вопросом институционную дифференциацию категории менее тяжких преступлений *в рамках уголовного права*, именно в интересах осуществления их необходимого и целесообразного отделения на основе единой концепции и в интересах обеспечения законных гарантий, принадлежащих статусу гражданина и конституционным требованиям, и в интересах правовых последствий, неотделимых от преступлений. Для легко используемого наименования этой категории само собой напрашивается слово *«уголовный проступок»*. На основе его уголовно-правового характера это слово в качестве продолжения категории «преступление — деликт» желательно было бы однозначно использовать для обозначения правонарушений, однозначно составляющих часть преступности.

Именно из-за различия в принадлежности к той или другой отрасли права, от уголовного проступка следует отличать категорию и понятие фактических *административных правилонарушений*, которые содержат деяния против

порядка управления, тормозящие функционирование администрации в незначительной степени.

г) Наконец, мы не можем не упомянуть *проблему форумов*. Направление дел о мелких преступлениях на рассмотрение в административном порядке в наши дни уже считается исторической повторностью. Необходимость этого очевидна: ни капиталистические страны ни социалистические не могут обойти его. Простые, малозначительные дела требуют простого и быстрого решения. В то же время они не могут обойтись без гарантийных процессуальных условий государственного принуждения. Однако административный процесс, который строится на аппарате, соответствующем системе ответственности за правонарушения в собственном смысле слова, не в состоянии обеспечить гарантии, необходимые для рассмотрения уголовных дел, если даже он расширен уголовно-процессуальными элементами. Уголовно-правовая общественность не может отказаться от судебного процесса.

Кажется, что это требование удовлетворяется решением Болгарии, которое, правда, предусматривает административно-процессуальные правила при рассмотрении таких дел, но оставляет их в компетенции судов. Но с другой стороны безусловно, обременение обычных судов административными функциями не является самым удачным способом разгрузки судов. И все еще остается противоречие, которое заключается в рассмотрении уголовных дел с применением форм административной ответственности.

История свидетельствует о том, что судьбу административно-уголовных проступков сформировали в большой мере точки зрения целесообразности.²⁸ Однако безразлично, какому руководящему принципу следует целесообразное решение. История института уголовных проступков в Венгрии²⁹ может служить уроком для преимуществ и минусов регулирования на основе различных руководящих принципов, и в настоящее время решение должно быть принято не только с учетом актуальных запросов современности, но и накопленного историей опыта. На наш взгляд, основными точками зрения ответственного решения должны быть: характер, моральный оттенок и традиционная принадлежность деяния, а также степень его тяжести, отражающаяся и в санкции.

Теоретически и практически не приемлемы исключение законодательством мелких преступлений из уголовного права и их деградация «правонарушениями».

²⁸ См. RÁCZ, A.: Az igazgatási büntető bíraskodás fejlődésének irányai (Тенденции развития административно-уголовного правосудия), *Állam- és Jogtudomány*, 3/1969.

²⁹ См. MÁTNÉ, G.: A kihágás intézménye (Институт уголовных проступков), *Állam és Igazgatás*, 8—9/1980; VITTO, M.: A közigazgatási büntetőjog kialakulása (Возникновение административно-уголовного права), *Állam- és Jogtudomány*, 2/1982.; eadem Közigazgatási szabályszegések és kihágási bíraskodás (Административные правонарушения и правосудие по уголовным проступкам), *Állam- és Jogtudomány*, 4/1984, 1/1985.

В связи с этим достойно обдумывания введение вновь *судебной коррекционализации* и создание т.н. *уголовных судов для проступков*. Эти последние были бы либо самостоятельными органами, либо организационными единицами обычных судов, которые в рамках упрощенного уголовного процесса рассмотрели бы в качестве уголовных проступков малозначительные преступления, урегулированные в таксативной форме или дисквалифицированные в ходе коррекционализации, в которые необходимо было бы включить и самые тяжкие правонарушения, за совершение которых закон грозит наказанием в виде ареста.

Рассмотрение правонарушений в собственном смысле слова осталось бы в пределах административного процесса; оно может осуществляться в форме ответственности, соответствующей характеру указанных правонарушений, и в традиционной организационной системе государственного управления.

The differentiation of responsibility for minor offences

A. HORVÁTH

In the European popular democratic countries the development after the liberation brought over the division of ownership relations and the appearance of the social property. Meanwhile this form of ownership as the economic foundation of the socialist-type social order, has been receiving extraordinary protection. The protection considered the earlier laws adopted in the Soviet Union (August 7 1932 and the replacing law of June 4 1947) as a base. It started out of the state function of the protection of social ownership, regarded the criminal law repression as the primary tool of the protection, its harshness was increased till the extremes. An additional factor of the criminal law severity was the universal criminal act-terminology, i.e. the elimination of the pre-war dichotomy and trichotomy and the categorization of every illegal acts into the most serious category — to the category of crime.

Considering the fact that in the totality of crimes the most frequent type of criminal acts are the crimes against property, moreover these crimes are extremely varied according to their gravity and the majority of them are minor offences, the above-mentioned factors had caused very serious disturbances in the court practice of these countries.

Therefore, after a while a powerful demand has appeared for the legal differentiation of the criminal acts, which were actually of various gravity.

The essay goes in details on the social, political and moral foundation of these demands and analyzing the directions of the differentiation trend, which has started since. It separates the development of differentiation within the criminal law and without the criminal law. The former means the legal categorization of the criminal acts according to their gravity, the latter means the so-called distraction of the criminal cases.

The three forms of distraction are: the judgement of criminal acts by disciplinary way, social court way and public administrative way. The paper analyzes the appearing legality, ethical and legal problems caused by all three forms and related to this it pays extra attention to the theoretical problems related to the socialization of the crime term and criminal justice, on one hand, and the convergence of the criminal law and public administrative law, on the other.

The consequence of the paper is that the solution of the appearing problems would be desirable by considering the traditional law branch character of the infringements, the sophistication and refinement of the criminal law categorization and the transfer of the so-called minor criminal offences in front of a special judicial forum.

Die Differenzierung der Verantwortung für leichtere Straftaten.

A. HORVÁTH

Die Entwicklung in den europäischen Volksdemokratien nach der Befreiung brachte die Trennung der Eigentumsverhältnisse und das Erscheinen des gesellschaftlichen Eigentums mit sich. Gleichzeitig erhielt diese Eigentumsform als wirtschaftliche Grundlage der sozialistischen Gesellschaftsordnung einen besonderen Schutz. Die Grundlage dieses Schutzes bildeten die in der Sowjetunion am 7. August 1932 bzw. die diese ablösenden am 4. Juni 1947 herausgegebenen Gesetze, die von der staatlichen Funktion des Schutzes des gesellschaftlichen Eigentums ausgehend strafrechtliche Repressionen als erstrangiges Mittel dieses Schutzes betrachteten und deren Strenge ins Extreme steigerten. Ein weiterer Bestandteil der strafrechtlichen Strenge war die Anwendung des einheitlichen Straftatbegriffes, das bedeutet die Aufhebung der Dicho- bzw. der Trichotomie im Strafrecht der Vorkriegszeit und die Einordnung aller strafbaren-rechtswidrigen Handlungen in die schwerste Kategorie — die Verbrechenskategorie.

Unter Berücksichtigung dessen, daß der am meisten begangene Tattyp in der Gesamtkriminalität Straftaten gegenüber dem Vermögen bilden, weiterhin, daß diese Taten ihrem Gewicht nach sehr unterschiedlich sind und die meisten als leicht zu beurteilen sind, verursachten die oben erwähnten Faktoren diesen Ländern in der Gerichtspraxis große Probleme.

Deshalb zeigte sich mit der Zeit ein starker Bedarf zur rechtlichen Differenzierung der in der Schwere tatsächlich voneinander abweichenden Straftaten.

Die Studie analysiert detailliert die gesellschaftliche, politische, moralische Grundlage dieses Anspruchs sowie die Richtung der Tendenz der begonnenen Differenzierung. Sie unterscheidet den Differenzierungsvorgang innerhalb und außerhalb des Strafrechts. Das erstere bedeutet die gesetzliche Kategorisierung der Straftaten nach der Schwere, das zweite die Einordnung der Strafsachen.

Die drei Formen der Einordnung: die disziplinarische, gesellschaftlich gerichtliche und die Beurteilung der Strafsachen durch die Staatsverwaltung. Die Studie analysiert in Zusammenhang mit den drei Formen die durch diese verursachten Legalitäts-, ethischen und rechtlichen Probleme und berücksichtigt in diesem Zusammenhang besonders die auftretenden theoretischen Probleme beim Straftatbegriff, weiterhin bei der Vergesellschaftung der Rechtsprechung sowie bei der Annäherung des Strafrechts und des Staatsverwaltungsrechts.

Die Schlußfolgerung der Studie lautet, daß es wünschenswert wäre, die Lösung der auftretenden Probleme durch die Zugrundelegung der traditionellen Rechtszweige der einzelnen Rechtsverletzungen, durch die Vervollkommnung der strafrechtlichen Kategorisierung und durch die Zuweisung von sogenannten leichteren Straftaten an spezielle Gerichte zu erreichen.

Die verfassungsmäßigen Probleme der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane (richterlich gestaltetes Recht) in der ungarischen sozialistischen Rechtsentwicklung.

K. FÜRÉSZ

Dozent

„Eötvös Loránd“ Universität, Budapest

Die wissenschaftliche Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts hat in der Entwicklung der ungarischen Staats- und Rechtswissenschaften einen speziellen Werdegang.

Die Representanten sämtlicher Zweige der sozialistischen Staats- und Rechtswissenschaft waren schon vom frühesten Anfang der Entstehung des sozialistischen Rechtssystems in der Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts einheitlich. Die Rechtswissenschaft der frühen 1950-er Jahre stellte aufgrund der in der Verfassung niedergelegten Prinzipien die rechtsgestaltende Rolle der Richter bzw. der Gerichte konsequent in Abrede. Das führte so weit, daß die wissenschaftliche Literatur dieser Periode die in der prinzipiellen Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts doch aufscheinende Rechtsgebung im Grunde genommen verschwieg.

Viel später, nach der Niederkämpfung der Gegenrevolution, nach der Festigung der Konsolidation, was das Aufleben der Kodifikationstätigkeit nach sich zog, nahm die Bestrebung auch in der Rechtswissenschaft nach einer vollständigen Erschließung der Wirklichkeit seinen Anfang. Die im Zuge der Kodifikationsarbeiten des bürgerlichen materiellen Rechts geführten Debatten lösten eine besonders vorteilhafte Wirkung in dieser Richtung aus. Angeregt durch diesen Debatten wurden die sich auf das Rechtsquellensystem beziehenden verfassungsrechtswissenschaftlichen Forschungen lebhafter, mit besonderer Aufmerksamkeit auf die, die prinzipielle Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts begleitenden Rechtsgestaltung. Diese Forschungen leiteten die Daseinsgrundlage des gerichtlich gestalteten Rechts aus den Mangelhaftigkeiten der Rechtsgebung ab und es herrschte die Meinung, daß dieses Recht solange Daseinsberechtigung haben wird, bis die volle Kodifikation des Rechtsmaterials abgeschlossen ist.

Die Rechtsliteratur der letzten Jahre der Dekade, zwischen 1950 und 1960, in der Vorperiode der Abschließung der Kodifikation, war bezüglich der hinkünftigen Rolle des gerichtlich gestalteten Rechts optimistisch. Da die Gründe der rechtsgestaltender (richterlicher) Rechtsbildung auf die Mangelhaftigkeit der Rechtsbildung zurückgeleitet wurden, wurde mit Recht vorausgesetzt, daß sie mit der beendeten Kodifikation des vollen Rechtsmaterials der richterlichen Rechtsanwendung — in Ermangelung ihrer Daseinsgrundlage — von sich selbst erlöscht.

In der ersten Periode nach dem Abschluß der Kodifikation bedeutete für die Staats- und Rechtswissenschaften in der wissenschaftlichen Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts der Umstand die größte Sorge, daß der rechtsgestaltenden Rechtsbildung auch die abgeschlossene Kodifikation des Rechtsmaterials kein Ende bereitete. Die Wirklichkeit entsprach den wissenschaftlichen Erwartungen nicht, ja der Widerspruch zwischen Theorie und Wirklichkeit vertiefte sich noch weiter. Dieser Umstand übte auf die Entwicklung der Wissenschaft eine eigenartige Wirkung aus, das Problem des gerichtlichen Rechts verschwand nämlich aus dem Mittelpunkt des Interesses.

Die wenigen über diesen Gegenstand erschienenen Publikationen fanden für die Auflösung des Widerspruchs zwischen der Gesetzlichkeitskonzeption und der Wirklichkeit eine spezielle Methode: der gerichtlichen Rechtsanwendung wurde schöpferischer Charakter zuerkannt. In den den schöpferischen Charakter der gerichtlichen Rechtsanwendung betonenden Anschauungen erscheinen nicht selten Bestrebungen, die die Ermittlung der Widersprüche zwischen Theorie und Praxis entweder überhaupt nicht, oder in einer Weise vornehmen, daß dadurch eben die Erschließung der wirklichen Gründe und die Erkennung der Lösungsmöglichkeiten gehindert werden.

In der Beurteilung des richterlich gestalteten Rechts kam die Rechtswissenschaft bis Ende der 1960-er Jahre nicht vorwärts. Die Forschungen der Staats- und Rechtstheorie erzielten aber, den anderen Wissenschaftszweigen vorangehend, bedeutende Ergebnisse, indem sie die gesellschaftlichen Gründe und Bedingungen, sowie die rechtliche Natur der die Entstehung der Rechtsanwendung, insbesondere der gerichtlichen Rechtsanwendung sozusagen geschichtlich verfolgenden Rechtsbildung darlegt. Mit der Erschließung des Wesens der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane schuf die Staats- und Rechtstheorie auch für die Rechtswissenschaften der Rechtszweige die Möglichkeit weiterzukommen.

Die staats- und rechtstheoretischen Forschungen gewähren, über die allgemeine Analyse der Rechtssysteme hinaus, auch in der ungarischen Rechtentwicklung vorteilhafte Bedingungen für die Herausformung der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane vor, und gaben auch für die Lösung des Problems Empfehlungen. Im Interesse der Legalisierung der effektiv bestehenden Situation und des Ausbaus der gesetzlichen Kontrolle soll das Oberste Gericht (wenn auch in beschränktem Maß) zum gesetzgestaltenden Organ erklärt werden, unter Einbau seiner prinzipiellen Entscheidungen und Richtprinzipien in das Rechtsquellensystem.

Mit der vollen und ausführlichen Analyse des Problems der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane blieb die Verfassungswissenschaft bis zum heutigen Tag schuldig. Diese Abhandlung kann freilich nicht auf sich nehmen, diesen Mangel zu ersetzen. Durch Überblick des Vorgangs der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane in der ungarischen Rechtentwicklung, besonders aber mit der Analyse der heutigen Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane möchten wir die Faktoren durchblicken, die sich in der Anfangsperiode der ungarischen sozialistischen Rechtentwicklung, bzw. in den heutigen Tagen in Richtung der Entfaltung der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane wirkten, bzw. wirken.

In Kenntnis dieser Faktoren möchten wir zur Beantwortung jene grundlegenden Frage beitragen, ob die neben der Staats- und Rechtstheorie gegebene Lösung auch eine für die Verfassungsrechtswissenschaft akzeptierbare Alternative als Möglichkeit existiert.

Aus dem Gesichtspunkt unseres Themas kann die ungarische sozialistische Entwicklung in drei für die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane wesentlich abweichende Bedingungen enthaltende Perioden geteilt werden. Deren Grenzen wären die Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes, bzw. der Abschluß des Ausbaus der Grundkodifikation.

Die wissenschaftliche Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts hat in der Entwicklung der ungarischen Staats- und Rechtswissenschaften seinen speziellen Werdegang.

Die Representanten sämtlicher Zweige der sozialistischen Staats- und Rechtswissenschaft vertraten schon seit dem Beginn der Entstehung des sozialistischen Rechtssystems in der Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts einheitliche Meinung. Die Rechtswissenschaft der frühen 1950-er Jahre lehnte, aufgrund der in der Verfassung niedergelegten Prinzipien, die rechtsgestaltende Rolle der Richter bzw. der Gerichte konsequent ab. Das führte so weit, daß die wissenschaftliche Literatur dieser Periode die durch prinzipielle Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts trotzdem aufscheinende Rechtsbildung im Grunde genommen verschwieg.

Viel später, nach der Niederkämpfung der Gegenrevolution und der Festigung der Konsolidation, — was das Aufleben der Kodifikationstätigkeit nach sich zog, —

entstand auch in der Rechtswissenschaft die Bestrebung einer vollständigeren Erschließung der effektiven Tatsachen. Die im Zuge der Kodifikationsarbeiten des bürgerlichen materiellen Rechts geführten Debatten lösten eine besonders vorteilhafte Wirkung in dieser Richtung aus. Angeregt durch diesen Debatten wurden die sich auf das Rechtsquellensystem beziehenden Forschungen der Verfassungsrechtswissenschaft lebhafter, mit besonderer Aufmerksamkeit auf die die prinzipielle Anleitungstätigkeit des obersten Gerichts begleitenden Rechtsgestaltung. Diese Forschungen leiteten die Daseinsgrundlage des gerichtlich gestalteten Rechts aus den Mangelhaftigkeiten der Gesetzgebung ab und es herrschte die Meinung, daß dieses Recht solange eine Berechtigung haben wird, bis die volle Kodifikation des Rechtsmaterials abgeschlossen ist.¹ In ähnlichem Sinn nahm auch das in 1950 verfaßte — und das ganze System der Verfassungsrechtswissenschaft weiterentwickelnde — Universitätslehrbuch Stellung.²

Die Rechtsliteratur der letzten Jahre der Dekade zwischen 1950 und 1960, — in der Vorperiode der Abschließung der Kodifikation, — war bezüglich der hinkünftigen Rolle des gerichtlich gestatteten Rechts optimistisch. Da die Gründe der rechtsgestaltender richterlicher Rechtsbildung auf die Mangelhaftigkeit der Rechtsbildung zurückgeleitet wurden, wurde mit Recht vorausgesetzt, daß sie mit der beendeten Kodifikation des vollen Rechtsmaterials der richterlichen Rechtsanwendung — in Ermangelung ihrer Daseinsgrundlage — von sich selbst erlöscht. Die Meinung der Mehrheit war, daß wenn auf die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane auch nach der Kodifikation gewisse Zeichen hinweisen würden, diese nur individuelle, zufallartige Erscheinungen sein könnten, die durch andere Gesetzlichkeitsgarantien der Rechtsgebung ausgeschaltet werden können.³

Neben den Theorien, die die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane (Gerichte) auf die Mängel der Gesetzgebung zurückführten, erscheinen in den staats- und rechtstheoretischen Forschungen Anschauungen, schon in dieser Zeit die sich darüber Gedanken machen, ob die Kodifikation in sich fähig ist auf diesem Gebiet die erwünschte Änderung herbeizuführen. Das Problem wird von einer neuen Seite erörtert, indem die Frage gestellt wird, ob es von dem Organ, das im langen Verlauf seiner Tätigkeit eine mit Rechtsbildung verbundene Rechtsanwendungstätigkeit ausübte, erwartet werden kann, diese Tätigkeit von einem Tag auf den anderen einzustellen.⁴

¹ SZAMEL, L.: *A jogforrások* (Die Rechtsquellen), Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1958. pp. 94—95 et 130—132.

² „Die auf nicht geregelten Rechtsgebieten erlassenen prinzipiellen Entscheidungen sind in diesem Sinn keine Rechtsquellen, das ist die typische Art des durch die Gerichte gestalteten Rechts, denn es ersetzt eine effektive Lücke.“ Vgl. BEÉR—KOVÁCS—SZAMEL: *Magyar államjog* (Ungarisches Staatsrecht), Tankönyvkiadó, Budapest, 1960. p. 110.

³ Vg. SZAMEL: op.cit., pp. 130—132, ferner VILÁGHY, M.: *Polgári jog* (Bürgerliches Recht), Budapest, 1954. p. 93, sowie BECK, S.: *Az úgynevezett szuperóvás*. (Das sogenannte Superprotest), *Jogtudományi Közöny* 4—6/1957.

⁴ SZABÓ, I.: *A Ptk tervezete és jogértelmezés* (Entwurf des BGB und Rechtsinterpretation). Artikel in MTA Közl. (Anzeigebblatt der Ungarischen Akademie der Wissenschaften) 3/VIII, Budapest, 1958, p. 198.

In der ersten Periode nach Abschluß der Kodifikation bedeutete für die Staats- und Rechtswissenschaften in der wissenschaftlichen Beurteilung des gerichtlich gestalteten Rechts jener Umstand die größte Sorge, daß der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane auch der Abschluß der Kodifikation des Rechtsmaterials kein Ende bereite. Die Wirklichkeit entsprach nicht den wissenschaftlichen Erwartungen, ja der Widerspruch zwischen Theorie und Wirklichkeit vertiefte sich noch weiter. Dieser Umstand übte auf die Entwicklung der Wissenschaft eine eigenartige Wirkung: das Problem des gerichtlich gestalteten Rechts verschwand nämlich aus dem Mittelpunkt des Interesses.

Die in diesem Gegenstand doch noch erscheinenden wenigen Publikationen wählten zur Auflösung des Gegensatzes der Gesetzlichkeitskonzeption und der Wirklichkeit eine spezielle Methode: der gerichtlichen Rechtsanwendung wurde rechtsschöpfenden Charakter zuerkannt. Von dieser Zeit an können wir bis zum heutigen Tag in wissenschaftlichen Abhandlungen oft über den schöpferischen Charakter der gerichtlichen Rechtsanwendung, über die rechtsentwickelnde Rolle des obersten Gerichts lesen. Diese anscheinend unanfechtbare, ja sogar ansprechende Anschauung war aber und ist bis zum heutigen Tag fähig, in der Theorie Verwirrung hervorzurufen. Diese Anschauung wird nicht bloß von denjenigen vertreten, die gegenüber der auf die Kasuistik gebaute, steife, dogmatische Rechtsauslegung, unter schöpferischem Charakter der gerichtlichen Rechtsanwendung eine hochwertige geistige Tätigkeit bedeutende Rechtsnorminterpretation und Anwendung des Richters verstehen, sondern auch jene Forscher, die die Rechtsbildung in der Tätigkeit Rechtsanwendungsorgane wahrnehmend, deren echte Gründe aber nicht erschließend, deren Existenz aus der inneren Natur der Rechtsanwendung ableiten und sie mit der schöpferischen Natur, mit der rechtsentwickelnde Rolle der gerichtlichen Rechtsanwendung erklären. In den den schöpferischen Charakter der gerichtlichen Rechtsanwendung betonenden Anschauungen stecken nicht selten Bestrebungen, die die Ermittlung der Widersprüche zwischen Theorie und Praxis entweder überhaupt nicht, oder in einer Weise vornehmen, daß dadurch eben die Erschließung der wirklichen Gründe und das Erkenntnis der Lösungsmöglichkeiten gehindert wird.

In der Beurteilung des richterlich gestalteten Rechts kam die Rechtswissenschaft bis Ende der 1960-er Jahre nicht vorwärts. Die Forschungen der Staats- und Rechtstheorie erzielten aber, den anderen Wissenschaftszweigen voreilend, bedeutende Ergebnisse, indem sie die gesamtgesellschaftlichen Gründe und Bedingungen, sowie die rechtliche Natur der die Entstehung der die Rechtsanwendung, insbesondere die gerichtliche Rechtsanwendung sozusagen geschichtlich verfolgenden Rechtsbildung darlegt.⁵ Mit der Erschließung des Wesens der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane schuf die Staats- und Rechtstheorie auch für die Rechtswissenschaften der einzelnen Rechtszweige die Möglichkeit vorwärts zu kommen.

⁵ PESCHKA, V.: *Jogforrás és jogalkotás* (Rechtsquelle und Rechtsgestaltung). *Akadémiai Kiadó* Budapest, 1965. p. 497.

Ein großes Ergebnis der staats- und rechtswissenschaftlichen Forschungen ist, daß die Herausformung der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane, im Gegensatz zu den früheren Theorien, auf die gemeinsame Wirkung von zahlreichen Faktoren zurückgeführt wird. Unter denen gelten die in bestimmter Weise vor sich gehenden Änderungen der der rechtlichen Regelung zur Grundlage dienenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Verhältnisse, sowie die Reaktion der rechtssetzenden Organe auf diese Änderungen für determinierend.

Die staats- und rechtstheoretische Forschungen gewähren, über die allgemeine Analysierung der Rechtssysteme hinaus, auch in der ungarischen Rechtsentwicklung vorteilhafte Bedingungen für die Herausformung der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane und machen auch zur Lösung des Problems Vorschläge. Im Interesse der Legalisierung der effektiv bestehenden Situation und des Ausbaus der gesetzlichen Kontrolle soll das Oberste Gericht, (wenn auch in beschränktem Maß), zum gesetzgestaltenden Organ erklärt werden, unter Einbau seiner prinzipiellen Entscheidungen und Richtlinien in das Rechtsquellensystem.⁶ Diese Vorstellung beabsichtigt nicht bloß die Tatsachen theoretisch zu unterlegen, denn das Oberste Gericht gilt — infolge seiner in der Staatsorganisation eingenommenen Stellung, seiner Beziehung zu dem höchsten Volksvertretungsorgan der Staatsgewalt — auch prinzipiell als geeignet die rechtsgebende Tätigkeit auszuüben.⁷

Die Anerkennung des Obersten Gerichts als Rechtsgebendes Organ wirft für die Verfassungsrechtswissenschaft verschiedene Probleme auf, da diese Lösung nicht nur das Rechtsquellensystem, sondern auch die Ordnung der Ausübung der Staatsgewalt, das Sicherungssystem der Arbeitsteilung der Staatsorganisation grundlegend berührt. Mit der ausführlichen Analyse des Problems der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane blieb die Verfassungswissenschaft aber bis zum heutigen Tag schuldig. Die vorliegende Abhandlung kann freilich nicht auf sich nehmen, diesen Mangel zu ersetzen. Durch Überblick des Vorgangs der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane in der ungarischen Rechtsentwicklung, besonders aber mit der Analyse der heutigen Rechtsgebildung der Rechtsanwendungsorgane möchten wir die Faktoren durchblicken, die sich in der Anfangsperiode der ungarischen sozialistischen Rechtsentwicklung, beziehungsweise in den heutigen Tagen in Richtung der Entfaltung der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane wirkten, beziehungsweise wirken. In Kenntnis dieser Faktoren möchten wir zur Beantwortung jener grundlegenden Frage beitragen, ob die neben der Staats- und Rechtstheorie gegebene Lösung auch eine für die Verfassungsrechtswissenschaft akzeptierbare Alternative als Möglichkeit existiert.

Aus dem Gesichtspunkt unseres Themas kann die ungarische sozialistische Entwicklung in drei für die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane wesentlich,

⁶ Vgl. PESCHKA: op.cit., p. 483—481, ferner SAMU, M.: *Politika—jog—jogpolitika* (Politik—Recht—Rechtspolitik). *Jogtudományi Közlöny*, 4/1974

⁷ Vgl. PESCHKA: op.cit., p. 481.

abweichende Bedingungen enthaltende Perioden geteilt werden. Deren Grenzen wären die Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes, beziehungsweise der Abschluß der Grundkodifikation. Aus dem Gesichtspunkt der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane kann die *erste Periode* durch die bestimmende Rolle des vor der Befreiung geschaffenen Rechtssystems, die zweite Periode durch die (stillschweigenden) verfassungsmäßigen Verbot des durch Gericht gestalteten Rechts, und die *dritte*, bis heute dauernde *Periode* durch die mit der Kodifikation entstandenen Bedingungen charakterisiert werden.

Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane seit der Befreiung bis zur Verfassung

Nach der Befreiung nahm in Ungarn ein starker Demokratisierungsvorgang seinen Anfang. Diese Periode wird in der ungarischen Geschichte als erster Abschnitt der volksdemokratischen Entwicklung (demokratische Diktatur der Arbeiter und der Bauer) verzeichnet. Dem Wesen nach war das eine bürgerlich demokratische Entwicklung, die die politischen Bedingungen zum Übergang aus dem Kapitalismus in den Sozialismus schuf. Dieser sogenannte Übergang war eine stufenweise Umgestaltung, obzwar sie sich in einem starken politischen Kampf abspielte; in dem Sinn, daß die Sphären der Macht durch die Arbeiterklasse schrittweise und nicht durch Waffen, sondern mittels politischer Kämpfe errungen wurde. Das Plenum des die Vertreter der antifaschistischen demokratischen Parteien in sich fassenden Gesetzgebungsorgans wurde zum Hauptschauplatz der politischen Kämpfe und das Ergebnis der laufenden Debatten war je ein Gesetz, das den grundlegenden gesellschaftlichen Änderungen immer mehr den Weg bahnte. Die Arbeit des Gesetzgebungsorgans war auch zahlenmäßig bedeutend. Wenn daneben aus unserem Gesichtspunkt auch die rechtsgestaltende Tätigkeit der Provisorischen nationalen Regierung, später dann der Regierung⁶ in Betracht gezogen wird, die aufgrund der von der Provisorischen Nationalversammlung, später von der Nationalversammlung und schließlich vom Parlament erhaltenen Ermächtigung an der rechtlichen Regelung der grundlegenden Verhältnisse ebenfalls tüchtig teilnahm, mag es anmuten, daß der Herausbildung der gerichtlichen Rechtsbildung unter solchen Umständen nicht einmal die Möglichkeit gegeben war.

Tatsächlich ist aber die Lage anders. Die außerordentliche Aktivität des Gesetzgebungsorgans war vor allem Machtzielen gewidmet, sie umfaßte Fragen die unmittelbar mit der Macht in Zusammenhang standen, dadurch erlangte sie aber auch eine eigenartige Einseitigkeit. Eine die Herausbildung der Gesamtheit des

⁶ Beispiel zur Intensität der zeitgenössischen Rechtsgestaltung: die Provisorische Nationale Regierung erließ nach ihrer Bildung am 22. Dezember 1944 bis zum 25. April 1945 25 Verordnungen, von grundlegender Wichtigkeit

Rechtssystem zum Ziel habende gesetzgeberische Tätigkeit konnte nicht in die Wege geleitet werden. Das bezieht sich besonders auf die das Rechtsmaterial der gerichtlichen Rechtsanwendung bildende Rechtsgestaltung, die mit Ausnahme der Regelung einiger mit den machtpolitischen Interessen im Zusammenhang stehenden strafrechtlichen Fragen⁹, in der ersten Periode der volksdemokratischen Entwicklung, aber auch noch nach dem Jahr der politischen Wendung (1948), unberührt bleibt.

Das die Grundlage der gerichtlichen Rechtsanwendung bildende, vor der Befreiung entstandene Rechtsmaterial war ein Spiegelbild der mit feudalen Widersprüchen belasteten bürgerlichen Entwicklung in Ungarn. Unter den Rechtsquellen galt neben dem gesetzten Recht auch das Gewohnheitsrecht für Rechtsquelle.¹⁰ Dementsprechend verpflichtete auch das Gerichtsgesetz¹¹ die Richter, daß sie gemäß den Gesetzen und Gewohnheiten mit Gesetzeskraft Urteil sprechen. So spielte neben den Gesetzen auf bestimmten Rechtsgebieten das sog. Gewohnheitsrecht (nach der heute geltenden und wissenschaftlich begründeten Terminologie: das in der Praxis der Rechtsanwendungsorgane entstehende Recht) eine hervorragende Rolle.

Die Eigenheiten der volksdemokratischen Entwicklung zeigen ferner, daß nicht nur das vor der Befreiung entstandene Rechtsmaterial an seiner Bedeutung nichts einbüßte, sondern auch die dieses anwendende Organisation ihre Bedeutung behielt. Die ungarische, aus der bürgerlichen Ordnung stammende Organisation der ordentlichen Gerichte blieb im Wesentlichen in unveränderter Form bis zur Verfassung erhalten¹² und verfuhr in strafrechtlichen Angelegenheiten gemäß eines noch im vorigen Jahrhundert erlassenen Verfahrensgesetzes und in Zivilangelegenheiten nach einem Gesetz, das nach der Jahrhundertwende entstand.

Das über die Organisation und Funktion des Justizwesens geschilderte Bild muß als notwendige Folge des sich im Rahmen der volksdemokratischen Entwicklung abspielenden permanenten Revolution aufgefaßt werden. In diesem Vorgang, wo die Staatsmacht von der Arbeiterklasse schrittweise erworben wird, gelangen die einzelnen Machtpositionen entsprechend ihrem Gewicht, ihrer Bedeutung, etappen-

⁹ Auch über die Verantwortlichmachung der Kriegsverbrecher und Volksfeinde verfügte die Rechtsnorm über die Aufstellung der Volksgerichte (81/1945 ME), ferner das Gesetz Nr. VII von 1946 über den strafrechtlichen Schutz der demokratischen Staatsordnung und der Republik und die Verordnung Nr. 8 800/1946 ME über den strafrechtlichen Schutz der Wirtschaftsordnung und schließlich die dritte Strafnovelle, das Gesetz Nr. XLVIII von 1948.

¹⁰ Unter Gewohnheitsrecht verstanden die Vertreter der ungarischen bürgerlichen Rechtswissenschaft des öffentlichen Rechts ein ziemlich gemischtes Rechtsmaterial, das aus der gerichtlichen Sanktionierung der aus den sich in der Gesellschaft herausgebildeten Gewohnheiten, aus der im Gewohnheitsweg zu Gewohnheitsrecht erhobenen Sammlung von Rechtssätzen, sowie aus den seitens der Königlichen Kurie (bzw. bis 1914 der Tafelgerichte) gefällten Entscheidungen über theoretische Streitfragen bestand. Mehr darüber s. bei NAGY, E.: *Magyarország közzjoga* (Öffentliches Recht Ungarns). *Tankönyv Kiadó*, Budapest, 1914, p. 28—34.

¹¹ Gesetz Nr. IV von 1869 über die Ausübung der richterlichen Gewalt.

¹² Die schrittweise Umgestaltung des Personalstandes der Gerichte nahm aber schon in diesen Jahren seinen Anfang. Das Gesetz Nr. XXII von 1948 suspendiert die Verfügungen über die Unversetzbarkeit der Richter und ermächtigt den Finanzminister den Personalstand umzugestalten.

weise in den Mittelpunkt der Kämpfe. Unter solchen Umständen versteht es sich von selbst, daß das Gericht — entsprechend seinem Wesen, seiner in der Ausübung der Macht erfüllten Rolle — in diesem Zeitabschnitt noch nicht in den Mittelpunkt der Kämpfe gelangen kann, es wird — wie das die Aufstellung der Volksgerichte und der sogenannten Arbeitergerichte beweist — nur fallweise zum Teilinstrument der Erreichung der neuen Machtziele. Die Aufstellung der Volksgerichte hat zu bedeuten, daß die Gesetzgebung in einigen grundlegend wichtigen Strafsachen den seitens der ordentlichen Gerichte zu gewährenden Schutz nicht für hinreichend hält. Die Entscheidung dieser Angelegenheiten wird nicht der alten Organisation überlassen, sondern es wird eine den rechtspolitischen Zielen besser zusagende Sonderorganisation zustandegebracht. Die Gesetzgebung wähnt in der Organisation und Funktion der Volksgerichte jene Garantien zu entdecken, die sowohl die Verantwortlichmachung der Kriegsverbrecher, als auch den strafrechtlichen Schutz der demokratischen Staatsordnung sicherstellen.¹³ In 1947 wünscht aber die Gesetzgebung die Wirtschaftsordnung auch mittels der Gerichte zu stärken. Diesmal wird kein Sondergericht aufgestellt, sondern es wird das Verfahren des gegebenen Gerichts durch Aufstellung von speziellen Wuchersondersenaten, den sogenannten Arbeitergerichten geändert.¹⁴

Das in der volksdemokratischen revolutionären Entwicklung eine qualitative Änderung bringende Jahr 1948, das Jahr der politischen Wendung bedeutet auf dem Gebiet der gerichtlichen Rechtsanwendung keinen Epochenwechsel. Außer den bereits erwähnten Organisations- und Funktionsumstellungen geschah bis Mitte 1949 keine Änderung. Die Gesetzgebung interessiert sich erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1949 für das Gericht und tut den ersten Schritt zu einer wesentlichen Umgestaltung der alten Organisation.¹⁵

Die das Rechtsmaterial der gerichtlichen Rechtsanwendung berührende Rechtssetzung nimmt aber noch immer nicht ihren Anfang, trotzdem, daß die Anwendung des alten Rechtsmaterials immer mehr Probleme verursacht. Die Gesetzgebung wählte einen speziellen Weg zur Auflösung des Widerspruchs, indem sie

¹³ Die Volksgerichte wurden durch Verordnung Nr. 81/1945 ME aufgestellt. Sowohl die Organisation, als auch die Funktion der Volksgerichte war von den ordentlichen Gerichten abweichend. Das Volksgericht funktionierte als zweistufiges Sondergericht; die Senate setzten sich aus Mitgliedern der politischen Parteien der Unabhängigkeitsfront, zusammen. In der Zusammensetzung der Senate erster Instanz war ausschließlich die politischen Fähigkeiten maßgebend, während auf zweiter Instanz, neben der politischen Geeignetheit, auch die Fachkenntnis eine Rolle spielte.

¹⁴ Der früheren Ordnung entsprechend erfolgt die Rechtssprechung bei den an den Sitzen der Tafelgerichte aufgestellten Wuchengerichten bezüglich der zu Lasten der Wirtschaftsordnung verübten Delikten auf erster Instanz in aus zwei Fachrichtern und einem Laien zusammengesetzten Räten; der letztere figurierte als Experte. Das Gesetz Nr. XXIII von 1947 verordnet die Errichtung von aus fünf Mitgliedern bestehenden Räten mit zwei fachgebildeten Richtern und drei Arbeiterdelegierten. Im Gesetz werden die Bedingungen genau festgelegt, die notwendig sind, daß jemand Arbeiterbeisitzender werden kann, es ist vorgesehen die Vertreter der Arbeiter der Großindustrie in die Rechtssprechung einzubeziehen.

¹⁵ Gesetz Nr. XI von 1949 über die Teilnahme des Volkes am Strafverfahren, sowie über die Vereinfachung der Berufung.

das Rechtsanwendungsorgan selbst (namentlich das Gerichtsorgan höchsten Instanz) mit der Umformung des Rechtsmaterials betraute. Die Einführung der Rechtsinstitution im öffentlichen Interesse beweist, daß in der gegebenen Entwicklungsperiode das höchste Gerichtsorgan für geeignet gehalten wurde zu beurteilen, daß die vor dem 22. Dezember 1944 geschaffenen Rechtsnormen ganz oder zum Teil mit den Zielsetzungen der Volksdemokratie in Widerspruch stehen, beziehungsweise zu entscheiden, ob die Interpretierung der Rechtsnormen den Rechtsprinzipien der Volksdemokratie entspricht.¹⁶

Indem die Gesetzgebung, neben der Überprüfung der Auslegung der Rechtsnormen, vom höchsten Gerichtsorgan auch die Entscheidung dessen erwartet, ob eine gegebene Rechtsnorm mit den Zielsetzungen der Volksdemokratie nicht in Widerspruch steht, dann erwartete sie von derselben eine Tätigkeit, die von der Rechtspflege weit entfernt ist, und viel mehr zum Gebiet der Gesetzgebung gehört.¹⁷

In dieses Bild über diese Periode paßt organisch jene weitere Verfügung hinein, die neben der Beurteilung der Einwende das im öffentlichen Interesse höchste Gerichtsorgan ermächtigte, sämtliche vor dem 6. Dezember 1949 entstandenen plenaten Dezisionen der Kurie und die Dezisionen zur Wahrung der Rechtseinheit zu überprüfen, diese außer Kraft zu setzen, oder diese weiter gelten zu lassen. Im Laufe dieser Überprüfung mußten die Dezisionen mit den Zielsetzungen der Volksdemokratie und den Erfordernissen der Zeitmäßigkeit verglichen werden. Die Überprüfung erfaßte das volle Rechtsmaterial, war nicht von der Natur der Sache abhängig und auch davon nicht, ob in der gegebenen Sache ein Verfahren schon im Gang ist oder nicht.

Wenn wir *die Periode von der Befreiung bis zur Verfassung* betrachten, kann festgestellt werden, daß diese Periode *für die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane im allgemeinen vorteilhafte Bedingungen schuf*. Neben der Umgestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse, und der eigenartigen Aktivität des Gesetzgebungsorgans waren es vor allem die in dieser Zeit maßgebende rechtspolitischen Konzeptionen die zur gerichtlichen Rechtsbildung beitrugen. Diese Konzeptionen nahmen es anfangs nur zur Kenntnis, später aber schufen selbst, die rechtsbildende Tätigkeit des obersten Gerichtsorgans. Zwar war das sowohl hinsichtlich des Gegenstands, als auch der Richtung und der Zeit der Rechtsgestaltung gebunden, wirkte sich aber doch auf die spätere Tätigkeit des obersten Rechtspflegeorgans aus. Es förderte die Vertiefung dieser Praxis in einer die Traditionen ohnehin stark wahren Organisation, dadurch der Möglichkeit des Weiterlebens derselben die Wege bahnd.

¹⁶ Der Einwand im öffentlichen Interesse war ein spezielles Rechtsmittel, das durch das Rechtsamt des Justizministeriums initiiert wurde. Im Gegenstand des Einwandes entschied der Sondersenat der Kurie. später — ab 1. Januar 1950 — der Senat für prinzipielle Sachen des Obersten Gerichts. Seine Festlegungen prinzipiellen Charakters mußten im Ungarischen Amtsblatt veröffentlicht werden.

¹⁷ SZAMEL: op.cit. p. 129—130

Die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane von der Verfassung bis zum Ausbau der Grundkodifikation

Diese Periode weicht hinsichtlich der gesellschaftlichen Veränderungen von der vorangegangenen Periode weitgehend ab. Der mit dem Jahr der politischen Wendung beginnende und die Niederlegung der wirtschaftlichen Grundlagen der sozialistischen Gesellschaft umfassende Zeitraum ist als Komplex-Vorgang zu bewerten und die Ereignisse bekommen einen schnellen Gang. Infolge der gesellschaftlichen Determiniertheit des Rechts konnte aber die sozialistische Rechtsordnung, die erste oder Grundkodifikation nur nach dem Ausbau der sozialistischen gesellschaftlichen Verhältnisse zustande kommen. Dementsprechend können die Tendenzen der Rechtsentwicklung seit 1945 — das Weiterleben des alten Rechtssystems und die stufenweise Abtauschung dieser Regeln mit neuen Rechtsregeln — auch Anfang der 1950er Jahre nach wie vor nachgewiesen werden. Diese Entwicklungsperiode nimmt mit der Inkraftsetzung des Bürgerlichen, sowie des Strafgesetzbuches (I. V. 1960, beziehungsweise I. VII. 1962) ein Ende; durch Schaffung dieser Kodexe wird das ungarische sozialistische Rechtssystem komplett.

Die Erlassung des ersten ungarischen Verfassungsgesetzes spielt aber eine bestimmende Rolle bei dem Geltendwerden der Entwicklungstendenzen, bei dem Ausbau des ersten sozialistischen Rechtssystems. diese Wirkung kann ihrer Natur nach sowohl in politischem, als auch in rechtlichem Sinn untersucht werden. Das Gesetz Nr. XX vom Jahr 1949 ist eine seiner Zeit vorausgehende Rechtsnorm, in ihrer Entstehung kann die Wirkung des sowjetischen sozialistischen Rechtssystems nachgewiesen werden. Neben ihren eigenen Erfahrungen machten sich die volksdemokratischen Länder auch die Erfahrungen des Baus der sowjetischen sozialistischen Gesellschaft zunutze. Die Institutionen des sowjetischen Rechtssystems analysierend traf aber die nach dem Jahr der Wendung (1948) beginnende sozialistische Rechtssetzung ein sozialistisches Rechtssystem, dessen Normsystem das Ergebnis einer lang andauernden Entwicklung war und dem Wesen nach nicht der frühen Epoche der sozialistischen Entwicklung angehörte. Das gilt auch dann, wenn wir wissen, daß ein großer Teil der europäischen Volksdemokratien (darunter auch Ungarn) den Bau des Sozialismus von einer höheren Ebene der kapitalistischen Gesellschaft beginnen konnte, als seinerzeit Sowjet-Rußland. Neben der damaligen Rechtspolitik beurteilt auch die Rechtswissenschaft die Tatsache positiv, daß durch Übernahme der entwickelteren Institutionen das ungarische sozialistische Recht schon in der ersten Periode eine höhere Entwicklung aufweisen konnte. Als Beispiel dafür wird vor allem die Verfassung erwähnt, ferner der Ausbau des Ratsystems, und der Aufbau der Staatsverwaltung.¹⁸

¹⁸ Vgl. SZABÓ, I.: *A Magyar Népköztársaság jogfejlődésének sajátosságairól* (Über die Eigenheiten der Rechtsentwicklung der Ungarischen Volksrepublik). *Állam és Igazgatás* 7—8/1951

Aus den Perspektiven der Entwicklung ist heute schon klar zu erkennen, daß die relativ stärkere Entwicklung des Rechtssystems nur dem Anschein nach positiv war. Im Zuge der Entwicklung stellte es sich sehr bald heraus, daß dieses von dem Entwicklungsgrad der Gesellschaft abweichende Rechtsmaterial kaum funktionsfähig war. Auch das Wirksamwerden des Gesetzes Nr. XX von 1949 zog sich in die Länge, die Inkraftsetzung einzelner seiner Institutionen verschob sich im Verhältnis zu dem 20. August 1949, ja es gab sogar Regeln, die überhaupt nicht wirksam wurden.¹⁹

Die nach der Verfassung beginnende Rechtssetzung bezog sich vor allem auf den Staatsapparat. Die Rechtsgestaltungsarbeit richtete sich besonders auf die Schaffung der örtlichen Organe der Vertretungsorgane der Staatsgewalt, ferner des Organisationssystems der Staatsverwaltung. Die Gerichtsorganisation, sowie das sozialistische staatliche Organ neuen Typs, die Staatsanwaltschaft wurde erst viel später umgeformt, beziehungsweise errichtet.

Im Rechtsmaterial der gerichtlichen Rechtsanwendung entstanden vorerst die Verfahrensgesetze. Den Verfassungsgesetzen folgten — fallweise mit beträchtlicher Verspätung — die materiellrechtlichen Normen, etwa als Beweis dafür, daß die Verfahrensgrundprinzipien schneller geltend gemacht werden können, als die eine gewisse Entwicklung der gesellschaftlichen Verhältnisse voraussetzenden materiellrechtlichen Interessen. Das gilt besonders für das bürgerliche Recht, das bis zum am 1. Mai 1960 in Kraft tretenden Kodex (Gesetz Nr. IV von 1959) unkodifiziert blieb. Die Regelung des materiellen Strafrechts begann schon früher, aber auch das war nicht vollständig. Deshalb stand vor uns eine Regelung mit zwei Gesichtern: das materielle Strafrecht bestand aus einem bereits auf sozialistischen Prinzipien gründenden allgemeinen Teil, beziehungsweise aus einem besonderen Teil, wo Normen, die vor der Befreiung geschaffen worden waren, beziehungsweise solche, die nach der Befreiung entstanden, zu finden waren. Trotz dessen, daß die Kodifikation des Strafrechts bereits im 1953 begann, blieb diese doppelte Situation noch lange Zeit bestehen und verursachte zahlreiche Widersprüche in der Rechtsanwendung.²⁰

In der Periode nach der Schaffung des Verfassungsgesetzes fanden sich die gerichtlichen Rechtsanwendungsorgane mit fast undenkbaren Schwierigkeiten gegenübergestellt. Vor allem gestalteten sich die organisatorischen Bedingungen der Gerichtsbarkeit ungünstig. Nach der Inkrafttretung der Verfassung funktionierte, zwar unter einem anderen Namen, die gleiche Gerichtsorganisation weiter. Die Richter des alten Richterstandes waren kaum fähig die alten Rechtsnormen den neuen Anforderungen entsprechend anzuwenden. Die neue im Entstehen befindliche Richtergeneration war aber den Ausgaben noch fachlich nicht gewachsen. Die Widersprüche der Entwicklung der Gerichtsorganisation verschwanden aber fast im Vergleich zu den Widersprüchen der zur Verfügung stehenden Rechtsmaterials. Diese

¹⁹ Die Ordnung der Wahl der Richter trat in der Originalform nie in Kraft.

²⁰ Das Strafgesetzbuch der Ungarischen Volksrepublik, das Gesetz Nr. V von 1961 trat am 1. Juni 1962 in Kraft.

Widersprüche mußte der Richterstand selbst aufheben. Die Gesetzgebung ließ das Gericht in manchen grundlegenden Fragen allein, ja sogar die Außerkraftsetzung der vor der Befreiung geschaffenen Rechtsnormen wurde ihm übertragen.

Wenn die Lücken der Gesetzgebung durch gerichtliche Rechtsanwendung ersetzt werden müssen, denn finden wir uns von einer gerichtlichen Rechtsgestaltung. Die richterliche Gesetzgestaltung hatte, auf bestimmten Gebieten, in der ungarischen Rechtspflege große Traditionen und deren rechtspolitische Konsequenzen spiegelten sich auch im Rechtsquellensystem. Diese Tradition setzte sich, die Eigenheiten der volksdemokratischen Entwicklung folgend, nach 1945 fort, ja die gerichtliche Aktivität (und zwar auf höchster Ebene) erweiterte sich sogar mit neuen Elementen (die Institution der bereits mehrmals erwähnte Einwand aus öffentlichem Interesse, ferner das Recht der Überprüfung der Dezisionen bis zum 31. Dezember 1950). Nach der Inkraftsetzung des Verfassungsgesetzes mußten aber die Gerichte auf die Mängel der Rechtsgebung anders reagieren, die Prinzipien und einschlägigen Verfügungen des Verfassungsgesetzes konnten nicht mehr außer Acht gelassen werden. Das Gesetz Nr. XX von 1949, auf der Grundlage der prinzipiellen Trennung der Gesetzgebung und der Rechtsanwendung stehend, akzeptiert nicht die gesetzgestaltende Rolle der Gerichte, in seinem Rechtsquellensystem figuriert das durch die Gerichte gestaltete Recht nicht. Die Hauptaufgabe der Gerichte ist, aus der Ordnung der Arbeitsteilung der Staatsorganisation folgend, die Rechtspflege, daneben erhält das höchstgestellte Gerichtsorgan, das Oberste Gericht, als weitere Aufgabe ein prinzipielles Lenkungsbefugnis über die ganze Rechtssprechung der Gerichte, im Interesse der einheitlichen Interpretation und einheitlichen Anwendung der Rechtsnormen. In diesem Bereich erhält es verfassungsmäßige Ermächtigung zur Erlassung von Direktiven mit bindender Kraft für sämtliche Gerichte.

Es kann aufgrund der wissenschaftlichen Analyse der Verfügungen des Gesetzes Nr. XX von 1949 festgestellt werden — obzwar der Verbot der gerichtlichen Rechtsgestaltung nicht ausdrücklich festgelegt ist — daß es die gerichtliche Rechtsgestaltung prinzipiell nicht akzeptiert. Doch in dieser frühen Periode der sozialistischen Entwicklung spornen die gesellschaftlichen Realität, die Eigenheiten des Rechtssystems des Überganges die Gerichtsorgane im Zuge der Anwendung der Rechtsnormen auch zur Rechtsgestaltungstätigkeit an. Diese Tätigkeit kann seit der Annahme der Verfassung offensichtlich nicht mehr Rechtsgestaltung sein, wenigstens ihrer Form nach muß sie mit den Grundsätzen der Verfassung in Einklang stehen. So ergab sich sinngemäß die prinzipielle lenkende Tätigkeit des Obersten Gerichts als eine Lösung. Von diesem Zeitpunkt an löst das Oberste Gericht durch seine prinzipielle lenkende Tätigkeit, insbesondere durch Verwendung der verpflichtenden Instrumente der prinzipiellen Lenkung die Widersprüche des Rechtssystems und füllt die bestehenden Lücken, formell den Prinzipien der Verfassung entsprechend, inhaltlich jedoch der durch die Eigenheiten der Entwicklung bestimmten Zwangslage nachgebend. Das Rechtsleben dieser Periode kann am besten durch das paradoxe Beispiel charakterisiert werden, wonach in manchen bürgerlichen Familienrechts- oder Arbeitsrechts-

streitigkeiten das Oberste Gericht — sich mangels einschlägiger Rechtsnormen — auf die Verfassung berufend — individuelle Entscheidungen brachte, ja sogar rechtsnormenersetzende bindende prinzipielle Stellungnahme erließ, und es berief sich dabei auf jene Verfassung, die bezüglich der gerichtlichen Rechtsgestaltung sich negativ verhielt.²¹

Die Periode des Ausbaus des sozialistischen Rechtssystems zwischen der Erlassung des Verfassungsgesetzes bis zum Anfang der 1960-er Jahre zeigt also hinsichtlich der Rechtsgestaltung eine *eigenartige Doppelheit*. Die zur Herausbildung der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane günstigen Bedingungen sind, ähnlich der vorangegangenen Periode, nachweisbar, trotz dessen, daß das Problem auf Verfassungsebene bereits entschieden war. Die langsame Entfaltung der die Verfügungen der Verfassung durchführenden rechtsgestaltende Tätigkeit höchster Ebene — insbesondere bezüglich des Rechtsmaterials der gerichtlichen Rechtsanwendung —, mit der Realität nicht in Einklang stehende rechtspolitischen Konzeptionen schufen der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane nach wie vor günstige Bedingungen. In der wissenschaftlichen Beurteilung des Rechtsanwendungsrechts stand gleichzeitig die Rechtswissenschaft nicht auf reellem Boden, ist doch die Negierung der gerichtlichen Rechtsschaffung eine herrschende Theorie dieser Periode. *Quasi als Auswirkung dieser Doppelheit kleidet sich die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane von dieser Periode in die Hülle der Rechtsnormeninterpretation, gebunden an die prinzipielle Lenkung, und behält diesen Deckmantel bis zum heutigen Tag.*

Die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane in der Gegenwart

Das bis heute erreichte Entwicklungsniveau der ungarischen Gesellschaft und aufgrund dessen des ungarischen sozialistischen Rechtssystems ist auch in geschichtlicher Perspektive von hervorragender Bedeutung. Nach der Niederlegung der Grundlagen des Sozialismus gelangte in kurzer Zeit die sozialistische Entwicklung so weit, daß sie mit dem Bau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft beginnen konnte, was die Fortsetzung des Baus des Sozialismus auf einem höheren Niveau bedeutet. Auf dem Gebiet der Rechtsentwicklung ist nach der ersten oder Grundkodifikation bereits auch die dritte Kodifikationsepoche abgeschlossen. Das bereits ausgebaute Rechtssystem entwickelt sich planmäßig weiter, ab 1971 werden auf Regierungsebene zyklische Rechtsgestaltungsprogramme verfertigt. Das Rechtsgestaltungsprogramm für die Periode zwischen 1981–85 bestimmt, — im Gegensatz zu den vorangegangenen, — nicht bloß die zu gestaltenden Rechtsnormen hohen Niveaus, sondern bestimmt auch der Weiterentwicklung des ganzen Rechtssystems Richtung.

²¹ Zwar in einem anderen Zusammenhang, aber auch für den obigen Fall anwendbare Beispiele erwähnt BEÉR, J.: *Népköztársasági alkotmányunk normatív jellegéhez — Szocialista államépítés* (Zum normativen Charakter der Verfassung unserer Volksrepublik — Sozialistischer Staatsbau). *Közgazdasági és Jogi Könyvtár*. Budapest, 1968 p. 61–63.

Diese auch dem Volumen nach überwältigende Rechtsgestaltungstätigkeit schuf aber neben ihren positiven Erscheinungen auch Widersprüche, *die sich vor allem aus der nicht entsprechenden gesellschaftlichen Beurteilung der Rolle des Rechts ergeben*. Die Periode zwischen der Grundkodifikation und der Gegenwart zeigt eine Überwertung der gesellschaftlichen Rolle des Rechts.²²

Die Überwertung der gesellschaftlichen Rolle des Rechts gibt auch den Rechtsgestaltungsorganen Anregung, daß sie einen Teil der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, Lenkungs- und Verwaltungsprobleme mit den Mitteln des Rechts zu lösen versuchen. Diese Tendenz scheint sich zur Zeit zu stärken, was auch daraus ersichtlich ist, daß die Lenkung durch Rechtsnormen zu einer bewährten Methode der Staatsleitung, oft zur ausschließlichen Methode derselben wurde.²³

Die Überwertung der Rolle des Rechts kann, über die gesellschaftlichen Widersprüche hinaus, auch innerhalb des Rechtssystems Verstellungen hervorrufen.²⁴ Diese Verstellungen erscheinen unter anderen in der Überregelung, in der mehrstufigen Rechtssetzung, sowie in der nicht entsprechenden Auswahl des Rechtssetzungsniveaus, beziehungsweise der Rechtssetzungsform.

Die Erörterung dieser Widersprüche ist heute nicht mehr nur eine überflüssige theoretische „Besorgnis“ der wissenschaftlichen Forschungen, sondern eine auch durch die staatliche Leitung erkannte Tatsache. Ein Beweis dafür ist die Frühlingssitzungsperiode des Parlaments in 1982, wo als selbständige Tagesordnung die Lage der Rechtsgestaltung kritisch gewertet, und auch über die zu lösenden Aufgaben Beschluß gefaßt wurde.²⁵

Aus dem Wesen der Beziehung zwischen Rechtssetzung und Rechtsanwendung folgt es, daß die Widersprüche der Rechtssetzung zuerst auf der Ebene der Rechtsanwendung erscheinen und aufgehoben werden müssen. Das betrifft besonders die gerichtliche Rechtsanwendung, wo eine hauptberufliche Rechtspflegetätigkeit vor sich geht, weshalb die Gerichtsorganisation nicht in der Lage ist die Entscheidungspflicht abzuweisen, auch wenn Rechtsnormen mit widersprechendem Inhalt vorliegen. In der ungarischen Gerichtsorganisation ist es die Aufgabe des Obersten Gerichts, auf die Widersprüche der Gesetzgebung anhand einer Norm zu reagieren. Zur Anhebung der Mängel der Regelung durch Interpretation steht dem Obersten Gericht eine verfassungsmäßige Institution, die prinzipielle Anleitung zur Verfügung. Die durch die Interpretation anwendbar gemachte Norm erfüllt dann ihre gesellschaftliche Bestimmung.

²² Vgl. SZILBEREKY, J.: *Jogrendszerünk fejlődése* (Entwicklung unseres Rechtssystems). *Magyar Jog* 6/1974

²³ Vgl. SZABÓ, I.: *A jogalkotásunkról* (Über unsere Gesetzgebung). In seiner Abhandlung obigen Titels weist er darauf hin, daß es ein Ministerium gab, daß an jedem Tag des Jahres eine Rechtsnorm erließ. *Jogtudományi Közlöny*, 12/1980

²⁴ Vgl. KULCSÁR, K.: *A társadalom és a jogalkotás* (Die Gesellschaft und die Gesetzgebung). *Jogtudományi Közlöny*, 4/1981.

²⁵ Beschluß Nr 7/1980—85 des Parlaments über die Gesetzgebung.

Die richtige Schwierigkeit entsteht aber dort, wo die Widersprüche der Rechtsnormen auch durch Interpretation nicht gelöst werden können; da taucht nämlich die Notwendigkeit der Gestaltung des Rechts auf. Das mögliche Verfahren des obersten gerichtlichen Forums wird hier, in Ermangelung konkreter rechtsnormlicher Verfügungen, durch die allgemeinen Grundsatzthesen der Ausübung der Staatsgewalt bestimmt. Dementsprechend müssen, in Ermangelung einer Rechtsgestaltungsermächtigung, die Mängel der Rechtsnorm an das Gesetzgebungsorgan entsprechend signalisiert, und unter gleichzeitiger Suspendierung des Verfahrens seine Entscheidung abgewartet werden.

Geschichtlich entstand aber auch eine andere Art der Lösung des Problems, namentlich, daß sich das höchste gerichtliche Forum — über Wirkung von mehreren Umständen — gezwungen fühlt, die Rechtssetzung nicht abzuwarten, sondern selbst zu entscheiden. Dieses Verfahren hat dem Schein nach mehrere „Vorteile“: der Lauf der Urteilssprechung muß nicht unterbrochen werden, die Streitfälle können zeitgerecht abgeschlossen werden. Aus dem Gesichtspunkt der Rechtsanwendung bringt also die „flotte“, „dynamische“ Rechtsgestaltung gegenüber der „langsamen“ „sich in die Länge ziehenden“, „steifen“ rechtssetzende Tätigkeit praktische Ergebnisse. Im Laufe der Geschichte erhielt und übernahm besonders die Ungarische Curie (oberster Gerichtshof in der Vorkriegszeit), aber auch das Oberste Gericht, unter gegebenen Umständen eine bedeutende Rolle in der Gestaltung des Rechts. Und das alles ging, unter Nichtanerkennung der gerichtlichen Rechtsgestaltung, innerhalb der Rahmen der zur Rechtsnorminterpretation befugten prinzipiellen Anleitungstätigkeit von sich.

Im Kenntnis der Widersprüche nach sich ziehenden Kraft der Mängel der Rechtssetzung, sowie der Traditionen taucht auch heutzutage die Frage auf, ob die Möglichkeit des zweiten Weges und dadurch des Weiterlebens der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane bestehen kann. Um diese Frage beruhigend beantworten zu können müssen wir untersuchen, ob *in den heutigen Tagen*, im Vergleich zur frühen sozialistischen Entwicklung, *jene Staatsorganisationsgarantien sich schon herausgestellt haben, die gegen diese Lösung wirken.*

Die verfassungsmäßige Ordnung der Funktionierung des obersten Gerichts wird durch den in der Staatsorganisation eingenommener Platz desselben, durch sein Verhältnis zum Parlament, zum Präsidialrat, zum Ministerrat, zum Justizminister und zum Generalstaatsanwalt bestimmt. Durch Erörterung dieses Beziehungssystems wollen wir jene sog. äußeren Garantien analysieren, die fähig sind die verfassungsmäßige Funktionierung des Obersten Gerichts sicher zu stellen, mit besonderer Hinsicht auf seine prinzipielle Anleitungstätigkeit.

Das *Oberste Gericht* nimmt einen speziellen Platz in der *Staatsorganisation* ein. Dem Erfordernis sowohl der Einheit der Macht als auch der gerichtlichen Unabhängigkeit wird durch die Verfassung derweise genüge getan, daß das Oberste Gericht auch organisatorisch für unabhängig erklärt, und nicht einmal dem Parlament unterstellt wird. Für die Beziehung des Parlaments und des Obersten Gerichts

untereinander ist also grundlegend der durch die Gesetze geschaffene „Subordinationmangel“ bezeichnend, der aber durch eine im Verantwortungssystem des Präsidenten des Obersten Gerichts sich offenbarende unmittelbare Beziehung ergänzt wird. Der Präsident wird durch das Parlament gewählt und er gibt vor dem Plenum systematisch Bericht über die Tätigkeit des Obersten Gerichts. Der vom Parlament stammende Auftrag und der Referat vor dem Plenum ist eine der Garantien der verfassungsmäßigen Funktionierung des obersten Gerichts in der ungarischen Staatsorganisation.

Seine verfassungsmäßige Bestimmung kann das Referat des Präsidenten durch Besprechung und Annahme seitens des Plenums erfüllen. In der Arbeit des ungarischen Parlaments ist aber die Debatte über dem Referat des Präsidenten nicht zur Praxis geworden. Da die Vorlesung des Referats an sich noch keine Gesetzlichkeitsgarantie ist, wird die eingehende Debatte und meritorische Entscheidung entbehrende Akzeptierung desselben seine verfassungsmäßige Bestimmung noch nicht erfüllen. Obwohl die obige Praxis bereits schon während der Wirkung des Gesetzes Nr. XX von 1949 entstand, änderte daran die Reform der Verfassung in 1972 nichts. Die Reform der Verfassung von 1972 machte nämlich im Interesse der Erweiterung der Rolle des Parlaments gegenüber dem Obersten Gericht — anstelle der Erweiterung der garantiellen Bedeutung des Referats des Präsidenten — in die Richtung des Verantwortungssystems des Präsidenten einen Schritt vorwärts, indem sie die Abgeordneten auch dem Präsidenten gegenüber mit Interpellationsbefugnis ausstattete.

Von der Institution des Referats des Präsidenten kann — über Zusammenwirkung mehrerer Faktoren — nicht einmal die Stellung der Frage erwartet werden, geschweige denn die Verhinderung der eventuellen Disfunktion der prinzipiellen Anleitung. Dessen äußerst nachteilige Folge ist, wie das auch die Geschäftsordnung des Parlaments beweist, daß dieses Organ für das Problem der gerichtlichen Rechtsgestaltung an sich schon „unempfänglich“ ist, da es ja auch auf die nachträglich festgestellte gerichtliche Rechtsgestaltung nicht reagiert.²⁶

Unter den Garantien der verfassungsmäßigen Tätigkeit *des Obersten Gerichts* spielen auch die Befugnisse *des Präsidialrats* eine Rolle. Der Präsidialrat wurde durch die Verfassung, unabhängig von der Tätigkeit des Parlaments, eigenrechtlich mit verfassungsschützender Funktion betraut.²⁷ Die konkrete Formulierung der verfassungsschützenden Funktion erweckt aber Bedenken darüber, ob sie sich auch auf die Funktion des Obersten Gerichts, und innerhalb dessen auf die Ausübung der prinzipiellen Anleitungstätigkeit bezieht.

Diese Zweifel werden zwar durch die Geschäftsordnung des Präsidialrates aufgehoben, läßt aber gleichzeitig neue Zweifel auftauchen. Es ist eine bekannte Regel,

²⁶ Nachträglich kann die gerichtliche Rechtsgestaltung festgestellt werden, wenn im Laufe der Debatte des Parlaments offenbar wird, daß ein Teil des neuen Normenmaterials aufgrund der prinzipiellen Direktive des Obersten Gerichts in der Gerichtspraxis seit Jahren in Geltung ist.

²⁷ Die Analyse der verfassungsschützenden Funktion des Präsidialrates s. bei TAKÁCS, I.: *Harminc éves az alkotmány* (Dreißig Jahre der Verfassung). Állam és Igazgatás 8/1979

daß der Präsidialrat — entsprechend seinem Charakter — seine sämtlichen Befugnisse über äußere Initiative ausübt. Das bezieht sich auch auf die verfassungsschützende Funktion. Die Wirksamkeit der Ausübung der verfassungsschützenden Funktion kann aber durch die nicht besonders geglückte Regel gemindert werden, daß unter den zur Initiative berechtigten Organen die am meisten berühren darunter eben auch der bezüglich unserer Tage Rolle spielende Präsident des Obersten Gerichts figuriert. Die auf die initiiierende Rolle des Präsidenten des Obersten Gerichts gebaute verfassungsschützende Funktion kann kaum wirksames Mittel der Kontrolle der Tätigkeit des Obersten Gerichts und innerhalb dessen der Kontrolle der prinzipiellen Anleitung sein.

Die Staatsorganisationsbeziehungen des Obersten Gerichts und des Ministerrats werden durch die Erfordernisse der richterlichen Unabhängigkeit bestimmt. Ja das Erfordernis der richterlichen Unabhängigkeit selbst repräsentierte geschichtlich den Anspruch auf die Unabhängigkeit eben von dem Exekutivorgan. Obwohl die sozialistischen Gewaltsausübungskonzeptionen die Theorie der Teilung der Macht verwerfen, die autonomen Bestrebungen der Gerichtsorganisation gegenüber dem Staatsverwaltungsorgan werden anerkannt und gewähren ihre verfassungsmäßige Garantie.

Das Oberste Gericht steht also mit dem Ministerrat beziehungsweise innerhalb des Ministerrats mit dem Justizminister in Verhältnis der Koordination. Der Justizminister ist nämlich nicht nur die verantwortliche Person der Regierung für die gesetzliche Ordnung der staatlichen Rechtssetzungstätigkeit und dadurch der Rechtsgestaltung der Gerichte, sondern gelangt auch als Exekutivorgan der Justizpolitik der Regierung mit den Gerichten im allgemeinen, aber auch selbst mit dem Obersten Gericht in Verbindung. Der Justizminister kann durch sein Initiativebefugnis an der prinzipiellen Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts Teil haben, gleichzeitig ist er aber auch fähig, anhand seiner Aufsichtsbezugnis über die Kreis- und Komitatsgerichte nicht nur die Wirksamkeit des gesellschaftlichen Geltendwerdens der Rechtsnormen zu erkennen, sondern kann auch die Schwierigkeiten der gerichtlichen Rechtsanwendung konstatieren und ermitteln. Aufgrund seiner Befugnisse hätte er die Möglichkeit zur Ausschaltung der Gründe der Entstehung des Rechts der Rechtsanwendungsorgane und dadurch zur Verhinderung der weiteren Entstehung desselben beizutragen.

Die Hauptaufgabe des Justizministers im Zusammenhang mit der Gerichtsorganisation ist aber die Durchführung der Justizpolitik der Regierung. Er widmet seine volle Tätigkeit diesem grundlegenden Ziel, da ja für das restlose Geltendwerden der rechtspolitischen Richtprinzipien der Rechtsanwendung vor den höheren Organe der Justizminister verantwortlich ist.²⁸

²⁸ „Die Gesetzmäßigkeit der Rechtsanwendung kann am besten dadurch abgemessen werden, daß wir erwägen, der Rechtsanwendung zu welchem Maß die rechtspolitischen Richtprinzipien auf dem Gebiet des Verfahrens und der Entscheidungen geltend werden“. Vgl.: KOMÁROM, M.: *Állam és Jogelméletünk feladatai a XII. Kongresszus után* (Aufgaben unserer Staats- und Rechtstheorie nach dem XII. Kongreß) *Magyar Jog* 6/1980.

Aus der Organisationsordnung der Gerichte kann der Justizminister dieser seiner Hauptaufgabe am erfolgreichsten durch Verwendung seiner Befugnisse gegenüber den unter seiner Aufsicht stehenden Gerichte nachkommen. Das Oberste Gericht steht nicht unter der Aufsicht des Justizministers. Ihre Zusammenarbeit besteht aus einigen Befugnissen, die der Zusammenarbeit keine zu breite Möglichkeit gewähren. Der Justizminister ist auch nicht bestrebt, diese Beziehungen auf breitere Grundlage zu legen da er ja von seinen die prinzipielle Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts berührenden Befugnissen selten Gebrauch macht. Der Grund dafür kann nicht nur der Umstand sein, daß die Durchführung der Justizpolitik der Regierung seinen Tätigkeitsbereich voll auslastet. Sein Verhalten gegenüber des Obersten Gerichts ist auch anderweitig beeinflußt. Es mag hier eine Rolle spielen, daß er durch den Referat und das Verantwortungssystem des Präsidenten des Obersten Gerichts die gesetzliche Kontrolle über die Funktion des Obersten Gerichts für gesichert erachtet. Andererseits nimmt er — voraussetzlich aus geschichtlichen Gründen — das Minimum der Zusammenarbeit mit dem Obersten Gericht in Kauf, als sich der Verletzung der richterlichen Unabhängigkeit schuldig werden zu lassen. Dieses Verhalten hat aber zur Folge, daß die Ausübung der Befugnisse des Justizministers hinsichtlich der prinzipiellen Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts der Möglichkeiten nicht nachkommt. Derweise wird eine der bedeutendsten verfassungsmäßigen Garantien wirkungslos.

Im System der Arbeitsteilung innerhalb der Staatsorganisation entsteht aufgrund der Erfordernisse der richterlichen Unabhängigkeit zwischen der *Gerichtsorganisation und der Staatsanwaltschaft* eine Beziehung der Koordination. Die Gerichtsorganisation funktioniert unabhängig von der Staatsanwaltschaft. Die Aufsichtsbefugnisse derselben erstrecken sich nicht auf die Gerichte. Die Möglichkeit der Kooperation mit den Gerichten wird durch die Beteiligung an dem Gerichtsverfahren geschaffen. Die Anwälte können am wirksamsten an der Sicherstellung der Gesetzlichkeit der Rechtsprechung auf diese Art mitwirken. Das bezieht sich besonders auf den Generalstaatsanwalt, da er durch die Verfahrensgesetze mit, dem Inhalt nach verfassungsmäßigen, Befugnissen ausgestattet wurde, die ihm ermöglichen, auch rechtskräftige richterliche Entscheidungen in Zweifel zu ziehen (Recht zur Einlegung eines Protests zur Wahrung der Gesetzlichkeit).

In der Kooperation des Obersten Gerichts und des Generalstaatsanwalts hat also die durch den Protest zur Wahrung der Gesetzlichkeit geschaffene Beziehung eine hervorragende Bedeutung. In dieser Beziehung steht das die prinzipielle Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts beeinflussende Initiativrecht des Generalstaatsanwalts in seiner Wirkung hinter der früheren Befugnis nach. Dementsprechend ist der Beitrag des Generalstaatsanwalts zur Garantie der prinzipiellen Anleitungstätigkeit nicht bedeutend.

Wenn wir die Staatsorganisationsgarantien der verfassungsmäßigen Funktion der prinzipiellen Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts überblicken, erhalten wir ein widerspruchsvolles Bild, das nicht vor allem durch Mangel der Rechtsinstitutio-

nen, sondern durch deren formelle Geltung charakterisiert werden kann. Diese Situation wirkt sich auch auf die Funktion des Obersten Gerichts aus.

Infolge der formellen Funktionierung der Staatsorganisationsgarantien genießt die ganze Tätigkeit des Obersten Gerichts große Selbständigkeit. Diese breite Autonomie ist aber in ihrer Gesamtheit nur dem Schein nach positiv. Bei der Beurteilung der Tätigkeit des Obersten Gerichts muß nämlich zwischen Rechtssprechungs- und nicht Rechtssprechungstätigkeit unterschieden werden. Eine positive, ja sogar eine ausdrückliche verfassungsmäßige Anforderung ist die Autonomie in dem Fall, wenn das die Rechtssprechungsfunktion des Obersten Gerichts berührt. Die Gesetzmäßigkeit der Rechtssprechungstätigkeit werden durch die Verfahrensgesetze garantiert der Einbau, sonstige Staatsorganisationsgarantien sind aber ausdrücklich untersagt. Die prinzipielle Anleitung ist aber keine Rechtssprechungstätigkeit, sie bedarf auch keiner Unabhängigkeit. Kommt aber, als Ergebnis der Tätigkeit der mit dem Obersten Gericht in Verbindung gelangenden Staatsorgane doch eine Selbständigkeit zustande dadurch, daß diese Organe die Möglichkeiten ihrer Befugnisse nicht erschöpfen, dann wird durch die Unabhängigkeit eben das Geltendwerden der Staatsorganisationsgarantien gehindert.

Die differenzierte Annäherung der Rechtssprechungs und der nicht Rechtssprechungstätigkeit wird auch durch den Umstand gehindert, daß während die Rechtssprechung eine geschichtlich entstandene gerichtliche Ordnung hat, gelang es die das Wesen der prinzipiellen Anleitungstätigkeit bedeutende gesetzmäßige Ordnung der Rechtsnormeninterpretation und deren organisatorische Garantien bis zum heutigen Tag nicht auszubauen. Die gegenwärtigen staatsorganisatorischen Garantien sind kaum fähig die Interpretationstätigkeit des Obersten Gerichts inhaltlich zu werten und deren sei es richtige, oder sei es unrichtige Funktion zu erkennen.

In der verfassungsmäßigen Praxis formte sich also die Kontrolle der prinzipiellen Anleitungstätigkeit nicht heraus. Dieser Umstand mag den Schein erwecken, daß die prinzipielle Anleitungstätigkeit des Obersten Gerichts durch die zuständigen Organe im vorhinein schon für gesetzlich erachtet wird.

Falls ähnlich den Widersprüchen der Gesetzgebung, auch die Konsequenzen der formellen Geltung der Staatsorganisationsgarantien als ein zum Weiterleben des Rechts der Rechtsanwendungsorgane führende Faktor erachtet werden, dann kann festgestellt werden, daß *die Zahl der sog. äußeren Faktoren immer größer wird, die für die teils Rechtsinterpretation Recht gestaltende eigene Entscheidung, als die Zahl jener die dagegen sprechen.* Neben dem heutigen Stand der Rechtssetzung und der formellen Funktionierung der Staatsorganisationsgarantien wird immer mehr das Gefühl wach, daß es notwendig wäre, in die Rechtssetzung einzugreifen, vor allem angesichts der Stellungnahme der zuständigen Staatsorgane zur Rechtsgestaltungstätigkeit der Rechtsanwendungsorgane. Der wesentlichste Faktor dessen, daß die Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane zu Rechtsschaffung wird, ist — nicht nur geschichtlich betrachtet, sondern auch in der Gegenwart — die offizielle Reaktion der staatlichen rechtsgebenden Organe, schließlich und endlich der Gesetzgebungsorgane auf diesen

Umstand. Die These kann nämlich als allgemein geltend akzeptiert werden, daß: „... die eine neue Norm erzeugende prinzipielle Entscheidung des Obersten Gerichts deshalb und so lang rechtsschaffende Geltung hat, bis die zuständigen Stellen des Staates den die gerichtliche Rechtsgestaltung verbietenden gesetzlichen Verfügungen Geltung verschaffen“.²⁹

Charakteristisch für die gegenwärtige Praxis ist, daß die zuständigen Staatsorgane neben der prinzipiellen Negierung der gerichtlichen Rechtsgestaltung die rechtsschaffende Kraft der Rechtsanwendungstätigkeit des Obersten Gerichts nicht zur Kenntnis nehmen. Diese Passivität der zuständigen Staatsorgane ist mit der Anerkennung der Rechtsgestaltung der Rechtsanwendungsorgane gleichbedeutend.

Wenn wir den Kreis der Faktoren, die in Richtung des Weiterlebens der *Rechtbildung der Rechtsanwendungsorgane* auswirken, weiter verfolgen, dann kann festgestellt werden, daß diese Erscheinung nicht nur auf die vorerwähnten äußeren Faktoren zurückgeführt werden können, sondern auch auf die durch den innerhalb der Organisation der Gerichte eingenommenen Platz des Obersten Gerichts und durch seine Funktion determinierenden, sog. *inneren Faktoren*.

Das Oberste Gericht nimmt nicht nur in der Staatsorganisation, sondern auch in der Gerichtsorganisation einen speziellen Platz ein. Es steht an der Spitze eines Organisationssystems, dessen Einheiten, aufgrund der richterlichen Unabhängigkeit miteinander nicht ins Subordinationsverhältnis gelangen können. Im Laufe seiner Rechtssprechung übt jeder Gerichtssenat unabhängig davon, an welcher Stufe der gerichtlichen Arbeitsteilung er steht — den vollständigen Kompetenz des Gerichts aus. Das Beziehungssystem der Recht sprechende Senate ist das Forumssystem, die in den Verfahrensgesetzen festgelegte Kompetenz Rechtssprechung auf erster Instanz und der Appellations- (Berufungs-) Stufe. Die Rechtsgebung anerkennt aber, neben des Erfordernisses der richterlichen Unabhängigkeit, auch den Anspruch auf die Einheit der Rechtssprechung. Das höchste Gerichtsorgan wurde durch die Verfassung mit dem Recht der prinzipiellen Anleitung der Rechtssprechungstätigkeit sämtlicher Gerichte ausgestattet. Dadurch soll der Anforderung des Rechtsschutzes und der Rechtssicherheit der Staatsbürger Folge geleistet werden.

Die Einführung der zur Schaffung der Einheit der Rechtspflege berufenen prinzipiellen Anleitung wirkt sich aber auch auf die innere Tätigkeit der Gerichte aus. Sie trägt durch einheitliche Interpretation der Rechtsnormen zur Erleichterung der Rechtsanwendungstätigkeit der Gerichte bei, sie hilft dem in seinem Wirkungskreis handelnden Richter den Widerspruch zwischen der Abstraktion und der Individualität des in der konkreten Angelegenheit des in der Rechtsnorm abgefaßten Tatbestandes aufzuheben, sie erleichtert die richterliche Erwägung. Gleichzeitig ist sie aber auch fähig zwischen dem an der Spitze des Gerichtsorgans stehenden zentralen Rechtspflegeorgan und den auf einer niedrigeren Stufe stehenden Gerichte ein Beziehungssystem herzustellen, das keine unbedingte Folge des Organisationssystems ist. Durch die

²⁹ Vgl. PESCHKA: op.cit., p. 150.

prinzipielle Anleitung wurde das Oberste Gericht, — vor allem durch seine obligatorischen Instrumente, — in Bezug auf die Rechtssprechungstätigkeit, innerhalb des Gerichtsorgans, zu einem echten Leitungsorgan erhoben. Diese Situation konnte nur entstehen und kann nur erhalten bleiben, wenn in der Tätigkeit des obersten Gerichts, gegenüber seiner Hauptaufgabe, nämlich der Urteilsfällung, die prinzipielle Anleitungstätigkeit in den Vordergrund gelangt. Diese Verhältnisverschiebung hat sich auch herausgestellt, aber zu deren dauerhaftem Bestehen trug auch der spezielle Aufbau der Gerichtsorganisation bei.

Sämtliche unteren Einheiten der ungarischen Gerichtsorganisation stehen ihre allgemeine Funktion betreffend unter der Aufsicht des Justizministers, dementsprechend kann das höchste richterliche Organ, im Zuge seiner Anleitungstätigkeit mit ihnen nicht in unmittelbares Arbeitsverhältnis gelangen. Das Oberste Gericht kann sich zwecks Einholung von Informationen bloß über den Justizminister an die unteren Einheiten der Gerichtsorganisation wenden und kann sich nur im Einvernehmen mit dem Minister über die Rechtssprechungspraxis der Kreis- und Komitatsgerichte orientieren. Diese Lage eignet sich dazu das Gerichtsorgan höchsten Stufe innerhalb der Gerichtsorganisation bis zu einem gewissen Grad zu isolieren und jene Bestrebungen herauszuformen, die diese Situation zu beheben trachten. Auf diese Weise wird die Rolle der prinzipiellen Anleitung größer, sie gelangt in dieser Weise in den Mittelpunkt und es entsteht ein weiter Kreis von Mitteln, als geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Isolation, zur Legitimierung der führenden Rolle des Obersten Gerichts.

Die Praxis der prinzipiellen Anleitung und die diese unterstützende Theorie birgt die Gefahr in sich, daß die Bestrebung zur Einheit immer mehr zum selbständigen Organisationsziel wird und dadurch der Gefahr läuft, gegen ihre Grundbestimmung zu wirken. Und wenn das Referat des Präsidenten des Obersten Gerichts vor dem Parlament darüber spricht, daß das Oberste Gericht mittels der Einheit der Rechtsanwendung gleichzeitig auch den Erfordernissen der Gesetzlichkeit Folge leistet, dann wird es klar, daß die prinzipielle Anleitungstätigkeit, im Vergleich zu ihrer ursprünglichen Funktion, eine Änderung erlitt.

Durch eine übertriebene Lenkung entstehen Probleme hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit, der anschließlichen Unterstellung der richterlichen Rechtsnormen und der richterlichen Erwägungsfreiheit. Diese Probleme können gegenwärtig nicht ausführlicher behandelt werden, eine Aufmerksammachung auf die Widersprüche erscheint jedoch — angesichts des verfassungsrechtswissenschaftlichen Charakters unserer Abhandlung — angebracht.

Der eigene Beitrag des Obersten Gerichts zur Herausgestaltung des Rechtsanwendungsrechts gründet also auf der übermäßig zentralen Behandlung der prinzipiellen Anleitungstätigkeit, das an sich schon allein Ursache sein kann, daß gegebenenfalls der verfassungsmäßige Weg aufgegeben wird und daß man die Aufhebung der Widersprüche der zur Anwendung gelangenden Rechtsnormen sinngemäß in der prinzipiellen Anleitung erblickt.

Aufgrund der Analysierung der das Weiterleben des Rechtsanwendungsrechts fördernden sog. „äußeren und „inneren“ Gründe wird auch klar, daß *der Schlüssel der gerichtlichen Rechtsgestaltung das Oberste Gericht selbst ist*, Schlüssel des Weiterlebens der Erscheinung, aber auch Schlüssel zur Liquidierung der aus der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane stammenden Widersprüche. Eine der Möglichkeiten der Aufhebung der Widersprüche ist, die durch die staats- und rechtstheoretischen Forschungen vorgeschlagene Lösung, nämlich die Legalisierung der gegenwärtigen Lage, der Hervortritt des Obersten Gerichts zum rechtsschaffenden Organ in Hinsicht auf seine prinzipiellen Entscheidungen und Richtlinien. Die staats- und rechtstheoretischen Forschungen sehen von den garantiellen Fragen der Ausübung der Staatsgewalt ab und legen die Betonung einseitig auf den Umstand, daß dieses sowohl organisationsmäßig, als auch in seiner Funktion zur Rechtspflege berufene gerichtliche Forum, aus seinem in der Staatsorganisation eingenommenen Platz, als auch aus seiner Beziehung zum Parlament folgend, in sich geeignet ist, selbst eine Rechtsgestaltungstätigkeit hohen Niveaus auszuüben.

Für die Verfassungsrechtswissenschaft ist aber logischerweise jede Lösung unannehmbar, die den Hervortritt des Obersten Gerichts zum rechtsschaffenden Organ bedeutet. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß — optimale Umstände vorausgesetzt — das Oberste Gericht in gegebenen Fällen auch aus rechtsschaffenden Gesichtspunkt, die widersprüchigen rechtlichen Situationen meritorisch löst. In der Organisation und Tätigkeit des Obersten Gerichts entstand nämlich ein Garantiesystem der richterlichen Unabhängigkeit, das aufgegeben werden müßte, um den Erwartungen der Rechtsgebung Folge leisten zu können.

Das Verfassungsrecht kann auf die Garantien der verfassungsmäßigen Ordnung weder auf dem Gebiet der Trennung der Rechtsgebung und der Rechtsanwendung, noch auf dem Gebiet der Rechtspflege verzichten. Der Weg zur Lösung bezüglich des Obersten Gerichts könnte sein, daß *die prinzipielle Anleitungstätigkeit zwischen verfassungsmäßige Rahmen gesetzt wird*. Das setzt aber die wirksamere Funktionierung der bereits existierenden Garantien und die Einführung einiger neuen Rechtsinstitutionen voraus.

Die sozialistischen Staaten fanden bereits — aufgrund der identischen Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung — bei einem Teil der oben berührten Fragen Lösung. Die Analyse ihrer Erfahrungen ist auch für die ungarische Entwicklung unentbehrlich.

Die Überblickung der Gesamtheit der Lösungsmöglichkeiten würde die Rahmen dieser Abhandlung übertreten, der geschilderte Lagebericht gibt aber doch Möglichkeit, einige konkrete bereits geformte Vorschläge zu unterbreiten.

Der Ausgangspunkt wäre die Wiederholung der in der Literatur der Verfassungswissenschaft bereits mehrmals behandelten Anschauungen: der Verbot der Rechtsgebung anhand der Tätigkeit der Gerichte müßte eine direkte verfassungsgesetzliche Abfassung erhalten. Das Verbot soll nicht nur durch Interpretation abgeleitet

werden können. Bewußt der speziellen Charakterzüge der Rechtsnormeninterpretation könnte übrigens der Verbot durch Stillschweigen auch schwer abgeleitet werden.

— Im Interesse einer größeren Rolle der Kontrolle des Parlaments über das Oberste Gericht könnte schon durch eine minderwertige Modifizierung der Geschäftsordnung ein Schritt vorwärts getan werden. Es müßte gesichert werden, daß der Ausschuß für Recht, Verwaltung und Gerichtswesen sich mit dem Referat des Präsidenten des Obersten Gerichts vor der Sitzung meritorisch beschäftigt. Die Institution der Vorlegungspflicht, die auch gegenwärtig besteht, sollte den Ausschuß nicht nur informieren, sondern auch mit einer Pflicht Bemerkungen zu machen belasten.

— In dem gegenwärtig bestehenden Beziehungssystem des Obersten Gerichts und des Finanzministers sollten die Steifheiten lösende und die verfassungsmäßigen Möglichkeiten der Kooperation fördernde Institutionen errichtet werden.

Auf der Seite des Obersten Gerichts würde das bedeuten, daß das Oberste Gericht mit einem Wirkungskreis zur Initiierung von Rechtsnormen ausgestattet wird. Da in dem geltenden ungarischen Rechtssystem der institutionelle Weg zur Aufhebung der im Zuge der Rechtsanwendung wahrgenommenen rechtsnormlichen Widersprüche der Rechtsregeln — den verfassungsmäßigen Erwartungen entsprechend — sich nicht herausgestellt hat, könnte die rechtsnormeninitiierende Befugnis des höchsten gerichtlichen Forums den ersten Schritt auf diesem Gebiet bedeuten. Die im Laufe der Rechtsanwendung gewonnene Erfahrungen des Obersten Gerichts, die Fachkenntnisse der hochqualifizierten Richter könnte derweise bereits bei der Vorbereitung der Rechtsnormen nutzbar gemacht werden. Die Mitwirkung des Obersten Gerichts könnte derweise nicht bloß der Ordnung der ganzen Rechtsgebung zum Vorteil reichen, sondern die erwähnte Befugnis würde mit großer Wahrscheinlichkeit als ein Gegengewicht der gerichtlichen Rechtsbildung funktionieren.

Im Interesse der Liquidierung der hemmenden Wirkungen der bestehenden Steifheiten wäre es notwendig die die Kooperation des Justizministers und des Obersten Gerichts regelnden Befugnisse in ihrer Gesamtheit neu zu bewerten. Als Teil dieses Vorgangs könnte auch dem Justizminister die Befugnis der Einbringung des Protestes zur Wahrung der Gesetzlichkeit zuerkannt werden. Das gegenwärtig bestehende Recht einen Protest anzuregen, verursacht schon wegen der Möglichkeit der Nichtannahme der Initiative — Passivität. ~

Wir sind dessen freilich bewußt, daß unsere Arbeit die mit der Rechtsbildung der Rechtsanwendungsorgane bestehenden Probleme bloß aufwerfen, nicht aber lösen versuchte. Die Schaffung der inhaltlichen Voraussetzung der Geltendmachung der Garantien, beziehungsweise die Schaffung von neue Garantien wäre zweifellos ein Schritt vorwärts, kann aber in sich die Frage des Rechts der Rechtsanwendungsorgane nicht lösen, offensichtlich deshalb, weil dadurch die Rechtsnormen nicht besser werden, das Niveau der Rechtsgebung nicht höher wird. *Die Bestrebungen zur Steigerung der wirksamkeit der verfassungsmäßigen Garantien, beziehungsweise zur Hebung des Niveaus der Rechtsgebung müssen also Hand in Hand gehen, um auf dem Gebiet der Beseitigung des Rechts der Rechtsanwendungsorgane vorwärts kommen zu können.*

Конституционные вопросы правотворческой роль правоприменительной (судебной) деятельности в развитии социалистического венгерского права

К. ФЮРЕС

Научный подход к вопросу правотворческой роли судебной практики прошел своеобразный исторический путь в ходе развития наук о государстве и праве в Венгрии.

С самого начала возникновения социалистической правовой системы представители всех отраслей социалистической науки о государстве и праве придерживались единого мнения о судебном правотворчестве. В начале 50-х годов юридическая наука, в соответствии с закрепленными в Конституции принципами, категорически отрицала правотворческую роль судьи и суда. Это привело к тому, что научная литература того времени по сути дела умалчала о правотворчестве, появившемся как своеобразность раннего социалистического развития в деятельности Верховного Суда по осуществлению принципиального руководства.

Впоследствии, в период после разгрома контрреволюции, в период углубления консолидации и, вместе с тем, оживления кодификационной деятельности, в юридической науке также было проявлено стремление к полному раскрытию действительности. Теоретические споры, возникшие в ходе кодификации гражданского материального права, особенно благоприятно сказались на этом. Под влиянием этих дискуссий широко развивались научные исследования в области науки конституционного права, обращая дифференцированное внимание правотворчеству сопровождавшему деятельность Верховного Суда по осуществлению принципиального руководства. Участники этих исследований вывели основу существования, создаваемого судом права, из недостатков правотворчества и признали его возможным и допустимым до тех пор, пока полная кодификация правового материала не будет завершена.

В период, предшествовавший завершению кодификации, юридическая литература конца 50-х годов охарактеризовалась оптимистическим походом к роли судебного правотворчества в будущем. Ввиду того, что причины правоприменительного (судебного) правообразования были сведены к недостаткам правотворчества, обоснованным было предположение о том, что в результате кодификации всех правовых материалов применения права судами правообразующая роль последних прекращается, не имея основы существования.

В науках о государстве и праве периода, последовавшего завершению первой кодификации, самая большая проблема научной оценки создаваемого судом права заключалась в том, что создание кодифицированного правового материала также не положило конец правотворческой роли правоприменительных органов. Действительность не соответствовала научным ожиданиям, даже противоречия между теорией и реальностью продолжали углубляться. Данная ситуация оказала своеобразно воздействие на развитие науки, ведь вопрос о судебном праве вышел из центра внимания.

Для развязки противоположности между концепцией законности и действительности авторы малочисленных трудов на эту тему выбрали специфический прием: они придали судебному правоприменению творческий характер. Однако в этих взглядах следует усматривать те стремления, которые не взялись раскрыть противоречия между теорией и практикой, или же они осуществили это таким образом, что они препятствовали раскрытию фактических причин и распознаванию возможных путей решения.

Вплоть до конца 60-х годов юридическая наука не продвинулась в оценке вопроса о судебном правотворчестве. Однако научные исследования в области теории государства и права оказались в достижении значительных результатов впереди других отраслей права и они раскрыли общественные причины, условия и правовую природу образования права, сопровождавшего историю правоприменения, особенно же применения права судом. Выяснением сущности правоприменительного правотворчества теория государства и права обеспечила и другим отраслям права возможность для дальнейшего развития.

Кроме общего анализа правовых систем научные исследования в области теории государства и права показывают благоприятные условия возникновения правоприменительного правотворчества в развитии венгерского права и выдвигают предложения по решению проблем. В интересах легализации существующего положения и создания контроля за законностью специалисты

пытаются превращать Верховный Суд в орган, обладающий правотворческой (хотя и ограниченной) компетенцией, и включать его принципиальные решения и руководящие указания в систему источников права.

За наукой конституционного права до сих пор остался всеохватный анализ вопроса о правоприменительном правотворчестве. Настоящая статья не может пополнить пробелы в этой области. Рассматривая процесс правоприменительного правотворчества в развитии социалистического венгерского права и анализируя этот процесс в настоящее время, мы имеем своей целью перебрать те факторы, которые в изначальной стадии развития социалистического права равно как и в настоящее время развиваются в направлении развертывания правоприменительного правообразования. Со знанием этих факторов мы хотели бы внести свой вклад в решение основополагающего вопроса о том, что *решение, выдвинутое теорией государства и права, может ли быть альтернативой, приемлемой также научной конституционного права.*

С точки зрения рассматриваемой темы развитие социалистического венгерского права может быть разделено на три периода, которые обеспечивают существенно различные условия для правоприменительного правотворчества, а сама периодизация основывается на сгущении в силу Конституции и окончании фундаментальной кодификации.

The constitutional problems of the law-applying formation of law (judge-made law) in the Hungarian socialist legal development

K. FÜRÉSZ

The scientific evaluation and appreciation of the judge-made law problem has got a particular history in the development of the Hungarian legal sciences.

The representatives of every branch of the socialist state and legal sciences have had a unanimous and uniform view even from the very beginnings of the formulation of the socialist legal system on the evaluation and appreciation of the judge-made law. The legal sciences of the early fifties have consistently denied — on the basis of the principles formulated in the Constitution — the legislative role of the judge, respectively, that of the courts and tribunals. This has led to the very circumstance, namely, that as a particular and characteristic feature of the early socialist development, the legislation appearing in spite within the principled directing activity of the Supreme Court was, practically, concealed and hushed by the scientific literature of this very period.

It happened much later, after the period of the repression of the counter-revolution, the intensification of the consolidation and together with all that of the revival and reanimation of the codification activity that the effort has begun to take shape also in the legal sciences for a more complete discovery of reality. The theoretical debates emerging in the course of the codification activities of the civil substantive law have brought about a particularly favourable impact into this direction. As a consequence of these debates, it became much more strengthened and amplified the constitutional law researches relating to the system of sources of law as well, paying a particular attention to the legislative activity pursuing the principled directing activity of the Supreme Court. These researches have deduced and traced back the very existence and justification of the judge-made law from the legislative deficiencies and, thus have considered it to be imagined and permitted up to the time while the complete codification of the legal material takes place.

The legal literature of the end of the fifties has been characterized in the period previous to the finishing touches of the codification activity by an optimistic attitude and view as far as the future role of the judge-made law was concerned. Owing to the fact that the causes of the law-applying (judge-made) formation of law were traced back to the deficiencies of legislation, it can but righteously be supposed that by codifying the complete and whole legal material, the judge-made law-application — not possessing a basic existence — would cease to exist by itself.

In the period following the closing of the first codification activities the greatest concern for the state and legal sciences in the scientific evaluation and appreciation of the judge-made law was meant by the very circumstance namely that the bringing forth and creation of the already codified legal material have neither put an end to the law-applying law-formation. The reality itself could not meet the requirements of the

scientific expectations, and what is more, the contradiction between theory and reality has even further deepened. This very situation exercised a particular impact on the development of science, namely by the way that the problem of the judge-made law left the very center and core of interest.

The publications still appearing — although counting but few in number — on this topic have chosen a very particular method for dissolving the contradiction between legal and lawful conception and that of reality, namely that it entrusted the judge-made law-application with a creative character. We have to see and consider, however, in the views emphasizing the creative character of judge-made law-application not only those efforts which do not undertake the discovery of the contradiction existing between theory and practice, respectively, they undertake it in such a way that by these means they just impede the discovery of the real causes and motives and the recognition of the possible ways and means of solution.

In the field of evaluation and appreciation of the problem of the judge-made law the legal sciences could not make any further advance up to the end of the sixties. The researches pursued in the field of state and legal sciences by taking precedence of the other branches of science have, however, achieved very significant results by discovering the law-application, but in particular, the social causes and conditions of the coming into existence of the law-formation following almost historically along the judge-made law-application, as well as its legal nature. By discovering the substance of the law-applying formation of law, theory of state and law has created and brought forth also for the branch legal sciences further possibilities for advancing and forwarding.

The researches pursued in the field of the theory of state and law — beyond the general analysis of the legal systems — have also demonstrated in the Hungarian legal development favourable conditions and possibilities for the law-applying formation of law and they even motion a proposal for the proper solution of the problem. In view of the interest of legalizing the existing situation and of building up the lawful legal control and supervision, the Supreme Court is wished to be promoted to the rank of a law-applying (however limited) organ by integrating its principled decisions and directives into the system of the sources of law.

To realize a full-sphere and scope analysis of the problematics of law-applying formation of law, the science of constitutional law has, up to the present day, remained indebted. The present study, as a matter of course, cannot undertake supplying this deficiency. By reviewing the law-applying formation procedure of law within the Hungarian socialist legal development, but in particular, by analyzing the present day law-applying formation of law, our main target and aim are to take into consideration those very factors which have had an influence into the direction — at the early period, respectively, in our contemporary age of the Hungarian socialist legal development — of the unfolding of the law-applying formation of law. By knowing these factors, we wish to contribute to answer the very question possessing a fundamental significance, namely whether the *solution proposed by the theory of state and law could also have or get an alternative permissible and acceptable for the science of constitutional law.*

From the point of view of our topic, the Hungarian socialist development can be divided into three periods creating and formulating substantially different conditions for the law-applying formation of law, a domain where the age or period-borderline can be considered by the coming into force of the Constitution as well as by the building up of the basic codification.

INFORMATIONES

Loi unifiée en Hongrie sur la concurrence économique et sa limitation

1. Le 1 janvier 1985 la loi IV de 1984 est entrée en vigueur en Hongrie (Journal Officiel, numéro 46 de 1984) sur l'interdiction de l'activité économique malhonnête qui a abrogé son prédécesseur : l'article V de la loi de 1923 sur la concurrence déloyale. Il s'agit donc d'une nouvelle loi sur la concurrence, par laquelle la Hongrie remplit invariablement son obligation juridique internationale qu'elle avait acceptée dans les conventions de l'Union internationale de la protection de droit industriel : elle offre la protection contre la concurrence déloyale. Le changement de la dénomination pose en même temps la question : s'agit-il seulement d'un changement de terminologie, ou bien y a-t-il derrière un changement de conception servant de base de la réglementation juridique, donc d'un *changement de contenu*?

Sans compter la Yougoslavie, c'est pour la première fois que la concurrence économique est réglée juridiquement dans un *pays socialiste faisant partie du CAEM*. La première question logique est donc, si dans un système économique-social, où la grande majorité des moyens de production est en propriété de l'Etat ou des coopératives, une telle loi est-elle vraiment nécessaire? C'est pourquoi il faut se référer brièvement aux *particularités* du système hongrois de la gestion économique.

Avant tout : depuis la réforme de 1968 du système de gestion économique, la planification centrale n'opère pas avec la prescription d'indices obligatoires du plan aux entreprises, comme auparavant. Les plans annuels et quinquennaux à terme moyen ont plutôt un caractère de programme, représentent le programme du gouvernement. Le gouvernement accomplit le plan en partie par des méthodes directes (par exemple : en ordonnant une activité déterminée à l'entreprise), en partie par des méthodes indirectes. De tels moyens régulateurs indirects sont p. ex. l'application — pas toujours conséquente — de la réglementation des impôts et des crédits, ou des subventions et de leur suppression. Il faut noter que le droit d'instructions directes a seulement le caractère d'*ultima ratio*, c'est-à-dire que les ministères ne peuvent en user qu'au cas où l'objectif du plan ne peut être obtenu par des moyens économiques directs. Depuis la fin 1984, les entreprises ont même le droit à l'*indemnisation* face à celui qui a donné les instructions : elles peuvent demander la restitution du préjudice causé par les instructions, par la voie judiciaire.

Quant à la réalité sociologique du fonctionnement esquissé de l'ordre de gestion économique, c'est un fait que les expériences relatives à l'application informelle du droit de donner des instructions ne sont pas aussi univoques, comme on pourrait s'y attendre sur la base des principes mentionnés. Ce moyen fondamentalement exceptionnel est souvent utilisé dans la pratique comme un moyen de gestion directe des entreprises. Cependant ceci ne change pas à ce que les efforts résolus de la politique économique hongroise — et ceci est soutenu sans équivoque par la résolution de la session d'avril 1984 du PSOH — tendent à appliquer *ensemble* la planification centrale basée sur la propriété d'Etat, et l'autonomie économique des entreprises d'Etat et des coopératives. Ces entreprises et coopératives donc peuvent se servir et se servent de leur autonomie sur un *marché* fonctionnant dans les cadres contrôlés par l'Etat. Faute d'instructions centrales du plan, nos organismes gestionnaires ont la possibilité de choix et peuvent former librement leur politique d'affaires dans les cadres mentionnés. Ceci est reflété par le fait que l'obligation de conclure un contrat de plan fut supprimée lors de l'introduction de la réforme.

La reconnaissance de principe de la liberté de contrat signifie en même temps la reconnaissance de la concurrence sur un marché donné. Si nous acceptons donc comme une réalité vivante de l'économie hongroise l'autonomie relative des entreprises et des coopératives, en y ajoutant l'artisanat et le petit commerce loin d'être insignifiants, donc le secteur privé, on ne peut pas nier que la politique économique hongroise, pour obtenir ces objectifs, utilise le marché. Et le marché, d'une manière immanente, comprend *la concurrence*.

2. Etant donné tout ceci, dès l'introduction de la réforme, la nécessité s'est sérieusement présentée de réglementer de nouveau juridiquement la concurrence économique. Les enquêtes juridiques comparatives et d'économie politique de plusieurs années ont abouti à ce que le droit de concurrence moderne est déjà loin de celui modelé sur le régime économique-social du capitalisme libéral du début, ayant seulement interdit la concurrence malhonnête. Cette matière juridique, complétée par le droit de limitation de concurrence et la matière antimonopoleuse, a créé un *domaine particulier de droit*.

Le point principal de la matière juridique est toujours la concurrence qui est maintenant réglée non seulement par le droit civil (droit privé), mais aussi par le droit administratif économique (surtout dans la limitation de la concurrence). D'autre part le droit de concurrence s'est élargi aussi du point de vue de l'objet : l'élaboration de la triple tendance de protection (celle des concurrents, des consommateurs et de l'intérêt public) indique que l'objet proprement dit du droit de concurrence, se concentrant sur l'honnêteté de la concurrence, s'est élargi d'éléments *réglant le marché*. Sous ce rapport la notion de l'honnêteté commerciale a également acquis un nouveau contenu : elle s'est déplacée dans le sens de la « malhonnêteté » vis-à-vis du marché, de l'intérêt public. Ce changement est la conséquence de l'élargissement survenu au sujet de la réglementation.

Le législateur hongrois a donc aspiré non seulement à la modernisation de l'ancienne loi, mais aussi à tenir compte, en réglementant la matière juridique contre la concurrence malhonnête en même temps que le droit des limitations de la concurrence — à ces nouvelles tendances de développement.

Ceci a paru d'autant plus désirable qu'ainsi la gestion économique a aussi gagné un moyen efficace, par lequel il peut contrôler le fonctionnement du marché, cela veut dire qu'elle peut se dresser contre « l'anarchie du marché » — si souvent citée — par des *moyens du marché*.

Sur la base de considérations en partie d'économie politique en partie de nature juridique, la nouvelle réglementation a rompu avec la *réclamation du rapport concurrentiel* comme condition de l'application de la loi sur la concurrence. (L'ancienne loi sur la concurrence ne pouvait être appliquée qu'entre concurrents.) L'élargissement de la protection dans l'histoire du droit hongrois de la concurrence a conduit à une solution neuve : la nouvelle loi réglemente non seulement l'honnêteté de la concurrence — celle-ci aussi, naturellement — mais en général celle de l'activité économique, c'est-à-dire elle *interdit l'activité économique malhonnête*.

Ce changement de conception est exprimé par la *clause générale* (1^{er} §) : cette clause générale se référant par ailleurs invariablement à l'honnêteté commerciale, concerne non seulement les règles de la loi contre la concurrence malhonnête, mais aussi le droit de limitation de la concurrence et l'interdiction de l'abus de la position économique dominante. Ces attitudes peuvent aussi être malhonnêtes, si nous comprenons la notion de la malhonnêteté avec le contenu élargi du point de vue des consommateurs et de l'intérêt public. En même temps l'interdiction de la clause générale est applicable à celle-ci, comme activité économique malhonnête, *subsidièrement*. (Ceci a plus ou moins une signification de principe, car à la tête du droit de limitation de la concurrence, comme à celle de la réglementation de la position dominante économique il y a une interdiction du genre de clause générale, suivie de l'énumération d'exemplification des états de fait.) Ceci cependant ne change en rien à ce que la clause générale rassemble le droit de concurrence pris dans un sens large, en une unité *théorique organique*. Étant donné qu'ici apparaissent des comportements concurrentiels par excellence avec d'autres comportements qui ne relèvent nullement de la concurrence (par exemple : l'abus de la confiance du consommateur par un truquage de réclame) le titre de la loi antérieure fut rejeté, et choisi l'expression de caractère plus général, mais selon notre avis sûrement plus pertinente de : « l'activité économique malhonnête ».

Conformément à ce qui précède, la loi a *trois* parties principales : après la clause générale vient l'interdiction de la concurrence malhonnête, ceci est suivi par le chapitre traitant l'interdiction de l'abus de la confiance des consommateurs, et finalement la réglementation juridique des limitations de la concurrence et de la position dominante économique. Il faut noter que la loi n'entend pas par « consommateur » uniquement le consommateur individuel, mais aussi le client qui mène une activité économique (donc est considéré comme consommateur n'importe quelle entreprise qui se présente au marché comme client, qui passe une commande pour poursuivre son activité). Le chapitre final de la loi s'occupe de la mise en valeur des revendications et des conséquences juridiques.

Interdiction de la concurrence malhonnête

3. Cette partie de la loi part plus ou moins des états de fait de l'ancienne loi contre la concurrence malhonnête et vu son essence, elle peut être considérée comme la modernisation de celle-ci. Ainsi, il va de soi que la pratique judiciaire précédente continue à faire autorité.

Nous y trouvons l'interdiction du *discrédit de la réputation*, par lequel la loi entend un comportement qui blesse ou menace la bonne renommée, la solidité du concurrent. La loi emploie la notion de solidité naturellement dans un sens large, y comprise la réputation en affaire du concurrent dans son ensemble. Le discrédit peut être porté non seulement par l'allégation ou la propagation de faits mensongers, mais aussi en présentant des faits réels en les défigurant. (3^e §)

L'état de fait de l'*imitation servile et de l'usurpation* très important du point de vue de la protection de droit industriel, est interdit par la loi, fondamentalement sous forme de l'imitation de la présentation extérieure de la marchandise. Elle y comprend aussi l'imitation de l'étiquetage non protégé par le droit industriel, mais utilisé déjà par d'autres. Jusqu'ici — et probablement aussi dans l'avenir — la pratique judiciaire applique cette interdiction aussi aux caractéristiques « intérieures », au fonctionnement et aux solutions techniques de la marchandise. Elle protège par là, le rendement, la « création » du concurrent contre une utilisation malhonnête.

La loi régleme en détail la protection du *secret d'affaires* (5^e et 6^e §). La loi part du principe qu'il faut interdire en général, la divulgation du secret professionnel, c'est pourquoi la clause générale d'interdiction est suivie de deux états de fait typiques : a) est qualifié pour d'acquisition déloyale du secret, si cela se fait en lésant quelque *rapport de confiance*. La loi pense en premier lieu aux rapports durables de coopération, aux associations, ainsi qu'aux diverses sortes de rapports de travail et d'emplois. b) L'autre cas typique offre la protection contre l'utilisation malhonnête des secrets appris dans des *relations d'affaires*. D'une manière nouvelle la loi entend par relation d'affaires non seulement le contrat conclu même, mais aussi toute information, négociation, offre *précédant* la conclusion du contrat, même si celui-ci ne se fait pas finalement.

Par la suite la loi interdit le *boycottage*, ainsi qu'un phénomène assez fréquent dans la vie économique hongroise. Vu son objet, ceci appartient déjà à la protection du consommateur : l'interdiction concerne le cas où avant l'augmentation du prix, ou précisément en vue de provoquer une hausse, la marchandise est retenue, c'est-à-dire retirée de la circulation.

Interdiction de tromper le consommateur

4. Cet état de fait de la loi est sorti du truquage publicitaire. Cependant la nouvelle loi comprend bien plus largement cet état de fait : il ne s'agit plus seulement de la protection du concurrent contre la réclame trompeuse. Au centre se trouve la *fausse information* donnée au marché en général, donc aussi dans le sens adressé au consommateur. D'autre part il ne s'agit plus seulement de réclame, mais aussi de tout renseignement. (9^e et 10^e §). C'est pourquoi ce chapitre de la loi porte le nouveau titre, bien que naturellement la mise en avant de la protection du consommateur n'exclue point le droit du concurrent d'intenter un procès

à cause de la fausse information. Il s'agit seulement de ce que ce *n'est plus la condition* de l'application de la loi que les parties soient des rivaux.

La clause générale à la tête du chapitre, interdit *en général* l'information des consommateurs d'une manière abusive. Cet état dde fait typique est suivi d'une énumération d'exemples qui peuvent être classés dans deux groupes. D'une part à l'abus réalisé par un comportement positif, d'autre part aux cas divers de tromperies « négatives ».

Quant au *premier* cas : est qualifié d'abus de confiance ou de mauvaise foi, si le consommateur reçoit de fausses informations, ou bien des informations conformes à la vérité, mais d'une manière qu'elles peuvent le tromper, l'induire en erreur. Comme sujet, l'information peut concerner par exemple les qualités essentielles de la marchandise, son usage, son traitement etc. La loi considère comme une fraude si la marchandise est étiquetée d'une manière trompeuse. De même, l'information est fausse si l'on fait de la publicité pour une marchandise qui n'est pas à la disposition des clients en quantité suffisante.

Le *deuxième* groupe de cas interdit l'information *incomplète* concernant les qualités essentielles, l'usage et le maniement de la marchandise, c'est-à-dire de tromper le client par un comportement négatif. A ce propos la loi mentionne le comportement typique lorsqu'on passe sous silence que la marchandise ne répond pas aux exigences légales ou habituelles qui sont posées devant elle.

Pour constater si l'information *est de nature* à induire en erreur, la loi fait la différence entre le consommateur individuel et l'entreprise consommatrice de l'activité économique. Dans le premier cas, il faut interpréter l'information, de façon qu'on puisse comprendre les expressions utilisées, sur la base de la signification générale admise *dans la vie quotidienne*. Dans le second cas en revanche, c'est la signification des expressions *généralement admise dans la branche* qui est compétente.

5. Dans le bloc de la protection des consommateurs nous trouvons aussi la réglementation de la *réclame comparative* (2^e alinéa du 9^e § et 11^e §). La loi interdit la comparaison des marchandises propre à induire en erreur et publiée. L'exception est faite, naturellement, dans les cas où l'enquête, la comparaison étaient faites par un organisme autorisé par une règle juridique. Sous ce rapport la loi interdit tout de même la citation unilatérale et tendencieuse des résultats de ces examens, détachée de son contexte.

Interdiction des limitations de la concurrence

6. Au moment de l'introduction de la réforme économique, du rétablissement de la liberté des contrats, apparurent des attitudes qui tendaient en toute évidence à la limitation ou à l'exclusion de la concurrence. Il s'agissait surtout de cartels de prix, et de partage du marché: c'est qu'avant la réforme par exemple des entreprises de commerce en gros furent organisées par départements, avec une sphère d'activité exclusive concernant le domaine donné. Ces entreprises s'efforçaient aussi la réforme de maintenir leur situation de monopole sur le territoire donné dans la nouvelle situation, et accordaient leurs activités de manière de respecter le domaine d'activité de l'autre. Se créèrent également des cartels de condition.

Tout ceci a indiqué que les entreprises reconnaissaient rapidement leurs possibilités provenant de leur autonomie, de la liberté de contrat et n'ont pas hésité de les utiliser en vue de limiter la concurrence. Bien que plusieurs interdictions de cartel aient été introduites, celles-ci avaient cependant un caractère absolu : elles ne connaissaient pas d'exceptions (telle était par exemple l'interdiction absolue placée dans la réglementation juridique des associations économiques.) C'est pourquoi ces interdictions ne pouvaient pas être mises en valeur. La nouvelle réglementation juridique veut éviter cette inefficacité effective par l'introduction d'une *interdiction de cartels relative et différenciée*. La nouvelle interdiction est plus restreinte mais — à notre avis — a plus de chance d'avoir des effets.

En formulant l'interdiction relative, il fallait partir du principe que dans notre vie économique existent de nombreux contrats d'exclusivité, d'associations qui contiennent des éléments de limitation de la concurrence, ont nécessairement ces effets secondaires. La question principale est donc de tracer la *limite*, au-delà de laquelle ces relations d'affaires doivent être considérées comme un cartel interdit. Le 12^e § de la loi formule ce critère en une *mesure nécessaire* pour obtenir les objectifs économiques communs des parties. Si l'élément de limitation de la concurrence dépasse donc cette mesure nécessaire dans l'association, le contrat

de coopération durable ou par exemple dans un contrat de vente et achat de long terme etc. ou bien la limitation de la concurrence est l'objectif exclusif, - ce cartel est interdit comme indésirable. Pour que cela soit encore moins équivoque, la loi souligne que les objectifs doivent être « économiquement » bien fondés. Cette terminologie de la loi n'est pas tout à fait juste, car il aurait mieux valu parler d'objectifs « fondés en droit », donc que la coopération des parties ne se fixe pas un objectif contraire au droit (p. ex. une coopération ayant comme objectif la vente de drogues, n'est pas « économiquement » mal fondée, mais elle a un but contraire au droit, sans que la question de cartel se pose).

Naturellement le 12^e § ne se rapporte pas uniquement à des contrats de cartel, mais aussi à des *comportements coordonnés* de cette tendance. L'intention de limitation de la concurrence n'est même pas nécessaire : il suffit si l'accord, le comportement a un tel *effet*.

Quant à son *sujet* l'interdiction générale de cartel est suivie par l'énumération de quelques attitudes *typiques* — importants pour la vie économique hongroise — limitant la concurrence. La loi interdit expressément le cartel des prix, le partage du marché, l'exclusion du consommateur de l'acquisition de certaines marchandises, c'est-à-dire la limitation de la possibilité de choix parmi les sources d'achat. La loi dispose de la même façon à l'égard de l'exclusion des possibilités de réalisation, comme de la limitation de la possibilité de choix.

Actuellement l'interdiction de cartel comporte deux *exceptions* : l'une tend à éliminer la position dominante économique, l'autre est le cartel basé sur un accord de droit international (intergouvernemental). Dans les deux cas des points de vue d'utilité plaident en faveur des exceptions. Dans le premier cas il s'agit de la protection de l'institution de la concurrence économique sur la base d'initiative privée qui sert ainsi l'intérêt public, celui de tout le peuple. Le deuxième cas tient compte fondamentalement de nos engagements intergouvernementaux provenant du fait que notre pays est membre du CAEM, c'est-à-dire de l'effet que cela exerce sur les rapports entre les entreprises. Cette énumération est cependant exemplificative, c'est-à-dire elle permet que par la suite la loi puisse faire éventuellement d'autres exceptions.

7. *L'accord vertical de prix*, la fixation de prix fut aussi réglé juridiquement. La loi cependant n'interdit que ceux qui tendent à limiter la concurrence (13^e §).

8. *Le couplage de vente de marchandises* est également qualifié de comportement interdit, cependant la loi peut également faire exception. Nous estimons que la loi a reconnu à juste titre qu'il s'agit d'un comportement qui n'est pas simplement un acte de concurrence déloyale, mais c'est une forte position occupée au marché qui en sert de base. C'est cette disposition légale qui nous mène au problème de l'abus de la position dominante.

Abus de la position économique dominante

9. C'est pour la première fois dans l'histoire du droit hongrois que le 16^e § de la loi régleme cette question. Il faut remarquer que le 4^e § du Code civil interdit déjà depuis 1977, comme un principe fondamental du droit civil, l'activité économique déloyale et en même temps l'abus de la position économique dominante. Or, ce n'est que maintenant que la réglementation en détail, indiquée alors dans la loi, eut lieu. Etant donné que le Code civil n'a fixé alors que le principe fondamental, sous cette forme générale la pratique judiciaire n'a pas pu l'appliquer. Il faut cependant attirer l'attention sur le fait que c'est sur ce point que la réglementation juridique de la concurrence économique s'attache au droit civil : au principe de la coopération et à la fixation du principe de l'interdiction de l'activité économique malhonnête.

Après l'*interdiction générale* de l'abus de la position dominante vient de nouveau l'énumération exemplificative des états de fait typiques, Ceux-ci concernent d'*une part* a) les conclusions de contrats, d'*autre part* b) les pressions exercées en profitant de la position dominante.

ad a) Des enquêtes de sociologies juridique et économique ont démontré que dans la vie économique il y a souvent des *pressions exercées* en vue d'influencer le concurrent dans ses décisions économiques. Un cas spécial de cela est la pression exercée en vue de faire négliger la mise en valeur des exigences, c'est-à-dire d'empêcher l'ayant-droit de faire valoir ses prétentions provenant du rapport juridique.

ad b) L'autre groupe de cas est constitué par les états de fait relatifs à la *conclusion de contrats*. Il arrive souvent que celui qui se trouve dans la position dominante impose des conditions dans le contrat qui

sont unilatéralement avantageuses pour lui et préjudiciables à son partenaire. Il y aussi naturellement des cas où le contrat ne se fait pas, car celui qui se trouve dans la position dominante se dérobe pour diverses raisons à conclure le contrat. Une telle raison peut être par exemple que par le refus, on peut exercer une pression sur le partenaire hésitant, pour qu'il accepte par la suite les conditions unilatéralement désavantageuses pour lui. Mais le motif d'une telle attitude peut aussi être l'intention de discriminer tout simplement le client et de l'écraser par là, en cas échéant. Souvent l'exigence des graves conditions met le partenaire a priori dans la situation que — vues les conditions inacceptables pour lui — il renonce d'avance lui-même à son intention de conclure un contrat.

Eu égard à tout cela, la loi interdit d'une part dans les rapports contractuels d'imposer des conditions contenant un *avantage unilatéral non motivé*. Ceci n'est pas nouveau dans le droit hongrois. Depuis 1977 il y a la possibilité que des organismes y autorisés attaquent devant le tribunal les conditions contractuelles générales contenant de telles stipulations (Code civil, § 209). Or, la disposition mentionnée de la loi, vu son objet, est plus large, car elle se rapporte non seulement aux conditions contractuelles générales, mais aussi à n'importe quel contrat individuel. Quant à son sujet, par contre, elle est plus étroite, car elle n'est applicable qu' à celui qui est en position dominante.

D'autre part, la loi a introduit une sorte de nouvelle institution dans le droit civil hongrois : elle a interdit que le *fournisseur* en position dominante, face au même consommateur, *se refuse d'une façon réitérée à conclure un contrat qui correspond au caractère du rapport économique*. Il n'est pas clair si cette règle n'est valable qu'au cas où il y a déjà un rapport économique effectif entre les parties et le fournisseur refuse de le fixer dans un contrat, ou bien elle est aussi applicable si le fournisseur ne veut a priori entrer en quelque rapport que ce soit.

De notre part, nous estimons que la *dernière* interprétation est la juste. C'est que l'interprétation précédente n'embrasse que l'attitude également fréquent, lorsque le fournisseur livre effectivement la marchandise commandée, fait le service, mais il n'est pas disposé à lui donner une forme juridique, ou bien est disposé, non pas sous la forme d'un contrat conforme au caractère du rapport économique, mais en choisissant un type de contrat pour lequel il y a une réglementation juridique qui lui est plus favorable. Sans doute, le point b) du § 16 embrasse cet état de fait. Nous estimons qu'il faut appliquer cette règle de la loi aussi dans le cas où il n'y a pas de rapport économique effectif entre les parties, étant donné que c'est au moins aussi dangereux pour les consommateurs, comme pour le maintien de la capacité de fonctionnement du marché conforme aux intérêts publics, que le cas précédent. C'est que si nous ne l'acceptons pas, c'est tout un groupe de cas de la discrimination qui ne tombe pas sous le coup de la loi.

La sanction de l'attitude est très grave : à la demande du partenaire, *le tribunal peut établir le contrat avec des conditions habituelles dans la branche*. Cependant il n'établit pas le contrat si le fournisseur prouve qu'il n'est pas capable de l'exécuter, respectivement si l'exécution portait préjudice à l'intérêt de l'économie nationale.

Des considérations en partie dogmatiques de droit, en partie politiques juridiques servent de base à cette institution incontestablement nouvelle du droit civil hongrois. Dans le cadre de la position dominante on ne peut pas partir de ce qui est l'hypothèse fondamentale du droit civil : l'égalité des parties. Plus précisément il s'agit de ce que les parties sont égales en droit, mais il y a en réalité un rapport de sociologie économique hiérarchique entre elle, dont la base est la position dominante d'une des parties. Dans ce cercle on ne peut donc pas compter avec l'hypothèse fondamentale du droit civil. La loi tint compte de ce fait, de manière qu'elle a introduit le droit de caractère extraordinaire, limité et entouré de garanties nécessaires des tribunaux, de créer des contrats.

La garantie juridique de la *délimitation* de ce droit des tribunaux du côté de l'*objet* ressort déjà du texte de la loi : on ne peut l'appliquer qu' à l'attitude de *fournisseur* y décrit ; les sanctions des autres états de fait de la position dominante sont différentes (par exemple : la caducité). Du côté du *sujet*, la limitation est servie par le tracé du cercle de sujet de la position dominante. Malheureusement ceci n'est pas énoncé dans la loi, seulement dans la motivation ministérielle y annexée. D'après cela : se trouve dans la position dominante le fournisseur, l'entrepreneur dont la marchandise, le service *ne peuvent pas être acquis ailleurs*, ou seulement dans des *conditions nettement moins favorables* que les habituelles, du point de vue de la branche et du produit

donné. Il en ressort clairement que le droit du tribunal de créer des contrats ne concerne pas l'abus de la position dominante de celui qui fait la commande, mais les autres états de fait, c'est-à-dire l'interdiction générale de l'abus, et enfin le 1^{er} § de la loi, la clause générale sont valables dans tous les cas. (Il faut noter que le droit du tribunal de créer des contrats concerne expressément les rapports entre entreprises hongroises. Une entreprise étrangère ne se trouve guère dans la situation qu'elle ne puisse se procurer une marchandise donnée quelque part au marché mondial.)

Conséquences juridiques

10. Les conséquences juridiques peuvent être classées en deux groupes : d'une part elles ressortent du droit civil, de l'autre du droit administratif.

En tant que sanctions de droit civil, en partie ce sont les traditionnelles qui peuvent être appliquées, en fonction de la nature de l'état de fait. (interruption, publication de la condamnation, indemnisation). Il est évident que par exemple en cas de discrédit de la réputation, ces trois sortes de sanctions peuvent entrer en ligne de compte. Lors de l'imitation, c'est la privation de son caractère de passe-droit du produit né de l'imitation, éventuellement sa destruction, peuvent être les sanctions. La sanction des accords limitant la concurrence, ou de telles stipulations, est l'annulation. Lors de l'abus de la position dominante c'est également l'interruption et l'indemnisation qui peuvent entrer en ligne de compte.

Comme moyen particulier de faire valoir les réclamations, la loi a introduit l'institution de la *requête d'intérêt public* pour les cas de n'importe quelle attitude contrevenant à la loi. Certains organismes de représentation d'intérêt, comme par exemple le Conseil National des Consommateurs, ou la Chambre de Commerce Hongroise, ainsi que ceux des coopératives peuvent introduire une requête dans l'intérêt des consommateurs qu'ils protègent et à leur place, même si la personne des consommateurs lésés ne peut pas être fixée. Dans ces cas le tribunal décide du mode de satisfaction des réclamations (réduction du prix, échange, remboursement du prix d'achat) et le consommateur doit présenter la note ou prouver d'une autre manière, déterminée dans le jugement, son droit à la réparation.

L'autre groupe de conséquences juridiques est celui des sanctions *économiques et administratives*. D'après le modèle des offices de cartel, l'organisme exerçant le contrôle sur le marché est autorisé par la loi d'interdire l'attitude contrevenant à *n'importe quelle* disposition de la loi. Cette compétence s'étend donc non seulement à la limitation de la concurrence, mais aussi aux attitudes contrevenant à l'interdiction de l'abus de la confiance des consommateurs et de la concurrence malhonnête. Ceci signifie que la surveillance de l'exécution et le respect de la loi unie sur la concurrence, — à côté du droit de faire un procès de droit civil des personnes lésées — fut soumise à un *contrôle d'autorité uni*. Cependant la personne touchée peut attaquer la décision de caractère administratif de l'inspection du marché devant le tribunal; ainsi on peut éviter que l'autorité d'inspection du marché abuse de ce droit. C'est sans doute un manque de conséquence de la loi que ce droit de l'autorité ayant la charge de surveiller le marché, ne s'étend pas à l'abus de la position dominante.

Si l'attitude contrevenant à la loi cause aux consommateurs ou aux concurrents un dommage d'un ordre de grandeur important et s'élève par là à une importance d'économie nationale, et porte préjudice à *l'intérêt public*, une *pénalisation économique* par la voie judiciaire peut aussi avoir lieu.

11. Pour terminer, il faut rappeler que la loi a un caractère particulier du fait qu'elle régleme non seulement les côtés de droit civil de l'activité économique malhonnête, de la concurrence déloyale, mais elle défend aussi l'intérêt public par des moyens administratifs et économiques. A la suite des aspects économique-administratifs apparaissant à côté de ceux d'adjonction en droit civil, la loi formule aussi la responsabilité particulière de caractère administratif de ceux qui déploient une activité économique vis-à-vis de la gestion économique de l'Etat. C'est précisément la triple tendance de protection mentionnée dans l'introduction qui conduit logiquement au fait que l'interdiction de la concurrence malhonnête, de l'activité économique déloyale est devenue — comme partout dans le monde — d'un problème simple de droit civil aussi la forme de *responsabilité vis-à-vis de l'Etat* intervenant dans l'économie.

I. Vörös

Neue Rechtsregel über die Rechtsstellung der Rechtsanwälte

Am 1. September 1983 ist die Gesetzesverordnung Nr. 4 vom Jahre 1983 über die Rechtsanwaltschaft in Kraft getreten; über ihre Durchführung verfügt die Verordnung Nr. 6/1983 (VII. 28.) IM des Justizministers.

Im Laufe der sozialistischen Umgestaltung wurden seit 1949 die Rechtsanwaltskollegien, als die Organisationsform neuen Types der Rechtsanwaltschaft allmählich gebildet.

Die der gegenwärtigen Regelung vorangehende Gesetzesverordnung Nr. 12 vom Jahre 1958 über die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs und über die Organisation der Rechtsanwälte hat schon als Vorbedingung der Rechtsanwaltschaft, über die Mitgliedschaft in der Rechtsanwaltskammer hinaus, auch die Zugehörigkeit zu einem Kollegium erfordert und dieses Erfordernis war einer der grundlegenden Standpunkte der Regelung.

Die Erfahrung von einem Vierteljahrhundert der Rechtsregel hat einerseits die genauere Bestimmung der Rechte und Verpflichtungen des Rechtsanwalts, andererseits die Erhöhung des Selbstverwaltungscharakters, des Demokratismus der Rechtsanwaltsorganisationen erforderlich gemacht.

1. Aufgaben des Rechtsanwalts

Gemäß der Fassung der Rechtsregel ist die Aufgabe des Rechtsanwalts, seinen Klienten zur Geltendmachung seiner Rechte und zur Erfüllung seiner Verpflichtungen zu verhelfen. Der Rechtsanwalt vertritt seinen Klienten vor dem Gericht und vor sonstigen Behörden, unternimmt Schritte im Interesse seines Klienten, erteilt ihm juristischen Ratschlag und Information, wirkt daran bei, daß die Gegenparteien ihre Rechtsstreite durch Vereinbarung erledigen, verfaßt Eingaben, Verträge und sonstige Schriftstücke.

Die gleichzeitig in Kraft getretene Gesetzesverordnung Nr 3 vom Jahre 1983 über die Tätigkeit der Rechtsberater in Betracht ziehend soll es darauf hingewiesen werden, daß, aus der obigen Bestimmung hervorgehend, das Vertretungsrecht des Rechtsanwalts von der Seite der Klienten gesehen unbegrenzt ist. Obwohl der Typenfall der Rechtsanwaltschaftigkeit der von Privatpersonen bekommenen Aufträge ist, ermöglicht die Rechtsregel und kommt auch in der Praxis vor, daß die Rechtsanwälte auch juristische Personen und Wirtschaftsorganisationen vertreten.

2. Beauftragung des Rechtsanwalts

Die Rechtsregel bestimmt alle Garantieelemente, welche, im Zusammenhang mit der Erfüllung des Auftrags, die Vorbedingungen der notwendigerweise erfordernden engen Vertrauensatmosphäre zwischen dem Auftraggeber und dem Rechtsanwalt erschaffen. Deren Grundbedingung ist die Erklärung der freien Rechtsanwaltswahl.

Den stark betonten Vertrauenscharakter der Beauftragung des Rechtsanwalts in Betracht ziehend, sagt die Rechtsregel im Einklang mit den die Beauftragung betreffenden Regeln des Zivilrechts aus, daß der Rechtsanwalt den Auftrag persönlich versehen soll und nur mit der Genehmigung des Klienten er die Mitwirkung eines Vertreters oder eines Rechtsanwaltsanwärters in Anspruch nehmen kann.

Die Rechtsregel bestimmt neuartig und betonter, in weiterem Kreise als bisher die Verschweigungspflicht. Diese obliegt dem Rechtsanwalt hinsichtlich jeder Tatsache, von welcher er bei der Verrichtung der Aufgabe Kenntnis verschafft, sogar umfasst die Verschweigungspflicht des Rechtsanwalts darüber hinaus solche, im Laufe der Ausübung des Rechtsanwaltsberufs verfaßte und bei den Rechtsanwaltsorganen aufbewahrten Schriftstücke, welche jedwede, zum Bereich der Verschweigungspflicht des Rechtsanwalts gehörige Angaben erhalten. Diese Verfügungen beziehen sich sinngemäß auch auf die Rechtsanwaltsanwärters und auf die Angestellten des Rechtsanwaltskollegiums.

Von der Verschweigungspflicht kann nur der Klient entbinden.

Aus den obigen Verfügungen kann man feststellen, daß die Verschweigungspflicht sich nicht nur auf die vom Klient mitgeteilten Angaben, sondern auf im Zusammenhang mit der Rechtsanwaltschaftigkeit zur Kenntnis des Rechtsanwalts gelangenden allen Tatsachen bezieht. Der Anspruch auf Verschweigenheit des Klienten kann sogar vom Umstand nicht verletzt werden, wenn z.B. im Laufe des Disziplinarverfahrens gegen den Rechtsanwalt die Schriftstücke zur Rechtsanwaltskammer, als Disziplinarbehörde gelangen.

Eine von der Rechtsregel herrührende Verpflichtung ist ferner, daß der Rechtsanwalt seine Rechte und Verpflichtungen nach seinem besten Wissen geltend machen soll und auch in seiner Tätigkeit ein, des Rechtsanwaltsberufs würdiges Verhalten erzeigen soll.

Die Erfüllung mit Inhalt des des Rechtsanwaltsberufs würdigen Verhaltens ist in den Verhaltensregeln des Rechtsanwaltsberufs zu finden, welche neulich vom Zentralrat der Rechtsanwälte in 1972 erlassen wurde. Die Verfügungen der neuen Rechtsregel berühren deren grundlegenden Regelungen nicht.

Die von der Beauftragung des Rechtsanwalts herrührende Verpflichtung kann aber so eine weitgehende Erfüllung der Wünsche des Auftraggebers nicht bedeuten, daß diese zur Umgehung der Bestimmungen der Rechtsregeln, zum Mißbrauch des Rechts in jedweder Weise oder zur Verhinderung der Arbeit der Behörden und Gerichten führen kann.

Diese ist eine, die grundlegende ethische Anforderung widerspiegelnde Regel, ein dazu entgegengesetztes Verhalten kann nicht einmal die Erfüllung des Auftrags begründen.

Schließlich ist eine grundlegende und allgemeine Garantie dieser Vertrauensbeziehung, daß nur ein solcher ungarischer Staatsbürger mit rechtlicher Universitätsbildung, mit unbestraftem und unbescholtenem Vorleben, der in der besonderen Rechtsregel vorgeschriebene Fachprüfung abgelegt hat, Rechtsanwalt sein kann, und der als Mitglied in die Rechtsanwaltskammer aufgenommen wurde.

Die sich auf dem Auftragsrechtsverhältnis beruhende Rechtsanwaltsbevollmächtigung räumt dem Rechtsanwalt das Recht zur jeden solchen Handlung ein, welche mit der regelmäßigen Verrichtung den ihm anvertrauten Sache verbunden ist, so auch zur Übernahme von Urkunden, Geld oder sonstiges Besitzstückes; seine Einschränkung einer Drittperson gegenüber ist nur dann gültig, wenn diese aus der Rechtsanwaltsvollmacht selbst hervorgeht.

3. Die von der Rechtsanwaltsbeauftragung herrührende materielle Verantwortlichkeit

Die Rechtsanwaltsbeauftragung nimmt der Leiter des Kollegiums oder der Rechtsanwalt selbst über. Das Auftragsverhältnis kommt also mit dem Kollegium zustande und darauf beruht die das Interesse des Klienten dienende Bestimmung, gemäß welcher — obwohl die Erfüllung des Auftragsrechtsverhältnisses von persönlichem Charakter ist — für den, mit der Beauftragung des Rechtsanwalts zusammenhängenden, dem Klient verursachten Schaden die Verantwortlichkeit gemäß den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches an dem Rechtsanwaltskollegium liegt.

Das Kollegium kann die materielle Verantwortlichkeit für den verursachten Schaden auf den Rechtsanwalt abwälzen, dieser ist aber nur im Falle einer absichtlichen Schädigung für den gesamten Schaden verantwortlich. Im Falle einer fahrlässigen Schadenverursachung — ähnlich den arbeitsrechtlichen Verfügungen — besteht eine begrenzte materielle Verantwortlichkeit des Rechtsanwalts, deren oberste Grenze sein sechsmonatliches Durchschnittseinkommen ist.

Über den Schadenersatz beschließt der Leiter des Kollegiums, wogegen eine Berufung an das Präsidium der Rechtsanwaltskammer zulässig ist, und gegen dessen rechtskräftigem Beschluß kann der Rechtsanwalt sich binnen 30 Tagen an das Gericht wenden.

4. Disziplinarische Verantwortlichkeit

Der Rechtsanwalt, der seiner von der Ausübung des Rechtsanwaltsberufs herrührenden Pflicht schuldhaft zuwiderhandelt, begeht ein Disziplinarvergehen.

Das Dienstvergehen kann mit absichtlichem oder fahrlässigem pflichtbrüchigem Verhalten begangen sein. Die Rechtsregel bestimmt das Dienstvergehen umfassend; die frühere Rechtsregel hat über diese umfassende Bestimmung hinaus auch einige bestimmte Vergehensfälle bezeichnet, diese hat sich aber als unnötig erwiesen.

Die Disziplinarstrafen sind:

die Rüge, strenge Rüge, Geldbuße, die Ft 20.000.—erreichen kann, Abberufung vom Wahlamt, Ausschluß. Die Ausschlußstrafe kann 2 Jahre lang ausgesetzt werden und in diesem Falle kann gleichzeitig eine Geldbuße auferlegt werden. Wenn über den Rechtsanwalt während der Periode der Aufhebung wegen seines weiteren Dienstvergehens rechtskräftige Disziplinarstrafe verhängt wird, soll auch die ausgesetzte Strafe vollgezogen werden.

Die neue Regelung hat, aufgrund der bisherigen Erfahrungen, die frühere Disziplinarstrafenart nicht aufrechterhalten, welche dem Rechtsanwalt die Anwaltstätigkeit für eine gewisse Zeit untersagt hat. Diese Strafenart hat sich nicht als richtig erwiesen. Während der Periode der Enthebung des im Kollegium arbeitenden Rechtsanwalts sind die anderen Rechtsanwälte dazu gezwungen, seine übernommenen Beauftragungen zu verrichten, sodaß dessen Arbeitslast den anderen obliegt.

Eine neue Institution ist die Strafaussetzung im Falle eines Ausschlußes, deren Vorteil darin besteht, daß falls die Verwendung der auf die Existenz auswirkenden, den Ausschluß bedeutenden Disziplinarstrafe unvermeidlich ist, die Möglichkeit der Berichtigung des begangenen Fehlers durch ein entsprechendes Verhalten auch in diesem Falle gegeben ist. Gleichzeitig hat diese Bestimmung eine bedeutende zurückhaltende Wirkung.

Deswegen also, daß im Falle einer Enthebung gleichzeitig auch ein Rechtsnachteil zur Geltung komme, kann diese Strafenart mit der Auferlegung einer Geldbuße kombiniert werden.

Das Disziplinarverfahren kann binnen einem Jahr von der Verübung des Vergehens gerechnet, im Falle eines Verbrechens, binnen 3 Monaten nach dem Abschluß des Strafverfahrens eingeleitet werden.

Der Präsident der Rechtsanwaltskammer kann das Disziplinarverfahren verhängen.

Die neue Regelung hat auch den Leiter des Rechtsanwaltskollegiums mit Disziplinarbefugnis verkleidet. Der Leiter des Rechtsanwaltskollegiums kann aber nur in fachlich und rechtlich einfacher beurteilbaren Disziplinarsachen von kleinerem Gewicht verfahren und nur eine Strafe von Rüge, strenger Rüge oder Geldbuße verhängen.

Gegen die Disziplinarverfügung ist eine Berufung zulässig; gegen die vom Disziplinarrat der Rechtsanwaltskammer getroffene Verfügung kann die Berufung bei dem Disziplinarrat des Zentralrats der Rechtsanwälte, während gegen die vom Leiter des Rechtsanwaltskollegiums getroffene Disziplinarverfügung bei dem Präsidenten der Rechtsanwaltskammer eingelegt werden.

5. Organisationsrahmen der Rechtsanwaltschaft

Der Rechtsanwalt entfaltet seine Tätigkeit in dem von der Rechtsanwaltskammer bestimmten Rechtsanwaltskollegium. Das Rechtsanwaltskollegium ist die über Selbstverwaltung verfügende Arbeitsorganisation der Rechtsanwälte, welche eine juristische Person ist, gemäß seiner eigenen Geschäftsordnung arbeitet und mit dem aus dem Einkommen gebildeten Fonds wirtschaftet. An der Spitze des Rechtsanwaltskollegiums steht der von den Mitgliedern an der Mitgliederversammlung gewählte und von der Rechtsanwaltskammer bestätigte Leiter.

Die Mitgliederversammlung des Kollegiums kann den Leiter wegen seiner Unfähigkeit oder aus anderem wichtigem Grund abberufen.

Die Rechtsregel hat die Befugnis des Leiters im Vergleich mit der früheren Rechtsregel erweitert. Der Leiter führt und kontrolliert die Arbeit der Mitglieder, kann die Mitglieder zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen anweisen, übt über die Mitglieder die Disziplinarbefugnis aus und kann sie prämiieren.

In Anbetracht des Vertrauenscharakters und der Selbständigkeit der Rechtsanwaltschaft kann der Leiter hinsichtlich der Vertretung, im der Sache selbst keine Anordnung treffen.

Das Körperschaftsorgan des Rechtsanwaltskollegiums ist die Mitgliederversammlung. Die Mitgliederversammlung äußert eine vorläufige Meinung über die Einteilung eines Rechtsanwalts in das Kollegium bzw. über seine Unfähigkeit. Sie stellt die Wirtschaftsbasis, das Budget des Kollegiums fest, entscheidet über die Verwendung des Ergebnisses der Wirtschaftung und bestimmt die Geschäftsordnung des Rechtsanwaltskollegiums.

Die Rechtsanwaltskollegien stehen unter der Aufsicht und Kontroll der Rechtsanwaltskammer (das Präsidium der Rechtsanwaltskammer bestätigt z.B. das Budget des Kollegiums, den Bericht über das Ergebnis der Wirtschaftung, usw.).

6. Rechtsanwaltsorganisationen

Die kollegialen Selbstverwaltungsorgane der Rechtsanwaltschaft sind die Rechtsanwaltskammern, die die auf ihrem Gebiete tätigen Rechtsanwälte und Rechtsanwaltskollegien organisieren, führen und kontrollieren.

Die Rechtsanwaltskammer versieht ihre Aufgaben durch ihre gewählten Organe. Die Organe der Rechtsanwaltskammer sind die Mitgliederversammlung, das Präsidium, der Disziplinarausschuß und der Kontrollausschuß.

Die Mitgliederversammlung ist das von weitestreichenden Demokratismus sichernde Forum der Rechtsanwaltskammer. Alle Mitglieder der Kammer haben das Recht, an der Mitgliederversammlung teilzunehmen. Die Mitgliederversammlung entscheidet in den, alle Mitglieder der Kammer betreffenden Fragen und erörtert den Bericht über die Arbeit des Präsidiums und des Kontrollausschusses und entscheidet über die Verwendung des Ergebnisses der Wirtschaftung und über die weiteren Aufgaben.

Die Mitgliederversammlung wählt den Präsidenten, stellvertretenden Präsidenten, den Generalsekretär, die Sekretäre, das Präsidium, den Disziplinar- sowie den Kontrollausschuß oder den sonstigen gewählten Ausschuß, den wirtschaftlichen, sozialen, Unterrichts- bzw. ethischen Ausschuß, sowie die zum Zentralrat der Rechtsanwälte delegierenden Mitglieder. Das Präsidium entscheidet in den wichtigsten Fragen des Mitgliedsverhältnisses.

Die Rechtsanwaltskammer ist vom Präsidenten vertreten, er sichert die Tätigkeit des Präsidiums und der gewählten Ausschüsse und ist berechtigt, das Disziplinarverfahren einzuleiten.

Der Zentralrat der Rechtsanwälte ist die über Landesselbstverwaltung verfügende Organisation der Rechtsanwaltschaft, welcher die Rechtsanwaltschaft organisiert, führt und kontrolliert und versieht die Interessenvertretung der ganzen Rechtsanwaltschaft, sichert die Durchsetzung der erfassungsmäßigen und sonstigen gesetzmäßigen Rechte der Rechtsanwälte, ferner äußert seine Meinung in den die Rechtsanwaltschaft betreffenden Fragen, in den Gerichtspflege betreffenden wichtigsten Fragen und bringt Anträge dem Justizminister ein. Darüber hinaus versieht er die Aufsicht der Rechtsanwaltskammern.

Die die Bedeutung und Rolle der Selbstverwaltung der Rechtsanwaltschaft erhöhende neue Regelung ist von ausgezeichneter Wichtigkeit, gemäß welcher der Zentralrat der Rechtsanwälte im Interesse der Lenkung der Rechtsanwaltschafts-Vorschriften und Direktiven ausgibt. In dessen Rahmen hat der Zentralrat der Rechtsanwälte, aufgrund der Ermächtigung der Rechtsregel, die Wahlordnung über die Bestellung der Amtsträger der Selbstverwaltungsorgane der Rechtsanwaltschaft, die allgemeinen Fragen der Wirtschaftung der Rechtsanwaltskollegien und Rechtsanwaltskammern regelnde Wirtschaftsordnung, sowie die das Disziplinarverfahren betreffende Disziplinarordnung erlassen.

Diese Fragen waren früher in der Justizministerialverordnung über die Durchführung des Gesetzes über die Rechtsanwälte enthalten. Demgemäß sind diese wichtigen Fragen, der früheren Regelung und Rechtsregelverfügungen gegenüber, in die Hände der Selbstverwaltung gekommen.

Die staatliche Aufsicht der Rechtsanwaltschaft ist vom Justizminister ausgeübt.

Im Vergleich mit der früheren Rechtsregel, verengert die neue Regelung die Aufsichtsbefugnis des Ministeriums, um auch dadurch die Rolle der Selbstverwaltungsorgane zu verstärken. Das Justizministerium kontrolliert, ob die gesetzliche Anforderungen in der Tätigkeit der Selbstverwaltungsorgane der Rechtsanwälte zur entsprechenden Geltung kommen, und dem entsprechend hebt die von Rechtsanwaltsorganen getroffenen gesetzwidrigen oder unbegründeten Beschlüsse auf und kann die Ausführung eines neuen Verfahrens anordnen.

Zusammenfassend kann es festgestellt werden, daß die neue Regelung über die Rechtsanwälte die Garantieelemente der Vertrauensbeziehung zwischen dem Rechtsanwalt und dem Klient verstärkt, den Selbstverwaltungscharakter der Rechtsanwaltsorgane erhöht und durch diese Bestimmungen befördert, daß die Rechtsanwälte ihre Tätigkeit ihrer, in der Gerichtspflege ihnen zugewiesenen Rolle und Gewicht entsprechend entfalten können.

V. Bacher

Neue Rechtsregeln über die Rechtsstellung der Rechtsberater

In Ungarn wurde schon in den Fünfzigerjahren die Vorkriegspraxis liquidiert, nach welcher die Rechtsberatung sowohl der Privatpersonen als auch der Unternehmen von Rechtsanwälten versehen wurde. Das Wesen der Änderung besteht darin, daß seit der Mitte der Fünfzigerjahre die Rechtsanwälte sich im allgemeinen nur mit den Angelegenheiten der Privatpersonen beschäftigen, während die rechtliche Arbeit bei den Unternehmen im allgemeinen von Rechtsberatern verrichtet ist. (Die Erklärung des Ausdrucks „im allgemeinen“ ist, daß in außergewöhnlichen Fällen die Regelung immer gewisse Möglichkeit zur Ausnahme bietet.)

Die Rechtsstellung der Rechtsberater wurde seitdem dreimal (in 1958, in 1971 und in 1983) geregelt. In den ersten zwei Fällen geschah diese Regelung durch Verordnung des Ministerrats, während jetzt neulich eine Rechtsquelle von noch höherem Niveau, die Gesetzesverordnung Nr. 3. vom Jahre 1983 diese Frage regelt. Schon diese Tatsache allein weist darauf hin, daß die Regierung die Sicherung der entsprechenden Position der den rechtlichen Dienst der Unternehmen versiehenden Fachleute für wichtig erachtet hat. Was doch die neuliche Regelung anbelangt, die eigentlich der Gegenstand dieser Darlegung ist, kann die Tatsache nicht für zufällig angesehen werden, daß die Neuregelung des Status der Rechtsberater und Rechtsanwälte gleichzeitig durchgeführt wurde — die letztere ist in Nr. 4 vom Jahre 1983 des ungarischen Staatsanzeigers veröffentlicht. Die gleichzeitige Neuregelung der zwei grossen rechtlichen Vertretersberufszweige hat die Abstimmung der Anforderungen und eine solche Feststellung des Wirkungskreises beider Tätigkeiten ermöglicht, welche den anderen auch berücksichtigt und die Gegensätze und Konflikte ausschließt.

1. Aufgaben des Rechtsberaters

Im Gegensatz zu den früheren Verordnungen, welche die Aufgabe des Rechtsberaters durch die taxative Aufzählung der wichtigeren Tätigkeiten zu bestimmen versucht haben, gibt die neue Rechtsregel die folgende Definition: „Die Aufgabe des Rechtsberaters ist, den Erfolg der Tätigkeit der von ihm vertretenen Organisation zu befördern, in der Geltendmachung der Gesetzmäßigkeit mitzuwirken, zur Durchsetzung des Rechts, sowie zur Erfüllung der Obliegenheiten Hilfe zu leisten.“

Darüber hinaus, daß die Definition auch methodisch verändert wurde, kann auch inhaltliche Neuigkeit entdeckt werden, nämlich darin, daß die neue Fassung als primäre Aufgabe die Beförderung des Erfolges der Tätigkeit der vertretenen Organisationen angibt.

Aus den früheren Rechtsregeln war nämlich eine solche Rolle des Rechtsberaters wahrnehmbar, dessen Aufgabe die Beurteilung des rechtmäßigen oder rechtswidrigen Charakters der ihm vorgelegten Sachen war, und war die Anforderung nicht betont, daß der Rechtsberater ein Anreger sein soll: er soll nicht nur die von anderen angefertigten Entwürfe beurteilen, sondern er selbst soll diejenige rechtliche Konstruktion selbsttätig schaffen, welche den wirtschaftlichen Entscheidungen oder Interessen des Unternehmens entspricht.

Diese primäre Anforderung der neuen Definition ergibt sich daraus, daß bei der Entlassung der Rechtsregel und auch heutzutage die Hauptbestrebung der ungarischen Wirtschaftslenkung war und ist, die Unternehmen zur Beweglichkeit, Marktaktivität, zur wirksamen und gewinnreichen Tätigkeit, im allgemeinen zur wettbewerbsfähigen und konkurrierenden Geschäftspolitik aufzumuntern. Jeder Leiter des Unternehmens, und demgemäß auch der Rechtsberater, muß dieser allgemeinen Anforderung entsprechen.

Dieses kreative juristische Verhalten bedeutet nicht, daß künftighin der Schutz der Gesetzlichkeit keine Aufgabe des Rechtsberaters wäre, sogar er etwa in einer, den Erfolg des Unternehmens rechtverletzenden Weise befördern könnte. Die Rechtsregel betont nämlich im Bereich der allgemeinen Bestimmungen, daß der Rechtsberater verpflichtet ist, die Aufmerksamkeit des Leiters der Organisation auf die in seinem Fachbereich ihm zur Kenntnis gelangenden Rechtsverletzungen zu lenken, dann sagt sie die folgenden aus: „Der Rechtsberater kann daran nicht mitwirken, daß die Bestimmungen der Rechtsregeln umgegangen seien oder das Recht in irgendwelcher Weise mißgebraucht sei.“

Der Schutz der Gesetzlichkeit bei dem Unternehmen, was in den Fünfzigerjahren als primäre Aufgabe bezeichnet war, bleibt also weiterhin als eine der grundlegenden Verpflichtungen, nur die Reihenfolge ist verändert: Anstatt des Rechtsberaters vom Revisortyp ist die heutige Anforderung der kreative und aktive Rechtsberater, unter der Bedingung aber, daß diese Aktivität immer innerhalb der Grenzen der Gesetzlichkeit bleiben muß.

2. Qualifizierung

Hinsichtlich der Qualifizierung ergibt die neue Rechtsregel scheinbar nur formelle Änderung, die Neuheit ist aber in der Praxis doch wesentlich.

Es war auch bisher eine Anforderung, daß der Jurist mit Universitätsbildung nach der Ableistung einer zweijährigen Praxis eine Fachprüfung abzulegen hatte und nur in deren Besitz den Posten des Rechtsberaters besetzen konnte. Eine weitere Anforderung war das unbestrafte und unbescholtene Vorleben.

Gemäß der neuen Rechtsregel kann derjenige ein Rechtsberater sein, wer in das bei dem Komitatsgericht geführte Register der Rechtsberater eingetragen ist. Die Vorbedingung der Eintragung ist mit den oben erwähnten Anforderungen identisch: ungarische Staatsbürgerschaft (von welcher Anforderung es Ausnahme gibt), unbestrafte und unbescholtene Vorleben und die Fachprüfung. Was ist dann die Bedeutung der Eintragung bei dem Gericht?

Die Antwort ist, daß früher das den Rechtsberater anstellende Unternehmen prinzipiell prüfen mußte, ob der Bewerber den gesetzlichen Anforderungen entspricht; es folgte daraus, daß die Unternehmen die Möglichkeit hatten, aus Liberalismus oder aufgrund von sich an Person knüpfenden Standpunkten auch einen Kompromiß einzugehen, und als Rechtsberater solche Person anzustellen, bei welcher einige der Bedingungen — meistens die Fachprüfung — fehlten.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Rechtsregel dagegen kann nur solch eine Person als Rechtsberater angestellt werden, die den vom Komitatsgericht ausgestellte Rechtsberatersausweis vorliegt.

Die Einleitung der Gesetzesverordnung begründet diese Änderung folgenderweise: „Zur Erhöhung des Niveaus der Rechtsberatersarbeit ist es unentbehrlich notwendig, daß in der Zukunft nur die den Vorschriften der Rechtsregel entsprechende Person als Rechtsberater wirken sollte. Dessen praktische Verwirklichung sichert der Entwurf dadurch, daß er die neue Institution des Rechtsberatersregisters einführt.“

Die Tatsache, daß der Gesetzgeber dem Rechtsberater gegenüber strenge Anforderungen erhebt, bedeutet gleichzeitig, daß er seine Arbeit vom Standpunkt der erfolgreichen Tätigkeit des Unternehmens aus für wichtig erachtet.

3. Organisationsfragen

Unter dem Titel „Organisationsfragen“ sind diejenigen Bestimmungen der neuen Rechtsregel zusammengefaßt, welche die organisatorischen Rahmen in welchen der Rechtsberater tätig sein kann bzw. wie er durch seine Arbeit zum Unternehmen anschließt, regeln. In dieser Hinsicht hat die Gesetzesverordnung wesentliche Neuheit eingeführt: sie hat, über die schon früher vorhandenen zwei Formen hinaus, diejenige Form geschaffen, welche im nachfolgenden als die dritte dargelegt wird.

a) Die neue Rechtsregel betrachtet als Grundfall weiterhin, daß der Rechtsberater mit dem Unternehmen, bei welchem er arbeitet, im Arbeitsverhältnis steht (oder im Mitgliedsverhältnis mit der Genossenschaft, wo er arbeitet). Die ministeriale Motivierung lautet wie folgt:

„Bei den Wirtschaftsorganisationen ist zur erfolgreichen Besorgung der Rechtsberatersarbeit außer den rechtlichen Fachkenntnissen auch das unentbehrlich nötig, daß der Rechtsberater die ganze Tätigkeit, Arbeit, den inneren Mechanismus der gegebenen Organisation kennt. Deshalb wird auch in der Zukunft die grundlegende Tätigkeitsform die im Rahmen des Arbeitsverhältnisses oder Mitgliedsverhältnisses entfaltete Rechtsberatertätigkeit sein.“

Da der Gesetzgeber diese Lösung für wünschenswerten Grundfall ansieht, legt die Gesetzesverordnung die Aufgaben des bei dem Unternehmen in Arbeitsverhältnis wirkenden Rechtsberaters ausführlicher dar, eigentlich um den Rechtsberater unterstützen zu können. Die Verordnung schreibt nämlich vor, daß er in der Vorbereitung und im Abschluß der Verträge, in der Geltendmachung der Ansprüche, in der Ausarbeitung der inneren Vorschrift teilnehmen soll. Die Aufzählung dieser Verpflichtungen kann deshalb für die Unterstützung des Rechtsberaters angesehen werden, weil diese gleichzeitig den gesetzlichen Befehl für die Unternehmen bedeutet, daß sie den Rechtsberater von diesen Angelegenheiten nicht auslassen dürfen. Die Gesetzesverordnung sagt noch besonders aus, daß der Rechtsberater berechtigt ist, an den Sitzungen der leitenden Organen des Unternehmens teilzunehmen, an welchen zu seinem Arbeitsbereich gehörige Fragen besprochen werden.

Besonders bedeutend ist noch § 6 der Gesetzesverordnung, welcher aussagt, daß der Rechtsberater — im Falle mehrerer Rechtsberater, der leitende Rechtsberater — seine Tätigkeit unmittelbar unter der Aufsicht des Leiters der Organisation entfaltet. Diese Vorschrift hat doppelte Bedeutung. Einerseits ist dies eine Garantie, daß, da der Vorgesetzte des Rechtsberaters nur der Direktor (Generaldirektor, Präsident) sein kann, er in seiner Meinung von anderen Leitern des Unternehmens nicht beeinflusst werden kann. Andererseits ist dies eine Garantie dafür, daß der leitende Rechtsberater auch vom arbeitsrechtlichen Standpunkt aus eine Einstufung von leitender Stelle erhalten soll, da eine andere Möglichkeit im Falle einer unmittelbar dem Direktor untergeordneten Person kaum denkbar ist. (Die Sonderrechtsregel über die Lohngruppeneinstufung erwähnt übrigens den leitenden Rechtsberater tatsächlich unter den in die Leiterkategorie einzureihenden Personen.) Zusammenfassend, garantiert also diese Regel den Status innerhalb des Unternehmens, das Einkommen und die Meinungsäußerungsfreiheit des in Unternehmenorganisation arbeitenden Rechtsberaters.

Der im Arbeitsverhältnis stehende Rechtsberater vertritt die Organisation ohne besondere Vollmacht, aufgrund des Arbeitsverhältnisses — zwecks Ausweisleistung vor den Gerichten soll der schon erwähnte Rechtsberatersausweis vorgezeigt werden.

b) Die zweite, schon für traditionell ansehbare Form ist das Rechtsberatersbüro. Laut der Gesetzesverordnung kann ein zur Gründung eines Unternehmens berechtigtes Organ (im allgemeinen sind solche Organe die Ministerien und die Räte) oder können gemeinsam mehrere Wirtschaftsorgane ein Rechtsberatersbüro ins Leben rufen. Das Rechtsberatersbüro ist eine juristische Person. Das Rechtsberatersbüro versieht die mit den, in seiner Satzung oder Geschäftsordnung bestimmten Organisationen zusammenhängende rechtliche Tätigkeit.

In der Praxis haben die Rechtsbüros besonders im Genossenschaftensektor eine große Bedeutung. Die meisten Genossenschaften haben nach ihrer Gründung mit kleinem Bestand und unter bescheidenen Umständen gearbeitet und es schien garnicht gerechtfertigt zu sein, bei jeder Genossenschaft einen selbständigen Rechtsberater anzustellen. Es erwies sich aber zweckmäßig, daß mehrere, zu selbtem Fach gehörige Genossenschaften ein gemeinsames Büro ins Leben rufen; so wurden z.B. gemeinsame Büros der auf demselben Gebiet, im Eisenindustrie- oder Chemieindustriesektor tätigen Genossenschaften ins Leben gerufen. Aus diesem zentralen Büro ausgehend besuchen die Rechtsberater die Genossenschaften. Im Genossenschaftensektor hat sich diese Form als erfolgreich bewährt und verstärkt, da sie eine gewisse Spezialisierung, die zweckmäßige Verteilung der Arbeit ermöglicht — im Falle eines fähigen Büroleiters sogar in solcher Weise, daß die Rechtsberater sich nicht zu sehr von den vertretenen Genossenschaften entfernen.

c) Die dritte Organisationsform, in welcher gemäß der neuen Gesetzesverordnung der Rechtsberater arbeiten kann, ist das Rechtsberaterskollegium. Dieses ist eine neue Form, welche bis jetzt garnicht existierte, und mit ihrer Schaffung die neue Rechtsregel die früheren Möglichkeiten bereichert. Gemäß der ministerialen Motivierung erfüllt das Zustandbringen dieser neuen Form einen doppelten Zweck: einerseits kann diese Organisation die Rechtssachen der wirtschaftlichen Arbeitsgemeinschaften, der zivilrechtlichen Gesellschaften, der Kleinunternehmungen, der kleinen Genossenschaften (d. h. der seit 1981 ins Leben gerufenen neuen Wirtschaftsformen), sowie jedes solchen Organs besorgen, bei welchen die Anstellung eines selbständigen Rechtsberaters nicht nötig und auch nicht rentabel wäre. Andererseits kann die Erschaffung dieser Form zu einer sich nach den Bedürfnissen des Wirtschaftslebens richtenden Spezialisierung führen.

Die Praxis beweist diese doppelte Zielsetzung in beiden Hinsichten. Einerseits handelt es sich darum, daß für die Kleinunternehmungen die Anstellung eines selbständigen Rechtsberaters in der Mehrzahl der Fälle einen unerträglichen Luxus bedeuten würde, obwohl vom Standpunkt ihrer Tätigkeit aus die Kenntnis desselben Rechtsmaterials und die Bewandertheit darin, wie bei den Unternehmen, erforderlich sind. Für diese Kleinunternehmungen ist die einzige Möglichkeit, ein Rechtsberaterskollegium entweder fallweise, oder mit ständigem Charakter zu beauftragen. Andererseits ist es auch wahr, daß die Inanspruchnahme eines Kollegiums fallweise auch solches Unternehmen benötigen kann, welches einen eigenen Rechtsberater hat. Es gibt nämlich viele Unternehmen in Ungarn, welche nur einen Rechtsberater haben, der in den bei dem Unternehmen regelmäßig vorkommenden Sachen bewandert ist, in solchen speziellen Fragen aber unvorbereitet ist, welche nur gelegentlich, selten vorkommen, wie z.B. die Ausarbeitung eines Gesellschaftsvertrags, oder eine spezielle gewerbliche Rechtsschutzsache, usw. Ein Beweggrund zur Beauftragung eines Kollegiums kann aber auch eine beachtlich bedeutende oder besonders verwickelte Rechtssache sein. All dies ist aber nur dann wahr, wenn in dem Kollegium Rechtsberater mit anerkannter Fachkenntnis bzw. auf einem bestimmten Fachbereich als Spezialist anerkannte Rechtsberater arbeiten. Das Rechtsberaterskollegium ist also nicht nur eine Alternative dem bei dem Unternehmen im Arbeitsverhältnis arbeitenden Rechtsberater gegenüber, sondern daneben als Ergänzungstätigkeit, bzw. Möglichkeit zur Verfügung steht. Ein entscheidender Unterschied im Vergleich mit dem unter b) erwähnten Rechtsbüro besteht darin, daß während das Rechtsbüro nur für die in seiner Satzung festgelegten Mitgliedsunternehmen ein Tätigkeit entfalten kann, das Rechtsberaterskollegium von jedem Unternehmen beauftragt werden kann.

Was nun die das Kollegium betreffende neue Bestimmung anbelangt, wurde diese augenscheinlich nach dem Modell der seit Jahrzehnten tätigen und gut bewährten Rechtsanwaltskollegien gefaßt. Laut § 9 der Gesetzesverordnung kann ein Rechtsberaterskollegium von wenigstens drei Rechtsberatern gebildet werden. Das Kollegium ist eine juristische Person, arbeitet gemäß seiner Satzung und Geschäftsordnung und wirtschaftet aus seinem Einkommen. Zu seiner Gründung ist es erforderlich, daß seine Satzung vom Justizministerium genehmigt werde. Über seine Tätigkeit übt das Justizministerium die Gesetzlichkeitsaufsicht aus.

Das Kollegialorgan des Kollegiums ist die Mitgliederversammlung, welche aus der Gesamtheit der Mitglieder besteht. Diese legt die Satzung und Geschäftsordnung fest, entscheidet in den Fragen von grundlegender Bedeutung, wie z.B. in der Frage der Aufnahme von Mitgliedern und der Aufhebung des

Mitgliedsverhältnisses, und ebenfalls die Mitgliederversammlung wählt den Leiter des Kollegiums. Die Disziplinarbefugnis über die Mitglieder ist ebenfalls von der Mitgliederversammlung ausgeübt.

Das Rechtsberaterskollegium ist also eine demokratisch gegründete und arbeitende, über Rechtspersönlichkeit verfügende Vereinigung, deren Aufsicht vom Justizministerium versehen ist und welche ihre Facharbeit für die auftraggebenden Unternehmen und über keine Rechtspersönlichkeit verfügende Kleinunternehmungen, für Handwerker und eine Wirtschaftstätigkeit entfaltende Privatpersonen aufgrund von Auftragsverträgen verrichtet.

Damit sind die rechtlichen Bedingungen und Rahmen zum Zustandekommen, zur Verbreitung der Rechtsberaterskollegien, zur Erhöhung ihrer Anzahl und ihres Ansehens gegeben. In welchem Maße und in welchem Tempo das in der Wirklichkeit stattfinden wird, hängt schon davon ab, welchen Eindruck sie mit ihrer Arbeit in der wirtschaftlichen Öffentlichkeit erwecken können.

4. Der Justitiar (Rechtsreferent)

Bei der Darlegung der Qualifikationsanforderungen bezüglich des Rechtsberaters wurde schon erwähnt, daß er vor der Ablegung der Fachprüfung wenigstens zwei Jahre lang in der Praxis arbeiten soll. Die Möglichkeit dazu ergibt § 16 der Gesetzesverordnung, wenn sie — im wesentlichen mit den früheren Rechtsregeln übereinstimmend — über den Status des Justitiars verfügt.

Ein Justitiar kann ein Staatsbürger (— ausnahmsweise auch ein nicht ungarischer Staatsbürger —) vom unbestraften und unbescholtenen Vorleben sein, der sich eine Universitätsbildung an der juristischen Fakultät verschafft hat.

Der Justitiar steht im Arbeitsverhältnis und zwar nicht nur dann, wenn er bei einem Unternehmen, sondern auch wenn er in einem Rechtsberaterskollegium arbeitet. In diesem Falle ist er der Angestellte des Rechtsberaterskollegiums.

Gemäß der Gesetzesverordnung ist die Aufgabe des Justitiars die Erziehung der zur Verrichtung der Aufgaben des Rechtsberaters nötigen Fachkenntnisse — unter der Leitung und Aufsicht des Rechtsberaters — und die Unterstützung der Arbeit des Rechtsberaters. Diese Verfügung hebt zwar die Verpflichtung des Justitiars hervor, ist aber darin auch die dem Rechtsberater auferlegte Verpflichtung klar enthalten, daß er die Entwicklung des seiner Obhut anvertrauten Justitiars fördern soll. Es ist deshalb erwähnenswert, da seitens des Fachprüfungsausschusses oft Klagen über die schwache oder einseitige Vorbereitung der Justitiare laut werden. Diese nicht unbegründete Klage kann nur dadurch behoben werden, daß die Rechtsberater sich mit den Justitiaren noch gründlicher beschäftigen und sogar durch eine zeitweilige Versetzung zu einem anderen Unternehmen sich bewußt danach streben, daß die Justitiare in verschiedenartigen Sachgruppen sich eine Praxis verschaffen.

5. Interessenvertretung und Aufsicht

§ 17 der Gesetzesverordnung sagt aus, daß die „fachliche Interessenvertretung“ der Rechtsberater und Justitiare die Ungarische Juristenvereinigung besorgt. Nach dieser Deklaration gibt die Rechtsregel eine exemplifikative Anführung bezüglich der von der erwähnten Organisation zu erwartenden Tätigkeit, woraus es hervorgeht, daß die Interessenvertretung sich nicht nur auf die fachlichen, sondern in gewisser Hinsicht auch auf finanziellen Fragen eingeht. Die Ungarische Juristenvereinigung bringt nämlich nicht nur Stellungnahmen und Anträge bezüglich der Rechtsberater ein und organisiert nicht nur deren Postgradualausbildung, sondern beobachtet auch die Gestaltung der moralischen und materiellen Anerkennung der Tätigkeit der Rechtsberater.

Eine durchaus andere Frage ist die staatliche Aufsicht und Lenkung der Tätigkeit der Rechtsberater. Die Gesetzesverordnung macht dies einerseits zur Aufgabe des das den Rechtsberater anstellende

Unternehmen lenkenden Ministers, andererseits aber vertraut sie diese Aufgabe — in rechtspolitischer und methodologischer Hinsicht in Anbetracht aller Rechtsberater — dem Justizminister.

Im Zusammenhang mit dieser doppelten Verfügung soll man darauf hinweisen, daß in der Zukunft nur die Leitung des Justizministers für relevant angesehen werden kann. Es ist damit zu erklären, daß die Änderung des Organisationssystems der ungarischen Unternehmen in 1985—1986 stattfinden wird und die Mehrzahl der Unternehmen in solcher Selbstverwaltungsform arbeiten wird, über welche der Minister keine Aufsicht im alten Sinne des Wortes ausübt, sondern nur die Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit kontrolliert. Es ist also zu erwarten, daß die Rechtsberater vom Minister nur hinsichtlich der Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit des Unternehmens Direktive erhalten werden.

Infolge dieser Änderung wird die Aufsichts- und Lenkungsstätigkeit des Justizministers mehr betont, welche sich in der Ausgabe von Empfehlungen und Direktiven manifestieren wird. In der Verrichtung dieser Aufgaben wird der Minister vom Landeskomitee der Rechtsberater unterstützt. Das Komitee ist ein antragstellender, begutachtender und beratender Körper; sein Vorsitzende ist der Justizminister. Seine Mitglieder sind von dem Justizminister, ferner von den beteiligten Ministern und von den Leitern der Organe von Landeskompetenz und der zentralen Interessenvertretungsorgane delegierten Personen.

Das Landeskomitee der Rechtsberater — mit etwa 40 Mitgliedern — wurde am Ende 1983 tatsächlich gebildet und seitdem mehrere Sitzungen gehalten. Diese etwa 40 Mitglieder vertreten sozusagen das ganze ungarische Wirtschaftsleben, und infolge ihrer Erfahrungen und Übersicht scheinen tatsächlich dazu geeignet zu sein, den Justizminister in der Kodifikation zu unterstützen, andererseits in über den Anklang und praktische Wirkung der erlassenen Rechtsregeln zu informieren.

Die Neue Rechtsregel über die Rechtsberater mit den früheren Regeln vergleichend, kann man feststellen, daß diese eigentlich an dem gut bewährten Wege weitergeht, in der Form des Rechtsberaterskollegiums eine sich nützlich erweisende neue Institution geschaffen hat und die den Rechtsberaterstatus betreffenden Vorschrift teilweise mit den aktuellen Tendenzen der ungarischen Wirtschaftspolitik und teilweise mit den den anderen großen und verwandten Beruf, die Rechtsanwaltschaft betreffenden Regeln in Einklang gebracht hat. Ihre Erlassung wurde deshalb von den ungarischen Rechtsberatern mit Freude begrüßt.

J. Farkas

RECENSIONES

NIZSALOVSKY, E.: Studies of Law (*"The Fanatic of law"*)*

This volume contains the selected essays — the cross-section of the life-long work — of the outstanding Hungarian jurist, Endre *Nizsalovszky*, full member of the Hungarian Academy of Sciences, deceased in 1978; this literary genre, the essay as we learn from the Editors' Foreword had been the "favourite literary form" of the author, is particularly suitable for giving, in a relatively small volume of three hundred pages a comprehensive picture of the ample scholarly work of nearly five decades which Prof. Nizsalovszky left to next generations. His half a century long presence in Hungarian legal education, scholarship and legislation has proved to be abiding in different ways and in various senses; his activity as legislator-codifier is of course, necessarily, underpresented in a collection of legal essays. He could tell of himself (though he never did) what but a few persons can do that, in addition to the codification works of relatively smaller importance he participated in two codification works of the whole Hungarian civil (private) law: in the codification of the (abortive) Draft Civil Code of very high professional level in 1928, and a few decades later, he had a significant share in the codification and drafting of the final text of the Civil Code today in force. In the centre of his scholarly interest stood the most classic branch of the law having thousands years old tradition, the civil (private) law: in nearly all branches thereof he published not only essays of fundamental significance (most of them reproduced in this book) but also monographies, of course. He wrote extensively on commercial law as well as on the law of property, on the law of civil procedure, on

copyright law, on private international law; in the second half of his life, however, he turned with a special interest to the problems of family law and it is beyond doubt that in this field his work has remained fundamental at least for decades, if not longer, for any scholar in this field, including specialists abroad, due to his books and papers published in different languages. The same applies to his monography on the legal aspects of modern medical sciences and biology. Indeed, E. Nizsalovszky was among the first in the world legal scholarship to explore this exciting subject full of intricate legal and ethical questions with his characteristic profoundness of legal analysis. And we should still add that in addition to the main current of his research he could spare time and energy to deal thoroughly also with legal history (he published e.g. the letters of the XIX. century Hungarian statesman and political theoretician József Eötvös written to his friend László Szalay, another leading legal scholar of his time, as well as he was always attracted by the theoretical questions of the law, we can but agree with his outstanding pupils and editors of this book, who write in the Foreword of the volume that his oeuvre is a product of "maniac diligence and of unreserved devotion to the subject matter, proper to a really gifted scholar."

The most interesting question teaching perhaps the most lessons for a contemporary reader is indeed looking for the intellectual drive moving the work, i.e. the heritage to be learned from E. Nizsalovszky. Two essays written in the thirties, and reproduced in this book help to answer the question: Endre Nizsalovszky was apparently adherent of the *Inter-*

* Nizsalovszky E.: *Tanulmányok a jogról* (nyomdai kiadásra előkészítette: Mádl, F. — Peschka V.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1984. 307 p.

essenjurisprudenz and we have no reason to assume that in any later period of his life he would have changed — from methodological point of view — in any way this scholarly conviction. It is not a mere chance therefore that his essay on the *Interessenjurisprudenz* is one of the intellectually most exciting essays in the book which can be rightly understood as the *ars poetica* (or “*juridica*”) of the author and which indirectly affirms his methodological ideals firmly followed in the course of his entire scholarly activity. In a book-review, of course, it is impossible to go into a general discussion of the *Interessenjurisprudenz*, a tendency which as it is well known, developed in the last decades of the 19th century gaining ground primarily in the most particular field of Endre Nizsalovszky, viz. in private (civil) law. It cannot be denied at any rate that the *Interessenjurisprudenz* introduced contrary to the previous notion-analysing exegetical method, in a certain sense, a more “sociological” thinking and approach of law taking the social functions and effects of the law much more into consideration: the social needs to be satisfied in law, the deliberation of competing interests by the legislator, the interest protected was looked for in legal analysis, especially that of the institutions of private law. In this sense, this tendency — though remotely is closely connected with the later developed, definitely sociological theories or in the civil law, with the economic analysis of law. The great difference is, however, that the *Interessenjurisprudenz* — thus also Endre Nizsalovszky — took as a point of departure the positive law in force as investigated only its direct social context so far as it appeared in the positive law. Hence, the “interest-investigating” lawyer does not at all want to go beyond the limits of legal sphere, although he indicates these limits somewhat differently than the absolutely dogmatic approach. As a matter of course, there is no lawyer reflective to some measure, still less a legal scholar, who would not recognize that the positive law is serving the satisfaction, the self-assertion of definite social interests and demands: “in our heart’s core we all accept the ideas of *Interessenjurisprudenz*” — a famous German jurist once remarked. At the same time, and this is fairly characteristic again to the approach of Endre Nizsalovszky, this legal mentality does not want by far to remove or destroy the form of law, the intrinsic value of legal formulation of social interests, or in broader sense of social

relations, in general. Briefly formulated, the *Interessenjurisprudenz* is the theoretical formulation of the attitude of the enlightened lawyer dealing with positive law, reckoning with the direct social effects and forces of the law.

This circumstance explains how could Endre Nizsalovszky, together with some of his excellent contemporaries, go on with relatively easily with his scholarly activity after the huge social transformations which took place in Hungary in and after 1945. This is explained above all — certainly, from the point of view of the legal scholarship — by the fact that a scholar of positive law is actually the specialist of the legal form as such who, to some extent, looks upon the law as independent of its broader social content and context. There is no doubt (*that respect*) that the law in its entirety and its general effect can radically change without any particular change of the technics and formulation of positive law; and this is most obvious in the field of the civil law. This directly follows from the particularities of the legal form. The Marxist legal theory has proved long since that the law may be and can remain Law, just therefore because it comprises only a definitive part, a definitive aspect of the social conditions regulated by it, consequently the individual legal rule or legal institution can be qualified in respect of the totality of the society only through several mediations. Max Weber appropriately remarked that the law valid in his age would be compatible — theoretically — with social system of socialist type in Germany without changing a single letter thereof. This does not mean, of course, that with the change of the society the law would not also change, but only that the transformation of the society would appear in the law by accommodating itself to the fundamentals of the legal form. In this way, the scholar of positive law as a lawyer can follow the changes of society without any difficulty by following the transformation of positive law. (By the way, it is worth mentioning that the criticism of society based upon the law in force, is in fact a *contradictio in adiecto*, since the content of positive law is formed by the dominant conditions themselves.) Hence, if a legal scholar *scientist* comes — and necessarily comes — with the acknowledgement of the necessity of the legal form to the recognition of the binding force of law, then for him, as a lawyer, the analysis of the content appearing in the legal form remains. The social

content of the legal form, however, has played gradually a more and more significant rôle in the activity of Endre Nizsalovszky — in which among others, the effect of his younger colleagues, partly his pupils, played certainly a part; the acceptance of such stimulations is always the characteristic of an outstanding scholar. The study of the interaction of law and society is particularly obvious in his favourite legal field, the family law, which offers to such analysis ample opportunities which he indeed seized. His great monography on the family law is at the same time the social and historical outline of the legal institutions of family law. His essay entitled "Family law and of population policy" to be read in the book under review is an excellent *legal and social* analysis of the social questions of our days which furnishes a good instance of the analysis of possibilities and limits of law to change the society; in a

field which intervenes in the most intimate sphere of people by the means of legal publicity.

A brief review may not have the purpose to discuss extensively a collection of essays dealing with a wide range of topics aiming at an even approximate completeness. At any rate, those who work in legal scholarship today may sometimes feel strange the respect, omnipresent in the activity of Endre Nizsalovszky to law and its form; the reason surely is, among others that, contrary to E. Nizsalovszky's generation, contemporary lawyers approach the law, the jurisprudence with considerable more scruples; today, there are only a few people, if any, who are able to turn to the perhaps most ancient social science, with such a fanatic devotion and with such a profound conviction in the inherent value of law, as Endre Nizsalovszky did.

A. Bragyova

G. KATONA: *Beweismittel im 18.—19. Jahrhundert. Die Vorgeschichte der Kriminalistik in Ungarn.**

Die historische Bedingtheit der rechtlichen Erscheinungen und der diese ausdrückenden Institutionen kommt in ihrem gesellschaftlichen Inhalt zum Ausdruck. Das Verständnis dieser Erscheinungen bzw. der bei ihrem Entstehen determinierenden gesellschaftlichen Verhältnisse ist jedoch selbst auch ein historischer Prozeß. Aus all dem ist somit gegeben, daß die wissenschaftliche Erkenntnis historisch und gesellschaftlich bedingt ist, in der auch die Lage, die Anschauungen und sogar die methodische Grundeinstellung der erkennenden Person gesellschaftlich bestimmt sind. „Der zur wissenschaftlichen Wahrheit führende Weg ergibt sich aus ihrem Historismus“, also die besondere Bedeutung der Wissenschaftsgeschichte in der sozialistischen Rechtswissenschaft (in breiterem Sinne die Bedeutung der „Ideengeschichte“. Siehe die diesbezüglichen Darlegungen von Kálmán Kulcsár: *Historische Anschauungsweise in der Rechtswissenschaft des 20. Jahrhunderts* (ung.). *Állam- és Jogtudomány*, Band V. (1962) Nr. 3, S. 350—351). Treffend wird also in dem uns vorliegenden Werk die klassische Feststellung von Engels zitiert, daß es nicht ein einziges Wissen-

schaftsgebiet gibt, in dem es Sinn hätte, die angehäuften wissenschaftlichen Kenntnisse einfach zu verleugnen. (Siehe S. 12.) Der historiographische Ausblick vertieft notwendigerweise auf gleich welchem Gebiet der Wissenschaft das Verständnis der Gegenwart des entsprechenden Zweiges und bereichert unsere von dem zukünftigen Weg geschaffenen Vorstellungen mit neuen Farben.

Der Historismus der wissenschaftlichen Erkenntnis kann auf gleich welchem Gebiet des rechtlichen Denkens verfolgt werden. Die aktiven Vertreter der Rechtswissenschaft haben diese Möglichkeit im Laufe der vergangenen Zeit immer bewußter ergriffen. Die Erschließung des verwendbaren wissenschaftlichen Erbes, der progressiven Traditionen des ungarischen rechtlichen Denkens und viele andere wertvolle historiographische Bestrebungen sind auf diesem Wege an die Oberfläche gelangt. Ein besonderes Interesse verdienender Zug unseres wissenschaftlichen Lebens besteht darin, daß dieses zusammengesetzte Bestreben im Laufe des vergangenen Vierteljahrhunderts fast auf allen Gebieten der Rechtswissenschaft zu beobachten war. Das Streben nach Systeme-

* Bizonyítási eszközök a XVIII—XIX. században. A kriminalisztika magyarországi előzményei. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1977. 408 p.

matisierung der unerschlossenen Zusammenhänge der Entwicklung der ungarischen Rechtskultur durch die Wissenschaft ist also zu einer interdisziplinären Aufgabe geworden. Daraus ergibt sich auch, daß auf den unterschiedlichsten Gebieten der positiven bzw. der angewandten Rechtswissenschaft stetig Werke solcher Natur entstehen, welche auch für die Zweige zur Untersuchung der Rechtsentwicklung bleibende Werte enthalten. Die Arbeit von Géza Katona unter dem Titel „Beweismittel im 18.—19. Jahrhundert. (Die Vorgeschichte der Kriminalistik in Ungarn)“ kann mit Recht unter diese letzteren Werte eingereiht werden, ja nimmt unter diesen sogar einen hervorragenden Platz ein, da sie auch auf dem in engerem Sinne verstandenen Gebiet der rechtshistorischen Forschungen eine lückenfüllende Rolle einnimmt. Unsere durch Hajnik bzw. Vinkler und andere begründeten prozeßrechtsgeschichtlichen Forschungen haben zwar die Verwendung von umfangreichem Kenntnismaterial für die marxistische Rechtsgeschichte ermöglicht, in der Erschließung der Entwicklung der Strafprozeßrechtsgeschichte des 18.—19. Jahrhunderts bzw. der ungarischen Vorgeschichte der modernen Kriminalistik hat Géza Katona tiefgreifend die Lösung neuer Aufgaben übernommen und die erreichten Ergebnisse können in vieler Hinsicht die Mittel zum besseren Verständnis unserer Rechtsentwicklung der neueren Zeit sein.

Bei den ungarischen und internationalen Ergebnissen der in der letzten Zeit lebhafter gewordenen kriminalistischen Literatur ist die marxistische Wissenschaft durch beträchtliche Faktoren vertreten. Das vorliegende Werk läßt diesen Fortschritt gut spüren und trägt auch zur Bereicherung der erreichten Ergebnisse bei. Es wird hiermit verständlich, daß das Werk — neben den in ihm erkennbaren homogenen rechtshistorischen Werten — Träger der von den aktuellen Aufgaben des Strafprozeßrechtes bzw. der Kriminalistik angeregten Bestrebungen ist. Unser Autor drückt sich in ehrbarer Bescheidenheit so aus, daß der auch in seinen Maßen imposante historische Ausblick „im Interesse der Klärung der (historischen) Vorgeschichte der Kriminalistik und des Platzes im System der Strafwissenschaften“ erfolgt. (Siehe S. 30.) Dieses Streben schließt sich organisch an die neueren ungarischen Forschungen im Kreise des Prozeßbeweises an (siehe E. Cséka, J. Gödöny, I. Kertész,

T. Király, L. Nagy usw.) und diese werden vom Autor hauptsächlich durch die methodische Untersuchung der heimischen Rechtsentwicklung bereichert. Die historiographischen und rechtshistorischen Werte der unbedingt als aktuell zu bezeichnenden Aufgabe verdienen auch deshalb hervorgehoben zu werden.

Das auch im Titel des Werkes ausgedrückte grundlegende Bestreben des Autors stellt die Entwicklung der ungarischen Prozeßrechtsgeschichte im 18. und 19. Jahrhundert in den Vordergrund, aber — auf völlig verständliche Weise — kann dadurch die Aufgabe weder zeitlich noch räumlich starr abgegrenzt werden. Vom Gesichtspunkt der Wissenschaftsgeschichte der Beginn der Spezialisierung und auf dem Gebiet der ungarischen Prozeßrechtsgeschichte die verspätete bürgerliche Umgestaltung bzw. ihr Übergang zur Rechtsordnung liefern die Hauptforschungsrichtungen. Die analysierende Systematisierung des konkreten Tatsachenmaterials beinhaltet jedoch fast in jedem Fall auch die methodische Erschließung der Vorgeschichte. Gut vorbereitet und im Besitz entsprechender Mittel erforscht der Autor die inneren Entwicklungsgesetze der Prozeßrechtsgeschichte und konnte deshalb auch nicht bei der Darstellung der ungarischen spezifischen Verhältnisse verweilen. „Die Zeitgemäßheit der Untersuchungen“, schreibt der Autor, „kann nicht das Herausreißen einzelner Eigentümlichkeiten der aufgedeckten Erscheinungen aus ihrem organischen Zusammenhang bedeuten.“ Ein durch die konsequente Geltendmachung dieses Gedanken auch von methodischem Gesichtspunkt aus beachtenswertes Werk ist also aufgrund der Tätigkeit von Géza Katona entstanden, in dem die Entwicklungsgeschichte der Beweise im Strafprozeß eine weit über die im Titel aufgeführte räumliche und chronologische Abgrenzung hinausgehende methodische Erschließung erfahren hat. Neben dem beweisenden Vergleich der grundlegenden ungarischen Rechtsdenkmäler und der Archivquellen greift der Autor begründet auf die ungarischen und internationalen Ursprünge der Rechtspraxis des blühenden Feudalismus zurück. Die gleichzeitige Anwendung der maßgeblichen internationalen wissenschaftlichen Literatur sowie die breite Kenntnis der diesbezüglichen marxistischen Fachliteratur gestalten dieses Bestreben zu einem noch besser begründeten.

Im Laufe der Erschließung der bürgerlichen Rechtsordnung unseres Landes und der benachbarten Völker ist — wie das auch die Arbeit von Géza Katona gut nachweist — die Erscheinung häufig, daß sich ein Teil der Rechtsinstitute feudalen Ursprungs allmählich mit neuem Inhalt füllt. Noch häufiger ist weiterhin das historische Beispiel, wenn einzelne Elemente der die bürgerlichen Interessen ausdrückenden Rechtsverhältnisse (z.B. die Ausdrücke der Waren- und Marktverhältnisse) einen weit vor der revolutionären Umgestaltung geduldeten oder auch juristisch anerkannten Charakter angenommen haben und dementsprechende Institutionsformen sich auch zu entwickeln schienen. Die mit retrospektiver Methode erfolgende Identifizierung solcher Vorereignisse kann keinesfalls als modernisierendes Bestreben bezeichnet werden, denn dadurch wird ja gerade eines der grundlegenden Charakteristika der Vorgeschichte der verspäteten bürgerlichen Umgestaltung näher beleuchtet. Dieses wissenschaftlich begründete Streben steht im Vordergrund des die Regelung der rechtlichen Fragen der Strafprozeßuntersuchung bzw. die Entwicklung des Zeugen- bzw. gegenständlichen Beweises untersuchenden Werkes, dessen fast jede wesentliche Komponente einen vergleichenden Ausblick auf die bis ins frühe Mittelalter zurückreichenden ungarischen bzw. kontinentalen Verhältnisse enthält. (Siehe zum Beispiel die Kapitel zum Zeugenbeweis, zum gegenständlichen Beweis bzw. zur Anwendung des prozeßlichen Indiziums.) Das der Entwicklung der Beweismittel des Strafprozesses geweihte Werk deckt also die Charakteristika der verspäteten bürgerlichen Umgestaltung auf und liefert außer der Kriminalistik bzw. dem Prozeßrecht hauptsächlich der Rechtsgeschichtswissenschaft wertvolle Ergebnisse.

Die Arbeit regt auch in zahlreichen Fällen die Aufmerksamkeit der sich mit der Untersuchung der Rechtsentwicklung beruflich Beschäftigten zur Erkenntnis neuer Forschungsaufgaben an. So entfaltet sich im Laufe der Vorstellung der Rechtsregelung zur prozeßualen Untersuchung vor uns ein im prozeßrechtshistorischen Rahmen kein Ende nehmender Themenkreis. Gut veranschaulicht der

Autor, daß in der damaligen Zeit ein enger Zusammenhang zwischen der Nähe der gesellschaftlichen Umwandlung und der Regelung des Statthalterates bestand, jedoch lieferten weder die prozeßualen Garantien noch das Normensystem der Indiziumlehre den unterdrückten Schichten der damaligen Gesellschaft einen Schutz.

Die vom Autor mit sympathischer Berufung unternommene eingehende quellenerschließende Arbeit verdient also auch in engeren rechtsgeschichtswissenschaftlichen Kreisen unbedingte Anerkennung. Das mit großem Fleiß angehäuften Kenntnismaterial hat als Ergebnis der methodischen forschend-analysierenden Arbeit sowohl auf dem Gebiet der angewandten Rechtswissenschaft (der Kriminalistik), welches die erstrangige Berufung des Autors darstellt, als auch auf dem Gebiet der eigentlichen Rechtsgeschichtswissenschaften zahlreiche nützliche Kenntnisse geschaffen. Der Reichtum dieser Positiva wird auch durch die als Epiloge der Hauptkapitel sichtbaren Zusammenfassungen signalisiert (S. 387—393). Wir möchten auch deswegen den diesbezüglichen Interesse der Rechtsgeschichtsforschung Betonung verleihen. Die durch den Autor erfolgte gründliche Erschließung der prozeßualen Anwendung der Indizien liefert nämlich der methodischen Rechtsgeschichtsschreibung die Möglichkeit reichen Tatsachenmaterials und der Erfassung wichtiger gesellschaftspolitischer Zusammenhänge. Der besondere Wert der Analyse besteht darin, daß sie durch den Vergleich der bisher unaufgedeckten Rechtspraxis mit dem betroffenen normativen Rechtsmaterial Grundlage zum Zug historischer Konsequenzen liefert. Als Träger solcher ähnlicher Werte ist auch die im Kreis der Hilfsindizien (Adminicula) aufzufindende geschichtskritische Erschließung der Mittel zu betrachten. Es wäre freilich grundlos, vom Autoren Rechenschaft zu verlangen, warum er seine das Interesse erregende Analyse nicht auf die Gesamtheit der bürgerlichen Zeit erstreckt hat. Ich riskiere dennoch die Vermutung, daß zu einem späteren Zeitpunkt sicherlich vom Autor eine anspruchsvolle Analyse zu erwarten ist.

P. Horváth

VARIA

Conferences on economic law with the participation of scientists of the Federal Republic of Germany and Hungary

I.

Organized by the Economic Law Research Association—with the participation of the Max-Planck-Institut für ausländisches und Internationales Privatrecht of Hamburg, as co-institution—the first FRG—Hungary conference on economic law took place in Veszprém from October 3rd to 8th, 1983. The meeting was held in the site of the Academic Committee of Veszprém. The Hungarian delegation was headed by Gyula Eörsi, academician, Chairman of The Board of Directors of the Economic law Research Association, Rector of Eötvös-Loránd-University, whereas the delegation of the FRG was led by Professor E. J. Mestmäcker and Professor U. Drobnig, directors of the Max-Planck-Institut. In addition to the lecturers, on the conference there participated J. Thieme, editor of *Rabels-Zeitschrift*, too, moreover, the Supreme Court of Hungary, the Hungarian Chamber of Commerce, the Academic Committee of Veszprém, as well, as the Faculties of Law of several universities were also represented. The delegations prepared national reports to seven subject matters. In the following the contents of these and the questions discussed will be summarized.

1. In the subject matter of "Questions of the economic constitutional law" the conference discussed the reports of W. Veelken (Hamburg) and O. Bihari, academician (the lecture of O. Bihari was held—due to the decease of the author—by A. Ádám, professor of the Janus-Pannonius-University of Pécs). The German report outlined the theoretical disputes on the concept of the economic constitutional law and summarized the fundamental principles of the said legal field, whereas the Hungarian national report dealt primarily with the

representation of the questions of the economy on a constitutional level, also treating the development of the socialist positive solutions connected with the subject matter.

The lectures were followed by an active discussion of the participants. The contributions were connected especially with the following three main subject matters:

- The concept and the forms of realization of the economic constitution;
- the connection between fundamental rights and the economic constitution;
- the guarantees and the tendencies of development of the realization of economic constitutionalism.

Concerning the first question the contributions (N. Horn, C. Ott, E. J. Mestmäcker, W. Möschel, F. Mádl and T. Sárközy) and the reflections of the lecturers showed, that economic constitution might be spoken of in at least four senses. The first theoretically conceivable approach is not found in the legal systems of any of the investigated states, namely, that the fundamental legal provisions relating to the economy would be contained in an independent charter, in an economic constitution, separated from the constitution. In the lack thereof, the concept and the contents of the economic constitution become a problem of interpretation. The speakers stated in perfect harmony that a distinction should be made between the theoretical and the positive-law contents of the economic constitution. The theoretical components of the economic constitution are created by the fundamental views relating to the character of the economic arrangements of the society (and continually varying with its changes) concerning the property bases, the structure and the order of

functioning of the national economy. The economic constitution in a positive-law sense may be understood in a broader and a narrower sense, as well. In a broader sense, the economic constitution of a country contains the fundamental provisions of the constitution and other legal rules relating to the essential elements of the economy. At the same time, the economic constitution in a narrower sense is formed exclusively by the rules relating to the economy of the constitution itself.

The lectures mansidedly evaluated the provisions relating to the economy of the Grundgesetz of the FRG and those of the Hungarian constitution, moreover, they rendered perceptible the trends of development by the introduction of some historical precedents. The Hungarian report, made by O. Bihari, summarized in four items the subject matters in which the regulations concerning the economy of the Hungarian constitution should be extended, whereas A. Ádám completed these by further two ones (the principles of the self-administration of economic constitution of the FRG, that its provisions of the frameworks of the freedom of business undertakings of private persons, co-operatives and state enterprises).

Speaking about the connection of the fundamental rights and the economic constitution, the German participants of the conference stressed energetically that it is a characteristic feature of the economic constitution of the FRG, that its provisions were based on certain fundamental rights and were delimited by them. The Hungarian constitution also determines the relation between several fundamental rights (e.g. the right to work) or obligations (e.g. the obligation to support and to protect the social property) and the national economy, in addition, however, it points out several particular features of the socialist economy, too (e.g. the social ownership on the fundamental means of production, the planned economy, etc.). The Hungarian participants of the conference expressed nearly unanimously the opinion that it would be opportune to complete, and to improve, respectively, the provisions of the Hungarian constitution concerning the economy both in the range of fundamental rights and of the general principles of the socialist economy.

In addition to the introduction of the guarantees institutionalized in the FRG of the economic constitutionalism, the German participants of the

conference took keen interest in the contents and the guarantees of the Hungarian economic constitutionalism. A. Ádám expounded that the 1972 reform of the Hungarian constitution created the organizational and the competence conditions of the control and the protection of constitutionality: the enforcement of these rights falls within the competence partly of the Parliament and partly of the Presidential Council. At the same time, it may be explained by the interests of the society in the realization of the constitution as completely as possible that the parliamentary debate and the enactment of the draft bill which will serve the regulation of the procedural order of the practice of the control and the protection of constitution may be expected in the near future. (The law on the establishment of a National Council of Constitutional Law stepped into force subsequently.)

2. The legal status of the corporate system to safeguard the interests of enterprises was dealt with by professor C. Ott (Hannover) and I. Szász (Head of department in the Ministry of Foreign Trade). In his lecture C. Ott strived primarily to outline the diversity of the economic corporate organizations of various types and magnitudes and of the mechanism of their political-legal influence, introducing in addition to the corporate organizations of enterprises in the narrower sense of the word, the legal status of the associations, trade unions and the organizations of consumer protection in the FRG, too. The Hungarian report treated the construction, tasks and authorities of the Chamber of Commerce and the perspectives of the corporate system of enterprises.

In the discussion several speakers touched upon the connection between the corporate systems of enterprises and the legislation, with special respect to the problem of the extent to what it would be justified in this field to provide for the rights of influencing or veto to the above-mentioned organizations, i.e. to legalize and regulate the informally everywhere existing "lobby". In the uniform opinion of the speakers solutions should be looked for through which the interests of the factors of economy could be directly realized on the level of decision-making. In this connection both the German and Hungarian participants emphasized the importance of the representativity of the corporate system, i.e. the requirement that all organizational components of the economy should

have proportional possibilities therein. Especially in the respect of the Hungarian Chamber of Commerce, a lively interest followed the question, which interests were represented and confronted by the Chamber of Commerce (participation of small and large enterprises, co-operatives, small undertakings, etc.) and to what an extent were these interests confronted with the interests of the economic management in the course of the operation of the Chamber of Commerce. Hungarian speakers pointed to the fact that the Chamber of Commerce as a corporate organization of the enterprises would become stronger to the extent the independence of the enterprises increased (I. Szász, S. Vida). The question was also raised in the discussion (P. Behrens) to what an extent had the corporate organizations of enterprises their own bureaucratic "apparatus" interests being separated from those of the represented enterprises. Considering the topic, the financing methods and the character of state control exercised over the corporate organization play also a part. In consideration thereof S. Vida spoke about the legal status of the co-workers of the Hungarian Chamber of Commerce, as well, as about the finances of the Chamber of Commerce, whereas T. Sárközy expressed his opinion that the placing of the Chamber of Commerce under the supervision of the Presidential Council would offer more favourable perspectives in respect of the performance of its representative function.

3. In the subject matter on the "Legal status of the enterprise dominating the market" professor W. Möschel (Tübingen) and I. Vörös (chief research officer in the institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences) delivered a lecture each. The German report treated with a remarkable thoroughness the relative regulations of the cartel law of the FRG revealing, in addition to their theoretical foundations, also the tendencies of the practice. The lecturer paid considerable attention to the amendment of the law of the FRG against restraints of trade (GWB) which strove among others after the increase of the efficiency of regulation just in the field in question. The paper of I. Vörös approached the problem necessarily in a broader manner, since the necessity of the regulation of this question came up in Hungary only quite recently and at present the definition of the conception of the regulation, the

development of the legal frameworks were the most significant tasks. This was the reason of the fact that the Hungarian report offered a cross-section not only of the competition law but of the socialist perspectives of economic competition, too. (The new Hungarian law on the prohibition of unfair economic activities was enacted and stepped into force subsequently.)

The two lectures were followed by a lively and substantial discussion in which all participants of the conference contributed. Due to the divergence of the pronounced opinions, as well, as to the complexity of the investigated questions only the main items of the discussion can be summarized here: the applicability of the institution of economic competition under socialist conditions, the theoretical concepts connected therewith and their realization in the practice; the possibility and the necessity of the legal regulation of economic competition under socialist conditions, the theoretical concepts connected therewith and their reconnection with market conducts motivated and not motivated by the competition; the conceptual definition and the interpretation of the enterprise dominating the market; ideas on the future Hungarian regulation of the legal status of enterprises dominating the market (obligation to conclude a contract, the prohibition of discrimination, etc.); the relation of the Hungarian economic reform and economic decentralization to the effective significance of the competition law. Although the opinions of the Hungarian speakers differed concerning the actual role of the economic competition in Hungary, the participants of the discussion agreed, that in the framework of the competition more considerable possibilities are offered for the realization of economic efficiency and in this process the development of an up-to-date model of legal regulation is absolutely necessary.

4. The lecture of T. Sárközy (university professor, Karl-Marx-University of Economics) on the development of company law strove primarily after the introduction of the positive legal forms developed after 1968. On the other hand, P. Behrens (Hamburg) dealt rather with the theoretical problems of the subject matter in his lecture. This fact influenced also the development of the contributions and the discussion.

In the discussion the German speakers energetically emphasized the constitutional law

bases of company law, its connections to the economic constitution — this being especially worth mentioning because the question of economic associations appeared in Hungary exclusively as a problem of civil law until now. Several speakers of the delegation of the FRG (E. J. Mestmäcker, N. Horn and W. Möschel) discussed the justification of the contractual or actual concern, taking into consideration that in the Federal Republic of Germany the states of trust-law dependence developed mainly on a company-law basis.

With the Hungarian participants of the conference — primarily F. Mádl — interest was brought about by the section of the report of P. Behrens dealing with the transformation and the mixing of the association types, since similar tendencies might be observed also in Hungary. As for the possibilities of comparison the opinions differed. T. Sárközy emphasized that not identical qualities were here the matter: while in the capitalist legal system the company law was the basic pillar of the economic law, in Hungary — in spite of an indisputable development — the associations of the enterprises were only marginal in addition to the state enterprises and the co-operatives. Moreover, Hungarian company law is characterized by the marked distinction between associations of citizens and enterprises, as well as between associations of legal entities and not legal entities — this fact was criticized by several Hungarian speakers in the discussion. The question of the further development of the company law was also discussed by the Hungarian delegation. F. Mádl urged on the revivification in Hungary of the traditional commercial association forms, taking into consideration also the international aspects, whereas T. Sárközy held this a real alternative only in the case if the legal forms of state enterprises would be also essentially modified simultaneously.

The participants of the discussion stated that the phenomena introduced by P. Behrens as new results of the company law — the formation of concerns, the differentiation according to the size of the companies, the participation of employees and the pluralism of interests — were characteristic for the time being primarily of the enterprises of the state sector and their irradiation to the economic associations could be expected only in the next phase of the development.

5. In the subject matter concerning "Mixed companies" the conference deliberated the papers

of F. Mádl (university professor, Eötvös-Loránd-University) and Ch. Jessel-Holst (Hamburg). The Hungarian lecture concentrated primarily on the introduction of the national positive-law regulation of mixed companies and on the perspectives of the further development, whereas the German lecture dealt particularly with the problems of legal regulation and the practice of mixed companies in the relation of the FRG and the socialist countries. The discussion following the lectures touched upon several questions.

Both parties emphasized at first the necessity of a more extensive application of the mixed company form. In the opinion of several speakers the simplification of the granting procedure, the generalization of a normative system in Hungary could intensify the efficient co-operation in the said form. A similarly important condition of development would be an up-to-date company law. The temporary lack thereof might be extenuated by association contracts and statutes as complete as possible — especially in case of the application of the limited liability company form, where the autonomy of statutes (*Satzungsautonomie*) is the most powerful.

In construing a modern company law two alternatives are possible according to the speakers in the discussion. One of them is the conception of the uniform company law which would relate both to the associations established with foreign partners and to the entirely national associations (this solution gets across — with special contract-law methods — in Yugoslavia). The other solution would be the maintenance of the present Hungarian situation i.e. the application of the traditional forms — the share companies and the limited liability companies — for the purpose of mixed companies. These forms are known in the international practice, especially in countries from which the Hungarian foreign economic policy expects the investment capacity. At the same time, this alternative creates a certain legal dualism — a new *ius peregrini*. F. Mádl pronounced repeatedly his opinion according to which an alteration on the merits in the said drawback of the above-mentioned solution could be made on the theoretical condition that the share company and the limited liability company would become part, moreover, a dominant factor of the internal enterprise forms (especially association forms), i.e. if the internal economic units would be transformed into such forms. In the association sphere — emphasized one of the speakers — a

certain unification tendency is not only desirable but also possible, though only with a perspective character. The "special law" of mixed companies should be in the meantime modernized since an association practice of greater volume is not very likely conceivable without it.

In this discussion the general allowance of foreign majority as the instrument of rendering attractive the capital investment came also up. The Hungarian speakers emphasized that the property-right restrictions are hardly justified since the socialist character of the relations of production should be contemplated and maintained on a sectoral (national economic) and not on an enterprise level. Upon such considerations, the 49 per cent limit has been already exceeded in several socialist countries.

In connection with the mixed companies and the national economic planning the delegation of the FRG propounded that the mixed companies would mean possibly a certain enclave in the national economic (and especially in the planning) mechanism which could result in numerous disfunctions even if the mixed companies could not receive plan directions even in such countries where such a system exists (Rumania). The Hungarian participants tried to resolve this misgiving by emphasizing the fundamental principles of the planned market regulating mechanism being unknown in several respects for the German participants. They pointed to the fact that in the given economic environment the principle of "régime national" applies also to the mixed companies (they can also receive credits or foreign-trade authorization), whereas the associations of free customs areas enjoy a nearly complete exemption from the foreign trade, foreign exchange, etc. rules decisive for the domestic companies.

The foreign propensity for investment would be presumably considerably increased if in the inter-state trade or co-operation agreements or in separate bilateral agreements Hungary would express the protection of foreign investments (pecuniary contribution) also on an international public law level as already done by some socialist countries and as it appears anyway in the internal law. Several speakers emphasized that the inter-state protection forms are of great significance in this field: the state investment protection (insurance) system of the capital-exporting countries comes across in accordance therewith. The greater publicity and

security developing in this way may become in the long run a decisive element of the more considerable progress appearing desirable in form of mixed companies.

6. In the subject matter of the "Law of the general conditions of contract" P. Takáts (chief research officer, Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences) delivered a lecture dealing with the special principles of the legal regulation of standard contracts on the strength of the Hungarian development of law. The lecturer was of the opinion that the standard contracts were new phenomena of the historical development of the contract as a legal institution, which therefore could not be apprehended in an adequate manner by the traditional principles of contract. The paper of J. Basedow (Hamburg), on the other hand, analyzed from an economic and legal point of view the judicial control of the contents of the general conditions and the standard contracts, moreover, — applying also the methods of "economic analysis of law" — he investigated the economic and the legal functions of the general conditions, too.

In the discussion W. Möschel was the first speaker, criticizing the methodical approach of the report of the German lecturer: he thought that the "instrumentalization" of freedom of contract on the basis of "economic analysis" was unacceptable, being identical with the contestation of the basic principle. A debate developed among the members of the German delegation on the evaluation of "economic analysis" (speakers were N. Horn, U. Drobnig). By reason thereof it may be stated that the participants of the conference considered the "economic analysis" a useful but by no means an exclusive research method, the application of which might be especially justified in the given subject matter.

The question was also discussed that what could be considered the most significant theoretical problem of the general conditions of contract. As against the seemingly majority opinion, according to which first of all the control of the contents of contract should be mentioned here, J. Thieme and P. Takáts expressed their opinion that the most significant theoretical question of standard contracts was the formation of contract with the use of the general conditions. The dispute was not finished after all in this subject matter: it may be, however,

stated that according to the attitude of several speakers it would be justified to extend the control of the contents of contract beyond the range of standard contracts to all unequal contractual situations.

The members of the German delegation displayed a great interest in the positive legal regulation of the general conditions of contract and standard contracts in Hungary. G. Kálmán made known the relative orientation (GK 37) issued by the Economic Council of the Supreme Court in the spring of 1983, then F. Mádl and P. Takáts gave answers to the questions of P. Behrens and U. Drobnič concerning the connections of the Hungarian regulation to the private international law, the possibility of impugment by a class action of general conditions laid down on the basis of a preliminary mutual agreement, as well, as the interpretation of undue unreciprocal advantage, the legal concept relevant in the judicial control of standard terms. A. Harmathy valued in his contribution the Hungarian legal provisions relating to the general conditions of contract. He called the attention to the fact that the provisions of Article 209 of the Civil Code, having been criticized by several speakers reflected a legislative conception which laid greater stress upon the aspects of consumer protection than upon those of economic efficiency. As compared therewith, the indisputable deficiencies can be traced back rather to the lack of experience relating to the subject matter — Article 209 of the Hungarian Civil Code aroused great interest in the socialist countries where the legal theorists regarded the Hungarian solution often as a model to be followed.

7. The conference was closed with the liberation of the subject matter of "Long-term contractual relations". The lecturers, namely professor N. Horn (Bielefeld) and A. Harmathy (university professor, head of department in the Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences), emphasized the functions of long-term contractual relations in the economic life and treated the effect of changes in the relations on the contracts, as well, as the solutions developed in the practice.

In the discussion the speakers dealt with two subjects. The first of them was the importance and effective significance of the long-term contracts in the Hungarian system of economic management (P.

Behrens, F. Mádl and P. Takáts). From the contributions and the reflection of A. Harmathy the opinion consolidated that although the long-term contract could not fill the part generally expected, its significance was all the same much more considerable than presumed by the legal public opinion. In particular fields—such as the inland contractual relations of foreign trade companies—the long-term contracts are quite frequent.

The other question discussed by the conference was the method of the legal regulation of long-term contractual relations. In the opinion of T. Sárközy the particularities of the long-term contracts would justify the acknowledgement of these contracts as independent contract types and their separate regulation in the special part of the contract law. The opposite view seeming to be in the majority in the discussion emphasized that in this range some rules expressing the specialities of the continuous contractual relations should be necessarily formulated only in the general part of the contract law—the establishment of an independent contract type would have no basis (N. Horn, A. Harmathy).

II.

The second conference on economic law between scientists of the FRG and Hungary took place in Schloss Ringberg, near to Munich, from October 22nd to 25th, 1984. The event was the result of several years' co-operation that developed between the Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences and the Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht of Hamburg.

In accordance with the practice evolved on the first conference in the autumn of 1983 the previously defined subject matters were investigated by a Hungarian and a German participant, each. The agenda of the conference was divided into three groups: the investigation of the questions of private international law, that of the questions of internal economic law, as well, as that of the legal questions of the foreign economy.

1. To the first subject matter L. Vékás (professor, Eötvös-Loránd-University, Budapest) prepared a lecture in which he outlined the development and the present state of the theoretical dispute evolved on the question of imperative norms as

applicable law. The paper exposed the problem in detail (e.g. foreign cartel-law norms, the regulation of export and import, the granting procedures), then he critically analyzed the relative basic views of the professional literature in the FRG.

Prof. U. Drobnig (Hamburg) elaborated a report to the same subject matter. His lecture was divided into three parts: first, he offered general remarks on the problem of the nature of the so-called Eingriffsnorm, as a legal phenomenon being the subject matter of the report and on the delimitation of these norms from other legal norms. In the second part he investigated the interest-analyzing theories developed in the private international law theory of the United States from the point of view of the starting points they can offer, or whether they can offer starting points for the approach of the continental attitude at all. In the last part of the lecture he dealt with positive legal questions. He surveyed the application field of the domestic imperative rules, then the analysis of foreign Eingriffsnorms followed. In this range, the questions of the *lex obligationis* of the contract, those of the method of special connection, and their combination, as well as the effective consideration of the law governing the contract should be stressed. In the discussion following the lectures the expansion of the private international law with constitutional law elements, and with the scale of value carried by them, respectively, and the relation of traditional frameworks of the private international law were stressed.

2. The economic law part of the conference was opened by the reports of Prof. T. Sárközy and V. Emmerich (Bayreuth). T. Sárközy dealt with the development of the legal status of state enterprises and with the legal relations of the more significant changes being in progress in this connection, emphasizing the jurisprudential problems of the introduction of the three enterprise types from the next year. V. Emmerich analyzed the legal status of the public enterprises in the German Federal Republic. By that not only the public utility works are meant, but all companies being fully or only partly state properties — see e.g. the share of the state in the Volkswagen AG. These companies are namely much less profit-interested and this fact causes problems for the market economy, based on the competition. After the outline of the types of enterprises the report dealt with the economic

constitutional law bases, the constitutional relations and the competition law status of the public enterprises, stressing that as for the legal status, certain special rules of conduct should always be prescribed for these companies, to render possible their integration into the order of market economy.

The discussion took a more general direction in connection with the further development of the Hungarian system of economic management and surveyed the entirety of the legal relations of the reform. In respect of the public enterprises in the FRG the fact became evident that their legal status and functioning, as well as those of the Hungarian public utility works had several similar aspects (e.g. the authority-like action resulting from the monopolistic position, etc.).

In the framework of this subject matter the fundamental principles and some significant provisions of the recently enacted Hungarian competition law, the Act No. IV of 1984 on the prohibition of unfair economic activities were outlined by I. Vörös. In the discussion interest was shown in the question how this highly significant law would be reduced to the practice.

3. The economic law questions were completed by the investigation of foreign trade law questions — here, only the analysis of the Hungarian foreign trade law was discussed, but in two directions: in the CMEA relation and in the East-West trade relation. The first aspect was analyzed in the report of E. Lontai (university professor, head of department in the Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest) offering a survey, striving after completeness, on the legal mechanism of the CMEA, as well as on the problems concerning its functioning, where the questions of the relation and the harmonization of the inter-state and the inter-enterprise co-operation and the further development of the contractual system were stressed in the discussion displaying a keen interest with special respect to the CMEA General Conditions of Delivery.

The legal questions of East-West trade were outlined in the report of F. Mádl. In the introduction he pointed to the legal-branch problems of this legal field, to the diversity of the denominations in this respect. The paper surveyed the civil-law, the administrative law and the constitutional-law questions of the foreign economy according to a complex attitude. Following the premises of

economic policy and legal policy, the legal problems appearing on an inter-state level were analyzed, then, the internal constitutional-organizational questions were investigated with special respect to the provisions of the foreign trade law. The lecturer treated the new trends of the development on enterprise level of the foreign trade and, finally, he expounded the proposals concerning the improvement of the inland and foreign economic and legal condition systems of the establishment of more advantageous foreign economic conditions. In the discussion the German participants of the conference were interested primarily in the question whether the fact that the enterprises of Hungary have to work under two, essentially different economic and legal condition systems, caused problems in their foreign economic activities. The two reports served as suitable bases for the deliberation of the question.

4. The last subject matter of the conference was the question of the so-called planning liability. On this question M. Bauer (chief legal adviser, Budapest) and T. Sándor (research officer, Institute of Administrative and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences) reported first, dealing with the development of the domestic legal estimation of the plan, with the relation of the plan and the contract, on the one hand, and surveying the general rules of liability, on the other hand. The comments on the legal nature of the plan surveyed the development of this problem from the beginning of the fifties, through the introduction of the economic reform in 1968, until today, including the expounding of the fate of plan contracts introduced in 1959 by the Civil Code. In the field of the legal rules on liability the authors commented upon the responsibility for the breach of civil law contracts, in connection with the fact that the previous close relation between the plan and the contract came to an end. The closing part of the report dealt with the notion of unfair profits and with the institution of economic fine.

W. Brohm (Konstanz) expounded a problem very interesting from the point of view of the

Hungarian experiments of economic management. He gave a summary of the endeavours appearing in the West-German jurisprudence and judicial practice which urged the compensation for the damages of citizens occurring as the consequence of administrative legal acts of different levels. The town and village planning measures, other decisions of settlement policy and various planning acts bring about sometimes such decisions of citizens which have considerable financial consequences: they effect investments, set up shops, etc. The possible change (modification, retraction, etc.) of the administrative act stimulating expenditures transform the costs of the citizens into damage and in the majority of cases no institutionalized legal means and procedures are available for the compensation of pecuniary losses incurred in this way. Losses may occur in a similar manner as a consequence of administrative acts serving certain purposes of economic policy (let us say: functioning as economic regulator). Reduction of duties, endowments e.g. may also call into being business undertakings and economic investments and if the act containing the said economic regulator would be retracted after a period shorter, than originally promised, the investment of the citizen may end therefore with a deficit, the citizen may suffer a loss.

The lecturer illustrated his chain of thoughts with descriptive examples and with the states of facts of already judged legal cases and presented an enlightening picture of attempts of the judicial practice supported also by the science; of the attempt how it is possible to find ways and means for letting repair damages of such character even in the lack of a comprehensive regulation by the law. The idea of the participating Hungarian jurist was perhaps not too bold: it is questionable whether the losses suffered by the economic organizations due to the frequent modifications of the economic regulators in Hungary should remain with the enterprises, co-operatives, relying on these regulators, in a justified manner.

P. Takáts — I. Vörös

INTERNATIONALIA

SAMUELS, WARREN J.—SCHMID, A. ALLAN: *Law and Economics*. Kluwer—Nijhoff, Boston—The Hague, 1981. 268 p.

The essays to be found in this volume introduce the present institutionalist approach to the economic role of the state administration. The main purpose thereof is quite simply to make understand the correlation of the means of economy and of law, the operation of legal institutions affecting economy understood. The stress is laid on the positive description and understanding since the volume wants to make the reader understand the operation of the present western economic life without myths.

The institutionalist tradition of tackling with these questions looks back to the activity of Henry C. Adams in economics and to that of Richard T. Ely concerning property rights, and contracts. This was continued by the monumental work of John R. Commons studying in an analytical and historical way the legal bases of the capitalism. It is not accidental that many of the outstanding economists of our age—among others John Kenneth Galbraith, Robert Heilbroner and others—realized that the correlations of the economy and the law are reflected also in the institutional system.

The first part of the volume contains analyses of theoretical character which introduce partly the fundamental variants of the institutions, partly identify the groups of phenomena completing each other while being dependent on each other, the economic and legal aspects of the efforts made for the maximum provision for equilibrium.

The second part deals with the performances of the alternative institutions and with the institutionalist theory relating thereto.

The third part treats the interrelations of legal and economic processes by means of illustrative examples of concrete cases. In the course of this it

analyzes the problems of the allocation of economic sources, and the process of decision-making.

In the fourth part the volume deals with the problems of an economy directed also by ecological considerations which render possible for the human being to live in convenient symbiosis with his physical environment. Social sciences have neglected the legal aspects of these questions until now—points out the paper.

In the next part the authors introduce the theoretical and practical problems of the regulation, and in this range they deal with the relations of legal decisions and planning decisions, the analysis of the evaluation of performances and the relation between efficiency and entitlements.

Thereupon, the book presents the analysis of effects on the institutions. In the sixth part the institutional alternatives coming up as regards the solution of administrative problems of the agricultural development programs are treated.

The seventh part discusses the questions of the efficiency of the participation of citizens in the work of the courts, the differences in this respect between particular courts and describes a model of performance of a court. It deals with the possibilities of limiting the medical expenses by empirically applying the institutionalist model.

The volume investigates the alternatives of the regulation and of the lack of regulation in concrete cases and deals with the criteria of optimum legal regulation. The work is useful both for the theoreticians dealing with the problems of economics and law and for the economists expounding the practical questions of the economic reform.

M. Udvaros

PITT, D. C.—SMITH, B. C.: *Governmental departments*. Routledge and Kegan Paul Ltd. London, 1981. 139 p.

The authors have been lecturing the theory of administration, combined with organizational analysis for several years. It seemed to them paradoxical that in Great Britain just the most important governmental departments are especially neglected by the experts of the organizational analysis. The volume tries to apply the conceptions of the organizational analysis in connection with a group of administrative institutions, namely in respect of the most important institutions of the government. Until now the organizational analysis proved successful mainly in respect of institutions of economic character, but the lessons to be learnt of the organizational analysis of the government and of the state mechanism may be, however, useful for the representatives of the economic life, too.

The first chapter outlines the advantages resulting from the proper application of the theory of organization. It regards the various associations, organizations not as collectives living in harmony but as pluralistic organizations within which one has to understand the situation of the organ in question in the administrative hierarchy, solve numerous economic and organizational questions since the analysis of organization served originally for the maximizing of performance, for finding the most efficacious manner of the organization of work, the optimum possibilities of the productivity and of the profit. Today—especially in the public administration—“the single best way” of the solution of problems does obviously not exist but there are only suitable and less suitable ways.

The second chapter analyzes the organizational environment of the governmental department since no department could exist in a vacuum. The effects of the changing environment are indicated and mediated by the struggles and decisions between different organizations, the varying economic circumstances may appear in an organizational form, in the form of stimuli requiring the transformation of the organization. The chapter touches upon the system of efficacy, lawfulness and consultation, too.

The third chapter outlines the aims of the governmental departments. In 1970 Perrow pointed to the fact that the setting of well defined aims was indispensable in the system analysis. He emphasized that some state departments served as a heterogeneous collection of functions being only loosely linked, such as the “big” governmental departments established in 1970 in England, for the coordination of tasks previously performed by numerous smaller institutions. The established conglomerates seeming sketchy at the first sight in respect of their establishment are extremely complex in their structure and the same relates also to their internal operation. The chapter deals with the relations of the aims and the decision-making processes, with the particularities of the civil service, with the internal conflicts of the aims, as well as with the conflicts of individuals and organizations.

The fourth chapter treats the structure of the departments. It enumerates the structural characteristics only incidentally, and does not propose any panacea for curing the arising difficulties. It comments, however, upon the possibilities of specialization and decentralization in greater detail.

In the fifth chapter of the volume the questions of the management of governmental departments are analyzed. In connection with the state departments the lack of efficacy was mentioned already in the sixties. The critics took aim at the activity of governmental departments, at their personnel and their operational practice, as well as the required fundamental reforms, some of which have already been realized.

The sixth chapter is a case study of the activity of the post from the point of view of efficacy, of the organizational reform. The seventh chapter, being the last one, gives information of the opinion of the authors on the possible alternatives of bureaucracy, on the synthesis of political expectations and possibilities.

M. Udvaros

MADAR, Z.—ŠANTORA, V.: *Právni péče o životní prostředí* (Legal care of the environment) Praha, 1983. 168 p.

The Prague daily *Rudé Právo* wrote in its issue on July 26th, 1983 in connection with the damage of the Czech highlands caused by exhalations that there were "plenty of legal rules for the protection of the nature available but so far it is difficult to enforce them".

We can convince ourselves of the great number of legal rules also from the work of the authors, since the enumeration of only the "most important" Czechoslovakian statutory provisions on the protection nature and environment makes out ten pages. The situation is presumably the same also in other countries, not to mention the sad fact that in Hungary, too, in spite of the considerably increased interest of the people in the matter of the protection of nature and environment, the proposals for the protection of environment are often defeated with reference to the priority of production and thus the interests of the environment are overshadowed by the "profitable" economy.

With the introduction of the Czechoslovakian legal material on the care of the environment the authors of the book outline primarily the task of socialist law in the field of pollution control. The fields of legal care are defined, as follows: the legal material on public health, on the purity of air, on the protection of waters, on the protection of earth and mineral resources, on the protection of nature, on the protection of forests, on the protection of sporadic vegetation, on the protection of monuments, on the protection against noise and vibration, on the utilization and neutralization of wastage, on the protection against radiation, on the protection of landscape, finally the organizational questions of the care of environment.

The authors take into the range of the care of public health, among others, the creation of healthy conditions for the services rendered to the inhabitants, the hygiene of the articles of everyday use and labour hygiene. The rules belonging to the latter area should contribute to have the working place and the work exert a favourable effect on the health of the working people. The working people should be, however, not only protected against the deleterious effects of the working place but the labour conditions should actively contribute to the betterment of their state of health and to the unfolding of

their creative abilities. If the deleterious effects cannot be completely eliminated in the working place, the enterprises are obliged to restrict them to the minimum. They must not exceed at all the limit values prescribed by the sanitary authorities in case of contaminating materials. In addition, the care of labour hygiene comprises the systematic supervision of the state of health of the working people. In this connection the authors review the organizational structure of the Czechoslovak sanitary service, in details.

A special field of the care of purity of air is the protection against the emissions caused by motor vehicles. The air pollution traceable back to the traffic of motor vehicles is estimated today at 12 to 20 per cent in Czechoslovakia. The main sources of these emissions (about 65 per cent) are the exhaust gases. Although the statutory provisions in force define the requirements relating to the quality of fuels used in motor vehicles (about which the book contains detailed data), with a view to the living world of the nature, all these are insufficient, as proved e.g. by the mass perdition of hares.

The rules of water protection manysidedly intend to provide for the limpidity of waters and in this field a progress may be seen, indeed, as against the sad experiences of the past, which is even more important because the contamination of rivers has mostly international consequences.

Under sporadic vegetation the trees, bushes, shrubs bordering the roads, railways, water-courses etc. are meant which are to be found either individually or in smaller or greater groups (e.g. in parks) if they are not parts of a forest, since the care of forests is an object of separate legal regulation. The sporadic vegetation has several beneficial effects on the environment. It influences advantageously the temperature, the motion of air and the humidity of environment. This vegetation plays an important role also in the protection of earth since it reduces erosion. In Czechoslovakia new statutory provisions—enacted in 1980—regulate the protection of sporadic vegetation. The felling of trees belonging to such vegetation is bound to permission granted normally by the local national committees, the district national committees, however, can reserve the decision on this question.

The care of cultural monuments is a part of the protection of environment in Czechoslovakia. Its justifiability is obvious. I should only like to refer to the radio interview of *Mihály Zádor* on August 2nd, 1983 under the title "Contamination of environment and protection of monuments" from which the fact becomes evident that how many and how various environmental effects the monuments are exposed to and though the protection against them is on the upgrade, it cannot be considered to have been solved. The relation of the protection of environment and of the protection of monuments is incontestable.

A separate chapter of the book treats the "legal regulation of the provision for the spatial arrangement of activities, for the landscape, for the quality of buildings, settlements and recreation areas". The matter is primarily the regional planning here and the various phases thereof. Thereafter, the introduction of the rules of Czechoslovakian building statutes follows. Finally, the tasks of the national committees relating to the provision for the settlements are outlined.

The legal material dealing with the care of the environment does not comprise the rules of the protection of environment in the workshops, except for the above-mentioned rules of labour hygiene. Nevertheless, there is a close connection between the

environment in the working place and the outer environment. In this respect I should like to draw the attention to the article entitled "The economic protection of labour safety and environment" published in the issue of July 22nd, 1983 of the Bratislava daily "Új Szó" which deals with the air cleaning equipment developed for filtering out the wooden dust coming into the air in details. It is namely of great importance that the workers of the workshops of timber industry accomplish their work in a healthy environment and neither the environment of the workshops be contaminated by the wooden dust, as experienced hitherto. The new aerotechnical equipment purifies the air removing the sawdust and returns clean air of unvaried temperature back to the workshops. We are of the opinion—which was expressed also in the former Czechoslovakian legal literature—that the protection of the environment in working places cannot be separated from the protection of environment and therefore the labour-safety rules belong to the legal material of the legal care of environment.

The work of the authors—only a few parts of which were picked out—is a precise summary of Czechoslovakian positive law on the protection of environment and gives a true picture of the state of the legislation in this field.

L. Trócsányi

Probleme de drept economic. Elemente pentru configurarea unor solutii noi intr-o viitoare reglementare

(Problems of economic law. Elements of the formation of new solutions of a future regulation) Edit. Acad. R.S.R., București, 1980. 168 p.

The book contains the articles by several authors. The editor of the volume is *P. Cosmovici* and he is also the author of the first essay entitled "Premises relating to the general elaboration of the basis of liability in economic law". This problem is especially significant with the study of the character of liability of state socialist units (further on: enterprises). Taking into consideration the unity of the socialist law and, within it, the character of the civil law, it is not very likely that the basis of liability in economic law would be quite different therefrom. At the same time, the rules of civil law are from several aspects dissimilar to the rules of economic law, therefore the theory of the basis of liability in

economic law should be necessarily elaborated. The simple transplantation of the rules of civil law to the field of economic law is impossible.

Referring to the divergence of opinions, the author divides the relevant opinions into two groups. Accordingly, the opinions insisting on negligence as basis belong to the group of the theory of subjective liability, whereas the views basing not on negligence form the group of the theory of objective liability. Especially theories accepting the liability for "risk" belong to the latter group.

The author points out that none of them is satisfactory in every case. The institution of civil law liability is not a satisfactory solution in economic-

social situations coming about under the effect of the scientific-technical revolution, and under the new conditions, respectively. The author refers to the fact that liability may be established also in cases where negligence cannot be proved. On the other hand, important interests may be tied up with the investigation of negligence also in cases of the liability for risk. Consequently, so-called mixed theories came to being. The author refers in an abundant manner to the legal literature of the western capitalist countries as well, as to socialist authors.

Outlining the Rumanian attitude, the author mentions that in the other socialist countries, there are opinions differing from the Rumanian one on the basis of regulations in force there. In Rumania namely, objective liability did not appear in connection with socialist enterprises but this problem was analyzed in the framework of the general theory of civil law liability. The author finds the reason thereof in the fact that no such regulation exists which could be interpreted as a definite deviation from the negligence principle, further that with the socialist enterprises the matter is not simply the compensation of a certain damage but the main purpose of the institution is the stimulation of enterprises to the appropriate conduct (fulfilment of the plan, achievement of even better results, etc.).

The author analyzes the question whether the simultaneous acceptance of the subjective and objective liability theories could be recommended to a uniform legal system, and studies, respectively, the relation between them.

The author touches upon the question of the relation between the principle and the exception to it in the legal rule. In this respect he refers to an author cited by him (Jean Dabin) and explains that the "exception" is generally not an exception but an other principle. The liability based on negligence and the objective liability "are two different systems since they proceed from different principles" (p. 43 of the volume). In his opinion, a solution observing certain stimulation of the enterprise—subjective liability—as well as that replying to the conditions created by the scientific-technical revolution and to their demands—objective liability—could find place in the same system of legal rules.

The second essay in the volume is entitled "New aspects of the outlining of liability principles of the socialist state enterprises". The author is *M. Gheciu*.

The main subject matter of the author is the investigation of the principle of compensation for the entire amount of the damage. The author expounds the opinions appearing in the Rumanian literature on the concept of damage. Only a few of the authors are of the opinion that the obligation to compensate for the entire amount of damage fully comprises also the entire indirect damage. According to the recurring opinion in the literature and in the practice of arbitration courts, under damage the foreseeable damage shall be understood, this being, however, only an orientative criterion. The arbitration court regarded this restriction as a necessary one in order to incite the damaged party (creditor enterprise) to do everything for the reduction of the damage. The law No. 71/1969 declares for the domain of plan contracts that the compensation relates to the effective damage and to the income not achieved. The arbitration courts restrict the obligation for compensation—with reference to the nature of the enterprise and the planned economy—only to the planned income. On the strength of a political and legal argumentation, the author finally makes clear that "... the claim for the compensation for the damage of socialist enterprises in connection with the non-performance of contractual obligations in a specific way relates both to the loss incurred and to the income not achieved" (p. 84 of the volume). It is under dispute whether the date of the causation of damage or that of the valid decision is decisive for the measure of compensation, and whether the decision is of a declarative or of a constitutive character. The author proves the correctness of the latter opinion.

In the third essay contained in the volume, the authors, *A. Pop* and *Gh. Beileu* deal with the institution of the juristic person and outline the statutory provisions in force, criticizing the disunity of the material. They advocate the idea of the regulation of all provisions of general character relating to the topic in the part dealing with the law of persons of the Civil Code. Since juristic persons are active in different fields, the authors deem essentially inevitable the special regulation of the material conforming to the special nature of the respective field.

In the fourth essay of the volume, the author, *M. Florescu* investigates the employment with state enterprises and criticizes the parallelism of some orders and proposes the regulation.

The fifth essay of the volume has been written by G. Ioan under the title "Orientation in statutory provisions on manpower recruitment and on the divisions of labour force". The article reviews the legal rules in force and makes critical comments on

them. He recommends the regulation by statutory provision of certain questions of detail left until now to the practice.

M. Lázár

EMINESCU, Y.: *Tratat de proprietate industrială*, (A Manual of Industrial Property) Vol. I. *Creații noi* (New Creations), Vol. II. *Semne Distinctive* (Distinctive Signs), Editura Academiei RSR, Bucharest, 1982, 1983. 197 + 192 p.

The extremely voluminous professor Eminescu, an internationally respected authority on the science of civil law, and especially on that of intellectual property, has begun a significant undertaking again. In her work, intended to consist of three volumes, the first two volumes of which constitute the subject of the present review, she wants to offer an elaboration of a manual character of the branch of law called industrial property. Volume I treats the law of the technical-intellectual creations meant in a broader sense, whereas Volume II deals with the legal regulation of distinctive signs, companies' and goods' trade marks. (The planned third volume envisages to analyze the questions of competition law.)

The work is essentially of a *comparative* law character. In respect of the various legal fields, legal institutions it investigates not only the *theoretical* questions of *principle* but also introduces the variants of the regulations applied in some countries groups of countries, their *background* based on *international* (universal and regional) agreements, comparing and evaluating the solutions of the individual legal systems, and, as a matter of course, offering precise information on the solutions and the attitude of the *Rumanian legal regulation*.

Volume I treats, accordingly, the norms and institutions serving for the legal protection of *technical creations*. In a short introduction the author deals with the historical development of this legal field, with the general characteristics of intellectual property law, delimiting its two great traditional fields, namely the copyright and the industrial property law—this latter one somewhat more detailed—and finally, a useful "explanatory dictionary" is given to facilitate the comprehension of the applied terminology. Chapter I analyzes the economic and social significance of technical creative activity, the inherency of intellectual goods

and new ideas, the conditions stimulating the creative activity, and in this range the role and the possibilities of the legal regulation, with special regard for the attitude of socialist legal theory.

Chapter II deals with the regulation of the legal protection of scientific *discoveries*. Here, the author sketches the historical development, treats in a stressed manner the solutions of the socialist legal systems, tackles with the definition of discovery to be applied for legal purposes, with the contents of the legal protection of discoveries, the respective rights and obligations of the discoverers and the socialist organizations, with the connection between discoveries and inventions and the Geneva Agreement on the international registration of discoveries. She analyzes the attitudes concerning the place of the protection of discoveries in the legal system, emphasizing that the exclusive title due to the discoverer is only of personal character, i.e. it relates to the capacity of being a discoverer and to the priority of the discovery. The Rumanian law—similarly otherwise to the view of the Hungarian law—provides for the protection of discoverers by the rules of copyright law, whereas the Bulgarian, Czechoslovakian and Soviet legislation provide for an express regulation relegated to the sphere of industrial property.

Chapter III, being the most comprehensive one, investigates the questions of the legal protection of *inventions*. Here, the historical development is introduced both with a general character and in respect of the Rumanian invention law which was recodified, modernized recently, in 1974—1976. The Rumanian law acknowledges the *patent* as the single form of the protection of inventions too. In connection with the concept of patentable invention the author analyzes the legal definition, the material criteria of patentability, namely the novelty, the technical nature, progressivity and practical

applicability, introducing, however, comprehensively the conceptions of other legal systems. The work touches upon the particularities following from the grouping of inventions (product, process, application), the question of equivalents included. It deals with the problems of the boundary fields of patentability, such as the patentability of micro-organisms, plant varieties and animal breeds, as well as of the *software*. In connection with this latter, it states that though the dominant view relegates software currently to the range of works protected by copyright law, the author deems desirable the elaboration of a specific regulation. As regards the subjects of the patent law relation, the author writes about the relation of co-inventors and, more detailed, about the problems of employee inventions, about the solutions applied by the various legal systems.

Subsequently, the author surveys the coming into being of patent protection, the administrative procedure necessary thereto, the variants of the *examinations*, the recently popular deferred examination included (the Rumanian law adopts the principle of the complete preliminary examination as to substance). She gives a survey of the types of patents, touching also upon the inventor's certificate, the patent of addition and the certificate of addition, the "certificat d'utilité" known in the French law (regarded by some people as a variant of the utility model), the import patent, the economic patent known in the law of the German Democratic Republic as well, as upon the European patent of regional character. The author investigates comprehensively the elements of contents of the legal relation under patent law, the—personal and financial—titles and the obligations of the inventor, and the patentee, respectively, the limits of public policy of patent protection, such as the compulsory licence or the so-called "licence légale" to the advantage of socialist organizations. The author treats with special exhaustiveness the marketability and the assignment of the patent, as well, as the *licence agreements* (this is quite comprehensible since this is one of her "favourite" subject matters; she was the general reporter of this theme at the 10th International Congress of Comparative Law in Budapest in 1978).

Finally, the work investigates the legal means serving the protection of patents, the possibilities of measures against the infringement, the essential

procedural questions and offers a comprehensive survey of the *international system* of patenting activity, primarily of the Paris Convention and the supplementary agreements, namely of PCT, of WIPO as well, as of the agreements of regional character, such as the Munich and Luxembourg agreements and the agreements reached in the framework of CMEA.

Chapter IV investigates the other types of technical creations, and analyzes the legal protection of *technovations*, *utility models* and *know-how*. As for the legal protection of technovations, it investigates the various regulations of socialist legal systems. It is worth mentioning that the Rumanian law applies the category of technovation only for technical solutions, on the one hand, and requires a novelty on a national level, on the other hand. In connection with know-how the author concisely summarizes the standpoints expounded in the literature (she refers also to the solution contained in the Hungarian Civil Code), stating her own point of view which is quite near to the so-called abstraction theory represented by Világhy in the Hungarian literature.

Chapter V. treats the legal protection of *designs*, emphasizing the "double-faced" character of the design, its transitionality between the types of creations protected by the industrial property law and by that of the copyright law. The regulation variants known in the different legal systems, grouped by the author as cumulated, partly cumulated and specific regulations, adjust themselves to this particular character.

The author devotes the second volume of the manual to the legal protection of *distinctive signs*. After a brief theoretical and historical introduction, the author treats the signs serving for the distinction of goods worth of legal protection, most exhaustively the trademark law, then the questions being in connection with the protection of trade name and with some boundary types of signs.

Chapter I—being the most comprehensive one—treats the questions of *trademark*. The part of introductory character analyzes the functions of trademarks, namely the distinctive, the market organizing and the competitive, the advertising, the quality guarantee and the consumer protection functions of trademark, introducing both the theoretical opinions and the positive legal solutions. Emphasizing the particularities of socialist trade-

mark law, the author points to the fact that e.g. the Rumanian trademark law expresses the *quality guarantee function*. In the following, the history of the institution is outlined in general and in the Rumanian development of law and the sources of law are enumerated.

The particularities, the types, and their delimitation from other kinds of *signs suitable for trademark protection* are dealt with in details. The author touches upon some specific—sometimes contested—categories, such as the well-known trademark, the defensive trademark and also the “telle-quelle” trademark. Then, she investigates the absolute and the relative impeding circumstances related to the acquisition of trademark protection, pointing out the distinctive (original and new) character and the legality of the designation. In connection with the subjects of trademark law relation the author treats the characteristic features of the collective marks. (It is observed here that the quality guarantee and consumer protection approach would perhaps have justified a more detailed analysis of the so-called certification marks.)

In the range of questions connected with the *beginning* and the *forfeiture of trademark protection* the author deals with the right-producing role of the use and registration, with the declarative and constitutive registration variants, with the “mixed” system, with the period of protection, as well, as with the possibility of the renewal of trademark protection. The comments on the legal contents, the legal characteristics of trademark protection are highly interesting, especially as regards the problems of the so-called exhaustion of right—that cause considerable conflicts in the practice. In connection with the marketability of trademark the author gives circumstantial account of the assignment and of the trademark licence, including the franchise contracts of mixed contents, too.

Following the treatment of questions of the legal means connected with the trademark protection, of the annulment and infringement, the author gives a comprehensive and up-to-date picture of the system

of *international agreements* on trademark law, both the agreements of universal character, and the regional agreements, namely the efforts to the establishment of the “European trademark” included.

Chapter II treats the not individualizable designation types of goods, the so-called *geographic indications*, i.e. the possibilities of legal protection of the appellation of origin and of the indication of source.

Chapter III analyzes the questions of the legal protection of designations serving for distinguishing the enterprises, thus the legal problems and solutions in connection with the *trade name*, the distinctive devices and with the individual titles of periodicals (the separate treatment of which is characteristically the particularity of the French doctrine).

Chapter IV briefly deals with the problem of the protection of *typographic type families*, namely with the Vienna Agreement of 1973. It should be noted that—as referred to also by the author—in this respect the inclusion in a legal system is under discussion, qualifying as justified both the approach by copyright law and by industrial property law protection, and within this latter, the reality of the concurrence of the regulations serving the protection of distinctive marks and designs.

The reviewed work treats in a well composed, comprehensive manner the two most significant fields of the protection of industrial property, analyzing the traditional solutions and the most recent phenomena of the development on a high level. Applying the comparative method with a convincing safety, the author evaluates on a consequent theoretical basis the conceptions of the different legal systems, enlightening the characteristic features of socialist solutions. (While reading this excellent work, the Hungarian reader feels some special envy as he can conclude from the comparison of the date of the publication of the book and of the date of the data used to such a short passing period in the printing office which is entirely unusual in Hungary.)

E. Lontai

DAVIES, G.—VON RAUSCHER AUF WEEG, H. H.: *Das Recht der Hersteller von Tonträgern*. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1983. XVI + 256 p.

The work, issued as the 21st volume of the series "Urheberrechtliche Abhandlungen" published by the Max-Planck-Institut of München—as also indicated by the sub-title of the volume (Zum Urheber- und Leistungsschutzrecht in der Europäischen Gemeinschaft)—analyzes the *extremely* exciting and *actual* group of questions of the so-called neighbouring rights of copyright law. The kind of activity serving as the subject matter of the work is closely connected to the field of copyright understood in the traditional sense on the one hand, which is characterized by the absolute structure, by the exclusive, one may say, *monopolistic nature*, of the rights and is attached to one of the most up-to-date, more and more frequently used methods of the materialization of the author's work, on the other hand, that requires considerable pecuniary expenditures, ensuring the forwarding of the works to the public through the trade channels, and thus affecting the *fundamental principles of the integration* of Common market, namely the requirement of the unimpeded flow of commodities. The theoretical and practical analysis of this subject matter is not unprecedented, as on the strength of the commission of the Committee of the Communities, A. Dietz wrote earlier a remarkable essay. The present work tries to give a comprehensive survey relying upon the previous fundaments.

The first part of the work undertakes the introduction and the evaluation of the essential statements and conclusions of the above-mentioned essay, formulating also *hypothetic conclusions* on the regional prospects of the unification and harmonization of copyright law. The work deals in this part with the comparison of the Anglo-Saxon and the continental (French) approaches (copyright vs. droit d'auteur), with the economic foundations of copyright law, with the representation of the member-countries of Common Market in the international copyright agreements of universal character, with the attempts at and the results of the harmonization of laws in the field of neighbouring rights, with the question of the recordedness of creations as a precondition of protection, with the characteristics and the connection of the author and the services of the sound carrier, with the problems of private-purpose transmission of sound and

picture, in brief, with the *theoretical and positive legal preconditions* of the complex of questions to be solved.

The second part analyzes the essential principles and rules of two *norm systems of international law*—which may result in principle and also practically in the risk of conflicts—namely the international agreements of copyright and neighbouring rights, on the one hand, and the covenant of the Community, the Treaty of Rome and its detailed rules having also copyright relevances, on the other hand.

Part III introduces the *effective laws of the member-countries* on the strength of a comprehensive comparison of laws, partly as regards the national legislation and the application of law, partly in respect of the translation of the above-mentioned international agreements (first of all the Treaty of Rome and the Geneva Agreement) into the national law. In the majority of member-countries there are definite positive legal norms regulating these questions, whereas in some countries (Belgium, France, the Netherlands) the solutions have to be elaborated by the judicial practice, for the lack of a positive legal regulation. The authors treat similarly in this part the problems appearing in the enforcement of the rights of further utilization (Zweitwiedergaberechte) of sound carriers, the solution systems, namely the collection of so-called right of little importance and the division of fees.

Part IV envisages the detailed analysis of three specific subjects from the range of the *rights of the producer of sound carriers*. One of these subjects comprehends the relation between the right to sell and the principle of the exhaustion of rights, their possible conflicts and the possibilities of the solution. The comparison of the specific interests and the evaluation of their hierarchy raise problems not easily to be solved, namely in case of the right to put into the turnover by leasing or loaning. The authors formulate some conclusions and suggestions serving for the unification of law, for the harmonization of interests. Another group of problems, similarly deserving attention relates to the questions coming up during the personal utilization of the sound and picture carriers for private purposes. Which are the reasonable frameworks of the free utilization, to

what an extent is that influenced by the new utilization method rendered possible by the technical development which may considerably affect the pecuniary interests of the author and the control of which is hardly solvable. A characteristic partial field of this problem is the legal regulation of empty carriers (cassettes). In this connection the authors offer a good survey of the laws in force of the member-countries (the practice of the application of law included, too) as well, as of the most recent international tendencies. They touch in this connection upon the specifics of utilization for educational purposes and the problems relating to the rights of interested foreign parties (authors, performers, producers). Finally, the authors deal with the period of protection of rights due to the producer of the sound carrier.

Finally, Part V concisely formulates the requirement that the further development of the legal system of the Common Market renders necessary the launching of a definite action in order to harmonize the copyright law and the neighbouring legal fields and lays down the *purposes* of the unification of laws as well, as the required *procedural steps*.

This highly substantial and concise work relies upon an ample collection of sources, including the positive legal rules, the judicial practice and the legal

literature, equally. As an Appendix, the most important international (universal and regional, as well, as Common-Market) agreements, directives, the WIPO model law, etc. are contained. A well-edited register of subjects and a bibliography enlighten the information. The authors are familiar with both the theoretical and practical questions of the subject matter.

For the Hungarian reader not only the high level of the work may be inducing to read and study it, but also the circumstance that the problems analyzed in the work offer variants of solution supported by appropriate arguments for the most opportune tasks of the codification of copyright law, giving up-to-date information on the tendencies of the unification and the harmonization of laws concerning most part of the continents, on the difficulties and the prospects. The solution, reflecting the interests of the authors, performers and carrier producers given by the regulation enacted in 1982 on the sound and picture carriers (the further development of the rules of copyright law) is close to the conception proposed by the authors. The Hungarian development of law may not be devoid even in other respects of the knowledge of the foreign and international endeavours and the reviewed book lends a very useful help thereto.

E. Lontai

MILOVANOV, K.: Трудовое отношение молодых специалистов. (The labour relation of young specialists) Nauka i iskustvo, Sofia, 1983. 178 p.

The work of the author consists of five parts. The first part introduces the general functions and the sources of the legal regulation on the distribution of young working power between workshops. The second part treats the formation of the labour relation of young specialists. The third part analyzes the particular features of the labour relation of young specialists.

The author calls the attention primarily to the necessity of the delimitation of concepts. He distinguishes between three groups of young specialists: the university and high-school graduates, specialists having secondary school qualification and skilled workers, finally persons having finished post-graduate courses. After having completed their studies, they can establish a labour relation at first

only by way of the so-called distribution or directional procedure. The settlement thereof is realized in the framework of three legal relations: a) administrative legal relation between the student and the educational institution, the object of which is the education; b) administrative legal relation between the person having completed the studies and the state, the object of which is the establishment of the labour relation; c) labour relation between the person having completed the studies and the enterprise or institution designated by the state, the object of which is the rendering available the labour power (p. 26). Before the admission to the school the student has to sign a statement according to which after completing the studies he will work for a definite period on the working place offered him

through the distribution. If the candidate does not sign the statement, the educational institution refuses his admission.

The author points to the fact that in the legal literature the legal character of the establishment of the labour relation of young specialists is a much debated question. In some opinions, it is an administrative act, according to other views it is a labour contract, finally, there is another opinion according to which the labour relation of young specialists is established by the administrative act together with the labour contract (p. 82).

As intermediate links, the superior authorities of enterprises, institutions, etc. act on behalf of the state.

The minimum period of the labour relation of young specialists shall be laid down in the labour contract. The parties shall agree thereupon. If no agreement is reached, labour relation is not established. The law does not dispose of the question either with a mandatory or with a permissive rule. The same is decisive also in respect of the agreement relating to the place and the character of the work (p. 104).

The author deals with the possibilities of the modification and the termination of the labour relation of young specialists in details, where there are provisions differing from the general rules. The termination of the labour relation by repudiation is only possible in a narrower range than in general.

At the end of the work the author deals with the guarantees which provide for the self-assertion of the system of employment of young specialists. Here belong among others the obligation of enterprises, institutions to employ young specialists only who are directed to them according to the statutory provisions, unless the statutory provision makes an exception (p. 161).

This is here not the proper place to deal on the merits with the problems of finding an employment of young specialists in Hungary, I should like, however, to mention that the social appreciation of good school achievements often fails. It is not meant here that the good working places wait for the best suited persons—although this question could be also discussed—but rather the fact that the presentation of good school achievements, of the abilities

scarcely creates any social reaction even in the social circle where the possibility exists thereof.

I should like to mention only one example. At the artistic high schools the young artists taken their degree usually render account of the results of their work of several years in the framework of an examination performance. The press usually does not take notice of such performances, the critics, being in contractual relation with the newspapers, disregard these productions. If, however, it would come to the mind of a spectator or a listener to call the attention to such performances, the press does not publish such notices reasoning that a theatre review written exclusively by a critic being in contractual relation with the newspaper, can be published. Therefore, the general public cannot at all come to hear in wider range of the remarkable results of such examination performances, although the further activity and spirit of the newly qualified artists would be encouraged if their enthusiastic, fresh production would have a press echo. They would begin their career with greater pleasure and energy if they would meet recognition. (We should mention in parenthesis the fact that the students of the branch of operetta at the High School of Theatre and Film Arts undertook in the spring of 1983 even to perform an opera: they billed the comic opera "Fra Diavolo" by Auber on the Ódry Stage.) A laudable task of the trade unions could be the promotion of the start in the career of the young artists, the exploration of the possibilities which could serve this matter and the removal of the difficulties being in the way of this matter.

Perhaps the most important merit of the book of Milovanov is that he devotes a complete monography to the labour relations of young specialists. His comments are juristically precise, theoretically well composed. Even if different solutions for finding a job to the young specialists are to be found in the different socialist countries, moreover, these methods have undergone several changes in the course of the development, a high-level summary of this somewhat neglected subject matter is at any rate useful, several messages of which stimulate to reflection, probably to discussion.

L. Trócsányi

BROWN, M. K.: *Working the Street*. Russell Sage Foundation, New York, 1981. 350 p.

The volume analyzes various aspects of police activity and the possibilities of its reform from the point of view of the city administration. Just in the introduction, it mentions the complex role played by the police in the city society of the United States. The riots in the towns in the sixties displayed, in addition to the social tensions, political storms, also the many-sided demands for reform, for the modernization and rationalization of town administration, and, last but not least, for its democratization.

The volume deals with the reports made by committees of different levels on the activities of city police, on the harmonization of the activities of city authorities.

The first part of the volume analyzes the relations of political priorities, starting from the axiom stated by Max Weber that "in the modern state the real sovereign is necessarily and unpreventably the bureaucracy since the power is wielded not through the parliamentary speeches or sovereign declarations but through the administrative practice". The author formulates the political decisions as "the official allocations of the values for the political system". He emphasizes, that in addition to the decision-making, also the consequent enforcement of the decisions, the reaction of administration to the political priorities are at least of similar importance. This part of the book deals also with the theoretical frames of the analysis of the sequence of importance of administrative decisions, pointing out the significance of the operative activity of administrative leaders.

In the next chapter the bureaucratism of police activity is analyzed. The author points to the fact that since "the police officers live also in the society, they share its scale of value and attitude". They share also the social prejudices depending on the place of the policeman in the society, the extent of the possibility and the occasions he has to comprehend and to interpret its contradictions in his own way. The author deals with the level of the professional work of the police in different ages, and with the question how the reforms affected the activity of authorities in the sphere of the maintenance of public order.

The third part of the volume tries to illustrate the connection between the police constable and the society, the community surrounding him. The author points to the impulses affecting the police-

man while preserving order, during the service of the community and he also mentions the professional expectations, the moral standards on which the police constable must insist even in spite of the pressure and the provocations brought on him. He enumerates concrete examples, first of all he analyzes the work of the Los Angeles police. He emphasizes the importance of the professional breeding and the moral integrity of the leaders and, as regards the quality of work of the whole police, he deals with the often heard and mostly rightful complaint that the police constable is subject to pressure and inconveniences both on the part of the street people and of the superiors. He points to the advantages and disadvantages of the centralization in the police work.

"The discipline is a function of leadership"—says the author. The administrative control helps to develop the uniform working style of the corporation, the consequent observance of the lawful procedure. The author gives details of the surveys where the critical remarks of the police constables were considered as for the uncertainties and inconsistencies of the organizational bureaucracy.

The next part introduces the primary task of the police: the maintenance of public security, the fight against crime. In his connection a few cases are reported, especially on the work of the group fighting against drug trade. The author points to the fact that the policeman has to make a decision in a split second for which the public prosecutor, the judge, the common jury have several months available.

The author reports on the characteristics of the fight against smaller offences and contraventions, similarly supported by concrete case studies and perspicuous tables. Last, but not least, he analyzes the often contradictory expectations of the public from the police in details.

The volume is completed by the introduction of the methods of analysis, by a bibliography and an index. Since the book introduces the correlation between bureaucracy and police activity and the desirable reform tendencies, in an objective and amply evidenced manner, both the scientists of criminal law and criminal policy and the practical specialists dealing with the questions of police work can find useful material in the book.

M. Udvaros

GEAMANU, GR.: *Dreptul internațional penal și infracțiunile internaționale* (International penal law and International crimes) Edit. Academ. R.S.R., București, 1977. 363 p.

In our age involving radical changes and revolutionary transformations the significance of international law and the necessity of its development have increased. International law is frequently referred to but, at the same time, the disregard of lawful requirements of people, examples of various pressures often occur. The growth of phenomena of international delinquency renders necessary the popularization and development of the significance of international law, as well as the elaboration of methods offering protection against the international crime.

The first chapter is of introductory character, giving some historical survey of the periods before the first world war and between the two world wars, as well as of the experiences of the second world war and its influence on the development of international law. This chapter deals also with the definition of aggression and of the notion of international law.

In the second chapter comments are to be read on the lawfulness of the declaration of international crimes to be punishable and of their punishment, on the universal repression and on the individual criminal responsibility, further on the crimes against the peace and humanity and on the war crime, and on their imprescriptibility, respectively, as well as on the various kinds of immunity.

The third chapter treats the prohibition of violence in international relations. The author analyzes the concept of violence, as well as the sense and meaning, respectively, of threats of violence. He treats the meaning of expressions like "international relations", "territorial intangibility", etc. He also introduces cases when the use of violence is permissible. Finally, he deals—in connection with the aforesaid—with the international security and disarmament.

The subject matter of the fourth chapter is the solution of international debates: I. by peaceful means (treaties, goodwill, conciliation committees) which may be either jurisdictional methods or methods outside the jurisdiction, or even solution by access to international organs; II. solutions based on coercive measures such as the embargo, the boycott, sea blockade, the severance of diplomatic relations, etc.

In the fifth chapter the author analyzes the concept and the components of international crime, then he tackles with the definition of international crime, its subjects and the questions of classification. In the further part of the chapter he enumerates—separately distributed—the crimes against peace and safety, the war crimes and the crimes against the humanity describing their characteristics.

The sixth chapter of the book deals with the crimes committed by individuals (*delicta juris gentium*). Under the headline of international terrorism the author treats the following questions: the atom-terrorism, methods of the international repression of terrorism, the terrorism and the fight of people against the foreign rule. In the following part of the chapter the author deals with the piracy, with the deflection of air liners, with narcotic drugs, and with the struggle against their trade and against the narcomania, respectively, with the white slave and children trade, with the counterfeiting, with the damaging undersea cables, with the damage caused to cultural treasures, with the problematics of pornographic actions.

The subject matters studied in the seventh chapter are, among others, the right to individual and collective self-defence of states, the criminal responsibility resting upon the tortfeasor for crimes committed under superior orders. In the same chapter the author also treats the expulsion and the extradition.

In the eighth chapter a concise information is to be found on the human rights, on the means of their protection, on the European treaties signed in the matter of human rights, further on the Pan-American treaty concerning this subject matter, as well as on some questions of the right to asylum.

In the eleventh chapter the author treats the questions of the international penal jurisdiction. He analyzes the conceptions in relation to this subject matter and introduces the role of the military courts of Nuremberg and Tokyo, respectively. He examines the draft bill on crimes against peace and humanity elaborated in the framework of UNO, the relevant international court as well as the draft containing the statutory principles thereof, he touches upon the initiatives of the subject matter of

international social organizations. In the preceding chapters the author deals with some general questions such as—among others—the effect of scientific progress on human rights, the responsibility of states and its forms, as well as the responsibility resting upon natural persons acting for a state organ for international crimes and the responsibility resting upon the state for international crimes committed by individuals.

In the twelfth chapter of the book the author introduces the role of the Security Council and of

the General Assembly and the regional organizations intended for the maintenance of peace, etc.

In the thirteenth chapter a survey may be read on international co-operation for repression of crime, among others e.g. on the organization and the role of "Interpol".

It should be noted that on pages 333—343 a review in French language may be found.

M. Lázár

Internationales Wirtschaftsrecht. Rechtliche Regelung der sozialistischen ökonomischen Integration. (Von einem Autorenkollektiv unter der Leitung von Kemper, M. und Rüster, L.) Staatsverlag der DDR, Berlin, 1983. 335 p.

In the legal literature of the German Democratic Republic the manual-like summarization of the material of a legal field by collectives of authors already became a practice. The present work on the law of socialist economic integration is not unprecedented, either, since in 1976 a volume—edited by W. Seiffert—was published which tried to introduce the legal questions of the CMEA in their complexity. Accordingly, the 1983 undertaking under the names of M. Kemper and L. Rüster, the authors of which are mostly the same as those of the previous volume, excels primarily in its enlarged contents, and more conceptuous edition. As it may be learnt from the introduction, the manual is the first part of a three-part series treating the international economic law of the GDR (the law of the CMEA, the national law of the GDR with foreign trade relations, and the law of economic relations to non-socialist countries). Its idea follows sensibly the conception of international economic law announced in the GDR according to which the norms of international public law related to the CMEA, the rules of the international uniform (civil) law, further the administrative law, the private international law, etc. relating to the foreign economic relations form a uniform legal branch (pp. 32—39). Although it is hardly possible to agree with this theoretical starting point, the *practical* character of the legal regulation of socialist economic integration in this sense is incontestable. On the other hand, even the Hungarian legal literature owes a similarly complex survey of the subject matter, perhaps due to the though theoretically understandable but

practically less justifiable respect for the limits between legal branches.

The work consists of fourteen chapters and has been written by nineteen authors. In the following the main subjects and the significant questions of the respective chapters will be surveyed.

Chapter I treats the subject, the system and the development of the legal regulation of the socialist economic integration, its author is M. Kemper.

Chapter 2 (by L. Rüster) treats the status of the legal subjects of the economic integration, under the title International Organization Law. It deals with the member-states, as legal subjects having a central part, with the national economic organizations and technical-scientific institutes as the fundamental building stones of the integration and finally, with the international organs and economic organizations as the secondary legal subjects of the integration. The chapter touches upon the questions of the structure, the legal status and privileges of CMEA, as well, as its decision-making mechanism.

Chapter 3 (by H. Bär) describes the international public law regulation of the socialist economic integration, with special respect to the translation of rules of international law established within the framework of the integration into the national law and to the international law liability of the states for the inter-state obligations.

As compared to the conception of legal works about the integration, the approach of Chapter 4 written by M. Kemper and D. Maskow on the rules of economic (civil-law) contracts concluded by the economic organizations of the member-states is

rather novel. This means, that the solutions of the uniform legal documents of CMEA (General Conditions of Delivery, General Conditions of Technical Services, General Conditions of Installments, General Conditions of Specialization and Co-operation in Production) are treated together, practically as parts of a uniform contract-law system, according to the traditional structure of contract law, with a comparative method. The method proceeds obviously from the conception of international economic law, its justification—beyond the facts resulting from the lessons of comparison—is, however, rather questionable. The uniform law relating to the contracts of CMEA is namely rather far from being complete and systematized, and—as against the view of Kemper—we are generally sceptical about the possibility of the filling out the numerous gaps of the regulation by the autonomous method accepted in the GDR, i.e. deduced from the contents of other uniform documents by the means of analogy. It is namely scarcely allowable to proceed in the course of the elaboration of legal conceptions from a higher level, from a more considerable closeness of the co-operation than it effectively exists in the reality.

Chapter 5 deals with the international co-operation in planning (*H. Bär*).

Chapter 6 treats the protection of scientific-technical achievements and that of trademarks, the legal regulation of their exchange and its development (*H. Abels, A. Köhler* and *G. Schönfeld*). This chapter offers a comprehensive picture not only of the inter-state bases of the regulation but also of the forms of research co-operation, as well, as of the contract types used in the framework of the technical-scientific co-operation.

The subject matter of Chapter 7 is the legal regulation of international standardization in the range of the integration (*H. Echter*).

Chapter 8 written by *H. Hutschenreuter* and *A.-Köhler* deals with the legal questions of the spe-

cialization and co-operation in the production, while dividing the subject matter into two parts, the problems of inter-state contracts and the contracts between the enterprises.

B. Mitschke is the author of Chapter 9 introducing the legal aspect of the co-operation in investments, whereas Chapter 10 written by *D. Krahl* deals with the regulation of products turnover. The piquancy of the latter subject matter lies in the fact that—due to the treatment of the regulation of international sales drawn together with other types of contracts in Chapter 4—the inter-state organizational means of the law of the products turnover of the integration is obviously stressed and the General Conditions of Delivery is only mentioned. In our opinion, it is a considerable drawback of this method of treatment that thereby the fundamental structural connections between the inter-state “administrative law of products turnover” of CMEA and the civil-law regulation appearing in the range of the General Conditions of Delivery fade away.

Chapter 11 comprising in total 25 pages was written by *H. Bäcker, E. Graul* and *D. Richter-Hannes* and deals with the carriage and communication relations between the member-states of the integration.

M. Andrae writes about the international labour law of CMEA (Chapter 12).

Chapter 13 on the financial and currency relations established in the framework of the socialist economic integration is also comprehensive enough. This chapter touches also upon the credits, the socialist international law of taxes and the law of insurance, in addition to its subject matter in narrower sense (*J. Göldner* and *S. Schulze*).

Finally, in Chapter 14 *H. Strohbach* summarizes the rules of the settlement of commercial legal disputes.

P. Takáts

MELILLO, G.: *Economia e giurisprudenza a Roma. Contributo al lessico economico dei giuristi romani.* (Economy and jurisprudence in Rome. Contributions to the economic knowledge of Roman lawyers.) In: *Forme materiali e ideologie del mondo antico* 10. Liguori Editore, Napoli, 1978. 124 p.

The antiquity is generally characterized by the fact, that the revelation of the relation between the economic sphere and the legal regulation is rendered considerably difficult by the lack of the suitable *sedes materiae*. The reason thereof is, last but not least, that—projecting the problem to Rome—for the *iurisconsulti*, the law is in some kind of “splendid isolation” with the economic factors. The sources of the Roman law could be the paradigms of abstraction, as referred to by Schulz and Wieacker. The illustration of the economic environment considered to be “obiter dicta” by the jurists can be met only exceptionally. Mitteis refers to the fact that several *responsa*—this applies first of all to the legal cases to be found in the *Digesta*—are products of the phantasy of the *iurisconsulti*. This isolation tendency is the root of the attitude of the age of pandectism which investigates the law independently from the economic reality. Certainly, it is the particularity of this isolation at the same time—as referred to by Kaser—that it does not appear to a remarkable extent in terminological projection. Melillo, the Italian Romanist not accidentally approaches the complex problem of the relation between jurisprudence and economy just from the side of terminology in his book.

Surveying the Italian literature of the recent decades, the author states in the first chapter of his work dealing with methodological problems that Volterra, Grosso and Pugliese attribute generally only a negligible significance to the economic sphere in the scientific development of law. Grosso emphasizes expressly the role of the individual element in the field of “elaborazione giuridica”.

In the second chapter, analyzing the relation between jurists and economic doctrines, Melillo touches upon the question of the relation between the *iurisconsultus* and the *advocatus* active exclusively in the practice. In his respect, he stresses the importance of *ars oratoria*. In connection with the tendency-like separation of the two *métiers*, he points in the first line to the fact of the conceptual enrichment and of the enrichment in contents of *iurisprudencia*. The author treats thoroughly the question of the “economic culture” of the jurist. In

this respect the *rationes decidendi* play an especially important role. Melillo underlines that in the Roman philosophical mentality—as against the Hellenic philosophical attitude—the signs of a close connection between ideological, political and economic spheres are hardly observable. The following with attention of the economic life is not unknown, of course, in the theory. This is proved by the long series of works belonging to the type “*de re rustica*”. Investigating the consideration of economic aspects in the range of *rationes decidendi*, Melillo refers to the differences between the attitude of the jurists of the late Republic and of the Post-Hadriani era. The reason of this difference is mainly that in the last-mentioned period the *iurisconsultus* is already a state official. It follows therefrom that the jurists of the Post-Hadriani era perceive the legal problems in a much broader connection than the *iurisconsulti* that lived one or two centuries earlier.

In the third chapter the author studies the concept of *pecunia*. He pays a special attention to the analysis of D.18.1.1. (Paul). He refers to the fact that this source is significant with a view to the analysis of the function of money. Moreover, this fragment is suitable for the elucidation of the economic role of *emptio venditio*, too. The study of D.19.4.1. (Paul) is similarly important in this connection. The comments of the author on *pecunia* as *patrimonium* are interesting. In this respect, he investigates two sources—D.50.16.178.pr. (Ulpian) and D.50.16.222. (Hermogenian). According to these sources, *pecunia*—as a kind of common denominator—is a notion comprising not only the money but the properties in general. The wording of Hermogenian is as follows: “*Pecuniae nomine non solum numerata pecunia sed omnes res tam soli quam mobiles et tam corpora quam iura continentur.*” This definition is broader than that of Ulpian since *pecunia* comprises also the range of “*iura*”.

In the fourth chapter the author analyzes the relation of “*bona*” and *patrimonium*. Melillo surveys first the economic and legal characteristics of “*bona*”, with a special attention to the analysis of D.50.16.49. (Ulpian). On the strength of the investigation of several sources—D.15.1.5.3.

(Ulpian), D.15.1.47.6. (Paul) and D.36.1.17.pr. (Ulpian) he comes to the conclusion that "bona" and *patrimonium* can essentially be regarded as synonymous notions.

In the fifth chapter, Melillo analyzes the different senses of "res". Investigating "res" as the subject of law, the author relies primarily upon the information contained in the Gaian *Institutio*. While analyzing the relation of *nomen* = claim and "res" he deems necessary the thorough study of three Ulpiani fragments (D.50.16.6.pr., D.50.16.23. and D.12.1.1.). The remarks of the author relating to the "antithesis" sense of "res" deserve attention. By reason of the four analyzed sources (D.49.1.pr. Ulpian, D.36.3.14.pr. Ulpian, D.24.3.50. Scaevola and D.33.4.9. Papianian) he comes to the conclusion that "res" appears not as the counterpart of the notions *merx*, *pretium*, *mancipia*, *fundus*, etc.

The work of Melillo investigates the relation of the economic sphere and the jurisprudence primarily in respect of the terminology. What we find wanting in the work is that the Italian Romanist does not deal with the tendency-like negligence of the economic sphere by the jurists. He does not point e.g. to the fact even only by mentioning, to what an extent the attitude of the representatives of the Roman intellectual life relating to the trade (first

of all the sea trade) is negative. Cicero e.g. regards the trade activity as inconsistent with the prestige of a *civis Romanus*. He writes in *De re publica* (II.4.7.) about the "immorality" ("immoralitas") of the sea towns. As a matter of fact, the negative judgement of the trade activity in the antiquity reflects not exclusively the opinion of the prominent representatives of Roman intellectual life. In this respect, it is enough to refer to the works of Homer, Hesiod or Xenophon. The work of Melillo takes into consideration only one segment of the possible information. In our opinion, the analysis of sources of not exclusively legal character would have been efficacious. The survey of *Corpus Ciceronianum* would have been desirable at any rate. The work is actually exegetics in which the subjects of the interpretation of texts are exclusively texts of legal contents.

The book of Melillo is a perspicuous instrument facilitating considerable the gathering of information for the research workers when analyzing the relation of the economic sphere and the jurisprudence. The book contains useful information for the jurists of Roman law and for those interested in the history of law.

G. Hamza

WESEL, U.: *Der Mythos vom Matriarchat. Über Bachofens Mutterrecht und die Stellung von Frauen in frühen Gesellschaften*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1980. 168 p.

The professor of the "Freie Universität" of West Berlin refers already in the introductory part of his work to the fact that the „Mutterrecht" of Bachofen (1861) is an actual work even today. His statement according to which a definite period of the development of mankind is characterized by gynaeccocracy, engages the attention of the research workers even today. In the course of investigations, however, attention has been hardly paid to the question until now to what extent Bachofen's work can be actually considered factual. In view thereof, in the first part of his book Wesel practically "revises" the individual periods of the appearance of the gynaeccocracy and he deals only in the second part of the book with the questions of ethnology.

In the "historical part" of the book the author points out how difficultly the possibility of gynaeccocracy stroke root in the scientific life after the publication of "Mutterrecht". After getting established, however, gynaeccocracy obtains to an even increasing extent ideological contents. The sufrage movement monopolizes and "organically receives" it as much as the literature of the psychology. Wesel offers a general characterization of Bachofen's scientific career in the first chapter of the historical part. He points to the fact that in the scientific oeuvre of the author who is a native of Basel the turning point was the "Versuch über die Gräbersymbolik der Alten" published in 1859, meaning namely the alienation from the con-

ventional doctrines. Actually, this essay furnished a serious basis for the birth of the idea of "Mutterrecht". This basis appears in the form of the topic: it is the Egyptian myth of Isis and Osiris which prompts Bachofen in the large-scale work to the idea that the antinomy of "männliche Idee" and "weibliche Materie" has considerable signs in the entire antiquity. According to Bachofen, the most positive signs of "Mutterrecht" appear in Lykia, as, relying upon Herodotos (I.173), the conclusion can be drawn thereto. An important source for him is also Heraclides Ponticos whose work is—etymologically—in the closest connection with gynaeocracy. Bachofen takes as proven (he refers also to other Greek historians, such as to Nymphis and to Nicolaos of Damascus) that the hetaerism would be the form determining the social relations. The pressing back of the gynaeocracy takes place first in the State and then inside the family. According to Bachofen, matriarchy—the expression does not come from him—precedes in all antique societies patriarchy. Among his proofs mythology plays an important role. In addition to the historical and mythological proofs, the ethnological arguments are similarly significant. After all, Bachofen is Neoplatonic—states Wesel. His entire conception of interpretation is based on the Platonic philosophy. The work of Bachofen attracted slight attention in the first years. It is McLennan who formulated in his work—"Primitive Marriage"—theses essentially similar to his conception of "Mutterrecht". Morgan's "Ancient Society" increases also the scientific reputation of Bachofen. Similarly considerable furthering of the plausibility of Bachofen's oeuvre is offered by Engels ("Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates"). In Germany, Joseph Kohler is regarded as the perhaps most tenacious follower of the doctrine of Bachofen in the field of jurisprudence. It is another question, to what an extent the ethnological jurisprudence of Kohler is decisive for the investigations of legal history. In England where the connection between legal history and ethnology is much closer, the evaluation of Bachofen is not so much unambiguously positive (see the works of Vinogradoff). Following the survey of the effect of Bachofen, Wesel paraphrases precisely the concepts of "Mutterrecht" and of gynaeocracy in order to clear up the conceptual uncertainty. He refers to the fact that—later on—

"Mutterrecht" has become a concept of varying meanings. It may be the synonym of matriarchy or of gynaeocracy, on the one hand, and may appear in the sense of the agnatic relation on the mother's side, on the other hand, and finally, it may be some kind of a concept of mixed contents—especially in the field of archeology—being the unquestionable sign of the conceptual uncertainty.

In the further chapters of the first part, Wesel investigates the problem, how far the various sources support the presumption of Bachofen. Studying the data relating to Lykia, he deals more detailed with the information of Heraclides Ponticos who worked about hundred years after Herodotos. The term "gynaikokratethai" appears with him. The substantival form, the gynaeocracy is, however, more often to be found which is taken over also by the Romans. Thus e.g. according to Pliny, his expression appears as the attribute of Sarmatians living in the Black Sea region. Wesel investigates in the following the epigraphic sources discovered in the recent decades, on the basis of which it seems that the gynaeocracy does not come definitely across. This is explained only partly by the fact that the largest town, Xanthos, is ethnically not in the least homogeneous. The correct interpretation of the sources relating to Egypt also prove that Bachofen's theory is forced. This relates especially to the information transmitted by Diodor (I.27.2.). Bachofen namely—Wesel appropriately states—does not take into consideration the legal background hidden behind one or another datum cited in the defence and for the support of the theory of gynaeocracy—this is the case e.g. with the marriage contract. It must not be forgotten either that while referring to the myth, the economic-social reality serving for its basis should expediently be revealed. This especially refers to the Isis-Osiris tradition being one of the cardinal points of Bachofen's theory. For Bachofen, the special structure of the Cretan society is also important. The comments of the author on the relation of various myths to the historical reality and to the ideology are remarkable. Wesel comes on the strength of the study of the mythological sphere to the conclusion that Bachofen can be considered to have discovered only the myths relating to the matriarchy and not matriarchy that never existed. Bachofen deserves credit essentially only for that, prompted also by certain actual political events (the

movement requiring the femal emancipation gathering strength in the second half of the last century also belongs here), he draws the attention to a more profound analysis of the position of women in connection with antiquity, which is unquestionably of paradigmatic significance for the modern age, too.

In the second part of the book, Wesel deals with ethnology. In the first chapter, the author analyzes the relation of ethnology and history. He points to the fact that in the recent thirty years a considerable approach of the ethnology and the history (historical attitude) may be observed. In this rather science-historical survey Wesel takes into consideration also the new tendencies unfolding in the range of the ethnology. In the next chapter, the author investigates the question of the origin of family. According to Wesel, the signs of the evolution of family relations appear already in the primitive hunter's society (according to Sahlins, this would be the "first affluent society"). On the strength of the secondary literature—here, primarily the essays of Gough can be taken into account—in Wesel's wording this particular social (or rather cohabitation) form is for the women essentially not disadvantageous. Further on, the author investigates the position of women in the agricultural and pastoral societies as well as with some Indian tribes (e.g. with the Iroquoians). He comes to the conclu-

sion that the original source of the matrilineal descent is not promiscuity. Therefore, matrilineal and patrilineal descents are not definitely phenomena following each other in time. The author states that some kind of pushing into the background of women already appears in the oldest societies in a tendency-like manner—though there are also exceptions. It is difficult, indeed, to find an unambiguous answer to the question what actually the reason was of this pushing into the background. The author pays considerable attention to the problem of women purchase, in connection with which he introduces in detail the theory of Mauss on the reciprocity considered a social (i.e. not only economical) process. In the last chapter Wesel formulates his conclusions with a general character. In his opinion, the pushing into the background of women is essentially the consequence of the division of labour and the special legal regulation is also the consequence thereof.

The work of Wesel cannot be regarded only as a criticism of Bachofen's theory. Taking into consideration the results of the recent research works, he also formulates several hypotheses and polemizes with the different schools. The book may be interesting for the jurists mainly because it can give answer to the particular questions of the protostate.

G. Hamza

BIBLIOGRAPHIA

HUNGARIAN LEGAL BIBLIOGRAPHY 1984, 2nd PART ВЕНГЕРСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ БИБЛИОГРАФИЯ 1984, 2-я ЧАСТЬ

Books of Reference Справочные издания

Collected legislative acts — Сборники законодательства

Hatályos jogszabályok gyűjteménye. 1945—1982. 1. köt. Törvények, országgyűlési határozatok, törvényerejű rendeletek, elnöki tanácsi határozatok. 2. köt. Minisztertanácsi rendeletek és minisztertanácsi határozatok. Összeáll. *Hajagos Éva — Tamás Andrásné*. [Collection of legal rules in force. 1945—1982. Vol. 1. Acts, parliamentary resolu-

tions, law decrees, resolutions of the Presidium. Vol. 2. Government decrees and resolutions. Сборник действующих законодательных актов. 1945—1982. Том 1. Законы, решения Государственного собрания, указы, решения Президиума. Том 2. Распоряжения и постановления правительства.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 1311, 1267 p.

Törvények és rendeletek hivatalos gyűjteménye. 1983. 1—2. köt. [Official collection of Acts and decrees. 1983. Vols 1—2. Официальный сборник законов и постановлений 1983 г. Том 1—2.] Вр. Közgazdasági és Jogi K. 1984. XXXII, 831—1463 p.

¹Edited by Lajos Nagy and Katalin B. Veredy. This bibliography contains legal works of Hungarian authors issued as monographs in Hungary between the 1st of July and the 31st of December 1984, material of periodicals (articles) and studies published in collective works.

The material for the period 1945—1965 is resumed in the following publication: *Bibliography of Hungarian legal literature*. 1945—1965. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966. 315 p.

The material published from the 1st of January, 1966 is currently processed half-yearly in the *Acta Juridica*, beginning with the Tomus 8, 1966. Nos 3—4.

Periodicals processed in this bibliography: *ÁI* 6—12/1984.; *ÁJ* 1/1984.; *HLR* 1—2/1983. [1984.]; *JK* 6—12/1984.; *MTud.* 6—12/1984.; *OVPr.* 1—2/1983. [1984.]; *RDH* 1—2/1983. [1984.]; *Társadalomkutatás* 2/1984.; *TSZ* 6—12/1984.

Abbreviations of periodicals and other abbreviations see in the *Acta Juridica*. Nos 1—2 of 1972.

Collective works processed in this bibliography and their abbreviations:

Jogtört. tanulm. 5. köt. = Jogtörténeti tanulmányok. 5. [köt.] Szerk. *Csizmadia Andor*. [Studies on the history of law. Vol. 5.] Вр. Tankönyvkiadó, 1983. [1984.] 371 p.

Krim. tanulm. 21. köt. = Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. 21. [köt.] Szerk. *Gödöny József*. [Studies in criminology and criminalistics. Vol. 21.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 435 p.

¹Библиографию составили Л. НАДЬ — К. В. ВЕРЕДИ. Настоящая библиография содержит с себе самостоятельные юридические издания, материалы опубликованные в сборниках за время с 1 июля до 31 декабря 1984.

Материал от 1945 до 1965 гг. опубликован: *Bibliography of Hungarian legal literature. 1945—1965* [Библиография венгерской юридической литературы 1945—1965.] Вр. Akadémiai Kiadó, 1966. 315 p.

Библиография материала, появившегося с 1 января 1966 г., публикуется последовательно по полугодиям в журнале *Acta Juridica* начиная с № 3—4 тома 8, 1966 г.

Разработанные журналы: *ÁI* 6—12/1984.; *ÁJ* 1/1984.; *HLR* 1—2/1983. [1984.]; *JK* 6—12/1984.; *MTud.* 6—12/1984.; *OVPr.* 1—2/1983. [1984.]; *RDH* 1—2/1983. [1984.]; *Társadalomkutatás* 2/1984.; *TSZ* 6—12/1984.

Сокращения журналов и другие сокращения см. в журнале *Acta Juridica* в № 1—2 1972 г.

Разработанные сборники и их сокращения:

Jogtört. tanulm. 5. köt. = Jogtörténeti tanulmányok. 5. [köt.] Szerk. *Csizmadia Andor*. [Труды по вопросам истории права. Том 5.] Вр. Tankönyvkiadó, 1983. [1984.] 371 p.

Krim. tanulm. 21. köt. = Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. 21. [köt.] Szerk. *Gödöny József*. [Статьи по криминалогии и криминалистике. Том 21.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 435 p.

Practice of courts — Судебная практика

Büntetőjogi döntvénytár. Bíróági határozatok. 8. köt. 1978. január — 1982. december. Összeáll. *Bagi Dénes — Kiss Zsigmond — Vágó Tibor.* [Criminal law case book. Judicial decisions. Vol. 8. January 1978 — December 1982. Сборник уголовно-правовых решений. Постановления судов. Том 8. Январь 1978 г. — декабрь 1982 г.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 894, [2] p.

Scientific records — Сборники статей

NIZSALOVSZKY Endre: Tanulmányok a jogról. [Legal studies. Статьи по вопросам права.] Вр. Akadémiai Kiadó, 1984. 306 p. Bibliogr. passim.

Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből. 15. [évf.] Szerk. Ádám Antal. [Studies on legal and administrative sciences. Vol. 15. Труды по области государственно-правовых наук. Вып. 15] Pécs, Statisztikai Kiadó, 1984. 336 p. /Pécsi Janus Pannoniusz Tudományegyetem./ — Bibliogr. passim.

A jog gazdasági elemzése. Válogatott tanulmányok. Vél. és szerk. *Harmathy Attila — Sajó András.* [Economic analysis of law. Selected studies. Экономический анализ права. Избранные [Вр.] Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 364 p. /Gazdasági-jogi tanulmányok 2./ Bibliogr. passim.

Jogász szövetségi értekezések. 1984. 1. [köt.] Főszerk. *Nagy László.* [Studies published by the Hungarian Lawyers' Association. 1984. Vol. 1 Труды, опубликованные венгерской Ассоциацией юристов.] Вр. IM Vv. Háziny. 1984. 159 p.

Legal theory — comparative law. Studies in honour of Professor Imre Szabó — Théorie du droit — droit comparé. Études en l'honneur du Professeur Imre Szabó. Ed. *Péteri Zoltán.* Теория права — сравнительное право. Сборник статей, посвященный творческой деятельности проф. Имре Сабо. Вр. Akadémiai Kiadó, 1984. 463 p. Bibliogr. passim.

Bibliographies — Библиография

A magyar állam- és jogtudományi irodalom bibliográfiája. 1984. 1. [köt.] Összeáll. *Nagy Lajos — Balázs Veredy Katalin.* [Bibliography of the

Hungarian legal literature. 1984. Vol. 1. 21 Библиография венгерской литературы по вопросам государства и права. Том 1 1984 г.] Вр. Országgyűlési Könyvtár mimeogr. 1984. XVI, 139 p.

I. Theory of State and Law
I. Теория государства и права

Books — Книги

BODNÁR Zoltán: A bírői jogalkotás. [Legislation by the courts. Судейское правотворчество.] JK 9/84: 497—503.

KISS László — SZAMEL Lajos: A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők — különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásokra. [Legislative factors limiting the understanding of law, especially the controversies of law. Некоторые обстоятельства правотворчества, препятствующие правовым знаниям, особым вниманием на противоречия в праве.] ÁI 7/84: 631—647.

KULCSÁR Kálmán: A jogfejlődés sajátosságai: a jog mint eszköz. [Characteristics of the development of law: the law as means. Особенности развития права — право как средство.] Вр. Akadémiai Kiadó, 1984. 34, [2] p. /Értekezések, emlékezések./ Bibliogr. passim.

PESCHKA Vilmos: Gondolatok a jog sajátosságairól. [Ideas on the characteristics of the law. Мысли об особенностях права.] Вр. Akadémiai Kiadó, 1984. 29, [2] p. /Értekezések, emlékezések./

RÁCZ Attila: A jog forrásai a szocialista országokban. [Sources of law in the socialist countries. Источники права в социалистических странах.] ÁJ 1/84: 53—73.

SAJÓ András: Állandóság és dinamizmus a jogi szabályozásban. [Statics and dynamics in legal regulation. Постоянство и динамизм в правовом регулировании.] JK 12/84: 670—673.

SÁRKÖZY Tamás: A vállalati jog 1981—[19]82-es fejlődéséről. [Development of the law of enterprises in 1981—1982. Развитие права предприятий в 1981—1982 гг.] ÁJ 1/84: 3—34.

VARGA Csaba: Tételvezérek rendszeréből áll-e a jog? [Is the law only a system of items? Составляет ли право из системы положений?] JK 9/84: 483—486.

II. State Law. Constitutional Law

II. Государственное право

Books — *Книги*

BALOGH Sándor: Választások Magyarországon. 1945. [Elections in Hungary, 1945. Выборы в Венгрии 1945 г.] [Bp.] Kossuth Kiadó, 1984. 179, [4] p. /Négy évtized./

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. [The Constitution of the Hungarian People's Republic. Конституция ВНР.] Bp. Kossuth Kiadó, 1984. 45, [2] p.

SCHMIDT Péter: Szocializmus és államiság. [Socialism and statehood. Studies. Социализм и государственность. Статьи.] [Bp.] Kossuth Kiadó, 1984. 356, [4] p.

Választójogi törvény. Összeáll. Csalótzky György — Bánki Miklós. [The Election Act. Act III of 1983. Закон о выборах. Закон № III от 1983 г.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 125, [4] p. /Kis jogszabály sorozat./

Articles — *Статьи*

DUNAY Pál: A kormány és a minisztériumok kapcsolatáról. [Relations between government and ministries. Связь правительства с министерствами.] *ÁI* 7/84: 621—630.

KUKORELLI István: A képviselői mandátum kezdetének és érvényességének államjogi alapjai. [Basis under constitutional law of the formation and validity of the representatives' mandate. 21 Государственно правовые основы возникновения и действительности депутатского мандата.] *JK* 8/84: 446—451.

Information on the state organization of the Hungarian People's Republic. [Информация о системе государства ВНР.] Bp. Institution for Management of Public Administration, 1984. 42 p.

MARKÓJA Imre: Törvény az Alkotmányjogi Tanácsról. [Act on the Constitutional Law Council. Закон о Конституционном Совете.] *ÁI* 6/84: 481—488.

MEZEY Barna: Törvény-előkészítés a dualista Magyarországon. (A kormány szerepe a törvényalkotásban.) [Codification in Hungary during the era of dualism. (The government's role in legislation.) Подготовка законов в Венгрии в период дуализма. Роль правительства в законодательном процессе.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 169—179.

KOVÁCS István: Az állam társadalmi szerepének változása. [Change of the social role of the state. Изменение общественной роли государства.] *JK* 8/84: 431—440.

Országgyűlési beszámoló a tanácstörvény végrehajtásáról. [Parliamentary report on the implementation of the Act on the councils — Act I of 1971 — Доклад перед парламентом об осуществлении закона о советах.] *ÁI* 12/84: 1057—1125.

PECZE Ferenc: Az interpellációs jog kialakulása és érvényesülése. [The formation and enforcement of the right of interpellation. Формирование и развитие права интерпелляции.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 237—268.

RUSZOLY József: Választási bíraskodás, nálunk — de lege ferenda. [Electoral jurisdiction in Hungary — de lege ferenda. Избирательное правосудие de lege ferenda в Венгрии.] *JK* 8/84: 451—453.

SCHMIDT Péter: A jogforrások tipológiája. [Typology of the sources of law. Типология источников права.] *JK* 8/84: 440—446.

TÓTH Árpád: Törekvések a szabadságjogok korlátozására. A kivételes állapot bevezetésének problémái a „darabont” és a koalíciós kormány idején. 1905—1909. [Efforts to restrict basic freedoms in Hungary, 1905—1909. Стремления к ограничению основных свобод в Венгрии 1905—1909 г.г.] Szeged, Szegedi ny. 1984. 79 p. /Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et politica. Tomus 2. Fasc. 4./ Bibliogr. passim. Dt. Zusammenfassung.

TRÓCSÁNYI László, ifj.: Az interpellációs jog egyes elméleti és gyakorlati kérdései. [Theoretical and practical questions of the right to interpellation. Некоторые теоретические и практические вопросы права интерпелляции.] *JK* 8/84: 459—465.

III. Administrative Law
III. Административное право

Books — *Knyv*

BITTÓ Márta: Tanulmányok a közigazgatási büntetőjog és büntetőbíráskodás köréből. [Studies on administrative criminal law and criminal jurisdiction. Научные исследования в области административного-уголовного права административной юрисдикции.] Вр. 1984. 268 lev.

BURÁN Károly — SZILVÁSSY Zoltán: Újítási ügyintézők, újítók kézikönyve. [Manual for innovators and administrators of innovation. 21 Настольная книга для новаторов и лиц, оформляющих новаторские заявления.] Вр. Népszava Kiadó, 1984. 219. [2] p.

Építésügyi jogszabályok gyűjteménye. Szerk. Kozma Tamás. 1—3. köt. Lezárva: 1983. szept. 30. [Collection of legal rules on housing and building. Vols 1—3. Closed: September 30, 1983. Сборник нормативных актов о строительстве. Том 1—3. До: 30 сентября 1983 г.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 1215, 1223—2255, 2263—3468 p.

Az érvényben lévő, munkavédelemmel kapcsolatos szabványok, rendelkezések jegyzéke. Összeáll. Tövisházi Csaba. Lezárva: 1984. jan. 1. [List of standards and rules in force on labour protection. Closed: January 1, 1984. Список действующих стандартов и нормативов по вопросам техники безопасности. До: 1 января 1984 г.] Вр. Népszava Kiadó, 1984. 147 p.

A gázenergiára vonatkozó jogszabályok gyűjteménye. Szerk. biz. vez. Varga István. Lezárva: 1983. júl. 1. [Collection of legal rules on gas energy. Closed: July 1, 1983. Сборник законодательных актов по вопросам газовой энергии. До: 1 июля 1983 г.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 478 p.

Az ifjúsági törvénnyel kapcsolatos jogszabályok. Szerk. Révész Péter. Lezárva: 1983. jan. 1. [Legal rules connected with the Act on the youth. Act IV of 1971. Closed: January 1, 1983. Правовые нормы, связанные с Законом о молодежи. Закон № IV от 1971 г. До: 1 января 1983 г.] Вр. Ifjúsági Lapkiadó, 1984. 437. [2] p.

KIRLÉNYI Béla: Vállalati iratminták. [Samples for papers used by the enterprises. Образцы

документаций на предприятии.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 377. [2] p.

KOROM Mihály: A népi bizottságok és a közigazgatás Magyarországon. 1944—1945. [People's committees and the public administration in Hungary, 1944—1945. Народные комитеты и административное управление в Венгрии, 1944—1945 г.г.] Вр. Kossuth Kiadó, 1984. 209. [4] p. (Négy évtized.) Bibliogr. passim.

A közigazgatás fejlesztésének nemzetközi jogi kérdései. 2. köt. Szerk. Lamm Vanda. [International law problems of the development of public administration. vol. 2. Международно-правовые вопросы развития государственного управления.] Вр. 1983. [1984.] 269 p. Bibliogr. passim.

KRESZ 1984. A közúti közlekedés szabályai és értelmezésük. [Rules of the road traffic, 1984 and their interpretation. Правила дорожного движения (1984 г.) и их толкование.] Вр. Műszaki Kiadó, 1984. 271 p.

A magyar hivatali írásbeliség fejlődése. 1181—1981. Szerk. Kállay István. 1. köt. [Development of the use of written records in the Hungarian offices, 1181—1981. Studies. Vol. 1. Развитие венгерской ведомостенной письменности, 1181—1981 г.г. Том 1.] Вр. ELTE Soks. 1984. 675 p.

Articles — *Статьи*

ÁDÁM György: Az orvosi hálapénz kifejlődésének jogi előzményei. [Legal antecedents of the emergence of the physicians' tip ("gratitude payments"). Юридические предпосылки развития системы «благодарственных денег врачу».] JK 10/84: 547—556.

ÁDÁM György: Az orvosi hálapénz hatályos jogunkban. [The physician's tip in the Hungarian law. «Благодарственные деньги» врачу в действующем законодательстве и предложение de lege ferenda.] Jk 11/84: 642—650.

ÁDÁM György: Az orvosi hálapénz körüli vitához [Remarks to the discussion on the physicians' tip. К спору о так называемых «благодарственных деньгах» врачу.] TSZ 7—8/84: 135—144.

BÁLINT Tibor—IMRE Miklós: A tanácsi építésügyi szakigazgatás személyi állománya. [The

staff of the administration of building and construction of the councils. Личный состав специального управления советским строительным делом.] *ÁI* 8/84: 702—712.

BARKÓCZY Tamás: A tanácsi felügyeleti ellenőrzés szabályozásának néhány kérdése. [Questions of regulation of the supervision of the councils. Некоторые вопросы надзора за деятельностью советов.] *ÁI* 8/84: 748—761.

BOSÁNSZKY Lajos: Az új önkormányzati típusú vállalatok törvényességi felügyelete kialakításának egyes kérdései. [Certain problems of the supervision of new self-governing enterprises from the aspect of legality. Некоторые вопросы формирования законного надзора над предприятием типов нового самоуправления.] *ÁI* 8/84: 699—701.

CSAVA László: A magyar gazdasági reform dilemmái. [Problems of the Hungarian economic reform. Дилеммы венгерской хозяйственной реформы.] *JK* 7/84: 347—359.

CSIVA Tiibor: Gondolatok az államigazgatás továbbfejlesztésének emberi tartalékairól. [Ideas on the human reserves of the development of public administration. Мысли о человеческих резервах дальнейшего развития государственного управления.] *ÁI* 8/84: 713—721.

CSILLAG István: A vállalaton belüli partnerkapcsolatok a kisvállalkozás területén. [Partnership relations within the enterprise in the field of small entrepreneurship. Внутривзаводские партнерские связи в области мелкопредпринимательской деятельности.] *JK* 11/84: 626—632.

CSIZMADIA Andor: A szabad királyi városok becikkelyezése az 1790-[17]91. évi országgyűlésen. [The free royal cities as enacted by the Diet of 1790/91. Законодательное утверждение списка больших королевских городов в Национальном Собрании 1790—1791 г.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 33—45.

CSIZMADIA Andor: A városok szövetkezése. [Alliance of cities. (...) Союз городов.] *ÁI* 9/84: 836—845.

CSIZMADIA Andor: Városok országos kongresszusa — városok országos szövetsége. [National congress of the cities, national associations of the cities. Всевенгерский конгресс городов — всевенгерский союз городов.] *ÁI* 10/84: 911—917.

DEGRÉ Alajos: Zala megye vezetőségének kiválasztása a feudalizmus végén. [The selection of the leading civil servants of the county Zala at the end of the feudal era. Выбор руководящих чиновников округа Залы в конце периода феодального развития.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 47—57.

DOMÉ Györgyné: A kooperáció és integráció tartalmi ismérvei a mezőgazdaságban. [Co-operation and integration in agriculture. Содержательные признаки кооперации и интеграции в сельском хозяйстве.] *ÁJ* 1/84: 35—52.

DOMÉ Györgyné: A termelési rendszerek jogi szabályozásának továbbfejlesztése. [Development of the legal regulation of production systems. Дальнейшее развитие правового регулирования производственных систем.] *JK* 6/84: 316—320.

A felszabadulás közvetlen közigazgatási hatásai. [Direct effects of the Liberation on the public administration. Непосредственные публично-административные последствия освобождения.] *ÁI* 12/84: 1126—1132.

FERENCZI József: Önfelfinanszírozás vagy rendelkezés? [Self-financing or authority? Самофинансирование или распоряжение?] *ÁI* 7/84: 577—586.

FONYÓ Gyula: A tanáctörvény módosításáról. [On the modification of the Act on the councils. Act I of 1971. Об изменении Закона о советах.] *ÁI* 9/84: 769—785., 10/84: 865—876.

GYÓRPÁL Elemér — TOLLER László: Tanácsi testületek döntési mechanizmusa. [Mechanism of decision in the council bodies. Механизм вынесения решений в коллегиальных органах советов.] *ÁI* 6/84: 542—555.

GYULAVÁRI Pál: A megyei szakigazgatási szervek kapcsolatai a helyi tanácsokkal és egymással. [Connections between the county-level special organs with the local councils and with each other. Связи комитатских отраслевых органов между собой, о также с местными советами.] *ÁI* 6/84: 489—498.

HARDY Zoltán: A tanácsi döntési mechanizmus néhány kérdése. [Questions of the decision mechanism at council-level. Некоторые вопросы механизма вынесения решений у советов.] *ÁI* 10/84: 928—935.

HEGEDŰS István: A vállalati belső viszonyok jogi szabályrendszerének öngazgatási irányú fejlesztése (egy történeti alternatíva). [Improvement of the regulation of the inner enterprise relations towards self-administration (a historical alternative). Развитие системы правил внутривзаводских отношений в направлении самоуправления.] JK 11/84: 616—625.

HEGEDŰS László, S.: A településfejlesztési társadalmi munka eredményei és lehetőségei. [Results and possibilities of social work in the development of settlements. Результаты и возможности общественной работы в развитии населённых пунктов.] ÁI 10/84: 877—888.

HENCZ Aurél: Fontosabb tanyarendezési elképzelések Magyarországon a dualizmus korában. [Principal concepts of the settlement of detached farms in Hungary during the era of dualism. Главнейшие представления по территориальному урегулированию хуторов в Венгрии в период дуализма.г = Jogtört. tanulm. 5. köt. 1983. 71—82.]

HERCZEG István: A hatósági információ számítógépes rendszere. [Computer system of the informations affecting authorities. Система ЭВМ ведомственной информации.] ÁI 9/84: 846—853.

HÉTHY Lajos: A gazdaságirányítás és az intézményes érdekegyeztetés. [Management of economy and the institutional conciliation of interests. Хозяйственное управление и институциональное согласование интересов.] Társadalomkutatás 2/84: 12—24.

HOLLÓ András: Az egyesülési jog a politika és jog határán. [The right to associate at the border of law and politics. Право объединения на рубеже политики и права.] JK 12/84: 674—679.

HORVÁTH Tamás: Az államigazgatási jogi túlszabályozás irodalmáról. [On the literature of the over-regulation in the law of public administration. О литературе правового перерегулирования государственного управления.] ÁI 8/84: 736—747.

KÁNYÁNÉ KOMLÓDI Katalin: Vitaülés a szegedi egyetem állam- és jogtudományi karán. [Kaltenbach Jenő: Elméleti problémák az irányítás fogalmi köréből c. előadása és vita. Discussion at the Faculty of Law, University of Szeged. Jenő Kaltenbach's lecture entitled Theoretical problems of the conception of management and the subsequent discussion.]

Дискуссия, проведенная на юридическом факультете г. Сегеда на тему «Теоретические вопросы управления».] JK 6/84: 344—346.

KAHLER Frigyesné: Hozzászólás a „Tanácsi testületek döntési mechanizmusa” című cikkhez. [Remarks to the article entitled: Mechanism of decision in the council bodies. Выступление по статье о механизме вынесения решений у советов.] ÁI 10/84: 936—938.

KAJTÁR István: Pécs szabad királyi város választott polgárságának szószólója a rendiség utolsó évtizedeiben. 1828—1848. [The speaker of the citizens of the free royal city of Pécs during the last decades of feudalism. Поверенный по делам выборной буржуазии вольного королевского города Печ в последние десятилетия словесного строя, 1828—1848 г.г.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 115—127.

KALTENBACH Jenő: Elméleti problémák az irányítás fogalma köréből. [Theoretical problems in the field of management. Теоретические проблемы в кругу понятия управления.] ÁI 7/84: 611—620.

KARA Pál — WIENER György: A helyi igazgatás irányításának új rendjére áttérés tapasztalatai. [Experiences with the introduction of a new order in the management of local administration. Опыты перехода к новому порядку управления местным управлением.] ÁI 8/84: 722—725.

KATONA Tamás — KÉRY András: A népességnyilvántartás múltja, jelene és jövője. [Past, present and future of population recording. Прошлое, настоящее и будущее регистрации населения.] ÁI 11/84: 991—999.

KÖRÖS Gáspár — ADORJÁN Mihály: Gondolatok a tanácsstagok munkájáról, a tanács testületi tevékenységéről. [Thoughts on the work of the council members and on the corporate activity of the councils. О работе депутатов совета, о коллегиальной деятельности совета.] ÁI 7/84: 587—602.

KULCSÁR Kálmán: Gazdasági reform és szociálpolitikai problémák. [Economic reform and social-political problems. Хозяйственная реформа и вопросы социальной политики.] TSZ 7—8/84: 127—134.

LUKÁCS Tibor: Jogászai etika, különös figyelemmel a közigazgatásban dolgozó jogászok munkájára. [The jurists' ethic with special regard to the

work of jurists working in public administration. Этика юристов, особым вниманием на работу юристов в публичной администрации.] *Ál* 10/84: 889—900.

MÜLLER György: A szakigazgatási szervezet meghatározásának joga a III. tanácstörvény önkormányzati koncepciójában. [The right to determine the structure of special administrative organs in the self-government conception of the 3rd Act on the councils. Право определения органа отраслевого управления по концепции самоуправления, отражающейся в Законе III о Советах.] *JK* 12/84: 691—696.

NÉMETH Ágnes: A képviselői szabályainak egységesítése. [Unification of the rules of agency. Унификация правил, касающихся представительства по коммерческим сделкам.] *JK* 6/84: 333—337.

NOVOTNY Zoltán: A vállalati gazdasági munkaközösségek polgári jogi kérdései. [Civil law problems of the economic partnership in the enterprises. Гражданско-правовые проблемы хозяйственных трудовых коллективов на предприятиях.] *JK* 6/84: 320—327.

ŐRINÉ FODOR Márta: Vizsgálódás az egyesületi igazgatás kialakulása és az 1868-as egyesülési jogról szóló törvénytervezet létrejöttében közzeható tényezők körében. [Investigation of the formation of the administration of associations and of factors affecting the compilation of the 1868 draft bill on the right of association. Исследование обстоятельств, содействующих правовому регулированию создания обществ и разработке проекта закона 1868 года о праве объединения.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 219—236.

PAPP László: Büntetésiszabás, halmazat, halmazati büntetés a szabálysértési jogban. [Punishment, cumulation, cumulative sentence in the law of petty offences. Назначение наказания, совокупность, наказание за совокупность в праве о проступках.] *Ál* 11/84: 961—972.

RAFAELNÉ RIKLI Erzsébet — ASZTALOS Klára — GÁSPÁR István: Korszerűsítések a fővárosban. [Modernization in the councils of Budapest. 21 Усовершенствования в столице.] *Ál* 6/84: 512—521.

RUSZOLY József: Városi közgyűlési házszabályok. 1861—1867. [The statutes of general meetings of municipalities. 1861—1867. Внутренний регла-

мент городских собраний, 1861—1867 г.г.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 283—304.

SÁRÁNDI Imre: A népgazdaság szervezeti rendszerének átalakítása és a vállalati belső szervezet. [Transformation of the organizational system of the national economy and the inner structure of the enterprises. Преобразование системы хозяйственной структуры народного хозяйства и внутренняя организация предприятия.] *JK* 11/84: 595—598.

SÁRKÖZY Tamás: A gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztéséről. [Development of the system of economic management. О дальнейшем развитии системы руководства хозяйством.] *JK* 7/84: 360—366.

SEEREINER Imre: Az üdülőhelyi érdekképviselőtről. [Representation of interests in the resort areas. О представительстве интересов в местах курорта.] *Ál* 7/84: 648—656.

Sík Ferenc: A Közigazgatási Bíróság alkonya. 1945—1949. [Decline of the Administrative Court, 1945—1949. Закат Административного Суда, 1945—1949.] *JK* 8/84: 453—458.

STIPTA István: Megyei elképzelések a törvényhatóságok rendezéséről. 1867—1868. [Concepts on the reorganization of the counties. 1867—1868. Комитатские предложения об устройстве органов юстиции на округах, 1867—1868 г.г.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 308—319.

SZAMEL Katalin: Az állampolgár-közigazgatás kapcsolat sokrétűségéről. [Variety of the connection between citizens and public administration. О многообразии взаимоотношения «гражданин — государственное управление».] *Ál* 1/84: 100—120.

SZAMEL Katalin: A közigazgatás lehetőségei az állampolgári jogok alanyi joggá transzformálásában. [Possibilities of public administration in the transformation of civil rights into subjective rights. Возможности государственного управления в трансформации прав граждан в субъективные права.] *JK* 12/84: 685—691.

SZAMEL Lajos: La responsabilité de l'administration pour le dommage causé. [Liability of the public administration for damages. Ответственность за вред причиненный органами управления.] Pécs, Pécsi Szikra ny. 1984. 31. p. /*Studia iuridica auctoritate Universitatis Pécs publicata* 101./ Bibliogr. 28.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatási szerződés. [The contract in public administration. Административный договор.] ÁI 6/84: 522—541.

SZITA János: A magyar közigazgatás területi rendezése a Bach-korszakban és az 1849. március 4-i osztrák alkotmány. [The territorial reorganization of public administration in Hungary in the Bach era and the Austrian Constitution of March 4, 1849. Вопросы административно-территориального деления Венгрии в период Баха и Конституция Австрии от 4 марта 1849 г.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 321—338.

TAMÁS András — FEKETE, Imrich: Egy állampolgári jog kapcsán a környezetvédelem jogáról. [Environmental law with special regard to a civil right. Об охране окружающей среды как отрасли права в связи с одним из прав граждан.] JK 12/84: 696—708.

TAMÁS Pál: A bürokrácia adaptációs készségéről és a reformokról. [Readiness of bureaucracy for adaptations and the reforms. О способности бюрократии адаптироваться и о реформах.] Társadalomkutatás 2/84: 87—97.

A tanácsi gazdaság tervezésének és pénzügyi szabályozásának továbbfejlesztése. [Further development of planning and financial system of the council-level economy. Дальнейшее развитие планирования и денежного регулирования хозяйства советов.] ÁI 9/84: 810—829.

TÓTH Árpád: Szükségintézkedések a mezőgazdasági munkaviszonyok szabályozásában az első világháború kezdeti szakaszán. [Emergency measures in the regulation of labour relations in agriculture during the initial phase of World war I. Вынужденные черты в области регулирования сельскохозяйственных трудовых отношений в начальном периоде первой мировой войны.] = Jogtört. tanulm. 5. kötet. 339—351.

TRÓCSÁNYI László: Hozzászólás a közszolgálat néhány munkajogi kérdéséhez. [Contributions to some labour law problems in the civil service. Заметки к некоторым вопросам трудового права, касающимся государственной службы.] ÁI 1/84: 121—127.

TÖRÖK Attila: Gazdasági problémák jogszabályi megoldásai és álmegoldásai. [Real and sham solutions of economic problems by the rules of law. Законодательные решения и псевдорешения хозяйственных проблем.] JK 7/84: 414—420.

VEREBÉLYI Imre: Az államigazgatás és az állami vállalatok új típusú kapcsolatai. [New types of relations between public administration and state-owned enterprises. Новые типы отношения между государственным управлением и государственными предприятиями] ÁI 8/84: 673—687., 9/84: 795—809.

VEREBÉLYI Imre: Az államigazgatás irányító tevékenységének változásai. [Changes in the managing activity of the state administration. Изменения в управленческой деятельности государственного управления.] TSZ 7—8/84: 40—51.

VÁGÓ László: Az 1983. évi hatósági munka adatai. [Data of the activity of the councils as authorities, 1983. Данные о ведомственной работе за 1983 год.] ÁI 10/84: 939—948.

ZEISLER József: Számítógépes adatkezelés fejlesztése a tanácsoknál. [Development of a computer data-system in the councils Развитие регистрации данных исчислительной машиной у советов.] ÁI 10/84: 918—927.

IV. Financial Law

IV. Финансовое право

Articles — Статьи

FERENCZY Endre: A gazdasági mechanizmus pénzügyeinek joga. [The law of finances of the economic mechanism. Право финансов хозяйственного механизма.] JK 7/84: 366—375.

Foreign exchange and customs regulations. Publ. by the Ministry of Finance. [Валютные и таможенные правила.] Вр. Hungarian Banknote Print. 1984. 54 p. /Public finance in Hungary 16./

VÖRÖS Imre: Beruházások versenytárgyalás útján. [Investments on the basis of tenders. 21 Капиталовложения путем конкурса.] JK 7/84: 376—381.

V. Civil law

V. Гражданское право

Books — Книги

BACSÓ Jenő — PALLÓSI Gizella — SÓTH Lászlóné — SZOLCSÁNYSZKY Vilmos: Az öröklési jog kézikönyve. [Manual of the law of succession. Настольная книга по вопросам наследования.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 656 p. — Bibliogr. 607—608.

Műszaki szellemi alkotásokkal (termékekkel) kapcsolatos jogszabályok. Főszerk. Várszegi Rudolf. [Legal rules on intellectual property in the field of technics. Нормы о защите продуктов научно-технического интеллектуального творчества.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 992 p.

Articles — Статьи

HÁMORI Vilmos: Jogi és jogon kívüli normatív elemek a polgári ítélkezésben. [Normative elements with legal and nonlegal nature in civil jurisdiction. Правовые и неправовые нормативные элементы гражданско-процессуальной юрисдикции.] JK 9/84: 486—497.

ILKEI Csaba: Személyiség, társadalom, tömegkommunikáció. [Personality, society and mass communication. Личность, общество, массовая коммуникация.] JK 12/84: 679—684.

KOVÁCS Péter: A szerződéses üzemeltetési forma főbb jogi és működési problémái. [Main legal and functional problems of trade units on contractual basis. Основные проблемы правового регулирования и реализации эксплуатации на договорных началах отдельных участков предприятий.] JK 11/84: 632—642.

NOVOTNY Zoltán: A vállalaton belüli jogalanyiség kérdései. [Questions of the subjectivity of law within the enterprise. Вопросы правосубъективности внутри предприятия.] JK 11/84: 607—616.

SÁRÁNDI Imre: Történeti, elméleti és pragmatikus elemzés a mezőgazdasági termékértékesítési szerződésről. [Historical, theoretical and pragmatic analysis on the contract of purchasing agricultural products. Исторический, теоретический и праг-

матический анализ договора сбыта сельскохозяйственной продукции.] JK 7/84: 382—389.

SÓLYOM László: Polgárijog és polgári jog. A személyiségi jogok lehetőségei. [Civil rights and civil law. The possibilities of privacy. Право и гражданское право. Возможности личных прав.] JK 12/84: 663—669.

SÜTŐ Miklós: A belső jogalanyiség és a nagyvállalat. [The inner subjectivity of law and the big enterprise. Внутренняя правосубъектности внутри предприятия.] JK 11/84: 598—606.

TÖRÖK Gábor: A nem vagyoni kártérítés bírói gyakorlatának néhány kérdése. [Questions of the judicial practice of non-pecuniary damages. 21 Некоторые вопросы возмещения немущественного вреда в свете судебной практики.] JK 10/84: 570—575.

VI. Labour Law

VI. Трудовое право

Articles — Статьи

ROMÁN László: Kollektív jelleg az individuális munkajogviszonyban. [Collective features in the individual labour relation. Коллективный характер в индивидуальном трудовом отношении.]

VII. Land Law

VII. Земельное право

Articles — Статьи

Вотн Ödön: A magyar feudális tulajdon fő vonásai a kései feudalizmus idején. [Main characteristics of the Hungarian feudal property in late feudalism. Главные черты феудального права позднефеодальной Венгрии.] JK 6/84: 328—333.

TANKA Endre: Földárújelleg — földtulajdoni rendszer — racionális földhasználat. [The commodity nature, the system of ownership and the reasonable usage of the land. Товарный характер земли — система земельной собственности — рациональное землепользование.] JK 7/84: 389—400.

VIII. Criminal Law. Criminal Sciences
VIII. Уголовное право. Вспомогательные науки
уголовного права

Books — *Книги*

BAKÓCZI Antal: Az emberölés. [Homicide. Убийство.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 501. [2] p. /Az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet tudományos kiadványai./ — Bibliogr. passim. Русск. содерж. Eng. summary; Rés. Franç.; Dt. Zusammenfassung.

Büntető jogszabályok. Összeáll. és jegyz. Palánkai Tiborné — Moldoványi György. Lezárva: 1983. dec. 31. [Rules of criminal law. Closed: December 31, 1983. Правовые нормы уголовного права. До: 31 декабря 1983 г.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 732. [4] p. /Kis jogszabály sorozat./

A bűnözés megelőzésének társadalmi és jogi eszközei. Szerk. Lévai Miklós. [Social and legal means of the prevention of crime. Общественные и правовые средства предупреждения преступности.] Вр. MTA Magyar Kriminológiai Társaság, 1984. 218 p. /Kriminológiai közlemények 1./

Az 1978. évi IV. törvény (Btk.) előkészítése. I. köt. [Preparation of the Act IV of 1978 (Criminal Code). Vol. I. Подготовка приготвление Уголовного Кодекса. Закон № IV от 1978 г.] [Вр.] IM Vv Háziny. 1984. 443 p.

GYÖRGYI Kálmán: Büntetések és intézkedések. [Penalties and measures. Наказания и иные меры.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 438. [2] p. Bibliogr. 399—423.

IRK Ferenc — BAKÓCZI Antal — MOLNÁR József: Üzemi balesetek. [Accidents in industrial plants. Производственные несчастные случаи.] Вр. Népszava Kiadó, 1984. 124 p.

Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok. 21. [köt.] Szerk. Gödöny József. [Studies on criminology and criminalistics. Vol. 21. Статьи по криминологии и криминалистике. Том 21.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 435 p. Bibliogr. passim. Русск. содерж. Eng. summary; Dt. Zusammenfassung; Rés. franç.

ТОКАЛ Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. [Bases of the theory of crimes in the Hungarian criminal law. Основы

учений о преступлении в венгерском уголовном праве.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 386. [2] p. Bibliogr. 381—386.

Articles — *Статьи*

BAKÓCZI Antal: Az emberölés megítélése a társadalmi fejlődés különböző szakaszaiban. [Opinions on homicide at various phases of social evolution. Оценка убийства на разных этапах развития общества.] = Krim. tanulm. 21. köt. 49—98.

BOROS János — MÜNNICH Iván: Börtönadaptáció és visszaesés. [Prison adaptation and recidivism. Тюремная адаптация и рецидив.] = Krim. tanulm. 21. köt. 340—372.

GÖDÖNY József: A bűnüldöző és igazságügyi szervek a bűnözésmegelőzés rendszerében. [Law enforcement and justice organs in the system of crime prevention. Органы уголовного преследования в системе предупреждения преступности.] = Krim. tanulm. 21. köt. 5—48.

EGRESSY András: Bűnözés és megelőzés a belkereskedelemben. [Crime and prevention in internal trade. Преступность и профилактика во внутренней торговле.] = Krim. tanulm. 21. köt. 175—221.

IRK Ferenc: A gondatlan bűnözés megelőzési kérdései. [Prevention of crimes committed by negligence. Вопросы предупреждения неосторожной преступности.] = Krim. tanulm. 21. köt. 223—265.

KAHLER Frigyes: A pénzhamisítás bűncselekményének alakulása Magyarországon. [The crime of forgery in Hungary. Преступления в формировании состава преступления о подделке денежных знаков в Венгрии.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 97—113.

KELEMEN Endre: ifj.: Büntetőjogi felelősség? [Responsibility under criminal law? Уголовно-правовая ответственность?] TSZ 12/84: 100—104.

KIRÁLY Tibor: A magyarországi bűnözés kis tükré. [Criminality in Hungary. Преступность в Венгрии.] MTud. 9/84: 652—662.

KRÁNITZ Mariann — SZIKI Lajos: A parazita jellegű bűnözés néhány fontosabb morfológiai jellemzője. [Important morphological features of

морфологические свойства преступности паразитического характера.] = *Krim. tanulm.* 21. köt. 295—339.

LÉVAI Tibor: A jogsértések keletkezéséről és megelőzéséről. [Appearance and prevention of injuries. О предупреждении в возникновении правонарушений.] *ÁI* 9/84: 786—794.

A magyar kriminológia helyzete, valamint a magyar kriminológia nemzetközi értékelése. Szerk. Bakóczy Antal. [State and international evaluation of Hungarian criminology. Место и международная оценка венгерской криминологии.] Вр. МТА Magyar Kriminológiai Társaság, 1984. 64. [2] p. /*Kriminológiai közlemények* 3./

MERÉNYI Kálmán: Team keretében végzett kriminológiai kutatás egyes kérdései. [Special problems of the team research work in criminology. Некоторые вопросы группового исследования криминологических проблем.] Szeged, Szegedi ny. 1984. 17. [2] p. /*Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 32. Fasc. 2./ Bibliogr. 15. Dt. Zusammenfassung; Русск. содерж.*

MOLNÁR József: A város és a bűnözés. [Town and criminality — Город и преступность.] = *Krim. tanulm.* 21. köt. 99—136.

NAGY Ferenc: A büntetőjogi intézkedések igazolásáról, indokoltágáról. [Justification of measures in criminal law. Обоснованность и оправдание уголовноправовых мер.] *JK* 10/84: 575—581.

RASKÓ Gabriella: A IV. nemzetközi viktimológiai szimpozion Japánban. [The 4th international symposium on victimology in Japan, 1982. IV. Международный Виктимологический Симпозиум в Японии.] = *Krim. tanulm.* 21. köt. 373—410.

RÓZSA János: A társadalmi tulajdon elleni bűnözés a szignalizáció tükrében. [Criminality against social property as shown by signalization. Преступность против общественной собственности в свете сигнализации.] = *Krim. tanulm.* 21. köt. 137—174.

TAVASSY Tibor: A gondatlan súlyos testi sértésekről. [Assaults through negligence. О неосторожных тяжких телесных повреждениях.] *Krim. tanulm.* 21. köt. 266—294.

A társadalmi beilleszkedési zavarok és a bűnmegelőzés. Szerk. Polt Péter. [Disorders in social

adaptation and crime prevention. Проблемы общественной интеграции и предупреждение преступности.] Вр. МТА Magyar Kriminológiai Társaság, 1984. 63 p. /*Kriminológiai közlemények* 2./

WIENER A. Imre: A gazdasági tevékenységgel kapcsolatos büntető szankciók. [Sanctions under criminal law concerning economic activity. 21 Уголовные санкции, связанные с хозяйственной деятельностью.] *JK* 6/84: 301—305.

IX. Juridical Organization

IX. Судостроительство

Books — Книги

A számítástechnika alkalmazása az ügyési szervezetben. Szerk. Borsi Zoltán. [Application of computer technics in the prosecutors' organization. Применение вычислительной техники в работе прокуратур.] Вр. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1984. 141 p. /*Ügyési kiskönyvtár* 32./

Articles — Статьи

Décret-loi no 3 de l'an 1983 du Conseil de Présidence de la République Populaire Hongroise portant sur les activités des conseils juridiques. [Texte. Law-decree No. 3 of 1983 of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic on the activity of legal advisors. Text. Указ Президиума Венгерской Народной Республики № 3 от 1983 г. «О деятельности юрисконсульттов». Текст.] *RDH* 1—2/83: 31—37.

Décret-loi no. 4 de l'an 1983 du Conseil de Présidence de la République Populaire Hongroise portant sur les avocats. [Texte. Law-decree No. 4 of 1983 of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic on advocats. Text. Указ Президиума Венгерской Народной Республики № 4 от 1983 г. «Об адвокатуре». Текст.] *RDH* 1—2/83: 38—53.

FÜRÉSZ Klára: A bírói megbíztatás keletkezése és a bírói függetlenség. [The establishment of the judge's assignment and the independence of judges. Возникновение судейского поручения и независимость судей.] *ÁI* 11/84: 980—990.

KÁRPÁTI László: New statute on the activity of advocates. [Новый законодательный акт о деятельности адвокатов.] HLR 1—2/83: 15—24.

[KÁRPÁTI László] КАРПАТИ Ласло: Новый законодательный акт о деятельности адвокатов. [New statute on the activity of advocats.] OVPt. 1—2/83: 17—29.

KÁRPÁTI László: Une nouvelle règle de droit sur les activités des avocats. [New statute on the activity of advocats. Новый законодательный акт о деятельности адвокатов.] RDH 1—2/83: 16—27.

Law-decree No. 3 of 1983 of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic on the activity of legal advisors. [Text. Указ Президиума Венгерской народной Республики № 3 от 1983 г. «О деятельности юрисконсульттов». Текст.] HLR 1—2/83: 27—32.

Law-decree No. 4 of 1983 of the Presidential Council on advocatory activity. [Text. Указ Президиума Венгерской Народной Республики № 4 от 1983 г. «Об адвокатуре». Текст.] HLR 1—2/83: 33—47.

MIKÓFALVI Bertalan — RUTTKAY György: Law-decree on the activity of legal advisors. [Указ о деятельности юрисконсульттов.] HLR 1—2/83: 5—14.

[MIKÓFALVI Bertalan — RUTTKAY György] Микофалви Берталан — Руткаи Дьердь: Указ о деятельности юрисконсульттов. [Law-decree on the activity of legal advisors.] OVPt. 1—2/83: 5—16.

MIKÓFALVI Bertalan — RUTTKAY György: Un décret-loi sur les activités des conseils juridiques. [Law-decree on the activity of legal advisors. Указ о деятельности юрисконсульттов.] RDH 1—2/83: 5—15.

Указ Президиума Венгерской Народной Республики № 3 от 1983 г. «О деятельности юрисконсульттов». Текст. [Law-decree No. 3 of 1983 of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic on the activity of legal advisors. Text.] OVPt. 1—2/83: 33—39.

Указ Президиума Венгерской Народной Республики № 4 от 1983 г. «Об адвокатуре». Текст. [Law-decree No. 4 of 1983 of the Presidential Council of the Hungarian People's Republic on advocats. Text.] OVPt 1—2/83: 41—56.

X. Civil Procedure X. Гражданский процесс

Articles — Статьи

KÁLLAY István: Világos adóssági per és csődeljáráás az uriszéken. [Clear action for the recovery of a debt and bankruptcy proceedings at manor courts. Четкий порядок рассмотрения дел Земским судом по вопросам возврата долгов и банкротства.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 129—141.

UNGVÁRI Gábor: Igazságügyi szakértői tapasztalatok a gondnokság alá helyezés rendszerével kapcsolatban. [Experiences of forensic experts with the system of imposing judicial interdiction. Опыт судебной экспертизы в связи с системой учреждения попечительства.] JK 10/84: 586—587.

VARGA Emil: Gazdasági perek tanácsi szerveknél. [Economic cases at council organs. 21Хозяйственные процессы перед органами советов.] ÁI 11/84: 1000—1007.

XI. International Law XI. Международное право

Books — Книги

HARASZTI György — HERCZEGH Géza — NAGY Károly: Nemzetközi jog. Egyetemi tankönyv. 4. kiad. [International law. A university textbook. 4th ed. Международное право. Учебник для вузов. 4-ое изд.] Bp. Tankönyvkiadó, 1983. [1984.] 490 p.

HERCZEGH Géza: Development of international humanitarian law. Transl. Simon Sándor. [Развитие международного гуманитарного права.] Bp. Akadémiai Kiadó, 1984. 239 p. — Bibliogr. 231—235.

LAMM Vanda: A hágai Nemzetközi Bíróság döntései. 1957—1982. [Decisions of the International Court of Justice in The Hague, 1957—1982. Решения гаагского Международного Суда.] Bp. Gondolat, 1984. 340, [4] p. — Bibliogr. passim.

LAMM Vanda: The utilization of nuclear energy and international law. Использование ядерной энергии и международное право.] Bp. Akadémiai Kiadó, 1984. 155 p. Bibliogr. passim.

Articles — *Статьи*

FICZERE Lajos: A döntéshozatal jogi alapjai a KGST-ben [Legal bases of decision-making in the CMEA. Правовые основы принятия решений в рамках СЭВ.] *ÁJ* 1/84: 74—99.

DUNAY Pál — NAGY Boldizsár: Hol a helye a nemzetközi jognak? Bodnár László kandidátusi értekezéséről és annak védéséről. [Finding place for the international law. On László Bodnár's dissertation and its discussion. О месте международного права. Защита и обсуждение кандидатской диссертации Ласло Боднар.] *JK* 8/84: 481—484.

XII. Private International Law
XII. Международное частное право

Books — Кнгуз

KARDOS Péter — SZATMÁRI Tamás: Külföldi licencek a magyar gazdaságban. [Foreign licences in the Hungarian economy. Зарубежные лицензии в венгерском хозяйстве.] Вр. *Közgazdasági és Jogi Kiadó*, 1984. 204, [4] p. Bibliogr. 201—204.

Articles — *Статьи*

BINÁRY Tibor: Két európai egységesítési törekvés a terméklefelelősség jogában. [Two European efforts for the unification of the law of products liability. Два проекта унификации права об ответственности за качество продукта.] *JK* 9/84: 514—520.

Development of the economic control and management system (ECMS). Publ. By the Ministry of Finance. [Развитие системы экономического контроля и управления.] Вр. *Hungarian Banknote Print*. 1984. 39 p. /Public finance in Hungary 17./

How to trade with Hungary. Publ. by the Hungarian Chamber of Commerce. [Что следует знать о регулировании внешней ВНР?] [Вр.] *Hungarian Media*, [1984.] 62, [2] p.

Informations sur le technique du commerce extérieur en Hongrie. Publ. par la Chambre de Commerce de Hongrie. [How to trade with Hungary. Что следует знать о регулировании внешней торговли ВНР?] [Вр.] *Media Hongroise*, [1984.] 68

XIII. History of State and Law
XIII. История государства и прав

Books — Кнгуз

Egyetemes állam- és jogtörténet. Egyetemi tankönyv. Szerk. HORVÁTH Pál. [Universal history of state and law. A university text-book. Всеобщая история государства и права. Учебник для вузов.] Вр. *Tankönyvkiadó*, 1984. 516 p.

HORVÁTH Pál: A szocialista jog fejlődése. [Development of socialist law. Развитие социалистического права.] Вр. *Közgazdasági és Jogi Kiadó*, 1984. 574 p. — Bibliogr. passim.

Jogtörténeti tanulmányok. 5. [köt.] Szerk. *Csizmadia Andor*. [Studies on the history of law. Vol. 5. Труды по вопросам истории права. том 5.] Вр. *Tankönyvkiadó*, 1983. [1984.] 371 p. Bibliogr. a jegyzetekben.

A proletárdiktatúra államának történelmi tapasztalatai. Szerk. *Kárpáti Sándor*. [Historical experiences with the state of proletarian dictatorship. Collection of studies. Исторический опыт государства диктатуры пролетариата.] Вр. *Akadémiai Kiadó*, 1984. 330, [2] p. Bibliogr. passim.

Articles — *Статьи*

HORVÁTH Pál: A fejlett szocializmus állam- és jogrendje. [State and legal order in developed socialism. Государственное устройство и правовая система общества развитого социализма.] = *Jogtört. tanulm.* 5. köt. 83—95.

XIV. Roman law
XIV. Римское право

Books — Кнгуз

BRÓSZ Róbert — PÓLAY Elemér: Római jog. Egyetemi tankönyv. 3. kiad. [Roman law. A university text-book. 3rd ed. Римское право. Учебник для вузов. 3-е изд.] Вр. *Tankönyvkiadó*, 1984. 528 p. — Bibliogr. passim.

XV. Miscellaneous

XV. Смешанное

Articles — Статьи

Az európai szocialista államok jogalkotásáról. [On the legislation of European socialist countries. O правотворчестве европейских социалистических стран.] JK 9/84:530–536.

DEGRÉ Alajos. 1909–1984. [Nekrológ. Írta] Csizmadia Andor. [An obituary. Некролог.] JK

Articles — Статьи

BENEDEK Ferenc: Derelictio, occupatio, usucapio. [Оставление вещи, оккупация, приобретательная давность.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 7–31.

HAMZA Gábor: A jogfejlődés eltérő útjai az antikvitásban: a magánjogi rendszer a jogforrások tükrében. [Different ways of legal development in the Antiquity: the system of private law as reflected in the sources of law. Различные пути развития в античном мире: система частного права в свете источников права.] JK 9/84:521–525.

HAMZA Gábor: Cicero és a jogtudomány kapcsolatának kérdései. [Problems concerning Cicero's relations with jurisprudence. Цицерон и вопросы правовой науки.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 59–70.

MOLNÁR Imre: Periculum emptoris a klasszikus kori római jogban. [*Periculum emptoris* in classical Roman Law. Риск покупателя в классическом римском праве.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 181–200.

PÓLAY Elemér: Jogászai gondolkodásmód a görög-római ókorban. [The juristic way of thinking in the Greek-Roman antiquity. Древнеримское и древнегреческое юридическое мышление.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 269–282.

PÓLAY Elemér: A pandektisztika hatása skandináv magánjogtudományra. [Influence of the pandectistics on the science of Scandinavian private law. Влияние учений о пандектах на скандинавское частное право.] Szeged, Szegedi ny. 1984. 34. [2] p. /Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta juridica et politica. Tomus 32. Fasc. 3./ Bibliogr. passim. Dt. Zusammenfassung.

VISKY Károly: A római magánjog nyomai a magyar földön talált római kori feliratos emlékeken. [Traces of Roman civil law in inscriptions from the time of the Roman Empire found in Hungary. Надписи на исторических памятниках, обнаруженных в Венгрии, следы римского частного права.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 353–372. 8/84:465–466.

KOVÁCS Kálmán: A pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem jog- és államtudományi kara. 1914–1921. [The faculty of Legal and Administrative Sciences of the Erzsébet University, Pozsony (Bratislava) 1914–1921. Юридический факультет Пожоньского (Братиславского) университета им. Елизаветом, 1914–1921 г.г.] = Jogtört. tanulm. 5. köt. 143–167.

TAKÁCS József. [1910–1984. Írta] TRÓCSÁNYI László, ifj. [An obituary. Некролог.] ÁI 8/84:762–763.

TÖRÖK Lajos. 1929–1982. [Nekrológ. Írta] Halász József. [An obituary. Некролог.] JK 12/84:709.

Acta Juridica veröffentlicht Abhandlungen aus dem Bereich der Rechtswissenschaft in deutscher, englischer, französischer und russischer Sprache

Acta Juridica erscheint jährlich in einem Band aus vier Heften bei

AKADÉMIAI KIADÓ
Verlag der Ungarischen Akademie der Wissenschaften
H-1054 Budapest, Alkotmány utca 21

Manuskripte und Zuschriften an die Redaktion:

Acta Juridica
H-1250 Budapest, Postfach 25

Bezugsmöglichkeiten:

Bestellungen nehmen an

KULTURA Außenhandelsunternehmen
H-1389 Budapest, Postfach 149

und seine Vertretungen im Ausland

Acta Juridica публикует работы в области юридической науки на русском, английском, немецком и французском языках

Acta Juridica выходит четырьмя выпусками, составляющими один том в год

Журнал издается

Akadémiai Kiadó
Издательством Академии наук Венгрии
H-1054 Budapest, Alkotmány u. 21

Переписку для редакции следует направлять по адресу

Acta Juridica
H-1250 Budapest, Pf. 25

Заказы принимает предприятие по внешней торговле

KULTURA
H-1389 Budapest, Pf. 149.

и его заграничные представительства

Periodicals of the Hungarian Academy of Sciences are obtainable
at the following addresses:

AUSTRALIA

C.B.D. LIBRARY AND SUBSCRIPTION SERVICE
Box 4886, G.P.O., Sydney N.S.W. 2001
COSMOS BOOKSHOP, 145 Ackland Street
St. Kilda (Melbourne), Victoria 3182

AUSTRIA

GLOBUS, Höchstädtplatz 3, 1206 Wien XX

BELGIUM

OFFICE INTERNATIONAL DE LIBRAIRIE
30 Avenue Marnix, 1050 Bruxelles
LIBRAIRIE DU MONDE ENTIER
162 rue du Midi, 1000 Bruxelles

BULGARIA

HEMUS, Bulvar Ruszki 6, Sofia

CANADA

PANNONIA BOOKS, P.O. Box 1017
Postal Station "B", Toronto, Ontario M5T 2T8

CHINA

CNPICOR, Periodical Department, P.O. Box 50
Peking

CZECHOSLOVAKIA

MAD'ARSKÁ KULTURA, Národní třída 22
115 66 Praha
PNS DOVOZ TISKU, Vinohradská 46, Praha 2
PNS DOVOZ TLAČE, Bratislava 2

DENMARK

EJNAR MUNKSGAARD, Norregade 6
1165 Copenhagen K

FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

KUNST UND WISSEN ERICH BIEBER
Postfach 46, 7000 Stuttgart 1

FINLAND

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA, P.O. Box 128 SF-00101
Helsinki 10

FRANCE

DAWSON-FRANCE S. A., B. P. 40, 91121 Palaiseau
EUROPÉRIODIQUES S. A., 31 Avenue de Versailles, 78170
La Celle St. Cloud
OFFICE INTERNATIONAL DE DOCUMENTATION ET
LIBRAIRIE, 48 rue Gay-Lussac
75240 Paris Cedex 05

GERMAN DEMOCRATIC REPUBLIC

HAUS DER UNGARISCHEN KULTUR
Karl Liebknecht-Straße 9, DDR-102 Berlin
DEUTSCHE POST ZEITUNGSVERTRIEBSAMT Straße der
Pariser Kommune 3-4, DDR-104 Berlin

GREAT BRITAIN

BLACKWELL'S PERIODICALS DIVISION
Hythe Bridge Street, Oxford OX1 2ET
BUMPUS, HALDANE AND MAXWELL LTD.
Cowper Works, Olney, Bucks MK46 4BN
COLLET'S HOLDINGS LTD., Denington Estate Wellingbo-
rough, Northants NN8 2QT
WM. DAWSON AND SONS LTD., Cannon House Folkstone,
Kent CT19 5EE
H. K. LEWIS AND CO., 136 Gower Street
London WC1E 6BS

GREECE

KOSTARAKIS BROTHERS INTERNATIONAL
BOOKSELLERS, 2 Hippokratous Street, Athens-143

HOLLAND

MEULENHOFF-BRUNA B. V., Beulingstraat 2,
Amsterdam
MARTINUS NIJHOFF B.V.
Lange Voorhout 9-11, Den Haag

SWETS SUBSCRIPTION SERVICE

347b Heereweg, Lisse

INDIA

ALLIED PUBLISHING PRIVATE LTD., 13/14
Asaf Ali Road, New Delhi 110001
150 B-6 Mount Road, Madras 600002
INTERNATIONAL BOOK HOUSE PVT. LTD.
Madame Cama Road, Bombay 400039
THE STATE TRADING CORPORATION OF INDIA LTD.,
Books Import Division, Chandralok 36 Janpath, New Delhi
110001

ITALY

INTERSCIENTIA, Via Mazzè 28, 10149 Torino
LIBRERIA COMMISSIONARIA SANSONI, Via Lamarmora 45,
50121 Firenze
SANTO VANASIA, Via M. Macchi 58
20124 Milano
D. E. A., Via Lima 28, 00198 Roma

JAPAN

KINOKUNIYA BOOK-STORE CO. LTD.
17-7 Shinjuku 3 chome, Shinjuku-ku, Tokyo 160-91
MARUZEN COMPANY LTD., Book Department, P.O. Box
5050 Tokyo International, Tokyo 100-31
NAUKA LTD. IMPORT DEPARTMENT
2-30-19 Minami Ikebukuro, Toshima-ku, Tokyo 171

KOREA

CHULPANMUL, Phenjan

NORWAY

TANUM-TIDSKRIFT-SENTRALEN A.S., Ke'1 Johansgatan
41-43, 1000 Oslo

POLAND

WĘGIERSKI INSTYTUT KULTURY, Marszałkowska 80,
00-517 Warszawa
CKP-I W, ul. Towarowa 28, 00-958 Warszawa

ROUMANIA

D. E. P., Bucuresti
ILEXIM, Calea Grivitei 64-66, Bucuresti

SOVIET UNION

SOJUZPECHAT — IMPORT, Moscow
and the post offices in each town
MEZHDUNARODNAYA KNIGA, Moscow G-200

SPAIN

DIAZ DE SANTOS, Lagasca 95, Madrid 6

SWEDEN

GUMPERTS UNIVERSITETSBOKHANDL AB
Box 346, 401 25 Göteborg 1

SWITZERLAND

KARGER LIBRI AG, Petersgraben 31, 4011 Basel

USA

EBSCO SUBSCRIPTION SERVICES
P.O. Box 1943, Birmingham, Alabama 35201
F. W. FAXON COMPANY, INC.
15 Southwest Park, Westwood Mass. 02090
READ-MORE PUBLICATIONS, INC
140 Cedar Street, New York, N. Y. 10006

YUGOSLAVIA

JUGOSLOVENSKA KNJIGA, Terazije 27, Beograd
FORUM, Vojvode Mišića 1, 21000 Novi Sad