

# TANÁCSAINK TOVÁBBFEJLESZTÉSÉNEK ELMÉLETI ALAPJAIRÓL

KOVÁCS ISTVÁN

## I.

A Magyar Dolgozók Pártja III. Kongresszusán elfogadott határozatokra épülő új tanácstörvény mélyreható változást jelent tanácsaink egész szervezetében és működésében. A törvény következetes végrehajtásával *kiszélesedik a lehetősége annak, hogy tanácsaink, mint a néphatalom közvetlen szervei, elfoglalják méltó helyüket népi demokráciánk mechanizmusában,*

A proletárdiktatúra mechanizmusában, így népi demokráciánk mechanizmusában is minden szervezet eszköz, fegyver a munkásosztály által vezetett dolgozók nagy célkitűzéséért, a szocializmus, illetve a fejlődés magasabb fokán a kommunizmus megteremtéséért folytatott harcban.

Az egész mechanizmus működésének tartalma abban áll, hogy egyes láncszemeinek *rendszeresen és szervezeten* meg kell oldaniok azokat a feladatokat, amelyeket a párt a szocialista építés szükségleteinek elemzése alapján eléjük tűz. A proletárdiktatúra mechanizmusában a párt a vezető, az irányító erő. »A proletárdiktatúra alkotó részei — mondja Sztálin elvtárs — a párt vezető utasításai, plusz ez utasítások végrehajtása a proletár tömegszervezetek által, plusz megvalósításuk a lakosság részéről.«<sup>1</sup> A mechanizmus minden egyes szervezeti egységének az adja meg létjogosultságát, hogy rajta keresztül a szocialista építés vezérkara, a munkásosztály élcsapata újabb és újabb »hajtósíjakhoz« jut annak érdekében, hogy a lakosság minél teljesebben hajtsa végre a párt által kitűzött és a dolgozók létérdekeit szolgáló feladatokat. E mechanizmuson keresztül valósul meg a proletárdiktatúra, a társadalom állami vezetése a munkásosztály által. Ez a mechanizmus »formailag nem kommunista, rugalmas és aránylag széleskörű, roppant hatalmas proletárapparátus melynek révén a párt szorosan egybekapcsolódik az osztállyal és a tömeggel, s melynek révén a párt vezetésével megvalósul az osztály diktatúrája« mondja Lenin.<sup>2</sup> E mechanizmuson belül élesen megkülönböztetendők egymástól a tulajdonképpen értelemben vett állami mechanizmus egységei (a szűkebb értelemben vett állami mechaniz-

<sup>1</sup> Sztálin : A leninizmus kérdései. Szikra, Bp., 1950., 155. old.

<sup>2</sup> Lenin Művei 31. köt., Szikra, Bp., 1950., 34. old. (Kiem. az eredetiben.)

mus) és a mechanizmus társadalmi szervezetei. Ezt a megkülönböztetést megköveteli az, hogy csak az állami mechanizmus egységei jogosítottak a közvetlen kényszer, a közhatalom alkalmazására. Egyébként azonban a mechanizmus állami és társadalmi szervezetei elválaszthatatlanul egybekapcsolódnak, sajátos feladataik megvalósítása során egymásra támaszkodnak, gyakran ugyanazon feladatok megoldásában működnek együtt a maguk sajátos területén, sajátos módszereikkel.

Az államjog-tudomány az állami szervek formájában és felépítésében jelentkező törvényszerűségeket elemezve arra a megállapításra jutott, hogy ezeket lényegében két tényező határozza meg: Az *egyik*: milyen feladatokat kell megoldani az uralkodó osztály szolgálatában az állami szervezetnek? A *másik*: milyen osztályerőkre támaszkodhat e feladatok megoldásában?<sup>3</sup> [Az államszervezet felépítmény jellegéből következik, hogy végső soron mindkét tényező a társadalom gazdasági alapjától függ.] A proletárdiktatúra viszonyai között, amidőn a tágabb értelemben vett állami mechanizmusnak elválaszthatatlan részei a társadalmi szervezetek is, ezt a törvényszerűséget bátran kiterjeszthetjük a proletárdiktatúra egész mechanizmusára. Ez más szóval azt is jelenti, hogy közvetlenül a párt által kitűzött feladatok és e feladatok megvalósításában közreműködő tömegek mint tartalom határozzák meg a mechanizmus minden egyes szervezeti egységének formáját és a mechanizmus egészében elfoglalt helyét.

A párt irányító és vezető szerepének maradéktalan érvényesülése mellett mind a megvalósítandó feladatok kitűzése, mind a megvalósításukat szervező szervezeti formák kialakítása tudatos tevékenység eredménye. E tudatos tevékenység eredményessége a társadalmi fejlődés törvényszerűségeinek helyes felismerésétől függ. Ez ebben a vonatkozásban szükségszerűen megköveteli annak a konzekvenciának levonását, hogy a fejlődés meghatározott szakaszán objektíve adottnak vehetők a proletárdiktatúra mechanizmusán belül mind a megvalósítandó feladatok, mind a megvalósításukra szolgáló legjobb szervezeti formák.<sup>4</sup> 1918 májusában Lenin a szovjetekről szólva kiemelte, hogy a hatalom megszerzéséig nem volt lehetséges az új társadalom szervezési formáit meghatározni. A marxizmus-leninizmus klasszikusai addig is tudományos pontossággal megállapították a kisajátítók kisajátításának elkerülhetetlenségét, »azonban sem az átalakulás formáit, sem a konkrét átszervezés fejlődésének ütemét nem ismerhették.« Úgyszintén hangsúlyozta azt is, hogy olyan viszonyok között, amidőn a társadalom átalakításának munkáját az orosz proletariátusnak egyelőre még saját elégtelen erejével kell elvégeznie, akkor egyszerre érthetővé válik, »hogy a különböző igazgatási rendszereknek a fegyelem megteremtése

<sup>3</sup> V. ö. *A. J. Visinszkij: The Law of the Soviet State. New York, 1940., 195. old. és A Magyar Államjog Alapjai, Bp. 1953. 45. old.*

<sup>4</sup> Az alap fejlődéstörvényei és a politikai felépítmény közötti összefüggésekről l. egyebekben *Beér János: Az államjog tudományának és az államigazgatási jog tudományának feladata Sztálin elvtárs közgazdasági művének megvilágításában c. tanulmánya. Az állam és jog kérdései Sztálin elvtárs közgazdasági művében. Tanulmánygyűjtemény. Bp., 1953., 60. old.*

normáinak többszöri átdolgozása s gyakorlati kipróbálása elkerülhetetlen«. Ez a Nagy Októberi Szocialista Forradalmat közvetlenül követő időszakban annál is inkább érthető volt, mivel »értelmes szocialista, aki a jövő távlatairól ír, soha nem is gondol arra, hogy valamely előre elkészített utasítás alapján egyszerre létrehozassuk és kialakíthassuk az új társadalom szervezeti formáit.«<sup>5</sup> Azóta a munkásosztály sok évtizedes harcának eredményeként, különösen pedig a Szovjetunió és a népi demokráciák szocialista építőmunkája nyomán ma már úgyszólván a politikai felépítmény egész területén kialakultak azok a tapasztalatok, amelyek lehetővé teszik a párt számára, hogy a marxizmus-leninizmus elméletére és a marxista-leninista államtudományok eredményeire támaszkodva vezető útmutatásaival hosszabb időre előre meghatározhassa és segíthesse a társadalmi fejlődés szükségleteinek legmegfelelőbb szervezeti formák kialakítását és fejlesztését.

Ezért bátran állíthatjuk, hogy Pártunk III. Kongresszusa az egész nemzetközi munkásmozgalom szempontjából hatalmas jelentőségű munkát végzett akkor, amidőn a proletárdiktatúra mechanizmusának két igen fontos területét, a tanácsok és az államigazgatási szervezet munkáját vizsgálva elemezte 10 éves fejlődésünk tapasztalatait és ezzel lerakta szilárd elméleti alapjait egész államszervezetünk további fejlesztésének. A kongresszus határozatai e vonatkozásban is a marxizmus-leninizmus alkotó alkalmazását és továbbfejlesztését jelentik. Nemzetközi jelentőségét mutatja az a nagy érdeklődés is, amivel a Szovjetunió és a népi demokráciák országai fordulnak a kongresszus határozatai és az ezeket tárgyaló állam- és jogtudományi munkák felé.

A népi demokrácia egész mechanizmusának, ezen belül a szorosabb értelemben vett állami mechanizmusnak *eszköz* jellege folytán a tanácsi szervezet fejlődésének kérdései is csak akkor érthetőek meg, ha nem szakítjuk el azokat népi demokráciánk egész mechanizmusában a Párt Központi Vezetőségének 1953 júniusi határozatai nyomán bekövetkezett átalakulástól. Eleve elhibázottnak kell tekinteni minden olyan kísérletet, amely kizárólag magából a tanácsi szervezetből, annak egyes eredményeiből és hiányosságaiból kívánja megmagyarázni vagy megindokolni a tanácsok szervezetében jelentkező változásokat. Az ilyen kísérletekből fakad az a téves szemlélet, mely befejezettnek tekintti a tanácsok továbbfejlesztését az eddiginél demokratikusabb formák kialakításával, a tanácstagok egyéni választásával, a tanács és a VB. viszonyának jogi rendezésével, az állandó bizottságok szervezetének és munkájának szabatos körülhatárolásával stb. Ez a szemlélet figyelmen kívül hagyja azt, hogy a demokratikus formák csak a dolgozókat szolgáló valóságos feladatok gyakorlati megvalósítása során szilárdulhatnak meg. Szükségszerűen öncéllá válnak és visszafejlődnek, elsorvadnak, ha nem áll mögöttük megfelelő tartalom. Ezt pedig csak az biztosíthatja, ha a párt irányító szerepe helyileg közvetlenül és áttétellel

<sup>5</sup> Lenin Művei 27. köt., Szikra, Bp., 1952. 416. és köv. old.

nélkül is érvényesül mind a tanács, mind a végrehajtóbizottság, mind a szakigazgatási szervek munkájában, ha a párt az állami feladatok megoldásában az eddigieknél fokozottabban támaszkodik a tanácsi szervezet minden egyes láncszemére, azaz a tanácsra, mint a dolgozók által közvetlenül választott küldöttekből álló testületre, a végrehajtó bizottságra, mint a szakigazgatási szervek helyi irányítását végző testületi szervre és a szakigazgatási szervekre. A tanácsi szervezet fejlődésének nélkülözhetetlen előfeltétele, hogy egymással összhangban erősödjenek a tanácsi szervezet összes láncszemei, hogy a párt figyelemmel kísérje, segítse, erősítse, a tanácsi munka minden területét. A tanácsi szervek fokozottabb bevonása az állami feladatok megvalósításába fejlődésünk jelenlegi szakaszán egyáltalán nem a feladatok számának növelését, hanem a feladatok végrehajtásában való nagyobb önállóságot és az ezzel együtt járó nagyobb felelősséget jelenti. Ehhez pedig a demokratikus formák kiszélesítése nem elég. Ezt csak a tanácsi szervek gazdasági önállósága, a rendelkezésükre álló anyagi keretek növelése, a feladatoknak megfelelően tagolt, felelős és szakképzett, a tanács, a végrehajtó bizottság és a felsőbb szervek határozatának végrehajtására valóban képes igazgatási apparátus kifejlődése biztosíthatja.

## II.

Az államhatalom helyi szerveiben megvalósítandó változások egészében a Párt Központi Vezetőségének 1953. évi júniusi határozataiban gyökereznek. A Központi Vezetőség júniusi határozatai amidőn megjelölték a szocializmus építésének útján következő feladatainkat termelőerőink reális adottságainak felméréséből, a Szovjetunió és a népi demokráciák együttes fennállásából adódó lehetőségek fokozottabb felhasználásának szükségességéből és általában a külfölddel fennálló gazdasági kapcsolatok kiszélesítésének lehetőségeiből indultak ki. A Központi Vezetőség határozatai a szocializmus gazdasági alaptörvényére támaszkodva olyan gazdasági, kulturális és politikai feladatokat állítottak előtérbe, amelyek egybeestek a legszélesebb tömegek akaratával. Ezzel szilárd alapokra helyezték a szocializmus építését. Szélesre tárták a lehetőségét annak, hogy az új feladatok megvalósításán dolgozó állami és társadalmi szervezetek fokozottabban a tömegek támogatására építsék munkájukat.

A júniusi határozatokból folyó feladatok megvalósítása szükségszerűen lényeges átalakításokat vont maga után a politikai felépítmény egész területén. A változások mindegyike abban az irányban hatott, hogy a párt vezetésével tovább szilárduljon az országunk dolgozóinak túlnyomó többségét átfogó népi egység. A párt vonatkozásában a párt és a tömegek közötti kapcsolat megerősítése állította előtérbe az egyszemélyi vezetés helyett a kollektív vezetést, a pártdemokrácia kiszélesítését, a tömegek közvetlen szükségleteinek

szolgálatát. A párt és a tömegek közötti hajtószíjak erősítése tűzte napirendre a szakszervezeti demokrácia és a szakszervezetek érdekvédelmi feladatait, a szövetségi demokrácia kérdéseit. A tömegek kezdeményező erejének kibontakozása emellett megkövetelte új szervezeti formák kialakítását is a tömegek alkotó erejének összefogására, a szocialista építés szolgálatába való állítására. Ez a társadalmi szükségesség vezetett a Hazafias Népfrent életrehívására. A politikai felépítmény egészén belül különös élességgel jelentkezett a változások végrehajtásának szükségessége a szűkebb értelemben vett állami mechanizmus, az államszervezet területén. Míg a politikai felépítmény egyéb területein a végbement változások csak kisebb részben jelentkeztek jogszabályokban (így pl. többek között a munkatörvénykönyvének módosítása a szakszervezetek érdekvédelmi szerepének fokozottabb kidomborítása irányában), addig az államszervezetet érintő változásoknak szükségszerűen jogszabályokban kellett kifejezésre jutnia. A júniusi határozatok megvalósításaként *ezekben a szabályokban szükségszerűen egybekapcsolódik a burzsoá államszervezet egyes maradványainak felszámolásáért folytatott harc az államszervezet szocialista továbbfejlesztésével.*

Az államszervezet tömegkapcsolatainak erősítése állította előtérbe a júniusi határozatok idején a dolgozók által választott testületi szervek, az országgyűlés, majd a tanácsok államhatalmi jellegének tényleges érvényesítéséért, az igazgatási szerveknek a választott testületi szerveknek való alárendeléséért, a tanácsok tömegszervezeti jellegének kifejlesztéséért folytatott harcot. A szocialista törvényesség megszilárdítása követelte meg a régi formájú ügyészi szervezet maradványainak felszámolását és az új szocialista típusú, a büntetőjogi és általános törvényességi felügyeleti funkciókat egyaránt ellátó ügyészi szervezet megteremtését,<sup>6</sup> az internálás intézményének megszüntetését; a rendőrhatalom kihágási bíraskodási jogának felszámolását, egyidejűleg általában az igazgatási szervek kihágási bíraskodási jogának megszorítását.<sup>7</sup> Ugyancsak az államszervezet demokratizmusának továbbfejlesztését jelenti az új bírói szervezeti törvény<sup>8</sup> elfogadása, mely az összes fokozatokon a szocialista bíraskodás szervezeti elveinek megfelelően kötelezően írja elő a bírák választását.

Mi sem bizonyítja jobban, hogy a változások valóban az államszervezet szocialista továbbfejlesztését jelentik, mint az, hogy azoknak úgyszólván mindegyike az alkotmány keretei között ment végbe, lényegében az alkotmány által már jóval előbb kötelezően előírt rendelkezések gyakorlati végrehajtását jelentik. Egyedül a tanácsok államhatalmi jellegének erősítése követelt alkotmánymódo-

<sup>6</sup> 1953. évi 13. sz. tvr. A magyar népköztársaság ügyészségéről. Magyar Közlöny, 1953. július 30-i szám.

<sup>7</sup> 1034/1953. Mt. h. A rendőrhatalom őrizer alá helyezés (internálás) intézményének megszüntetése, valamint a kitiltások feloldása. Magyar Közlöny, 1953. VII. 26. szám.

1953. évi 16. sz. tvr. A rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása. Magyar Közlöny, 1953. augusztus 28-i szám.

<sup>8</sup> 1954. évi II. sz. törvény. A magyar népköztársaság bírósági szervezetéről. Magyar Közlöny, 1954. január 24-i szám.

sítást.<sup>9</sup> Azonban ez a módosítás is a szocialista államszervezés elveinek következetesebb megvalósítását jelentette, amidőn elzárta annak lehetőségét, hogy hatalmi szervek igazgatási szerveknek legyenek alárendelve.

Szükségszerűen ebben a folyamatban kell kijelölnünk a tanácstörvény helyét is. Amikor azonban aláhúzzuk, hogy a tanácsok szervezetében végrehajtott változások csak egy részét alkotják az egész politikai felépítményen belül szükségszerűen bekövetkezett változásoknak, rá kell mutatnunk arra is, hogy az államszervezetten belül jelentkező változások között ez a legjelentősebb. Elsősorban azért, mert az államszervezet politikai alapját, a hatalmi szervezetet érinti. Bár a tanácsok maguk az államhatalom helyi szervei, azonban a szervezetüket érintő változások jelentős mértékben befolyásolják a legfelsőbb államhatalmi szerveknek (az országgyűlés és az elnöki tanács) az állami mechanizmusban betöltött szerepét, az általuk ténylegesen ellátott feladatokat. Másrészt szükségszerűen maguk után vonják az államigazgatási szervezet egészének fejlesztését mind a tanácsok alá rendelt, mind a centrális irányítás alatt álló államigazgatási szervezetben. Nemcsak azért, mert a tanácsok államhatalmi és tömegszervezeti jellegének megerősítése szükségszerűen maga után vonta, hogy a tanácsok, mint hatalmi szervek bizonyos koordináló és ellenőrző jogkört kapjanak a területükön működő centrális alárendeltségű államigazgatási szervek felé, hanem azon keresztül is, hogy a tanácsok gazdasági önállóságának erősítésével szükségszerűen együtt jár a hatáskörök decentralizálása, az eddig központilag ellátott feladatok átadása a tanácsi szervek hatáskörébe.

A tanácsi hatáskörök kiszélesítése megváltoztatja az egyes minisztériumoknak a tanácsi szervek munkájához való viszonyát is. A tanácsok alá rendelt szakigazgatási szervek (osztályok, igazgatóságok stb.) kettős alárendeltségének elvi alapokon való rendezése az eddiginél jóval fokozottabban kidomborítja a szakigazgatás központi szerveinek felelősségét azért, hogy a helyi igazgatás szerveinél megvannak-e a szükséges eszközök ahhoz, hogy valóban végrehajtsák a központi szerveknek az egész nép érdekeit szolgáló rendelkezéseit. Mind azokon az igazgatási területeken, amelyek kötelességet hárítanak a lakosságra (pénzügy, begyűjtés), mind azokon a területeken, ahol a lakosság közvetlen szükségleteinek ellátásáról kell gondoskodniok, (mint pl. az egészségügy, város és községgazdálkodás, oktatás, népművelés, ipar kereskedelem igazgatása). A tanácsi szervezetben bekövetkezett változás tehát új szocialista tartalmat ad a miniszteri felelősségnek. Felelőssé teszi a minisztert az egész ország területén azért, hogy a vezetése alatt álló igazgatási ágazat kielégítse a dolgozók szükségleteit. A felelősséget nem háríthatja át a tanácsokra. Egyben az új tanácstörvény

<sup>9</sup> Az 1954. évi VIII. törvény az alkotmány idevonatkozó rendelkezéseit 1. és 2. §§-ban módosította. A Népköztársaság Elnöki Tanácsának hatásköre egy ponttal kibővült: »Legfelsőbb fokon irányítja az államhatalom helyi szerveinek munkáját« (20. §). Egyben törli a minisztertanács hatásköréből azt a jogot, hogy az államhatalom helyi szervei által hozott jogszabályt, határozatot megsemmisíthessen. (25. § (4) bek.) Magyar Közlöny, 1954. szeptember 25-i szám.

biztosítja is a miniszter számára a feltételeket olyan apparátus kialakítására, mely képes a fokozott feladatok megoldására. Ez maga után vonja a központi igazgatási szervek irányító munkájának megváltozását is.

Ezzel magyarázhatjuk, hogy Pártunk III. Kongresszusa miért éppen a tanácsok és az államigazgatás problémáival foglalkozott külön, de ez magyarázza meg azt is, hogy miért tekintette a köztudat is az állami szervezetet érintő legfontosabb változásnak a tanácstörvényt.

A politikai felépítményben következett változásoknak átfogó szemlélete tehát felhívja a figyelmet arra, hogy az államhatalom helyi szerveiben bekövetkezett változások csak egy egységes folyamat részeként, bár igen jelentős részeként foghatók fel. Még csak nem is e folyamat befejező aktusai. Maga a tanácstörvény nem oldhatta meg önmaga a tanácsi szervezetet érintő összes problémákat sem. Nagyon sok vonatkozásban a megoldásnak csak a keretét jelölte ki. Nem rendezte, bár lényegesen előre vitte annak a júniusi határozatokban kitűzött feladatnak megvalósítását, hogy a legfelsőbb hatalmi szervek elfoglalják helyüket az állami munka irányításában. Nem rendezhette minden vonatkozásban az államigazgatási szervezetet érintő kérdéseket stb. Ugyanakkor azonban határozott állásfoglalást jelent abban, hogy olyan államszervezetben, ahol az államhatalom helyi gyakorlása tanácsi formájú szervekre épül, ennek konzekvenciáit a központi államhatalmi szervek és az államszervezet többi egységeinek vonatkozásában is le kell vonni. A központi szervek vonatkozásában is érvényes az a tétel, hogy a tanácsi formák minden ötletszerű, önkényes eltorzítása gátolja az állami feladatok eredményes megvalósítását, gát a tömegek és az állami szervezet között.

### III.

A tanácsi formájú, a szovjet formájú államszervezet legáltalánosabb és egyben legfontosabb sajátosságai minden kétséget kizáróan napjaink legfejlettebb tanácsai, a Szovjetunió szovjetjeinek szervezetében és működésében ismerhetők fel a legvilágosabban. A szovjetek a Nagy Októberi Szocialista Forradalom első napjaitól kezdve képesek voltak arra, hogy a kizsákmányoló államapparátus helyére állva mint *államhatalmi szervek* irányítsák az összes többi állami szervek munkáját, egyben mint a *legszélesebb tömegszervezetek* a proletariátus köré tömörítsék a dolgozók legkülönbözőbb rétegeit a kizsákmányolók elleni harcra és a szocialista építés munkájára.

A szovjetek, mint új szocialista típusú állami szervek megjelenése, világtörténelmi jelentőségű fejlődést jelentett az állami szervek felépítésének addig ismert legdemokratikusabb rendszeréhez viszonyítva is. A szovjetek szervezeti formájának minden más megelőző állami szervezeti formával szembeni magasabbrendűsége abban áll, hogy *egyesíti magában a képriveleti rendszer és a közvetlen demokrácia összes előnyeit.*

A képviseleti rendszer előnye a közvetlen demokráciával szemben az, hogy lehetővé teszi nagy centralizált államokban is a polgároknak a hatalom gyakorlásában való részvételét, míg az állam nagy területe vagy a politikai jogokkal rendelkezők nagy száma technikailag kivihetlenné teszi a közvetlen demokrácia megvalósítását.

A képviseleti rendszernek azonban van egy igen nagy hátránya a közvetlen demokráciával szemben. A képviseleti rendszer mellett ugyanis — egyéb biztosítékok híján — a választóknak, a polgároknak a hatalom gyakorlásában való részvétele úgyszólván kizárólag csak a választások tényére korlátozódik. A képviselő kapcsolata a választások után megszakad a választóval. A választások közötti időben a hatalom gyakorlói többé nem a választók, hanem maga a képviselő, illetve a képviselőkből alakított testületi szerv.

A burzsoázia éppen a burzsoá társadalomra jellemző antagonisztikus osztályellentétekből kifolyóan képtelen feloldani a képviseleti rendszernek ezt a belső ellentmondását, sőt az állami szervezetnek a hatalmi ágak megosztása alapján való felépítésével a végsőkig kiélezi azt. (A burzsoázia ugyan megteremtette a képviseleti szerveket a burzsoá parlamentek és önkormányzatok formájában, azonban az államhatalmi ágak elválasztásáról szóló elmélet felhasználásával az államszervezetben elfoglalt helyüket eleve úgy határozza meg, hogy csak határozatok hozatalára, ezen belül törvények vagy más jogszabályok alkotására jogosítottak, de határozataik végrehajtásáról már az állami szervezetnek más, tőlük független egységei gondoskodnak. A jogszabályok végrehajtását tehát nem irányíthatják és nem ellenőrizhetik megfelelő módon a képviseleti szervek.) Az imperializmus korszakában a hivatali apparátus és az ennek vezetését ellátó kormány (a végrehajtó hatalom szervei) vették át az egész állami gépezet irányítását. A valóságban tehát a burzsoá államok szervezetében az államhatalmi ágak megosztásának jogilag is szabályozott intézményei ma már a valóságban a monopol-tőkések szolgálatában álló hivatali szervezet mindenhatóságának biztosítékai. Lenin, amidőn a szovjetek legjellemzőbb sajátosságait meghatározta, ebben summázta a szovjet forma legfontosabb elemeit: »Lehetővé teszi, hogy egyesítsük a parlamentarizmus előnyeit a közvetlen és egyenes demokrácia előnyeivel, vagyis, hogy a nép választott képviselőinek személyében egyesítsük a törvényhozói funkciót a *törvények végrehajtásával*. A polgári parlamentarizmushoz képest ez olyan nagy lépés előre, a demokrácia fejlődése felé, hogy világtörténelmi jelentősége van.«<sup>10</sup>

A közvetlen demokrácia és a képviseleti rendszer előnyeinek egyesítése a szovjetek felépítésében abban jut kifejezésre, hogy *a szovjetekben megvalósul 1. a törvényhozó és végrehajtó hatalom egysége, azaz az igazgatási szervezet alárendelése a választott képviseleti szerveknek, 2. a választott küldöttek alárendelése választóiknak*

<sup>10</sup> Lenin Művei 26. köt., Szikra, Bp., 1952., 90. old. (Kiemelés az eredetiben.)



*ami által a választóknak a hatalomban való részvétele nem szorítkozik csak a választás tényére.*

ad 1. A törvényhozó és a végrehajtó funkció egyesítése új típusú szervekké, a szó tulajdonképpeni értelmében vett *államhatalmi szervekké* teszi a szovjetekeket, amelyeknek csak egyik, bár igen fontos funkciója a törvényhozás, illetve alsóbb fokozatokon a rendeletalkotás. Nem egyszerűen törvényhozó szervek, tevékenységük nem korlátozódik csak határozatok meghozatalára, hanem közvetlenül is, de külön e célra létrehozott szerveiken keresztül (a szovjetek különböző bizottságai) résztvesznek határozataik végrehajtásában és a végrehajtás ellenőrzésében. A szovjetek államhatalmi funkciója abban jut kifejezésre, hogy 1. maguk hozzák létre az állami szervezet legfontosabb egységeit, 2. az állami szervezetnek mind ezek, mind a többi egységei a szovjeteknek alárendelten és azok irányítása alatt működnek. Az államszervezetnek nincs egyetlen olyan egysége sem, amely kivonhatná magát a szovjetek irányítása és ellenőrzése alól.

Az állam többi szervei a szovjeteknek alárendelten a *munkamegosztás elvei alapján* épülnek fel. Ezek : *Az államigazgatás szervei.* Az államigazgatás szervein belül is két típust különböztetünk meg : a) *általános hatáskörű államigazgatási szervek* (ilyenek a minisztertanács és a helyi szovjetek végrehajtóbizottságai) ; ezek mint a szovjetek *közvetlen végrehajtó rendelkező szervei működnek ; b) a szakigazgatási szervek,* amelyek az egyes ágazati igazgatási feladatok megoldását szervezik a szovjetek és az általános hatáskörű igazgatási szervek ellenőrzése és irányítása alatt. *A bírói szervek.* Az igazságszolgáltatás feladatait látják el. Konkrét és közvetlen ítélkező munkájukban nincsenek alárendelve a szovjeteknek,<sup>11</sup> de megalakításukban résztvesznek a szovjetek is. *Az ügyészi szervezet.* Mint a legfelsőbb hatalmi szerveknek alárendelt szervezet működik az ország egész területén és a törvényességi felügyeletet látja el. *Az állami termelő egységek, szolgáltató intézmények stb.* Jellegzetességük az, hogy nem államhatalmi funkciókat valósítanak meg, hanem közvetlenül biztosítják a termelés, kereskedelem, szolgáltatások stb. ellátását. Ezek is az államhatalmi szervek irányítása alatt működnek, közvetlen vezetésüket és irányításukat azonban a szakigazgatási szervek végzik.

Az állami szervek szovjet rendszerében a lakosság által választott küldöttekből álló szovjetek az egyedüli és kizárólagos hatalmi szervek. Az alájuk rendelt egész szervezet különböző szervezeti típusokra való tagolása egyedül azt jelenti, hogy a szocialista államszervezés az államszervezeten belül is hasznosítot ta a munkamegosztásból adódó előnyöket az egész társadalom érdekében álló állami feladatok minél eredményesebb megvalósítása érdekében. A szovjet államszervezés ezzel értékesítette az államhatalmi ágak megosztása alapján működő államszervezeti formák történelmi tapasztalatait is. Felhasználta azt az objektív szükségszerűséget tükröző racionális magot, amire a hatalmi

<sup>11</sup> Lenin a szovjetek teljhatalmán általában nem értette a bírói funkció gyakorlását is. Mindig csak a törvényhozói és végrehajtó funkciók egyesítését hangsúlyozta.

ágak elválasztásának elmélete felépült — magát a munkamegosztást. Leválasztotta azonban róla mindazokat a ferdítéseket, amelyekkel a burzsoázia — osztályérdekeinek szolgálatában — ezt az alapjaiban helyes szervezési elvet eltorzította. Az államhatalmi ágak megosztásának ilyen irányú értékelése és felhasználása szorosan a marxí tanításokra támaszkodik : »A hatalom megosztása . . . lényegében nem egyéb, mint az egyszerűsítés és ellenőrzés kedvéért az állami gépezetre alkalmazott közönséges ipari munkamegosztás. Mint minden más szent örök és megváltoztathatatlan elvet, ezt csakis annyiban alkalmazzák, amennyiben az adott viszonyoknak megfelel.«<sup>12</sup>

A szovjetek, mint hatalmi szervek, át fogják az ország egész területét. Ennek a feladatnak a szolgálatában két fő típusuk alakult ki : az *államhatalom legfelsőbb szerveinek* és az *államhatalom helyi szerveinek formájában*. Ezek a Szovjetunió és az egyes szövetséges, valamint autonóm köztársaságok *legfelsőbb szovjetjei*, illetve a *dolgozók küldötteinek helyi szovjetjei* formájában működnek. Ez a szervezeti forma a Szovjetunió második fejlődési szakaszának jellemzője. (A fejlődés első szakaszán csak a községekben és a városokban voltak közvetlenül választott szovjetek — munkás, paraszt és vörös katona küldöttek szovjetjei néven —, míg a magasabbfokú államigazgatási területi egységekben, valamint legfelsőbb hatalmi szervekként is a városi és községi szovjetekre felépülő közvetett úton választott szovjet kongresszusok működtek.)

Az államigazgatási feladatok többségét a helyi szovjetek és végrehajtóbizottságaik alá rendelt államigazgatási szervek oldják meg. Ezek közül a végrehajtóbizottságok, mint általános hatáskörű szervek legfőbb feladata az alájuk tartozó szakigazgatási szervek (osztályok, igazgatósága) irányítása. Ezek a szakigazgatási szervek hajtják végre közvetlenül az állami feladatokat. Az osztályok és igazgatóságok nemcsak a végrehajtóbizottság apparátusának részei, hanem az országos szakigazgatási szervezet helyi láncszemei is. A szakigazgatás legfelsőbb szervei az egyes miniszterek. Az egész ország területén felelősek a szakigazgatási feladatok megvalósításáért. E felelősség realitását az biztosítja, hogy a szovjetek szakigazgatási szervei kettős alárendeltségben állanak. Egyfelől alá vannak rendelve a megfelelő felsőbb szakigazgatási szerveknek — egészen fel az ágazatot vezető felelős miniszterig —, másfelől alá vannak rendelve a végrehajtóbizottságnak, illetőleg az államhatalom helyi szervének. A szocialista államigazgatásban a kettős alárendeltség minden olyan területen kötelező szervezési elv, ahol a helyi életkörülmények figyelembevétele különösképpen szükséges. A kettős alárendeltség biztosítja a dolgozók által választott helyi államhatalmi szervek államhatalmi funkcióinak érvényesülését, egyben az országos jelentőségű feladatok teljesítéséhez az államigazgatás megfelelő központosítottágát. Összhangba hozza az államigazgatás központosítását a szocialista demokratizmus legteljesebb érvényesülésével.

<sup>12</sup> Marx—Engels : Gesamtausgabe. I. rész. 7. köt., 177. old.

A kettős alárendeltség a szocialista államigazgatásban a demokratikus centralizmus alapelvének konkrét kifejezője. Kifejezésre jut benne, hogy az államigazgatás helyi és központi szervei egyaránt az egységes szocialista államapparátus szervesen összetartozó részei, hogy e szervek nem ellentétes érdekűek, nem állanak szemben egymással, közöttük a különbség lényegében csupán a rájuk bízott jogok és kötelezettségek különböző terjedelmében, valamint az egymáshoz viszonyított alá-, illetőleg fölérendeltségben jelentkezik. Ennek az egységnek a biztosítéka a végrehajtóbizottságok kettős alárendeltsége is. A szakigazgatási szervezetet helyileg irányító végrehajtóbizottságok nemcsak a szovjetnek, hanem a felettes szovjet végrehajtóbizottságának is alá vannak rendelve, fel egészen a legfelsőbb általános hatáskörű igazgatási szervig, a minisztertanácsig.

A demokratikus centralizmus alapelve áthatja a szovjetek egész szervezetét és működését. Szigorúan érvényesül az az elv, hogy hatalmi szerv csak hatalmi szervnek, a végrehajtóbizottság az őt megválasztó szovjeten kívül csak a felettes végrehajtóbizottságnak van alárendelve. A felettes szervek kötelesek tiszteletben tartani az alsóbb szervek önállóságát. Minden szervnek jogszabály által megállapított hatásköre van, e hatáskörén belül önálló felelősséggel tartozik a feladatok megoldásáért. Konkrét ügyekben a döntés jogát egyetlen felsőbb szerv sem vonhatja el az alsóbb szervtől.<sup>13</sup> Ugyanakkor minden szerv köteles megtartani intézkedései során a jogszabályokat, valamint a felettes szervek általános érvényű rendelkezéseit. A felettes szervek megsemmisíthetik az alájuk rendelt szervek minden olyan intézkedését, mely jogszabályba ütközik.

A demokratikus centralizmus szervezési és működési elvének érvényesítése megadja a lehetőséget a gazdasági és kulturális építés tervszerű vezetésének központosításához és egyben a dolgozók helyi kezdeményezésének és öntevékenységének maximális kifejlesztéséhez. A demokratikus centralizmus, mutatott rá Lenin, »... nem bontja meg az egységet az alapvető, a fontos, a lényeges kérdésekben, s nemcsak nem zavarja, hanem biztosítja a részletekben, a helyi sajátosságokban, az ügy megközelítésének módszereiben, az ellenőrzés megvalósításának módjaiban megnyilvánuló sokféleséget.«<sup>14</sup>

Az államigazgatási feladatok egy részét a feladatok sajátos jellegénél fogva *centrális alárendeltségben álló szervek* oldják meg. Ezek felettes szerveiken keresztül csak a legfelsőbb szovjetnek vannak alárendelve, bizonyos ellenőrzési, koordinálási joguk azonban a helyi szovjetek szerveinek is van irányukban.

ad. 2. A szovjetek hatalmi funkcióikat csak akkor tölthetik be eredményesen, ha tagjaik egyaránt ismerik választóik szükségleteit és a szovjet szerveinek munkáját. Ezért a szovjetek egyes tagjai számára intézményesen biztosítva van a lehetősége annak, hogy a szovjet ülései, illetve ülészakai között közvetlenül, de a szovjetek egyes állandó és ideiglenes bizottságaiban végzett munkán keresztül is tájékozódást szerezzenek az állami szervek munkájáról. Javas-

<sup>13</sup> Sz. Sz. *Sztugyenyikin*: Szovjet államigazgatási jog. Bp., 1951., 44—45. oldalak.

<sup>14</sup> Lenin Művei 27. köt., Szikra. Bp., 1952., 202. old.

lataikat az állami szervek kötelesek figyelembe venni. A szovjetek tagjai ezen túlmenően is résztvesznek a szovjetek határozatainak végrehajtásában azáltal, hogy mozgósítják a lakosságot az állami szervek előtt álló feladatok megvalósítására, a szovjetek határozatainak végrehajtására. Ennek érdekében elsősorban választókerületeikben hatalmas tömegszervező munkát végeznek. Ennek a tömegszervező munkának az egyes vidékek helyi sajátosságaitól függően a legkülönbözőbb formái alakultak ki. A szovjetek tagjainak ezek a jogosítványai élesen megkülönböztetik a *küldötteket* a régi értelemben vett képviselőktől.

Lenin a szovjet forma igen fontos megkülönböztető jegyének tartotta a burzsoá képviseleti szervek képviselői és a szovjet tagok jogállása közötti ezeket a különbségeket. A szovjetek fejlesztésének egyik legfőbb előfeltételét éppen a szovjet tagok munkájának fejlesztésében látta. »Fáradhatatlanul kell dolgozni a szovjeteknek és a szovjet hatalom szervezeteinek fejlesztésén. Van olyan kispolgári törekvés, amely a szovjet tagokat 'parlamentari szereplők' vagy más felől bürokratákká kívánja átválttatni. Ez ellen harcolni kell oly módon, hogy minden szovjet tagot be kell vonni az igazgatás gyakorlati munkájába.«<sup>15</sup>

A szovjetek szervezetében az intézmények sora biztosítja azt, hogy a küldöttek ne szakadhasanak el választóiktól, hanem azok akaratát képviselik és biztosítják a választók bevonását a szovjet munkájába, a szovjetek határozatainak végrehajtásába.

Ezek :

a) A megválasztott küldöttek a választóknak rendszeresen beszámolni kötelesek mind a saját maguk, mind annak a szovjetnek munkájáról, amelynek tagjai.

b) A beszámolókon túlmenően fogadóórákon is kötelesek a választók rendelkezésére állani és velük megbeszélni az állami szervek munkájával kapcsolatos tapasztalataikat, kívánságaikat.

c) Kötelesek közreműködni választóik közérdekű megbízásainak teljesítésében.

d) A választók bármikor visszahívhatják a küldöttet és helyette más küldöttet választhatnak.

A küldöttek és a választók közötti kapcsolat legfontosabb bázisa a küldött választókerülete. A szovjetek tagjai elsősorban saját választókerületük választói felé tartoznak felelősséggel azért, hogy észrevételeiket, javasolataikat, az állami szervek munkájával kapcsolatos tapasztalatokat közvetítsék a szovjet, mint hatalmi szerv és a szovjet alá rendelt állami szervek felé. A küldöttek választókerületein belül ugyanazok a szervezeti formák, melyek a szovjet tagot segítik a tömegek mozgósításában (a különböző területi bizottságok, beszámolók, fogadóórák, népgyűlések stb.) egyben a szovjetek tömegszervezeti

<sup>15</sup> Lenin Vél. Művek II. köt., 392. old.

jellegének szervezeti kifejezői is. Éppen e szervezeti formák rugalmassága adja meg a lehetőséget arra, hogy az egyre szélesedő állami feladatok megoldására ne a hivatásos államigazgatási szolgálatot növeljük, hanem e helyett a növekvő új feladatokkal együtt a dolgozók mind szélesebb és szélesebb rétegeit vonjuk be az állami munkába. Ilyen formában az állami szervezet erőtartalékai szinte kimeríthetetlenek. Hiszen ennek a szervezetnek végső soron az a perspektívája, hogy az állam minden polgára mindennapi termelőmunkája mellett rendszeresen részt vegyen a szovjet szervezetek munkájában is.

»A szovjet államszervezet továbbfejlesztésének abban kell állnia, hogy a szovjet minden egyes tagja kötelezően állandó munkát végez az állam kormányzása terén, azon kívül, hogy részt vesz a szovjet gyűlésein; — továbbá abban, hogy fokozatosan kivétel nélkül az egész lakosságot bevonjuk mind a szovjet szervezetbe (azzal a feltétellel, hogy aláveti magát a dolgozók szervezeteinek), mind az államigazgatással kapcsolatos szolgálatok végzésébe.«<sup>16</sup>

Ebben látta Lenin a szovjet rendszer döntő fölényét minden más állami szervezettel szemben. »...van egy 'csodaszerűnk' arra, hogy egyszerre, egycsapásra megtűszerezzük államgépezetünket, olyan eszközünk, amivel soha, egyetlen tőkés állam nem rendelkezett és nem is rendelkezhet. Ez a csodás dolog a dolgozók bevonása, a szegényparasztság bevonása az államigazgatás mindennapi munkájába.«<sup>17</sup>

#### IV.

A népi demokráciák országai államformájukat tekintve népköztársaságok, eltérően a Szovjetuniótól, mely szovjet köztársaság. Ez az államformabeli különbség a népi demokráciák történelmi fejlődéseinek sajátosságaiból, elsősorban abból adódik, hogy a népi demokráciák országaiiban általában a régi politikai formák felhasználásainak keretei között ment végbe az a fejlődés, mely a nem proletár dolgozók többségével szövetséges munkásosztály kezébe adta az államhatalmat. Az a körülmény pedig, hogy már a fordulat előtt megindult az államgépezet demokratikus átalakítása, továbbá a népi demokráciák és a Szovjetunió együttes fennállása, a fordulat után is lehetővé tette azt, hogy a népi demokráciák az államgépezet forradalmi szétzúzása helyett fokozatosan bontassák le az államgépezet régi formáit és ugyancsak fokozatosan teremthessék meg azt a szocialista államszervezetet, mely alkalmas a tömegeknek az államhatalom gyakorlásába való közvetlen bevonására.

A régi államszervezet lebontása és az új államszervezet megteremtésének ez az útja teljesen összhangban van a burzsoá államszervezet szétzúzásáról szóló marxi-lenini tanításokkal. Lenin elképzelhetőnek tartotta, hogy a proletariátus bizonyos körülmények között a régi államszervezet egycsapásra való

<sup>16</sup> Lenin Művei 27. köt., Szikra, Bp., 1952., 144. old.

szétzúzása helyett a fokozatos átalakítás útját válassza. Így többek között kifejezetten is megállapítja, hogy csak a szovjetek fennállása tette lehetővé a régi államgépezetnek egy csapásra való megsemmisítését. »A proletárforradalom csakis a szovjet államszervezetnek köszönhetette azt, hogy egy csapásra össze tudta törni és alapjáig le tudta rombolni a régi burzsoá államgépezetet.«<sup>17</sup> Sztálin pedig egyenesen a régi államgépezet szétzúzásának marxi tétele mellett emeli ki a Nagy Októberi Szocialista Forradalom különleges sajátosságait éppen ebben a vonatkozásban. »Ezt a tételt annál nagyobb erővel, annál határozottabban kell hangsúlyozni, mert olyan proletárforradalommal van dolgunk, mely egyelőre egy országban győzött, ellenséges kapitalista országoktól körülvett országban, melynek burzsoáziáját a nemzetközi tőke okvetlenül támogatja.«<sup>18</sup>

Abstract jellegű az a kérdés, hogy vajon a népi demokratikus fejlődés útján szükségszerű-e a tanácsok megteremtése, nem biztosítható-e a szocializmus végleges győzelme tanácsok megteremtése nélkül is. A kérdést közel sem lehet azzal elintézni, hogy Lenin ezt szükségszerűnek tartotta. Az Oroszországban kialakult forradalmi helyzetben, amidőn már meg voltak a szovjetek kialakult szervezeti formái, a párizsi kommun tapasztalatait elemezve jutott arra a következtetésre, hogy a proletárdiktatúra legcélszerűbb politikai formája a szovjet köztársaság. Ezzel új tételt állított az engelsi tétel helyére, mely a proletárdiktatúra specifikus formáját a parlamentáris demokratikus köztársaságban jelölte meg.<sup>19</sup>

Lenin azonban e területen sem kívánt dogmákat teremteni. Nyilvánvalóan nem tartotta kizártnak más politikai formák felhasználását sem olyan forradalmi helyzetben, amidőn a tanácsok, a szovjetek kialakult formái nincsenek meg. Csak a »dogmatikus marxista« helyezkedhetik arra az álláspontra, hogy a hatalom megragadását tanácsok híján forradalmi helyzetben is el kell halasztani mindaddig, míg nem érnek meg a tanácsok megalakításának feltételei. Érdekesen mutatja meg Leninnek ezzel a kérdéssel kapcsolatos álláspontját Varga Jenő már a Sarló és Kalapács 1930. januári számában írott cikkében. »Elképzelhető-e a proletárdiktatúra más államformája, mint a szovjetköztársaság? Könyvemben a következő jegyzet foglaltatik: 'A zsíros parasztság és az uralkodóosztály valamennyi rétegének ellenséges volta a proletár államhatalommal szemben független annak formájától; tanácsrendszer, szakszervezeti kormány vagy a munkásság parlamentáris többsége: ez a kérdés közömbös az uralkodóosztály számára.' Lenin aláhúzta az első két sort és nem tett kérdőjelet a többihez: nyilvánvaló, Lenin nem tartotta kizártnak a proletárdiktatúra más formájának lehetőségét a tanácsrendszeren kívül.«<sup>20</sup> Ezt az elméleti felismerést tükrözi egyébként az angol kommunista párt 1951-ben kiadott program-

<sup>17</sup> Lenin Művei 29. köt., Szikra, Bp., 1953., 29. old.

<sup>18</sup> Sztálin: A leninizmus kérdései, 1950., 144. old.

<sup>19</sup> A Szovjetunió Kommunista Pártjának története. Szikra, Bp., 1950. 430. s köv. oldalai.

<sup>20</sup> A Magyar Tanácsköztársaság 1919., Szikra, 1949., Lenin megjegyzései Varga Jenő könyvéhez, 208. old.

nyilatkozata is, amidőn a népi demokratikus fejlődés útján parlamentáris formák mellett is elképzelhetőnek tartja a munkásosztály hatalmának megerősítését.<sup>21</sup> De általában a népi demokráciákban is csak a fordulat után hozták létre a tanácsokat és akkor is csak mint az államhatalom helyi szerveit. Nyilvánvalóan a hatalom megragadásának erre a sajátosságára utal Rákosi elvtársnak az a megállapítása, hogy a népi demokrácia proletárdiktatúra szovjet forma nélkül.<sup>22</sup>

Amidőn azonban ezeket megállapítjuk, nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a most már minden népi demokrácia vonatkozásában leszűrhető tapasztalatot sem, hogy más, nem tanácsi formák, csak átmenetileg felelhetnek meg a proletárdiktatúra számára. Az államhatalom megszerzését követően előbb vagy utóbb — amilyen ütemben a szocialista építés, különösen a mezőgazdaság szocialista átalakítása, a kultúrforradalom megvalósítása előtérbe kerül — állami vonalon csak a tanácsi szervezet törömrítheti a párt köré a széles tömegeket. A tanácsi formájú hatalmi szerveket, különösen helyi vonatkozásban nem pótolhatják az elevenen működő népfrontszervezetek sem akkor, ha ezek nem államhatalmi, hanem társadalmi szervekként működnek. Ha pedig állami szervekké válnak (mint pl. Csehszlovákiában) úgy egyidejűleg tanácsi formát is öltének. E tapasztalatok alapján ma is változatlanul érvényesnek kell elfogadnunk azt a sztálini tételt, hogy »a szovjetek köztársasága az a keresett és végre megtalált politikai forma, melynek keretein belül kell végbemennie a proletáriátus gazdasági felszabadításának, a szocializmus teljes győzelmének. A Párizsi Kommün csírája volt ennek a formának. A szovjet hatalom: kiterjesztése és betetőzése.«<sup>23</sup>

A népi demokráciák tanácsait általában felülről teremtették meg a dolgozó tömegek alulról jövő támogatása mellett. A tanácsi szervezet felépítésénél mindenütt hatalmas segítséget jelentettek a szovjetek több évtizedes tapasztalatai. Azokkal azonos elvi alapokon épülnek fel. Ez azonban korántsem jelenti azt, hogy a népi demokráciák tanácsai és a Szovjetunió szovjetjei azonosak.

A szovjet forma hallatlan előnye minden más szervezeti formával szemben, hogy mint a képviselőlet legegyszerűbb formája, rendkívül rugalmas. Lenin a tanácsokat sohasem képzelte minden részletükben azonosaknak. A tanácsi

<sup>21</sup> »Anglia a maga útján fog eljutni a szocializmushoz. Miként az orosz nép a politikai hatalomhoz szovjet úton jutott el, amelyet a kialakult történelmi körülmények és a cári rendszer fennállása írtak elő, miként a népi demokratikus országok és Kína dolgozói a maguk útján és saját történelmi körülményeik között vívták ki a politikai hatalmat, úgy az angol kommunisták is kijelentik, hogy Anglia népe a kapitalista demokráciát igazi népi demokráciává változtathatja, ha a parlamentet, amely a demokráciáért Nagy-Britanniában lefolyt történelmi harcok eredményeként született meg, a demokrácia eszközévé, az angol nép óriási többségének akaratát kifejező eszközzé változtatja.

Az angol nép számára előrevetett út — egy népi kormány létrehozása olyan parlament alapján, amelyben a nép igazi képviselői foglalnak helyet.« — »Az angol kommunista párt harci programja« c. füzet. Szikra, Budapest, 1951., 25—26. old.

<sup>22</sup> Rákosi Máttyás: Válogatott beszédek és cikkek. Szikra, Bp. 1950., 359. old

<sup>23</sup> Sztálin: A leninizmus kérdései. Szikra, Bp., 1950. 50. old.

formán belül egyes nemzetek társadalmi, gazdasági, történelmi stb. viszonyaitól függően egyenesen szükségszerűnek tartotta a legkülönbözőbb változatokat. Erre több ízben is utal. Így különösen az O. K./b/P. VIII. Kongresszusán mondott beszédében: »A szovjet típus még nem jelent szovjeteket úgy, ahogy azok Oroszországban megvannak.« stb.<sup>24</sup> De a német és angol fejlődést értékelve szintén hasonló gondolatokat fejtett ki.

Éppen ez a rugalmasság teszi a szovjetet a legnemzetközibb formává. A szovjet forma mindenütt alkalmazható a megoldandó feladatokhoz és a nemzeti sajátosságokhoz. Már csak ezért is el kell utasítanunk eleve a szovjetek és a tanácsaink viszonyával kapcsolatban olyan kérdéseket, hogy tanácsaink mikor lesznek szovjetek. Tanácsaink szovjet formájú szervezetek. A kérdést úgy felvetni, hogy tanácsaink mikor válnak szovjetekké éppen olyan értelmetlen, mintha azt vizsgálná valaki, hogy pl. a belga parlament mikor válik angol parlamentté. Ez egyáltalán nem jelenti azt, hogy figyelmen kívül kell hagynunk tanácsaink és a szovjetek közötti különbségeket.

Tanácsaink és a Szovjetunió szovjetjei között kétségtelenül van fejlődésbeli különbség. A Szovjetunió szovjetjei a fejlődés második szakaszában járó szocialista állam hatalmi szervei. Ez azonban egyáltalán nem jelent fokozatbeli különbséget a szovjetek és a tanácsok között, mint ahogy nincs fokozatbeli azonosság sem a Szovjetunió első fejlődési szakaszának szovjetjei és a mi tanácsaink között. A Szovjetunió első fejlődési szakaszának szovjetjei munkás, paraszt és katonaküldöttek szovjetjeiként alakultak meg és működtek. Nálunk a hatalom megragadása egybeesett a középrétegek többségének a munkásosztály mögé való állításával. Így a mi tanácsaink kezdettől fogva az egész dolgozó nép hatalmát megtestesítő szervezetekként jöttek létre. Törvényben rögzített szervezeti formáikat, választásuk módját tekintve — különösen az új tanácstörvény után — azonosak a Szovjetunió második fejlődési szakaszának szovjetjeivel. Mégis sok a különbség közöttük. E különbségek a jogszabályban rögzített szervezeti formákon túl a tanácsok munkájának tartalmában, továbbá a tanácsoknak a proletárdiktatúra mechanizmusának egyéb szerveihez való viszonyából adódnak. A szovjetek ma már tapasztalt és képzett vezetőkérderekkel, egészen a járásokig erősen tagolt és jól képzett szakigazgatási apparátussal rendelkeznek. A tervszerűen végrehajtott államigazgatási területi beosztás folytán a területi és rayoni (járási) szovjetek működési területe általában olyan gazdasági és politikai egységet alkot, amely lehetővé teszi a tagolt igazgatási apparátus felépítését. A területi tervezés kifejlődése, a pártirányítás megszilárdult módszerei a mi tanácsainknál összehasonlíthatatlanul magasabb fokra emelték a szovjetek gazdasági önállóságát. De ugyanilyen különbségekre utal az aktívák nagy száma, a szovjetekhez kapcsolódó tömegszervezeti jellegű szervezetek sokasága stb. Ezek mind olyan különbségek, amelyek hosszú, szívós szervező munka eredményeként tanácstörvényünk által adott jogi keretek között taná-

<sup>24</sup> Lenin Művei 29. k. Szikra, Bpest, 1953., 167. old.



csaink fejlesztése során felszámolhatók, vagy csökkenthetők, anélkül azonban, hogy ezzel hazai sajátosságaink csorbát szenvednének a tanácsi szervezetben.

A tanácsok és a szovjetek közötti leglényegesebb különbség nem is a tanácsi szervezetről, hanem a népi demokráciák és a Szovjetunió egész mechanizmusának összehasonlításából adódik. A Szovjetunióban a társadalom politikai alapjának, a munkás-paraszt szövetségnek, vagy ami ezzel a Szovjetunió osztályviszonyai közepette egyet jelent, a munkásosztály és a dolgozók közötti szövetségnek nincs a szovjeteken kívül szervezeti formája. Ezzel szemben a népi demokráciákban (Románia kivételével) mindenütt megvannak a tanácsok, mint államhatalmi és tömegszervezetek mellett a népfront típusú szervezetek akár tömegmozgalom, akár tömegszervezet formájában. A népfronttípusú szervezetek a tanácsokhoz hasonlóan elsősorban szintén területileg fogják össze a dolgozókat, vagy szervezeteiken keresztül és egyéni tagság alapján egyaránt (mint pl. Bulgáriában), vagy más módon (mint nálunk). Ez a forma jelenti nálunk a népfront tömegmozgalom jellegét. E népfront szervezetek képviselik az államhatalom gyakorlásának egyik széles társadalmi tömegbázisát. Ezek fogják össze szervezeten a dolgozók kezdeményezését más állami szervek, helyileg elsősorban a tanácsok munkájának alátámasztására. Ugyanakkor maguknak a tanácsoknak is vannak közvetlen tömegkapcsolatai a népfront közbeiktatása nélkül, a tanácstagokon keresztül.

Elméletileg vitatható kérdés, hogy a fejlődés perspektívája vajon milyen irányba mutat. Nyilvánvalóan elsősorban a fejlődésnek az az útja adott, hogy egy későbbi szakaszban a népi demokratikus fejlődés menetében végső soron a népfront tömegkapcsolatai majd a tanácsok közvetlen tömegkapcsolatait gazdagítják és a népi demokráciákban is a tanács lesz az egyedüli szervezet, mely mint államhatalmi szerv és legszélesebb tömegszervezet közvetlenül — a népfront nélkül — tömöríti a lakosság legszélesebb rétegeit. De elméletileg nem lehet kizárni a fejlődésnek azt az útját sem, hogy a tanács mellett végig megmarad a népfront is, mint az alulról jövő kezdeményezések fontos összefogója, mint a lakosság közvetlen társadalmi szervezete az államhatalmi szervek létrehozására, továbbá a választott küldöttek lakosság közötti munkájának, az államhatalmi szervezetekben végzett munkájuk társadalmi ellenőrzésének segítésére, stb. A fejlődésnek ez az útja annál inkább elképzelhető, mivel a Szovjetunióban is kialakult a szovjet társadalom erkölcsi-politikai egységének talaján a szovjeteken kívül olyan társadalmi szervezeti forma, amely egyetlen aktushoz bár, mégis csak összefogja területi alapokon az egész lakosságot. Ez a kommunisták és a pártonkívüliek választási blokkja. Igaz, hogy ez a népfront szervezetekkel (mozgalommal) csak két rokonvonást mutat: *a)* közreműködik a hatalmi szervek megalakításánál, a küldöttek jelölésénél, a választások lebonyolításánál; *b)* mint társadalmi szerv területi alapon fogja át ehhez az aktushoz a lakosság legszélesebb rétegeit. Egyben élesen megkülönbözteti a népfront szervezetektől az, hogy csak időről-időre, a választások alkalmával

működik. Nincsenek is olyan állandó jellegű szervei, amelyek a választókat a választások között is összefognák. De hiányoznak a két választás közötti azok a feladatai is, amelyek ilyen állandó szerveknek a létrehozását és a választások közötti működését indokoltta tennék. Ezért a kommunisták és pártonkívüliek blokkja nem minősíthető sem tömegszervezetnek, sem tömegmozgalomnak.

Feltehető, hogy a népi demokráciákban kialakult népi egység talaján esetleg a fejlődés második szakaszában is szükség lesz széles népi mozgalomra egyrészt ahhoz hasonló funkciók ellátására, amelyeket jelenleg a kommunisták és a pártonkívüliek blokkja teljesít, másrészt megtarthat egyéb funkciókat is és állandó szervezeti formaként működhetnek. Ez a proletárdiktatúra mechanizmusának újabb állandó tömegszervező formával való gazdagodását jelentené éppen a népi demokratikus fejlődés tapasztalatai és szükségletei alapján. Természetesen az egyes népi demokráciákban sem szükségszerű a fejlődés azonos formája. A népfrontszervek gyökerétől, a tanácsok fejlődésének egyéb történelmi körülményeitől függ, hogy egyik vagy másik népi demokráciában a fejlődés melyik útja alakul ki.

A fejlődés jelenlegi szakaszában mind a tanácsok, mind a népfront ilyen irányú problémáinak felvetése pusztán elméleti jelentőségű kérdés. A népi demokráciák jelenlegi fejlődési szakaszán általában adottnak vehető a népfrontszervezetek és a tanácsok együttlétezése. Sőt bizonyos tapasztalatok azt mutatják, hogy a népi demokráciák viszonyai között szinte szükségszerűen feltételezik egymást. Hazai tapasztalataink pl. arra mutatnak, hogy a régi formájú önkormányzatok és a csak centrális alárendeltségben működő helyi igazgatási szervek fenntartása olyan időszakban, amidőn már megszilárdult a munkásosztály államhatalma, szinte szükségszerűen elsorvasztja a helyi kezdeményezéseknek és a helyi politikának azokat a formáit, amelyek népfrontjellegű szervezetek között alakultak ki a hatalom megszerzéséért és megszilárdításáért vagy ami ezzel akkor egyet jelentett, a tömegek megnyeréséért folytatott harc időszakában. A centrális alárendeltségű helyi igazgatási szervek szinte csábítják a központi szerveket az adminisztratív megoldásokra. Főleg ezzel magyarázhatjuk, hogy már 1948 végével, tehát még azelőtt, mielőtt a júniusi határozatokban említett hibák jelentkeztek volna, megindult a helyi községpolitikai kezdeményezések és az erre kialakult népfront szervezeti formák visszafejlődése. Ez egyenesen arra a következtetésre vezethet, hogy a népi demokratikus fejlődés második szakaszában csak a tanácsai formájú helyi államhatalmi szervek mellett fejlődhet és erősödhet a népfront mozgalom.

De vannak olyan tapasztalataink is, amelyek azt mutatják, hogy a népi demokráciák viszonyai közepette a tanácsok államhatalmi és tömegszervezeti jellege sem szilárdulhat meg a népfront szervezetek segítsége nélkül. Románia kivételével mindenütt elevenen megmaradtak és továbbfejlődtek a népfront szervezetek és hatalmas eredményeket mutatnak fel a tanácsok államhatalmi jellegének és a tanácsok tömegkapcsolatainak megerősítésében (így pl. Bulgá-

riában), vagy most elevenítik fel azokat (mint pl. Lengyelországban), bár ezekben az országokban a tanácsi szervezet megalkotásánál általában elkerülték azokat a szervezeti és egyéb hibákat, amelyekre a mi tanácsaink vonatkozásában pártunk III. Kongresszusa utal. Ebből szinte szükségszerűen kívánkozik olyan törvényszerűség megállapítása, hogy nem lehet állami intézkedésekkel felülről megteremteni és legszélesebb tömegszervezetekké fejleszteni a tanácsokat akkor, ha ezt nem támasztja alá a tömegeknek alulról jövő és a lakosság legszélesebb rétegeit átfogó szervezet támogatása. Ebben a *szervezett támogatáson* van a hangsúly.

Kétségtelenül nagy része van ebben annak is, hogy a tömegekben hosszú évezredek alatt óriási bizalmatlanság, idegenkedés fejlődött ki mindennel szemben, ami állami. Ezért kettőzötten is nehéz feladat széles tömegszervezetté fejleszteni olyan tanácsi szervezetet, mely kezdettől fogva állami szervezatként jelenik meg a tömegek előtt. Bármennyire új típusú szervek ezek, bármennyire a nép hatalmának szervei, sok vonatkozásban mégis a régi szervezet »jogutódjaként« szerepelnek a tömegek tudatában. Ezt a tudatot bizonyos fokig táplálják a tanácsok apparátusában, azok munkamódszereiben az átmenet szakaszában még szinte szükségszerűen jelentkező burzsoá maradványok, a bürokratizmus, vagy esetleg az apparátusban megbúvó ellenséges elemek stb. Hozzájárul ehhez az is, hogy a választott küldöttek és a funkcionáriusok tapasztalatlansága, a helyes pártvezetés ki nem alakult formái miatt gyakran kerülnek előtérbe a hivatali szervek. Azt is világosan kell látni, hogy önmagában a felülről kiadott rendelkezések nem tudják megteremteni a hivatali szervek alárendelését az igazgatás mindennapi munkájában a választott szerveknek. Ennek kialakítása gyakorlatilag hosszú harcot jelent. A hivatali szervek munkájuk folyamatosságával és szervezetük erejével minduntalan arra törekszenek, hogy a képviselői szerveknek esetenként hosszabb előkészítést igénylő intézkedései helyett egyedül intézkedjenek.<sup>25</sup>

A Szovjetunió tanácsainak fejlődésében ez a kérdés nem vetődhetett fel ilyen élesen, bár a probléma a Szovjetunió szovjetjeteinek fejlődésében is jelentkezett. A szovjetek, mint a tömegek közvetlen szervezetei a kizsákmányoló államszervezettel szembeni harc társadalmi szerveiként jöttek létre. A tömegek nem állami, hanem társadalmi szervekként ismerték meg a szovjeteket. Így sokkal inkább adva volt a lehetősége annak, hogy elsősorban és egyedül a szovjetek körzeműködésével küzdjék le a dolgozóknak az állami szervekkel szembeni idegenkedését. »Az állam, mely évszázadokon át a nép elnyomásának és kifosztásának volt a szerve, a tömegek legnagyobbfokú gyűlöletét és bizalmatlanságát hagyta ránk örökségül mindennel szemben, ami állami. Ennek leküzdése nagyon nehéz feladat s csak a szovjet hatalom képes rá, de

<sup>25</sup> Lásd erről részletesen Szabó Imrénének a Jogtudományi Kongresszuson (1954.) tartott előadását.

attól is huzamos időt és rendkívüli állhatatosságot követel,«<sup>26</sup> — állapította meg Lenin.

Annak megállapítása, hogy tanácsaink jogi formáikat tekintve lényegében azonosak a Szovjetunió második fejlődési szakaszának szovjetjeivel, továbbá, hogy az új tanácstörvény végrehajtásaként legfelsőbb hatalmi szerveinknek az államszervezetben elfoglalt helye ugyancsak hasonló lesz a Szovjetunió legfelsőbb hatalmi szerveihez, egyáltalán nem vonja maga után annak a tételnek az elvetését, hogy a szovjet köztársaság és a népköztársaság a proletárdiktatúra megvalósításának két azonos alapelveken felépülő, de egymástól mégis különböző államformája. Nem lehet feladatunk, hogy e tanulmány keretei között részletesen kitérjünk arra a vitára, ami ma az államforma fogalmának meghatározása körül folyik. Annyi azonban e vita eredményeiből már most leszűrhető, hogy az államforma meghatározásához a szocialista államtípus keretein belül sem lehet csak a szűkebb értelemben vett állami mechanizmus külső szervezeti formája alapján eljutni. Az államforma meghatározásánál feltétlenül figyelembe kell venni a szűkebb értelemben vett állami mechanizmusnak a proletárdiktatúra egész mehanizmusában elfoglalt helyét, továbbá az államszervezet működését, azaz a hatalom gyakorlásának módszerét.<sup>27</sup> Az államforma fogalmának ilyen felfogása mellett pedig a már előbbieken felsorolt különbségek is indokolttá teszik a proletárdiktatúra két államformájának megkülönböztetését.

## V.

A népi demokráciák országaiban a tanácsok létrehozásában kiemelkedő jelentőségük van azoknak az állami aktusoknak, azoknak a jogszabályoknak, amelyek a tanácsok szervezetét és működését meghatározzák. Ez indokolttá teszi, hogy külön is megvizsgáljuk a jogi szabályozás lehetőségeit és korlátait a tanácsi szervezet kialakításának és fejlesztésének területén. A kérdés feltevését szükségessé teszi az, hogy ma legalábbis két olyan egymással szemben álló egyoldalú és éppen ezért túlzó nézettel találkozunk ezen a területen, melyek mindegyike gátolhatja tanácsaink további fejlődését. Az egyik nézet nyugnek érez minden szervezeti szabályozást. E szerint jogszabályok által csak a tanácsi szervezet felépítésének és működésének alapelveit lehet rögzíteni. A konkrét formákat amúgy is a gyakorlat fogja kialakítani. E nézet hívei a Szovjetunió tapasztalataira hivatkoznak, abból kiindulva, hogy a szovjetek több évtizedes fennállása alatt sem került sor tanácstörvény megalkotására. A másik nézet pedig eltúlozza a tanácsi szervezet területén a jogszabályok jelentőségét. Ügy-

<sup>26</sup> Lenin: Válogatott Művek, II. kötet. Budapest, 1949., 374—375. old.

<sup>27</sup> Lásd ezzel kapcsolatban részletesen Kovács István: A burzsoá alkotmányosság válsága. Szikra. Budapest, 1953., 140. és következő oldalak, továbbá A szovjet állam és jogelméleti tankönyv kéziratának vitájában Sz. F. Kecsekjan felszólalását. Szovjetjogi cikkgyűjtemény. 1954. évi 9—10. szám, 582. old.

szólván a tanácsi szervezet minden egyes részletét, a tanácsok összes munkamódszereit is jogszabállyal kívánja előírni.

Mindkét nézet hibás. A helyes álláspont kialakításához világosan kell látnunk azt, hogy tanácsaink mint a politikai felépítmény részei, politikai intézmények. Bármilyen részletes is legyen a jogi szabályozás, szervezetük és működésük a valóságban mindig túl nő a jogi kereteken. Ennek ellenére az államhatalom gyakorlásának egysége, továbbá a szocialista törvényesség mint a hatalom gyakorlásának módszere megköveteli, hogy jogi szabályozást nyerjenek a tanácsi szervezet és működés mindazok a kérdései, amelyek az egész államszervezetben egységesen szabályozhatók. Nyilvánvaló pl., hogy az osztályok szervezetét, a tanácsok és a V. B. hatáskörét, stb. jogszabályokkal kell rendezni. A jogszabályoknak ugyanakkor számolnia kell azzal, hogy a tanácsi szervezet mechanizmusát a helyi kezdeményezések teszik elevevé. Ezért a jogi szabályozásnak nyitva kell hagyni a lehetőségeket a helyi sajátosságok kibontakozására mindazokon a területeken, amelyek nem veszélyeztetik az államszervezet működésének egységét. Ilyen területek többek között az állandó bizottságok munkaterülete, a tanács tagjainak választóihoz való kapcsolata, a tanácshoz kapcsolódó különböző tömegszervezeti formák, stb. Itt a jogi szabályozásnak is feltétlenül alternatív megoldásokkal kell operálni. Így pl. az állandó bizottságok megalakításánál központilag meghatározhatók a legfontosabbak minden egyes tanácsfokozat számára, de ezek mellett lehetőséget kell adni más állandó bizottságok alakítására is a helyi kívánalmaknak megfelelően.

Külön eldöntendő kérdés az, hogy a jogi szabályozás alá kerülő kérdések közül melyek azok, amelyeket törvényben, tehát legmagasabb fokú jogszabállyal kell rendezni és melyek azok, amelyek éppen a viszonyok várható gyors alakulása miatt alacsonyabb fokú jogszabállyal, esetleg helyi jogalkotással is rendezhetők.

Mindkét vonatkozásban példamutató a Szovjetunió jogszabályalkotása. Igaz ugyan, hogy egységes tanácstörvény ma sincs a Szovjetunió területén. De az egyes szövetséges köztársaságok alkotmányai részletesen szabályozzák a helyi szovjetek szervezetének és működésének legfontosabb kérdéseit. A tanácsi szervezet stabilitásának biztosítása érdekében gyakran olyan kérdéseket is alkotmányban rögzítenek, amelyeket a mi tanácstörvényünk már alacsonyabb fokú jogszabályra bíz. Így pl. az alkotmányok határozzák meg a területek, járások és városok vonatkozásában egyaránt a kötelezően és fakultatíve létrehozandó szakigazgatási szerveket.<sup>28</sup> A szakigazgatási szerveknek az alkotmányban való rögzítése útját állja annak, hogy ötletszerűen vonjanak el egyes igazgatási feladatokat a tanácsszervezettől, de megakadályozza a tanácsi feladatok ötletszerű felduzzasztását is. Stabil határt teremt a centrális szervezet és a tanácsi szervezet útján megoldandó igazgatási feladatok között. Az alkotmányi

<sup>28</sup> Lásd pl. Az Orosz Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság alkotmányának 92–96. §-ait, a Bjelorussz Szovjet Szocialista Köztársaság Alkotmánya 66–72-ig terjedő §-ait.

szabályozás mellett részletes szervezeti szabályzatokkal, ügyrendekkel, status szabályzattal biztosítják a tanács alá rendelt igazgatási szervezet munkájának jogi kereteit. Így eleve különválasztják azokat a kérdéseket, amelyek gyors változásnak lehetnek alávetve.

Sokkal kevésbé találkozunk részletes szabályokkal a tanácsok tömegszervező funkcióinak területén. Ezzel is tanúsítva azt, hogy e területen sokkal inkább kerülnek előtérbe a helyi sajátosságok és helyi kezdeményezések.

A népi demokráciák országaiban a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet viszonyai között nincs meg a lehetősége annak, hogy maga az alkotmány szabályozza részleteiben is a tanácsi szervezet legfontosabb intézményeit. Valóban csak a legáltalánosabb alapvető elveket rögzítheti. Ugyanakkor azonban az a körülmény, hogy a tanácsokat felülről kell megteremteni, továbbá az, hogy maga az államapparátus sem ismeri a tanácsi mechanizmusból folyó követelményeket, szükségessé teszi, hogy törvényben, tehát az alkotmány után legmagasabb jogszabályban foglalják össze a tanácsi szervezet legfontosabb intézményeit. E törvénynek feltétlenül tartalmaznia kell mindazokat a rendelkezéseket, amelyek biztosítják a demokratikus formák betartásának, a tanácsok államhatalmi és tömegszervezeti funkciói kibontakozásának, valamint az államigazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási apparátus felépítésének és kettős alárendeltségének legfontosabb biztosítékait.

A Szovjetunió tapasztalatainak hasznosításával a tanácstörvény a jogi szabályozás keretei tekintetében is a leghelyesebb megoldást választotta. Részletesen szabályozza a tanácsi szervezet felépítésének legfontosabb kérdéseit, ugyanakkor mindjárt meg is határozza, a tanácsi szervezetnek melyek azok a területei, amelyek részletes szabályozásáról alacsonyabb fokú jogszabály útján kell gondoskodni.<sup>29</sup>

Az a körülmény, hogy a feladatok döntő többségének megvalósítása a tanácsoknak alárendelt államigazgatási szervezeten keresztül történik, a szocialista államokban az állampolgári jogok biztosítékai szempontjából is elsődleges jelentőségűvé teszi a tanácstörvényt. Ehhez kapcsolódva kell megvizsgálunk azt a kérdést, hogy vajon csak a régi törvény alkotásánál elkövetett hibák kiküszöbölése tette szükségessé új tanácstörvény alkotását, vagy az új törvény egyben magában foglal olyan intézkedéseket is, amelyeket csak az azóta bekövetkezett fejlődés igényel.

<sup>29</sup> Az 1951. évi X. tv. 17. §-a a tanácsülések ügyrendjének 24. §-a a tanácsok állandó és ideiglenes bizottságai szervezetére és munkamódszereire vonatkozó irányelveknek, a 29 §-a a tanács tagok összeférhetetlenségére vonatkozó szabályok, 64. §-a a tanács és a tanács alá nem rendelt szervek egymáshoz való kapcsolatára vonatkozó szabályok megállapítását az *Elnöki Tanácsra*, 47. §-a a végrehajtó bizottságok ügyrendjének, az 59. § (2) bekezdése a V. B. kirendeltségek, az 58. § (5) bekezdése a kinevezési és fegyelmi jogkörnek a törvénytől eltérő eseteinek szabályozását a *Minisztertanácsra*, míg az 55. §. az egyes szakigazgatási szervek szervezeti szabályzatának megállapítását a M. T. előzetes hozzájárulásához kötötten az egyes *szakminiszterekre* bízta.

A kérdést valójában már eldöntötte a Magyar Dolgozók Pártja III. Kongresszusának a tanácsok munkájáról adott elemzése, amidőn megállapította, hogy tanácsaink létrehozása dolgozó népünk hatalmas győzelmét jelentette a szocialista építés útján. A Kongresszus részletesen feltárta a tanácsok szervezetében tapasztalható hiányosságok okait is. A gazdaságpolitika hibái, továbbá a társadalmi kezdeményezéseket összefogó népfrontszervezetek hiánya mellett magában a tanácsi szervezetben jelentkező hibák több oldalról adódtak. Ezeknek csak egy része vezethető vissza a régi törvényre. A legfontosabb okok, amelyek tanácsaink fejlődését a múltban gátolták elsősorban a törvényen kívül eső szervezési hiányosságok. E szervezési hiányosságok részint a tanácsi szervezet előkészítéséhez kapcsolódnak (a tanácsi szervezet előkészítésénél túlzottan az adminisztratív feladatok kerültek előtérbe és háttérbe szorultak olyan politikai feladatok, mint a létrehozandó új apparátus megfelelő kádereinek előkészítése, az államapparátus fokozatos demokratizálása során szerzett tapasztalatoknak a tanácsi szervezetbe való átvitele, — mint pl. a gazdasági albizottságok elsorvasztása, stb.), másrésztől a tanácsi szervezet felső irányításának olyan hiányosságaiból adódnak, amelyeket egyáltalán nem indokoltak a régi törvény hibái (így pl. a régi törvény keretei között is biztosítható lett volna a járási szakigazgatási szervezet megerősítése, a szakigazgatási szervezet kádereinek fejlesztése stb.). A jogi szabályozásból eredő hiányosságok is két csoportra oszthatók. Egyrésztük magában a régi tanácstörvényben gyökerezik, más részüket azonban éppen a törvény előírásainak be nem tartásából, vagy az általa adott keretek fel nem használásából adódott.

A régi törvénynek a Kongresszus által is kiemelt legfontosabb hiányossága: nem vitte következetesen keresztül a tanácsi szervezetnek a tanácsnak mint hatalmi szervre, a végrehajtó bizottságra, mint általános hatáskörű igazgatási szervre és az osztályokra, igazgatóságokra stb., mint szakigazgatási szervekre való tagolását. Nem rendezte a szocialista államszervezés alapelveinek megfelelően e szerveknek egymáshoz és felsőbb szerveikhez való viszonyát sem. Ebből fakadt az, hogy a végrehajtó bizottság néhány ügy kivételével általában helyettesíthette a tanácsot.<sup>30</sup> Ezzel mód nyílt arra, hogy az államigazgatási szervek a hatalmi szervek helyére álljanak és maguk intézkedjenek a hatalmi szervek helyett. De ebből fakadt az is, hogy a régi törvény legfelsőbb fokon nem az Országgyűlésnek, mint legfőbb hatalmi szervnek, hanem a Minisztertanácsnak<sup>31</sup> rendelte alá a tanácsokat, a közbeeső fokozatokon pedig a tanácsokat helyettesítő jogkörükből kifolyóan gyakorlatilag a végrehajtó bizottságoknak. De ide vezethető vissza a törvénynek az a hiányossága is, hogy az osztályok és igazgatóságok kettős alárendeltségét és ehhez kapcsolódó önálló felelősségét egyáltalán nem ismerte. Az osztályok és igazgatóságok csak a végrehajtó bizottságoknak voltak alárendelve. Ezzel szemben a végrehajtó bizott-

<sup>30</sup> 1950. évi I. tv. 30. §. (1) bek.

<sup>31</sup> 1950. évi I. tv. 10. §. (2) bek.

ságok felé nemcsak a felettes végrehajtó bizottságnak, illetve a Minisztertanácsnak, hanem a felsőbb szakigazgatási szerveknek és minisztereknek is meg volt az intézkedési, rendelkezési joga.<sup>32</sup>

A tanácsi, a végrehajtó bizottsági és a szakigazgatási hatáskörök összeolvadásából folyt, hogy sem helyileg, sem a legfelsőbb államvezetés vonatkozásában nem domborodhatott ki az egyes szervek önálló felelőssége a különböző államigazgatási feladatok megoldásáért.

Meg kell mondani, hogy a régi tanácstörvény nem önkényesen, ötletszerűen alkalmazta ezeket a megoldásokat. A hibák lényegében a Szovjetunió első fejlődési szakasza intézményeinek mechanikus átvételéből adódtak. A Szovjetunió első fejlődési szakaszán a szovjetek munkájának kereteit az 1918. összorosz alkotmány és a szövetséges köztársaságok ennek nyomán elfogadott alkotmányai határozták meg. Az alkotmány a Nagy Októberi Szocialista Forradalom utáni hónapoknak azokat a tapasztalatait tükrözte, amidőn még nem váltak el élesen a szovjetek szervezetén belül az államhatalmi és államigazgatási szervek hatáskörei. Így pl. törvényt nemcsak a legfelsőbb szovjet kongresszus, hanem az Összoroszországi Központi Végrehajtó Bizottság és a Népbiztosok Tanácsa egyaránt hozhattak, sőt egyes esetekben a különböző népbiztosok is. Ebben az időben nem volt tisztázva a szovjetek legfelsőbb irányításának kérdése sem. Így pl. a helyi szovjetek jogairól és feladatairól az első összefoglaló dekrétumot a Belügyi Népbiztoság adta ki.<sup>33</sup> (1919-ben a Magyar Tanácsköztársaság idején nálunk is széles jogokat adtak a Belügyi Népbiztoságnak a tanácsok munkáját illetően.<sup>34</sup> A két megoldás hasonlósága nem véletlen. Megelőzően mind a cári Oroszországban, mind nálunk a belügyminisztérium irányításá alá tartoztak a helyi önkormányzatok.)

Az 1918 júniusában elfogadott alkotmány nem ismerte el a Népbiztoságok törvényalkotási jogát, de ugyanakkor a *legszélesebb* körben biztosította a Népbiztosok Tanácsának rendeletalkotási jogát. »Népbiztosok Tanácsa rendeleteket, határozatokat és utasításokat bocsát ki és általában az állam életének gyors és rendes üteme érdekében megtesz minden intézkedést.«<sup>35</sup> A Népbiztosok Tanácsának ezt a különleges felhatalmazását ebben az időben a fegyveres ellenforradalom és külföldi szövetségesei elleni harc, továbbá az a körülmény tette szükségessé, hogy a felsőbb fokozatokon nem állandóan működő szovjetek, hanem csak meghatározott időnként összehívott szovjet kongresszusok működtek. Ez megkövetelte, hogy kiszélesítsék a szovjet kongresszusok által választott állandóan működő szervek hatáskörét. Ez jelentkezett helyi viszonylatban is. A tartományi és járási kongresszusok két ülészaka közötti időben a kongresszus hatásköre egészében megillette végrehajtó bizottságaikat.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 1950. évi I. tv. 57. §. (2) bek.

<sup>33</sup> A Belügyi Népbiztoság 1918. január 16-i rendelete.

<sup>34</sup> V. ö. 2221 KET/1919. XXVII. F. K. Vörös Ujság 1919. ápr. 1.

<sup>35</sup> Az Orosz Szovjet Föderatív Szocialista Köztársaság Alkotmánya, 1918. 38. §.

<sup>36</sup> Uo. 56. §.



Az 1918-as alkotmány nem rendezte az osztályok hatáskörét sem. Intézkedik ugyan az osztályokról: »abból a célból, hogy betöltsék azokat a feladatokat, amelyek a szovjet hatalomra hárulnak . . . a szovjetek és végreható bizottságok megfelelő ügyosztályokat szerveznek, amelyek mindegyike élén vezető áll.«<sup>37</sup> de nem rendelkezik az osztályok kettős alárendeltségéről és önálló felelősségéről.

A régi törvény alkotásánál figyelmen kívül hagytuk azt a körülményt, hogy államunk által megoldandó feladatok már a fejlődés első szakaszában is jelentős hasonlóságokat mutatnak a szovjet állam második fejlődési szakaszának feladataival, elsősorban a gazdasági — szervező, kulturális — nevelő funkciónak már ebben a szakaszban előtérbe kerülése folytán, annak ellenére, hogy a kizsákmányoló osztályok végleges felszámolása és a szocialista mezőgazdaság megteremtése még nem történt meg. De figyelmen kívül hagytuk azt is, hogy a szovjetek fejlődése már a Szovjetunió első fejlődési szakaszában is túlhaladt a Nagy Októberi Szocialista Forradalmat követő első esztendőök szervezeti formáin. Ahogy a szovjet állam gazdasági szervező, kulturális nevelő funkciója fokozatosan előtérbe került, ezzel együtt az egyre sokrétebbé váló állami feladatok megvalósítása az államigazgatási apparátusban és a termelő egységekben egyaránt megkövetelte az egyszemélyi felelősség és az egyszemélyi felelős vezetés kialakítását. Az osztályvezetők önálló felelősségének kialakulása pedig szükségszerűen együtt járt az osztályok kettős alárendeltségének biztosításával. A sztálini alkotmányt követően elfogadott szövetségi köztársasági alkotmányok ebben a vonatkozásban is a már ténylegesen kialakult helyzetet, az elért eredményeket tükrözték, amidőn rögzítették az osztályok és igazgatóságok kettős alárendeltségét.<sup>38</sup>

A jogszabályalkotásban jelentkező másik hiányosság az, hogy nem hajtottuk végre a régi tanácstörvénynek és végrehajtási utasításainak azokat az előírásait, amelyek arról rendelkeztek, hogy rendezni kell az egyes osztályok szervezeti szabályzatát,<sup>39</sup> a tanácsok és az alájuk nem rendelt szervek viszonyát<sup>40</sup>. A törvény lehetőségeit felhasználva nem rendeztük külön a tanácsok és külön a végrehajtó bizottságok ügyrendjét, sem az állandó bizottságok működésével és szervezetével kapcsolatos irányelveket nem határoztuk meg.

Első tanácstörvényünk olyan időszakban született, amidőn még a mainál sokkal kevésbé állottak rendelkezésünkre a szovjetek működésének tapasztalatai. Az egyes népi demokráciákban már működő tanácsok is csak az első

<sup>37</sup> Uo. 63. §.

<sup>38</sup> A teljesség kedvéért meg kell említenünk, hogy ezeket a hibákat nemcsak mi követtük el. A népi demokráciák által elfogadott első tanácstörvények pl. a Csehszlovák nemzeti bizottságokról szóló törvény 1948-ban, valamint a román néptanácsokról szóló törvény 1949-ben, részben a mi első tanácstörvényünkhöz hasonló megoldásokat alkalmaz. Viszont az a körülmény, hogy a népi demokráciák későbbi törvényei — a román népi tanácsokról szóló új törvény 1950-ben, a lengyel tanácstörvény 1950-ben, de a bolgár alkotmány már 1947-ben — a tanácsi szervezet felépítésénél a tagolt szervezeti formákat rögzítik, azt bizonyítja, hogy e formák felhasználása nálunk sem csak az újabb fejlődés követelményeivel függ össze.

<sup>39</sup> 1431/950. (V. 18.) M. T. sz. r. 17. §.

<sup>40</sup> 1431/950. (V. 18.) M. T. sz. r. 24. §.

lépéseket tették meg szervezetük felépítése és megszilárdítása terén. E nehézségek ellenére első tanácstörvényünk egészét tekintve megfelelő alapot nyújtott tanácsi szervezetünk felépítéséhez és szabályainak jelentős része volt azoknak az eredményeknek az elérésében, amelyet tanácsaink az elmúlt négy esztendő során felmutattak. Első tanácstörvényünk intézményeit az új tanácstörvény is nagymértékben felhasználta. Az új törvény jelentőségét elsősorban az adja meg, hogy tanácsaink és a velünk egy utat járó népi demokráciák tanácsai több esztendő tapasztalatainak általánosítása, valamint a szovjetek működésének behatóbb ismerete alapján az első törvéynél sokkal szélesebb körben tartalmazza a tanácsi szervezet demokratizmusának, gazdasági önállóságának és szilárd szervezeti kereteinek biztosítékait.

## VI.

Az új tanácstörvény minden rendelkezése tanácsaink államhatalmi és tömegszervezeti jellegének továbbfejlesztését szolgálja. Az államhatalmi és tömegszervezeti funkciók egyidejű teljesítése a tanácsi szervezet lényegéhez tartozik. E funkciók egymással elválaszthatatlan egységbe kapcsolódva segítik hozzá a tanácsot feladatai eredményes megoldásához. Feltételezik egymást. A tanácsok olyan mértékben válnak valóban államhatalmi szervekké, amilyen mértékben erősödik tömegszervezeti jellegük, amilyen mértékben eleve-  
nebbek tömegkapcsolataik. Ennek a tételnek azonban fordítottja is érvényes. A tanácsok államhatalmi funkcióinak háttérbe szorulása szükségszerűen a tanács tömegszervezeti funkcióinak elsoványodásához vezet.

A tanács államhatalmi funkcióinak ellátása során csak akkor tudja teljesíteni az államigazgatási szervek irányításából, ellenőrzéséből folyó feladatokat, ha a tanácstagok, mint a tanács és a tömegek közötti kapcsolat láncszemei közvetítik a tanács felé a tömegek kívánságait, az apparátus és egyéb állami szervek munkájával kapcsolatos javaslatait, észrevételeit. A tanács és a tömegek közötti kapcsolat szilárdsága az előfeltétele annak is, hogy a tanács mozgósíthassa a dolgozókat az állami feladatok közvetlen megoldására, az igazgatási szervek mindennapi munkájának támogatására. Másrészt, ha a tanácsok nem tudják ellátni államhatalmi funkcióikat, azaz nem képesek megfogalmazni és az igazgatási szervek felé kötelező határozatokba öltöztetni a tömegek igényeit vagy nem tudják a határozatok gyakorlati végrehajtását biztosítani, ha az igazgatási szervezet ellenőrzése során nem tudják érvényre juttatni a dolgozók akaratát, javaslatait az igazgatási szervezet bürokratikus kinövéseinek leküzdésében, úgy a dolgozók eltávolodnak a tanácstól, nem vesznek részt annak munkájában.

Az államhatalmi és tömegszervezeti funkciók egymáshoz való viszonyának ismeretében érthetjük meg azt, hogy a tanácstörvény az előző törvényhez viszonyítva — tanácstagok egyéni választásán túl — miért nem teremtett új

szervezeti formákat a tanácsok tömegszervező munkájának területén. Az új törvény nyilvánvalóan abból indult ki, hogy már az előző törvény is a legtagabb lehetőségeket biztosította a különböző tömegszervezeti formák kialakítására. Új formák törvénybe iktatására egyébként azért sem volt szükség, mivel a tanács munkáját segítő tömegszervező formák kibontakozására új és széles lehetőségeket biztosítanak a népfrontmozgalom keretei. A tanácsi szervezeten belül a tanácsok tömegszervezeti funkcióinak kibontakozásához is elsősorban a tanácsok államhatalmi funkcióinak ellátásához szükséges intézmények továbbfejlesztésén vagy létrehozásán keresztül teremt új biztosítékokat.

A tanácsok államhatalmi jellegének új biztosítékai között első helyen kell kiemelni a tanácstagok egyéni és körzetenkénti választásának törvénybeiktatását. Az egyéni és körzetenkénti választás valóban *küldötté* teszi a tanácstagot, azon keresztül, hogy szabatosan és pontosan meghatározza azt a területet, amelynek választói felé a tanácstag közvetlenül felelős a tanácsban végzett munkájáért. Ez az intézmény a tanácstagot valóban választóinak rendeli alá és biztosítja az igazgatási szervezettől való függetlenségén keresztül a tanácstagokból álló választott testület, a tanács önállóságának fejlődését is. Ugyanebbe a körbe tartozik az új törvényben annak az alapvető elvnek következetes keresztülvitele, hogy választott hatalmi szervek csak választott hatalmi szerveknek lehetnek alárendelve. A tanács hatalmi funkcióinak ellátását erősíti az állandó bizottságok szervezetének az igazgatási szervekhez való viszonyának a réginél pontosabb és szabatosabb meghatározása. Ez gátat emel az ellen, hogy a szakigazgatási szervek maguk alá rendeljék a tanácsok hatalmi funkcióinak ellátásában közreműködő és lényegében ellenőrzésükre hivatott szervezeteket. A tanácsülés külön elnökről, a tanácsülések ügyrendjéről, a végrehajtóbizottságoknak a tanácsülés előkészítésével kapcsolatos feladatairól intézkedő részletes szabályok pedig az ellen jelentenek újabb garanciát, hogy az államigazgatási szervek a legfontosabb döntésekkel kapcsolatban ne kerülhessék meg az államhatalmi szerveket. Ugyanebben a körben jelentenek fejlődést egyébként a tanács és a végrehajtóbizottság hatáskörének és feladatának külön szabályozása, a tanácsnak az alája nem rendelt szervek vonatkozásában megfogalmazott, az eddiginél szélesebb jogosítványai. Végül mint egyik legfontosabb új biztosíték, szorosan a tanácsok államhatalmi funkcióinak erősítését szolgálják az új tanácstörvénynek a tanácsok gazdasági önállóságával és ezzel szoros összefüggésben a szakigazgatási szervek önálló hatáskörével, felelősségével és kettős alárendeltségével kapcsolatos rendelkezések.

E biztosítékok — a tanácsok gazdasági önállóságának és a szakigazgatási szervezetre vonatkozó intézkedések kivételével — vagy magában a törvényben, vagy külön jogszabályban részletes jogi szabályozást és ennek során végrehajtást nyertek. A továbbiakban elsősorban nem a jogi szabályozás, hanem az államvezetés szervező munkájának a feladata a jogi keretek tartalommal való kitöltése.

A tanácsok gazdasági önállóságával kapcsolatos, valamint a szakigazgatási szervekre vonatkozó jogszabályok megalkotása és az ezzel kapcsolatos szervező munka a megvalósulás folyamatában van. E két területen éppen a tanácsi teladatok sokrétűségénél fogva nyilvánvalóan hosszabb időt vesz igénybe a jogszabályi rendezés, de az ezek végrehajtásával kapcsolatos szervező munka is.

Az állami feladatok konkrét megvalósulásuk során mindig mint ágazati, így közvetlenül a szakigazgatási szervezetek által megoldandó feladatokként jelentkeznek. Ebből önként következik az, hogy a feladatok konkrét megvalósításában a tanács gazdasági önállósága, hatásköre, végső soron olyan széles, amilyen széles az alárendelt szakigazgatási szervek hatásköre, a felsőbb szakigazgatási szervekhez viszonyítva. Ha a tanács szakigazgatási szerveinek a felsőbb szervekhez viszonyítva önálló hatáskörük nincs, úgy ez lényegében a tanács törvényben rögzített önálló hatáskörének és ezzel államhatalmi jellegének csorbítását is jelenti.

Amint már erre az előbbiek során utaltunk, a tanácsok szakigazgatási szervei az egész országot átfogó és végső soron az egyes miniszterek által irányított államigazgatási szervezet részei is. Ebben gyökerezik a szakigazgatási szervek kettős alárendeltsége. Ebből szükségszerűen következik az is, hogy a tanácsok igazgatási, illetőleg szakigazgatási szerveinek rendezése nem oldható meg az egész államigazgatási szervezettől függetlenül. Már ma is rengeteg olyan téves és veszélyes nézet jelentkezik ezen a területen, amely könnyen megakadályozhatja tanácsaink gazdasági önállóságának és ezen keresztül tanácsaink államhatalmi jellegének kibontakozását. Bátran állíthatjuk, hogy tanácsaink jelenlegi fejlődési szakaszán a tanácsok szakigazgatási szervezetének megerősítése tanácsaink kulcskérdése. Nem tekinthetjük véletlennek, hogy a kongresszus is az egész államigazgatási szervezet munkájának elemzésével együtt vizsgálta tanácsaink fejlődésének kérdéseit.

Az e területen jelentkező elméletileg is hibás nézetek közül csak néhányat, a legveszélyesebbeket emeljük ki e helyütt.

a) Egyenesen a népgazdaság termelőerőinek nagymértékű rombolásához vezethet az olyan álláspont, amely nem ismeri fel, hogy a tanácsok gazdasági önállósága és a szakigazgatási apparátus megerősítése egymással elválaszthatatlan kapcsolatban van. Ebből fakadhatnak azok a hibák, hogy eddig központilag irányított vállalatok sokaságát adják át a tanácsoknak anélkül, hogy ezzel egyidőben az e vállalatokat közvetlenül irányító tanácsi szakigazgatási szerveket megfelelően megerősítsenek.

b) Ugyanerről a tőről fakad, de elsősorban mégis a miniszteri felelősség tartalmának meg nem értésében gyökerezik az a nézet, amely a különböző vállalatoknak a tanácsi szervezet alá rendelését a központi szervezet tehermentesítésének érzi abban a vonatkozásban is, hogy ez mentesíti a legfelsőbb szakirányítást ellátó minisztériumokat e vállalatok további szakszerű üzemel-

tetéséért való felelősség alól. A miniszternek és a minisztériumnak, mint az ágazat legfelsőbb szerveinek e vonatkozásban a felelőssége egyáltalán nem csökken. Csupán a vállalat irányításának a módszere változik meg azáltal, hogy ezeket a miniszter nem centrális alárendeltségű szerveken keresztül, hanem a helyi szükségletek közvetlenebb szolgálata érdekében kettős alárendeltségű szerveken keresztül végzi.

c) A tanácsi szervezet megeremtése óta párt- és kormányhatározatok sora mondotta ki a járási tanácsok megerősítésének szükségességét. Maga a kongresszus is állást foglalt ebben a kérdésben, amidőn irányelvként megállapította, hogy a tanácsok munkájának megjavítása során biztosítani kell, hogy a járásokban a megyei szervezethez hasonlóan minden ágazatnak legyen megfelelő szerve, amely ellátja a szakigazgatás feladatait.

Ebben a vonatkozásban még a fejlődés első lépéseit sem tettük meg. Nem tekinthető megoldásnak a tanácstörvény e vonatkozásban tett intézkedése sem, amelynek keretei között elfér az a megoldás is, hogy a szakigazgatás igen lényeges területein lényegében a régi szervezet és hatáskör keretei között működő néhány főből álló csoportokat, vagy esetleg egyes előadókat nevezzék el önálló szakigazgatási szerveknek.

Természetesen a járási osztályok létrehozása sem lehet öncél. Létrehozásuk hatalmas előkészítő munkát igényel az egyes szakigazgatási ágazatokat irányító minisztériumok részéről. Központilag és jogszabályokban kell meghatározni a járási fokozatú szervek hatásköreit olyan mértékben, hogy lehetőleg minden szakigazgatási feladat elsőfokú elintézése magában a járásban történhessék.

Lehetséges hogy a járási apparátus megerősítésének problémája szükség-szerűen felvet bizonyos területszervezési problémákat is, ez azonban megint csak azt bizonyítja, hogy a tanácsok továbbfejlesztésének feladatai sem oldhatók meg az államigazgatás egész szervezetét érintő változások nélkül.