

FLECK ZOLTÁN

Jogrendszer, állami szabályozás és igazságszolgáltatás a Kádár-korszakban

A kommunista hatalomátvételtől az 1956-os forradalom megtorlásáig tartó, úgynevezett klasszikus szocializmus periódusáról számos elemzés született, köztük értékes történeti szakmunkák is. Az ezt követő, a rendszerváltásig tartó időszak azonban kevésbé feltárt. Különösen érvényes ez a jogrendszer történetére.¹ Egy-egy jogág intézményi fejlődéstörténetével még foglalkoztak, de nem történt meg a rendszer működési sajátosságait is elemző átfogó történeti értékelés. Erre jelen tanulmányomban sem vállalkoztam, ugyanis ehhez több szakmai csoport hosszabb munkájára lenne szükség.

A politikai korszakokat elemzőket az értékítéletre való hajlandóság jellemzi, s ettől az intézménytörténet-írók sem teljesen mentesek. Az 1956 és 1989 közötti időszak szereplői, intézményei elevenek, a korszak mentális öröksége és rutinjai olyan mélyen beágyazottak, hogy csak komoly erőfeszítések árán lehet eltávolodni az ideológiai terheltségtől. A korszak történeti és szociológiai elemzése még számos ponton hiányos, jogállami intézményeink működésének megértése is sok tekintetben történeti szemlélet feltételez.

A terminológiai bizonytalanságok ellenére létezik valamiféle konszenzus abban, hogy a pártállami korszak egészére jellemző a politikai vezéreltség, a gazdaság, jog és egyéb szférák kiszolgáltatottsága, alárendeltsége, politikai szolgáltató szerepe. Ebből következően ezeknek a szféráknak a

¹ A rendszerváltással foglalkozó monográfiák és tanulmánygyűjtemények számos összefüggésben érintik ezt a korszakot is. Lásd RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2006; Uő: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2009; JAKAB András–TAKÁCS Péter: *A magyar jogrendszer átalakulása*. Gondolat–ELTE ÁJK, Budapest, 2007; LAMM Vanda: *Rendszerváltás a jogban*. MTA Jogtudományi Intézete–MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 2009.

belső világát, a működési logikáit, a szereplők motivációkészségét is meghatározta a politikai-ideológiai logika. A magyarországi szocializmus változatos módokon jelölt első, klasszikus vagy Rákosi-korszaka és a Kádár nevével jelölt második időszak közötti különbség a legáltalánosabb szinten éppen ettől a totális, rendszerszerű alávetettségtől való eltávolodásként írható le. Ennyiben is, nem csak az élő örökség okán, bonyolultabb ez a munka, mint az első korszak elemzése. Ugyanakkor az eltávolodásnak súlyos korlátai voltak: a gazdaságot a bürokratikus koordináció, az alkotmányos rendszert a hatalom egysége, a politikai rendszert a párt hatalmi monopóliuma keretek közé zárta. Ezekben a keretekben azonban sajátos, a társadalom életminősége szempontjából jelentős elmozdulások következtek be. A visszarendeződések, az ideológiai támadások, a teljesítő- és fejlődőképesség végeessége és végső soron a rendszer bukása az áttörhetetlennek bizonyult korlátoknak köszönhető.

A korszak egészének története és a szocializmus klasszikus változatától történő elmozdulások megértése szempontjából központi jelentőségű az a tény, hogy a gazdasági rendszer politikai vezéreltsége módosult, és a bürokratikus koordináció kiegészült attól eltérő működési sajátosságokkal. Ebben az értelemben például a jogrendszer jellemzői másodlagosak. Fokozott figyelmet érdemel viszont az a kérdés, hogyan változott a gazdaság jogi szabályozása, és a jogrendszernek milyen módosult szerepei alakultak ki a gazdaság politikai vezéreltségében. Ezt a kérdést azonban lehetetlen úgy megválaszolni, hogy ne fordítanánk némi figyelmet a jogot és különösen a jogalkalmazást meghatározó strukturális összetevőkre. Ennek megfelelően a Kádár-kori magyarországi szocialista gazdaság jogi szabályozásának alakulásával foglalkozom részletesebben, de kitérek a jogrendszer néhány általános vonására is.

A szocialista jogrendszer legáltalánosabb szinten a létezésére vonatkozó kérdéssel közelíthető meg. A bizonytalan ontológiai státus arra utal, hogy a jog-összehasonlító tudomány korabeli értelmezése szerint a szocialista jogcsalád ideológiai jegyek és néhány speciális jogintézmény alapján különült el a kontinentális jogcsaládon belül.² A specifikus vonások között domináns volt a tulajdon, a termelési eszközök társadalmi tulajdona. Az olyan attribútumok azonban, amelyek ily módon kapcsolódnak a

² SZABÓ Miklós: Egyszer volt, hol nem volt... A szocialista jogcsalád. In: H. SZILÁGYI István–PAKSY Máté (szerk.): *Ius Unum, Lex Multiplex. Liber Amicorum. Studia Z. Péteri Dedicata*. Szent István Társulat, Budapest, 2005.

rendszer meghatározó intézményekhez, másodlagos rendszerspecifikumok.³ A jogrendszeren belüli változások, a sok szempontból jelentős módosulások az ötvenes évek hatalmi gyakorlatával szemben tehát e másodlagos rendszerjellemzők dinamikái közé tartoznak. A rendszer szempontjából elsődleges tulajdonviszonyok és bürokratikus koordináció mögött azonban a társadalmi viszonyok újratermelődése, a humán erőforrások állapota, a társadalmi, kulturális közeg minősége szempontjából elhanyagolhatatlan változások következtek be a másodlagos rendszerszinteken. E folyamat feltárása ma még meglehetősen töredezett, legtovább éppen a gazdasági rendszer dinamikájának értelmezése jutott. Nyilván szoros összefüggésben az ott bekövetkezett változások jelentőségével és hatásaival.

A jogalkalmazás politikai környezete

A jogrendszer működésének társadalmi hatását döntően befolyásolja a jogi szabályok alkalmazása, azon belül is a bírói jogalkalmazás. A politikai akaratot jogszabályokba szerkesztik, így válik a jogrendszer erre hivatott szervezetei segítségével valóságbefolyásoló tényezővé. A 20. század diktatúráinak tapasztalata szerint azonban a politikai rendszer egésze hatással van erre a folyamatra, sőt gyakran a politikai akarat a maga legnyersebb formájában képes közvetlenül érvényesülni. Totális hatalmi berendezkedés esetén a jogalkalmazó szervezet – a politikai kultúrától a személyzet szocializációjáig és egzisztenciális kiszolgáltatottságáig – az erőszakra és a teljes alávetésre, a lojalitás kikényszerítésére épül. E kényszer ideológiai természetű, tehát a közvetlen fenyegetettségén túl a jogalkalmazó politikai meggyőződésére épít. Ilyen hatalmi várakozásaiban a politikai elit ritkán csalatkozik, a jogrendszer működtetői a legritkább esetben lépnek túl a politikai-ideológiai igények burkolt vagy nyílt kiszolgálásán. Az a meglehetősen széles terjedelmű értelmezési hatalom, amely minden jogalkalmazó számára adott, a politikai környezethez idomul. Így volt képes a liberális német polgári törvénykönyv, a BGB arra, hogy a náci időszakban jogalkotói segítség nélkül állampolgárok tömegeit fossa meg jogaiktól.⁴ A totális rendszerekben a jogalkalmazót megfosztják a szabad jogér-

³ KORNAI János: *Szocializmus, kapitalizmus, demokrácia és rendszerváltás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007.

⁴ Bernd RÜTHERS: *Die Unbrenzenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*. Mohr, Tübingen, 1969.

telmezés lehetőségétől és a Führer parancsa, a párt akarata, az uralkodó ideológia biztosította a jogszabályi szöveg „helyes” értelmezését. A szocialista elmélet is tagadta a bírói jogalkotás, a precedens, az alkotó értelmezés lehetőségét. Ha a jogalkalmazó értelmező munkája, döntési tere teljes egészében hiányzott volna, nem kellett volna gondot fordítani a személyzet politikai megbízhatóságára. Mint azt számos történeti elemzésből tudjuk, a politikai szelektálás a kommunista hatalomátvétel után nagy erővel indult meg és hosszan elhúzódott, majd a kulcspozíciók, az igazgatási vezetők és felső szintű alkalmazottak esetében a rendszerváltásig megmaradt a politikai megbízhatóság tesztelése. Ennek legegyszerűbb formája az volt, hogy a kinevezés a pártszervek jóváhagyásától függött. A párthtásköri lista, az arra épülő kinevezési gyakorlat fenntartása a jogalkalmazó politikai hatalmának jelenlétére utal. Valóban számos olyan esetet ismerünk – s még számosabbak kerülhetnek napvilágra a közeljövőben –, amelyben a politikai megbízhatóság vagy a politikai kapcsolat érdemben befolyásolta a döntést. De a jogalkalmazói működés ezen eseteken kívül is, lényegi pontokon határozta meg különböző területek sorsát, a benne működők egzisztenciáját. A rendszer arra a lojalitásra épített, amely idővel egyre tartósabb lett, természetessé vált, belső rutinná egyszerűsödött. A szocialista világot nem is lehet máshogy elképzelni, mint bizonyos hatalmi igények kielégítésének rendszerét, mint a pártelit privilégiumainak korlátlan érvényesülését. A jogalkalmazás politikai természetű környezeti elemei a kádári időszak konszolidálódásával változtak, de nem vesztették el alaptermészetüket. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a különbséget az ötvenes évek koncepciói perei és a hetvenes évek koncepciói perei között: méretüket, következményeiket, sőt az alkalmazott eszközöket tekintve egyaránt. A politikai akarat közvetlen, jogszabályokon kívüli érvényesülése, illetve ennek lehetősége azonban stabil maradt. Elhanyagolhatatlan a különbség abban a tekintetben, hogy míg a totális szakaszban a hatalmi gépezet állampolgárok százezreit érte el a különböző büntető jellegű tényállások alkalmazásával, a forradalom megtorlásának lezárulása után a büntető hatalom politikai használata jól körülhatárolható célokból, néhány konkrét személlyel vagy intézménnyel szemben aktivizálódott. A rendszer természetét, társadalmi hatásait tekintve ezek lényeges különbségek, a jogrendszer működésének strukturális sajátosságait nézve azonban a kontinuitások is szembeűnőek.

A szocializmus első felében jellemző helyzetet, a jogi eszközöket működtető apparátusokat és a dominánsan érvényesülő politikai szelekcziót utóbb a szakmai kiválasztás és a minőség egészíti ki. Az igazságszolgáltatás szerveinél is az az egyik lényegi kérdés, hogy miként egészült ki a megbízhatóság a professzionalizmussal, miközben a politikai lojalitás szempontja nem vesztett jelentőségéből: továbbra is a politikai akarat érvényesítésének végső biztosítója maradt. A jogalkalmazó ebben a környezetben nem érthette el a független jogász szakember státusát, továbbra is állami alkalmazott maradt. Az állami hatalomgyakorlás hullámszerűségének kiszolgáltatott alkalmazott.

A jogrendszer egyenetlen fejlődése

Számos jogintézmény belső működési logikája módosult lényegesen a professzionális racionalizáció következtében; sőt a jogalkotás folyamatába is (a rendszer természetéből következő korlátokkal) beépültek a szakmai racionalitás elemei. Ez, a forradalom megtorlásának időszakában már megfigyelhető elem a Kádár-korszak egyik jelentős paradoxona. Miközben a politikai hatalom a legkegyetlenebb módon torolja meg a demokratikus forradalmat, restaurálja a sztálinizmus intézményeit és hatalmi gyakorlatát, a jogrendszer egyéb szeleteiben előkészíti a szakmai előrelépés intézményes feltételeit. Miközben a volt államvédelmi apparátus sikeresen szerzi vissza pozícióit a rendvédelemben, az államigazgatás és a polgári jog politikailag semlegesebb ágaiban a sztálinizmus addigi gyakorlatától való jelentős elmozdulás figyelhető meg. 1959-ben megszületett az a polgári törvénykönyv, amelyet 1953 óta készítettek elő; ez lehetővé tette az áruforgalom, a szerződések, a tulajdonnal kapcsolatos jogosultságok korszerűsítését. Éppen megszületett a politikai döntés a mezőgazdaság kollektivizálásáról, de még korántsem zárult le a jogász szakma megtisztítása az „ellenforradalmi” elemektől. A korszakalkotó munkát végző szakmai előterjesztők, elsősorban Eörsi Gyula egyik általános érve jellemző: a büntetőjog helyét egyre inkább átveszi a polgári jog szabályozási eszköze, s a társadalom irányításában ez lesz a domináns.⁵ A párt vezető testületeiben a konzervatív erők folyamatos támadásai ellenére átevickélt a tervezet, ám

⁵ GYEKICZKY Tamás: A születés titkai. (Az MSZMP Politikai Bizottságának vitája a Polgári Törvénykönyvről, 1959. március 3.) In: *Az igazságszolgáltatás kihívásai a XXI. században. Tanulmányok Gáspárdy László professzor emlékére.* HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2007.

a tulajdoni formák ideológiailag kényes kérdésében Kádár János a Politikai Bizottság 1959. márciusi ülésén a politika, vagyis a párt hatáskörébe utalta a lényegi döntést: a tulajdonformák közötti megkülönböztetést.

Hasonló ellentmondás, hogy a megtorlás és a restauráció közepette jelentős változás következett be az állampolgárok jogi helyzetében, s ezzel hatályba lépett az 1957. évi IV. törvény. A törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól szól, és bizonyos körben lehetővé tette a hatóság döntésének megtámadását bíróság előtt. Felsorolta azokat a hatósági döntéseket, amelyek jogszabálysértés esetén megtámadhatók: az anyakönyvi bejegyzések; lakás vagy lakrész igénybevételét elrendelő, lakáscsere jóváhagyását megtagadó határozat; lefoglalt vagyontárgyak feloldását megtagadó határozat; földnek vagy más vagyontárgynak tulajdonba, használatbavételét elrendelő határozat (ha nem tagosítás, kisajátítás érdekében történt); az adó- vagy illetékkötelezettséget megállapító határozat (a jogalap tekintetében). A bíróság előtt megtámadható államigazgatási döntések köre 1957 után még kétszer, 1981-ben és 1986-ban bővült. Már az államigazgatási eljárás szabályozásából is kitűnik, hogy a hatalom kivonul az állampolgári civil szférából. A restauráció és a konszolidálás határai ugyanis erősen jogágspecifikusak, így a párt hatalmi monopóliumát és cselekvési szabadságát nem érintő területeken már a korszak elején megindulnak a konszolidációt intézményesítő változtatások.

Igazságszolgáltatás: a változások relativitása

Szervezeti értelemben az igazságszolgáltatást, szemben a jogrendszer néhány más területével, nagyfokú stabilitás jellemzi. Az 1936-os sztálini alkotmány és az 1938-as bírósági szervezeti törvény a korszak egészére meghatározta, hogyan épül fel a szocialista igazságszolgáltatás a hatalom egységének elvéből kiindulva. A kontinentális hagyomány megfelelő alapot nyújtott a hierarchikus felépítéshez. A harmadfokú eljárás felszámolása, a Közigazgatási Bíróság megszüntetése, illetve az állami és pártszervekkel párhuzamos háromszintű hierarchia kiépítése után nem történt lényeges szervezeti változás. Nem tekinthetjük ilyennek az 1970-es években bekövetkező, a helyi bíróságokat érintő összevonásokat, amelyeket az anyagi eszközök korlátozottságával indokoltak.

Az 1956. évi forradalmat követő megtorlások döntően befolyásolták az igazságszolgáltatás működését. Indulásakor a politikai igénybevétel a le-

hető legdurvábban rombolta az igazságszolgáltatás szakmai és emberi kvalitásait. A restauráció erejét feltárták Huszár Tibor kutatásai, amelyekből nyilvánvaló, hogy az államvédelmi apparátust a korábbiakhoz hasonlóan, a politikai hullámnásnak megfelelően szervezték át.⁶ 1953-ban a belügyminisztérium hatáskörébe kerültek a politikai nyomozati funkciók, de a forradalom után újjászerveződő államvédelem az elnyomó hatalom szimbolikus szervévé, a megtorlás és a restauráció bázisává vált, elsősorban a rendőrség és a belügy kádereinek „megbízhatatlanságával” szemben. 1958. május 6-án a Politikai Bizottság a büntetőpolitikáról értekezik, és megállapítja, hogy 1958. február végére befejeződtek a vizsgálatok az ellenforradalmi tevékenységgel kapcsolatban, de a bírósági eljárások még tartanak. Az év áprilisáig 208 halálos ítéletet hoztak a bíróságok. Az újjászerveződő és megerősödő hatalom, miközben az ÁVH gyakorlatától való eltávolodást hangsúlyozza, a lehető legteljesebb mértékben felhasználja az állambiztonsági apparátus személyi állományát.

A Nagy Imre-perben, mint a megtorlás szimbolikus aktusában, a párt legfelsőbb vezetésének politikai akarata nyersen és közvetlenül érvényesült – a korábbi évtized reflexeinek megfelelően. A Politikai Bizottság megtárgyalta az ügyet, és foglalkozott a kiszabandó büntetésekkel is. Szóba sem kerülhetett, hogy a bíróságra bízzák az érdemi döntést. Számos kutatás igazolta, hogy a megtorlások végrehajtásában a politikai rendőrségnek, a volt Államvédelmi Hatóságnak központi szerepe volt. A korábban átideologizált büntetőpolitika és az önálló működésre képtelen igazságszolgáltató apparátus különösebb zökkenők nélkül hajtotta végre a politikai akaratot. Ámde míg a megtorlás és a politikai kriminalizálás hosszú évekre elhúzódott, a jogrendszer más területein szinte azonnal megkezdődött a normalizáció, a jog és a politika új típusú viszonyának kialakulása. Mindkét vonatkozásban megállapítható az 1956 és 1963 közötti időszak meghatározó, struktúraképző jellege. Az 1963-as részleges közkegyelemmel jobbra lezárult az az időszak, amikor a büntetőjog-szolgáltatást politikai megtorlásra használták föl, de nem szűnt meg a jogszolgáltató szervek politikai igénybevételének lehetősége. Ennek határozottan politikai céljai voltak: politikai megrendelésre következtek be azok a büntetőeljárások, amelyeket a gazdasági reform után a gazdálkodói önállóságukat

⁶ HUSZÁR Tibor: A hatalmi gépezet újjáépítése, a represszió túlsúlya, a kiigazítás esélye, 1956–1960. In: HUSZÁR Tibor–SZABÓ János (szerk.): *Restauráció vagy kiigazítás. A kadári represszió intézményesülése, 1956–1962.* Zrínyi Kiadó, Budapest, 1999.

próbálgató szervezetek vezetői ellen indítottak. Különösen 1973 után vált jellemzővé a gazdaság kriminalizálása. A reform politikai személyiségei elleni harcnak nyomatékot adott néhány politikailag kezdeményezett és irányított koncepció eljárás, amelyeket kiterjedt sajtókampányok segítségével tettek a megfélemlítés és az ideológiai nyomás eszközévé. Azok a „vállalkozó” gazdasági vezetők, akik éltek az 1969-ben bevezetett közvetett irányítás és piac alapú érdekeltség bevezetésével, jelentős bizonytalanságnak tettek ki magukat, hiszen a reformnak köszönhető nagyobb autonómia politikai értékelése kiszámíthatatlan maradt. Az állami kitüntetést és a börtönnel fenyegetést egy hajszál választotta el egymástól. Önállóságukkal élő, vállalkozó, újításokat bevezető, a működésképtelen és gazdaságtalan kolhoz típusú gazdálkodásnál rugalmasabb formákat „kitaláló” termelőszövetkezeti vezetők elleni hadjárat a büntetőjogi „gazdaságirányítás” módozata volt a Kádár-korban.⁷

Hasonló folyamatok más ágazatokban is zajlottak, ezek egyik jellemző példája a mezőgazdasági gépek beszerzésével foglalkozó vállalat, a MEGÉV ügye.⁸ Ahogy a termelőszövetkezetek a melléküzemágak legitimitásáért, ez a vállalat a kereskedelmi jogosultság kiterjesztéséért folytatott küzdelmet. A külkereskedelmi jogosultság megszegése, az importjogosultságon való túlterjeszkedés vált a politikai, majd jogi támadás okává. Végül bíróság elé hurcoltak egy vitatott gazdasági szabályozási elemet, amely felett a reformer és a konzervatív pártkáderek értelmezési vitát folytattak. Formálisan létezett ugyan külkereskedelmi jogosultság, sőt a reform ideológiailag támogatott intézménye volt, ezt azonban a gyakorlatban rugalmasan lehetett értelmezni. Szükség esetén, a politikai értelmezés megváltoztatásával, a gazdálkodói szabadság szűkítésére elővették a büntetőjogi szankcionálást. A reformellenes erők, a korrupció elleni harc jelszavával, a „nem következetesen szocialista tulajdon típusú” gazdasági szervezetek elleni büntetőügyekben aktivizálták az igazságszolgáltatás intézményeivel való, jól bevált formális és informális kapcsolataikat.

⁷ E folyamat áldozatairól és küzdelmeiről szól PÜNKÖSTI Árpád szociográfiája: *Kiválasztottak*. Árkádia, Budapest, 1988.

⁸ PÉTERI György: Pirruszi győzelem. A „MEGÉV-ügy” és a politikai stílus változása a hosszú hatvanas években. In: RAINER M. János (szerk.): *Hatvanas évek Magyarországon. Tanulmányok*. 1956-os Intézet, Budapest, 2004. – A később bemutatott Koordinációs Bizottság napirendjéből is következtetni lehet e hatalomgyakorlási forma gyakoriságára és jelentőségére: http://www.osaarchivum.org/files/fa/999/4/1/koordinacios/koord_biz_segedlet.pdf.

Ezek a hetvenes évek elejétől jellemző eljárások is jelzik, hogy a rendvédelem erős kontinuitásánál a jogalkalmazás egésze szempontjából jelentősebb szerepe van a klasszikus igazságszolgáltató intézményeknek, a bíróságnak és az ügyészségnek.

Ügyészség

Az ügyészség szabályozásában, felhasználásában és működésében tetten érhető, mit jelentett valójában a törvényesség, amely a korszak legitimációjában és a szervezetek mindennapi működésének szabályozásában is megnyilvánult. A klasszikus, francia mintájú ügyészi intézmény a cárok által adaptált, majd utóbb a szovjet állam igényeire formált változata a hírhedt főügyész, Visinszkij tevékenysége alatt vált a szovjet típusú igazságszolgáltatás domináns elemévé. Mint a politikai-állami akarat közvetlen képviselője, az ügyészi szervezet is erőteljes stabilitást mutatott, bár hazai „hadrendbe állítása” nem volt zökkenőmentes. Korábban a rendőrség és az ÁVH játszott döntő szerepet a büntetőeljárásban. Az önálló ügyészséget a szocialista törvényesség jegyében Magyarországon csak az 1953. évi 13. számú törvényerejű rendelet teremtette meg. Politikai értelemben az 1953-as fordulat adott új legitimációt az intézménynek: küldetése a törvénytelenések felszámolása volt, amit természetesen csak súlyosan korlátozott értelemben teljesíthetett. Az általános törvényességi felügyelet, amely a politikai igénynek megfelelő jogi eszköz volt az ügyészség kezében, egyben a szigorodás politikai igényeinek kiszolgálására is alkalmasnak bizonyult. A felépítésében parancsuralmi hierarchiával leírható jogalkalmazó szervezet az adott politikai viszonyok között csak gyors reagálású politikai végrehajtó lehetett. Az 1956-os forradalmat követő megtorlások után a „törvényesség helyreállítása” kifejezés elvesztette jelentését, és csak lassan, a konszolidáció előrehaladtával nyert újra olyan értelmet, amely különbözött a nyers erőszaktól. 1959-től olyan jogszabályok születtek, amelyek bővítették az ügyészi szervezet lehetőségeit, felügyeleti intézkedéseit (1959. évi 9. sz. tvr.).

1960-ban a párt Politikai Bizottsága értékelte az addigi munkát. Továbbra is érvényesnek tekintette az osztályszempontokat, a volt kizsákmányoló osztályok elleni védekezést – ám a törvényesség jegyében. Három évvel később egy úgynevezett háromezres (vagyis nem publikus) kormányrendeletben megfogalmazott első jogpolitikai iránymutatás szerint a

törvényességi felügyelet iránya az államigazgatás működése felé orientálódott (3231/1963. [V. 30.] Korm. sz. rend.). Ez az irányváltás, legalábbis az ügyészi felügyelet munkájában, jelentős módosulást jelzett a törvényesség fogalmának gyakorlatában. Volt azonban egy nem kevésbé jelentős, komoly következményekkel járó kitétele is e jogpolitikai feladatmeghatározásnak: a felügyelet hangsúlyozása a gazdálkodó szervek tevékenysége fölött. Ez az irány a gazdasági reform dogmatikus ellenzői számára tartalékolta lehetőségeket. Az ügyészség tevékenységére jellemző aktivitási forma, a törvényességi vizsgálatok hullámszerűsége pedig általánosságban is a gazdasági reform és a politikai központ viszonyával volt párhuzamos. A szocialista törvényesség fogalmának jogiasítása irányába már az 1959. évi 9. számú törvényerejű rendelet is tett lépéseket. A Politikai Bizottság 1960-as értékelése az általános törvényességi felügyeletről a legfőbb ügyészi tájékoztató jelentés alapján készült, a politikai határozat eszmeisége pedig legfőbb ügyészi utasításban öltött jogi formát (14/1960. Legf. Ü. sz. ut.). Ezekben a dokumentumokban a „politikai törvényesség” fogalma mellé jogi jelentésrétegek társultak.⁹

A „törvényesség” szocialista fogalma a jogrendszer legmagasabb szintje, az alkotmány módosítása során került ki az ügyészség kizárólagos hatásköréből. Az 1973. évi V. törvénnyel hatályba lépő alkotmánymódosítás az 1970-es politikai bizottsági irányelveknek megfelelően megszüntette az ügyészség törvényességi monopóliumát, és a szervezet fő feladatát kizárólag a jogi aktusokra koncentráló felügyeletként határozta meg. Az igazságszolgáltatás területén az ügyészség feladatköréből kikerült a bíróságok felletti felügyelet funkciója, csak a perbeli ügyészi részvétel és természetesen a vád képvisellete maradt. Ezek az eszközök, bármilyen nagy változást jeleztek is a szocialista törvényesség jogintézményekben testet öltött jelentésmódosulásai, adott esetben éles fegyverként működtek. A jogalkalmazás mindennapjait azonban a politikai-ideológiai akaratervényesítés nyers közvetlenségétől jobbra mentesítették. A korszak sajátos ellentmondása, hogy a hatalom egységének elve változatlan, de megjelennek azok a belső elhatárolások, konkrét normatív eszközökhöz való hozzárendelések, amelyek tükrözik a politikai konszolidációt. Ugyanakkor elég puhák ahhoz, hogy az ideológiai hideghullám ismét éles fegyverré változtassa őket.

⁹ Ezt a folyamatot elemzem korábbi írásomban. FLECK Zoltán: *Jogszolgáltató mechanizmusok az államszocializmusban. Totalitarizmus-elméletek és a magyarországi szocializmus.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2001.

Miután a hatósági jogalkalmazás lett az ügyészi vizsgálatok fő iránya, a jogszabályokra támaszkodó tevékenység alapjaiban tért el a törvénytelen-ségek éveinek gyakorlatától. De adott esetekben lehetőség nyílt a tisztán politikai célszerűségi vagy ideológiai használatra. Az intézményi alávetett-ség és a politikai párttal való kapcsolat természete stabil maradt. A szoci-alista törvényesség gyakorlatát az egypárti rendszerben nem választotta el intézményes korlát a törvénytelen-ségek gyakorlatától, megmaradt a po-litikai használat lehetősége. A politikailag nemkívánatos jelenségek elleni kampányok legfeljebb jogiasabb formát, jogi legitimációt kaptak. A szoci-alista rendszerben a változások a forradalmi törvényességtől a szocialista jogállamiság jelszaváig terjedtek, de a politikai fordulatoknak kitett, köz-vetlen politikai célokra felhasználható intézményrendszer elvileg sem jut-hatott a jogállamiság határáig. A változások mindig viszonylagosak ma-radtak: kiléptek a Rákosi-időszak törvénytelen-ségei és a kádári megtorlá-sok világából, de elmaradtak azok az intézményes mozgások, amelyeket lehetetlenné tett a szocialista hatalmi gépezet lényegi, elvi változatlan-sága.

Bíróságok

A bíróságokat 1948 után az 1936-os szovjet alkotmány és az 1938-as bírósági törvény mintájára rendezték át szervezeten, a hatalom egységének elve alapján. Ebből következően az állami és pártszervekkel párhuzamos hierarchia jött létre az igazságszolgáltatásban, amely megkönnyítette a beavatkozások, a befolyásolás gyakorlatát. Formálisan a minisztériumi befolyás közvetlensége, valójában a párt megfelelő szintjeinek manipulációs potenciálja számolta fel a jogszolgáltatás autonómiáját. A szocializ-mus építésének első időszakában az igazságszolgáltatás is a gazdaság és a társadalom átalakításának eszköze lett – a politikailag irányított per en-nek a küldetésnek a megjelenési formája. A következménye nem pusztán a permanens megfélemlítés volt – a közellátás elleni bűncselekmények, a munkafegyelmi ügyek tömegeket érintettek –, hanem az is, hogy a formá-lis irányítási szálakon kívül intézményesült az állampolgár közvetlen ki-szolgáltatottsága a pártnak és az államvédelemnek. A hatalom egységé-nek elvéből következően a bírói hatalom része az állami hatalomgyakor-lásnak, nem működik más logika szerint, a bíróság is terepe az osztály-harcnak és az ideológiai meggyőzésnek. A korszak elején, a kommunista

hatalomgyakorlás kiépítésének időszakában, az igazságszolgáltatásban is megtörtént a személyzet megfelelő szelekciója, a politikai megbízhatóság biztosítása a személyzeti politika segítségével. Az igazolójeljárások az 1080/1945. ME sz. rendelet alapján kezdődtek meg, majd az 1948. évi XXII. tv. felhatalmazta az igazságügy-minisztert, hogy a politikailag megbízhatatlan bírákat mozdítsa el és helyezze át a szervezethez. Súlyos következményekkel járt a hosszan tartó egzisztenciális bizonytalanság, hiszen a megbízhatóság és a származás alapján való apparátus-átalakítások a hatvan évek elejéig húzódtak. Amikor mindez lezárult, a bírói kart már nem az állásvesztés, az elmozdítás fenyegette; a bírák elmozdíthatatlanságának garanciáját komolyan lehetett venni minden politikai veszély nélkül. Ekkorra ugyanis a bírói kar egzisztenciális helyzete alapvetően megváltozott. Az alacsony jövedelem és presztízs, az ehhez járuló viszonylag jelentős munkaidő-kedvezmény növelte a női munkavállalók arányát, növelte a fluktuációt és stabilizálta a kontraszelekciót. A korszak egyetlen szociológiai felmérése, amely a jogász foglalkozások demográfiai, társadalmi státusát vizsgálta, egy alacsony jövedelmű, a bürokrácia alsó szegmensére hasonlító helyzetet regisztrált a bírák esetében.¹⁰ Ez a társadalmi helyzet önmagában is veszélyeztette az autonóm jogászai munka, a független ítélkezés lehetőségét. Csakhogy természetesen következett abból a politikai, államszervezési elvből, hogy az igazságszolgáltatás, mint az egységes hatalom része, semmiben sem különbözhet az államapparátus egyéb részeitől. Az egyedi jogalkalmazó ennek az apparátusnak a legalsó szintje. A klasszikus szocializmus jogszolgáltatáshoz való viszonyára jellemző, hogy ideológiailag az ügyvédi kar is a párt politikájának szolgálatában állott. Ebben a tekintetben a politikai szorítás enyhülésével a Kádár-korszakban jelentős változás következett be, elsősorban az állampolgárok tulajdonviszonyainak megváltozása, a késő Kádár-kori polgárosodás folytán. A jogászai foglalkozási mobilitás azonban csak nagyon szűk csatornákon keresztül haladt, az ügyvédi pálya is zárt, az ügyvédi kar létszámában korlátozott maradt. Ez a társadalmi igények növekedésével jelentős monopóliumokat és jövedelemtöbbletet eredményezett az ügyvédség számára, de tovább rontotta az „állami” pályák megtartóképeségét.

A szocializmus államszervezési elvéből következően a bírói függetlenség elvileg is korlátozott. Nem értelmezhető úgy, mint az államrendszertől és

¹⁰ LÉDERER Pál (szerk.): *A jogászság társadalmi helyzete és szakmai életútja*. (Kutatási beszámoló.) OM Szociológiai füzetek, 13. 1977.

annak céljától, ebből következően a párt által meghatározott politikai irányvonaltól való függetlenség. Abban azonban, hogy ennek a politikának a konkrét megvalósítását milyen eszközökkel kényszerítik ki, a magyarországi szocializmus jelentős változásokat produkált. Attól a feladatmeghatározástól, hogy a bíróság a párt egyik ökle, végrehajtja annak akaratát, a hivatalos ideológia is lassan eljutott addig, hogy bár az igazságszolgáltatás a kommunista párt politikájának végrehajtását védi, a konkrét ügyben a bíró lehet független. Nem merült fel komolyan soha az a kérdés, hogy miként lehetséges a mégoly korlátozott függetlenség, ha számon kérhető a politikai szempont.

Az igazságszolgáltatás központi problémája: a szervezet és az ítélkező bíró függetlensége a külső befolyásolásoktól. A klasszikus szocializmust a törvénytelenések időszakaként írják le a történeti értékelések. Érdemes azonban különbséget tenni – és ez a distinkció nem magyar sajátosság, hanem minden diktatúrára igaz – a politikailag releváns ügyek és a hétköznapi, a hatalom számára érdektelen jogi területek, konfliktusok között. A Rákosi-korszak agreszszív módon politizálta át a hétköznapi élet, a termelés, a családi viszonyok szféráit, és ennek megfelelően tömegesen születtek olyan bírói ítéletek, amelyek a közvetlen politikai, hatalmi szándékot szolgálták ki. Mindazonáltal még a diktatúra legkegyetlenebb éveiben is létezett a jogalkalmazás politikamentes területe, amely elvileg lehetővé tette az autonóm értelmezést, a rendszertől független konfliktusmegoldást. Ezen az autonómián persze nagyot rontott a tudatosan előidézett kontraszelekció, az egzisztenciális félelem, hiszen a legszűkebb körű autonómia gyakorlása is szakmai és emberi felkészültséget igényel. Mint ismeretes, a kádári konszolidáció egyik tudatos és látványos eleme volt a privát viszonyokból való kivonulás. A politikai ügyekkel foglalkozó büntetőbíróságokat ellepő megtorlásigények kiszolgálásával párhuzamosan a civilisztikai, sőt a munkajogi gyakorlat is depolitizálódott. Nemcsak az ideológiai meggyőzés, a társadalom átalakításának igénye szorult vissza, hanem mindezeknek a jogi eljárásokban való teljesítése is. Ez nem azt jelenti, hogy számos esetben ne történt volna visszaélés a hatalommal, ne befolyásolták volna a jogi eljárást a hatalom birtokosainak személyes érdekében. De ezek az esetek elvileg különböznek attól az állapottól, amelyben például még a válás és a közös tulajdon megosztása is átpolitizálható volt. A kádári konszolidáció aktivizálta a befolyásolás korrupciószerű logikáját, és a politikai ügyekre szorította a politikai logikájú beavatkozást. Ez

utóbbi nem korlátozódott az 1956-os forradalom megtorlására, sőt intézményi forrása is rögzült több évtizedre. A *Koordinációs Bizottság* működéséről Révész Béla kutatásai alapján tudunk.¹¹ Ez a jogrendszeren kívüli, politikai testület érdemben behatolt a bíróság életébe, sőt a konkrét ítékezés területére, hiszen az elvi, jogpolitikai, igazságügyi problémák megtárgyalásán, javaslatok megfogalmazásán kívül meghatározott ügyeket is megvitatott. A Koordinációs Bizottság feladata az volt, hogy az MSZMP KB Adminisztratív Osztályán belül megtárgyalja a jogi, igazságügyi problémákat, a fegyveres testületekkel, a nemzetbiztonsági szolgálattal kapcsolatos ügyeket, s megszurja a Politikai Bizottság elé kerülő javaslatokat. Tagja volt az igazságügy-miniszter, a belügyminiszter, a legfőbb ügyész, a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Az 1957-től létező szervezet hivatalos megbízatása a szocialista törvényesség elősegítése volt, valójában a közvetlen pártirányítás csatornája lett. Főtisztviselő tagjai természetesen egyébként önállóan döntöttek, a pártközpont ezen a csatornán keresztül sem utasíthatta őket, de ez elé a bizottság elé kellett vinni az olyan ügyeket (büntetőpolitikai és konkrét bűnügyeket), amelyek tisztázásra szorultak. Ha nem jutottak dűlőre, a felsőbb pártfórumokhoz kellett fordulniuk. A politikailag releváns ügyek konkrét megoldását is itt körvonalazták: eldönthették, hogy legyen vagy ne legyen belőlük bírósági ügy; sőt, hogy milyen tartalmú végső megoldás kívánatos; hogyan intézzék kiemelt káderek vagy rokonaik ügyeit. Külön kérdés, miként lehetett ezeket és más, a párt legfelső fórumain vagy a megyei pártközpontokban megfogalmazott óhajokat az ítélező bíró felé közvetíteni. Erre számos lehetőség adódhatott, de hogy konkrétan hogyan mennek a dolgok, az többnyire nyomon követhetetlen. Egyrészt a kontinentális jogi hagyományoknak megfelelően az igazságszolgáltatást erős hierarchia jellemzi, amely kiszolgáltatottságot, lekötelezettséget, karrier nyomást és igazgatási eszközöket teremt. Másrészt ennek a hierarchiának a felső szintjei (a megyei bíróságok elnökéig) a párthatásköri listán szereplő pozíciók maradtak a rendszerváltásig.

A Legfelsőbb Bíróság ítélezést irányító, illetve a jogértelmezés egységességét biztosító szerepe kiemelt politikai figyelmet és körültekintő káderkiválasztást tett szükségessé. Az ötvenes években a politikai élet kriminalizálása és a társadalom megfélemlítése, az osztályszempontok érvényesítése a jogszabályok értelmezésének irányításával könnyebbnek bizonyult.

¹¹ Révész Béla kutatásának dokumentumait az Open Society Archívum tette közzé: <http://www.osaarchivum.org/files/fa/999/4/1/koordinacios/koordinacios.shtml>.

A beismerő vallomást például a bűnösség megállapításakor ügydöntőként értékelték, és ez a legfelsőbb bírói szint közvetítésével terjedt el a büntetőbíróságok gyakorlatában. A klasszikus jogelveket figyelmen kívül hagyó büntetőpolitika, az irracionális büntetési tételek itt kaptak követhető jogi formát, kikényszeríthető konkrét megoldásokat. Minden politikai hullám közvetlenül érintette az ítélezés irányítását, nyomot hagyott a jogpolitikán. Ennek megfelelően a törvénysértések felszámolásának kísérlete a Legfelsőbb Bíróságon is munkát okozott: az elvi döntések és a kollégiumi állásfoglalások felülvizsgálata 1962-ig lezárult. A Legfelsőbb Bíróság azonban soha nem szabadult meg a kitüntetett politikai figyelemtől és bizalomtól. Ez a bizalom a kommunista hatalomátvétel után rögtön abban manifesztálódott, hogy megalkották a közérdekű kifogás intézményét, azaz a Legfelsőbb Bíróságra bízták, hogy eldöntse, használható-e az 1944 előtti joganyag, és elvégezze a politikai-ideológiai deregulációt.

A jogalkalmazáson belül a büntetőjog van a leginkább kiszolgáltatva a diktatúra igényeinek, de a polgári jogalkalmazás sem mentes a közvetlen ideológiai, politikai befolyásoktól. A direkt tervutasításra épülő gazdaságirányítás hatása a vállalatok közötti viszonyokat, a magánérdek illegitimítása pedig a magánfelek közötti viszonyokat távolította el a klasszikus civilisztika formáitól. Az 1959. évi Ptk-kodifikáció, amely kezdő lépésként értékelhető a gazdálkodói és magánautonómia emancipációja felé, igyekezett a gyakorlat irányításában is új lapot nyitni: a hatályba léptetendő törvényerejű rendelet minden korábbi elvi iránymutatást hatályon kívül helyezett. Ám a diktatúra legdurvább oldalaitól való megszabadulás – a rendszer természetéből következően – nem jelentette a politikai hatásoktól való megszabadulást is. Nincs lehetőség a politikailag semleges jogpolitikai irányításra a korlátozott bírói függetlenség, a politikai megbízhatóságra épülő káderkiválasztás és a hatalom egységén alapuló szocialista államszervezeten belül. Erősödtek a szakmai elemek, de nem tűntek el a politikaiak; ezek részben elfedésére, dogmatikai burokkba rejtésére bizonyára nagy energiát fordítottak.

Különös jelentősége van a végrehajtó hatalomnak, azon belül az adminisztratív igazgatást vezető igazságügyi minisztériumnak. A minisztérium azon túl, hogy a bíróságok működésének személyi és dologi feltételeit biztosította, figyelemmel kísérte az ítélezési gyakorlatot, nem pusztán a jogalkotói felelősség, hanem a joggyakorlat egységességének előmozdítása érdekében is. A belső igazgatásban jelentős hatalmi koncentrációt meg-

testesítő megyei elnökök kiválasztása és kinevezése (a pártszervekkel való konzultáció után) biztosította a szervezet egészének lojalitását. A megyei elnök az egyszemélyi felelős igazgatási és szakmai vezető, ennek megfelelően a minisztériumi irányítás és minden egyéb külső befolyásolási lehetőség is rajtuk keresztül történhetett. A konfliktusmentes működést a politikai káderkiválasztás és a folyamatos, informális kapcsolattartás tette lehetővé. Az ötvenes évek törvénytelenégeinek tapasztalatai miatt, a kádári konszolidáció után, nem nagyon lehetett a közvetlen politikai parancsosztással próbálkozni; célravezetőbb volt a közös vacsorákon, vadászaton, egyéb reprezentatív eseményeken barátságosan megbeszélni az aktuális problémákat. A korábban említett Koordinációs Bizottsághoz hasonló, kevésbé formalizált eszköz a „megyei koordinációs értekezlet”, ahol az igazságszolgáltatás megyei vezetőin kívül az államigazgatás helyi vezetői és a párt is képviseltette magát. Abban a gondolkodási és szervezeti sémában, amelyben a párt által irányított egységes államhatalomnak egyformán része az ügyészség, a bíróság, a megyei végrehajtó bizottság és a népi ellenőrzés helyi szerve, szóba sem jöhetett a politikai, szakmai eszmecserek problematikusága. Igaz ugyan, hogy a megyei bíróság elnöke igazgatási értelemben a minisztérium alárendelje volt, de a rendszert elsősorban nem az igazgatási alárendelődés, hanem a politikai megbízhatóság és a kapcsolatrendszer működtette.

A bírói függetlenség másik dimenziója, az ítélkező bíró autonómiája e miatt a szervezeti megoldás és politikai környezete miatt csak csonka, erősen korlátozott lehetett. A konkrét ítélkezés közvetlen befolyásolása politikailag nemkívánatos, nyilvánosan vállalhatatlanná vált, de nem is volt rá szükség. A szervezeti, strukturális kiszolgáltatottságok rendszere megmaradt: a lojális vezető igazgatási eszközei, a bírói pálya alacsony presztízse következtében stabilizálódott kontraszelekció, a függetlenség elvi relativizálása, az elvi irányítás hatékony érvényesítési lehetőségei pedig a bírósági hierarchiában összességében jelentősen korlátozták az ítélkezés autonómiáját. Ez a Kádár-korszakban végig szinte semmit nem változott, amennyiben igen, az az értelmezési hatalom használatának némi elmozdulása lehetett. Ennek azonban éppen az ítélkezők súlyos kontraszelekciója, a bírói szerep másodlagossága volt a hatékony akadály.

Eljárásjogi eszközök

Az igazságszolgáltatás működésének szervezeti kereteket adó igazgatási viszonyokon túl az eljárást szabályozó törvények hatnak leginkább a jogalkalmazó mindennapjaira. Mind a büntető-, mind a polgári eljárásban megjelentek a politikai változások. A büntetőeljárás a hivatalos ideológia egyik legtartósabb és legkártékonyabb elvének, az objektív igazság teljes feltárásának közvetlen megvalósítását célozta. Ennek megfelelően a jogalkotó a nyomozó elvű (inkvizitórius) eljárást intézményesítette, amely lehetővé tette a totális állami hatalom igényeinek érvényesítését a politikailag definiált igazság keresésén keresztül. Ezzel a szocialista eljárásjog jelentősen eltávolodott a 20. század második felében már általános kontinentális, vegyes (vádeltű és inkvizitórius elemeket is tartalmazó) eljárás hagyománytól. A szovjet típusú intézmények az 1951. évi III. törvénnyel épültek be hosszú távra a büntetőeljárásba, s kaptak törvényi alapot a korlátozott védői jogok. Befejeződtek a szervezeti átalakítások is, előrehaladt a személyzet drasztikus lecserélése, kialakultak a jogalkalmazás sajátosan diktatórikus viszonyai. A politikai megtorlások eljárás alapját a katonai rögtönbíráskodásról szóló 1956. évi 22. törvényerejű rendelet teremtette meg, majd különutánácsokat létesítettek. A Kádár-korszak történetét a büntetőeljárás fejlődése szempontjából a terhelti, védői jogok lassú emancipálása, az inkvizitórius elemek részleges háttérbe szorulása, a vádeltű eljárás elemek megjelenése jellemezte. A korszak elejének törvénymódosítása (1962. évi 8. tvr.) még a büntető törvénykönyv által megkövetelt változásokat építette be, de megkezdődött a védelem jogának garantálása is. A hatvanas évek elejétől egyre inkább a nyomozati szakasz vált a döntő elemmé. Túlsúlyos maradt ugyan az inkvizitórius eljárás, de a vádeltű eljárási elv is beépült. A hatóságok szignalizációs kötelezettsége a megelőzés hatékonysága érdekében került hadrendbe, a differenciálatlan, a bíróságtól is bűnüldözést elváró ideológia jegyében. A hetvenes évek elején ismét a Btk. 1971-es módosítása kényszerítette ki az eljárásjog korszerűsítését.

Kétségtől jelentős változás a védői jogok bármilyen garanciája a nyílt törvénytelenségek gyakorlatához képest: óriási különbség van a koncepciók pererei, a brutális megtorlás pererei és a konszolidált szocialista rendszer büntetőpererei között. Ezek a változások azonban nem az eljárásjogi kodifikáció, hanem a politikai változások következtében jelentek meg a

büntetőeljáráásban. Tartósnak bizonyult viszont az a mentalitás, hogy az eljárás elsődleges célja az elkövető megbüntetése, az az etatista alapállás, hogy az egyéni jogosultságok megsértése nem számít, hiszen a népi állam célja a kollektívum jólétének, biztonságának megteremtése, a szocializmus vívmányainak védelme. Önmagában az is számottevő előrelépés azonban, hogy a nyomozás központi szerepe mellett a bírósági szakaszban is erősödtek a garanciális jellegű formalítások. A szocialista jogrendszerre jellemző, hogy a mindennapokban az enyhülés vagy a szigorodás hullámain a politikai erőviszonyok és a szocialista törvényesség ideológiai értelmezése jobban meghatározta, mint az eljárásjog fejlődése.

A kisebb közvetlen politikai jelentőségű polgári eljárásjog első, intézményépítő szakasza szintén a szovjet mintát követte, amelyben a központosító szándék dominált. De a Kádár-korszak legelején lehetővé vált az ettől való elmozdulás. A politikai igények távolabb kerülése, a részleges depolitizálódás lehetővé tette, hogy az 1954-es törvénymódosításhoz képest az 1957. évi VIII. törvénnyel bekövetkező újabb átfogó módosítás racionális jogtechnikai változtatásokkal konszolidálja az eljárást, és letérjen a szovjet mintát kényszerűen másoló jogalkotás útjáról.¹² Jellemző eljárásjogi intézmény a Legfelsőbb Bíróság elnökének és a legfőbb ügyésznek törvényességi óvást kezdeményező joga, a perújítási kérelem megengedhetősége feletti döntés. Ezek, az ügyészi fellebbezési óvással együtt, az állampolgár jogorvoslati jogának jelentős korlátozása mellett a joggyakorlat alakításának eszközei is voltak. Később a Legfelsőbb Bíróság elnökének perújítással kapcsolatos hatásköre megszűnt, de az elnök bármikor a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhatott folyamatban levő ügyet, s erre a legfőbb ügyész is javaslatot tehetett. Az 1973. évi 1. tv. 26. § 3. bekezdése szerint: „A Legfelsőbb Bíróság elnöke másodfokú eljárásra kivételesen bármely ügyet a Legfelsőbb Bíróság hatáskörébe vonhat.” A 34.§ (4) még inkább kibővíti az ügyelvonás lehetőségét: „A Legfelsőbb Bíróság a legfőbb ügyész indítványára az illetékes bíróság helyett azonos hatáskörű más bíróságot jelöl ki, ha ezt az ügy előkészítése, a bizonyítás felvételének megkönnyítése vagy más fontos érdek nyomatékosan indokolja.”

A Kádár-korszakban az jellemezte a bírósági eljárásokat, hogy a civil viták lassan leszakadtak a politikai-ideológiai kényszerekről. Egyre kevésbé

¹² KENGYEL Miklós: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

volt értelme a tisztán ideológiai érvelésnek; ezzel párhuzamosan egyre inkább érvényesültek a szakmai, jogászai megfontolások, amelyeknek egy idő után inkább a személyi összetétel volt az akadálya, mintsem a jogszabályi háttér. Lényegesen különbözött ettől a büntetőeljárás fejlődése: elsősorban a megtorlások elhúzódása, a politikai jellegüként értelmezett bűncselekmények kiemelt kezelése miatt. De a büntetőeljárás működtetői számára is lassan evidenciává vált, hogy az igazságszolgáltatásnak vannak a politikai rendszertől független, az ideológiai célokkal össze nem függő elemei. Igaz viszont, hogy ezt a kapcsolatot bármikor aktivizálni lehetett, az átpolitizáltság logikája nem halt ki. Erre, természeténél fogva, a büntetőeljárás alkalmasabb.

A polgári eljárás területén a gazdasági reform és az új gazdaságirányítással összefüggő alkotmányreform (1972. évi I. tv.) hozott újabb érzékelhető változást. Mind a bírósági szervezeti törvény (1972. évi IV. tv.), mind az ügyészségről szóló törvény (1972. évi V. tv.) módosult, és új eljárási módosítás is életbe lépett (1973. évi I. tv.). Összességében az eljárás egyszerűbbé és gyorsabbá válását célozta a változások többsége; ez (és az ítékezésben való laikus részvétel, az ülnökrendszer feleslegességének felismerése) vezetett az *egyesbíró* intézményének visszaállításához. Ideológiai, nyelvi értelemben érdekes módosulás, hogy a törvényalkotó immár nem a szocialista országok gyakorlatára hivatkozott, hanem klasszikus hazai és kontinentális hagyományból származó intézményekkel igyekezett kielégíteni a modernebb gazdálkodás és forgalmi viszonyok igényeit, amennyire lehet, ideológiailag semlegesesen. Ezekkel és az 1972. évi 26. sz. törvényerejű rendelettel, amely az ügyész polgári perbeli részvételét szűkítette, a rendszerváltásig lezárult az eljárásjogok koncepcionális módosítása. Nem sikerült többé az egyszerűsítés és gyorsítás, és különösen nem az állampolgári jogok érdekében reformálni az igazságszolgáltatást. Megmaradt a szocialista rendszer specifikumaként a perbeli felek passzivitásra kényszerítése, rendelkezési joguk csonkítása, a bírói aktivitás, a bírótól elvárt objektív igazság. Ebbe a logikába nem fért bele, hogy az állampolgárok saját érdekeik képviseletéről a per folyamán is maguk döntsenek, s így az ügy uraivá legyenek. Természetesen az alkotmányos garanciák gyengesége, gyakorlati érvényesíthetőségük akadályai is tartós elemei voltak a szocialista rendszernek. Ilyenformán súlyos gátjai maradtak a bírói szerepfelfogás változásának. Az ötvenes évek durva törvénytértéseinek tapasztalatai csak részben válhattak elhatárolódást kiváltó referenciává. Ebben

minden bizonnyal szerepet játszott a törvénytelenések természete: a jogalkalmazói, jogértelmezői aktivitás, amely kiszolgálta a legdurvább politikai célokat is. Király Tibor összegző mondata erről a felelősségről szól: „Tisztességes jogalkalmazás mellett azonban még egy ilyen, garanciális szempontból erősen kifogásolható törvénynek sem kellett volna ahhoz vezetnie, ami büntető-igazságszolgáltatás címén az ötvenes években zajlott.”¹³

Az 1972. évi IV., úgynevezett bírósági törvény a szervezeti kereteket a korszak egészére jellemzően stabilizálta, lényeges, koncepcionális változásokat nem vezetett be. De a gazdasági reformnak megfelelően a gazdasági és munkaügyi döntőbizottságokat megszüntette, átalakította az ügyesség szerepét, amely ezután már nem ellenőrizte a bírósági eljárást, hanem csak részt vett benne. A fontos változások a politikai rendőrség szerepének visszaszorulásában, a közvetlen pártirányítás gyengülésében volt érzékelhető.

A politikai befolyásolás mintázatai

A Kádár-korszak legszembeötlőbb sajátossága az igazságszolgáltatás és a politika viszonyában az, hogy a politikai befolyás az állam elleni bűncselekmények egyre szűkülő körére és a gazdasági büntetőügyekre húzódik vissza. A politika tehát nem vonult ki teljesen a jogszolgáltatásból, a visszahúzódnak viszonylagos maradt, de a jogszolgáltatók autonómiája mégis jelentősen emelkedett, sőt egyre több mód nyílt a közvetlen befolyásolások elleni védekezésre. A korszakot nem a megrendelt ítéletek, a bírót közvetlenül befolyásoló döntések jellemzik, hanem a mondvacsinált okkal indított eljárások, a szervezeti kiszolgáltatottságot kihasználó kisebb manipulációk (ügyek kiosztása, jutalmazás, kedvezmények megvonása) és a szervezetben mindig jelen lévő lojalitás aktivizálása.

A kiszolgáltatottsághoz vezető, alacsony presztízsű és kontraszelektált jogászai foglalkozás a politikai lehetőség megjelenése esetén sem képes az önvédelemre; természetessé válik az elvárt igények kiszolgálása. A bürokratikus szereptudat a kontinentális hagyomány része, de ezt jóval meghaladó mértékben vált jellemzővé az önálló döntési felelősség hiánya, az attól való menekülés. A precedenshatás hivatalos tiltása, az ügyészi „fel-

¹³ KIRÁLY Tibor: *Büntetőeljárásjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 69.

ügyelet”, az igazgatás felsőbbrendűsége, az alacsony szintű jogszabályok dominanciája hatékonyan körbeépítette az elbátortalanított jogalkalmazót, és megszilárdított egy olyan rendszert, amely problémátlan maradt a politikai vezetés konzervatívjai számára is.

Ez a problémátlanság adott teret a gazdasági reform ellenfeleinek, hogy újra kriminalizálják a gazdasági életet, s akkor is befolyásolhassák a gazdasági szereplők motivációit, döntéseit, ha konkrétan nem avatkoznak be. A racionális piaci viselkedés kockázatai között szereplő büntetőeljárás súlyosan korlátozta a gazdálkodói önállóságra épülő reform hatásait. Egy olyan rendszerben, amelyben az eljárások indításakor jelentős a nem intézményesített politikai vagy személyes kapcsolatok szerepe, vagy azok éppen elmaradnak, a nyomozati vagy perbeli cselekmények kiszámíthatatlanok. Ebben a rendszerben sem *fair* eljárásra, sem a törvény előtti egyenlőségre, sem más alapelvek érvényesülésére nem lehetett bízton számítani. Az elvileg létező jogosultságok képmutató támogatása mellett a jog hétköznapi gyakorlata csak részben tette zárójelbe, szorította vissza a jog ideológiai rétegét, az bármikor elővehető fegyver, az arzenál része maradt. A gazdasági reform nagy dilemmáját a jogalkalmazás nem oldhatta fel. Egy hierarchikus tudatú, kiszolgáltatottsághoz szokott, irányítható jogalkalmazói apparátussal hogyan működtethető a jog nagyobb szerepére épülő reform, amely az áruforgalom biztonságát kívánja megvalósítani, ha közben nem számolják fel a politikai-ideológiai és személyes befolyásolások lehetőségeit? Paradox módon a gazdasági reform a társadalmi konszolidáció és legitimáció jelentős eszközének bizonyult, de a pártirányításhoz való ragaszkodás a jogalkalmazás területén is szűkítette a lehetőségeket.

A szocializmus első korszakára jellemző nyílt brutalitás a megtorlás lezárulásával jelentősen enyhült. A Kádár-korszakot a rendőrség információs monopóliuma, a hatalom különböző szegmenseinek formális és informális kapcsolatrendszer, ebben és a káderkiválasztásban a pártszervek központi szerepe jellemezte. Az 1960-as évek második felében valóban módosult a politika és a jogalkalmazás viszonya, a joghoz való általános viszony változásával párhuzamosan. A jog már nem a legfontosabb hatalmi eszköz, alkalmazása is kikerül a mindennapi politikai figyelem alól. Ez a módosult viszony tette lehetővé a viszonylagos depolitizálódást. Helyére lépett a radikális irrelevancia: nem a bíróságon dőlnek el igazából az ügyek, a bírósági eljárás csak kiegészítő eszköz, ha ilyen dramaturgia

szükséges. Különösen a gazdasági reform megindulásával, de számos területen azt megelőzően is, növekedett a normatív szabályozás, a formális racionalitás szerepe. Ennek azonban súlyos korlátai is voltak, közöttük az egyik a jogalkalmazás fölötti gyámkodás megmaradása.

Ha a „létező szocializmus” állami berendezkedését, hatalmi ideológiáját nézzük, a jog alávetett szerepe, a jogi instrumentalizmus (eszközjelleg), a normativizmus meglehetősen stabil maradt. A jog egésze az állami szervek döntéseiben él, a szervezetrendszer centralizáltság, bürokratikus koordináció jellemzi. A jog hatékony hatalomkonzerváló erő, a jogalkalmazás is közvetlenül e cél szolgálatában áll. Azt, hogy ezen belül mennyire jellemző a konkrét politikai célok kiszolgálása, a politikai vezetógarnitúra éppen aktuális állapota szabja meg, rendszerszintű akadálya nincs.

Minden intézményes változás értéke, tényleges társadalmi hatása a jogalkalmazó állapotától függ. A bírói jogalkalmazásnak a jogrendszerre gyakorolt hatását döntően befolyásolta, hogy elvi jelentősége erősen korlátozott volt. Erősítette ezt a súlytalanságot a jogalkalmazói munka megbecsülésének hiánya és az ezzel összefüggő személyzeti gyengeség. Mindezek következménye az ítéletek végrehajthatatlansága, a jog ismeretének hiányosságai, a bírói ítélet presztízsének gyengesége volt. Sem a jogi rendezés elismertségének gyengesége, sem a jogalkalmazói kvalitások elhanyagolása nem maradt következmények nélkül a bírói szerepfelfogásra, mentalitásra. Az ilyen típusú nem intézményes sajátosságoknak van a legtartósabb, rendszereket túlélő hatása. A rendszerváltás előtt néhány évvel ezt a súlyos mentális lemaradást tette szóvá Sólyom László a bürokratikus, autonómiáját veszített bírói kart is érintő kritikájában.¹⁴ Minden nem tiltott cselekvés szabad, ha a jog alkalmazására hivatottak is így gondolják. A kádári szocializmus még nem ennek a liberális szabadságfelfogásnak az időszaka, de a lehetőségek megvalósulásának több akadálya van a jog mindennapi érvényesülésében, a szerepfelfogásokban, a jogász hivatások örökölt rutinjaiban, mint a formális jogban. Az állampolgár státusának legérzékenyebb eleme, az általános személyiségi jog például elvileg létezik, a gyakorlatban kikényszeríthetetlen. Minden általános jogelv, absztrakt módon megfogalmazott jogosultság csak olyan szervezeti környezetben érvényesülhet, amely eltávolodik a hivatali engedélyezés gyakorlatától. Az a jogág is, amely természeténél fogva a leginkább került ki a

¹⁴ SÓLYOM László: Mit szabad és mit nem. *Valóság*, 1985/8. 12–24.

közvetlen politikai gyámkodás alól, a jogalkalmazói gyakorlatban beleragadt a kispolgári viszonyokba. Az autonómiának az intim szférára korlátozása, a tulajdon szabadságának a korlátozott személyi tulajdonra szorítása a kispolgári szükségletkielégítés tyúkpereihez szoktatta a jogalkalmazót; ehhez volt szabva önállósága, annak határáig ért jogértelmezési hajlandósága. Kulcsár Kálmán vizsgálata szerint a hetvenes évek közepén az összes elsőfokú polgári per több mint negyede házassági per, több mint 20%-a gyermek tartása iránti per, az újítással és a személyhez fűződő jogok összességében a perek 0,25%-át érik el. A klasszikus áruforgalomhoz és tulajdonviszonyokhoz kapcsolódó perek aránya is alacsony: a tulajdonjoggal kapcsolatos a perbeli igények 4%-a, csakúgy mint a birtok védelmével kapcsolatos perek. Az összes kötelmi (szerződéses) viszonyból származó perek aránya alig haladja meg a 10%-ot.¹⁵ Ilyen körülmények között ki sem alakulhatott a személy autonómiáját biztosító jogalkalmazás gyakorlata. Azért sem, mert a legtöbb elvi és jogértelmezési változást igénylő gazdasági reform a klasszikus polgári jogalkotáson és igazságszolgáltatáson kívül, a gazdaság államigazgatási viszonyaiban zajlott. Ezért felkészületlenül érte a jogalkalmazót az a néhány per, amely a megváltozott gazdasági életből mégis átkerült a bíróságok zárt világába. Ebbe a kispolgári világba nem fér el a relatív vállalkozói szabadság és tulajdoni következménye, a tulajdonnal kapcsolatos igények legitimitása. Az évtizedek során nőtt a bírói autonómia a gyakorlatban is, de a szemléleti változások kikényszerítő-ség nem jutott el. „Az igazgatás – teljes jóhiszemmel – nem is számol az-
zal, hogy a bíróság az ő ügyeibe beleszólhat. És a bíróság voltaképpen nem is akar: a hagyományos polgári kisvilág modelljébe nevelődött bele; nem tartja magát kompetensnek a peres felek vagyoni viszonyain túlnyúló, illetve egyáltalán nagyobb horderejű döntések hozatalára. Az ítélettel az adott jogvita végére akar pontot tenni, nem pedig szélesebb társadalmi folyamatok alakítójává lenni.”¹⁶

¹⁵ KULCSÁR Kálmán: *A jog szerepe a viták kezelésében*. MTA Szociológiai Kutató Intézetének Kiadványai, Budapest, 1982.

¹⁶ SÓLYOM László: i. m. 21.

A gazdaság jogi szabályozása a szocializmusban. A reformok és a jog

Gazdaságirányítás és bürokrácia

A szocialista tervgazdaságok története a folyamatos reformkényszerek története, amelyben a jogi szabályozás mint eszköz sajátos szerepet tölt be. Az elmúlt fél évszázad történetét a politikai, gazdasági, jogi és társadalmi változások egymással összefüggő folyamatai jellemzik. Mivel a rendszerek változási üteme eltérő, hatások és ellenhatások különböző kimenetelű sorozatait észlelhetjük egy-egy ország gazdaság- és társadalomtörténetében. Néhány mélyen gyökerező strukturális jellemző a szocialista korszak után is befolyásolja e társadalmak sorsát. A kommunista modell olyan sajátosságokat épített be, vagy erősített fel, amelyek a politikai és gazdasági rendszerváltással sem iktathatók ki, módosulásukhoz több idő szükséges. A szocialista gazdaság szabályozása a jogi rendszer egyik legbonyolultabb területe és a szocialista táboron belül legmarkánsabb eltérések forrása volt. Ezért érdemes a magyar szocializmus történetének második, úgynevezett reformkorszakára figyelni. Számos jelentős módosulás következett be a jogrendszer egyéb részeiben is, mégis jellemzően ez a szféra mutatja leginkább a jogi szabályozás lehetőségeit és ellentmondásait.

A tervutasításos rendszer nyilvánvaló válsága sorozatos reformokat kényszerített ki a kommunista államokból. Ezek a módosítások azonban sehol sem érték el kitűzött céljaikat, sehol nem fejlődtek koherens és stabil rendszerré; megmaradtak a válság szülte, bizonytalan lépések szintjén, amelyeket bármikor fel lehetett áldozni rövid távú politikai vagy gazdaságpolitikai célok oltárán. Ám a kis lépések is szétzilálták, módosították az eredeti direkt utasításra épülő tervgazdaságot annyira, hogy jelentős területeken visszafordíthatatlan változások következtek be. Ebben a folyamatban a magyar gazdasági reform „atyái” merészkedtek a legmesszebb. De a magyar reform sorsát is meghatározta a szocialista gazdaságok átalakításának alapellentmondása: a válságmenedzselés kényszere hívta életre, erre azonban a központi beavatkozás és nem a piaci elemek a legalkalmasabbak.¹⁷ A rövid távú problémák megoldására felhasznált eszközök kezdettől fogva akadályozták a piaci mechanizmusok érvényesülését. A tervutasításos rendszer életképességét az állami apparátus hatalomörző különérde-

¹⁷ SZAMUELY László: Az európai KGST-országok gazdasági reformjainak kérdéséhez a 80-as évek derekán. *Közgazdasági Szemle*, 1986/7–8. sz.

kei, meghatározó elitsoportok stabilitásigénye erősítette, az viszont eleve garantálta, hogy a szocialista gazdaság reformját kompromisszumok, következetlenségek, beépített fékek és részlegesség jellemezte. A legtöbb szocialista állam nem is próbálkozott tényleges piaci reformokkal, megelégedtek a tervutasításos rendszer racionalizálásával, nagy gazdálkodó szervezetekre építő, a döntéshozást decentralizáló módosításokkal.¹⁸ A Magyarországon megvalósult reform keretében célul tűzték ki a tervlebontás megszüntetését, a tervgazdaságnak piaci koordinációval történő kiegészítését, ami kétségkívül nehezebb útja a válságból való kilábalásnak, hiszen egymással össze nem egyeztethető koordinációs mechanizmusokat próbáltak együvé tereelni, meglehetősen következetlen módon. Kornai János szerint a piaci koordináció eleve inkompatibilis a köztulajdon dominanciájával. Így a bürokratikus koordináció határozta meg a reformok után is a szocialista gazdaságokat.¹⁹ Ennek az lett a következménye, hogy mind a gazdaság működésében, mind a jogrendszerben sajátos ellentmondások keletkeztek.

A tervgazdaság kisebb módosításai 1968 előtt is több hullámban jelen voltak, és részben előkészítették a gazdasági reformot, részben pedig további akadályokat építettek be tényleges érvényesülése elé. A módosítások közül a legjellemzőbb a hatvanas évek első felében lezajlott centralizációs hullám, amelyben a bürokrácia racionalizálása és a nagyvállalatok megerősítése később a reformok ellen ható erőket támogatta. A direkt irányítás folyamatosan újratermelődött, mivel a reformmal sok vonatkozásban szembeszegültek a nagyvállalatok és a bürokrácia önértékei. Mivel az 1968-ban kidolgozott reform sem volt következetes, a bürokratikus erőket sohasem lehetett hatékonyan korlátozni.

A piaci reformok lényege az volt, hogy a tervutasításos rendszerhez képest a vállalat nem tartozott többé az államigazgatáshoz, a terveket nem bontották le konkrét utasításokra, s a gazdálkodó egységek nyereségorientált vállalkozásokká váltak. De a vállalatok vertikális függési rendszere megmaradt: szervezeti reform hiányában stabilizálódott az igazgató egy személyi vezetése, az ellátási felelősség, a központi anyag- és devizagazdálkodás, az árképzés és a foglalkoztatási, illetve bérpolitika állami kezelése. Kiterjedt maradt az engedélyezési rendszer. A bürokratikus koordináció-

¹⁸ SÁRKÖZY Tamás: A gazdaságirányítás szervezetének különböző nemzetközi modelljei a jogban. In: SÁRKÖZY Tamás (szerk.): *A gazdaságirányítás szervezetének joga*. I. k. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983.

¹⁹ KORNAI János: *A szocialista rendszer*. HVG, Budapest, 1993.

nak az általános szabályozókon túlterjeszkedő egyedi beavatkozásait a bürokrácia és a függéshez szokott, bürokratikus magatartásformákat mutató vállalatvezetés egyaránt igényelte. A korábbi utasítások helyett alapelvvé vált ugyan a normatív szabályozás, de ennek erejét lerontotta néhány, a következtelenségből származó tényező: mindenekelelt az általános szabályokon kívüli, jogi formát nem öltő egyedi, informális eszközök használata és a normatív irányítási eszközök instabilitása. Megszűntek ugyan a parancsok, enyhült a fegyelem, de nem szűnt meg a bürokratikus koordináció, csak reménytelen küzdelembe kezdett a fél szívvel létrehozott piaci szerveződésekkel. E kettősségnek komplex társadalmi és jogi megjelenési formái és következményei voltak.

Társadalmi válaszreakciók

A magyar társadalom radikális átalakításában a politikai rendszernek fontos eszköze volt a jog, amely minden társadalmi csoport életfeltételeit erőteljesen befolyásolta. Az iparosítási program, az államosítás, a mezőgazdaság kollektivizálása, a politikai lojalitás kikényszerítése átszabta ugyan a társadalom szerkezetét, de a lazulás legkisebb jelére új alkalmazkodási formák születtek, tovább bonyolítva a gazdaságirányítás hatékonyságának feltételrendszerét. A hivatalos gazdaságból történő kivonulás, a feketegazdaság, a munkaerő-vándorlás, a teljesítmény-visszatartás, az ön-ellátó paraszti munka, a közvagyon magáncélra való használata és a társadalom egyéb – a gazdaságot válságba sodró – immunreakciói arra a felismerésre vezették a politikai elitet, hogy a hatékonyság érdekében engedjen bizonyos autonómiákat. A gazdálkodói, fogyasztói autonómiák terjedése pedig visszafordíthatatlan folyamattá vált, újabb útfüggőséget hozott létre a szocialista gazdaságban. Erre a legjobb példa a második gazdaság sorsa. A feszültségvezető, ellátást biztosító céllal engedett gazdálkodói magánautonómiák új típusú tőkék felhalmozódásához járultak hozzá, és megkettőzték a társadalom szerkezetét: piaci jellegű tevékenységgel egyre szélesebb társadalmi csoportok módosítottak jövedelmi helyzetükön. A gazdasági reform alig javította az első gazdaság termelékenységét, viszont látens következményként emancipálta a piaci elvű, autonómiára épülő második gazdaságot.²⁰ A második gazdaság terjedése, a gazdasági,

²⁰ KEMÉNY István: *The Second Economy in Hungary*. In: Maria Los (szerk.): *The Second Economy in Marxist States*. Macmillan, London, 1990.

kulturális és társadalmi tőkék felhalmozása aláásta a bürokrácia hatalmát, a második gazdaság különböző formái, főként a háztáji gazdálkodás a civil társadalom feléledéséhez vezettek, a gazdaság teljes összeomlása nélkül nem lehetett radikálisan visszavonni ezeket. A hetvenes évek közepén az ország mezőgazdasági termelésében már nagy része volt a háztáji gazdálkodásnak: különösen a kukorica-, tej-, tojás-, sertéshústermelésben, de részaránya a burgonya, a zöldség és gyümölcs, illetve a bor termelésében is megközelítette vagy meghaladta az 50%-ot. Míg a hatvanas évek végétől a hetvenes évek elejéig a szövetkezeti háztartások közül a vállalkozó, árutermelő gazdaságok aránya 20-ról mintegy 30%-ra nőtt, a hetvenes évtized végére ez az arány megközelítette a 60%-ot.²¹ A kollektivizált mezőgazdaság árnyékában megmaradó háztáji termelés nem csak a parasztgazdálkodóknak, hanem széles társadalmi csoportoknak is legitim jövedelemkiegészítést hozott. Becslések szerint a második gazdaság különböző formái a hetvenes évek végére a családok háromnegyedének jövedelmi helyzetét módosították.²² A termelők ragaszkodtak fogyasztói és kistermelői autonómiáikhoz, a vállalatvezetés a decentralizációval megerősített menedzseri autonómiákhoz. A piaci reformok azonban akkor váltak igazán visszafordíthatatlanná – és a szocialista rendszer menthetetlenné –, amikor a nyolcvanas évek elején bevezetett újabb reformokkal a magán- és az állami gazdaság határai elmosódtak, s a második gazdaság jövedelemkompenzáló funkciója kiegészült az elitcsoportok helyzetének javításával. Az új vállalkozási formák (vgmk) bevezetésével az állam elvesztette foglalkoztatáspolitikai monopóliumát is.²³

A szocialista gazdaság reformjai általában az első és a második gazdaság szimbiózisához, a bürokratikus és a piaci koordináció együttes jelenlétéhez vezettek. Következetlenségek, félmegoldások, ellentmondások és a visszarendeződés folyamatos veszélye jellemezte ezt a helyzetet. A szocialista gazdaságok reformja általában sem mentes a magyar viszonyok elemzéséből élesen kirajzolódó paradoxontól: a reform igénye akkor merül fel, amikor a tervutasításos rendszer még meg sem szilárdult; ugyanakkor

²¹ JUHÁSZ Pál: Agrárpiac, kisüzem, nagyüzem. (Agrárszociológiai tanulmányok). *Medvetánc*, 1982/1.

²² GÁBOR R. István–GALASI Péter: A „második” gazdaság Tények és hipotézisek. KJK, 1981.

²³ RÓNA-TAS Ákos: *The Great Surprise of the Small Transformation. The Demise of Communism and the Rise of the Private Sector in Hungary*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1997.

a reform mindig csak részleges és ellentmondásos, ezért egyidős az ellenreformmal. Hogy csak néhányat említsek a hiányok közül: a reform nem terjedt ki a bérrendszerre, így csak a vállalatvezetőket emancipálta; a munkás első gazdaságbeli munkavállalóként nem sokat nyert vele, nem erősítette a reform tömegbázisát. Ehelyett intézményesült a sérelmi politika: a bérek és az árak meghatározása mindvégig politikai kérdés maradt, és ezen az alapon a rendszerben eleve benne rejtett a burkolt tervutasítások lehetősége.²⁴ A vállalkozói státus mindig bizonytalan, mert nem fordult meg a logika: csak az számított legitimnek, ami kifejezetten megengedett volt. A kiszámíthatatlanság az enyhülő vagy szigorodó bürokratikus reakciókból következett. Minden piaci logikát csak az első gazdaság válsága miatt engedtek meg, s bármikor visszavonhatták; a tevékenységek egy része így mindig áthajlott az illegitim szférába; a megtűrt, szürke gazdaság határai homályosak maradtak.²⁵ Az 1972 és 1978 közötti ellenreformok azt mutatták, hogy az első gazdaság érdekében a bürokrácia erőteljes és kiszámíthatatlan korlátozásokat vezetett ugyan be, de nem érte el céljait, vagy csak jelentősen deformálódva. A lehetőségek visszafogására a társadalom az első gazdaságban a teljesítmény visszafogásával reagált, illetve a második gazdaságbeli többletmunkával igyekezett a nehézségeket kompenzálni. A nyolcvanas évek elejének újabb reformhulláma ezt a túlmunkát legalizálta, ami tovább bonyolította a viszonyt a koordinációs mechanizmusok között. Jellemző, hogy a reform sikerágazata, a háztáji mezőgazdasági termelés úgy járult hozzá a civil társadalom munkaintenzív feltámasztásához, hogy a magán-, illetve családi munka infrastrukturális hátterét, az alapvető termelési feltételeket nem rendezték jogilag. Megmaradtak például a tulajdoni korlátozások, a gépjávitó tevékenység alegalis (jogon kívüli, szabályozatlan) maradt, az agrotechnikai újításokhoz csak korlátozottan juthattak a vállalkozók, s a hiány miatt a gépeket újra „fel kellett találni”.²⁶ A spontán bürokratikus ellenállás, az ideológiai gátak és a jogi infrastruktúra hiánya megakadályozta a piaci reformok hatékony működését, de azt elérte, hogy a bürokratikus koordináció működésképtelenné vált.²⁷

²⁴ Soós Károly Attila: Béralku és sérelmi politika. *Medvetánc*, 1984/2–3.

²⁵ Maria Los: Introduction. In: Uő (szerk.): *The Second Economy in Marxist States*. Macmillan, London, 1990.

²⁶ JUHÁSZ Pál–MAGYAR Bálint: Néhány megjegyzés a lengyel és a magyar mezőgazdasági kistermelő helyzetéről a hetvenes években. *Medvetánc*, 1984/2–3.

²⁷ KORNAI János: *A szocialista rendszer*. I. m.

Mindezek ellenére a gazdaságirányítás, a hatalomgyakorlás módosulásai, a társadalomszerkezet differenciálódása jelentősen átalakította a szocialista modellt. A reform ellentmondásos sorsa a megnövekedett funkciójú jogi irányítás eszközrendszerének sorsával és ellentmondásaival párhuzamosan alakult.

A szocialista jogi szabályozás sajátosságai

A szocialista hiánygazdálkodás következtében a jognak a régióban mindig is meglévő helyettesítő szerepe a végtelékig erősödött, s a jogrendszer autonómiája a korlátlan voluntarizmus következtében súlyosan sérült.²⁸ A klasszikus szocializmus a gazdaságot nagy részben jogi jelleget nélkülöző parancsokkal, utasításokkal igazgatta. Mivel az állami vállalat nem önálló szereplő, a gazdaságot irányító adminisztratív utasítások nem általános szabályok, hanem a politikai akarat közvetlen megjelenítései, az autonóm cselekvés hiányában nem is magatartásszabályok. A terv formailag előírt jogi kötelezettségeket – ez azonban tartalmilag nem jelentett mást, mint a bürokrácia számszerűsíthető gazdaságpolitikai óhaját –, amelyeket konkrét adminisztratív utasításokká kellett bontani, tehát önállóan képtelenek voltak az érvényesülésre. A gazdasági reform megváltoztatta ugyan a jog szerepét, a gazdasági szereplők magatartását normatív módon kívánta szabályozni, de részben a tartósnak bizonyult jogtudati és kulturális elemek, részben a reform következetlenségei akadályozták az eredeti szándékok érvényesülését, és súlyosan deformálták a jogrendszert. A deformálódás egyik legfontosabb oka nyilvánvalóan az volt, hogy a szervezeti változások csak kevésbé, megkétszerezve, bizonyos területeken egyáltalán nem követték a gazdasági reformokat, így a bürokrácia kezdettől fogva képes volt a reform ellen ható eszközöket bevetni. Ez jellemzően jogi eszközök igénybevételeivel, alacsonyabb szintű jogforrások közvetítésével zajlott. A viszsza rendeződésben szerepet kaptak az adminisztratív eszközök is, amelyek sohasem szorultak vissza ténylegesen: a reformban eleve kódolva volt a visszavonás lehetősége. A szocialista jogra általában jellemző rendeleti túlsúly nem változott, a kevés és keret jellegű törvény nem akadályozhatta a rendeleti túlszabályozást és a jogszabálynak nem minősülő, de jogszabályi funkcióval működő utasítások és egyéb irányítási esz-

²⁸ KULCSÁR Kálmán: A politika és a jogalkotás Közép-Kelet-Európában. In: Uő: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986.

közök túlbujánzását.²⁹ A gazdaság reformjával egy időben nem változott az a gyakorlat, hogy a bürokrácia saját maga teremtett normákat, általában jogalkotói hatásköröket is igényelve feladataihoz – azaz a bürokrácia önmozgása növelte az utasítás típusú normák tömegét.³⁰ A könnyen változtatható és szaporítható jogszabályok áttekinthetlenné tették a jogrendszert és kiszámíthatatlanná annak működését.³¹ Spontán szabályozási mechanizmus indult be a rosszul vagy nem teljesező szabályok korigálására és a bürokrácia bizonyos részeivel alkupozícióban levők – általában nagyvállalatok – szabályozási alkuinak formába öntésére. A jog a bürokrácia csapdájába került.

A szabályok állandó módosításai a reform és a visszafogás ciklusait követték. Állandósult a stabilitáshiány, a reformot kezdettől jellemző átmenetiség, a gazdasági szereplők autonómiáját korlátozó túlszabályozás.

Büntetőjog

A szocialista gazdaság irányításának jellemző eszközrendszere a büntetőjog. A gazdasági rend és a társadalmi tulajdon büntetőjogi védelme meglehetősen stabil maradt, a gazdaságpolitikai módosulások kisebb jogszabályi változásokban, néhány jogtudományi vitában tükröződtek ugyan, de lényegében a jogalkalmazás hangsúlyváltásaiban, a gyakorlat változásai-ban jelentek meg.

A büntetőtényállások szerkezete kifejezte a gazdaságirányítás dinamizmusát, a gyors változtatások igényét. Erre a jogalkotó olyan kereteket szabott, amelyek a mögöttes, alacsonyabb igazgatási normákra, illetve a bírói gyakorlatra bízta a politikai irányváltások megjelenítését. Ily módon válhatott a gazdasági bűncselekmények alapjogává a háborús gazdálkodás, a súlyos hiányok körülményei által inspirált 8800/1946 ME. sz. rendelet a gazdasági rend büntetőjogi védelméről. A gyakorlati megvalósításban természetesen a legmagasabb bírói testületnek volt meghatározó szerepe, amely a politikai és ideológiai hullámzásokat tekintette működése irányítójának, nem pedig a társadalmi, gazdasági valóságot. Ezért az íté-

²⁹ SÁRI JÁNOS: A kormány és a rendeletalkotás. In: GOMBÁR Csaba et al. (szerk.): *Kormány a mérlegen 1990–1994. Korridor–Politikai Kutatások Központja*, 1994.

³⁰ SCHMIDT Péter: A magyar jogforrási rendszer alkotmányjogi problémái. In: Uő: *Szocializmus és államiság*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1984.

³¹ KULCSÁR Kálmán: *Modernizáció és jog*. KJK, Budapest, 1989.

kezési gyakorlatban politikai határvonalak találhatók: a gazdaság viszonylagos stabilitása ellenére 1953 nyaráig, a politikai fordulatig a háborús gazdálkodásra jellemző szigor nem változott.

A törvényhozó olyan törvényi tényállásokat alkotott, amelyek alkalmassak voltak arra, hogy igazgatási szabályokban vagy politikai állásfoglalásokban károsnak, nemkívánatosnak tartott magatartásokat a jogalkalmazó a büntetendő magatartások alá rendeljen. Így tudott alkalmazkodni a változó gazdasághoz a politikailag irányított jogalkalmazás, például az árdragító üzérkedés tényállása segítségével. A gyakorlat kiszámíthatatlanná vált, a büntetőjogon kívüli elemek meghatározó szerepet kaptak.

Nagy teret engedett a politikai szempontok érvényesülésének a tervgazdálkodás büntetőjogi védelme (14200/1947. Korm. sz. rendelet és az 1950. évi 4. sz. törvényerejű rendelet). A jogalkalmazó értelmező felelősségének legérzékletesebb példája a szabotázzsal kapcsolatos; ennél a tényállásnál eleve feltételezték a népgazdaság meggyengítésének szándékát, s a politikai intencióknak megfelelően ennek külön vizsgálatától megkímélték a bírót. Sőt a legmagasabb bírói testület az önkényes kilépések megítélését is bevonta e körbe, tehát a legsúlyosabb büntetési tételekkel fenyegetett bűncselekmények közé. A korabeli bírói gyakorlat elemzéséből azonban tudjuk, hogy az 1954-ig élő kiterjesztő értelmezés – a nyilvánvaló aránytalanság miatt – csak ímmel-ámmal hatott az alsóbb fokú bíróságokra.³²

A bíróságok tevékenységében pontosan leképeződtek a politikai irányváltások: a tervbüntett vagy a közellátás elleni bűncselekmények 1953 utáni csökkenése a kormányprogram enyhülő tendenciáját jelzi.

Az 1956 utáni politikai fordulat hatása is leginkább a joggyakorlatban mutatkozott meg; a jogszabályok alig változtak. Az 1968 utáni gazdaságpolitikai fordulat hatására sem módosult jelentősen a büntetőjogi eszközrendszer logikája. A büntetőjog továbbra is alkalmas maradt a közvetlen politikai célok érvényesítésére, mert számos tényállás tartalmi elemét igazgatási normák adták. A jogalkalmazónak kellett felmérnie, hogy melyik alacsony szintű jogszabályban megfogalmazott tilalom alkalmazandó a konkrét ügyben. Jellemző példa az üzérkedés tényállása, amelyben a jogilag védett tárgy a termelési, elosztási rend, amit a gazdaságirányítási szabályok tartalmaznak. Tipikusan ezt a kerettényállást használták a gazdasági reform visszafogását célzó koncepciók eljárásokban. Hasonlóan általános kerettényállás volt a „gazdálkodási köteleesség megszegése”;

³² GYÉKICZKY Tamás: *A fegyelem csapdájában*. MTA Szociológiai Intézet, Budapest, 1989.

1. táblázat. Jogerősen elítéltek száma³³

	Tervbüntett	Közellátás elleni bűncselekmények
1951		46 637
1952	7043	39 111
1953	3508	19 782
1954	262	3 894
1955	464	5 818

2. táblázat. A társadalmi tulajdon elleni bűncselekmények száma, 1952–1955³⁴

	Vádlottak
1952	36 414
1953	33 421
1954	20 822
1955	35 316

3. táblázat. Társadalmi tulajdon elleni bűncselekmények száma 1965–1971

	Vádlottak
1965	22 478
1966	21 007
1967	15 584
1968	12 202
1969	13 451
1970	11 231
1971	15 437

ennek alapján minden olyan gazdasági jellegű magatartást büntetni lehetett, amely bármelyik alacsonyabb jogszabályba ütközött.³⁵

Az állam gazdálkodó tevékenységének szolgálatába állított büntetőjog az állami tulajdon védelme során is a társadalom gazdálkodási szokásait igyekezett átalakítani. Az 1960-as évek második felétől lényegesen csökkent

³³ MÁDAI Lajos: *A bírósági statisztika 1951–1955. évi eredményei*. Budapest, 1991.

³⁴ Uo.

³⁵ WIENER A. Imre: *Gazdaságigazgatás – büntetőpolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1985.

kent a társadalmi tulajdon elleni bűncselekmény miatt indított eljárások száma, de csak a Btk. 1971-es módosítása szüntette meg a társadalmi tulajdon dogmatikai különállását. A bírói jogértelmezést tekintve azonban megmaradt súlyosító körülménynek a büntetéskiszabás során.³⁶

A büntetőbíróságok előtt azonban még a nagyon széles értelmezési lehetőségeket engedő gazdaságirányítási normák sem jelentettek akadályt, hiszen speciális jogszabály hiányában a szocialista erkölcs is elegendő hivatkozási alap volt a nemkívánatos gazdasági tevékenységek szankcionálására. E széles értelmezési hatalomnak több következménye volt: a büntetőtényállások mögött nagy és gyorsan változó jogszabálytömeg szinte általánossá, tömegessé, így elfogadottá tette a normaszegést, bizonytalaná a normaérvényesítést. A joggyakorlat közvetlenül a mindenkori gazdaságpolitikai irányok, vagyis a bürokrácia kiszolgáltatója lett. A büntetőjogi szankciók a jogalkalmazók értelmezési hatalma segítségével váltak politikai célok megvalósítójává. Ez az értelmezési hatalom azonban a magyarországi szocializmus második szakaszában jelentősen enyhébb, sokkal kevésbé represszív joggyakorlatot produkált.³⁷

Munkajog

A gazdaságirányításban stratégiai jelentőségű munkajog a tervutasítás időszakában a központi munkaerő-gazdálkodás és a munkafegyelem eszközeként működött, fő funkciója a terv teljesítése volt. A központi bér- és munkaerő-gazdálkodás, a munkaerő „röghöz kötése” és politikai ellenőrzése, a vállalat hatósági funkciói a munkajogot tisztán közjogi szerkezetűvé tették, és ezen a reformokkal sem sikerült változtatni. A gazdasági reform ugyanis ebben a jogágban sem ihletett átfogó reformkodifikációt, megmaradt a munkafegyelem-központú, a népgazdasági érdeket mindenek fölé helyező, túlzott munkáltatói jogokkal operáló szabályozás. Az 1967-es törvénymódosítás kerettörvény jellege lehetővé tette a bürokráciának, hogy a mindenkori gazdaságpolitikának megfelelően töltsen meg tartalommal a munkaviszonyok szabályozását. Az alacsony szintű, kazuisztikus jogszabályok és irányítási eszközök általában tovább szűkítették a munkavállalók mozgásterét.

³⁶ HAMATHYÉ HORVÁTH Anna: *Társadalmi tulajdon és büntetőpolitika*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988.

³⁷ FLECK Zoltán: i. m.

A politikai nyomás csökkenése természetszerűleg a munka világát, a munkaerő kezelését is érintette; a munkahely nem számított harci terepnek többé, depolitizálódott. Ráadásul munkavállalók tömegei léptek be jövedelemkiegészítő céllal a piacra termelés világába, relativizálva a hivatalos munkahely fontosságát.

Polgári jog

A civilisztika, a gazdaság magánjogi szabályozása volt az a terület, amelyre a gazdasági reform a legnagyobb hatást fejtette ki. A változó gazdasági mechanizmus a szocialista jogrendszerek között jelentős eltéréseket hozott létre, vagy engedett a felszínre. A tervgazdálkodás értelme változott meg: a gazdálkodóegységek megszabadultak a kötelező utasításoktól, autonómiájukat elvileg csak a jogszabályok határolták be. Mivel a szocialista berendezkedés alapeleme, a társadalmi tulajdon primátusa nem változhatott, a gazdasági reform hatásai elsősorban a gazdaságirányítás és a szerződések jogában jelentkezett.

A szocialista gazdaság reformja a polgári jog területére is ellentmondásokkal terhelt hatott, számos, a korábbi korszakra jellemző zárvány tartósan bizonyult. Ezért a gazdasági reform jogát néhány olyan intézmény ismertetésével kell kezdeni, amely a tervutasításos rendszer sajátja volt.

A szerződéses rendszer – a háború előtti, meglehetősen etatista, számos közigazgatási elemmel rendelkező szabályozásra is támaszkodva – az ötvenes évek elejére teljesen a terv teljesítésének céljához idomult.³⁸ Mivel a direkt tervutasítás nem feltételezett autonóm gazdasági szereplőket, csak központilag előírt kötelezettségeket, háttérbe szorult a szerződés alapeleme, a szabad megállapodás. A gazdasági egységek közötti szerződések kötelező ereje nem magából a megállapodásból származott, hanem a felettes szervek által alkotott, magasabb szintű, közvetlenül a tervből levezetett „szerződésekből”, amelyek tisztán igazgatási jellegű megállapodások voltak. A domináns viszonyrendszert a vertikális kapcsolatok alkották. Ennek megfelelően a kötelezettségekről és a teljesítésekről folyó alkuk is igazgatási, jogon kívüli alkuk voltak a vállalat és az irányító szerv között. A gazdálkodó szervezetek vitáit kivonták a rendes bíróság hatásköréből és egyeztető bizottságok hatáskörébe utalták, közigazgatási rendezést bizto-

³⁸ HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaság-irányítás*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

sítva az igazgatási jellegű szereplők számára. Ilyen körülmények között a szerződéses rendszerben a típuskényszer vált uralkodóvá: a szállítási szerződés szabályait kellett alkalmazni, tartalomtól függetlenül minden olyan esetben, amikor az egyik fél állami szerv vagy vállalat volt. A szerződés joga „formátlanná” vált, a típusok elvesztették jelentőségüket. Az állami tulajdonnal kapcsolatban csak bizonyos típusú szerződések köttethettek, viszont ezeket a formákat más jogalanyok nem is vehették igénybe. A klasszikus kötelmi jogtól eltérően a szabad megállapodás helyett a kógencia (kötelező elemek alkalmazása) vált általánossá.

A tervutasításos irányítás központi szerződése a különböző típusok integrálódásával létrejött tervszerződés, amelynek lényegi funkciója a terv végrehajtása. Az 1959-ben alkotott polgári törvénykönyv a klasszikus liberálkapitalista szabályozási logikára épült, a magánszemélyek forgalmi viszonyaira, a civil szférára. Ebbe integrálta be a jogalkotó a gazdasági szervezetek viszonyait szabályozó tervszerződéseket.³⁹ Ez a rendszertani elhelyezés lehetővé tette, hogy a gazdaságirányítás megváltozásakor a gazdasági szervezetek szerződéses kapcsolatait a klasszikus vagyoni kapcsolatokhoz közelítsék. A polgári törvénykönyv nem zárta el a forgalmi viszonyok fejlődésének útját, megfelelően nyitottnak bizonyult: már a reform előtt sem volt a jogi szabályozás teljesen alkalmas a szigorú tervlebontás pontos jogi kifejezésére.⁴⁰ A polgári törvénykönyv számos szerződéstípus szabályozott ugyan, de a korábban kialakult gyakorlat csak nagyon nehezen változott: hosszú távon a szállítási szerződés maradt a mögöttes jog. A szerződések általános szabályait a bíróságok nem alkalmazták, nem is volt érdemes hivatkozni rájuk; a gazdálkodó szervezetek közötti viszonyokban a tervszerződésre vonatkozó szakaszok a törvénykönyv más részeitől függetlenül érvényesültek, tehát tartalmilag nem épültek be a civil jogba. Viszont a tervlebontás megszűnésével, a gazdálkodó szervezetek önállóságának növekedésével a tervszerződés fokozatosan vesztett jelentőségéből; szerepét átvették a klasszikus, szektorálisan semleges szerződéstípusok, például a vállalkozási szerződés. Az államigazgatási jelleg gyengülésével megerősödött a szerződések típuszabadsága, ennek azon-

³⁹ VÉKÁS Lajos: *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977.

⁴⁰ SÁRKÓZY Tamás: A reformirányzatok ütközése a történetileg kialakult értékrendekkel a gazdasági jogban. In: Uő: *Gazdaságpolitika - Szervezetrendszer - Jogpolitika*. Kossuth Kiadó, 1987.

ban a reformidőszakban is komoly korlátai voltak: a szocialista vállalatok viszonyai nem lettek civil viszonyokká, megmaradt a szerződéskötési kötelezettségük, a szükségletkielégítés elve, lényegesen több kógens szabály vonatkozott rájuk, mint az állampolgárra. Ami nem változott: a vállalatoknak továbbra sem volt meg a tulajdonosi önállósága, az állami tulajdon egységes maradt. Ami változott: megélenkültek az áru- és pénzviszonyok, nőtt a gazdálkodói önállóság, ehhez erősebb jogalanyiség és szabadabb jogi formák járultak, a terv és a szerződés viszonya megfordult, a reform után a vállalatok tervei a szerződésekre épültek. Csakhogy a Ptk.-nak a kisárutermelő parasztgazdaságok és a személyi tulajdon forgalmi viszonyaira alkotott klasszikus liberálkapitalista konstrukciói csak kevésbé voltak alkalmasak arra, hogy közvetlenül rendezzék a gazdálkodók közötti kapcsolatokat. A vállalatok a korábban bevált formákat részesítették előnyben, a bíróságok is a korábbi gyakorlat fenntartását preferálták. A szerződési elv a gazdálkodók közötti kapcsolatokban soha nem vált zavartalanná, az igazgatás egyedi jellegű beavatkozásai továbbra is az irányító szervekkel való kapcsolattól tették függővé a szerződéses kapcsolatokat. Azoknál a szerződési formáknál, amelyeket az állami vállalatok használtak, megjelentek az állami korlátozások, a speciális közérdeket védő szabályok: nem tört meg a közjogias szemlélet. A szerződés joga nem módosult átfogóan a kodifikáció szintjén sem, de különösen nem a joggyakorlat szintjén. A vállalatok az igazgatási szervekkel kötött alkukkal, a támogatáskereséssel többet tudtak elérni, mint a formális jogérvényesítéssel; a bíróságok előszeretettel alkalmaztak korlátozó, a korábbi gyakorlat fenntartását mutató szabályokat. A következetlenség abban is megmutatkozott, hogy a reform ellenzőinek megerősödésével a szerződési elv érvényesülése visszaszorult: a részleges módosítások elegendőnek bizonyultak arra, hogy a gazdasági változásokat ne akadályozzák, vagy elősegítsék, de gyengének bizonyultak a reform stabilizálásához; sérülékenyek, a politikai hullámzásoknak kiszolgáltatottak maradtak.

A fél szívvel bevezetett reformok növelték a normatív eszközök szerepét, de a gazdasági szabályozásból nem tűnt el a kézi vezérlés lehetősége. Eredetileg a piaci átállás súrlódásainak orvoslására beépített egyedi eszközök sajátos szabályozó alkuvá terebélyesedtek. Az egyedi elbírálás, a kedvezmények, a mentességek a bürokrácia hatalmát konzerválták; az operatív irányítás csatornáit alkalmasak voltak a reform visszafordítására, gyengítésére. Az egyedi leiratok, belső utasítások tömege nem vált egysé-

ges ellenreformmá, de a bürokratikus koordináció ellenállónak bizonyult maradványai sikeresen akadályozták a gazdasági reform céljainak elérését.⁴¹ A bürokrácia magamentő hatalmi harca az alacsony szintű normák területén zajlott. A gazdasági reform törvényi előkészítése viszonylag gyorsan megtörtént, és ez megfelelő kereteket biztosított a piaci koordináció intézményesítésére. Számos szabályozási területet azonban eleve alacsonyabb szintű jogszabályokra bízta, mert nem vállalták a politikai kockázatot vagy a vitákat. Ily módon az elsődleges jog hiába elégítette ki a reform igényeit, sőt ment túl a gazdasági lehetőségeken, a másodlagos jogforrások és nem jogi irányítási eszközök rögtön a kezdetektől rontották érvényesülésük esélyeit. A leirati, utasításos szabályozás gyengítette a normatív gazdasági szabályozást, hiányzott a gazdálkodói jogbiztonság, az alacsony *igazgatási* szabályok érvényesülését jogszabályként kérte számon a bürokratikus ellenőrzés. A jogrendszer alsó régióinak reformellenes hatása azért lehetett számottevő, mert a vállalatvezetés függő helyzetben maradt a bürokráciától, nem keresett magasabb szintű, általános szabályt autonómiája védelmében. Ez érthető, hiszen a jogalkalmazók sem szakadtak el a korábbi időszak gyakorlatától: tételes szabályokat kerestek minden konkrét esetre. Így a törvényben megfogalmazott garanciáknak az ezekkel ellentétes alacsony szintű szabályokkal szemben nem volt esélyük az érvényesülésre. A bírói jogalkalmazás is a bürokrácia hatása alatt maradt: sem a gazdasági szereplők, sem a jogalkalmazók nem voltak képesek változtatni magatartási rendszerükön a felemás, ellentmondásos politikai és jogi környezetben. A reform ellenzői folyamatosan számíthattak a több évtizeddel korábban megcsontosodott értelmezési gyakorlatra. Elcsúsztak egymástól a politikai reformkoncepciók, ezek törvényi megformálása, a végrehajtásukra alkotott szabályok és a jogkövetés, illetve a jogalkalmazó értelmezése. Ez volt az ára a következetesség hiányának, az ideiglenesség fenntartásának, annak, hogy konzerválták a visszarendeződés csatornáit. Nem csak a szervezeti átalakítás hiányzott a teljes értékű gazdaságpolitikai fordulat mögül, hanem a koherens jogi megoldások, a komplex, következetes jogi reform is. Ily módon a bürokrácia ellenérdekeltsége, a vállalati vezetés elégtelen önállósága és ezt kifejező jogtudata, a jogalkalmazók technicista, közjogias szemlélete – az alacsony szintű jogszabályok és nem jogi jellegű irányítási eszközök tömegé-

⁴¹ CSANÁDI Mária: *Honnan tovább? A pártállam és az átalakulás*. T-Twins–MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 1995.

vel megtámogatva – sikeresen akadályozta a reform kibontakozását, s hozzájárult annak visszafogásaihoz, politikai kiszolgáltatottságához.

A jog mikroviszonyai

A gazdaságpolitikai reform hatására jelentősen megnőtt ugyan a normatív irányítás szerepe, de az említett okok miatt nem jöhetett létre stabil jogbiztonság. Ugyanakkor a jogrendszeren belül is stabilizálódtak az ellenreformer erők, s hatásuk a normák szerkezeti összetevőiben is tükröződött. A társadalom totális átalakítását célzó innovatív hajlam csökkent, helyette egyfajta *szelektív intervenció*⁴² vált jellemzővé. De a szelekció a politikai racionalitás szempontjai szerint történt, gyakran egyedi eszközökkel, ami önmagában is gerjesztette a korrupciót és rontotta a reform koherenciáját. A „programmatikus”, a jelent egészében megváltoztatni akaró célnak felváltotta a *homeosztatis* logikájú jogi szabályozás, de a stabilitásra épülés, a következtelen reformok miatt az ötvenes évek maradványait rögzítette: nem a jelent, hanem a múltat stabilizálta. A gazdasági magatartások befolyásolásában nem szorult vissza eléggé a büntető jellegű szankciók, tilalmak rendszere; ezért a bürokráciától való függés nem csökkent, a gazdasági kapcsolatok „közjogiasodtak”, a piaci logika deformálódott. A jogszabályoknak sem a címzettjeit, sem a hipotéziseit nem fogalmazták meg elég általánosan. Az irányítási viszonyok tartósították az adminisztratív kötelezettkijelölést és a konkrét feladatok kijelölését.⁴³ A diszpozíciók ennek megfelelően nem magatartás-előíró jellegűek, hanem eredményleíró, állapot szabályozó logikájúak voltak. Mivel az elérendő állapotot csak kevésbé lehetett valóban elérni, ez újabb szabályokat, szabálmódosításokat generált. A magatartásszabályok gyengesége miatt a normák technikai jellegűek, állandóan változtathatók maradtak, a mindenkorai politikai akaratnak megfelelő állapotmegfogalmazásokat kifejező módon. A szabályozás kógens jellege is stabilnak mutatkozott, a diszpozitivitás nem tört át: semmi sem garantálta az eltérés legitimitását.

Az ellentmondások élesen vetődtek fel a reformmal legitimmé minősített, de e legitimitás bizonytalansága miatt fenyegetettségben működő má-

⁴² Antonio LA SPINA: Modes of Legal Intervention and Totalitarian Effectiveness. In: Adam PODGORECKI–Vittorio OLGIATI (szerk.): *Totalitarian and Post-totalitarian Law*. Dartmouth, Aldershot, 1996.

⁴³ SAJÓ András: *Gazdaság és jog kapcsolata – jogelméleti szempontból*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989.

sodik gazdaságon belül. Általánossá vált a nézet, hogy a második gazdaság szereplői csak akkor tudnának megfelelni a jogi előírások többségének, ha saját érdekeiket súlyosan sértve, a piaci racionalitást feladva működnének. A *szabályszegés alapú szabályozás* folytán a szabályok megsértése általánossá vált; gyengült a szabályok ereje és általában a jog, de a gazdasági cselekvők ereje is.⁴⁴ Hiányzott a jogi szabályozás általános elfogadottsága, legitimitása, a jogkerülés újtjai intézményesültek, ugyanakkor állandóvá vált a bizonytalanság, kiszámíthatatlanná a bürokrácia reakciója. A társadalom nagy tömege alkalmazkodott az ellentétes szabályozási logikán alapuló első és második gazdaság viszonyaihoz, az egyikkel kompenzálva a másik hiányosságait. Ezt a kompenzációt azonban a jog nem képes elvégezni. Mind a megmaradó utasításos szabályozás, mind a szabályok nem érvényesítésére alapozódó szabálykerülés korrodálta a jog racionalitását.

Tartós hatások

A gazdasági reform sorsát meghatározták azok a körülmények, korlátok, amelyek között született: a reformszándékok féloldalassága, a bürokrácia önérdekei, a jogi és a politikai átalakítás lemaradása. A jogrendszer működésében pedig azok a tendenciák hatottak, amelyek azóta is, jogállami körülmények között is jelen vannak. Ezek a jogi kultúra mélyen fekvő, nehezen változó jellemzőinek bizonyultak. Egyrészt jelen van a jogi szabályozástól való túlzott függés, a paternalizmusig elmenő elvárás, amely a túlszabályozás, illetve a túlszabályozás iránti igény természetes talaja. Ez a jogi eszköz iránti vágy a szabályozás alanyainak eredendő passzivitásával magyarázható, és tovább erősíti a jog célorientált, pillanatnyi célok érdekében változtatható felfogását. Másrészt tovább él, sőt bizonyos vonatkozásaiban megerősödött a jogi nihilizmus, a jogszabály magatartásirányító erejének korlátozottsága, a jogi racionalitás figyelmen kívül hagyása. Az általános szabályoknak ma kisebb a szerepük, mint valaha; a stabilnak látszó jogintézmények mögött személyfüggő érdekérvényesítés működik, terjed a korrupció, és korrodálódik a jog. Nyíltan semmibe lehet venni a bíróság döntéseit; minél nagyobb hatalommal rendelkezik valaki, annál bátrabban és gátlástalanabban. Ennek következtében továbbra

⁴⁴ GÁBOR R. István: Második gazdaság: a magyar tapasztalatok általánosíthatónak tűnő tanulságai. *Valóság*, 1985/2. sz.

sincs presztízse a jogi rendezésnek, a jogállami elvek alapján való érvelésnek, a formális jognak. A közszereplők – és különösen a politikai rendszer szereplői közül sokan – őrzik az alkotmányossággal szembeni atavisztikus averzióikat, a jogállami autonómiák iránti érzéketlenséget. Ilyen körülmények között a jogalkalmazói mentalitást még mindig erőteljesen jellemzi az adminisztratív megfelelési kényszer, a közjogias szemlélet, a politikai elvárásoknak való megfelelni akarás, a menekülés az értelmezési szabadságtól. A bürokratikus függés és önállótlanúság tartósabbnak bizonyul, mint az azt eredetileg kikényszerítő politikai rendszer. Ezt az összefüggést azonban a Kádár-kori gazdaságirányítási viszonyok értelmezésekor is érdemes figyelembe vennünk.