

A társadalmi szervezetek szerepe az állam jogalkotó tevékenységében*

I. A tudományos kutatás és vizsgálódás feladatait és kérdéseit — ha csak nem spekulatív, a valóságtól elszakadt, olyan öncélú kísérletről van szó, amelynek tudományossága csak vélt vagy legalábbis kétséges — mindig a történelmileg adott, objektív viszonyok határozzák meg és teszik fel; a megoldandó tudományos problémák mindig a konkrét történelmi helyzetben és relációkban gyökereznek. Ennek pregnáns példája és bizonyítéka a szocialista állam- és jogtudomány területén jól megfigyelhető az a jelenség, hogy az állam- és jogtudományi, de különösen az állam- és jogelméleti kutatás érdeklődésének homlokterébe az utóbbi években egyre fokozottabban és erőteljesebben a szocialista állam demokratizmusának, valamint ezzel összefüggésben, illetve ennek részletkérdéseként a társadalmi szervezetek a szocialista demokratizmus további kifejlésében és a szocialista állam előtt álló feladatok ellátásában játszott szerepének problémája került.¹ Az állam- és jogtudomány figyelmének a szocialista demokratizmus problematikájára és különösen a társadalmi szervezetek e demokratizmusban és a szocialista állam feladatainak ellátásában betöltött szerepére irányulását ugyanis a szocialista, elsősorban a szovjet állam történelmi gyakorlata, a szocialista államiság a kommunizmus általánosan kibontakozó időszakában való továbbfejlődése, ennek a társadalmi, politikai folyamatnak a következményei és új vonásai idézték elő. A szocialista állam továbbfejlesztésének fő irányvonala — amint azt az SZKP XXI. kongresszusának határozata megállapítja² — a demokrácia minden irányú kibontakoztatása, a lakosság legszélesebb rétegeinek az összes államügyek intézésébe való bevonása, valamennyi állampolgárnak a

* „A társadalmi szervek szerepe az állami feladatok megoldásában” címmel az Eötvös Loránd Tudományegyetemen 1961. május 15-én és 16-án tartott tudományos ülészen elhangzott előadás.

¹ Ld. KALINÜCSEV, F. I.: A szovjet állam- és jogelmélet néhány kérdése a szocialista demokrácia továbbfejlesztésével kapcsolatban. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1960. 2. sz.; DENISZOV, A. I.: Az állam és a társadalom viszonya a kapitalizmusból a kommunizmusba való átmenet időszakában. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1960. 4. sz.; ROMASKIN, P. Sz.: Új szakasz a szovjet állam fejlődésében. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1960. 10. sz.; KOTOK, V. F.: A népképviselő és a közvetlen demokrácia kölcsönös kapcsolatának fejlődése a Szovjetunióban. Jogtudományi Közlöny, 1961. 3. sz.; MICKEVICS, A. V.: A társadalmi szervezetek szerepének fokozódása a kommunizmus általánosan kibontakozó építésének időszakában. Állam és Igazgatás, 1960. 5. sz.; ANTALFFY György: A társadalmi szervezetek szerepéről az állami feladatok végrehajtásában. Állam és Igazgatás, 1959. 7. sz.; VAS Tibor: Az állami és társadalmi szervek viszonyának néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1961. 4. sz. stb.

² Az SZKP XXI. kongresszusa. 1959. január 27-től február 5-ig. Bp. Kossuth Kiadó, 1959. 629. p.

gazdasági és kulturális építés vezetésében való részvétele. A szocialista államiság továbbfejlődésének ez az SZKP XXI. kongresszus által megjelölt útja és tendenciája az állam- és jogelméleti kutatás középpontjába szükségszerűen a szocialista demokratizmus problémáját helyezte.

A szocialista államiság kommunista öngazgatássá fejlődése a szocialista demokrácia általános kifejtésének és az állami szervek — a félreértések elkerülése végett hangsúlyozzuk, hogy nem a szocialista állam, hanem az állami szervek^{2a} — egyes funkciói a társadalmi szervezetek kezébe való átadásának dialektikus mozgásán keresztül valósul meg. Ebben a társadalmi fejlődési folyamatban a szocialista államiság kommunista társadalmi öngazgatássá fejlődésében a különféle társadalmi szervezetekre nagy és egyre növekvő feladatok hárulnak. A szocialista demokratizmus további kifejtése, a szocialista állam szervei egyes funkcióinak a társadalmi szervek részére való átadása a társadalmi szervezetek szerepének és fontosságának fokozódását jelenti. „A mi felfogásunk szerint — mondotta N. Sz. Hruscsov — a demokrácia igazi néphatalom, a dolgozó tömegek öntevékenységének és aktivitásának óriási arányú fejlődése, a tömegek önkormányzata.”³ A szocialista demokratizmus továbbfejtése, a lakosság legszélesebb tömegeinek az állami ügyek intézésébe való fokozott bevonása jelentős részben a társadalmi szervezeteken, ezek működésén keresztül valósul meg. Az állami szervek egyes funkcióit pedig fokozatosan szintén a társadalmi szervezeteknek kell ellátniuk. A társadalmi szervezeteknek a társadalmi, politikai és állami életben egyre inkább növekvő szerepe joggal vonja és vonja magára az állam- és jogelméleti kutatás figyelmét. A szocialista állam- és jogelmélet feltárta és meghatározta a különféle társadalmi szervezetek helyét és szerepét a proletárdiktatura mechanizmusában; megállapította, hogy a társadalmi szervezetek olyan transzmissziós szíjak és emelők, amelyek a pártot a dolgozó tömegekkel kapcsolják össze, és aktívan résztvesznek a proletárdiktatura feladatainak és funkcióinak ellátásában.⁴ A szovjet állam fejlődésének jelenlegi periódusában a társadalmi szervezeteknek a társadalmi-politikai életben, a proletárdiktatura mechanizmusában betöltött szerepe új összefüggésbe és megvilágításba kerül. A szocialista demokratizmus továbbfejtésébe, a lakosság legszélesebb tömegeinek az állami ügyek intézésébe való bevonása, az állami szervek egyes funkcióinak a társadalmi szervezetek részéről történő átvállalása a társadalmi szervezetek a proletárdiktatura mechanizmusában elfoglalt helyével, működésével és szerepével összefüggésben egész sor új, konkrét kérdést és problémát vet fel: Vajon az állami szervek mely funkciói azok, amelyek már most a társadalmi szervezetek hatáskörébe utalhatók? Milyen sorrendben és ütemben kerüljenek az állami szervek egyes funkciói a társadalmi szervezetek feladatkörébe? Melyek azok a konkrét formák, utak és módszerek, amelyeken keresztül a lakosság legszélesebb tömegei az állami ügyek és feladatok ellátására mozgósíthatók? Melyek azok az állami feladatok,

^{2a} Erre vonatkozólag ld. „A népi demokratikus állam funkciói” (MTA II. Oszt. Közleményei, IX. köt. 1. sz. 1959. 82–86. p.) és „Az SZKP XXI. kongresszusa és az államelmélet néhány kérdése” (Magyar Filozófiai Szemle, 1959. 3–4. sz. 261–262. p.) c. tanulmányunkat.

³ Uo. 124. p.

⁴ LENIN: Művei. 31. köt. Bp. Szikra, 1951. 34. p.; SZTÁLIN: A leninizmus kérdései. Bp. Szikra, 1953. 147–168. p.; KAREVA, M. P.—FEGYKIN, G. I.: Állam- és jogelmélet. Moszkva, Goszjurizdat, 1955. 248–254. p.

amelyek megoldásában a társadalmi szervezetek elsősorban és leginkább segítséget nyújthatnak? stb.

Jelenlegi vizsgálódásaink annak a kérdésnek egyik oldalára és vonatkozására irányulnak, hogy milyen szerepet töltenek be a társadalmi szervezetek az állami feladatok ellátásában, hogyan tudják a társadalmi szervezetek a lakosság széles tömegeit az állami feladatok megoldásába bevonni. Hogy e problémakörnek mely oldalát, vonatkozását és mozzanatát kíséreljük meg megvilágítani, annak kifejtéséhez még az előbbi kérdés további konkretizálására van szükség. Mielőtt ehhez hozzáfognánk, még egy megjegyzést kell tennünk. A kérdésfelállítás módjából és az eddig elmondottakból ugyanis úgy tűnhet, hogy a vizsgálódás tárgyaként megjelölt probléma jelenleg csak a kommunizmus általánosan kibontakozó építésének időszakában levő szovjet állam szempontjából tarthat érdeklődésre számot. E csalóka látszat szétfoszlik azonban, s világossá válik a kérdésnek a népi demokratikus államok, így népi demokráciánk vonatkozásában fennálló jelentősége és fontossága, ha figyelembe vesszük az SZKP XXI. kongresszusának azt a megállapítását, hogy „A szocializmus országai a szocialista rendszer lehetőségeinek sikeres felhasználásával többé-kevésbé egyidőben mennek át a kommunista társadalom felsőbb szakaszába”,⁵ s így a népi demokráciák — jóllehet nincsenek a szocialista állam fejlődésének abban a szakaszában, amelyben a szovjet állam — adott társadalmi, gazdasági helyzetükkel és feltételeikkel összhangban, már most jelentős lépéseket kell tegyenek és tesznek is a szocialista demokratizmus erőteljes kifejlesztése, a lakosság legszélesebb tömegeinek az államügyek intézésébe való bevonása irányában.

Általánosan és elvontan megfogalmazott alap kérdésünk további konkretizálásának menetében az állam előtt álló feladatokból és az ezek megoldására irányuló állami tevékenységből kell kiindulnunk. A szocialista állam a társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális élet szerteágazó területein felmerülő legkülönfélébb feladatokat oldja meg eltérő eszközökkel és módszerekkel. Ezeket a feladatokat a fennálló gazdasági-társadalmi viszonyok határozzák meg és állítják az állam elé, mint olyanokat, amelyeknek megvalósítása az állam, az állami szervek tevékenységét igényli. A számtalan, szerteágazó állami feladat megoldást az állami szervek különböző, sokszínű, elemekben gazdag és változatos tevékenységében nyer. A szocialista demokratizmus továbbfejlesztésének egyik fontos és jelentős módja a társadalmi szervezeteknek az állami feladatok ellátásába történő bevonása, az állam előtt álló feladatok az állami szervek által való megvalósításának a társadalmi szervezetek részéről megnyilvánuló megkönnyítése, segítése és támogatása. A társadalmi szervezeteknek ebben a társadalmi-politikai folyamatban való részvételét illetően konkrétan meg kell határozni, hogy melyek azok a formák, módok és módszerek, amelyeken keresztül a társadalmi szervezetek ebbe a munkába bekapcsolódhatnak. Az SZKP XXI. kongresszusa ennek két fő irányát jelölte meg: az egyik az állami szervek egyes funkcióinak a társadalmi szervezetek kezébe való átadása, a másik a társadalmi szervezetek segítsége az állami szerveknek az egyes konkrét feladatok ellátásában. Itt következő fejtegetéseink során — tekintettel arra, hogy gazdasági-társadalmi viszonyaink jelenlegi fejlődési szintjéből, állapotából következően számunkra ennek van elsőlegesen jelentősége — a figyelmet a társadalmi szervezetek az állami fela-

⁵ Az SZKP XXI. kongresszusa. 131. p.

datok ellátásába való bevonásának másodikként megjelölt módozatára irányítjuk, nevezetesen arra, hogy a társadalmi szervezetek konkrétan miként segíthetik az illetékes állami szerveket az állami feladatok ellátásában, hogyan, milyen formákban valósulhat meg az állami és a társadalmi szervek együttes munkája az állami feladatok megoldásában.

A társadalmi szervezetek az állami szerveket feladataik ellátásában a konkrét állami feladatok és az állami szervek ezek megoldására irányuló tevékenysége konkrét tartalmának megfelelően rendkívül sokféle módon és formában segíthetik és támogathatják. Az állami feladatok és az ezeket megvalósító állami szervek tevékenysége, tevékenységi formái sokfélék és különbözők, ebből nyilvánvalóan következik, hogy a társadalmi szervezetek az állami szervek ezen számtalan konkrét tevékenységi formájába való aktív bekapcsolódásának módjai és eszközei is a legszerteágazóbbak és legeltérőbbek lehetnek. A társadalmi szervezetek e sokszínű és gazdag szerepét az állami feladatokat ellátó állami szervek tevékenységében a maga konkrétóságában vizsgálni nem az állam- és jogelmélet, hanem az államjog és főként az államigazgatási jog feladata. Az állam- és jogelmélet természetesen nem légedhet meg a társadalmi szervezetek az állami feladatok megoldásában játszott szerepe legáltalánosabb vonásainak és sajátosságainak megállapításával. De az állam- és jogelméleti kutatásnak mindig az általánosság és az általánosítás bizonyos meghatározott szintjén és területén kell mozognia; így az állami szervek az állami feladatok ellátására irányuló tevékenységének olyan jellemző sajátosságait és vonásait, összefüggéseit és kapcsolatait kell feltárnia, amelyek az állami szervek tevékenységére általában jellemzőek, s nemcsak bizonyos állami szervek meghatározott tevékenységi körére vagy formáira. Ennek megfelelően az állam- és jogelmélet a társadalmi szervezeteknek azt a szerepét és tevékenységét, amellyel ezek az állami szervek tevékenységét az állami feladatok ellátásában elősegítik, ugyancsak az általánosság meghatározott szintjén vizsgálhatja. Az állam- és jogelméletnek mindenekelőtt azokat a konkrét formákat, módszereket és utakat kell feltárnia, amelyekkel a társadalmi szervezetek az állami szervek említett tevékenységét illetően megállapított általános szinten tudnak az állami feladatok megoldásába bekapcsolódni. Az állami szervek állami feladatokat megvalósító tevékenységének több ilyen általános jellemző sajátossága és vonatkozása lehet, s ennél fogva a társadalmi szervezeteknek az állami szervek e tevékenységébe való bevonása is különböző módokon mehet végbe. Mi most az állami szervek tevékenységében megnyilvánuló egyik ilyen általános jellemző mozzanatból, ennek is csupán egyik oldalából, vonatkozásából indulunk ki, és azt vizsgáljuk, hogy a társadalmi szervezetek az állami szervek tevékenységének e mozzanatával összefüggésben milyen szerepet játszanak. Az állami szerveknek az állami feladatok megoldására irányuló tevékenységét általában az jellemzi, hogy ezek a szervek az állami feladatokat a jogi szabályozás módszerével, eszközeivel és segítségével, a jogi szabályozás keretében, illetve meghatározott jogi formákban valósítják meg. A jogi szabályozásnak, a különböző jogi formáknak az állami feladatok ellátása során az állami szervek részéről történő felhasználása az állami szervek tevékenységének általános, közös jellemző vonása.⁶ Az állam feladatait általában a jogi szabályozás módszerével és

⁶ Ld. SZAMOSZCSENKO, I. Sz.: A szovjet állam funkciói megvalósításának jogi formái. Cikkgyűjtemény a külföldi jogi irodalom köréből, 1956. 7. sz. 308–309. p.

segítségével oldja meg. Ennek megfelelően az egyes állami szerveknek az állami feladatok megvalósítására irányuló tevékenysége is ennek a sajátos jogi szabályozásnak a keretében megy végbe. Így az állami szervek tevékenységének vizsgálata során mindig tekintettel kell lenni arra a sajátos társadalmi-jogi folyamatra és mozgásra, ami a jogi szabályozás menetét, realizálódását jelenti, aminek keretei és formái között az állami feladatok megoldása és az állami szervek erre irányuló konkrét tevékenysége megvalósul. A különféle állami feladatok megoldására irányuló jogi szabályozás menete, ez az önálló sajátos társadalmi folyamat maga is több fő szakaszra és mozzanatra tagolódik. A társadalmi viszonyoktól, a társadalom objektív szükségleteitől és az ezekből előálló feladatoktól az ezek megoldását célzó vagy elősegítő jogszabályok létrehozásáig, s innen ismét a társadalmi viszonyokhoz, a normák előírásait realizáló konkrét tevékenységhez vezető mozgás az állami szervek tevékenysége vonalán is különböző szakaszokra osztható: a jogszabályoknak a gazdasági-társadalmi viszonyok által meghatározott létrejövetelére, a jogalkotás folyamatára és szakaszára, valamint e jogszabályoknak a jogviszonyokban, elsősorban az állami szervek jogalkalmazó tevékenységén keresztül való realizálódására. Röviden: az állami szervek általában a jogalkotás és a jogalkalmazás folyamatán belül, ennek keretei között valósítják meg az állam előtt álló feladatokat, minek folytán az állami szerveknek ezekre irányuló tevékenysége jogi jellegű, jogi formát ölt. Az állami feladatok megoldására irányuló állami tevékenységnek ez az egyik általános mozzanata és vonatkozása az, amellyel összefüggésben a társadalmi szervezetek szerepét az állami feladatok ellátásában konkrétan megvizsgálni kívánjuk. A társadalmi szervezeteknek tehát azt a szerepét és tevékenységét helyezük az elemzés középpontjába, amellyel ebben a közvetítő mozzanatban, az állami feladatok megoldását célzó jogi szabályozás menetében közreműködhetnek és ebbe bekapcsolódhatnak. Nem a társadalmi szervezeteknek azt a tevékenységét, amellyel konkrétan a különböző állami feladatokat megvalósító állami szervek tevékenységét közvetlenül is segítik, ebben direkte résztvesznek, hanem a társadalmi szervezeteknek azt a szerepét, amelyet a jogi szabályozás menetében közreműködve az állami feladatok ellátásában közvetve betöltenek. Itt tehát a társadalmi szervezetek szerepét az állami feladatok ellátásában egy általános közvetítő mozzanatba való bekapcsolódáson keresztül vizsgáljuk. De a jogi szabályozás folyamatának vázolt, átfogó jellegére és sokoldalúságára tekintettel, témánkat a tanulmány határainak megfelelően tovább korlátozzuk azért, hogy a társadalmi szervezetek szerepét nem a jogi szabályozás egész menetében és folyamatában, nem a jogalkotás és a jogalkalmazás szakaszait átfogva tárgyaljuk, hanem ennek a folyamatnak csak egyik fő szakaszában, a jogalkotás menetében. Az állami feladatok megoldásában az állam jogalkotó tevékenységének igen nagy a jelentősége, ennek megfelelően a következőkben arra irányítjuk a figyelmet, hogy a társadalmi szervezetek hogyan kapcsolódhatnak be az állam jogalkotó tevékenységébe, hogyan működhetnek ebben közre, segítve ezáltal az állami szerveket feladataik ellátásában.

2. A dolgozóknak, a lakosság legszélesebb tömegeinek az állam jogalkotó tevékenységébe való egyre fokozottabb bevonása nagy fontosságú a szocialista állam és jog demokratizmusának további kifejlesztése szempontjából. A szocialista jog egyik alapvető principiuma a szocialista demokratizmus elve. A széles tömegeknek a társadalmi szervezetek által az állam jog-

alkotó tevékenységébe való bekapcsolódása tovább erősíti és fokozza a szocialista jog demokratikus jellegét, s ugyanakkor jelentős mértékben kiszélesíti az állami jogalkotó tevékenység demokratizmusát. Minthogy a szocialista állam előtt álló feladatokat csak a szocialista demokratizmus továbbfejlesztése, a dolgozók legszélesebb tömegeinek az állami feladatok megoldásába való bevonása útján lehet megvalósítani, ezért az állami feladatok ellátására irányuló jogalkotás munkájába a dolgozó tömegeknek a társadalmi szervezetek által való bekapcsolása egyik feltétele és biztosítéka az állami feladatok sikeres megvalósításának. „A dolgozóknak a szocialista állam részéről a törvények és más normatív aktusok kidolgozásába történő mind szélesebb körű bevonása által maximális mértékben biztosítva van, hogy a szocialista jog az adott szakaszban megérett gazdasági, politikai és ideológiai fejlődés feltételeinek megfelelően, és ennek következtében alkalmas legyen az objektív társadalmi fejlődéstörvényeket a mindenkori adottságok mellett megvalósítani. Ezzel egyszersmind a szocialista öntudatra nevelés is fejlődik, és létrejön az erős politikai-erkölcsi alap arra, hogy a polgárok a szocialista állam normáit megértsék, tudatosan megtartsák, és ezen felül tevételesen részt vegyenek azok gyakorlati végrehajtásában.”⁷

A társadalmi szervezetek az állam jogalkotó tevékenységébe való bevonásának útjait és módozatait a jogalkotás folyamatának fontosabb mozzanataival, elemeivel és szakaszaival összefüggésben vizsgáljuk. Az állam jogalkotó munkája rendkívül bonyolult és összetett tevékenység; az állam jogalkotó szerveinek a jogszabályok létrehozása során a legkülönbözőbb társadalmi, politikai és jogi összefüggésekre, viszonyokra és szempontokra kell figyelemmel lenniük. A jogalkotás alapvetően és lényegében társadalmi folyamat, amely a jogalkotó tevékenységnek több vonatkozásában nyilvánul meg. A társadalmi szervek szerepét az állam jogalkotó munkájában a jogalkotás társadalmiságával, a jogalkotás társadalmiságának két fő és alapvető mozzanatával összefüggésben kíséreljük meg kifejtetni. A jogalkotó folyamat társadalmiságának ez a két legjelentősebb és legszembeszökőbb megnyilvánulása a következő: az egyik a jogalkotásnak a fennálló gazdasági-társadalmi viszonyokkal való összefüggése és kapcsolata, a másik — amely az elsőtől nehezen választható el — a jogalkotó munka eredményében, a jogszabályokban kifejeződő akarat, az osztályakarat állami akaratként való megformálásának folyamata. Konkréten megfogalmazva tehát megválaszolandó kérdésünk a következőképpen hangzik: milyen szerepet játszanak a társadalmi szervezetek az osztályakarat kialakításában, illetve ennek államakaratként való kifejeződésében, valamint abban, hogy az állam jogalkotó tevékenységének eredményeként olyan jogszabályok jöjjenek létre, amelyek az adott gazdasági-társadalmi viszonyokkal összhangban vannak?

Az államnak jogalkotó tevékenysége során a fennálló gazdasági-társadalmi viszonyokból, e viszonyok objektív fejlődési törvényszerűségeiből, sajátos, jellemző, tipikus vonásaiból, elemeiből és mozzanataiból kell kiindulnia, az objektív társadalmi helyzetet és körülményeket figyelembe véve, ezek által meghatározottan kell azokat a jogi normákat megalkotnia, amelyekkel az adott társadalmi relációkból, ezek fejlődéséből és mozgásából szükség-szerűen előálló feladatokat megoldani kívánja. Az állami jogalkotó tevékeny-

⁷ Az állam és a jog kérdései az SZKP XXI. kongresszusán. (Tézisek) Állam és Igazgatás, 1959. 9. sz. 705. p.

ség, ha azt akarja, hogy jogi normái hatásosak és eredményesek legyenek, nem lehet önkényes, nem szakadhat el az alapul szolgáló társadalmi viszonyoktól, ezek objektív fejlődési törvényszerűségeitől. Marx és Engels műveikben több helyütt is kiméretlen iróniával lepezik le azokat az illúziókat, amelyek az állam jogalkotó tevékenységét az önkényes, semmitől nem befolyásolt, „szabad” akaratra vezetik vissza, és azt képzelik, hogy pusztán a törvényhozó szubjektív, önkényes akaratától függ, hogy milyen rendelkezéseket foglal a jogszabály tartalmába. Marx IV. Frigyes Vilmosnak azzal az illúziójával kapcsolatban, hogy a törvényeket az uralkodói akarat pusztá ötleteinek tartja, és ezért mindig úgy találja, hogy a világ „otromba valamijén” hiúsulnak meg, ironikusan megjegyzi, hogy „Rendeljen csak el egyszer egy 25 milliós kölcsönt, az angol államadósság százted részét, és akkor látni fogja, hogy uralkodói akarata kinek az akarata”.⁸

A szocialista állam jogalkotó tevékenysége valóban tudományos alapokon nyugszik, és tudatosan arra törekszik, hogy feltárja és megismerje a társadalmi élet legkülönbözőbb területein jelentkező azokat az objektív viszonyokat és törvényszerűségeket, amelyek jogi szabályozást igényelnek, s ezek megismerése és feltárása alapján tudatosan az objektív társadalmi-gazdasági relációkkal és fejlődési törvényszerűségeikkel összhangban levő jogi normákat hoz létre. A szocialista állam jogalkotó munkája során tehát tisztában kell legyen az objektív gazdasági-társadalmi viszonyok mozgásával, törvényszerűségeivel és azokkal a megoldandó feladatokkal és követelményekkel, amelyek ezekből következnek. Nyilvánvaló, hogy a társadalmi folyamatoknak, fejlődési törvényszerűségeiknek, konkrét jellemző sajátos vonásaiknak feltárása és megismerése olyan nagy munkát és feladatot jelent, amellyel az állam jogalkotó szervei önmagukban aligha birkózhatnának meg. Az állam jogalkotó tevékenysége azokon a tudományos elméleti és gyakorlati megállapításokon és tapasztalatokon nyugszik, amelyeket a legkülönbözőbb állami, politikai és társadalmi tényezők útján szerez meg. Ezen a területen természetesen elsődleges és meghatározó jelentőségű a különböző állami szervek tevékenysége, amelyeknek konkrét feladata éppen a konkrét társadalmi-gazdasági folyamatok jellegének és mozgásának, valamint az ezek által meghatározott állami feladatoknak a feltárása és megállapítása.

Ez a társadalmi élet csaknem minden ágát és szegmentumát átfogó munka azonban csak az állami szervek útján nehezen valósítható meg. A jogalkotás alapját képező társadalmi viszonyok helyzetének, állapotának és fejlődésének feltárása a szocialista társadalmi-politikai berendezkedés keretei között a társadalom legszélesebb tömegeinek ismeretét és tapasztalatát aktív, alkotó hozzájárulását feltételezi. „Csak a kollektív tapasztalat, csak a milliók tapasztalata adhat ebben a tekintetben döntő útmutatást, éppen azért, mert a mi ügyünkhöz, a szocializmus építéséhez nem elegendő azon felső rétegek százainak és százazezreinek a tapasztalata, akik a történelmet eddig csinálták, mind a feudális, mind a kapitalista társadalomban. Mi éppen azért nem cselekedhetünk így, mert mi közös tapasztalatra, a dolgozók millióinak tapasztalatára számítunk.”⁹ A szocialista állam demokratizmusából és ennek a demokratizmusnak egyre tovább növekedéséből és szélesedéséből következik, hogy a szocialista állam a jogalkotás folyamatának ebbe a rendkívül

⁸ MARX—ENGELS: Művei. 3. köt. Bp. Kossuth Kiadó, 1960. 318. p.

⁹ LENIN: Művei. 27. köt. Bp. Szikra, 1952. 417. p.

bonyolult és nagy munkát igénylő szakaszába a lakosság legszélesebb tömegeit igyekszik bevonni.

Az objektív társadalmi viszonyok és folyamatok feltárásában, valamint a jogalkotás eszközével megoldandó állami feladatok megoldásában az állami szervek mellett, sőt ezeket megelőzően a legnagyobb és legjelentősebb szerepe a proletárdiktatura mechanizmusát vezető, irányító kommunista pártnak van. A szocialista állam, különösen a szovjet állam története ezt a megállapítást kézzelfoghatóan bizonyítja. A szocialista, illetőleg kommunista társadalom felépítése során a kibontakozás és továbbfejlődés szempontjából legnagyobb jelentőségű és fontosságú, hogy az objektív társadalmi viszonyok és fejlődési törvényszerűségeik felismerésén alapuló kezdeményezések, javaslatok és döntések, amelyek azután az állam jogalkotásában is kifejezést nyertek, mindig a kommunista párttól származtak. A kommunista párt természetesen a konkrét viszonyok és feladatok feltárása során mind az állami szervek, mind a különféle társadalmi szervezetek hasonló jellegű tevékenységét és munkáját is figyelembe veszik.

Az objektív társadalmi viszonyok és fejlődési törvényszerűségeik megismerésében, s közvetve ezáltal az állami szervek jogalkotó tevékenységében jelentős szerepet töltenek be a különféle társadalmi szervezetek. Alkotmányunk 56. § (2) bekezdésében leszögezi, hogy „A Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az öntudatos dolgozók szervezeteire támaszkodik. A népi demokrácia rendjének védelme, a szocialista építésben való fokozott részvétel, a kulturális nevelőmunka kiszélesítése, a nép jogainak megvalósítása és a nemzetközi szolidaritás ápolása céljából a dolgozók szakszervezeteket, demokratikus női és ifjúsági, valamint egyéb tömegszervezeteket létesítenek, és ezek erőit a demokratikus népfrontba fogják össze.”¹⁰ Ezek a társadalmi szervezetek főleg a társadalmi élet bizonyos meghatározott területein vannak nyilván helyzetben, és rendelkeznek olyan lehetőségekkel, hogy segítséget nyújthassanak az állam jogalkotó szerveinek a konkrét viszonyok és problémák felmérésében és megállapításában. A különféle társadalmi szervezetek ugyanis a lakosság meghatározott részét, rétegeit életkoruktól, nemüktől, foglalkozásuktól, érdeklődési körüktől és egyéb szempontoktól függően tömörítik és vonják be munkájukba. Ebből következik, hogy az egyes társadalmi szervezetek többnyire az élet meghatározott, speciális területén rendelkeznek bő és alapos tapasztalatokkal és ismeretekkel, s így elsősorban a társadalmi életnek ebből a köréből képesek a megoldandó, jogi szabályozást igénylő feladatokat kiemelni és meghatározni. A társadalmi szervezetek közül kétségtelenül a szakszervezetek azok, amelyek az objektív társadalmi viszonyok és helyzet felmérése és elemzése szempontjából a megfelelő szakterületeken a legközvetlenebb, alapos tapasztalatokkal rendelkeznek, amelyek az állami jogalkotó tevékenység munkáját jelentősen befolyásolják. Gondoljunk csak azokra az ismeretekre és tapasztalatokra, amelyeket a különböző szakszervezetek a termelés, a termelőmunka területén szereznek; aligha tévedünk, amikor számos munkajogi rendelkezés gyökerét, meghatározó alapját éppen a szakszervezetek által feltárt objektív körülményekben és helyzetben véljük megtalálni. Egészen sajátos és nagy jelentőségű a szakszervezetek szerepe a dolgozók egészségügyi ellátását és társadalombiztosítását illetően. Tekintet-

¹⁰ A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1959. 61. p.

tel arra, hogy ennek a feladatnak jelentős és túlnyomó részét a Szakszervezetek Országos Tanácsa látja el, ebből nyilvánvaló, hogy a társadalmi életnek ezen a területén felmerülő problémákat is a legközvetlenebbül ismeri. Hasonló a helyzet az ifjúság, illetve a nők demokratikus szervezeteivel is. Ezek a társadalmi szervezetek a társadalom tagjainak jelentős részét ölelik fel, s jellegükből, működési területükből szükségszerűen következik, hogy a gyermekek, az ifjúság, valamint a dolgozó nők konkrét társadalmi viszonyait, körülményeit és helyzetét illetően elsődleges és közvetlen tapasztalatokkal és ismeretekkel rendelkeznek, s így nagymértékben módjuk van arra, hogy a társadalom életének ebben a részletében a jogi rendezést igénylő problémákat feltárják és jelezzék. Mutatis mutandis így van ez a proletárdiktatura mechanizmusában működő egyéb társadalmi szervezetek: a mezőgazdasági termelőszövetkezetek, a különféle kulturális és tudományos egyesületek stb. vonatkozásában is. Ezek a társadalmi szervezetek tehát részben azáltal segítik az állami szerveket jogalkotási feladataik ellátásában, hogy a jogalkotási folyamat egyik alapvető szakaszában és mozzanatában, az objektív társadalmi viszonyok és törvényszerűségek megismerésében s a konkrét viszonyokból eredő jogi szabályozást igénylő feladatok feltárásában konkrét, közvetlen ismereteiket és tapasztalataikat az állami jogalkotó szervek rendelkezésére bocsátják, ezekkel a jogalkotó szervek szerteágazó és bonyolult tevékenységét megkönnyítik, elősegítik azt, hogy az állam jogalkotó munkája megfeleljen az adott gazdasági-társadalmi viszonyoknak, összhangban legyen a társadalom szükségleteivel és fejlődési irányával.

A társadalmi szervezetek az állami szervek jogalkotó tevékenységét a jogalkotás folyamatának ebben a szakaszában különböző módszerekkel és formákban segíthetik és támogathatják. A társadalmi szervezetek ez irányú tevékenységének egyik módja a szervezet korábbi keretei között vagy azokon túlmenően a jogi szabályozás szempontjából jelentős társadalmi viszonyok körében felmerülő fő kérdések és problémák megtárgyalása és megvilágítása. A társadalmi szervezetek, látva a működési területükön jelentkező ellentmondásokat, különféle tendenciákat és feladatokat, tagjaik körében vagy még szélesebb tömegek előtt megvitatva, feltárják azok objektív okait, körülményeit, és ezáltal ráirányítják a jogalkotó szervek figyelmét ezekre a kérdésekre. A viták felszínre hozzák a kérdéses területen jelentkező törvényszerűségeket, ezek érvényesülését elősegítő vagy akadályozó tényezőket és körülményeket, s ezáltal lehetővé teszik a jogalkotó szervek számára, hogy jogi normák alkotásával a társadalmi fejlődés általános irányának megfelelően a kérdéses folyamatra befolyást gyakoroljanak.

Másik, egészen közvetlen formája a társadalmi szervezetek tevékenységének, amellyel az állam jogalkotó szerveit az objektív társadalmi körülmények feltárásában és megismerésében segíthetik a társadalmi szervezeteknek kimondottan arra irányuló tevékenysége, hogy a jogalkotó szervek figyelmét a társadalmi szervezetek működése körében felmerülő kérdésre, mint jogi rendezést igénylő problémára irányítják. A társadalmi szervezeteknek ez a tevékenysége két irányú: egyrészt kezdeményező, másrészt szignalizáló jellegű. A társadalmi szervezeteknek lehetőségük van arra, hogy ha működési körükben olyan társadalmi jelenségre bukkannak, amely megítélésük szerint jogi rendezést igényelne, közvetlenül az illetékes állami szervekhez mint jogalkotó fórumokhoz forduljanak, erre a figyelmet felhívják, a jogi szabályozást kezdeményezték. A társadalmi szervezetek azonban nemcsak akkor léphet-

nek így fel, ha jogilag még nem szabályozott társadalmi viszonyokról van szó, hanem akkor is, ha valamely társadalmi relációt a jog szabályozott ugyan, de a jogi rendezés nem volt megfelelő, vagy a fejlődés során a szóban forgó társadalmi viszony kinőtte jogi szabályozásának kereteit, ellentmondás keletkezett a továbbfejlődött, módosult társadalmi viszony és a reá vonatkozó jogi normák között, s ennek áthidalására új jogi megoldás szükséges. Szocialista viszonyok között, amikor a társadalom fejlődése a történelem során eddig még soha nem tapasztalt tempóban megy végbe, a jogalkotással szemben felmerülő egyik legnehezebben kielégíthető követelmény az, hogy a jogalkotás együtt haladjon a rohamosan változó és alakuló társadalmi viszonyokkal. Minthogy a szocialista törvényesség megköveteli, hogy jogi normákat csak a jogalkotással megbízott szervek alkossanak, s a bírói és szokásjogi úton való jogkeletkezést megengedhetetlennek tartja, ezért a társadalmi szervezeteknek az állami szervek jogalkotó tevékenységét megkönnyítő és meggyorsítását lehetővé tevő ez a kezdeményező és szignalizáló tevékenysége nagy jelentőségű a szocialista jogalkotási folyamat szempontjából. A társadalmi szervezetek kezdeményező és szignalizáló szerepének ez a fokozott jelentősége indokolja a szocialista jogirodalomban az utóbbi években jelentkező azt az igényt, hogy a társadalmi szervezetek jogalkotó kezdeményezésének további kibontakozása érdekében célszerű lenne az ilyen kezdeményezéseket és szignalizálást törvény által pontosabban és teljesebben szabályozni.¹¹ „Figyelembe véve a tömegek jogalkotó kezdeményezésének jelentőségét a szocialista demokratizmus fejlődése szempontjából, célszerű lenne az alkotmányban és más törvényekben rögzíteni a társadalmi szervezetek olyan jogát, amelynek értelmében minden államilag szankcionált döntést igénylő javaslatukkal a képviselői és nekik alárendelt szervekhez fordulhatnak. Ez a követelmény a társadalmi öngazgatás alapelveinek további kiszélesítéséből következik.”¹²

Természetesen a társadalmi szervezeteknek az objektív társadalmi viszonyok fejlődésével és alakulásával kapcsolatos észrevételei, jelzései és kezdeményezései az állami szervek jogalkotó tevékenységében további kidolgozásra, elemzésre és általánosításra kerülnek. Az állam jogalkotó szervei speciális helyzetükből, feladatkörükből és funkcióikból fakadóan olyan eszközökkel, apparátussal és módszerekkel rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik számukra ezeknek a társadalmi szervezetek részéről kapott jelzéseknek az értékelését az egész állam, az egész társadalom és fejlődése szempontjából. A társadalmi szervezeteknek saját működési területükön észlelt új jelenségekkel, összefüggésekkel kapcsolatosan tett megállapításai, kezdeményezései és jelzései a jogalkotó szervek tevékenységének nagymértékben való segítése mellett sem jelentik szükségszerűen azt, hogy ezek a társadalmi szervezetek részéről történő kezdeményezések és szignalizálások helyesen fejezik ki az objektív valóságot, s a jogi szabályozás igénye vagy annak igényelt módja minden esetben indokolt és megalapozott. A társadalmi szervezetek ugyanis többnyire — mint erről szó volt — a társadalmi életnek meghatározott szegmentumából, részleteiből, saját működési területükből indulnak ki megállapításaik és jelzései megtételénél, a társadalmi viszonyoknak szűkebb körét tartva szem előtt igénylik a jogi szabályozást vagy annak megváltoztatását. Az állami jogalkotó

¹¹ Ld. KRAVCSENKO, V. V.: Az önkéntes társulások által alkotott normák jellegeről. Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 1960. 8. sz. 24. p.; KOROZ i. m. 145. p.

¹² KOROZ i. m. 145. p.

szervek viszont speciális helyzetükből és feladatukból folyóan általánosabb, átfogóbb szintről ítélik meg a társadalmi szervezetek kezdeményezéseit, az egész állam, a társadalmi viszonyok totalitása vagy nagyobb összefüggései szemszögéből tekintik át a jelzett konkrétabb problémát vagy területet, ennek megfelelően a részt az egészben elhelyezve, figyelembe véve a különféle összefüggéseket és kapcsolatokat hozzák meg döntésüket, jogi normákat alkotnak. Az általánosság mozzanatának érintett jelentősége még határozottabban és világosabban megnyilvánul a jogalkotási folyamat másik oldalánál, az állami akarat képzésénél, amiről a továbbiak során még lesz szó.

3. Az állami szervek jogalkotó tevékenységének, a jogalkotás folyamatának másik alapvető szakasza, mozzanata és oldala az uralkodó osztály akaratának kialakulása, az osztályakaratnak általános állami akaratként a jogszabályokban való kifejeződése. A jogalkotás folyamata ugyanis nem merül ki a valóság és objektív fejlődési törvényszerűségei megismerésében, hanem ezt a megismerést még meghatározott módon, a törvényhozó akaratí cselekvései segítségével ki kell fejezni és fel kell használni az alkotandó jogi normákban.¹³ Az uralkodó osztály akaratának a jogalkotási folyamat során államakaratként jogszabályokban való kifejeződése s a társadalmi szervezetek szerepe ebben a kifejeződési folyamatban — ez a másik alapvető probléma, amit a társadalmi szervezeteknek az állam jogalkotó tevékenységében betöltött szerepe kapcsán megvizsgálni szándékozunk.

A szocialista jogban a munkásosztály és a dolgozó nép általános állami akarata fejeződik ki. A jogszabályokban megjelenő általános állami akaratnak, az uralkodó osztály akaratának kialakulása és megformálódása meglehetősen összetett és sokoldalú folyamat. A jogszabályokban testet öltő állami akarat nem individuális akarat, sem az uralkodó osztály tagjai egyes akaratának matematikai összege, hanem az egyes akaratokban, az uralkodó osztály egyes tagjai akaratában fellelhető általános osztályakarat, melyet ennek az osztálynak közös érdekei határoznak meg: „Éppen az egymástól független egyéneknek és saját akaratuknak érvényre juttatása, amely ezen a bázison egymással szembeni viszonyulásukban szükségképpen egoisztikus, teszi szükségessé az önmegtagadást a törvényben és jogban, önmegtagadást a kivételes esetben, érdekei önnön biztosítását az átlagos esetben (amely ennél fogva nem számukra, hanem csak »a magával egyező egoista« számára számít önmegtagadásnak).”¹⁴ A jogalkotás folyamatában tehát az általános osztályakarat megformálása az osztály tagjai egyes akaratának számbavétele alapján történik; ez azonban nem jelenti azt, hogy a jogszabályokban kifejeződő osztályakarat ilyenképpen az osztály tagjai egyes akaratának összege lesz. Az osztályakarat nem az egyes akaratok mechanikus összessége; az osztályakarat általánosságát mindenekelőtt az osztály társadalmi feltételei, az adott társadalom gazdasági alapja határozza meg, ezen túl és ezzel együtt azonban a jogalkotási folyamatban, az általános állami akarat megformálása során az osztály tagjai egyes akaratából kell levezetni az általánost, pontosabban az osztály egyes tagjai az adott gazdasági viszonyok által meghatározott akarataiban fellelhető általános akaratot mint osztályakaratot kell a jogszabályokban kifejezni.

¹³ Ld. KERIMOV, D. A.: Szabadság, jog és törvényesség a szocialista társadalomban. Moszkva, Goszjurizdat, 1960. 20. p.

¹⁴ MARX — ENGELS i. m. 317. p.

Ennek az általános osztályakarathoz, államakaratként jogszabályokban való kifejeződéséhez — mint Lenin megállapította — az uralkodó osztálynak megfelelő politikai szervezetre van szüksége. „Hogyan határozható meg egy néhány százezres vagy néhány milliós réteg akarata? *Teljesen lehetetlen meghatározni egy széles réteg akaratát, ha ez a réteg nincs egy szervezetbe szervezve...*”¹⁵ Az uralkodó osztály jogszabályokban kifejezendő általános akaratának kialakítása, megszervezése jelentős részben az állami szervek erre irányuló tevékenységében megy végbe. Az uralkodó általános osztályakarathoz megállapítása és megformálása azonban nem egyedül és kizárólagosan az állami szervek feladata. A proletárdiktatura mechanizmusában működő különféle társadalmi szervezeteknek igen nagy szerepük és jelentőségük van az osztályakarathoz, a jogszabályokban kifejező állami akarat kialakításában.

Az uralkodó osztály akaratának, valamint állami akaratként jogszabályokban kifejeződő általános akaratként való megjelenésének folyamatából két vonatkozást, mozzanatot és összefüggést emelünk ki, és a társadalmi szervezetek szerepét és tevékenységét az állami akarat képzésében, ezekkel összefüggésben vizsgáljuk. Az egyik az osztály általános akaratának megállapításának menete, a másik ezen osztályakarathoz állami akaratként, jogi formában való kifejeződésének folyamata. A társadalmi szervezetek a jogalkotási folyamatnak mindkét elemében és részében jelentős tevékenységet látnak el.

A társadalmi szervezeteknek az osztályakarathoz megállapításában betöltött szerepét illetően mindenekelőtt és elsősorban — csakúgy, mint a jogalkotás tudományos alapjául szolgáló objektív társadalmi viszonyok és törvényszerűségek megismerésében — a munkásosztály pártjának van kiemelkedő jelentősége. A proletariátus élcsapata, a proletárdiktatura mechanizmusának vezető és irányító szerve, a marxizmus—leninizmus elméletével felvértezve a leginkább képes a munkásosztály érdekeivel összhangban levő általános akaratának megállapítására. A párt a munkásosztály akaratának a proletárdiktatura mechanizmusában résztvevő és a párt által irányított társadalmi szervezetek — amelyek a pártot a dolgozó tömegekkel kapcsolják össze — tevékenységében és működésében jelentkező megnyilvánulásait átfogva, ezeket figyelembe véve állapítja meg a munkásosztály érdekeivel összhangban levő általános osztályakarathoz, amely az állami szervek jogalkotó tevékenységének alapját jelenti. A pártnak a munkásosztály általános akaratát tartalmazó határozatai, megállapításai és javaslatai tehát rendkívül nagy jelentőségűek és fontosságúak a jogalkotás számára.

A munkásosztály és a széles dolgozó tömegek akaratának felderítésében nagy szerepük van speciális működési területük vonatkozásában a szakszervezeteknek, mezőgazdasági termelészövetkezeteknek, az ifjúság és a nők demokratikus szervezeteinek stb. A társadalmi szervezeteknek az általános osztályakarathoz kialakításában végzett tevékenysége hasonló, sőt jelentős részben egybe is esik azzal a munkával, illetve nem választható el attól, amit ezek a társadalmi szervezetek a jogalkotás tudományos alapjául szolgáló objektív társadalmi viszonyok és törvényszerűségek feltárásában végeznek. Minthogy ezzel az előzőkben már foglalkoztunk, ezért itt csupán csak annak a megállapítására szorítkozunk, hogy a társadalmi szervezetek az általános osztályakarathoz megállapításának folyamatában is felhasználják a valamely konkrét társadalmi, állami problémával kapcsolatos széleskörű viták rende-

¹⁵ LENIN: Művei. 19. köt. Bp. Szikra, 1955. 407. p.

zésének módszerét, mely viták során egy-egy kérdés vonatkozásában kifejezést kaphat az osztály vagy bizonyos részeinek, rétegeinek akarata. A társadalmi rétegek akarátát tükrözik azok a javaslatok, kezdeményezések és jelzések, amelyekkel ezek a szervezetek az állami jogalkotó szervekhez valamely probléma jogi szabályozását illetően fordulnak. A társadalmi szervezetek által megállapított vagy jelzett osztályakarát vonatkozásában is hangsúlyozni kell, hogy — épp úgy, mint az objektív társadalmi helyzet és törvényszerűségek megállapításában — a társadalmi szervezetek sajátos helyzetüknél, annál fogva, hogy a társadalom vagy osztály csak bizonyos részét vagy rétegét tömörítik magukba, vonják be működésükbe, elsősorban csak ezek akarátát fejezik ki, ezek akarátának adnak hangot, s ennek általánosságát az egész osztály érdekét és akarátát szem előtt tartó, erre rendelt speciális állami szerveknek kell megállapítaniuk. Sem az osztály egyes tagjainak akarata, sem az osztály bizonyos rétegének akarátát tükröző társadalmi szervezetek akarata, illetve ezek mechanikus összessége nem jelenti az osztály általános akarátát; ezek az akaratok csak az anyag, amelyből az általános osztályakarátot nyerjük. De éppen ebből nyilvánvalóan kitűnik, hogy milyen fontos és jelentős a társadalmi szervezeteknek az a tevékenysége, amellyel a széles dolgozó tömegek egyes részeinek és rétegeinek bizonyos kérdéssel kapcsolatos akarátát a jogalkotó szervek felé közvetítik, és ezzel a jogalkotás munkáját elősegítik.

A társadalmi szervezetek az állam jogalkotásra hivatott szerveinek jogalkotó tevékenységében nemcsak azáltal vesznek részt, hogy segítik az állami szerveket az általános osztályakarát feltárásában és megállapításában, hanem azáltal is, hogy aktívan közrehatnak ennek az általános osztályakarát-nak állami akaratként való megformálásában. A különféle társadalmi szervezetek szerepe az állam jogalkotó tevékenységében legközvetlenebbül a társadalmi szervezeteknek az osztályakarát állami akarattá formálásának folyamatában nyilvánul meg. A különféle társadalmi szervezetek eltérő eszközökkel és módszerekkel kapcsolódnak az állami szervek közvetlenül állami akarátot formáló munkájához.

A társadalmi szervezetek az osztályakarát általános állami akarattá emelésében kifejtett tevékenységének legkifejlettebb s leginkább ismert formája az állami jogalkotó szervek konkrét jogszabály-, elsősorban törvénytervezeteinek széleskörű megvitatása.¹⁶ A lakosság legszélesebb tömegeit érintő fontosabb törvénytervezeteket a szocialista állam jogalkotó szervei széleskörű megvitatásra bocsátják. A viták jelentős részét a különféle társadalmi szervezetek rendezik és szervezik meg. A társadalmi szervezetek által rendezett vitákon a dolgozók megismerkednek a készülő jogszabályok tartalmával, kifejtethetik ezzel kapcsolatos véleményüket, észrevételeiket és javaslatokat tesznek, amelyeket az illetékes jogalkotó szervek a jogszabály végleges megfogalmazásánál hasznosíthatnak. Lenin kifejtette, hogy a szocialista államban minden állampolgárnak tényleges joga és lehetősége van arra, hogy „résztvehessen mind az állam törvényeinek megvitatásában, mind képviselőinek megválasztásában, mind az állami törvények végrehajtásában”.¹⁷

¹⁶ Ld. KERIMOV i. m. 97—103., 114—116. p.; KOTOK i. m. 145. p.; KALINÜCSEV i. m. 44—45. p.; KRAVCSENKO i. m. 24. p.; SZUHODREV, V.: A Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok polgári törvényhozása alapelveinek tervezetéről. Jogtudományi Közlöny, 1961. 3. sz. 118—119. p. stb.

¹⁷ LENIN: Művei. 27. köt. Bp. Szikra, 1952. 206—207. p.

A szocialista állam demokratizmusának, ennek keretében különösen a szocialista állam jogalkotó munkája demokratizmusának továbbfejlesztése szempontjából felbecsülhetetlen jelentőségű a különféle jogszabálytervezeteknek a széles tömegek részéről történő megvitatása. A szocialista államok jogalkotó tevékenységének mindinkább egyik lényeges elemévé válik a törvénytervezeteknek széleskörű megvitatása. Mind a Szovjetunió, mind népi demokráciánk utóbbi években végbement jogalkotói gyakorlata azt mutatja, hogy a legszélesebb dolgozó tömegeknek a fontosabb törvénytervezetek megvitatásába való bevonása egyre növekszik. Erre utal az össznépi megvitatásra kerülő szovjet törvénytervezeteknek évről-évre emelkedő száma; míg 1956-ban csak egy, a nyugdíjtörvény tervezete, addig 1959-ben már négy törvénytervezet került össznépi megvitatásra (a Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok munkatörvénykönyvének tervezete, a társadalmi szervezetek a szocialista együttélés szabályai és a szocialista törvényesség megsértői elleni harcban való részvételének kiszélesítéséről szóló törvénytervezet, a társadalmi bíróságok mintaalapszabály-tervezete, valamint a kiskorúak ügyeivel foglalkozó bizottságokról szóló tervezet). Megvitatás tárgyává lett a Szovjetunió és a szövetséges köztársaságok polgári és büntető törvényhozása alapelveinek, valamint a Szovjetunió, a szövetséges és autonóm köztársaságok igazságszolgáltatási szervezetéről szóló törvényhozás alapelveinek tervezete, az államellenes és háborús bűncselekményekért való büntetőjogi felelősségről szóló tervezet stb. Hazánkban a dolgozók legszélesebb tömegei vitatták meg az 1949. évi XX. alkotmánytörvényt, az 1954. évi tanácstörvényt, s az elmúlt években a polgári és a büntetőtörvénykönyv tervezetét.

E viták tapasztalatai azt mutatták, hogy szervezésük rendkívül hasznos és eredményes az egyre fejlődő és tökéletesedő szocialista jogalkotás számára. A törvénytervezetek országos vitáján sok hasznos és megszívlelendő, bölcs észrevétel, javaslat és kezdeményezés született, amelyeket a megvitatott törvénytervezetek végleges megformálásánál a jogalkotó szervek figyelembe vettek. A törvénytervezetek eddig lefolyt vitái azt bizonyítják, hogy a jogalkotási folyamatnak ebben a periódusában is rendkívül tanulságos és eredményes „a hozzáértő, dolgozó nép okos gyülekezetében hányni-vetni meg száz bajunk”. Ezért csak helyeselni tudjuk és hazánk viszonyait is tekintetbe véve megfontolandónak tartjuk azt a szovjet irodalomban kifejtett javaslatot, amely a jelentősebb jogszabálytervezetek össznépi megvitatásának jogi szabályozását igényli: „Véleményünk szerint — írja V. Kotok — a népakarat kinyilvánításának e demokratikus formáját közvetlenül az alkotmányban kellene rögzíteni, rámutatva arra, hogy össznépi megvitatásra azok a törvénytervezetek kerülnek, melyeknek az állami és a társadalmi élet további fejlődése szempontjából komoly jelentőségük van. A dolgozók küldöttei helyi tanácsairól szóló szabályzatban szintén célszerű lenne rögzíteni a legfontosabb határozat-tervezetek dolgozók általi megvitatását.”¹⁸

A társadalmi szervezetek az osztályakarattá formálásában kifejtett tevékenységének és közreműködésének másik jelentős formája egyes társadalmi szervezetek és az állami jogalkotó szervek együttes, közös jogalkotása.¹⁹ Ez az együttes jogalkotó tevékenység a jogalkotásnak egészen sajátos,

¹⁸ KOTOK i. m. 145. p.

¹⁹ Ld. MICKEVICHS i. m. 354. p.; KERIMOV i. m. 114—116. p.; KRAVCSENKO i. m. 22—23. p. stb.

különös vonásokkal rendelkező formája. Egyes társadalmi szervezetek és az állam jogalkotó szervei együttes jogalkotása esetében ugyanis nemcsak arról van szó, hogy a társadalmi szervezetek az állami jogalkotó tevékenységet működésükkel egyes mozzanataiban segítik és támogatják, hanem arról, hogy a szóban forgó normát minden részletében közösen, együttesen hozzák létre. A lényeges különbség a társadalmi szervezeteknek az állami jogalkotó tevékenységben való eddig vázolt részvétele és az együttes, közös jogalkotás között abban van, hogy az utóbbi esetben a társadalmi szervezetek a jogi norma megalkotásának abban a végső, lezáró, általánosító és érvényesítő szakaszában, műveletében is egyenlő félként részt vesznek, amelyet eddig kizárólag az állami jogalkotó szervek sajátjának tekintettünk, s amely tulajdonképpen a megfogalmazott szabály államakaratként való kijelentését, államilag szankcionált jogi normává válását jelenti. A társadalmi szervezetek az állami jogalkotó tevékenységben való közreműködését a társadalmi és állami szervek együttes jogszabályalkotásától elválasztó, megkülönböztető vonás nem az, hogy a társadalmi szervezetek ebben az esetben nagyobb mértékben és fokban vesznek részt a szóban forgó jogi norma megteremtésében, a jogalkotási folyamat egyes szakaszaiban, hanem az, hogy a jogalkotási folyamatnak abban a mozzanatában is részt vesznek, amely egyébként kizárólag csak az állami jogalkotó szervek hatáskörébe tartozik. Az állami szervek és a társadalmi szervezetek közös, együttes jogszabályalkotását olyan átmeneti jellegű jogalkotási módnak tartjuk, amely feltehetően egyik útja a jogi normák általános, nem jogi jellegű normákká, politikai tartalommal nem rendelkező társadalmi, együttélési szabályokká alakulásának. A társadalmi szervezetek és az állami jogalkotó szervek együttes jogalkotása egyrészt azt jelenti, hogy a létrehozott norma tartalma a társadalmi szervezet normaalkotó tevékenységének következményeként általában jelentkező szélesebb körű, aktívabb és tudatosabb társadalmi tevékenységet igényel, de ugyanakkor másrészt jellegénél fogva az állami kényszerrel való fenyegetettség elemét sem nélkülözheti.

A szocialista államok jogalkotási gyakorlatában eddig a párt és a szak-szervezet alkotott az állami szervekkel karöltve közös jogszabályokat. Ezeknek az együttesen kibocsátott jogi normáknak a jelentősége abban mutatkozott meg, hogy propagatív-mozgósító erejük sokkal nagyobb volt, mint a kizárólag állami szervek által alkotott jogszabályoknak.²⁰ Éppen e propagatív-mozgósító erejük folytán az állami és a társadalmi szervezetek együttes jogalkotásának a jelentősége a szocialista demokratizmus továbbfejlesztése, a kommunista társadalmi öngazgatás kialakulása során — véleményünk szerint — még tovább növekszik. Erről tanúskodnak a szovjet kormányának a párttal, illetve a szakszervezettel együttesen az utóbbi években kibocsátott, a gazdasági és a kulturális építés fontos kérdéseit rendező határozatai.

A társadalmi szervezetek az államakarat kialakításában végzett tevékenységének még az előzőekben vázolt közreműködési módoktól, nevezetesen a törvénytervezetek megvitatásától, valamint a társadalmi és az állami szervek együttes jogalkotásától eltérő két olyan formáját kell megemlítenünk, amelyek mintegy a törvénytervezet megvitatása és az együttes jogalkotás között helyezkednek el. Az egyik a szovjet jogalkotásban, különösen az utóbbi

²⁰ Ld. SZAMEL Lajos: A jogforrások. Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1958. 62. p.

években kialakult, a szovjet jogirodalomban jelzett forma,²¹ amely abban áll, hogy a társadalmi szervezetek magatartási szabályt alkotnak, ami az állam által való szankcionálás folytán jogi jelleget nyer. Kerimov példaként azt az esetet említi, amikor a Szovjetunió Legfelső Szovjetjének Prezidiuma megerősítette a gyári, üzemi, helyi szakszervezeti bizottság jogairól szóló, a szakszervezetek vezető szerve által kidolgozott szabályzatot. A társadalmi szervezet az állami jogalkotó tevékenységben való közreműködésének ez a formája azt jelenti, hogy a társadalmi szervezet nem az állami szerv által készített törvénytervezetet vitatja meg, hanem maga a társadalmi szervezet önállóan dolgozza ki a teljes jogszabálytervezetet, ebben az állami jogalkotó szervek közvetlenül nem vesznek részt, hanem csak arra szorítkoznak, hogy államilag szankcionálják ezt, s ezáltal annak jogi jelleget kölcsönöznek.

A törvénytervezet megvitatása és a társadalmi és az állami szervek együttes jogalkotása között elhelyezkedő, a társadalmi szervezetek az államakarat kialakításában végzett tevékenységének másik formáját hazai jogalkotási gyakorlatunkból merítjük. A társadalmi szervezetek állami akaratot képző tevékenységének ezt a sajátos formáját a Szakszervezetek Országos Tanácsának mint társadalmi szervezetnek abban a sajátos jogalkotó tevékenységében véljük felfedezni, amelyet a Szakszervezetek Országos Tanácsa a Minisztertanács felhatalmazása alapján a társadalombiztosítás körében a Népköztársaság Elnöki Tanácsa törvényerejű rendeletének, illetve a Minisztertanács rendeletének végrehajtásaként végez.²² Ebben az esetben lényegében az előző tevékenységi formához hasonló államakaratképzési módról van szó azzal az eltéréssel, hogy a jogi norma kialakulásának menete most fordított sorrendben megy végbe. A Szakszervezetek Országos Tanácsának említett jogalkotó tevékenységét illetően ugyanis arról van szó, hogy meghatározott jogi norma és előzetes állami szankcionálás alapján a társadalmi szervezet jogi normát alkot. Mindkét említett esetben tehát a társadalmi szervezet alkotja, formálja a tulajdonképpeni normát, s az állami szerv csupán ezt szankcionálja; csak míg a szovjet jogalkotási gyakorlatban kialakult forma esetében utólagosan, a magatartási szabály megformálását követően, addig a Szakszervezetek Országos Tanácsának határozathozatalakor már előzetesen, a konkrét normát megelőzően.

A társadalmi szervezetek az állam jogalkotó tevékenységében való közreműködésének csak az állam és a jogalkotás szocialista demokratizmusának továbbfejlesztése szempontjából való értékelése egyoldalú lenne, és nem adna teljes képet, ha nem fordítanánk figyelmet arra, hogy a társadalmi szervezeteknek az állami szervek jogalkotó tevékenységében játszott szerepe a jogélet, a jogi mozgás más részeit és vonatkozásait illetően is nagy jelentőségű, és az állam- és jogelméleti kutatás beható vizsgálatát igényli. A társadalmi szervezetek az állami jogalkotó tevékenységben való közreműködése és ehhez való bekapcsolódása a jogszabályok realizálódása, a jogalkalmazás és a jog

²¹ Ld. KERIMOV i. m. 116–117. p.; KRAVCOSENKO i. m. 24. p.

²² „A dolgozók betegségi biztosításáról szóló 1955. évi 39. sz. törvényerejű rendeletben... és az említett törvényerejű rendelet végrehajtása tárgyában kiadott 71/1955. (XII. 31.) M. T. sz. rendeletben... foglalt felhatalmazások alapján a SZOT a betegségi biztosítással kapcsolatos kérdéseket — egyes rendelkezések vonatkozásában a kijelölt miniszterekkel egyetértésben — a következőképpen szabályozza:” (6/1955./XII. 31.) SZOT sz. szabályzat a dolgozók betegségi biztosításával kapcsolatos kérdések szabályozásáról.

megtartása folyamatára is jelentős hatással van. A társadalmi szervezeteknek az állam jogalkotó tevékenységében betöltött, egyre növekvő szerepe a jogi szabályozás és mozgás másik szakasza, a realizálódási oldal vonatkozásában a jogszabályok széleskörű és mélyreható megismerésének, a dolgozó tömegek a legszélesebb alanyi jogokban részesítésének, valamint a jogszabályok maradéktalan gyakorlati megvalósításának, a törvények szilárd megtartásának feltételét és fokozott segítését jelenti. Ennek részletes és beható elemzése azonban már meghaladja vizsgálódásaink kereteit, s bár a problémával rendkívüli érdekessége és jelentősége folytán örömmel foglalkoznánk, ezt mégis — annak reményében, hogy erre még más alkalommal lehetőségünk nyílik — későbbre kell halasztanunk.

К ВОПРОСУ О РОЛИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

В. Пешка

Автор поставил себе целью рассмотреть пути такого привлечения общественных организаций к исполнению государственных задач, при котором общественные организации принимают на себя не выполнение отдельных функций государственных органов, а оказывают помощь государственным органам, содействуя совместно с ними осуществлению определенных задач государства. В этой плоскости автор анализирует деятельность общественных организаций, способствующую осуществлению задач связанных с одной из характерных черт деятельности государственных органов, то есть с тем, что органы государства осуществляют свои задачи, как правило, путем правовой регламентации. И в этой плоскости автор рассматривает только вопросы участия общественных организаций в законодательной деятельности государственных органов. Общественные органы сыграют большую роль в двух основных фазах законодательной деятельности государственных органов, а именно в фазе осознания объективных условий и закономерностей экономической и общественной жизни и в фазе сложения и оформления классово-государственной воли. В качестве путей и форм этой деятельности автором рассматриваются и освещаются: организация общественными органами широкого обсуждения важнейших вопросов общественно-политического характера и законодательных предложений, инициатива общественных организаций по вопросу о законодательстве, их деятельность по сигнализации и представлению соответствующих законодательных предложений, формы совместного принятия законодательных актов государственными и общественными органами.

LE ROLE DES ORGANISATIONS CREEES PAR LES CITOYENS DANS L'ACTIVITE LEGISLATIVE DE L'ETAT

par

Vilmos Peschka

L'étude examine la participation des organisations des citoyens à la solution des tâches de l'Etat dans une de ses formes de manifestation, notamment le cas où ces organisations, au lieu de se charger de l'accomplissement de certaines fonctions des organes d'Etat, donnent leur assistance à ces derniers et s'acquittent de ces fonctions conjointement à ceux-ci. Quant à ce processus, l'auteur examine une des activités des

organismes dont il s'agit et précisément celle, moyennant laquelle ils participent à l'activité caractéristique, propre aux organes d'Etat, qui, en règle générale, réalisent leurs tâches par la voie d'une réglementation juridique. Même dans ce domaine restreint, l'auteur traite seulement de la participation des organisations des citoyens à l'activité législative des organes d'Etat. Ces organisations jouent un rôle important dans deux principales étapes de l'activité législative des organes d'Etat, notamment dans la reconnaissance de la situation économique et sociale et des lois objectives qui la régissent ainsi que dans la formation et l'expression de la volonté de classe, ou bien de la volonté étatique. Comme des moyens et des formes de cette activité l'auteur examine l'organisation par les organismes des citoyens de discussions relatives à des problèmes économiques et politiques ainsi qu'à des projets de loi importants, les initiatives prises par les organismes en matière de législation, leur activité de signaler les problèmes d'actualité, de faire des propositions, comme aussi les formes dans lesquelles les organes d'Etat et les organisations des citoyens légifèrent ensemble.